



CONTRATOS DE 2ª GERAÇÃO CSP 2.0

ORIENTAÇÕES E RECOMENDAÇÕES





EQUIPA TÉCNICA

Ana Paula Vitorino
Hugo Oliveira
Alexandra Oliveira
Catarina Venâncio
Márcia Calafate



ÍNDICE

1. SUMÁRIO EXECUTIVO	5
2. INTRODUÇÃO	10
3. ENQUADRAMENTO	18
4. O SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS EM PORTUGAL - TRANSFORMAÇÕES INTRODUZIDAS PELO RJSPTP	25
4.1. Estado da Arte	26
4.2. Supervisão da AMT aos Contratos de Serviço Público	55
4.3. Balanço e transição	63
5. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS	69
5.1. Transformação Estrutural do Setor dos Transportes na Europa: Transição Verde, Competitividade e Reconfiguração do Mercado	70
5.2. Transição Digital, Inovação Tecnológica e Novos Modelos de Mobilidade	71
5.3. Serviço Público Centrado no Utilizador – A Abordagem <i>Citizen-Centric</i>	71
5.4. Dinâmicas Estruturais do Mercado Português	76
6. AUSCULTAÇÃO AOS <i>STAKEHOLDERS</i> ESTRATÉGICOS	79
6.1. Contributos ANTROP	80
6.2. Contributos Operadores	82
6.3. Contributos Autoridades de Transporte	85
6.4. Reflexão interna da AMT	90
6.5. Principais Ensinamentos	91
6.6. Melhorias estruturais	93
7. ANÁLISE DE BENCHMARKING	96



8. A REGULAÇÃO ECONÓMICA	101
8.1. O Parecer Prévio Vinculativo	102
8.2. Guia Prático para a Preparação e Gestão dos Novos Concursos de Transporte Público	105
8.3. Modelo de Regulação Económica Independente da AMT	107
9. CONTEXTO DE ELABORAÇÃO DAS “GUIDELINES”	114
9.1. Dimensões essenciais na construção e execução de um contrato de serviço público de transporte de passageiros	116
10. “GUIDELINES CSP 2.0”- ORIENTAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	130
10.1. Cadeia de Valor	133
10.2. Definições e Conceitos Fundamentais	146
10.3. Linhas Orientadoras para Implementação dos Contratos de 2.ª Geração – CSP 2.0	162
10.4. Recomendações quanto a enquadramento legislativo, administrativo e regulatório	226
10.5. Conclusões Finais	235
11. SÍNTESE ESTRATÉGICA FINAL	244
ANEXO I - DOCUMENTOS INSTRUTÓRIOS GERAIS, INFORMAÇÃO MÍNIMA OBRIGATÓRIA NOS DOCUMENTOS SUPRAMENCIONADOS, ESTRUTURA DO CONTRATO/CADERNO DE ENCARGOS	247
ANEXO II – INDICADORES DE REPORTE E MONITORIZAÇÃO	252
ANEXO III – PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA	258

1.

SUMÁRIO EXECUTIVO





1. SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente relatório pretende constituir-se enquanto documento estruturante que estabelece um quadro de orientações estratégicas e técnicas, contudo não vinculativas, para a preparação e implementação dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros de 2.ª geração (CSP 2.0) em Portugal. As *Guidelines* aqui apresentadas procuram consolidar as aprendizagens resultantes da 1.ª geração de contratos, promovendo uma evolução do modelo atual. Neste sentido, mais do que assegurar uma mera continuidade, o documento enquadra uma transição institucional orientada para a consolidação do sistema, reforçando a capacidade das AT e a maturidade do enquadramento contratual.

Pretende-se, assim, fortalecer a robustez institucional, promover a sustentabilidade económico-financeira dos contratos e elevar os padrões de qualidade e desempenho do serviço público de transporte de passageiros (SPTP), contribuindo para a conceção de contratos mais eficazes, mais transparentes e alinhados com as políticas públicas de mobilidade sustentável e consequentemente com um sistema de mobilidade e transportes mais estável, eficiente e alinhado com as necessidades de mobilidade das populações.

O OBJETIVO CENTRAL DAS GUIDELINES CSP 2.0 CONSISTE EM POTENCIAR OS CONTRATOS DE SERVIÇO PÚBLICO COMO INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS DE POLÍTICA PÚBLICA, ORIENTADOS PARA RESULTADOS, BASEADOS EM DADOS E SUSTENTADOS POR MODELOS ECONÓMICO-FINANCEIROS ROBUSTOS.

Neste contexto, os CSP 2.0 devem integrar de forma articulada diversas dimensões estruturais, nomeadamente a sustentabilidade ambiental, a inovação tecnológica, a eficiência económica e a coesão territorial.

O relatório parte da experiência da 1.ª geração de contratos, dos seus principais ensinamentos e desafios, auscultando os *Stakeholders*, e estabelece

um quadro conceptual, essencial para a modelação económica e financeira dos contratos.

Entre os principais aspetos aclarados destacam-se a clarificação das responsabilidades (e assunção do risco) entre AT e Operadores - o operador não “detém” nem “controla” o sistema de transporte, ele opera o serviço em nome da autoridade pública, pelo que a correta separação entre estes 2 intervenientes no âmbito da cadeia de valor, é fundamental na medida em que a mesma impacta diretamente na matriz de riscos. Aborda-se também a distinção entre obrigações de serviço público (OSP) e outras obrigações contratuais associadas à prestação do serviço, bem como os indicadores associados à sua monitorização, e faz-se o enquadramento dos diferentes modelos contratuais – designadamente *Gross Cost*, *Net Cost* e modelos mistos realçando benefícios e desvantagens. É ainda abordada a definição de critérios de formação do preço, de determinação do lucro razoável e de alocação de riscos. Este enquadramento visa reforçar a segurança jurídica dos contratos, garantir maior transparência nos processos concursais e assegurar a sustentabilidade económico-financeira das operações.

Uma das principais evoluções face à 1.ª geração de contratos consiste em reforçar a governação de dados e a gestão contratual. Os CSP 2.0 devem integrar mecanismos que permitam a monitorização contínua do desempenho dos operadores, mas também das operações, a definição clara de indicadores de desempenho (KPI), a implementação de sistemas equilibrados de incentivos e penalidades e a criação de mecanismos de ajustamento da execução do contrato face a alterações estruturais ou novas necessidades de mobilidade. Esta abordagem pretende reforçar a capacidade de gestão das AT e por esta via, promover a melhoria contínua da qualidade do serviço prestado aos utilizadores.

As orientações destacam também a importância da robustez dos modelos económico-financeiros, que para além de se recomendar que sejam apresentados em sede de concurso, quer pelas AT quer pelos concorrentes, devem assegurar o equilíbrio económico das operações, mediante uma adequada



partilha de riscos entre as partes, e uma estrutura de remuneração devidamente desagregada.

Para esse efeito, recomenda-se a incorporação de mecanismos de atualização contratual, revistos periodicamente, fórmulas transparentes de remuneração, desagregação do valor/VKm por todas as parcelas que o compõem, matriz de alocação de risco, bem como a separação contabilística e a utilização de dados referenciais de mercado. Estes instrumentos são essenciais para reduzir a incerteza contratual, garantir a sustentabilidade e a flexibilidade das operações ao longo do tempo.

A governação de dados e a digitalização assumem igualmente um papel central nas recomendações apresentadas. A qualidade e disponibilidade de informação são identificadas como um pilar fundamental para a regulação e gestão do sistema de transportes.

Neste sentido, formulam-se também algumas recomendações ao Governo, o reforço dos sistemas de reporte e monitorização, incluindo o reporte regular de dados operacionais e financeiros pelos operadores (STePP), a validação sistemática da informação pelas AT, a integração com plataformas digitais nacionais de monitorização e o desenvolvimento de sistemas interoperáveis de gestão de dados. A melhoria da governação de dados permitirá reforçar a transparência do sistema, melhorar a regulação económica baseada em evidências e apoiar a tomada de decisões estratégicas.

As *guidelines* reforçam ainda a necessidade de integrar objetivos de transição energética e mobilidade sustentável nos contratos de serviço público (CSP). Entre as principais recomendações destacam-se a definição de indicadores de desempenho ambiental, a promoção da utilização de veículos de baixas emissões, a incorporação de KPI de mobilidade sustentável e a utilização de soluções digitais e de análise de dados para otimização da operação. Estas medidas contribuem para alinhar o sistema de transportes com as políticas europeias de descarbonização e mobilidade inteligente.

O reforço da qualidade do serviço é igualmente identificado como um fator determinante para aumentar a atratividade do transporte público. Assim, os CSP 2.0 devem incluir indicadores claros de qualidade e desempenho, mecanismos de incentivo à melhoria contínua, monitorização da satisfação dos passageiros e medidas destinadas a melhorar a fiabilidade, o conforto, a segurança e a acessibilidade do serviço. A qualidade do serviço assume, deste modo, um papel central na promoção da transferência modal para o transporte público e na melhoria da experiência do utilizador.

As orientações reconhecem também a necessidade de desenvolver soluções diferenciadas de mobilidade adaptadas às especificidades territoriais, particularmente em regiões de baixa densidade populacional face às Áreas Metropolitanas. Neste contexto, recomenda-se a integração de modelos de transporte flexível ou a pedido, garantindo cobertura territorial mínima, integração tarifária, interoperabilidade digital e sustentabilidade económico-financeira da operação. Estas soluções contribuem para reforçar a coesão territorial e assegurar o direito à mobilidade em todo o território.

Neste contexto, assume particular relevância a promoção da integração tarifária à escala nacional, enquanto instrumento de coesão territorial, de reforço da acessibilidade económica e de consolidação de um sistema de mobilidade verdadeiramente integrado. A harmonização dos regimes tarifários entre diferentes territórios e modos de transporte constitui um fator determinante para simplificar a utilização do sistema, reduzir desigualdades de acesso e potenciar a sua atratividade.

Por último, sublinha-se que a estabilidade e previsibilidade regulatória constituem condições essenciais para o funcionamento eficiente do sistema de transportes. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) assume um papel central na promoção dos princípios de transparência e proporcionalidade, na uniformização de critérios técnicos, no acompanhamento da estrutura concorrencial do mercado e no reforço da confiança entre AT, operadores e financiadores.



Em síntese, as *Guidelines* CSP 2.0 representam um marco na evolução do modelo de contratualização do transporte público em Portugal, refletindo a maturidade adquirida com a 1.ª geração de contratos e a necessidade de adaptação às novas exigências do setor.

A implementação destas orientações permitirá consolidar um sistema de mobilidade mais eficiente, mais sustentável, transparente e centrado no utilizador, contribuindo para a modernização do transporte público (TP), o reforço da coesão territorial e o desenvolvimento equilibrado do País.

Por fim, importa destacar uma última questão que todos envolve. A articulação institucional no setor dos transportes assume hoje uma importância central para garantir a coerência e eficácia das políticas públicas de mobilidade.

Este setor envolve uma multiplicidade de *players* com responsabilidades distintas mas interdependentes: o Estado Central, responsável pela definição das políticas públicas e pelos instrumentos de financiamento; as Autoridades de Transporte, designadamente os municípios, que asseguram o planeamento e a gestão destes serviços a nível municipal, bem como também parte do financiamento; as áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, também com responsabilidades ao nível do planeamento e gestão dos serviços, mas também e cada vez mais, responsabilidades crescentes ao nível tarifário e na coordenação da oferta à escala regional; e os operadores de transporte, parceiros do setor, de diferentes dimensões e nacionalidades, responsáveis pela prestação direta do serviço público às populações.

Neste contexto complexo, torna-se essencial garantir uma convergência de objetivos e uma atuação coordenada entre todos os intervenientes, assegurando simultaneamente o equilíbrio pelos interesses legítimos de cada parte. Esta necessidade de articulação é particularmente evidente no domínio da governação de dados. Nunca existiu no setor dos transportes um nível tão elevado de desenvolvimento tecnológico nem tamanha disponibilidade de

informação operacional e económico-financeira, contudo, paradoxalmente, também nunca houve tantas entidades a solicitar dados, muitas vezes repetidos, em formatos distintos, com prazos e *layouts* diferenciados. Esta fragmentação gera um excesso de burocracia e acarreta custos operacionais relevantes para operadores e AT.

Torna-se, por isso, fundamental, por um lado rever o artigo 22.º da Lei 52/2019 (RJSPTP), bem como investir na criação de uma plataforma nacional integrada de dados do setor, devidamente financiada, que permita reunir informação fiável, atualizada e comparável sobre o sistema de transportes e que permita responder às necessidades do setor e de todos os agentes económicos e públicos. A ausência de um mecanismo estruturado desta natureza constitui, em grande medida, uma das maiores fragilidades do atual enquadramento institucional estabelecido pelo RJSPTP, condicionando diversas dimensões do sistema: desde a preparação dos cadernos de encargos e a avaliação das propostas apresentadas em concursos públicos, até à monitorização da execução dos contratos e ao exercício das funções de fiscalização e supervisão, bem como da atividade regulatória frequentemente afetada por esta limitação.

A ausência de dados estruturados e validados dificulta a produção de evidências objetivas que permitam identificar ineficiências, avaliar o desempenho do sistema e apoiar decisões regulatórias devidamente fundamentadas.



CONCLUSÕES ESTRATÉGICAS – CSP 2.0

A evolução para os CSP 2.0 exige a consolidação da experiência adquirida com a 1.ª geração de contratos e a incorporação de novos instrumentos que reforcem a sustentabilidade, a eficiência e a qualidade do sistema de transportes.

PRINCIPAIS ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS:

Reforço da capacidade institucional das Autoridades de Transporte

Promoção de formação técnica especializada, desenvolvimento de guias operacionais e reforço da cooperação interterritorial, assegurando maior uniformidade e eficácia na execução contratual.

Governação de dados e monitorização do sistema

Melhoria dos mecanismos de reporte e validação da informação, bem como modernização das plataformas de monitorização, garantindo maior transparência e suporte à regulação económica.

Alinhamento entre política pública e modelos contratuais

Integração, nos contratos, de mecanismos automáticos de ajustamento que assegurem coerência entre as decisões de política pública e o equilíbrio económico-financeiro das operações.

Planeamento integrado da mobilidade e do território

Articulação efetiva entre as políticas de mobilidade, os instrumentos de ordenamento do território e os Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS), promovendo acessibilidade e eficiência do sistema.

Modelos contratuais resilientes e sustentáveis

Desenvolvimento de modelos contratuais robustos, capazes de acomodar alterações na procura, mudanças macroeconómicas ou novas exigências regulatórias.

Disciplina económica e transparência

Consolidação de metodologias homogéneas de cálculo de compensações, prevenção de sobrecompensações e avaliação periódica do equilíbrio económico-financeiro dos contratos.

Clarificação da matriz de risco contratual

Definição objetiva da repartição de riscos entre Autoridades de Transporte e operadores, reforçando previsibilidade e estabilidade contratual, consoante a modalidade de prestação.

Adaptação territorial dos modelos de exploração

Adequação dos modelos contratuais às especificidades territoriais, incluindo soluções diferenciadas para áreas metropolitanas e territórios de baixa densidade.

Qualidade do serviço como fator central de competitividade

Integração de indicadores robustos de desempenho e mecanismos de incentivo à melhoria contínua da qualidade do serviço e da experiência do utilizador.

Estabilidade regulatória e confiança no sistema

Promoção de um enquadramento regulatório previsível e transparente, essencial para reforçar a confiança entre Autoridades de Transporte, operadores e financiadores.

Síntese:

A implementação destas orientações permitirá consolidar um sistema de mobilidade mais eficiente, sustentável, transparente e centrado no utilizador, reforçando simultaneamente a coesão territorial e o desenvolvimento equilibrado do país.

2.

INTRODUÇÃO





2. INTRODUÇÃO

A AMT é um regulador económico independente, responsável por garantir o equilíbrio, a eficiência e a competitividade no setor da mobilidade e dos transportes em Portugal. Neste sentido, o seu papel é determinante na promoção de boas práticas, fomentando um ambiente de concorrência não falseada entre os diferentes operadores e assegurando, igualmente, a proteção dos direitos e interesses dos consumidores.

No âmbito das suas competências cabe à AMT, entre outras atribuições, emitir parecer prévio vinculativo sobre as peças dos procedimentos de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, bem como sobre as alterações introduzidas aos contratos em vigor.

Compete-lhe, ainda, definir as regras gerais e os princípios aplicáveis às OSP no setor regulado, garantindo o respeito pelos princípios da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras.

Em Portugal, a mobilidade não está expressamente consagrada como direito fundamental na Constituição. Contudo, é um **pilar fundamental** no que concerne ao exercício de um conjunto de direitos, tais como o direito à liberdade de circulação, o direito ao trabalho, o direito à educação e à saúde, o mesmo se podendo dizer quanto ao princípio da igualdade e coesão económica e social.

Desta forma, constitui-se como um direito de natureza social, garantindo a todas as pessoas o acesso efetivo, seguro, acessível e sustentável aos sistemas de transporte necessários ao exercício de muitos dos direitos constitucionalmente consagrados¹.

Na sua essência, o Estado assegura a concretização progressiva do direito à mobilidade, mediante: a) a organização de um sistema integrado de transportes

¹ A mobilidade qualificada, mais do que um direito-meio é também um direito-fim. Ela assegura a dignidade da pessoa humana, confere liberdade de deslocação, garante autonomia e possibilita a participação ativa na sociedade. Este estudo reúne os fundamentos jurídicos e técnicos que sustentam o reconhecimento da mobilidade como

Estatutos da AMT

CAPÍTULO IV - Poderes e procedimentos

Artigo 34.º Poderes

2 - No exercício dos poderes de regulação compete, em especial, à AMT:

a) Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos e infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias, no quadro legislativo e contratual em vigor nos setores regulados;

b) Emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor;

c) Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras.

públicos que assegure cobertura territorial adequada; b) a definição de níveis mínimos de serviço público, com especial atenção às zonas de baixa densidade; c) a promoção da acessibilidade universal, designadamente para pessoas com mobilidade reduzida; d) a adoção de políticas tarifárias socialmente equitativas; e e) a integração de objetivos de sustentabilidade ambiental e de transição energética.

Trata-se de serviços de transporte que devem estar disponíveis a todos os cidadãos, assegurando mobilidade, coesão social e territorial, mesmo em contextos onde a exploração comercial isolada não se revela economicamente viável. **A mobilidade constitui, assim, uma condição indispensável para a plena participação dos cidadãos na vida económica, social e cultural, sendo hoje considerada não apenas um fator instrumental, mas sim um fator essencial de desenvolvimento, o que conduz a que mobilidade possa ser por muitos considerada um verdadeiro “direito fundamental”.**

um direito fundamental atípico e análogo, de composição mista, situado na fronteira entre os Direitos, Liberdades e Garantias e os Direitos Económicos, Sociais e Culturais. <https://www.amt-autoridade.pt/media/5027/estudo-amt-mobilidade-inclusiva-eficiente-sustentavel-e-inteligente.pdf>

A Assembleia Geral das Nações Unidas declarou 2026–2035 como a primeira Década das Nações Unidas para o Transporte Sustentável, reconhecendo o transporte como um pilar essencial para cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – desde a saúde e equidade no acesso, até à eficiência energética e à ação climática.

O Plano de Implementação da Década estrutura-se em seis prioridades que irão orientar políticas, investimentos e cooperação internacional:

- Acesso para todas as pessoas – garantindo que ninguém fica para trás, com especial atenção a grupos vulneráveis e territórios periféricos.
- Sistemas de baixo carbono e resilientes – alinhados com as metas climáticas globais e preparados para eventos extremos.
- Logística eficiente e sustentável – cadeias de abastecimento mais limpas, otimizadas e integradas.
- Mobilidade urbana centrada nas pessoas – com prioridade a modos ativos (caminhar, pedalar) e transporte público de qualidade.
- Segurança e proteção – redução de sinistralidade e reforço da segurança em todas as formas de transporte.
- Inovação e tecnologia ao serviço da sustentabilidade – desde dados e digitalização até novas soluções de mobilidade.

A regulação do setor dos transportes assume especial relevância, na medida em define regras e condições que asseguram a harmonização entre o interesse público e os mecanismos de mercado, garantindo que os serviços sejam prestados de forma eficiente, inclusiva e sustentável. Como evidenciado pela experiência internacional, a regulação no transporte público procura equilibrar modelos de mercado e de gestão direta, articulando concorrência e planeamento, sendo a regulação, deste modo, essencial para assegurar que os operadores cumpram padrões mínimos de qualidade, segurança e acessibilidade, bem como para a definir a repartição de riscos entre autoridades e operadores.

A regulação, enquanto protege os utilizadores e assegura a coesão territorial, desempenha também um papel estratégico no equilíbrio entre eficiência económica, inovação e interesse social, cabendo às AT, no exercício das suas competências, integrar redes, coordenar modos, definir tarifas, planejar a oferta e monitorizar o desempenho dos operadores, assegurando que as metas de mobilidade pública se alinham com os objetivos políticos e com as melhores práticas internacionais. Assim, os transportes enquanto serviços de interesse geral, só se concretizam plenamente quando enquadrados por um sistema regulatório robusto, capaz de articular os direitos fundamentais dos cidadãos com a viabilidade económica e sustentabilidade ambiental do setor.

No quadro jurídico e económico da União Europeia, estes serviços integram-se na categoria de Serviços de Interesse Económico Geral (SIEG)², o que permite a imposição de OSP e a consequente atribuição de compensações financeiras aos operadores, garantindo a continuidade e sustentabilidade da prestação.

A mobilidade urbana deixou de ser entendida apenas como a deslocação física entre dois pontos, para passar a ser encarada como uma função estruturante de acesso ao emprego, educação, serviços, vida social, ou seja, de acesso a oportunidades urbanas³.

Hoje, o que realmente importa não é apenas a frequência e a previsibilidade, mas também a facilidade com que as pessoas conseguem chegar ao emprego, à educação, aos serviços de saúde, ao lazer e às suas redes sociais, garantindo bem-estar e

² Artigo 14.º do Tratado sobre o funcionamento da União da Europeia. Ver também: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0900>

³ MobiliseYourCity (2021). Inclusive and Equitable Urban Transport. OECD (2020). Improving Transport Planning for Accessible Cities, Bhat, C. et al. (2000). Urban Accessibility Index: Literature Review, Bastaanssen, S. et al. (2022). Does better job accessibility help people gain employment? The role of public transport in Great Britain,

Hernandez, D. (2018). Social distribution of public transport accessibility to jobs and education in Montevideo, Grisé, E. et al. (2019). Elevating access: Comparing accessibility to jobs by public transport for individuals with and without a physical disability, Garcia, C. et al. (2018). Strategic Assessment of Lisbon's Accessibility and Mobility Problems from an Equity Perspective, Silva, C. et al. (2020). Using Accessibility Measures to Reveal Public Transport Inequalities.



inclusão social. Esta visão é reforçada internacionalmente - o transporte é visto como um facilitador de acesso a oportunidades e prosperidade e não um fim em si mesmo.

Por isso, vários estudos e organismos defendem que os sistemas de mobilidade devem ser avaliados com base na acessibilidade, isto é, na capacidade de ligar as pessoas às atividades essenciais, em vez de se focarem apenas em métricas tradicionais como congestionamento ou fluxos.

“Para convencer as pessoas que hoje escolhem o transporte individual (mesmo em contexto de congestionamentos, custo de combustível, tempo perdido) a mudar para modos coletivos, o transporte público tem de ser, em muitos casos, mais do que “suficiente”: tem de ser competitivo na perspetiva custo-benefício, mas também em termos de conveniência, conforto, confiabilidade e experiência. A qualidade do serviço deve rivalizar com os atributos do automóvel: conveniência, porta-a-porta, flexibilidade, conforto”⁴.

Entre os fatores críticos encontram-se a: frequência, fiabilidade/pontualidade, conforto, integração com outros modos, proximidade de paragens/estações (i.e., minimizar o “last mile” ou o tempo e esforço até à rede) e a perceção geral de conveniência.

Além disso, a distribuição espacial dos empregos, da habitação e dos serviços, influencia muito a qualidade da mobilidade. Melhorar o transporte público pode reduzir desigualdades sociais, ao aumentar o acesso ao trabalho e à educação para grupos com menos recursos, conforme demonstrado em investigações sobre acessibilidade ao emprego em diferentes contextos urbanos. No caso português, estudos sobre Lisboa mostram que existe uma desigualdade significativa no acesso às oportunidades, variando entre quem depende do transporte público e quem utiliza automóvel⁵. Assim, a forma como as cidades planeiam os seus sistemas

de transportes e o uso do solo, determina quem tem mais possibilidades de participar plenamente na vida urbana e quem fica excluído dela. Em síntese, a mobilidade tornou-se a espinha dorsal da cidade, porque garante ou limita o acesso às oportunidades que moldam a vida das pessoas.

Neste contexto, a regulação e supervisão do setor dos transportes públicos em Portugal têm vindo a assumir uma importância crescente, refletindo simultaneamente a necessidade de modernização do setor, a articulação entre a lógica de mercado e a prossecução do interesse público, bem como a obrigação de alinhamento com as melhores práticas europeias e internacionais no acesso a serviços públicos de transporte seguros, confortáveis, previsíveis, de qualidade e economicamente acessíveis, o que representa um elemento central de igualdade de oportunidades, permitindo a inclusão efetiva das populações no território.

Entre as características essenciais destes serviços destacam-se: (i) a universalidade, que assegura a sua disponibilização a toda a população, incluindo zonas rurais e periféricas; (ii) a continuidade, que garante a regularidade e estabilidade da prestação, independentemente das flutuações da procura; (iii) a acessibilidade económica, assegurada através da aplicação de tarifas reguladas ou subsidiadas que previnam a exclusão de cidadãos com menores rendimentos, bem como (iv) a qualidade e segurança, que exigem o cumprimento de padrões mínimos estabelecidos pelas Autoridades de Transportes (AT)⁶.

Relativamente às questões tarifárias, embora as mesmas assumam uma função determinante na escolha pelo transporte público, contudo com impactos distintos consoante o país em análise, evidências recentes indicam que medidas tarifárias isoladas raramente são suficientes para alterar de forma duradoura comportamentos de mobilidade, especialmente em contextos onde o carro é altamente competitivo⁷.

⁴ <https://link.springer.com/article/10.1186/s12544-023-00609-x>

⁵ https://www.academia.edu/79650034/Strategic_Assessment_of_Lisbon_s_Accessibility_and_Mobility_Problems_from_an_Equity_Perspective

⁶ Consagrados em legislação diversa, entre os quais: Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), Regras de Auxílios Estatais (Pacote Altmark), entre outros.

⁷ [EU Urban Mobility Observatory+2if-oced.org+2](https://www.euro-mobility-observatory.org/)



A consulta à literatura internacional (incluindo relatórios da UITP, do Observatório para a Mobilidade Social e a Igualdade de Oportunidades⁸ e também de estudos académicos) confirma que para dar o passo de “transportes como utilidade mínima” para “transportes como escolha preferencial” é essencial trabalhar as dimensões subjetivas da conveniência, do conforto e da integração.

A celebração dos CSP de 1.ª geração representou um marco decisivo na consolidação do novo modelo de governação da mobilidade em Portugal. Estes contratos materializaram, pela primeira vez, de forma generalizada, a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) e o disposto no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento), traduzindo um esforço notável de reorganização do setor, de clarificação das responsabilidades das AT e de reforço da qualidade e de cobertura do serviço público.

Apesar de as AT, na generalidade, terem cumprido as orientações para a contratualização de serviços públicos⁹, os referidos contratos não foram concebidos para a realidade económica e operacional que se veio a verificar, fortemente marcada por fatores imprevistos, como a pandemia por Covid 19 e os efeitos pós pandemia ao nível da alteração dos padrões de mobilidade, as alterações demográficas associadas a um aumento exponencial do custo da habitação, a inflação e a crise energética.

Ainda assim, os contratos de 1.ª geração revelaram uma resiliência assinalável, mesmo nos casos em que foi necessário proceder à reposição do seu equilíbrio económico-financeiro (REF), devendo os mesmos ser entendidos como uma expressão natural de maturidade contratual e de capacidade institucional para lidar com a incerteza e não como

uma falha estrutural do modelo de contratação do SPTP.

Em consequência de uma clara alteração do paradigma da mobilidade, os contratos de 1.ª geração criaram um círculo virtuoso de utilização do transporte público¹⁰, em especial nas Áreas Metropolitanas, trazendo novas formas de utilização, horários diferenciados e procura em determinados segmentos, que rapidamente desatualizaram os pressupostos de construção dos mesmos.

Entre os principais ensinamentos deste ciclo contratual destaca-se o facto de o novo regime ter conseguido atrair operadores de dimensão internacional, reforçando a concorrência, a profissionalização e a eficiência operacional do setor. A entrada de novos operadores trouxe inovação, maior exigência técnica e padrões mais elevados de gestão, constituindo um sinal de confiança no mercado português de transportes públicos.

Os contratos de 1.ª geração evidenciaram igualmente a necessidade de alinhamento dos instrumentos contratuais com as políticas públicas de mobilidade, cuja ambição deve ir muito além da mera política tarifária.

A sustentabilidade do transporte público não depende apenas do equilíbrio económico-financeiro e da política de preços, mas também da integração modal, da acessibilidade territorial, da transição energética, da qualidade do serviço prestado ao cidadão e da atratividade que o transporte público deve ter, enquanto experiência e forma de encontrar oportunidades. No decorrer deste relatório, serão abordadas algumas destas temáticas.

A análise destes contratos permite, assim, retirar lições valiosas para o futuro, designadamente a importância de calibrar adequadamente o risco e o

⁸ <https://www.oecd.org/en/about/programmes/observatory-on-social-mobility-and-equal-opportunity.html>

⁹ Orientações emitidas pela AMT e pelo grupo de trabalho para a capacitação das autoridades de transportes, disponíveis no sítio da internet da AMT em [Conhecimento Transversal](#).

¹⁰ “Em 2024, o número de passageiros transportados aumentou em todos os modos de transporte, com exceção do marítimo, face a 2023. Verificaram-se acréscimos de 5,0% no modo rodoviário (+11,0% em 2023), 9,2% no ferroviário (+16,7% em 2023), 9,0% no metropolitano (+20,7% em 2023), 4,6% no aéreo (+19,4% em 2023) e 6,8% no fluvial (+21,5% em 2023), enquanto o modo marítimo registou uma diminuição de 1,4% (+15,1% em 2023)”. Estatísticas dos Transportes e Comunicações do INE de 17 de novembro de 2025.



prazo, de assegurar a transparência contabilística e a plena concorrência, de aperfeiçoar os mecanismos de compensação¹¹, de garantir a existência de bonificações por aumentos de procura¹², de reforçar a coordenação entre autoridades e de incorporar mecanismos de flexibilidade de gestão, que acomodem alterações estruturais no contexto económico e social, que se revelam cada vez mais recorrentes e rápidas.

Em síntese, os contratos de 1.ª geração marcaram uma etapa de modernização e consolidação institucional que, embora não isenta de desafios¹³, permitiu ao país avançar significativamente na implementação de um sistema de mobilidade mais integrado, mais transparente e orientado para o equilíbrio entre o interesse público e a eficiência económica privada.

Em perspetiva futura, a experiência acumulada com os contratos de 1.ª geração deve servir de base para a preparação de uma nova geração de instrumentos contratuais, os designados contratos de 2.ª geração CSP 2.0 - integrando, desde a sua conceção, princípios de mobilidade sustentável, digitalização, eficiência energética, inclusão e neutralidade carbónica, permitindo uma articulação mais estreita com as políticas públicas.

Mais do que um mero exercício de continuidade, a transição para esta nova geração de contratos representa uma oportunidade estratégica para alinhar a regulação económica com os objetivos de política pública de transportes e de planeamento urbano¹⁴, reforçando o papel do transporte público como pilar central da mobilidade sustentável e do desenvolvimento equilibrado do território.

¹¹ Previstos no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, "As regras em matéria de compensação estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 visam garantir que os operadores não são sobrecompensados, tendo em conta um lucro razoável, que a compensação assegura a sustentabilidade financeira da prestação de serviços de transporte público de passageiros a longo prazo e que o sistema incentiva a eficiência global".

¹² Quando se trata de contratos de concessão cujas receitas são da titularidade do operador.

¹³ Desde logo, evidencia-se a reduzida adesão à apresentação dos relatórios de Obrigações de Serviço Público, verificando-se que apenas um número limitado de Autoridades de Transporte tem assegurado o seu envio de forma consistente desde 2019.

¹⁴ Designadamente os Planos de Mobilidade Urbana Sustentável.



Por meio do presente documento, a AMT propõe-se a apresentar um retrato abrangente do estado da arte relativo ao processo de contratualização do SPTP a nível nacional, nas suas vertentes municipal, intermunicipal e inter-regional, no âmbito da denominada 1.^a geração de contratos, desde a publicação do RJSPTP até à atualidade.

Partindo da análise do quadro vigente, do percurso histórico e da experiência acumulada, procura-se evidenciar, para além dos principais desafios e constrangimentos, os sucessos alcançados e as tendências emergentes de evolução do setor, enquanto importantes ensinamentos para construção da nova geração de contratos. O propósito último, consiste em disponibilizar orientações e recomendações atualizadas, que se constituam como referencial orientador de aperfeiçoamento contínuo dos modelos de CSP, que possam servir de suporte às AT e aos operadores no âmbito da definição e implementação dos C2G.

Metodologia empregue

No seu Plano de Atividades para 2025, a AMT definiu como um dos eixos prioritários a “Avaliação da contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros ao abrigo do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e emissão de orientações para a elaboração de contratos de serviço público de segunda geração”.

Esta atividade segue em linha com a conferência realizada pela AMT em janeiro de 2024 - “Contratos de Serviço Público de Passageiros de 1.^a Geração: Balanço e Futuro”¹⁵ que reuniu Autoridades de Transporte, Operadores e personalidades/entidades várias do setor, em torno da discussão dos problemas e desafios da 1.^a geração de contratos.

Nesta medida, a avaliação do impacto associado aos contratos de 1.^a geração, foi conduzida mediante a adoção de uma abordagem integrada e multidimensional, estruturada em três dimensões que se complementam: (i) Estado da Arte através da identificação e caracterização das transformações

introduzidas pelo RJSPTP; (ii) Auscultação aos *stakeholders* estratégicos - AT e Operadores, enquanto fontes privilegiadas de conhecimento prático e operacional; e (iii) Incorporação de um processo de reflexão interna da AMT, decorrente da aprendizagem que o regulador foi desenvolvendo neste domínio, bem como das ações de supervisão que foram realizadas e que têm permitido orientar a sua atuação futura, antecipando e mitigando alguns dos desafios identificados no contexto da 1.^a geração de CSP.

A metodologia permitiu não apenas refletir sobre as necessidades estruturais do setor, como também perspetivar a sua evolução, procurando enquadrar as tendências emergentes e a realidade concreta dos CSP, nas suas especificidades regionais e enquadramento nacional.

O exercício da função regulatória implica, de forma inseparável, por um lado, o acompanhamento contínuo das principais tendências nos mercados regulados, quer no domínio da inovação tecnológica, cuja evolução é permanente, quer no âmbito da investigação, tanto científica como académica e, por outro, um conhecimento, tão profundo quanto o possível, da realidade das diversas operações no território nacional. Assim, a análise prospetiva e a avaliação dos impactos dos contratos de 1.^a geração assumem-se como instrumentos fundamentais, capazes de fundamentar escolhas, apoiar a gestão de riscos e orientar a definição das trajetórias futuras.

Partindo de uma perspetiva geral, procurou enquadrar-se a intervenção regulatória no contexto da mobilidade sustentável e da modernização do setor, abordando igualmente o enquadramento jurídico e jurisprudencial, tanto a nível nacional como europeu. Integraram-se igualmente na análise os contextos institucional e político que suportam a regulação do transporte público de passageiros, identificando-se os principais diplomas legais aplicáveis e as orientações europeias e nacionais que norteiam a atuação da AMT.

¹⁵ [Contratos de Serviço Público de Passageiros de 1.^a Geração - Balanço e Futuro](#).



Por último, e por forma a fortalecer a análise, foi feita uma abordagem de benchmarking ao nível da contratualização no contexto europeu.

Estrutura do Documento

No capítulo seguinte, apresenta-se o enquadramento legal, abordando especificamente algumas das principais alterações que o mesmo provocou na organização do setor.

No capítulo IV, através da caracterização do SPTP em Portugal, descreve-se sumariamente a estrutura institucional e os mecanismos de delegação e partilha de competências decorrentes da descentralização, são abordadas as modalidades de exploração dos serviços, a cobertura geográfica das redes, o dever de informação e comunicação das entidades bem como o financiamento do sistema, salientando-se a importância da transparência e da proximidade com os utilizadores.

Foi ainda elaborada uma análise com recurso a ferramentas de análise estratégica, nomeadamente a Análise SWOT, a Matriz TOWS e a Análise PESTEL, com vista a definir um diagnóstico correto da situação, delinear a estratégia mais adequada e identificar os principais elementos do contexto externo que influenciam os contratos.

Seguidamente, no Capítulo V, analisam-se as principais tendências e desafios do setor dos transportes no mercado português e europeu, bem como o respetivo alinhamento com as políticas europeias de mobilidade e transportes.

No Capítulo V, são analisados os contributos dos *Stakeholders*, AT e Operadores, bem como os resultados da reflexão interna da AMT, destacando-se os principais ensinamentos e melhorias estruturais.

O Capítulo VI e VII, dedicados a uma breve análise de benchmarking e aos princípios da Regulação Económica.

Por último, no Capítulo IX, apresentamos o enquadramento das *Guidelines*, analisamos a mudança de paradigma e refletimos sobre as

dimensões essenciais que devem estar presentes na construção e execução dos CSP. Terminando com as “*GuideLines* CSP 2.0”, cujo enquadramento envolve a clarificação de conceitos e definições fundamentais, culminando na emissão de recomendações e boas práticas que visam reforçar a qualidade, a sustentabilidade e a eficiência dos serviços públicos de transporte de passageiros, começando por assinalar os principais eixos orientadores para o sucesso da nova geração de contratos.

3.

ENQUADRAMENTO



3. ENQUADRAMENTO

A entrada em vigor do Regulamento, bem como do RJSPTP, conformaram uma profunda reforma no modelo de organização do transporte público coletivo em Portugal. Este último diploma, ao estabelecer a repartição de competências entre os diferentes níveis de autoridade, como sejam os municípios, as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais, atribuiu-lhes competências de planeamento, organização e contratualização dos serviços de transporte público de passageiros.

A AMT, por seu lado, ficou cometida de exercer funções de regulação e de supervisão, destacando-se a emissão do PPV¹⁶, instrumento que se tornou condição legal obrigatória para a celebração de CSP, tendo-se estabelecido que qualquer compensação financeira atribuída a operadores de transporte público, no âmbito de OSP, deve obedecer a regras estritas de proporcionalidade e de transparência, de modo a evitar distorções da concorrência¹⁷.

Entendendo-se o SPTP como um serviço de interesse económico geral, prestado ao público numa base não discriminatória, de entre as principais reformas introduzidas pelo RJSPTP, encontra-se, desde logo, a criação das “Autoridades de Transportes”, definidas como “qualquer autoridade pública com atribuições e competências em matéria de organização, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, bem como de determinação de obrigações de serviço público e de tarifários numa determinada zona geográfica de nível local, regional ou nacional, ou qualquer entidade pública por aquela investida dessas atribuições e competências...”

¹⁶ Alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio.

¹⁷ Ponto 2.6.5 das “Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros”. Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial noutros mercados em que opera comercialmente. Para o efeito, o anexo prevê uma separação das contas das atividades de serviço público e das atividades comerciais, bem como um método sólido de repartição dos custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público. O artigo 4.º, n.º 1 e 2, lido em conjugação com o anexo, exige que os custos e as receitas

Por outro lado, todos os operadores que se encontram sujeitos a OSP, com compensação financeira e/ou atribuição de direito exclusivo em razão daquelas obrigações, passaram a estar abrangidos pelo dever de celebração de CSP com a AT competente.

As AT competentes, segundo o RJSPTP, podem ser os Municípios¹⁸ quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, as Comunidades Intermunicipais (CIM)¹⁹ e as Áreas Metropolitanas (AM)²⁰ quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais (que se desenvolvam integral ou maioritariamente na

Figura 1 – Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais



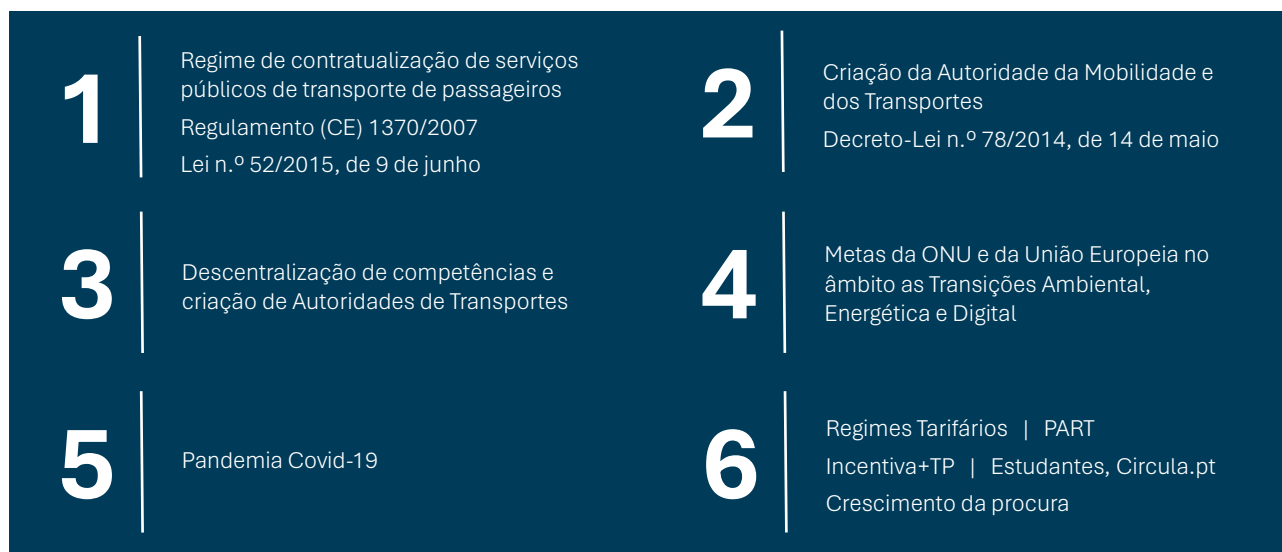
do operador sejam corretamente repartidos entre os serviços públicos (relativamente a cada contrato) e os serviços comerciais.

¹⁸ Artigo 6.º RJSPTP.

¹⁹ Artigo 7.º RJSPTP.

²⁰ Artigo 8.º RJSPTP.

Figura 2 - Marcos Transformadores



respetiva área geográfica), inter-regionais e, ainda, o Estado em situações específicas prevista na Lei²¹.

Os referidos contratos devem ser precedidos de procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório, sem prejuízo da existência de operadores internos²², serviços municipalizados ou exploração direta pelas AT (Estado, Áreas Metropolitanas, Comunidades Intermunicipais e Municípios).

O processo de contratualização está em curso desde 2016, data em que as AT começaram a assumir competências nos termos do RJSPTP, tendo decorrido até 2019 um período de transição²³.

A reforma do setor dos transportes incluiu igualmente uma vertente estruturante de reforço da capacidade institucional das AT, acompanhada pelo financiamento de ferramentas de apoio técnico e pela criação de mecanismos destinados a suportar reduções tarifárias e a expansão da rede. Neste processo, intervieram diversas entidades com competências diferenciadas, designadamente o

Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT) e a própria AMT, assegurando a regulação, supervisão e planeamento estratégico do setor.

A Figura 3 demonstra o percurso desenvolvido de apoio e implementação de medidas no âmbito da aplicação do RJSPTP.

Com vista à prossecução destes objetivos, o Estado implementou múltiplos mecanismos de cofinanciamento dirigidos às AT, procurando simultaneamente estimular a utilização do transporte público e garantir a sustentabilidade económico-financeira dos serviços. Entre os programas de maior relevo destacam-se o PART - Programa de Apoio à Redução Tarifária²⁴ e o PROTransp - Programa de Apoio à Oferta de Transporte Público²⁵ (ambos os programas já concluídos), aos quais se somaram (alguns em substituição outros por fusão) apoios específicos, incluindo regimes de descontos para jovens e transferências extraordinárias durante a pandemia, no quadro do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril.

²¹ Artigo 5.º do RJSPTP.

²² «Operador interno», uma entidade juridicamente distinta, sobre a qual a autoridade competente a nível local ou, em caso de agrupamento de autoridades, pelo menos uma autoridade competente a nível local, exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços.

²³ Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf

²⁴ O PART (Programa de Apoio à Redução Tarifária) foi uma medida governamental portuguesa, financiada pelo Fundo Ambiental, que subsidiava as autoridades de transporte com o objetivo de promover a redução dos preços dos títulos de transportes, assegurando, assim, que o preço não seria um entrave à utilização do transporte público.

²⁵ O PROTransP (Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público) é uma iniciativa portuguesa financiada pelo Fundo Ambiental que visava promover o reforço dos serviços de transporte público e a implementação de novos serviços em regiões que, por terem menos transportes públicos, requeriam financiamento para aumentar essa oferta.

Figura 3 - Resumo Histórico do Acompanhamento da Implementação do RISPTP

CRIAÇÃO DE INSTRUMENTOS REGULATÓRIOS E TARIFÁRIOS (ENTRE 2017 E 2019)

Principais Medidas:

- Regulamento tarifário (Regulamento n.º 430/2019) que estabelece: critérios para criação e atualização de tarifas, transparência na formação de preços, metodologia de contabilidade analítica, relatórios de desempenho dos serviços;
- Definição de regras para: compensações por obrigações de serviço público, auxílios de Estado, controlo anual de compensações financeiras aos operadores.



Estes instrumentos regulatórios foram desenvolvidos com vista a reforçar o controlo do setor, através de medidas que visam assegurar uma utilização eficiente e transparente dos recursos públicos.

ORIENTAÇÕES E CAPACITAÇÃO DAS AUTORIDADES DE TRANSPORTE

Principais Iniciativas:

- Emissão de orientações técnicas para a preparação dos concursos e contratos de serviço público;
- Ações de formação em todo o país dirigidas às autoridades de transporte;
- Elaboração de guiões de apoio à contratualização, incluindo: *roadmap* para contratação de serviços públicos, modelos de caderno de encargos, definição de obrigações de serviço público, critérios de remuneração e compensação financeira.



Estas medidas tiveram como objetivo garantir transparência, concorrência e sustentabilidade financeira dos contratos de transporte público.

SUPERVISÃO, FISCALIZAÇÃO E RECOLHA DE INFORMAÇÃO

Principais Ações

- Obrigação de transmissão de informação pelos operadores para sistemas nacionais de dados;
- Monitorização da execução dos contratos de serviço público
- Definição de indicadores de desempenho, incluindo: pontualidade, regularidade, satisfação dos passageiros, acessibilidade e qualidade do serviço;
- Ações de fiscalização e auditoria, a diversos operadores e autoridades locais.



Reforçou os mecanismos de supervisão do sistema de transportes.

ESTUDOS E DIAGNÓSTICOS DO SISTEMA DE TRANSPORTES

Para melhorar o conhecimento do setor:

- A AMT realizou vários estudos e diagnósticos, nomeadamente sobre: ecossistema ferroviário português, sistemas metropolitanos, transportes em vias navegáveis interiores, mercado do táxi, transporte turístico, direitos dos passageiros.



Estes estudos permitiram apoiar decisões regulatórias e políticas públicas.

IMPLEMENTAÇÃO DE CONCURSOS E CONTRATOS DE TRANSPORTE

- Foram desenvolvidos procedimentos concursais intermunicipais e municipais em grande parte do território nacional;
- Emissão de Pareceres Prévios Vinculativos;
- Controlo das compensações financeiras;
- Análise de modelos económicos dos contratos;
- Avaliação de decisões tarifárias;
- Fiscalização do cumprimento das obrigações de serviço público;
- Criados mecanismos extraordinários de compensação financeira aos operadores;
- Estabelecidas orientações para avaliar sobrecompensações e garantir a continuidade dos serviços essenciais.



A Atividade regulatória da AMT (2016-2020) revelou-se indispensável.

Mais recentemente, foram introduzidos novos instrumentos com incidência direta nos regulamentos tarifários e na estrutura de financiamento dos serviços, nomeadamente o passe gratuito para jovens, o Programa Incentiva+ TP²⁶, o Passe Ferroviário Verde²⁷ e o Circula PT²⁸.

Estas medidas, enquanto materializam a prossecução de objetivos de política pública, como a promoção da acessibilidade, coesão social e sustentabilidade ambiental, implicaram alterações relevantes no quadro regulatório do setor, particularmente ao nível dos regimes tarifários e dos

contratos de serviço público. A sua implementação gerou impactos diretos no equilíbrio económico-financeiro das obrigações contratuais, exigindo a introdução de mecanismos de compensação e de supervisão reforçada.

Neste contexto, a regulação assume um papel central, cabendo-lhe assegurar a harmonização entre os incentivos financeiros, os direitos dos utilizadores e a viabilidade da operação, garantindo que a prossecução do interesse público se concretiza de forma sustentável e transparente.

²⁶ O Programa Incentiva+TP, criado em 2024 através do Decreto-Lei n.º 21/2024 de 19 de março, contemplou a fusão dos programas PART, PROTransP e das verbas extraordinárias alocadas ao financiamento dos transportes (Extra PART), assegurando o financiamento para o sistema de transportes públicos de forma mais robusta, eliminando as condições que atualmente existem, as quais balizam as verbas a afetar a reduções tarifárias e à promoção da oferta do serviço, e que nem sempre se ajustam às necessidades específicas de cada território.

²⁷ O Passe Ferroviário Verde criado através Decreto-Lei n.º 73/2024 de 18 de outubro, é aplicável no transporte público de passageiros disponibilizado pela CP - Comboios de Portugal, E. P. E., designadamente nos serviços previstos no n.º 2 do respetivo DL.

²⁸ O Circula PT, criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 134-C/2024 e regulamentado através da Portaria n.º 322-A/2024/1 de 10 de dezembro é um novo desconto nacional em passes de transporte público (substituindo o Passe Social +), vigente desde janeiro de 2025, e que corresponde a uma modalidade tarifária que confere um desconto, face à tarifa de venda ao público, aplicável aos títulos de transporte intermodais e monomodais de utilização mensal ou de 30 dias consecutivos, válidos para um número ilimitado de viagens. Assim, o Circula PT, que alarga os descontos a um maior número de cidadãos com baixos rendimentos e/ou outras vulnerabilidades, face ao Passe Social+, passando a abranger todo o território continental e deixando de estar confinado às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, pretende incentivar uma maior utilização do transporte público, conduzindo à desejada alteração de comportamentos para uma mobilidade mais sustentável, aplicável a todo o território continental, o que se revela da mais elementar justiça e equidade social.



Nesta medida, e não obstante o efeito positivo de todas estas medidas, a sua aplicação mais ou menos isolada permitiu tornar evidente que as políticas públicas de transporte não se podem restringir a uma dimensão exclusivamente tarifária.

A sustentabilidade do transporte público depende de uma visão integrada que articule o planeamento territorial e regional, a integração modal, a mobilidade suave e os novos modos de transporte, a descarbonização e a inclusão social. O equilíbrio financeiro é apenas uma das vertentes da equação, tão relevante quanto a capacidade de garantir acessibilidade, eficiência energética e qualidade de serviço ao utilizador.

Um dos outros desafios revelados pela execução dos contratos de 1.ª geração reside na interação entre as políticas públicas de mobilidade e os instrumentos contratuais que regulam a prestação dos serviços de transporte. Na prática, muitas das medidas adotadas em matéria de mobilidade, como políticas tarifárias, subsídios à gratuitidade, incentivos à mobilidade suave ou alterações no ordenamento do território, têm impacto direto na procura de transporte público, mas nem sempre são antecipadas ou refletidas nos contratos em vigor e nem sempre se convertem em transferência modal entre o transporte individual (TI) e o transporte público (TP).

Esta desconexão entre política pública e estrutura contratual, criou tensões económicas e operacionais. Se, por um lado, os contratos enfrentaram variações abruptas ou não previsíveis na procura, sem que houvesse a previsão de mecanismos automáticos de compensação adequados, por outro, muitas vezes as AT, foram confrontadas com as necessidades acrescidas de oferta e com pedidos de reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato frequentes, muitas vezes motivados por políticas públicas legítimas, mas não previstas contratualmente.

A experiência recente – bem como os efeitos em cadeia da recente guerra no Médio Oriente – demonstram, uma vez mais, que o modelo contratual, o desenho das políticas públicas e o

contexto económico, precisam de estar intrinsecamente articulados, sob pena de comprometer o equilíbrio económico-financeiro, bem como a estabilidade e a previsibilidade dos contratos.

Importa igualmente reconhecer que a preparação dos procedimentos pré-contratuais associados aos CSP de 1.ª geração ocorreu, em muitos casos, num contexto marcado por uma escassez significativa de dados operacionais fiáveis e sistematizados sobre o funcionamento efetivo das redes de transporte público. Este contexto refletia, em larga medida, a própria fase inicial de implementação do novo modelo institucional introduzido pelo RJSPTP, no qual as AT se encontravam ainda em processo de consolidação das suas competências de planeamento, organização e contratualização do sistema de mobilidade.

Uma parte relevante da informação disponível encontrava-se dispersa e, em larga medida, na posse dos operadores que asseguravam a exploração dos serviços no quadro do regime jurídico anteriormente vigente. Essa informação, frequentemente produzida para fins operacionais próprios, não se encontrava necessariamente estruturada de forma homogénea ou sistematizada para suportar processos de planeamento público ou de modelização contratual em larga escala.

Paralelamente, os mecanismos de recolha, sistematização e partilha de informação no setor ainda se encontravam em fase de desenvolvimento, o que limitou a existência de bases de dados consolidadas que permitissem uma leitura integrada do funcionamento das redes à escala territorial das novas Autoridades de Transportes.

Importa igualmente notar que o modelo de exploração que antecedeu a implementação do RJSPTP assentava predominantemente em concessões atribuídas a operadores privados, nas quais a organização da oferta respondia, em grande medida, a lógicas de viabilidade económica associadas às linhas e serviços com maior procura, não tendo sido concebido, de forma generalizada, com base numa lógica integrada de planeamento



público da rede e de definição explícita de Obrigações de Serviço Público. Neste enquadramento, a informação disponível refletia sobretudo a organização operacional da oferta existente, não correspondendo necessariamente a uma visão integrada do sistema enquanto serviço público planeado e estruturado pelas AT.

Neste contexto, a transição para o novo modelo introduzido pelo RJSPTP - assente na definição e contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros pelas Autoridades de Transportes - representou uma mudança estrutural de paradigma, passando a exigir uma abordagem mais sistemática ao planeamento da rede, à definição da oferta de serviço e à avaliação dos respetivos custos e receitas. Tal mudança implicou igualmente a necessidade de desenvolver progressivamente instrumentos técnicos e bases de conhecimento que permitissem sustentar o novo modelo de governação do setor.

Em consequência desta transição e da limitada disponibilidade de dados estruturados à data da preparação dos concursos, muitos dos pressupostos utilizados na modelização económica e operacional dos contratos tiveram de assentar em estimativas e projeções baseadas na informação disponível, a qual nem sempre permitia captar com precisão os padrões efetivos de procura, a distribuição territorial da utilização ou os custos reais associados à operação. Neste sentido, os CSP de 1.ª geração devem também ser compreendidos como instrumentos que permitiram iniciar um processo de consolidação institucional e de aprendizagem sobre o funcionamento efetivo das redes de transporte público no novo quadro regulatório.

Importa igualmente ter presente que, à data da preparação e lançamento de muitos dos concursos associados aos contratos de 1.ª geração, ainda não se encontrava implementado o Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART), cuja entrada em vigor ocorreu apenas em abril de 2019. Assim, o impacto desta medida estrutural de política pública, designadamente ao nível da redução dos preços dos títulos de transporte e do conseqüente efeito potencial sobre a procura, não era ainda conhecido nem podia ser plenamente incorporado nas

projeções económicas e operacionais que sustentaram a elaboração desses contratos.

A introdução desta política pública veio posteriormente contribuir para alterações relevantes no contexto tarifário e nos padrões de utilização do transporte público, circunstância que não podia ser antecipada no momento da modelização inicial de diversos contratos.

A execução dos contratos de 1.ª geração veio, ainda assim, contribuir para um aprofundamento progressivo do conhecimento sobre o funcionamento do sistema, permitindo às AT dispor hoje de um conjunto mais alargado de informação sobre a procura, a oferta e os custos de exploração. Simultaneamente, a própria execução contratual e os mecanismos de reporte associados passaram a gerar informação mais estruturada sobre o desempenho das redes, constituindo uma base relevante para o aperfeiçoamento futuro dos modelos de planeamento e contratualização.

Não obstante os progressos entretanto verificados, subsistem desafios relevantes ao nível da recolha, sistematização e partilha de dados operacionais no setor, circunstância que continua a exigir um esforço continuado de consolidação da informação que suporta o planeamento, a contratualização e a monitorização do SPTP. Neste sentido, o reforço progressivo da governação de dados e da capacidade de análise do sistema constitui um elemento essencial para a preparação de uma nova geração de contratos assente em pressupostos mais robustos e em conhecimento empírico mais aprofundado sobre o funcionamento das redes.

No setor do transporte público, a qualidade da informação disponível constitui um fator determinante para a robustez da regulação económica e para a adequada modelização dos contratos de serviço público, sendo a **experiência acumulada ao longo deste primeiro ciclo contratual um ativo fundamental para a preparação dos contratos de serviço público de segunda geração.**

4.

O SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS EM PORTUGAL - TRANSFORMAÇÕES INTRODUZIDAS PELO RJSPTP





4. ENQUADRAMENTO

4.1. Estado da Arte

Delegação e Partilha de Competências

Nos termos já referidos, o RJSPTP veio introduzir uma importante inovação na organização e gestão das competências das AT, consagrando os municípios como AT competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros municipais, possibilitando a delegação das suas competências, nomeadamente, nas comunidades intermunicipais ou nas áreas metropolitanas através de contratos

interadministrativos, acordando entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das referidas competências.

Esta figura jurídica veio permitir uma gestão mais flexível e eficiente dos serviços, adequando-os à realidade territorial e às capacidades técnicas e financeiras de cada AT, bem como facilitar a gestão integrada de redes de transporte que ultrapassam os limites administrativos de um único concelho.

CAPÍTULO II

Autoridades de transportes

Artigo 4.º - Atribuições e competências

1 - Constituem atribuições das autoridades de transportes a definição dos objetivos estratégicos do sistema de mobilidade, o planeamento, a organização, a operação, a atribuição, a fiscalização, o investimento, o financiamento, a divulgação e o desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados.

2 - Para prossecução das suas atribuições, as autoridades de transportes têm as seguintes competências:

- a) Organização, planeamento, desenvolvimento e articulação das redes e linhas do serviço público de transporte de passageiros, bem como dos equipamentos e infraestruturas a ele dedicados;*
- b) Exploração através de meios próprios e ou da atribuição a operadores de serviço público, por meio da celebração de contratos de serviço público ou mera autorização, do serviço público de transporte de passageiros;*
- c) Determinação de obrigações de serviço público;*
- d) Investimento nas redes, equipamentos e infraestruturas dedicados ao serviço público de transporte de passageiros, sem prejuízo do investimento a realizar pelos operadores de serviço público;*
- e) Financiamento do serviço público de transporte de passageiros, bem como das redes, equipamentos e infraestruturas a estes dedicados, e financiamento das obrigações de serviço público e das compensações pela disponibilização de tarifários sociais bonificados determinados pela autoridade de transportes;*
- f) Determinação e aprovação dos regimes tarifários a vigorar no âmbito do serviço público de transporte de passageiros;*
- g) Recebimento de contrapartidas pelo direito de exploração de serviço público de transporte de passageiros;*
- h) Fiscalização e monitorização da exploração do serviço público de transporte de passageiros;*
- i) Realização de inquéritos à mobilidade no âmbito da respetiva área geográfica;*
- j) Promoção da adoção de instrumentos de planeamento de transportes na respetiva área geográfica; e*
- k) Divulgação do serviço público de transporte de passageiros.*



Por forma a auxiliar o financiamento das AT foi criado, em 2017, o Fundo para o Serviço Público de Transportes (FSPT)²⁹ que teve como finalidade, entre outras, contribuir para o financiamento e para o funcionamento das AT, apoiando na sua capacitação organizativa e técnica, assim como no desenvolvimento e promoção de sistemas de transportes inteligentes, estudos de planeamento e implementação de sistemas de transportes flexíveis e ainda promover, participar e apoiar a melhoria da imagem do transporte público.

O FSPT, desde a sua criação, tem vindo a atribuir às AT (Municípios, CIM e AM) um financiamento regular destinado a apoiar o seu funcionamento, bem como o investimento e os custos operacionais.

Segundo a informação mais recente publicada no site do IMT, o montante total destinado ao financiamento regular das AT em 2023 situou-se em 5,060 M€, onde se incluem 2,060 M€ atribuídos às Áreas Metropolitanas e 3,0 M€ às Comunidades Intermunicipais e a Municípios que exerceram diretamente as competências de AT.

Para além destes montantes, foram ainda publicados avisos de candidatura com objetivos distintos, no âmbito do financiamento de ações de curta e média duração. Contudo, o que se tem verificado na generalidade das AM e das CIM é que estas verbas se têm demonstrado insuficientes face à dimensão e exigência técnica que estas mesmas competências exigem, o que tem obrigado a um esforço suplementar ao Poder Local.

Em Portugal Continental, até à publicação do Regulamento Delegado (UE) 2023/674 da Comissão de 26 de dezembro de 2022, que altera os anexos ao Regulamento (CE) n.º 1059/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à instituição de uma Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS), existiam 21 Comunidades Intermunicipais e 2 Áreas Metropolitanas. Este relatório fundamenta a sua análise a partir desta

realidade, tendo tido este regulamento aplicação em Portugal a partir de 24 de maio de 2024.

A Nova configuração das NUTS

O Regulamento Delegado (UE) 2023/674 da Comissão Europeia introduziu alterações na divisão territorial das regiões NUTS II em Portugal continental. As alterações mais significativas incluem a criação de novas sub-regiões, a fusão de algumas regiões existentes e a alteração dos limites de outras. Estas mudanças visam refletir melhor as realidades socioeconómicas das diferentes regiões do país e garantir uma distribuição mais equitativa dos fundos europeus.

Alterações nas NUTS II e III:

-Lisboa e Vale do Tejo agrupou os seus 52 concelhos em 3 novas NUTS II: Grande Lisboa, Península de Setúbal e Oeste e Vale do Tejo, desagregando-se em 5 NUTS III: Grande Lisboa, Península de Setúbal, Oeste, Lezíria do Tejo e Médio Tejo.

Desta forma, eliminou uma das NUTS II, a Área Metropolitana de Lisboa. Com estas alterações passam a existir, atualmente, 9 NUTS II em Portugal;

-No Norte, a NUTS III Alto Tâmega foi renomeada para Alto Tâmega e Barroso;

-Foi efetuada a alteração dos limites das NUTS III “Médio Tejo” e “Beira Baixa” pela redistribuição dos municípios de Sertã e Vila de Rei para a NUTS III Beira Baixa. Novas Divisões Administrativas: – o número de NUTS II aumentou de 7 para 9 e a NUTS III aumentou de 25 para 26, refletindo a desagregação da Área Metropolitana de Lisboa e a criação de novas subdivisões para atender às necessidades regionais.

Importa igualmente referir que, em sequência da entrada em vigor da Lei n.º 52/2015 as Áreas Metropolitanas passaram a assumir um papel reforçado enquanto AT. O artigo 10.º do RJSPPT permite às Áreas Metropolitanas delegarem as suas próprias competências de AT noutras entidades públicas. Isto, sem prejuízo de poderem, igualmente, no exercício de tais competências de AT, adotar o modelo de organização que considerarem mais

²⁹ Artigo 12.º - Fundo para o Serviço Público de Transportes do RJSPPT, centrado sobretudo no apoio às autoridades de transporte. Recentemente (já em 2026) este fundo passa a poder intervir diretamente junto dos operadores, num ajustamento destinado a reforçar a eficácia do instrumento na implementação das políticas públicas de

mobilidade e transportes. O novo enquadramento possibilita, assim, o financiamento de projetos nas áreas do transporte ferroviário de mercadorias, da logística urbana, da intermodalidade, da mobilidade ativa e dos modos suaves, bem como de iniciativas relacionadas com serviços TVDE. Este instrumento é gerido pelo IMT sendo que o apoio máximo por candidatura irá aumentar de 75 mil euros para 200 mil euros.



adequado, seja por meio dos respetivos órgãos ou por meio de serviços intermunicipalizados.

A concretização no RJSPTP densifica também o papel das Áreas Metropolitanas enquanto AT. O n.º 2 do artigo 8.º daquele regime estabelece que as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto são as AT competentes relativamente aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam integral ou maioritariamente na respetiva área geográfica, consolidando, assim, a sua centralidade institucional na organização, contratualização e supervisão do sistema de transportes públicos à escala metropolitana.

Acresce que o enquadramento das atribuições e competências das Áreas Metropolitanas em particular nos domínios da mobilidade e dos transportes, encontra suporte no artigo 67.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), encontrando-se definido que constitui atribuição das áreas metropolitanas a participação em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos transportes.

O mesmo regime estabelece como finalidade assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central nas áreas da mobilidade e dos transportes. Integra ainda a esfera de competências das AM o exercício das atribuições transferidas pela administração central, bem como o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram.

Deste modo, num contexto de progressiva transferência e delegação de competências pelo Estado e pelos municípios para as Áreas Metropolitanas no domínio dos transportes públicos de passageiros e da mobilidade, tornou-se necessário dotar estas entidades de instrumentos institucionais e operacionais adequados ao exercício dessas mesmas atribuições. Assim, foi concretizada, primeiro na Área Metropolitana de Lisboa e posteriormente na Área Metropolitana do Porto a constituição de empresas locais de âmbito metropolitano especificamente vocacionadas para o exercício das competências próprias e delegadas no domínio dos serviços públicos de transporte de

passageiros, permitindo assegurar uma resposta mais eficaz, estruturada e especializada às crescentes exigências associadas à gestão da mobilidade à escala metropolitana.

Neste contexto, foram constituídas a Transportes Metropolitanos de Lisboa (TML) e a Transportes Metropolitanos do Porto (TMP), entidades às quais foi delegada uma parte significativa das competências das respetivas Áreas Metropolitanas, designadamente ao nível do planeamento, organização, contratualização e gestão da rede de transportes públicos.

Para além do exercício de competências próprias, designadamente no que respeita à gestão de um sistema de bilhética integrado comum a todos os operadores de SPTP das AM, a TML e a TMP asseguram, nos planos institucional e operacional, a prossecução de um conjunto alargado de competências nos domínios dos transportes e da mobilidade que, por força da lei, pertencem quer às Áreas Metropolitanas, quer às AT que nela delegaram atribuições e que esta, por sua vez, subdelegou na empresa.

Tal modelo pode potenciar ganhos relevantes de eficiência na gestão de recursos e de eficácia na execução das políticas públicas, beneficiando da sua configuração como entidade empresarial de escala metropolitana, dotada de maior agilidade e capacidade operacional.

Em moldes adaptados à realidade intermunicipal, também o eventual agrupamento de CIM para efeitos de contratualização e gestão do serviço público de transporte de passageiros pode traduzir-se em vantagens relevantes, desde logo ao nível da obtenção de economias de escala, da racionalização de recursos e do reforço da capacitação técnica e institucional das entidades envolvidas. Com efeito, a agregação de necessidades, meios e competências pode permitir o lançamento de procedimentos de maior dimensão, com ganhos de eficiência na preparação, contratação, acompanhamento e fiscalização dos contratos.



Acrescem as mais-valias resultantes da articulação entre territórios contíguos e que podem mesmo ser funcionalmente interdependentes, permitindo uma abordagem mais coerente ao desenho das redes, à definição da oferta, à compatibilização tarifária e à integração modal. Esta articulação pode favorecer uma resposta mais ajustada aos padrões reais de mobilidade, que frequentemente extravasam os limites administrativos de cada comunidade intermunicipal, reforçando a conectividade territorial e a continuidade do serviço prestado aos utilizadores.

Um modelo de maior escala pode ainda contribuir para uma maior atratividade dos procedimentos concursais, potenciando a participação de operadores com maior capacidade técnica e financeira, sem prejuízo da definição de soluções contratuais e operacionais ajustadas às especificidades locais. Simultaneamente, pode reforçar a posição institucional das AT na relação

contratual, reduzindo assimetrias de informação e criando melhores condições para o exercício das funções de planeamento, monitorização e fiscalização.

Por outro lado, a partilha de estruturas técnicas e administrativas especializadas pode revelar-se particularmente relevante num setor de elevada complexidade regulatória, operacional e tecnológica, em que nem todas as CIM dispõem, isoladamente, de recursos humanos e financeiros suficientes para assegurar, com o mesmo grau de profundidade, todas as competências que lhes são cometidas. O agrupamento, designadamente para efeitos de contratualização de serviços de transporte de passageiros, pode, assim, constituir um instrumento de robustecimento institucional, favorecendo uma gestão mais integrada e orientada para objetivos de política pública³⁰, sem afastar a necessária

³⁰ Por via da implementação de «Área Coerente de Mobilidade», e.g. «bacia de emprego», área geográfica, com centralidades e polarizações próprias, onde se desenvolvem por motivos económicos, sociais, culturais, laborais e outros- fortes relações de interdependência e se originam deslocamentos que, utilizando os serviços e ou

infraestruturas de transportes e mobilidade, ultrapassam limites administrativos. Este conceito pressupõe, no que se refere aos transportes e mobilidade, uma maior relevância da “região funcional” sobre a “região administrativa”.

consideração pelas especificidades de cada território³¹.

No que a delegação de competências³² diz respeito, verifica-se pela Figura 4 que 88% (245 dos 278) dos Municípios delegam total ou parcialmente competências nas CIM/AM sendo que destes, 11% Municípios (31) detêm ainda contratos provisórios de serviços essenciais encontrando-se, deste modo, numa situação de delegação parcial de competências. Contudo, todos os serviços de transporte, encontram-se em execução ao abrigo de contratos celebrados entre os operadores e as respetivas AT, quer sejam CIM, AM, Municípios ou Administração Central.

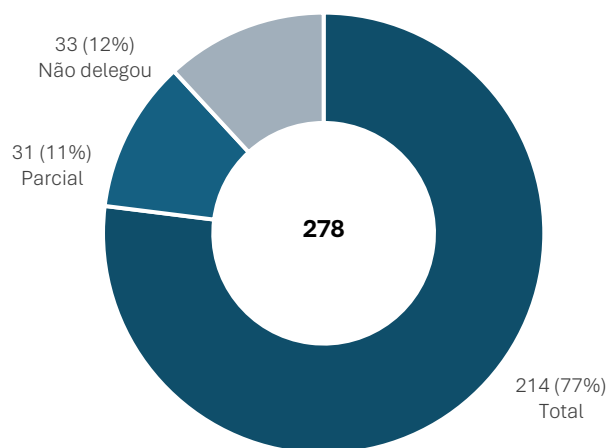
Os restantes 33 Municípios (12%) correspondem a serviços municipais, que se mantêm na esfera de competências dos Municípios, sendo que, destes, 13 Municípios exploram o SPTP sob a forma de Operador Interno ou através de prestação direta Municipal.

Verifica-se também, que é sobretudo nas cidades de média dimensão, a grande maioria capitais de distrito, onde os Municípios assumem diretamente estas competências, não as delegando na respetiva CIM/AM.

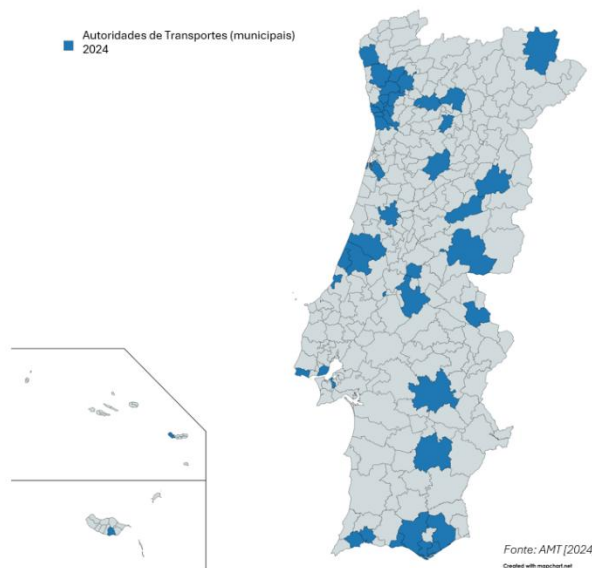
Portugal Continental encontrava-se, em final do ano de 2024, administrativamente organizado em 21 Comunidades Intermunicipais e 2 Áreas Metropolitanas, onde se incluem os 278 Municípios de Portugal Continental. O País tem, ainda, 11 Municípios na Região Autónoma da Madeira e 19 na Região Autónoma dos Açores.

A Figura 4 ilustra também geograficamente a situação em Portugal Continental no que respeita à delegação de competências pelos municípios:

Figura 4 - Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais



Fonte: Dados das Autoridades de Transporte (2025)



³¹ Ver Guião do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros e Linhas Orientadoras - Guião GTAT - https://www.amt-autoridade.pt/media/5327/guiaorjsptp_01-04-2016.pdf

³² Artigo 10.º - Delegação e partilha de competências do RJSPTP.



Cumpra salientar, todavia, a dificuldade em apurar com rigor e atualidade quais os Municípios que delegam e quais os que mantêm competências próprias, dado o carácter dinâmico do setor e as alterações recorrentes verificadas nas redes e linhas de transporte. **Em virtude dessa limitação, deve assegurar-se que, no futuro, seja garantido o envio para publicação sistemática e atualizada desta informação pelas entidades competentes, de modo a reforçar a transparência e a fiabilidade dos dados disponíveis, bem como a sua análise e publicação pela AMT.**

De notar ainda que o setor da mobilidade e dos transportes é particularmente dinâmico, refletindo a evolução das necessidades de deslocação da população, que não são estáticas. Após a pandemia de Covid-19, registaram-se alterações substanciais nos padrões de mobilidade, tendo já as Áreas Metropolitanas recuperado e ultrapassado os níveis de procura pré-pandemia³³.

Ainda assim, as AT continuam a ser confrontadas com a necessidade frequente de proceder a ajustamentos, seja na redefinição de horários e percursos, seja na criação de novas linhas e até mesmo no aumento da oferta em resposta a polos emergentes de geração de mobilidade, ou por alterações nos sistemas tarifários ou ainda devido à indispensável articulação intermodal, mais evidente nas Áreas Metropolitanas, mas igualmente relevante em territórios rurais onde a integração com a ferrovia assume particular importância. Tais ajustamentos traduzem-se muitas vezes nas delegações de competências, que, embora não alterem de forma substancial o modelo em vigor, evidenciam a natureza dinâmica e em constante adaptação do transporte urbano municipal.

Modalidades de Exploração do Serviço Público de Transporte de Passageiros

O RJSPTP veio dispor sobre as formas de exploração do serviço público de transporte de passageiros³⁴, admitindo a exploração direta pelas AT competentes, designadamente: a) com recurso a meios próprios, ou

b) mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público, quer na forma de Operador Interno, quer a outros operadores privados de serviço público, podendo assumir a natureza de contrato de concessão ou de contrato de prestação de serviços.

Contudo, a definição do modelo contratual entre a AT e o operador assume um papel determinante, uma vez que condiciona e determina a repartição de riscos, a política tarifária e os incentivos à eficiência. Entre os modelos mais relevantes destacam-se o *Gross Cost* (prestação de serviços) e o *Net Cost* (concessão) que apresentam diferenças substanciais quanto à atribuição de responsabilidades e à gestão do risco económico-financeiro.

No modelo de *Gross Cost*, o operador é remunerado por um montante por veículo.kilómetro (VKm) previamente estabelecido para a execução do serviço, durante um período definido, não recebendo as receitas tarifárias, que são integralmente arrecadadas pela AT. O risco comercial relativo à evolução da procura e às flutuações de receita é assumido pela AT, enquanto o operador suporta apenas o risco industrial relacionado com a produção do serviço. A remuneração pode, e deverá ainda, estar associada a indicadores de desempenho, qualidade e cumprimento contratual, complementados por mecanismos de bonificação ou penalizações em função das variáveis sob responsabilidade dos operadores. Este modelo confere maior previsibilidade ao operador e reforça o controlo da AT sobre as políticas tarifárias e de acessibilidade, revelando-se adequado em contextos em que o objetivo central é assegurar a coesão territorial e a moderação dos preços para os utilizadores.

Já o modelo de *Net Cost* transfere para o operador a responsabilidade pela recolha das receitas e, assim, tanto o risco industrial como o risco comercial recaem sobre o operador, cuja sustentabilidade financeira do contrato depende simultaneamente da eficiência na gestão dos custos e da capacidade de atrair procura. A AT pode complementar a remuneração através de compensações, sobretudo

³³ Nos territórios fora das Áreas Metropolitanas a utilização do TP não é ainda uma alternativa face ao TI.

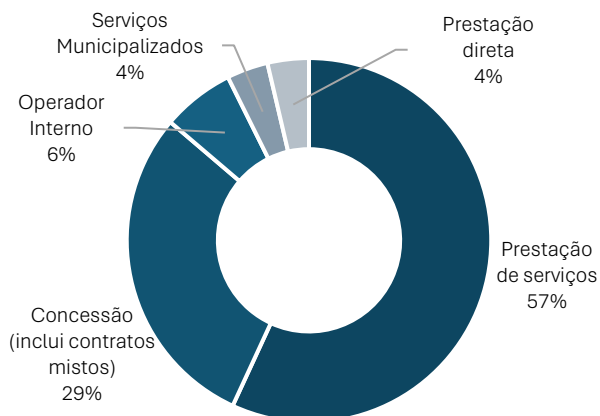
³⁴ Artigo 16.º - Formas de exploração do serviço público de transporte de passageiros do RJSPTP.

para suportar medidas de política pública tarifária ou OSP, mas o equilíbrio económico-financeiro do contrato depende, em grande medida, da *performance* do operador. Este modelo, se por um lado pode permitir potenciar a eficiência e a inovação, na medida em que cria incentivos diretos para a maximização da procura e a racionalização de custos, por outro acarreta riscos acrescidos em territórios de menor densidade ou em contextos de procura volátil, tal como temos vindo a assistir.

Em termos comparativos, o modelo de *Gross Cost* assegura maior intervenção e controlo da AT sobre o sistema, permitindo um alinhamento direto com as políticas tarifárias e uma melhor mitigação dos riscos operacionais. O modelo de *Net Cost* por sua vez, promove uma maior partilha de responsabilidades, mas exige, contudo, mecanismos de regulação mais robustos para salvaguardar a continuidade e a acessibilidade do serviço. A opção entre ambos deve, assim, considerar o enquadramento regulatório, os objetivos de política pública e as especificidades socioeconómicas e territoriais em que o serviço se insere.

A figura infra demonstra a realidade ao nível da modalidade de prestação, verificando-se uma predominância dos modelos de prestação de serviços (57%) relativamente à modalidade de concessão (29%)³⁵.

Figura 5 - Modalidades de exploração



Fonte: contratos de serviço público/AMT (2025)

³⁵ Os contratos provisórios de serviços essenciais foram contabilizados enquanto contratos de prestação de serviços.

Foi analisada ainda a concentração por grupo empresarial, bem como pela titularidade, no âmbito dos contratos e modalidades existentes no SPTP. A tabela que se segue permite demonstrar que os principais grupos empresariais a operar no País, são o Grupo Barraqueiro e o Grupo Transdev, sendo que ambos participam ainda diretamente em alguns dos consórcios, pelo que a sua presença é ainda superior. Relativamente ao peso dos “Outros (nacionais)” de referir que muitos destes ainda operam nas regiões cujos novos contratos se encontram em reformulação ou em curso os respetivos processos concursais, e onde ambos os grupos empresariais, anteriormente referidos, são também detentores de participações em empresas.

No que respeita à presença internacional, para além do grupo Transdev, importa destacar a atuação de diversos operadores estrangeiros no mercado nacional. O Grupo Dan (Israel) e o Grupo Moventis (Catalunha) operam através dos TST, no lote 3 da AML. O grupo Mobicco Group (anteriormente designado National Express Group) assegura operações por via da Alsa Todi Metropolitana de Lisboa, no lote 4 da AML e 2 da AMP. Adicionalmente, o grupo israelita Nateev Express, integrado no Grupo Afifi (Israel), encontra-se presente nas regiões da CIM da Região de Coimbra e da Região de Aveiro, através da Busway. Por fim, refira-se ainda a presença do consórcio constituído pela Xerpa Mobility e pela Monbus (Espanha), responsável pela operação do lote 5 da AMP. Mantendo-se contudo uma predominância de operadores de nacionalidade portuguesa, considerando, como demonstrado na figura 5, a presença quer de operadores internos quer de prestação direta pelos Municípios.

Fonte: contratos de serviço público/AMT (2025)

Nesta medida, e de acordo com o artigo 23.º do RJSPT, as AT competentes podem impor OSP ao operador, “as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis”, sendo estabelecidas por contrato, encontrando-se também estatuído no artigo 24.º 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”, sendo efetuada nos termos do anexo ao Regulamento³⁶.

Cobertura Geográfica da Rede

Existem atualmente a operar no país cerca de 131 entidades³⁷ que prestam SPTP, num total de cerca de 25 mil linhas rodoviárias registadas no sistema de informação nacional (STePP).

No que se refere à extensão da rede rodoviária de transportes públicos regulares verifica-se que, quer ao nível da cobertura da rede, quer ao número de

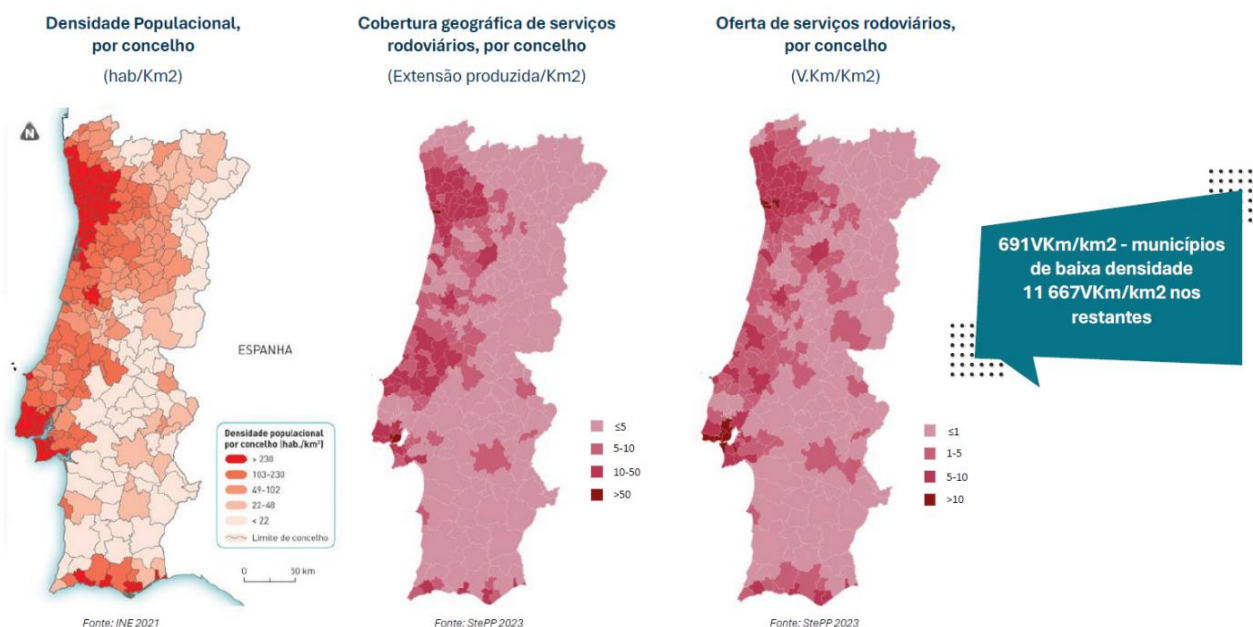
veículos.kilómetro produzidos, as regiões do litoral são as que registam valores mais elevados, acompanhando a distribuição da população nacional.

Contudo, a realidade do país é muito díspar. Segundo a nota estatística “Mobilidade em Territórios de Baixa Densidade”³⁸, publicada em 2023 pela AMT, o valor médio da extensão da rede por área de município é de 2,5km/km² nos municípios de baixa densidade, ascendendo a 11,1km/km² nos restantes municípios (incluindo as Áreas Metropolitanas). Em relação à oferta de transporte regular, os valores médios são de 691VKm/km² nos municípios de baixa densidade e de 11 667VKm/km² nos restantes.

Os mapas infra evidenciam que a oferta de SPTP é mais pronunciada nos municípios que não são de baixa densidade.

Importa igualmente considerar um fator estrutural que caracteriza a operação do transporte público rodoviário em muitos territórios de baixa densidade. Em diversos municípios do interior e em zonas rurais ou periurbanas de menor densidade populacional, a

Figura 7 - Distribuição Geográfica



³⁶ Regras aplicáveis à compensação nos casos referidos no n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento 1370/2007

³⁷ No âmbito da alínea f) do artigo 3.º do RJSPT um «Operador de serviço público», é qualquer empresa ou agrupamento de empresas, públicas ou privadas, ou qualquer entidade pública que presta determinado serviço público de transporte de passageiros.

³⁸ <https://observatorio.amt-autoridade.pt/publicacao/mobilidade-em-territorios-de-baixa-densidade-populacional>



procura efetiva de transporte público encontra-se fortemente associada aos fluxos de mobilidade escolar. Na prática, uma parte significativa da procura diária resulta das deslocações de alunos para estabelecimentos de ensino, sendo frequente que a organização da oferta de transporte regular, nomeadamente horários, percursos e dimensionamento da capacidade, se encontre, total ou parcialmente, alinhada com os circuitos de transporte escolar. Esta é uma realidade que, embora com menos preponderância também se verifica nas áreas urbanas e AM.

Esta realidade decorre, em grande medida, da própria estrutura demográfica e territorial destes territórios, caracterizados por níveis reduzidos de procura regular fora dos períodos escolares, maior dispersão populacional e menor densidade de atividades económicas geradoras de mobilidade. Nestas circunstâncias, os fluxos associados à população escolar constituem frequentemente a principal massa crítica de procura que permite sustentar a operação de determinadas linhas ou serviços, contribuindo para a viabilidade operacional de redes que, de outro modo, apresentariam níveis de utilização muito reduzidos.

Importa igualmente notar que esta interdependência entre transporte público regular e transporte escolar introduz um padrão de sazonalidade nos horários, verificando-se em muitos territórios, uma redução acentuada da oferta e conseqüentemente da utilização do serviço durante períodos não letivos, designadamente nas interrupções escolares e durante os meses de verão. Esta variabilidade sazonal impacta diretamente na procura com implicações relevantes ao nível do planeamento da oferta, da gestão operacional e da avaliação do desempenho das redes, exigindo que os modelos contratuais e os mecanismos de financiamento acomodem esta realidade estrutural, particularmente em territórios onde a procura não escolar é limitada.

Do ponto de vista da organização do sistema, verifica-se assim uma interdependência funcional entre o serviço público de transporte regular de passageiros e o transporte escolar, sendo comum que as mesmas carreiras assegurem simultaneamente ambos os

tipos de deslocação. Tal configuração permite ganhos de eficiência na utilização dos recursos públicos, evitando a duplicação de serviços e promovendo uma maior racionalização da oferta. Contudo, implica igualmente que alterações na organização da rede escolar, na localização de estabelecimentos de ensino ou nos regimes de transporte escolar possam ter impactos diretos na procura e na sustentabilidade de determinadas linhas de transporte público.

Neste contexto, a preparação dos CSP 2.0 deverá ter em consideração esta realidade estrutural, assegurando que os modelos de planeamento da oferta, de avaliação da procura e de modelização económico-financeira incorporam adequadamente o peso relativo dos impactos dos vários tipos de sazonalidades (aulas-sem aulas; verão-inverno; entre outras), neste caso específico da mobilidade escolar em territórios de baixa densidade. Tal consideração revela-se particularmente relevante para a definição de níveis mínimos de serviço, para a calibração dos mecanismos de compensação por OSP e para a avaliação da eficiência e desempenho das redes em contextos de baixa densidade.

Ainda relacionado com as questões da sazonalidade e em especial nas áreas metropolitanas, a variabilidade sazonal da procura exige uma abordagem informada do planeamento da oferta, baseada em dados e análise de padrões de mobilidade ao longo do ano, distinguindo períodos letivos e não letivos, bem como variações entre épocas de verão e inverno, entre outras.

Contudo, importa assegurar que a adaptação da oferta não compromete a previsibilidade e a continuidade do serviço, fatores determinantes para a confiança dos utilizadores e para a atratividade do transporte público. Uma adequação excessiva à procura de curto prazo pode induzir comportamentos de não utilização, ao reduzir a disponibilidade em horários potencialmente relevantes para os utilizadores. O planeamento da oferta de TP implica um equilíbrio entre a eficiência operacional, associada ao ajustamento à procura, e a atratividade e confiança do sistema, que dependem de uma oferta estável e previsível. Uma adaptação excessiva à sazonalidade pode ter impactos negativos na



utilização do transporte público, na medida em que reduz a previsibilidade do serviço, fragiliza a confiança dos utilizadores e contribui para a criação de hábitos de não utilização, reforçando, em última instância, o recurso ao TP. Neste contexto, importa reconhecer que a procura não resulta apenas da oferta existente, sendo também influenciada por esta. Assim, o TP não deve assumir uma lógica meramente reativa à procura, devendo igualmente desempenhar um papel estruturante, induzindo padrões de mobilidade e promovendo a sua utilização de forma consistente ao longo do tempo.

Do mesmo modo, a gestão da frota deve, assim, ser orientada para a maximização da sua utilização, mas enquadrada numa lógica de serviço público que promova a fidelização e o crescimento sustentado da procura.

Neste contexto, importa igualmente reconhecer que, em territórios caracterizados por níveis estruturalmente reduzidos de procura e elevada dispersão territorial, a prestação de serviços regulares de transporte público pode revelar-se particularmente exigente do ponto de vista operacional e financeiro. Nestas circunstâncias, soluções de mobilidade flexível ou sensíveis à procura têm vindo a assumir um papel complementar relevante, permitindo assegurar níveis mínimos de acessibilidade territorial de forma mais eficiente e ajustada às necessidades efetivas da população.

Transporte Flexível

Neste contexto, têm vindo a aumentar as operações de transporte a pedido³⁹, um pouco por todo o país. Estas operações caracterizam-se por serviços de baixa a muito baixa procura que visam garantir uma cobertura mínima no território e oferecer conectividade para, de e dentro de zonas rurais, peri-urbanas⁴⁰ e de baixa densidade, que normalmente

não são tão bem servidas por transportes públicos regulares e enfrentam a concorrência dos modos de transporte privados, por ser muito difícil para o serviço rodoviário de passageiros tradicional apresentar-se como mais atrativo.

Além disso, na maioria das regiões existem diversas áreas fora do alcance das redes de transportes públicos, normalmente habitações disseminadas e zonas rurais. Por outro lado, mesmo em zonas urbanas⁴¹, existem diversos horários (por exemplo noturnos) com falhas no acesso à rede regular, quase sempre focada nos maiores fluxos de procura.

Por conseguinte, o transporte flexível⁴², sensível à procura, tem vindo a constituir uma solução para algumas AT assegurarem uma alternativa viável à oferta de transportes públicos, quer para os cidadãos em geral, quer para grupos-alvo de cidadãos (normalmente pessoas com mobilidade reduzida ou com necessidade de cuidados especiais de saúde).

A este propósito, a AMT publicou um estudo intitulado “Serviço Público de Transporte de Passageiros Flexível em Portugal - Diagnóstico sobre a implementação e relatório da ação de supervisão realizada pela AMT”⁴³, em que é efetuado um diagnóstico das soluções existentes, decorrente das ações de supervisão, o enquadramento legal, bem como um conjunto de recomendações.

A este propósito, foi criado o Regulamento (UE) 2023/955 do Parlamento Europeu e do Conselho de 10 de maio de 2023 que cria o Fundo Social em matéria de Clima introduzindo o conceito de “**pobreza de mobilidade**”, com o objetivo geral de contribuir para uma transição socialmente justa para a neutralidade climática, dando resposta aos impactos sociais da inclusão das emissões de gases com efeito de estufa dos edifícios e do transporte rodoviário no

³⁹ Decreto-Lei n.º 60/2016.

⁴⁰ “Transporte a pedido: Recomendações para uma implementação bem sucedida”, disponível em <https://www.eiturbanmobility.eu/demand-responsive-transport-recommendations-for-successful-deployment/>

⁴¹ Um exemplo desta abordagem é o da TML que, no âmbito de uma alteração contratual, introduziu o transporte flexível. A experiência na execução e monitorização do contrato demonstrou que, em certos contextos, sobretudo em áreas de baixa densidade

populacional ou com procura reduzida e irregular, esta solução permite ajustar a oferta às necessidades reais.

⁴² N.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 60/2016 – estabelece as regras específicas aplicáveis à prestação de TPF, o qual tem como objetivo responder às necessidades de mobilidade nas “situações em que exista uma baixa procura na utilização do transporte público regular ou quando o transporte público regular ou em táxi não dá uma resposta ajustada às necessidades dos cidadãos, designadamente em regiões de baixa

⁴³ <https://amt-autoridade.pt/media/5084/estudo-transporte-flexivel-amt.pdf>



âmbito de aplicação da Diretiva 2003/87/CE⁴⁴. O conceito de pobreza de mobilidade, refere-se à dificuldade ou incapacidade de indivíduos e famílias em suportar os custos do transporte ou em aceder a soluções de mobilidade adequadas, comprometendo o acesso a serviços e atividades essenciais, como o emprego, a educação ou os cuidados de saúde. Esta situação surge, em geral, da combinação de fatores como baixos rendimentos, custos elevados dos combustíveis e a insuficiência ou inacessibilidade de TP, sendo particularmente agravada em territórios rurais, periféricos ou menos desenvolvidos. No contexto da transição climática, a pobreza de mobilidade tende a intensificar-se devido ao aumento dos custos associados ao uso de combustíveis fósseis, afetando sobretudo populações vulneráveis. O regulamento visa mitigar este fenómeno através da criação de instrumentos como o Fundo Social para o Clima, que apoia medidas destinadas a reduzir os custos da mobilidade, promover alternativas de transporte acessíveis e sustentáveis e melhorar o acesso a opções de mobilidade com baixas ou nulas emissões, contribuindo assim para uma transição justa e inclusiva.

Neste âmbito, importa salientar que o desenvolvimento do transporte flexível, em Portugal, tem assentado, em larga medida, na implementação de projetos-piloto, enquanto instrumentos de experimentação e validação de soluções adaptadas às especificidades territoriais e aos padrões de procura, permitindo testar modelos operacionais, soluções tecnológicas e níveis de serviço antes da sua eventual consolidação.

Todavia, a experiência acumulada evidencia que o prazo atualmente previsto para estes projetos-piloto, frequentemente limitado a períodos curtos, designadamente de cerca de 6 meses, se revela, em muitos casos, insuficiente para a recolha de informação robusta e representativa, nomeadamente no que respeita à variação sazonal da procura, à maturação do conhecimento dos utilizadores sobre o serviço e à estabilização dos modelos operacionais e financeiros.

Neste contexto, revela-se necessária a ponderação do alargamento do período de duração dos projetos-piloto, de forma a permitir uma avaliação mais consistente e fundamentada das soluções implementadas, bem como a recolha de dados fiáveis que suportem decisões relativas à sua continuidade, adaptação ou eventual integração em modelos contratuais mais estáveis.

Acresce que, atendendo à natureza dinâmica e adaptativa do transporte flexível, os projetos-piloto devem ser acompanhados por soluções contratuais que permitam ajustamentos durante a sua execução, designadamente quanto a itinerários, horários, zonas de cobertura, tipologia de serviço e meios afetos, evitando a rigidez excessiva em fases iniciais de desenvolvimento.

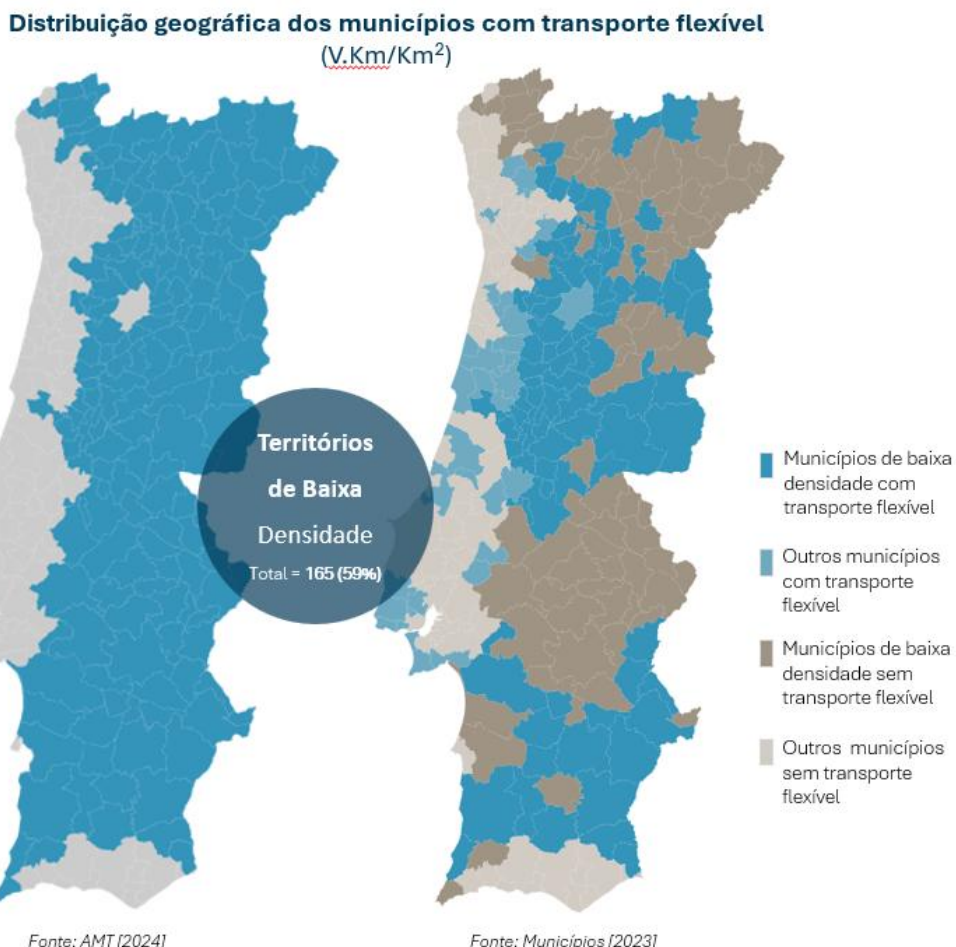
Por outro lado, importa igualmente sublinhar que a implementação e expansão do transporte flexível têm vindo a enfrentar constrangimentos ao nível dos modelos de contratação pública, os quais, em muitos casos, não se mostram plenamente adequados à natureza destes serviços, caracterizados por elevada incerteza, necessidade de adaptação contínua e exigência de rápida implementação.

Com efeito, os procedimentos tradicionais de contratação, marcados pela sua complexidade, morosidade e rigidez, podem constituir um entrave à inovação e à eficiência, dificultando a mobilização de operadores e a adoção de soluções ajustadas às especificidades locais, em particular em territórios de baixa densidade.

Neste sentido, tem vindo a ser identificada a necessidade de promover uma maior flexibilização dos modelos de contratação pública aplicáveis ao transporte flexível, designadamente através da simplificação procedimental, da adoção de soluções contratuais mais ágeis e adaptáveis e da possibilidade de introdução de ajustamentos durante a execução contratual, em função da evolução da procura e do desempenho do serviço.

⁴⁴ Diretiva relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho.

Figura 8 - Transporte Flexível - Distribuição Geográfica



flexibilização deverá igualmente permitir criar condições para a participação de um leque mais alargado de operadores, incluindo operadores locais e de menor dimensão, potenciando a eficiência económica, a sustentabilidade das soluções e a adequação às realidades territoriais específicas.

Em suma, a consolidação do transporte flexível no contexto dos contratos de serviço público de segunda geração dependerá, em grande medida, da articulação entre a valorização dos projetos-piloto enquanto instrumentos de aprendizagem, o alargamento dos respetivos horizontes temporais e a adaptação dos modelos de contratação pública às especificidades deste tipo de serviço, assegurando simultaneamente a eficiência, a sustentabilidade e a coesão territorial.

Dever de Informação e Comunicação

O RJSTP estabeleceu deveres específicos de informação e comunicação⁴⁵ no âmbito dos CSP e das redes de transporte existentes na plataforma STePP, gerida pelo IMT. Cabe aos operadores introduzir anualmente dados operacionais, económicos e técnicos das suas redes, que devem ser validados pelas AT, incluindo caracterização geográfica, horários, tarifários, indicadores de produção, custos, receitas e tipologia da frota.

Apesar da existência deste quadro normativo, a realidade evidenciada através da ação de monitorização do cumprimento das obrigações legais de transmissão de informação por parte de operadores de serviço público de transporte de

⁴⁵ https://amt-autoridade.pt/media/4163/estudo_orientacoes_pnms_31-10-2023.pdf



passageiros regular, previstas no artigo 22.º do RJSPTP (Ano 2022), realizada pela AMT, no decurso da qual se constatou que 45% dos operadores apresentava um preenchimento dos dados no STePP incompleto e que a maioria das AT não valida a informação preenchida pelos operadores, demonstrando uma elevada assimetria na qualidade e no detalhe da informação entre diferentes AT, refletindo diferentes estágios de maturidade no reporte de informação.

Será, porém, importante referir que não ficou claro se as falhas de reporte por parte dos 45% de operadores com preenchimento incompleto resultam na sua totalidade de falhas da responsabilidade do operador ou de problemas tecnológicos da plataforma, uma vez que muitos dos operadores notificados pela AMT referiram ter efetuado o preenchimento em momento anterior, dificultando o exercício das competências sancionatórias por parte da AMT.

O artigo 46.º do RJSPTP estabelece que o incumprimento do dever de informação e comunicação referido no artigo 22.º constitui contraordenação imputável ao operador, sem distinguir dados operacionais essenciais dos acessórios, ou a falta de preenchimento de todos os campos das faltas pontuais em determinado campo.

Acresce que a falta de validação pelas AT não é objeto de responsabilização contraordenacional ou de outro tipo (como impedir o acesso a financiamentos públicos). Trata-se de aspetos que deverão ser melhorados em futuras revisões legislativas, a par da evolução tecnológica da plataforma.

Nesta medida, sinaliza assim, como positiva a articulação que o regime do Incentiva+TP estabeleceu entre o IMT, a AMT e o Fundo Ambiental (atualmente Agência para o Clima⁴⁶) no que se refere à definição da estrutura e do formato da informação a disponibilizar, com base nos princípios da acessibilidade e do reporte único, características que se consideram essenciais para aumentar a quantidade e qualidade dos reportes e a confiança

dos operadores e das AT na utilidade do cumprimento da obrigação de informação e comunicação para a melhoria do sistema como um todo.

Deste modo, conclui-se que, **a plataforma STePP não tem respondido de forma satisfatória às necessidades do setor**, devido a: (i) carregamento incompleto de dados pelos operadores; (ii) ausência de validação consistente por parte das AT; (iii) limitações técnicas no modelo, bem como pelo não cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 22.º, cuja responsabilidade de gestão cabe ao IMT.

Neste sentido, a responsabilidade de gestão deve ser entendida numa perspetiva alargada de quem administra e opera, passando por: assegurar o funcionamento, manutenção e desenvolvimento do sistema, receber, organizar, tratar e disponibilizar a informação transmitida pelas Autoridades de Transportes e pelos operadores, garantindo que essa informação é coerente, atualizada e acessível ao setor, garantir a interoperabilidade e disponibilização pública através da integração de dados provenientes de diferentes entidades (Operadores/AT).

Assim, quando o artigo refere que a gestão é da responsabilidade do IMT, significa que esta entidade não é necessariamente quem produz a informação, mas é quem gere o sistema nacional onde essa informação é centralizada, estruturada e disponibilizada, funcionando como entidade coordenadora do mesmo. Neste sentido propomos que esta questão seja devidamente considerada no RJSPTP. Caso contrário manter-se-á, desta forma, a dificuldade em assegurar a existência de informação, por um lado, mas também em assegurar que a mesma seja rigorosa, fidedigna e atualizada, condição essencial para o conhecimento integral dos CSP e para uma regulação eficaz do setor.

⁴⁶ Criada através do Decreto-Lei n.º 122/2024, de 31 de dezembro, será o organismo central para a concretização das políticas nacionais e estratégicas de ação climática, designadamente o Plano Nacional de Energia e Clima (PNEC 2030). A ApC terá assim como um dos seus objetivos primordiais, responder aos desafios mais ambiciosos em matéria de ação climática, garantindo uma maior capacidade de resposta e fortalecendo o planeamento e a execução em áreas essenciais, como o combate às alterações

climáticas. De entre as principais atribuições destaca-se, assegurar a gestão e a coordenação geral dos fundos, programas e projetos nacionais, europeus e internacionais que tenham por finalidade apoiar políticas ambientais e de transição climática, incluindo nomeadamente: i. O Fundo Ambiental; O Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu (EEA Grants); O Fundo de Modernização; O Fundo Social para a Ação Climática; e O Fundo Azul.



A governação de dados torna-se, assim, elemento central da contratualização. A AMT recomenda a criação de uma plataforma pública de dados de mobilidade, interoperável com sistemas municipais e privados, assegurando transparência e privacidade. Esta plataforma deve cumprir os princípios do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) e das Data Governance Acts europeias, garantindo que a informação recolhida serve simultaneamente a gestão operacional, a fiscalização regulatória e a prestação de contas pública.

Fonte: Orientações para um Programa Nacional de Mobilidade Sustentável⁴⁷

Além das dificuldades já mencionadas, o facto de os dados operacionais e económico-financeiros, apenas serem disponibilizados até 30 de junho do ano seguinte constitui um prazo excessivamente alargado, o que condiciona a atuação das entidades, de entre as quais a AMT que, em determinadas circunstâncias, necessita de informação mais atual e fidedigna para o adequado cumprimento das suas atribuições. **Pelo que se propõe que sejam considerados prazos distintos, passando os dados operacionais a uma periodicidade mensal, até ao dia 15 do mês seguinte e os dados económico financeiros, manter-se o seu preenchimento e validação até ao dia 30 de junho.**

Nesta medida, deve assegurar-se, assim, o reforço dos mecanismos de reporte, validação e atualização da informação disponibilizada na plataforma STePP, ou noutra que se venha a revelar mais adequada e de mais fácil utilização e mais adequada aos desenvolvimentos tecnológicos quer para os operadores, quer para as AT e demais entidades que atuam no setor, garantindo a fiabilidade e a consistência dos dados a nível nacional, condição indispensável para uma regulação eficaz, para o planeamento estratégico e para a promoção de maior

transparência no setor dos transportes públicos. A AMT encontra-se, naturalmente, disponível para fazer parte do processo.

Para além das obrigações de reporte na plataforma STePP, as AT e os operadores encontram-se vinculados ao dever de colaboração com a AMT na prestação de informação, devendo ainda elaborar anualmente um relatório de desempenho⁴⁸, conforme previsto no Regulamento n.º 430/2019 de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março (Regulamento Regras Tarifárias)⁴⁹. Contudo, verifica-se que o grau de detalhe e a qualidade da informação variam significativamente entre AT, tendo apenas cerca de 50% das AT cumprido com este dever de informação relativamente ao ano de 2024⁵⁰.

Complementarmente devem comunicar à AMT os seus tarifários em sequência do cálculo e informação ao setor anualmente.

Neste sentido considera-se que seria importante ponderar a necessidade de um diploma legal que harmonize todos os deveres de informação das Autoridades de Transporte e dos Operadores, definindo, quais os elementos, os prazos, articulando layouts e parametrizando taxonomia.

Financiamento do Sistema

O financiamento⁵¹ do serviço público municipal e intermunicipal provém das receitas tarifárias⁵² e de outras receitas comerciais, bem como de financiamento público destinado a assegurar a prestação dos serviços planeados, conforme estipulado nos contratos.

Como já mencionado, o Estado, por forma a auxiliar o financiamento das AT (nos domínios do planeamento e da coordenação do SPTP) criou o FSPT⁵³ e tem vindo

⁴⁷ https://amt-autoridade.pt/media/4163/estudo_orientacoes_pnms_31-10-2023.pdf

⁴⁸ Embora esta seja uma competência da AT e da AMT, disponibilizar todos estes relatórios, a grande maioria dos mesmos encontram-se disponíveis em <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/>

⁴⁹ Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/consultas-p%C3%BAblicas/consultas-p%C3%BAblicas/altera%C3%A7%C3%A3o-ao-regulamento-n%C2%BA-4302019-de-16-de-maio-que-aprova-regras-gerais-tarif%C3%A1rias-e-procedimentos-de-recolha-e-transmiss%C3%A3o-de-informa%C3%A7%C3%A3o-%C3%A0-autoridade-da-mobilidade-e-dos-transportes/>

⁵⁰ Este ponto será detalhado no ponto Monitorização e ação da AMT.

⁵¹ Artigo 11.º - Financiamento do RJSPTP.

⁵² Alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º do RJSPTP.

⁵³ O qual foi redenominado de Fundo para a Mobilidade e Transportes, bem como alargado o seu âmbito, através do aumento das finalidades e entidades beneficiárias, para que fique alinhado com os objetivos de eficiência, descarbonização, digitalização, sustentabilidade e intermodalidade. A sua regulamentação encontra-se prevista no Decreto-Lei n.º 82/2026, de 7 de abril, que altera, entre outros, o artigo 12.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, passando a ter a seguinte redação "O Fundo para a Mobilidade e Transportes destina-se a auxiliar o financiamento das autoridades de transporte, bem



a criar, ao longo dos últimos anos, mecanismos vários de atribuição de fundos aos transportes públicos, seja no âmbito da redução tarifária (PART⁵⁴) ou da promoção e reforço dos serviços de transporte público (PROTransp⁵⁵).

De referir também o Decreto-Lei n.º 14-C/2020 de 7 de abril⁵⁶, para a atribuição de financiamento e compensações aos operadores de transportes públicos essenciais, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, os apoios extraordinários ao nível das fontes energéticas das viaturas, por via do mecanismo do gasóleo profissional extraordinário, o apoio ao aumento conjuntural dos preços de combustível (OE-FA), ou ainda os apoios no âmbito da descarbonização dos transportes públicos por via do PRR-Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) para aquisição de viaturas limpas.

Mais recentemente foram criados em substituição dos anteriores, os programas, Incentiva + TP⁵⁷ e o Circula PT⁵⁸, bem como a criação do Passe Ferroviário Verde⁵⁹.

Segundo informação constante dos Relatórios de Avaliação do Impacto do PART do IMT⁶⁰, no âmbito dos programas PART e PROTransp, entre 2019 e 2023, foram concedidos 974.447.993 €, acrescidos ainda de uma comparticipação municipal de 183.103.178 €. No âmbito dos apoios extraordinários, face ao aumento dos combustíveis, entre 2021 e 2023, foram atribuídos cerca de 50 milhões de euros a operadores

de serviço público e, em 2023, o PRR na sua componente de mobilidade sustentável, concedeu apoios no montante de 48 milhões de euros para a aquisição de viaturas limpas.

Das várias entidades pagadoras destacam-se: a Direção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF), a Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente (Fundo Ambiental), o IMT, a Direção-Geral de Recursos de Defesa Nacional (DGRDN)⁶¹ e o Gabinete de Prevenção e Investigação de Acidentes com Aeronaves e de Acidentes Ferroviários (GPIAAF), podendo-se agrupar estes montantes de financiamento do sistema em 4 grandes rúbricas: IC – Indemnizações compensatórias, CT- Compensações financeiras, AE - apoios extraordinários (ex. combustíveis), e OI - outros investimentos, nomeadamente, ao nível de material circulante e sistemas de bilhética.

A última estimativa feita pela AMT, considerando todos estes apoios, foi de mais de mil milhões de euros para financiamento do sistema de transportes em Portugal⁶².

Neste contexto, importa sublinhar que o financiamento do sistema de transportes públicos tem vindo a assumir um carácter estrutural na política orçamental do Estado, não se limitando a respostas conjunturais ou extraordinárias. A crescente exigência associada à descarbonização, à modernização

como a promover a mobilidade e funciona sob tutela do membro do Governo res-ponsável pela área da mobilidade, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 82/2026, de 7 de abril”.

⁵⁴ A implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária teve início em abril de 2019, com alterações transversalmente a todos os utentes (passe municipal no montante 30€ e passe metropolitano de 40€, bem como, à redução tarifária ou à gratuidade para grupos alvo específicos, à criação do passe família (no máximo de 80€), entre outros. A título de exemplo na AML, o passe #Sul Fertagus Z1” custava cerca de 109€, o passe “Fertagus-Carris” entre Lisboa e Setúbal tinha um custo de 111,10€, o Passe Lisboa-Seixal da Carris custava 90€.

⁵⁵ Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público, criado pela Lei n.º 2/2020, de 31 de Março (Lei do Orçamento do Estado para 2020, tendo tido a sua primeira Regulamentação através Despacho n.º 5545-B/2020, de 15 de maio. Este despacho estabeleceu as primeiras regras aplicáveis, operacionalizando o programa sob a tutela do Fundo Ambiental e sucessivas atualizações anuais. Para efeitos de avaliação do Programa, cada CIM deve remeter ao Fundo Ambiental o relatório anual de execução do PROTransp de 2022 até ao dia 15 de fevereiro de 2023, contendo obrigatoriamente a informação estabelecida nas alíneas do n.º 11 do Despacho n.º 3387-A/2021, de 29 de março.

⁵⁶ <https://www.amt-autoridade.pt/media/3797/metodologia14c.pdf>

⁵⁷ Que estabelece o regime jurídico do Programa de Incentivo ao Transporte Público Coletivo de Passageiros, o qual substitui o Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) nos transportes públicos coletivos de passageiros e o Programa de Apoio à Densificação e Reforço da Oferta de Transporte Público (PROTransp), bem como verbas extraordinárias alocadas ao financiamento dos transportes (Extra PART). O programa

Incentiva +TP é financiado, em 2024, por consignação de parte das receitas das taxas de carbono, no valor de € 360 000 000, acrescida de € 50 000 000, de modo a assegurar a manutenção dos preços dos passes de transportes públicos vigentes em 2023, como medida excepcional de mitigação dos efeitos da inflação.

⁵⁸ Vem substituir o Passe Social + e inclui condições de elegibilidade mais alargadas, destinado a quem auferir baixos rendimentos ou apresenta outras vulnerabilidades em todo o território nacional. A medida serve de forma de incentivo ao uso de transporte público em todo o país, para além de ser “uma medida da mais elementar justiça e equidade social”.

⁵⁹ O passe inclui os intercidades (2ª classe e reserva antecipada 24h), Inter-regionais (2ª classe), urbanos de Coimbra e urbanos fora da área metropolitana do Porto e Lisboa. É um produto acessível porque estabeleceu um valor de 20 euros para esta oferta, tendo sido utilizado no último ano, por mais de 120 000 novos clientes de passe, num total de mais de 650 000 passes vendidos, o que representa mais de 13 milhões de euros de receita para a CP.

⁶⁰ <https://app.powerbi.com/view?e=eyJrjoindQ5OTk3ZTUtMDNiOC00MDNiLWFwZjQ1MzVkZDYzZDNjYzIzIiwidCI6IjJzMDIjZjFkZmJlUjNDFEwMS05OGFmLTQ2NDQ2NiY2MjU3NSIsImMiOiJh9>

⁶¹ Entidade que procede aos pagamentos das compensações por via do Passe de Antigo Combatente que oferece isenção de pagamento nos transportes públicos (passe intermodal/municipal) a titulares do Cartão de Antigo Combatente ou respetivos viúvos(as). É gratuito, válido em todo o território nacional para a Área Metropolitana ou CIM de residência.

⁶² Incluindo apenas PART e PROTransp.



tecnológica e ao reforço da coesão territorial impõe previsibilidade e estabilidade financeira plurianual.

No relatório elaborado no âmbito da proposta de Orçamento do Estado para 2026, o Governo português define como prioridade estratégica a melhoria da qualidade do serviço e o reforço do transporte coletivo, promovendo uma mobilidade sustentável, acessível e integrada em todo o território. A política pública de mobilidade e infraestruturas para 2025-2026 assenta em três eixos estruturantes: (i) modernização do transporte coletivo; (ii) transição energética e digital; e (iii) coesão territorial.

Esta orientação confirma a consolidação do transporte público como prioridade estratégica nacional, alinhando o esforço orçamental com os objetivos de política pública anteriormente identificados e reforçando a necessidade de que os contratos de 2.ª geração sejam concebidos em articulação com esta estabilidade financeira e programática.

A crescente complexidade dos padrões de mobilidade, impulsionada pela urbanização, pelas transformações demográficas e pela digitalização, exige modelos contratuais mais ágeis e colaborativos, capazes de responder a variações na procura, de incentivo, de inovação e de uma maior eficiência na alocação de recursos, distribuindo riscos entre o setor público e o privado. Paralelamente, a integração das políticas de descarbonização e de coesão territorial deve estar no centro das decisões contratuais, assegurando que os serviços públicos de transporte contribuem efetivamente para a redução das desigualdades e para a neutralidade carbónica.

Assim, os CSP 2.0 devem evoluir de instrumentos eminentemente administrativos para mecanismos dinâmicos de governação e parceria, alinhados com os objetivos de política pública e preparados para enfrentar os desafios de um sistema de mobilidade em permanente transformação.

Integração entre Transporte, Mobilidade e Território⁶³

O planeamento urbano e territorial é o alicerce da política de mobilidade, na medida em que transportes e território se influenciam mutuamente. Por sua vez, o crescimento das cidades determina a procura de transporte e as opções de mobilidade moldam o desenvolvimento urbano.

A relação entre transporte, mobilidade e território constitui uma das dimensões centrais das políticas públicas contemporâneas. Tradicionalmente tratadas como áreas autónomas, transportes enquanto política setorial e ordenamento do território enquanto política espacial, estas dimensões revelam-se, na prática, funcionalmente indissociáveis.

A relação entre transporte e território é estruturalmente bidirecional. Por um lado, o território condiciona a mobilidade. Os padrões de uso do solo, a densidade urbana e a localização das atividades, determinam a procura de transporte e influenciam a escolha modal. Cidades dispersas geram maior dependência do automóvel individual; áreas de elevada densidade tornam economicamente viável o transporte público coletivo; modelos de uso misto do solo reduzem distâncias médias e a necessidade de deslocações longas. Territórios mal planeados produzem custos públicos acrescidos, tanto em investimento, como em externalidades ambientais e sociais.

Por outro lado, os sistemas de transporte estruturam o território. A localização de infraestruturas e a qualidade da oferta de serviço moldam padrões de urbanização e dinâmicas económicas. Estações ferroviárias e interfaces intermodais tendem a gerar polos urbanos, os corredores estruturantes criam novas centralidades, as infraestruturas rodoviárias extensivas podem induzir expansão periférica, a ausência de transporte contribui para isolamento e desertificação. **O transporte atua, assim, como instrumento indireto de ordenamento territorial.**

⁶³ Este subcapítulo foi desenvolvido tendo por base diversos documentos nacionais e europeus, dos quais se destacam: OECD (2017), The Governance of Land Use in OECD Countries; European Environment Agency (EEA) (2020). Transport and Environment Report; European Commission (2020). Sustainable and Smart Mobility Strategy;

European Commission (2019). The European Green Deal; OECD (2021). Rebuilding Infrastructure for a Sustainable Future; PNPOT (Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território) – versão revista (Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2020); Guia PMUS – IMT/APA; PNEC 2030 – Plano Nacional Energia e Clima, bem como em estudos anteriores da AMT.



Nos últimos anos, a abordagem conceptual evoluiu de uma **visão centrada na mobilidade enquanto fluxo, para uma perspetiva centrada na acessibilidade**. A questão central deixa de ser a forma como as pessoas se deslocam e passa a ser a capacidade de **acesso a oportunidades**. A acessibilidade depende de múltiplos fatores: distância, tempo de viagem, custo, frequência e conetividade intermodal e constitui indicador fundamental de equidade territorial. Territórios com fraca conetividade apresentam níveis mais elevados de exclusão estrutural, mesmo quando formalmente integrados na rede nacional.

A integração entre transporte e território ganha particular relevância quando a mobilidade é tratada como dimensão de interesse público ou como expressão do Estado social. Nessa circunstância, o território não pode gerar exclusão estrutural decorrente de ausência de acessibilidade mínima. Impõe-se, assim, garantir níveis adequados e mínimos de serviço público, assegurando a articulação entre planos de mobilidade sustentável e instrumentos de gestão territorial, promover a coordenação institucional entre as AT Intermunicipais e os municípios e introduzir avaliações territoriais de impacto para novos investimentos em infraestrutura.

O aumento do congestionamento urbano constitui uma manifestação concreta da falta de integração eficaz entre transporte e ordenamento do território. Quando o crescimento urbano se desenvolve de forma dispersa, com baixa densidade e forte dependência do automóvel individual, o resultado é uma pressão acrescida sobre a infraestrutura rodoviária, traduzindo-se na redução da velocidade comercial do transporte público rodoviário. Esta diminuição da velocidade não é apenas um problema operacional: representa uma consequência estrutural de opções territoriais desarticuladas da política de mobilidade.

A redução da velocidade comercial tem impactos diretos no desempenho dos operadores. Para manter níveis de serviço e cumprir horários contratualizados, pode ser necessário aumentar o número de veículos e de motoristas, elevando os custos operacionais. Simultaneamente, deterioram-se indicadores de

pontualidade, regularidade e fiabilidade, afetando a qualidade do serviço e, nos modelos em que o operador assume o risco de procura, compromete o nível de receitas. Assim, o congestionamento atua como fator exógeno que fragiliza os CSP.

Ainda neste enquadramento, medidas como a implementação de faixas BUS dedicadas (nas grandes cidades), corredores de prioridade semaforizada e a reorganização do espaço público assumem um papel estruturante. Ao garantir prioridade física ao TP, as faixas BUS contribuem para estabilizar e aumentar a velocidade comercial, reduzir a variabilidade dos tempos de viagem e melhorar indicadores de fiabilidade e regularidade. Estas medidas não representam apenas uma intervenção operacional, mas uma opção de política territorial que reequilibra a afetação do espaço viário em função do interesse público e da eficiência operacional.

De igual modo, as limitações ao TI nos centros urbanos, como zonas de acesso condicionado, áreas de emissões reduzidas, portagens urbanas ou restrições de estacionamento podem constituir instrumentos complementares de gestão da procura. Ao desincentivar o uso do automóvel em áreas urbanas densas e bem servidas por TP, estas políticas reduzem o congestionamento estrutural, melhoram a eficiência energética do sistema e reforçam a competitividade do transporte coletivo.

Neste contexto, confirma-se que a integração entre transporte e território não é uma mera opção técnica, mas uma condição estrutural para a eficiência económica, sustentabilidade ambiental e justiça territorial.

A mobilidade deve ser planeada como política territorial, prevenindo padrões urbanos geradores de congestionamento, regulada como serviço público, assegurando prioridade efetiva ao TP, avaliada com base na acessibilidade, e não apenas na fluidez do tráfego e financiada como infraestrutura estratégica de desenvolvimento. A ausência dessa integração pode gerar ineficiências sistémicas, reduzir a competitividade do TP, agravando desigualdades territoriais e comprometendo os próprios objetivos do ordenamento do território. Perpetuando-se um

modelo urbano que alimenta o congestionamento e penaliza o desempenho operacional.

A AMT, nos vários estudos que desenvolveu⁶⁴, defende que a mobilidade deve ser tratada como uma função estruturante do território, integrada no ordenamento urbano e alinhada com as políticas nacionais, regionais e locais. A visão atual de urbanismo sustentável, inspirada no Pacto Ecológico Europeu⁶⁵ e na Nova Agenda Urbana da ONU, baseia-se na proximidade funcional e na promoção dos modos ativos e do transporte coletivo.

Deste modo, e por forma a garantir coerência entre planeamento e execução, **devem ser adotados indicadores de mobilidade sustentável, como a acessibilidade, a densidade servida e a eficiência energética, integrados nos Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS)⁶⁶ e nos Instrumentos de Gestão Territorial.**

“A fim de garantir um quadro único eficaz que responda aos desafios da mobilidade urbana, os nós urbanos devem estabelecer um PMUS, que consista num plano integrado, abrangente e a longo prazo para a mobilidade dos transportes de passageiros e mercadorias em toda a zona urbana funcional. Esse plano deve incluir objetivos, metas e indicadores para aferir o desempenho atual e futuro dos sistemas de transportes urbanos, pelo menos, em matéria de emissões GEE, congestionamentos, acidentes e ferimentos, quotas modais e acesso aos serviços de mobilidade, bem como dados sobre a poluição atmosférica e sonora nas cidades”.

COM (2021) 812 final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes

Nesta medida o IMT recomenda que os Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS)⁶⁷ sejam desenvolvidos como instrumentos estratégicos integrados de planeamento da mobilidade, destinados a melhorar a acessibilidade, a qualidade de vida urbana e a sustentabilidade ambiental. Estes planos devem responder aos desafios da mobilidade urbana, reduzindo emissões, congestionamento e acidentes, enquanto promovem modos de transporte mais sustentáveis.

O processo de elaboração de um Plano de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS)⁶⁸ baseia-se numa abordagem integrada e participativa, estruturada em princípios orientadores e num ciclo de planeamento composto por várias fases sucessivas, desde a análise inicial até à implementação e monitorização do plano.



⁶⁴ AMT (2023) - Orientações para a Elaboração de um Programa Nacional de Mobilidade Sustentável, disponível em https://amt-autoridade.pt/media/4163/estudo_orientacoes_pnms_31-10-2023.pdf


⁶⁵ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF

⁶⁶ Recomendação (UE) 2023/550 da Comissão de 8 de março de 2023 sobre os programas nacionais de apoio ao planeamento da mobilidade urbana sustentável. O IMT produziu um conjunto de orientações para a elaboração dos mesmos, bem como uma linha de apoio financeiro, disponíveis em https://www.imt-ip.pt/wp-content/uploads/IMI/Portugues/Planeamento/MobilidadeeTransportes/Documents/Guia_PMUS.pdf

⁶⁷ Disponível em: https://www.imt-ip.pt/wp-content/uploads/IMI/Portugues/Planeamento/MobilidadeeTransportes/Documents/Guia_PMUS.pdf

⁶⁸ Em Portugal, a Primeira Geração de instrumentos de planeamento da mobilidade urbana, é constituída por um conjunto de documentos amplamente variável, quer ao nível da visão e dos objetivos que pretendiam alcançar, quer da estrutura e metodologia adotadas para a sua execução. Assiste-se assim à coexistência de documentos de caráter mais estratégico, como Planos de Mobilidade e Transportes (PMT), Planos Intermunicipais de Mobilidade e Transportes, Estratégias para a Mobilidade Sustentável, Planos Municipais de Mobilidade, Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS – 1ª geração) e, de outros, de caráter mais operacional como os Estudos de Trânsito, ou os Planos de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS).

Figura 5 - Princípios e objetivos dos PMUS⁶⁹




PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

A elaboração de um PMUS assenta em oito princípios orientadores, que garantem a coerência e qualidade do processo de planeamento.

- Planeamento da mobilidade à escala da área urbana funcional, considerando os fluxos de deslocação entre cidade e áreas envolventes;
- Cooperação institucional entre diferentes níveis de governação e setores de política pública;
- Participação ativa de cidadãos e partes interessadas;
- Avaliação do desempenho atual e futuro do sistema de mobilidade com base em indicadores;
- Definição de uma visão estratégica de longo prazo, acompanhada de um plano de implementação;
- Integração de todos os modos de transporte, promovendo soluções de mobilidade sustentável;
- Estabelecimento de mecanismos de monitorização e avaliação contínua;
- Garantia da qualidade técnica do plano, incluindo equipas multidisciplinares e instrumentos de autoavaliação.

O planeamento deve ainda refletir a diversidade regional, através de matrizes de coerência territorial que adaptem as metas de mobilidade às especificidades de cada região, promovendo uma transição justa. Devem também integrar matrizes de



OBJETIVOS GERAIS DO PMUS

Os PMUS devem contribuir para cinco objetivos estruturantes:

- Melhorar a segurança da mobilidade;
- Aumentar a eficiência do sistema de transportes;
- Promover a sustentabilidade energética e ambiental;
- Reforçar a sustentabilidade socioeconómica da mobilidade;
- Melhorar a acessibilidade, inclusão e coesão territorial.

Ciclo de elaboração do PMUS (composto por quatro fases principais):

- Preparação e análise – definição do enquadramento, criação das estruturas de trabalho e diagnóstico da situação da mobilidade;
- Desenvolvimento de estratégias – definição da visão, objetivos, metas e cenários para o sistema de mobilidade;
- Planeamento de medidas – seleção de pacotes de medidas e preparação da implementação, incluindo financiamento e responsabilidades;
- Implementação e acompanhamento – execução das medidas, monitorização dos resultados e eventual revisão do plano.

desempenho territorial e ambiental, com metas verificáveis e incentivos financeiros automáticos, transformando a contratualização num verdadeiro instrumento de política pública.

⁶⁹ Fonte: IMT (2024) Orientações para a Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana Sustentável, disponível em: <https://www.imt-ip.pt/wp->

content/uploads/IMT/Portugues/Planeamento/MobilidadeeTransportes/Documents/Guia_PMUS.pdf



Por outro lado, por forma a assegurar coerência institucional, são necessários mecanismos de coordenação regional e intermunicipal que articulem de forma muito dinâmica o planeamento, com vista à contratualização, e a execução contratual e, se possível, o planeamento e a execução contratual deveriam ser apoiados por ferramentas digitais como um Sistema Nacional de Informação e Monitorização da Mobilidade (SNIMM), que permitiria uma governação dinâmica, com revisões periódicas dos contratos baseadas em evidências e desempenho.

AMT defende ainda um regime legal vinculativo para a elaboração, implementação e monitorização de PMUS, de forma a associar tais procedimentos à própria execução de contratos de serviço público⁷⁰.

Esta é uma questão particularmente sensível e que os operadores têm identificado como perturbadora da estabilidade contratual. Na verdade, a ausência de um verdadeiro sistema de informação e de uma contínua necessidade de capacitação técnica por parte das AT, aliada a grandes alterações dos padrões de mobilidade, conjugadas com políticas públicas por vezes pontuais, tornam o planeamento um aspeto determinante na estabilidade contratual.

Em síntese, a integração entre coordenação regional, planeamento urbano, contratualização e regulação, com apoio em dados reais, poderá permitir definir um novo paradigma do sistema de mobilidade: um modelo mais integrado, mensurável e evolutivo, onde cada contrato e cada investimento contribuem de forma tangível para a competitividade, coesão e neutralidade carbónica, de cada região e, conseqüentemente, do País.

RECOMENDAÇÃO (UE) 2023/550 DA COMISSÃO de 8 de março de 2023 sobre os programas nacionais de apoio ao planeamento da mobilidade urbana sustentável (PMUS)

1.4. Coordenação a nível local para sinergias entre abordagens setoriais e de ordenamento do território

O desenvolvimento de PMUS exige uma abordagem integrada que aborde duas dimensões: a integração da mobilidade urbana no planeamento da rede de um sistema de transportes («abordagem de rede») e a integração numa estratégia transetorial de desenvolvimento urbano sustentável («abordagem de base local»). Os transportes constituem uma parte vital de uma abordagem eficiente e eficaz da abordagem integrada do ordenamento territorial a nível urbano/local. Conseqüentemente, os PMUS devem ser preparados e aplicados em regime de estreita coordenação com os planos de mobilidade local e regional, os planos de ordenamento territorial e os planos setoriais pertinentes. Para além de um melhor alinhamento dos PMUS com os objetivos das políticas setoriais, tal também reduz os encargos administrativos para as autoridades locais. Os Estados-Membros devem assegurar a compatibilidade e a coerência entre os objetivos da política setorial e o planeamento da mobilidade urbana:

- apoiando as cidades na conversão das metas europeias e nacionais em políticas urbanas locais, estratégias e documentos de planeamento, tais como PMUS, planos de logística urbana sustentável, planos de ação em matéria de energia sustentável e clima, contratos climáticos e acordos urbanos ecológicos;

- dando resposta às necessidades e especificidades das cidades e das zonas urbanas em estratégias e documentos de planeamento nacionais ou regionais abrangentes, tais como planos nacionais e regionais de transportes, quadros políticos nacionais para a implantação de infraestruturas para combustíveis alternativos, planos nacionais em matéria de energia e clima e estratégias de saúde pública; estratégias de desenvolvimento urbano sustentável; - dando resposta às necessidades e especificidades das cidades e zonas urbanas nas ações nacionais relativas aos compromissos europeus e internacionais, como o Semestre Europeu e os planos de trabalho relativos aos corredores da rede principal da RTE-T.

⁷⁰ "Obrigações de Serviço Público Verdes" (AMT 2023) - <https://www.amt-autoridade.pt/media/4308/estudoospverdesfinal.pdf>



Monitorização e Ação da AMT ⁷¹

A este respeito, importa referir que a AMT tem feito um particular esforço de informação, esclarecimento e pedagogia junto das AT, do qual destacamos um vasto conjunto de ações descritas no quadro infra⁷².

A emissão de orientações às AT sobre os elementos que devem acompanhar/fundamentar a apresentação de um pedido de emissão de parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados; ou sobre

Alterações promovidas aos contratos em vigor, tendo em conta a legislação nacional e europeia sobre contratualização de serviços públicos e compensações financeiras;

Foram promovidas:

- A promoção de ações de formação ministradas em todo o País junto das AT;

- A divulgação das orientações públicas no sentido que, associada à contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros, há uma regra geral de submissão à concorrência, sendo o recurso ao ajuste direto limitado pelas situações previstas na lei, designadamente no Regulamento (CE) 1370/2007, na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e no Código dos Contratos Públicos.

- Transmissão de orientações quanto a indicadores de supervisão e fiscalização de serviço público a incluir nos contratos, onde constam, a título meramente exemplificativo: índices de pontualidade e de regularidade; disponibilização de livro de reclamações; número de reclamações; inquéritos de satisfação ao cliente; taxa de disponibilidade dos meios mecânicos de acesso; taxa de disponibilidade das máquinas automáticas de venda de bilhetes; veículos com piso rebaixado; veículos com climatização; efetivo médio de motoristas e operadores de revisão e venda de bilhetes; lista das tipologias/modos de veículos da frota, indicando para cada, por exemplo: acessibilidade a pessoas com mobilidade reduzida; locais, horários e canais de atendimento ao público; disponibilização de informações em website, app própria, em pontos de acesso a rede (paragens/estacoes/terminais) ou nos veículos e em língua estrangeira e braille; número de acidente e incidentes nos veículos ou ruído produzido pelo material circulante,

- Elaboração de guiões de apoio ao adequado processo de contratualização de obrigações de serviço público, em articulação com o Grupo de Trabalho para a Capacitação das Autoridades de Transportes (GTAT), especificando orientações anteriores e melhor explicitando todo o enquadramento⁷³.

⁷¹ Disponíveis em: <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/>

⁷² Informação aos Stakeholders - Emissão de Parecer Prévio Vinculativo da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes – Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (2017) https://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informa%C3%A7%C3%A3o_stakeholders.pdf
<https://gtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf>
A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes e o novo Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros – Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (2016) <http://www.amt-autoridade.pt/media/1220/workshop-11-10-versão-10-10.pdf>;
https://www.amtautoridade.pt/media/1587/csite_l-52_2015-09_06_acoesformacao2018.pdf
https://www.amtautoridade.pt/media/1604/csite_acoes_de_formacao_atualizacao.pdf - <https://www.amtautoridade.pt/media/1739/informa%C3%A7%C3%A3o-regulamento-ajustes-diretos.pdf>
Informação à Autoridades de Transporte - Indicadores de monitorização e supervisão Lei n.º 52/2015, de 9 de junho. https://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf
Roadmap para a contratualização de serviços públicos grupo de trabalho para a capacitação das Autoridades de Transportes, (2018). <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>
GUIÃO DE APOIO À PREPARAÇÃO E CONDUÇÃO DE PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS. <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/guic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>

Projeto de Regulamento de definição de regras e princípios gerais tarifários no âmbito do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, (2019). <https://www.amt-autoridade.pt/consultas-p%C3%BAblicas/consultas-p%C3%BAblicas/projeto-de-regulamento-de-defini%C3%A7%C3%A3o-de-regras-e-princ%C3%ADpios-gerais-tarif%C3%A1rios-no-%C3%A2mbito-do-regime-jur%C3%ADdico-do-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico-de-transporte-de-passageiros/>
ORIENTAÇÕES - OBRIGAÇÕES DE REPORTE E PUBLICITAÇÃO DE OBRIGAÇÕES DE SERVIÇO PÚBLICO – PRORROGAÇÃO DE PRAZO, (2020). https://www.amt-autoridade.pt/media/2452/covid-19_obrigacoes_reporte_publicitacao_osp.pdf
Projeto de Regulamento «Alteração ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, que aprova regras gerais tarifárias e procedimentos de recolha e transmissão de informação à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, (2020). <https://www.amt-autoridade.pt/consultas-p%C3%BAblicas/consultas-p%C3%BAblicas/altera%C3%A7%C3%A3o-ao-regulamento-n%C2%BA-4302019-de-16-de-maio-que-aprova-regras-gerais-tarif%C3%A1rias-e-procedimentos-de-recolha-e-transmiss%C3%A3o-de-informa%C3%A7%C3%A3o-%C3%A0-autoridade-da-mobilidade-e-dos-transportes/>
https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf
Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes, (2019). https://www.amt-autoridade.pt/media/2093/prestacao_direta_servicos_transporte_pubpassageiros_at.pdf
Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, (2019). https://www.amt-autoridade.pt/media/2227/alteracaoregiurtransitorio_l52_2015_9jun.pdf

⁷³ Contratualização de Obrigações de Serviço Público – Orientações - [Conhecimento Transversal](https://www.amt-autoridade.pt/conhecimento-transversal/)



Neste sentido, foi ainda elaborado e publicado o “Regulamento de definição de regras e princípios gerais tarifários no âmbito do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros” – “Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio da AMT⁷⁴”, o qual foi posteriormente atualizado, introduzindo-se e especificando a realização, pelas AT, de relatórios anuais relativos a cada serviço público e respetivas OSP⁷⁵, conforme resulta do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, que estatui a obrigação de elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as OSP da competência da mesma autoridade.

A AMT procedeu ao levantamento do número e a identificação das AT que apresentaram relatórios de desempenho, entre 2016 e 2024, em conformidade com o Regulamento de Regras Tarifárias.

Com base numa amostra de 91 AT, compreendendo 23 entidades intermunicipais (2 AM e 21 CIM), 62 Municípios e 6 operadores internos do Estado, foi possível constatar um nível global de cumprimento reduzido. no que respeita à apresentação destes relatórios.

⁷⁴ <https://www.amt-autoridade.pt/consultas-p%C3%BAblicas/consultas-p%C3%BAblicas/altera%C3%A7%C3%A3o-ao-regulamento-n%C2%BA-4302019-de-16-de-maio-que-aprova-regras-gerais-tarif%C3%A1rias-e-procedimentos-de-recolha-e-transmiss%C3%A3o-de-informa%C3%A7%C3%A3o-%C3%A0-autoridade-da-mobilidade-e-dos-transportes/>

Não obstante, importa salientar que 14 AT – 15% da amostra procederam à submissão destes relatórios de forma consistente ao longo de todo o período em análise (2016-2024), apresentando documentos com elevado nível de detalhe, estruturação adequada e conteúdo informativo relevante, constituindo fontes importantes de informação sobre a atividade operacional dos serviços de transporte. Destacam-se assim a Área Metropolitana de Lisboa, a CIM Beira Baixa, a CIM Lezíria do Tejo, a CIM Região de Leiria, os Municípios Almeirim, Golegã, Guimarães, Loulé, Marinha Grande, Olhão, Pombal Portalegre (serviços municipalizados)⁷⁶.

A maior parte das entidades apresenta níveis intermédios de cumprimento: 38 entidades (42%) reportaram entre 90% e 50% dos relatórios e 29 entidades (32%) entre 49% e 11%. Verifica-se ainda que 10 entidades (11%) não apresentaram qualquer relatório.

⁷⁵ Cujas realizações se encontram no ponto de informação e comunicação.

⁷⁶ Relatórios Anuais de Obrigações de Serviço Público em sítio da internet da AMT, disponível em [Conhecimento Transversal](#)



Figura 10 – Taxa de resposta das AT aos Relatórios de Desempenho

Amostra	100%	Entre 90%-50%	Entre 49%-11%)	0%	Total
AM/CIM	4	16	2	1	23
Municípios	10	21	22	9	62
Operadores Internos (Estado)	0	1	5	0	6
Total Entidades	14	38	29	10	91
%	15%	42%	32%	11%	100%

Fonte: AMT

Entre as AM/CIM (23), apenas 4⁷⁷ cumpriram integralmente a obrigação de reporte, enquanto a maioria apresenta níveis intermédios de cumprimento.

Nos municípios (62), o cumprimento integral é também reduzido (10 entidades), verificando-se dispersão pelos diferentes níveis de reporte e 9 casos de ausência total de reporte.

Nos operadores internos do Estado (6) não se verificam casos de cumprimento integral, concentrando-se sobretudo nos níveis mais baixos de reporte.

Os dados evidenciam um cumprimento limitado e heterogéneo da obrigação de reporte dos relatórios de desempenho.

Em 2019, foi elaborado e publicado o “Regulamento de definição de regras e princípios gerais tarifários no âmbito do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros” – “Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio da AMT”, tendo sido posteriormente atualizado, introduzindo-se e especificando a realização, pelas AT, de relatórios anuais relativos a cada serviço público e respetivas obrigações de serviço público.

Foi também emitida informação, quanto ao enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes, clarificando e objetivando todas as regras relativas à definição clara e assertiva de obrigações de serviço público, formação do valor de compensações e sobre o reporte de informação relevante.

Neste encadeamento, foram também emitidas orientações quanto à “Prestação Direta de Serviços de Transporte Público de Passageiros por Autoridades de Transportes”, estendendo-lhes as regras de exigência de transparência aplicáveis a procedimentos submetidos à concorrência.

De forma a asseverar a contínua verificação dos dados de exploração e a adequação do contrato e pagamentos a essa realidade, a AMT recomendou formalmente que a celebração de contratos com os operadores de transportes deveria, entre outras matérias, prever a elaboração de reportes periódicos de execução contratual quanto ao cumprimento do serviço público, indicando gastos e rendimentos associados aos serviços produzidos, carreiras efetuadas, demonstrando o cumprimento de obrigações, realizando auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelo operador, a fim de garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007, a par ainda da possibilidade de se proceder a acertos com base em dados reais, tendo sido identificadas categorias de gastos e rendimentos e correspondente documentação comprovativa.

Por último, é de referir a elaboração do “Guião para a Fase de Execução dos Contratos de Serviço Público de Transporte de Passageiros”, que reforça e densifica as anteriores orientações.

Foram ainda emitidas orientações, sublinhando que os contratos de serviço público devem ser precedidos de procedimento de contratação pública, por via de procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório, nos termos da Lei n.º 52/2005, de 9 de junho, do Regulamento (CE) 1370/2007 e Código dos Contratos Públicos.

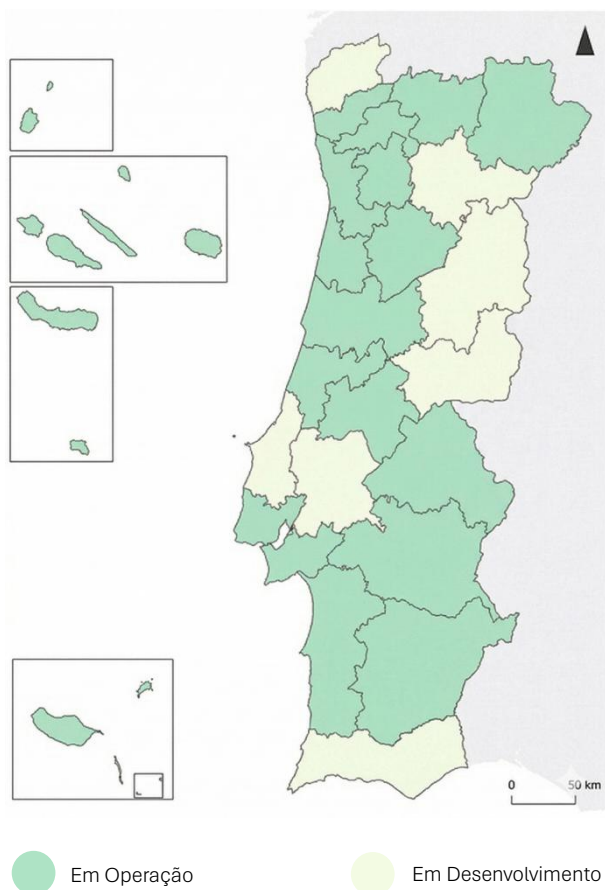
Fonte: AMT

⁷⁷ Área Metropolitana de Lisboa, Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa, Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo e Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria.

Complementarmente, foram também tidas em conta, as orientações da Comissão Europeia⁷⁸, do Tribunal de Contas⁷⁹ e da Autoridade da Concorrência (AdC)⁸⁰, entre outras.

As figuras seguintes resumem o panorama nacional relativamente aos contratos de 1ª geração, verificando-se que 74% (17) das CIM/AM já se encontram com operações de transportes ao abrigo destes contratos, encontrando-se simultaneamente a decorrer, em algumas regiões, a preparação dos contratos de nova geração. Contudo, 26% (6) encontram-se, ainda, em desenvolvimento / reformulação, resultado de vicissitudes várias.

Figura 11 – Panorama Nacional da Contratualização



⁷⁸ Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01))

⁷⁹ Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-PT/ProdutosIC/acordaos/1spl/Documents/2019/ac019-2019-1spl.pdf>

⁸⁰ Disponível em: <https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/Melhores%20Práticas%20Contratos%20Serviço%20Público%20Transporte%20Rodoviário%20Passageiros.pdf>



Figura 12 – Nível de contratualização nas Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas (2025)

Contratos	Autoridade de Transportes	Modalidade de prestação	Operador	Prazo	Fim do Contrato
1.ª Geração	AMAL - Comunidade Intermunicipal do Algarve	Concessão de Serviço Público	Vizur, Transportes, Unipessoal, Lda.	5 anos	01/12/2026
1.ª Geração ^{REF}	CIMAA - Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo	Concessão de Serviço Público	TAA -Transportes do Alto Alentejo, S.A.	4 anos	31/08/2026
1.ª Geração ^{REF}	CIMBAL - Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo	Misto (Concessão/Prestação de serviços)	ABA —Autocarros do Baixo Alentejo, S.A.	5 anos	31/12/2026
1.ª Geração	CIMAC - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central	Misto (Concessão/Prestação de serviços)	TAC – Transportes do Alentejo Central, S.A.	5 anos	31/08/2027
1.ª Geração	CIMAL - Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral	Misto (Concessão/Prestação de serviços)	AVEROMAR TRANSPORTES RODOVIÁRIOS, S.A.	5 anos	31/08/2029
1.ª Geração ^{MOC}	AML/TML - Transportes Metropolitanos de Lisboa		4 lotes		
1.ª Geração ^{MOC}	AML/TML - Transportes Metropolitanos de Lisboa	Prestação de serviços	Viação Alvorada, Lda.	7 anos	01/01/2030
1.ª Geração ^{MOC}	AML/TML - Transportes Metropolitanos de Lisboa	Prestação de serviços	Rodoviária de Lisboa, S.A.	7 anos	01/01/2030
1.ª Geração ^{MOC}	AML/TML - Transportes Metropolitanos de Lisboa	Prestação de serviços	T.S.T. – Transportes Sul do Tejo, S.A.	7 anos	01/07/2029
1.ª Geração ^{MOC}	AML/TML - Transportes Metropolitanos de Lisboa	Prestação de serviços	Alsa Todi Metropolitana de Lisboa, Lda.	7 anos	01/06/2029
1.ª Geração	CIMMT - Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo	Concessão de Serviço Público	RMTejo – Transportes Rodoviários de Passageiros Unipessoal Lda.	8 anos	31/07/2031
1.ª Geração	CIMRL - Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria	Concessão de Serviço Público	RDL - Rodoviária do Lis II, Unipessoal Lda.	4 anos	31/12/2027
1.ª Geração ^{REF}	CIRA - Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro	Concessão de Serviço Público	Busway - Ciraveiro S.A.	5 anos	31/07/2028
1.ª Geração	CIMRC - Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra	Concessão de Serviço Público	Busway	5 anos	01/08/2029



Contratos	Autoridade de Transportes	Modalidade de prestação	Operador	Prazo	Fim do Contrato
1.ª Geração	CIMVDL - Comunidade Intermunicipal de Viseu, Dão Lafões	Prestação de serviços	Transdev Interior	5 anos	31/12/2030
1.ª Geração <small>REF REF REF</small>	CIM Ave - Comunidade Intermunicipal do Ave	Concessão de Serviço Público	Ave Mobilidade, Empresa de Transportes Públicos, Lda.	5 anos	30/11/2027
1.ª Geração	AMP/TMP - Transportes Metropolitanos do Porto		5 lotes		
1.ª Geração	AMP/TMP - Transportes Metropolitanos do Porto	Prestação de serviços	VIANORBUS- TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS, LDA	7 anos	01/12/2030
1.ª Geração	AMP/TMP - Transportes Metropolitanos do Porto	Prestação de serviços	NEX CONTINENTAL HOLDING S.L - SURCURSAL EM PORTUGAL	7 anos	01/12/2030
1.ª Geração	AMP/TMP - Transportes Metropolitanos do Porto	Prestação de serviços	Porto Mobilidade, S.A.	7 anos	01/12/2030
1.ª Geração	AMP/TMP - Transportes Metropolitanos do Porto	Prestação de serviços	Transportes Beira Douro Lda.	7 anos	01/12/2030
1.ª Geração	AMP/TMP - Transportes Metropolitanos do Porto	Prestação de serviços	XERBUS, LDA	7 anos	01/12/2030
1.ª Geração <small>REF</small>	CIM Cávado - Comunidade Intermunicipal do Cávado		2 lotes		
1.ª Geração	CIM Cávado - Comunidade Intermunicipal do Cávado	Concessão de Serviço Público	Mov Cávado Transportes e Mobilidade (Empresa de Transportes CIM Cávado)	7 anos	31/12/2028
1.ª Geração	CIM Cávado - Comunidade Intermunicipal do Cávado	Concessão de Serviço Público	Transdev & Avic Cávado, Lda.	7 anos	31/12/2028
1.ª Geração	CIM Tâmega e Sousa - Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa		4 lotes		
1.ª Geração	CIM Tâmega e Sousa - Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa	Concessão de Serviço Público	Transdev Tâmega e Sousa, Mobilidade e Transporte Público, Unipessoal Lda.	5 anos	14/12/2030
1.ª Geração	CIM Tâmega e Sousa - Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa	Concessão de Serviço Público	Expressdiagram- Transportes Rodoviários, Lda.	5 anos	14/12/2030



Contratos	Autoridade de Transportes	Modalidade de prestação	Operador	Prazo	Fim do Contrato
1.ª Geração	CIM Tâmega e Sousa - Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa	Concessão de Serviço Público	Etapas remotas- Transportes Rodoviários, Lda.	5 anos	14/12/2030
1.ª Geração	CIM Tâmega e Sousa - Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa	Concessão de Serviço Público	Rota da razão- Transportes Rodoviários, Lda.	5 anos	14/12/2030
1.ª Geração	CIMAT - Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega	Concessão de Serviço Público	Flaviamobil Lda.	7 anos	14/12/2030
1.ª Geração	CIMTTM - Comunidade Intermunicipal Terras de Trás-os-Montes	Prestação de serviços	Rodonorte – Transportes Portugueses, S.A.	5 anos	Contrato Outorgado
Concurso lançado	CIM Douro - Comunidade Intermunicipal do Douro	Prestação de serviços (AP)	Empresa Alfandeguense, Transdev Interior, Av. Tâmega, União do Satão, Rodonorte, António Augusto Santos, Sociedade Transportes Carrazeda - Vila Flor	Concurso lançado	Até à entrada do novo operador
Em desenvolvimento	CIMBSE - Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela	Prestação de serviços (AP)	Transdev Interior, A.T.F.- Auto Transportes do Fundão, Marques Lda., Berrelhas, Viúva Monteiro, União de Satão e Aguiar da Beira, Lopes & Filhos	Em desenvolvimento	Até à entrada do novo operador
Em desenvolvimento	CIMBB - Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa	Prestação de serviços (AP)	Transdev Interior	Em desenvolvimento	Até à entrada do novo operador
Em desenvolvimento	CIM Alto Minho - Comunidade Intermunicipal do Alto Minho	Prestação de serviços (AP)	António dos Prazeres, AV Cura, AV Melgaço, AV Minho, Barquense, Courense, EBA, MinhoBus. Ovnitur, Salvador, Transcunha, Transdev.	Em desenvolvimento	Até à entrada do novo operador
Em desenvolvimento	CIM Oeste - Comunidade Intermunicipal do Oeste	Prestação de serviços (AP)	Rodoviária do Oeste, Lda., Barraqueiro Transportes, S.A.	Em desenvolvimento	Até à entrada do novo operador
Em desenvolvimento	CIMLT 2 - Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo	Prestação de serviços (AP)	Rodolezíria - Transportes Rodoviários de Passageiros, Unipessoal Lda.	Em desenvolvimento	Até à entrada do novo operador

Legenda:

AP – Autorizações provisórias

REF – Reposição do Equilíbrio Financeiro

MOC – Modificação Objetiva ao contrato



Da tabela, é ainda possível verificar que, 6 das 23 regiões, apresentaram pedidos de reposição de equilíbrio económico-financeiro do contrato⁸¹, bem como de modificações objetivas, cujos motivos são praticamente semelhantes, o que traduz uma profunda alteração de contexto face ao momento em que foram desenhados e adjudicados os procedimentos pré-contratuais.

O prosseguimento dos procedimentos de contratação é da responsabilidade das AT, sendo que à medida que os contratos titulados pelas CIM ou AM forem entrando em vigor, designadamente depois de decorridos os períodos transitórios iniciais, alguns dos contratos transitórios titulados pelos Municípios que delegaram competências irão sendo descontinuados e substituídos pelos novos contratos assumidos pelas CIM ou AM. Este é, na verdade, um processo em constante evolução.

Figura 13 – Nível de contratualização nos Municípios (2025)

Autoridade de Transportes (Municípios)	Operador	Modalidade de prestação	Prazo	Data de término
Município de Lisboa	Carris - Companhia Carris de Ferro de Lisboa, E.M., S.A	Operador Interno	10 anos	31/12/2028
Município do Barreiro	SMTCB - Serviços Municipalizados de Transportes Coletivos do Barreiro	Serviços Municipalizados	10 anos	31/12/2025
Município de Cascais	CASCAIS PRÓXIMA - GESTÃO DE MOBILIDADE, ESPAÇOS URBANOS E ENERGIAS, E.M., S.A.	Operador Interno	10 anos	30/06/2031
Município de Cascais	Casbuscais, Lda	Prestação de serviços	10 anos	24/05/2028
Município do Porto	STCP - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto	Operador Interno	10 anos	31/12/2034
Município da Maia	STCP - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto	Operador Interno	10 anos	31/12/2034
Município de Gondomar	STCP - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto	Operador Interno	10 anos	31/12/2034
Município de Valongo	STCP - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto	Operador Interno	10 anos	31/12/2034
Município de Vila Nova de Gaia	STCP - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto	Operador Interno	10 anos	31/12/2034
Município de Matosinhos	STCP - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto	Operador Interno	10 anos	31/12/2034
Município de Vila Nova de Famalicão/Trofa/Santo Tirso	Mobiave - Empresa de Transportes públicos, Unipessoal, Lda	Prestação de serviços	7 anos	01/04/2032
Município de Aveiro	ETAC - Empresa De Transportes António Cunha, S.A.	Concessão	15 anos	31/12/2031
Município de Leiria	RDL - Rodoviária do Lis II, Unipessoal Lda	Prestação de serviços	8 anos	07/08/2032
Município de Marinha Grande	TUMG - Transportes Urbanos da Marinha Grande	Operador Interno	10 anos	31/12/2026
Município de Pombal	POMBUS - Transportes Urbanos de Pombal	Prestação direta	10 anos	20/09/2031
Município de Évora	E-Bus, S.A.	Concessão	10 anos	30/06/2033
Município de Alcácer do Sal	NÓNIO – SERVIÇO DE TRANSPORTE URBANO DE ALCÁCER DO SAL	Prestação direta	10 anos	31/05/2031
Município de Beja	Rodoviária do Alentejo, SA	Concessão	5 anos	22/04/2028

⁸¹ Algumas delas mais de que uma vez ao mesmo contrato.



Autoridade de Transportes (Municípios)	Operador	Modalidade de prestação	Prazo	Data de término
Município de Portalegre	Serviços Municipalizados de Águas e Transportes de Portalegre	Serviços Municipalizados	13 anos	31/12/2028
Município de Faro	PXM-Transportes Rodoviários Urbanos de Faro, S.A /UTC - União de Transportes dos Carvalhos, Lda.	Concessão/Prestação de serviços	20 anos/6 anos	16/08/2032 - 08/01/2027
Município de Albufeira	Translagos - Transportes Públicos, Lda	Prestação de serviços	10 anos	01/12/2032
Município de Lagos	Translagos - Transportes Públicos, Lda	Prestação de serviços	7 anos	30/11/2025
Município de Tavira	EVA Transportes, S.A.	Concessão	7 anos	18/05/2029
Município de Loulé	EVA Transportes, S.A.	Prestação de serviços	1 ano	31/12/2026
	Loulé Concelho Global, Em, Unipessoal, S.A.	Operador Interno	10 anos	31/12/2032
Município de Olhão	EVA Transportes, S.A.	Prestação de serviços	5 anos	30/11/2026
Município de Portimão	Sandbus Transportes, Unipessoal Lda.	Concessão	7 anos	01/08/2029
Município de Guimarães	Guimabus - Empresa Transportes de Guimarães, Unipessoal Lda	Concessão	10 anos	31/12/2031
Município de Vieira do Minho	Alcance da Perfeição - Unipessoal Lda e Giromundo -VIAGENS E TURISMO LDA	Concessão	6 anos	31/07/2029
Município de Barcelos	Minho Bus-Transportes do Minho, Sociedade Unipessoal Lda	Prestação de serviços	4 anos	31/12/2026
Município de Braga	TUB - Transportes Urbanos de Braga	Operador Interno	10 anos	29/08/2029
Município de Torres Novas	Rodoviária do Tejo, S.A.	Prestação de serviços	ND	ND
Município do Entroncamento	TURE - Transportes Urbanos do Entroncamento	Prestação direta	10 anos	07/09/2030
Município de Amarante	RODOAMARANTE, LDA	Concessão	5 anos	31/08/2026
Município de Coimbra	Serviços Municipalizados Transportes Urbanos de Coimbra	Serviços Municipalizados	10 anos	31/12/2033
Município de Viseu	Empresa Berrelhas de Camionagem, Lda	Concessão	2 anos	04/03/2027
Município de Lamego	Vale do Ave - Transportes, Lda	Prestação de serviços	5 anos	31/12/2029
Município de Vila Real	Transportes Urbanos de Vila Real II- Urbanos de Vila Real, S.A.	Concessão	10 anos	31/12/2031
Município de Almeida	Viúva Monteiro e Irmão, Lda	Prestação de serviços	24 meses	02/05/2027
Município de Sabugal	Viúva Monteiro e Irmão, Lda	Prestação de serviços	5 anos	28/03/2027
Município da Guarda	Empresa de Transportes Urbanos da Guarda Unipessoal, Lda	Concessão	5 anos	01/12/2027
Município da Covilhã	MOVICOVILHÃ - SOCIEDADE DE TRANSPORTES, UNIPESSOAL, LDA	Concessão	10 anos	31/01/2033
Município de Castelo Branco	Rodonorte Castelo Branco, Unipessoal Lda	Concessão	5 anos	30/06/2027
Município de Viana do Castelo	TuViana	Prestação direta	10 anos	30/09/2035
Município de Bragança	Serviço de Transportes Urbanos de Bragança (STUB)	Prestação direta	ND	ND
Município de Nazaré	Serviços Municipalizados da Nazaré	Serviços Municipalizados	10 anos	20/08/2028
Município das Caldas da Rainha	Rede de transportes urbanos TOMA	Prestação direta	ND	ND
Município de Almeirim	Rodoviária do Tejo, S.A.	Prestação de serviços	24 meses	28/11/2026
Município de Cartaxo	Rodoviária do Tejo, S.A.	Prestação de serviços	30 meses	14/06/2026



4.2. Supervisão da AMT aos Contratos de Serviço Público

A AMT, de acordo com os seus Estatutos, tem o dever de “Assegurar os mecanismos de acompanhamento e avaliação dos níveis de serviço e de funcionamento dos mercados, das empresas nos setores regulados e na economia em geral, bem como de supervisão do cumprimento de objetivos económico-financeiros, quando tal for definido por instrumentos legais ou contratuais⁸²”, pelo que realiza anualmente processos de recolha de informação, permitindo-lhe ter evidências reais e concretas das várias operações de SPTP.

No âmbito da atividade de supervisão realizada, a AMT tem identificado um conjunto de dificuldades estruturais que condicionam o exercício pleno e eficaz das suas competências. Uma das principais limitações prende-se com a insuficiência de informação que lhe é transmitida pelas entidades competentes⁸³.

Após a emissão de um PPV, não se tem verificado um comportamento de reporte sistematizado e periódico de informação, por parte das AT, quanto ao desenvolvimento subsequente do processo, limitando o acompanhamento das fases posteriores. Na verdade, podem decorrer vários meses ou até anos até à celebração do contrato, o qual as AT, apesar de instadas para o efeito, nem sempre remetem à AMT, devidamente instruído com todos os anexos que o compõem.

Também se tem verificado que em algumas AT, nem sempre detêm evidências do acompanhamento da execução contratual pelo gestor do contrato, nomeadamente a elaboração e apresentação dos relatórios de execução contratual. O acesso atempado e integral a estes documentos, é essencial para assegurar uma supervisão rigorosa e de qualidade, pelo que se afigura necessário que as AT remetam a informação dentro de prazos previamente fixados.

Assim, de modo a fortalecer a verificação de que o procedimento concursal é lançado em conformidade com as determinações da AMT, é necessário que previamente ao lançamento do procedimento (e não apenas na fase de supervisão), em caso de emissão de PPV favorável, condicionada ao cumprimento, dentro do prazo fixado para o efeito, das determinações da AMT que sejam aplicáveis (caso existam), as AT remetam as minutas das peças do procedimento e do contrato a celebrar, devidamente alteradas em conformidade. Outra dimensão crítica relaciona-se com os dados operacionais e financeiros. Não obstante as relevantes evoluções na fundamentação de procedimentos contratuais, persistem ainda alguns obstáculos significativos, como a total padronização dos formatos de reporte, limitações na integração de dados que impedem uma visão sistémica do setor, constrangimentos associados à proteção de dados pessoais e confidenciais, dependência da informação fornecida pelos operadores que pode ser incompleta ou inconsistente e insuficiências ao nível das infraestruturas tecnológicas e do conhecimento técnico em determinadas regiões e entidades públicas.

Apesar de existirem obrigações de reporte ao IMT/STePP, à AMT/Observatório e de publicação de relatórios de OSP/Regulamento 430/2019 da AMT, o reporte de dados, é ainda insuficiente e impediu, até ao momento, a produção de relatórios dinâmicos de forma abrangente e a divulgação regular de análises estatísticas e constitui um entrave adicional à atividade da AMT e conseqüentemente à realização de ações de supervisão consistentes.

Em síntese, não obstante os relevantes desenvolvimentos, a AMT e o setor enfrentam um contexto ainda algo marcado por insuficiência, inconsistência e baixa qualidade dos dados operacionais e financeiros relativos à oferta e à procura do SPTP, o que constitui um constrangimento significativo ao exercício eficaz das suas funções de supervisão.

⁸² Artigo 5.º, n.º1 da alínea e) do Decreto-Lei n.º 78/2014.

⁸³ Ação de Supervisão aos Sistemas Tecnológicos de recolha e tratamento de informação e indicadores de desempenho de Empresas de Serviço Público de Transporte de Passageiros e Infraestruturas - <https://www.amt.gov.pt/autoridade.pt/media/4552/a%C3%A7%C3%A3o-de-supervis%C3%A3o-aos-sistemas-tecnol%C3%B3gicos-de-recolha-e-tratamento-de-informa%C3%A7%C3%A3o-e-indicadores-de-desempenho-de-empresas-de-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico-de-transporte-de-passageiros-e-infraestruturas.pdf>



Este contexto tem igualmente condicionado e limitado o exercício das competências de monitorização e fiscalização por partes das próprias AT, uma vez que só a posse de dados operacionais e financeiros completos possibilita o controlo e a avaliação do desempenho, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos. A supervisão da execução dos CSP é fundamental para assegurar a conformidade da operação com o clausulado contratual e com a lei – principalmente quando estão em causa o cumprimento de OSP, que envolvem pagamentos de compensações financeiras suportadas pelo Estado, bem como para garantir a qualidade do serviço e a proteção dos direitos dos passageiros.

Tal como se encontra plasmado no artigo 4.º do RJSPTP, compete às AT não só o planeamento, definição e contratualização do SPTP, como a monitorização e fiscalização da sua prestação, nomeadamente quanto ao cumprimento das OSP, de parâmetros de qualidade do serviço (pontualidade, informação prestada, taxa de ocupação, serviço de apoio ao cliente, limpeza e conservação dos veículos) e de qualidade ambiental e energética, segurança, acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida e conforto associados aos veículos, bem como das obrigações de reporte legais e contratualmente definidas.

Desde 2023 que a AMT tem vindo a realizar ações de supervisão⁸⁴ no terreno a AT e operadores, as quais incidiram sobre os contratos de 1.ª geração, para verificação, designadamente:

- se o desempenho operacional do serviço prestado está a ser monitorizado e fiscalizado em conformidade com os indicadores constantes dos respetivos CSP e avaliação da fiabilidade e rigor dos procedimentos de tratamento da informação e de reporte às entidades competentes, no contexto da avaliação do cumprimento dos objetivos de desempenho e do cálculo de eventuais penalidades contratuais no âmbito dos

referidos contratos; o acolhimento das recomendações e cumprimento das determinações emitidas pela AMT nos PPV;

- o exercício das competências de supervisão, fiscalização e sancionatórias, previstas nos artigos 42.º e seguintes da Lei n.º 52/2015, por parte das AT.

Nesta sequência foi possível concluir que, na generalidade dos contratos de 1.ª geração analisados estão consagradas OSP. Apesar de hoje se terem verificado progressos, existem ainda situações em que nem todas se revelam claras, objetivas, mensuráveis, exequíveis e promotoras da qualidade, tal como tem sido recomendado pela AMT, tanto no âmbito de publicações/informações divulgadas ao ecossistema da mobilidade e dos transportes, como no âmbito dos PPV emitidos.

Da experiência acumulada no âmbito das diversas ações de supervisão⁸⁵, os contratos analisados contêm na sua globalidade indicadores vinculativos de desempenho, mas ainda existem situações em que nem todos incluem obrigações detalhadas de reporte de informação operacional, assim como uma avaliação da performance baseada em diversos indicadores de qualidade, tais como a fiabilidade, a fiscalização e atendimento aos passageiros, a informação prestada, a limpeza e conservação dos veículos, qualidade ambiental e energética, segurança, acessibilidade a pessoas de mobilidade reduzida e conforto associados aos veículos.

No que se refere ao exercício das competências de monitorização/fiscalização da execução contratual, constatou-se desde logo que, na generalidade das AT supervisionadas, as equipas responsáveis pelas

⁸⁴ Ação de Supervisão aos Sistemas Tecnológicos de recolha e tratamento de informação e indicadores de desempenho de Empresas de Serviço Público de Transporte de Passageiros e Infraestruturas consultável em: <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/relat%C3%B3rios>

⁸⁵ Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/mo-do-rodovi%C3%A1rio>



funções de gestão, acompanhamento, monitorização e fiscalização da execução contratual são deficitárias, o que tem impedido o exercício de uma ação de supervisão efetiva e rigorosa à execução contratual, nomeadamente através da realização de auditorias e fiscalizações no terreno.

Em termos de procedimentos adotados na monitorização dos indicadores definidos nos contratos constatou-se que a realidade é diversa entre as entidades supervisionadas.

Se em termos de previsão contratual, a globalidade das soluções adotadas pelas AT prevê que a operação, gestão e monitorização do funcionamento do serviço público de transporte rodoviário prestado pelos operadores assenta essencialmente em informação gerada de forma automática pelos equipamentos e sistemas tecnológicos previstos contratualmente (sistema de bilhética e sistema de apoio à exploração), a realidade veio a manifestar-se

distinta, por dificuldades diversas: desde logo pela implementação destes sistemas, quer por resistências e incumprimentos dos próprios operadores⁸⁶, quer por problemas em assegurar a própria interoperabilidade entre os sistemas.

Acresce que, com algumas exceções, não foi evidenciada pelas AT supervisionadas a realização de auditorias ou procedimentos de certificação ou validação dos dados transmitidos pelos operadores.

No que se refere a documentos de monitorização/fiscalização da execução contratual, não foi constatada a prática de elaboração de relatórios de acompanhamento por parte de todas as AT, designadamente de relatórios períodos de execução contratual, para além dos relatórios anuais sobre as OSP, nos termos do disposto no artigo 18.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, e no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento.

⁸⁶ Na generalidade dos contratos estes sistemas são da propriedade dos operadores, o que em contratos, designadamente de gross cost, em que a titularidade das receitas é da AT, terá gerado "desequilíbrios" em termos da matriz de risco, e consequentemente de

responsabilidade e de medidas de mitigação. Na prática a questão da "propriedade" dos dados e a sua partilha entre AT-Operador manteve-se e não foram encontrados mecanismos de atenuação suficientes.

A possibilidade de realização de um inquérito de satisfação dos passageiros encontra-se prevista em alguns dos contratos analisados, no entanto a sua realização não foi normalmente evidenciada.

A respeito do cumprimento de obrigações de reporte e prestação de informação dos operadores, quer as que decorrem do n.º 5 do artigo 22.º do RJSPTP, quer as que se encontram previstas no contrato, constatou-se ainda a existência de diversas falhas, quer por parte dos operadores, quer ao nível da verificação e garantia de que os operadores dão cumprimento às referidas obrigações de registo e reporte anual no STePP e de validação dos dados por parte das AT.

No que se refere aos procedimentos de gestão e tratamento das reclamações rececionadas nos canais próprios das AT, constatou-se que na sua generalidade são estas Autoridades que lhes dão tratamento e resposta, ainda que auscultando o operador. A respeito das reclamações apresentadas nos canais dos próprios operadores, e ainda que alguns contratos o consagram, não resultou evidenciada a existência, na grande maioria dos contratos, de uma prática de reporte obrigatória das reclamações recebidas e do tratamento dado pelos operadores.

Em termos de aplicação de determinações, penalidades, suspensões de pagamento de compensações, constatou-se que apesar destas estarem previstas na generalidade dos contratos, ainda subsiste muita resistência e parcimónia na sua aplicação, o que se agravou, com a existência, em alguns contratos, de uma grande desadequação dos montantes previstos.

Em face das constatações decorrentes das ações de supervisão foram formuladas diversas recomendações a ser ponderadas e contempladas nos CSP, através da sua revisão:

- Em matéria de sustentabilidade quanto à necessidade de medir os impactos do serviço prestado;

- Quanto aos indicadores de desempenho, que devem ser mais rigorosos e detalhados e permitir a efetiva deteção de incumprimentos e constituir verdadeiros incentivos à prestação de um serviço de qualidade;
- Quanto à atração para o transporte público, por via da melhoria da relação com os passageiros, através da melhor comunicação do serviço prestado, da comunicação de disrupções e da transparência da informação do serviço efetivamente prestado;
- Em matéria de acessibilidade e inclusividade, com especial atenção aos passageiros com mobilidade reduzida;
- Quanto à eficiência dos investimentos, em função dos serviços que efetivamente se pode disponibilizar face à procura;
- Quanto aos procedimentos de gestão de contratos, de forma a garantir um acompanhamento próximo da execução do serviço público, tendo em vista a sua eficiência e qualidade.

Estudos da AMT

No âmbito das suas atribuições designadamente de acompanhamento do setor da mobilidade e dos transportes, AMT tem vindo a desenvolver um conjunto de estudos e análises técnicas destinados a aprofundar o conhecimento sobre o funcionamento e a evolução do sistema de transportes. Estes trabalhos visam apoiar a formulação de políticas públicas, a atuação das AT e a atividade dos diversos agentes do setor, contribuindo para a promoção da eficiência, da sustentabilidade e da qualidade dos serviços prestados.

Os estudos elaborados resultam de processos de reflexão técnica e de análises comparativas (benchmarking) desenvolvidas pela AMT, permitindo identificar boas práticas, tendências e recomendações relevantes para o desenvolvimento do setor.

Os estudos desenvolvidos pela AMT assumem igualmente particular relevância no contexto do processo de contratualização dos serviços públicos de transporte, na medida em que contribuíram para apoiar a atuação regulatória da Autoridade e para reforçar a capacidade de análise e acompanhamento dos modelos contratuais adotados pelas AT.

Através da sistematização de informação, da análise comparativa de práticas nacionais e internacionais e da identificação de desafios emergentes no setor, estes trabalhos permitiram sustentar orientações técnicas e regulatórias relevantes para o desenvolvimento do atual modelo dos serviços públicos de transporte de passageiros.

Paralelamente, constituem também um importante contributo para a reflexão prospetiva sobre a evolução do sistema, designadamente no que respeita à preparação e estruturação dos futuros CSP de 2.^a geração, promovendo soluções mais eficientes, transparentes e alinhadas com os objetivos de qualidade, da sustentabilidade e do equilíbrio económico-financeiro do setor.

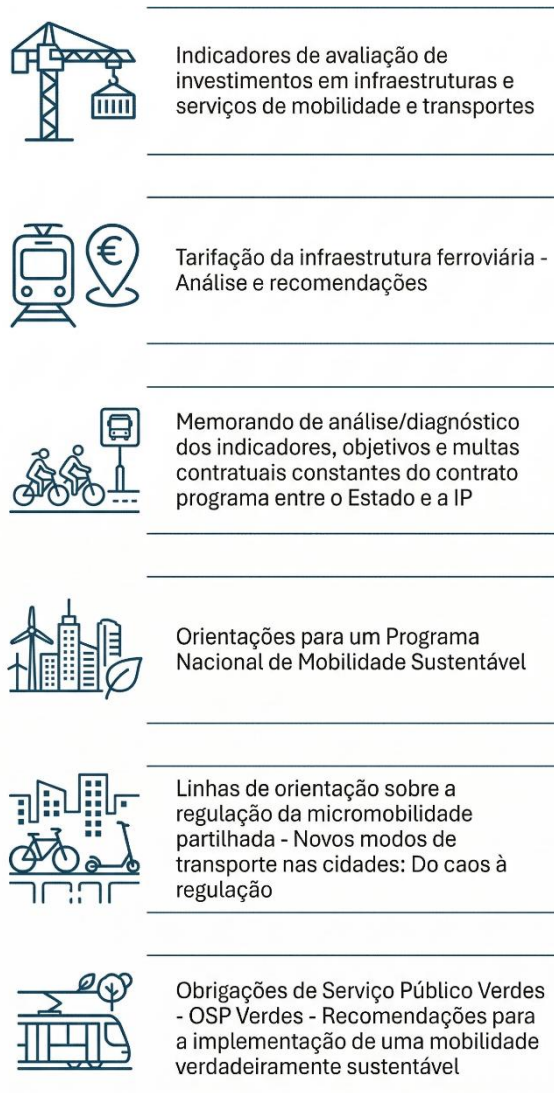
A figura seguinte permite demonstrar alguns dos estudos que a AMT tem disponibilizado ao setor.

Encontra-se a ser desenvolvido um estudo preliminar relativamente a Indicadores de Desempenho e Qualidade de Operadores de Transportes onde se pretende, recomenda a criação de um quadro comum de indicadores de avaliação de infraestruturas e serviços, a sua inclusão como obrigações contratuais e a internalização dos custos ambientais segundo metodologias europeias.

O estudo com base em um exercício de benchmarking face ao ordenamento jurídico nacional apresentará uma proposta de KPI orientados para as dimensões operacional, de gestão e de sustentabilidade⁸⁷.

De seguida foram sistematizadas as recomendações no âmbito dos estudos desenvolvidos pela AMT que nos parece relevante destacar no âmbito deste trabalho.

Figura 14 – Estudos desenvolvidos pela AMT ⁸⁸



⁸⁷ A proposta de KPI pode ser consultada no anexo I a este relatório.

⁸⁸ [Teses e Estudos](#)

INDICADORES DE AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURAS E SERVIÇOS DE MOBILIDADE E TRANSPORTES

Deverá haver coerência entre as políticas dos vários setores económicos, desde a indústria à economia digital, assim como entre modos de transporte. A estabilidade das políticas públicas e estratégias empresariais é fundamental no planeamento e na concretização das grandes infraestruturas e gestão de serviços, que irão condicionar as futuras gerações. Tais decisões devem ser concretas, dinâmicas e flexíveis, com coerência estratégica e devem dar resposta aos desafios globais das três transições.

Orientações para um Programa Nacional de Mobilidade Sustentável

- Garantir uma forte componente ambiental, nomeadamente em termos de sustentabilidade de recursos, desenvolvimento urbano sustentável, sequestro de carbono e combate às alterações climáticas”, o que se verifica pela imposição de KPI de mobilidade sustentável no ecossistema da mobilidade e dos transportes, na elaboração e publicação de estudos ou normativos sobre a temática, conducentes a uma aplicação efetiva dos princípios gerais de proteção ambiental;
- A possibilidade de integrar ou especificar mais KPI em contratos de serviço público ou em práticas de monitorização e supervisão e/ou de os efetivar como imposição legal e de reporte de dados;
- A permanente monitorização dos KPI concretiza os pressupostos, a montante das políticas públicas e dos normativos aplicáveis, numa impositiva disposição legal de afetação de multas e coimas pelo incumprimento das métricas consideradas.

Obrigações de Serviço Público Verdes “OSP Verdes” Recomendações para a implementação de uma mobilidade verdadeiramente sustentável

- Implementação de indicadores comuns e rigorosos relativos a emissões de gases com efeitos de estuda;
- Implementação de um Programa Nacional de Mobilidade Sustentável;
- Definição de um quadro comum de indicadores de avaliação de investimentos e de desempenho de serviços e infraestruturas e respetivos transportes;
- Orientações para procedimentos de contratação pública ecológica no ecossistema dos transportes;
- Fontes alternativas financiamento;
- Incentivos à utilização de transporte público e veículos limpos;
- Literacia e inovação da mobilidade sustentável.

Indicadores de Desempenho e Qualidade de Operadores de Transportes

- Definição de um quadro comum de KPI de avaliação de investimentos e de desempenho de serviços e infraestruturas e respetivos transportes, que incluam as melhores práticas internacionais e incorporem os KPI inovadores do presente estudo.
- Incorporar, de forma sistemática, os KPI nas vertentes operacional, de gestão e de sustentabilidade, nos instrumentos de planeamento interno, contratos de concessão e relatórios de desempenho, garantindo o alinhamento com o quadro comum recomendado pela AMT.
- Garantir o cumprimento das obrigações regulamentares em matéria de reporte de indicadores (nomeadamente ao abrigo do Regulamento n.º 430/2019), promovendo a transparência e a disponibilização pública de KPI fiáveis e auditáveis, através de plataformas digitais interoperáveis.
- Investir em soluções baseadas em inteligência artificial, análise de dados e mobilidade digital, com o objetivo de otimização da eficiência energética, da gestão da procura e da resiliência das infraestruturas, contribuindo para uma mobilidade inteligente e sustentável.
- Aplicar metodologias de avaliação de custo-benefício (CBA) ambiental e de sustentabilidade, como instrumentos de apoio à decisão de investimento e de qualificação do desempenho, assegurando que os projetos se coadunam com os objetivos de coesão territorial, justiça social e transição energética, mitigando os efeitos da pobreza da mobilidade.
- Adotar KPI que sustentem medidas de discriminação positiva em populações de contextos periféricos ou de baixa densidade, assegurando a acessibilidade equitativa aos serviços de transporte público enquanto direito estruturante de cidadania.
- Reforçar a capacitação e a articulação da Autoridades de Transporte (AT) no reporte de KPI fiáveis, mensuráveis e tornar estes impositivos nos contratos, incrementando a fiscalização num objetivo do cumprimento contratual e melhoria da qualidade do transporte público.
- Envolver todos os stakeholders ativamente em processos, adaptação de boas práticas adaptando os contratos de concessão à realidade normativa e territorial nacional, e utilizando os resultados para fomentar a melhoria contínua dos serviços prestados.

Fonte: Estudos da AMT disponíveis em <https://amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/estudos>

Observatório da AMT

Os processos de recolha de informação da AMT são centralizados no Observatório da AMT que divulga publicamente os dados e produz análises estatísticas acerca dos mercados da mobilidade e dos transportes⁸⁹. Contudo, uma das principais dificuldades da AMT (e, de resto, da generalidade do país) é a obtenção de dados mais amplos e detalhados das diversas operações, quer sejam dados operacionais (oferta e procura), quer sejam dados económico-financeiros (contas de exploração, gastos e rendimentos) o que é explicado, fundamentalmente, pelos preenchimentos incompletos, ou pouco rigorosos, por parte dos operadores e das AT. Questão esta já largamente abordada

Nesta medida, do processo de recolha e validação de dados, a AMT tem vindo a desenvolver iniciativas com vista à melhoria da qualidade da informação e à simplificação dos procedimentos, incluindo a celebração de protocolos com entidades públicas, que permitem a receção automatizada de dados já tratados e validados.

Apesar destes esforços, subsistem níveis de maturidade muito diferenciados entre AT, verificando-se que, enquanto algumas asseguram reportes completos, corretos e atempados, outras evidenciam incumprimentos de prazos e fragilidades na qualidade dos dados, originando múltiplos pedidos de esclarecimento e reenvio de informação.

Com o objetivo de mitigar estas dificuldades, foi desenvolvido o “Manual de Apoio ao Pedido de Informação”, foram preparados dois manuais dirigidos às AT, um para as comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas e outro para as câmaras municipais, tendo também sido

promovidas sessões técnicas descentralizadas em 2024 e 2025 e aplicado um questionário às AT⁹⁰ para identificação dos constrangimentos no reporte.

Dos resultados obtidos, verifica-se que a maioria das AT dispõe já de um ponto focal dedicado a este processo (45 AT), o que revela alguma estruturação interna do reporte. O pedido é globalmente valorizado, sendo considerado muito relevante por 53% das entidades e relevante por 36%.

Ainda assim, subsistem dificuldades operacionais: 40% das AT referem ser fácil ou muito fácil obter a informação internamente, enquanto 30% consideram esse processo difícil ou muito difícil, situando-se a interpretação das questões e indicadores num nível de dificuldade moderado, em média. A principal fragilidade identificada prende-se com a obtenção de dados junto dos operadores, sendo que 57% das AT classificam essa tarefa como difícil ou muito difícil.

Foram ainda assinaladas dificuldades específicas na recolha de informação relativa à qualidade do serviço, designadamente emissões, reclamações, pontualidade e regularidade, bem como constrangimentos decorrentes da existência de reportes distintos a várias entidades, tendo sido sugerida a criação de um guião transversal ou a agregação da informação num único reporte comum.

Relativamente à emissão do relatório previsto no Regulamento, os resultados evidenciam constrangimentos relevantes no acesso e tratamento da informação necessária. Enquanto 38% das AT consideram fácil ou muito fácil obter informação internamente, 28% classificam esse processo como difícil ou muito difícil. A interpretação da informação solicitada e dos respetivos indicadores apresenta, em média, um grau de dificuldade moderado. Contudo, a principal limitação volta a verificar-se na articulação com os operadores, sendo que 55% das AT consideram difícil ou muito difícil obter a informação junto dos mesmos, ao passo que apenas 17% referem que esse processo é fácil ou muito fácil.

⁸⁹ <https://observatorio.amt-autoridade.pt/pesquisa?s%5B0%5D=39&dt%5B0%5D=3>.

⁹⁰ Do questionário realizado às AT obtiveram-se 53 respostas (num universo de 87 AT).



No que respeita ao registo na plataforma STePP, gerida pelo IMT, persistem igualmente dificuldades operacionais significativas⁹¹. Cerca de 34% das AT consideram difícil ou muito difícil a interação com os operadores no âmbito da plataforma, enquanto apenas 19% a classificam como fácil.

A validação dos dados constitui outro ponto crítico, sendo que apenas 23% das AT consideram esse processo fácil ou muito fácil. A maior dificuldade identificada prende-se com o preenchimento da informação pelos operadores, apontado por 42% das entidades como difícil ou muito difícil.

Acrescem diversos constrangimentos técnicos e funcionais assinalados pelas AT, designadamente a falta de intuitividade da aplicação, problemas associados à operacionalização do GTFs, processos de atualização excessivamente manuais, limitações quanto ao volume de dados e ao número de utilizadores por AT, indisponibilidade de dados georreferenciados de anos anteriores, ausência de uniformização de determinados campos, limitações na consulta e utilização da informação como ferramenta de planeamento e inexistência de mecanismos de interação direta entre AT, operadores e IMT na própria plataforma.

Em conclusão: os resultados do questionário permitem identificar as dificuldades sentidas pelas AT no processo de reporte, tanto à AMT como ao IMT, destacando-se a dificuldade em obter dados dos operadores, dificuldades na operacionalização do STePP e a existência de reportes distintos a várias entidades.

No âmbito das recomendações e da síntese de boas práticas identificadas pelo Observatório da AMT, sobretudo nas sessões técnicas realizadas, destaca-se: a importância de uma estrutura organizacional adequada nas AT, designadamente através da existência de uma equipa técnica dedicada às funções de AT, responsável pela recolha, validação e reporte de informação.

A delegação de competências nessa equipa revela-se fundamental para agilizar processos e reforçar a articulação com os operadores, devendo igualmente assegurar-se uma articulação direta com as diversas unidades orgânicas internas (financeira, espaço público, educação, entre outras). A designação de um ponto focal para o reporte à AMT constitui igualmente uma boa prática relevante.

Do lado dos operadores, recomenda-se a identificação de um responsável pela gestão e

⁹¹ A análise efetuada pelo Observatório à qualidade dos dados da STePP evidenciou que uma parte relevante dos contratos e operadores registados não tinha informação completa ou validada, e que muitas linhas não dispunham de indicadores básicos,

como o número de passageiros. Em consequência, a AMT passou a exigir novamente o fornecimento direto de dados operacionais aos operadores nos pedidos de informação de 2025.



fornecimento de informação, facilitando a comunicação e a obtenção de dados. Salienta-se nesta medida que a implementação de Sistemas de Apoio à Exploração (SAE) permita às AT apurar dados operacionais, incluindo informação em tempo real sobre oferta e procura, fator considerado determinante para melhorar a qualidade e a disponibilidade dos dados.

Complementarmente, destaca-se o desenvolvimento de sistemas informáticos de validação e tratamento de dados e a disponibilização, pelas AT, de canais de atendimento ao cliente que permitam recolher informação sobre a qualidade do serviço e as necessidades dos passageiros.

Para além da incorporação destas boas práticas nos contratos de 2.^a geração, recomenda-se a continuidade das reuniões informais entre as ATI - AT Intermunicipais, promovendo a partilha de experiências e conhecimento e, sempre que possível, alargando essa dinâmica aos Municípios enquanto AT.

Por seu turno, a AMT compromete-se a prosseguir o esforço de simplificação e melhoria dos processos de reporte, evoluindo progressivamente para mecanismos de transmissão automática de dados e para o alargamento de protocolos com outras entidades detentoras de informação, com vista à redução da carga administrativa das entidades reguladas.

4.3. Balanço e Transição

Os contratos de 1.^a geração foram celebrados num contexto de reorganização institucional e adaptação à legislação nacional e europeia sobre OSP, designadamente ao Regulamento e ao RJSPTP.

Surgiram como instrumentos que visavam assegurar a continuidade do serviço público, enquanto as AT, recentemente criadas, consolidavam competências de planeamento, contratação e gestão.

Nesse enquadramento, a adoção de ferramentas de planeamento estratégico torna-se não apenas pertinente, mas essencial por se constituírem como um suporte estruturado à tomada de decisão, permitindo às AT não só compreender o contexto em que operam, mas também delinear estratégias mais robustas e alinhadas com os objetivos de médio e longo prazo do sistema de transportes públicos.

Ferramentas de Planeamento Estratégico

ANÁLISE SWOT, SWOT CRUZADA (TOWS) E PESTEL

De um modo geral e através de uma análise SWOT SIMPLIFICADA, como demonstra a tabela infra, o sistema de contratualização de 1.^a geração, genericamente caracteriza-se por:

Figura 15 – Análise SWOT resumida

Dimensão	Descrição Técnica
Força	Instrumento transitório de estruturação, fundamental para criar uma base jurídica e administrativa no setor.
Fraqueza	Baixa sofisticação técnica e ausência de métricas de referência limitaram o impacto em termos de eficiência, sustentabilidade e inovação.
Oportunidade	Transformar as fragilidades diagnosticadas em vetores estruturantes dos contratos de 2. ^a geração integrando objetivos ambientais, eficiência económica, regulação por indicadores e gestão baseada em evidências.
Ameaça	Dificuldade de harmonização territorial entre diferentes regiões do país

Fonte: Análise AMT



Deste modo, podem considerar-se os contratos de 1.^a geração como contratos transitórios de “estruturação”, mas não de maturidade, que serviram o propósito de assegurar a transição entre um regime não concursal⁹² e um regime regulado permitindo aportar maior transparência e maior equidade territorial da oferta.

A avaliação global da 1.^a geração, sob o prisma da política pública, tem revestido o papel de uma etapa de aprendizagem institucional. Constituindo-se como o “período de fundação” da contratualização do transporte público em Portugal, necessário para estabilizar o sistema e preparar a transição para uma política de mobilidade moderna, sustentável e orientada para resultados, os contratos de 1.^a geração revelaram na sua estrutura, alcance e execução com algumas limitações em alguns dos contratos.

Os contratos de 1.^a geração caracterizaram-se, na generalidade, por um grau ainda não satisfatório de integração territorial e modal; pela insuficiência de mecanismos de medição de desempenho (KPI's) e de monitorização objetiva; pela insuficiência ou baixa adaptabilidade de modelos de remuneração, frequentemente assentes em compensações históricas e não em fatores de produção (ex.: quilómetros, frequência, energia); por uma insuficiente separação de responsabilidades entre AT e operador (matriz de risco); pela carência de indicadores ambientais, energéticos e de qualidade de serviço; e por uma limitada capacidade de ajustamento da oferta à procura real, ou à introdução de novas tecnologias.

Importa sublinhar que estas conclusões resultam de um conjunto de insuficiências identificadas e apenas comprovadas, na maioria das situações, no âmbito da avaliação da execução dos contratos, não podendo, contudo, ser generalizadas à totalidade dos casos. Acresce que muitas destas limitações decorrem das circunstâncias em que os contratos foram inicialmente concebidos, nomeadamente a ausência de dados robustos e o facto de se tratar de

um processo novo para todos os intervenientes, não tendo sido possível, à data, adotar soluções mais ajustadas, à realidade que se veio a verificar. Com efeito, foi sobretudo através da experiência acumulada e da própria execução dos contratos que estas questões se foram tornando evidentes, e permitindo uma evolução progressiva na sua identificação e tratamento, até aos dias de hoje.

Desta forma, na ótica da política pública de mobilidade, os contratos de 1.^a geração cumpriram uma função de regularização, estruturação e de progressiva transformação e estabilização do sistema.

Permitiram, por um lado, garantir a continuidade legal e financeira dos serviços e iniciar a centralização progressiva de gestão em novas AT (ex.: TML na AML, TMP na AMP, CIM e Municípios) e criaram uma base contratual mínima de evolução para modelos mais integrados.

Todavia, constata-se ainda limitações no alinhamento com as metas nacionais e europeias de descarbonização, bem como ao nível da inovação e eficiência, revelando, ainda, grandes desigualdades territoriais entre as Áreas Metropolitanas e o resto do país, designadamente nos territórios de baixa densidade.

Na prática, a frota⁹³, salvo algumas exceções, manteve-se envelhecida o que, inevitavelmente, levou a que as emissões não fossem objeto de metas contratuais e o risco económico permanecesse difuso, sem mecanismos eficazes de partilha entre operador e autoridade.

Do ponto de vista económico, a adoção de modelos de remuneração assentes em métricas ainda insuficientes de produção e em indicadores de custo energético revelou-se limitativa, dificultou o adequado equilíbrio económico-financeiro dos contratos, bem como a necessária flexibilidade ao contexto que se veio a verificar. Não obstante, importa salientar que essa aferição foi sempre possível, ainda

⁹² O regime anterior à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (RJSPTP), em Portugal, era caracterizado por um sistema de transporte público fragmentado, com forte centralização estatal e um mercado menos concorrencial.

⁹³ Levantamento efetuado com base nos dados reportados pelas AT e operadores ao Observatório da AMT.



que o reporte de informação possa e deva ser melhorado, de modo a tornar este exercício mais célere e eficiente.

Do ponto de vista social, são necessários ainda mais mecanismos de medição da qualidade percebida pelo utilizador (os inquéritos de satisfação ao cliente foram residualmente utilizados ou pouco divulgados) de forma a se poder ajustar a oferta à procura e assim reforçar a atratividade do TP.

A 1.^a geração de contratos foi celebrada num contexto institucional embrionário em que as AT estavam em fase de instalação e capacitação. Deste modo, a função de planeamento e controlo permaneceu ainda meio difusa, tendo gerado ainda alguma dependência técnica e assimetria de informação das AT face aos operadores. A acrescer a esta factualidade, relevam-se ainda os atrasos entre o procedimento pré-contratual e a entrada em vigor dos contratos, em virtude do contexto e dificuldades externas, com a inerente ausência de atualização dos valores base.

A insuficiente existência de sistemas de bilhética integrados, de bases de dados de rede e mecanismos de monitorização dificultou a avaliação independente da execução contratual e limitou a capacidade regulatória da AMT e das AT ao nível da gestão contratual.

Em síntese, estes contratos, foram essenciais pois permitiram reunir informação sobre a rede, oferta e custos, desenvolver capacidade institucional nas AT e preparar o caminho para a 2.^a geração de contratos, agora mais assentes em princípios de planeamento integrado e regulação com base em evidências (indicadores), remuneração por fator-quilómetro e critérios de eficiência, partilha equilibrada de riscos, integração tecnológica (bilhética, SAE, dados) e metas ambientais e energéticas quantificadas.

A tabela que se segue permite resumir as forças e fraquezas, as oportunidades e as ameaças de forma mais detalhada.

Figura 16 – Análise SWOT detalhada

Forças	Fraquezas
Consolidação do RJSPTP e enquadramento jurídico robusto	Fragilidades no sistema de informação (STePP)
Experiência acumulada da 1. ^a geração de contratos	Assimetrias técnicas nas Autoridades de Transporte
Supervisão ativa e orientações da AMT	Desalinhamento entre políticas públicas e contratos
Mecanismo de Parecer Prévio Vinculativo (PPV)	Reequilíbrios financeiros frequentes
Entrada de operadores internacionais	Planeamento urbano pouco articulado
Estrutura formal de compensações financeiras	Elevada dependência de financiamento público
Programas de financiamento (PART, PROTransp, PRR)	Capacidade limitada de monitorização em tempo real
Oportunidades	Ameaças
Contratos de 2. ^a geração (C2G)	Volatilidade económica (inflação, energia)
Digitalização e governação de dados	Instabilidade da procura pós-pandemia (padrões de mobilidade)
Descarbonização e metas europeias	Pressão orçamental do Estado
Planeamento integrado (PMUS)	Crescente atratividade do transporte individual
Transporte flexível em baixa densidade	Dispersão urbana e envelhecimento populacional
Inovação tecnológica (ITS, bilhética digital)	Risco de distorções concorrenciais
Maior consciencialização ambiental	Mudanças legislativas imprevistas

Fonte: AMT



SWOT Cruzada (Análise Tows)

A análise SWOT cruzada permite-nos evidenciar quais as forças do setor que podem e devem ser mobilizadas para potenciar as oportunidades emergentes.

A consolidação institucional do RJSPTP, a experiência acumulada com contratos de 1.ª geração e o papel regulatório ativo da AMT constituem uma base sólida para a transição para os CSP 2.0, permitindo incorporar aprendizagens anteriores e reforçar mecanismos de desempenho e monitorização.

Por outro lado, a existência de mecanismos estruturados de compensação financeira e de programas públicos robustos de financiamento (anteriormente PART, PROTransp e PRR, atualmente, INCENTIVA+TP, passes gratuitos para jovens, CIRCULA PT) criam condições favoráveis para acelerar a descarbonização, a digitalização e a adoção de novas tecnologias, como a bilhética interoperável e os sistemas inteligentes de transporte (ITS).

A crescente profissionalização do setor e a entrada de operadores internacionais podem também potenciar soluções mais inovadoras, o transporte flexível em territórios de baixa densidade e um planeamento mais integrado entre os PMUS e o ordenamento do território, em linha com as metas de neutralidade carbónica e com uma maior consciencialização social para a mobilidade sustentável.

De forma complementar, importa utilizar essas mesmas forças para mitigar as ameaças identificadas. A consolidação institucional e a regulação ativa podem reduzir o risco de distorções concorrenciais e assegurar maior estabilidade face a mudanças legislativas inesperadas.

Os mecanismos de compensação e a construção dos modelos económicos mais robustos podem ajudar a amortecer os impactos da volatilidade económica, nomeadamente a inflação e os custos energéticos, bem como a pressão orçamental sobre o Estado.

A profissionalização e a melhoria contínua da qualidade do serviço, são também instrumentos essenciais para contrariar a crescente atratividade do TI e responder à instabilidade da procura em momentos mais conturbados (exemplo: o período pós-pandemia), adaptando a oferta às alterações demográficas e à dispersão urbana.

No que respeita ao cruzamento entre fraquezas e oportunidades, a transição para os CSP 2.0 representa uma oportunidade estratégica para corrigir fragilidades identificadas, como o desalinhamento entre políticas públicas e estrutura contratual ou os pedidos de reequilíbrios financeiros.

A digitalização e a governação de dados podem também contribuir para superar as limitações do sistema de informação (STePP), promovendo maior transparência, monitorização e capacidade analítica por parte das AT. O planeamento integrado (PMUS e ordenamento territorial) surge como resposta às dificuldades de articulação entre mobilidade e urbanismo, enquanto as novas tecnologias e o reforço de financiamento europeu podem ajudar a reduzir assimetrias técnicas entre autoridades e a dependência excessiva de compensações públicas, promovendo maior eficiência operacional e sustentabilidade financeira.

Por fim, o cruzamento entre fraquezas e ameaças, permite evidenciar áreas críticas de risco. As fragilidades no sistema de informação e as assimetrias técnicas das AT, podem agravar o impacto de mudanças legislativas inesperadas ou dificultar a adaptação a contextos de volatilidade económica.

A dependência elevada de compensações públicas, associada à insuficiência de financiamento estrutural das AT – designadamente no que se refere a transferências em tempo quanto a OSP já executadas - torna o sistema particularmente vulnerável à pressão orçamental do Estado. Simultaneamente, o desalinhamento entre as políticas públicas e alguns contratos pode ter contribuído para a necessidade de reequilíbrios financeiros num cenário de instabilidade da procura, que se veio a verificar. Por outro lado, a articulação entre planeamento urbano, políticas de habitação e mobilidade pode ajudar a reforçar a

atratividade do transporte individual em detrimento do TP, bem como atenuar os efeitos da dispersão urbana.

Assim, a mitigação destas fragilidades assume carácter prioritário por forma a assegurar a resiliência e a sustentabilidade futura do setor.

A tabela infra resume a análise acima efetuada.

Figura 17 – Análise SWOT cruzada

	Oportunidades	Ameaças
Forças	<p>Estratégias SO</p> <p>Usar experiência da 1.ª geração para estruturar C2G mais resilientes</p> <p>Integrar sustentabilidade e digitalização nos novos contratos</p> <p>Atrair operadores inovadores com incentivos por desempenho</p>	<p>Estratégias ST</p> <p>Criar modelos financeiros robustos e equilibrados para absorver choques económicos</p> <p>Reforçar qualidade para competir com transporte individual</p> <p>Melhorar supervisão para mitigar riscos concorrenciais</p>
Fraquezas	<p>Estratégias WO</p> <p>Reformular STePP como plataforma interoperável</p> <p>Capacitar tecnicamente as AT</p> <p>Introduzir cláusulas automáticas de atualização nos C2G</p>	<p>Estratégias WT</p> <p>Uniformizar critérios de compensação financeira</p> <p>Reduzir dependência tarifária</p> <p>Rever modelos <i>Net Cost</i> em territórios vulneráveis</p>

Fonte: AMT

A análise TOWS (SWOT Cruzada) demonstra que: (i) o setor se encontra institucionalmente consolidado, mas estruturalmente exposto a choques externos; (ii) a transição para CSP 2.0 constitui uma importante alavanca estratégica; (iii) o maior risco não é jurídico, mas sim económico e estrutural (volatilidade, financiamento e planeamento); (iv) a digitalização e a governação de dados são fatores críticos de sucesso; (v) a articulação entre planeamento urbano, política pública e contratualização é também uma variável decisiva.

Em síntese, o modelo não precisa de rutura, mas de uma evolução estratégica orientada por dados, sustentabilidade e gestão dinâmica do risco.

METODOLOGIA PESTEL

A análise PESTEL centra-se exclusivamente no ambiente externo macroestrutural, identificando os fatores políticos, económicos, sociais, tecnológicos, ambientais e legais que influenciam o contexto de atuação. O objetivo é identificar tendências, riscos e condicionantes sistémicas que moldam o enquadramento estratégico.

Esta metodologia permite reconhecer tendências estruturais, riscos sistémicos e condicionantes regulatórios que não dependem diretamente da estrutura, mas que influenciam decisivamente o seu contexto de intervenção. Revela-se particularmente útil na antecipação das oportunidades e das ameaças externas.

No plano político, destacam-se fatores como a descentralização de competências, as políticas



tarifárias, o Pacto Ecológico Europeu⁹⁴ e o PRR, que condicionam fortemente o setor, tornando-o altamente dependente da estabilidade política e orçamental.

Na dimensão económica, a elevada dependência de financiamento público (bem como os sucessivos atrasos nos pagamentos), a inflação, o aumento dos custos energéticos e a volatilidade da procura, configuram um contexto de risco de desequilíbrio financeiro, evidenciando a necessidade de mecanismos automáticos de ajustamento/atualização que assegurem maior previsibilidade e resiliência.

Ao nível social, a afirmação da mobilidade como um direito, o envelhecimento da população, as desigualdades territoriais e o crescimento do teletrabalho reforçam a exigência de soluções de transporte mais flexíveis e de maior qualidade de serviço, ajustadas aos diferentes perfis de procura e contextos territoriais.

No domínio tecnológico, a digitalização, os sistemas inteligentes de transporte (ITS), a interoperabilidade

de dados e a transição energética assumem-se como vetores estruturantes, posicionando os dados como pilar da regulação e promovendo contratos cada vez mais baseados em indicadores de desempenho.

Por sua vez, a dimensão ambiental é marcada pelas metas de neutralidade carbónica, pelos processos de descarbonização e pela promoção da mobilidade ativa, implicando a integração sistemática de indicadores ambientais nos contratos e na avaliação de desempenho do setor.

Por fim, no plano legal, o enquadramento definido pelo Regulamento, pelo RJSPTP e pelo Código dos Contratos Públicos assegura formalização e segurança jurídica, embora possa introduzir alguma complexidade procedimental.

Em resumo:

Figura 18 – Análise SWOT cruzada

Dimensão	Fatores Principais	Impacto no Setor
Político	Descentralização; políticas tarifárias; Pacto Ecológico Europeu; PRR	Forte dependência da estabilidade política e orçamental
Económico	Elevado financiamento público; inflação; custos energéticos; volatilidade da procura	Risco de desequilíbrio financeiro; necessidade de mecanismos automáticos de ajustamento/atualização
Social	Mobilidade como direito; envelhecimento; desigualdade territorial; teletrabalho	Necessidade de transporte flexível e maior qualidade de serviço
Tecnológico	Digitalização; ITS; interoperabilidade de dados; transição energética	Dados como pilar da regulação e contratos baseados em desempenho
Ambiental	Neutralidade carbónica; descarbonização; mobilidade ativa	Integração de indicadores ambientais nos contratos
Legal	Regulamento (CE) 1370/2007; RJSPTP; PPV; Código dos Contratos Públicos	Elevada formalização e segurança jurídica, mas complexidade procedimental

Fonte: AMT

⁹⁴ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1_0008_02/DOC_1&format=PDF

5.

PRINCIPAIS TENDÊNCIAS



5. PRINCIPAIS TENDÊNCIAS

As dinâmicas que atualmente moldam o setor da mobilidade e dos transportes estão profundamente relacionadas com um conjunto de megatendências globais e europeias que, de forma transversal, condicionam tanto a organização do transporte público e as políticas públicas a ele associadas, como a própria atuação e presença dos operadores no mercado.

Estas tendências interagem entre si e produzem efeitos cumulativos, exigindo respostas estratégicas integradas, enquadradas por uma visão regulatória coerente e orientada para o futuro.

5.1. Transformação Estrutural do Setor dos Transportes na Europa: Transição Verde, Competitividade e Reconfiguração do Mercado⁹⁵

A Transição Energética e a Neutralidade Carbónica

A mobilidade e os transportes na União Europeia mantêm-se como um dos principais emissores de gases com efeito de estufa, representando cerca de um quarto das emissões totais e registando um

aumento desde 1990, apesar dos progressos alcançados em matéria de eficiência energética⁹⁶.

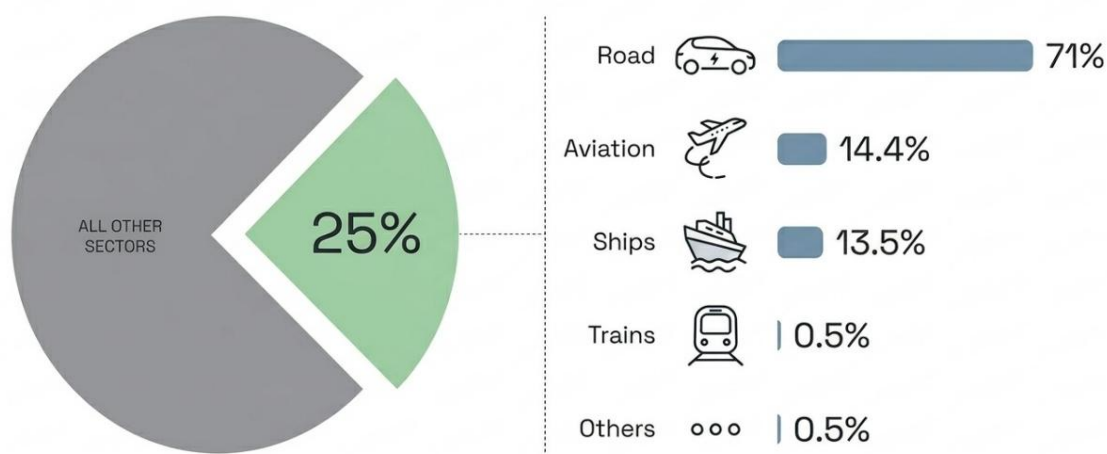
Com a adoção da Lei Europeia do Clima, os Estados-Membros assumiram o compromisso de alcançar a neutralidade climática até 2050, prevendo-se uma redução de, pelo menos, 55% das emissões até 2030 face aos níveis de 1990 e uma diminuição de 90% das emissões do setor dos transportes até 2050.

A transição para modos de transporte mais sustentáveis como a eletrificação, o hidrogénio e outros combustíveis alternativos, implica investimentos significativos, modernização de infraestruturas, interoperabilidade entre redes e adaptação tecnológica, enfrentando desafios associados a custos, cadeias de abastecimento e ritmos diferenciados de evolução nos vários Estados-Membros.

Alinhamento com as Políticas Europeias de Mobilidade e Competitividade

O enquadramento normativo e estratégico nacional insere-se numa arquitetura coerente com as principais iniciativas da União Europeia, designadamente a Estratégia Europeia para uma

Figura 19 – Contributo dos transportes para as emissões de gases com efeito estufa



Fonte: Agência Europeia do Ambiente

⁹⁵ <https://www.eea.europa.eu/en/newsroom/news/transport-in-europe>
https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/new-eu-transport-report-current-trends-and-issues-2024-06-27_en
 Better Urban Mobility Playbook, UITP

⁹⁶ <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/greenhouse-gas-emissions-from-transport>



Mobilidade Sustentável e Inteligente (2020)⁹⁷ e o Pacto Ecológico Europeu⁹⁸.

Mais recentemente, o Relatório *Draghi* sobre o Futuro da Competitividade Europeia (2024)⁹⁹ e a Bússola da Competitividade Europeia¹⁰⁰ reforçaram a centralidade da transição verde, da transição digital, da resiliência económica e da coesão territorial e social.

Neste contexto, os contratos de SPTP assumem-se como instrumentos concretos de execução destas prioridades, deixando de ser meros instrumentos de gestão operacional para se afirmarem como mecanismos de política pública, materializando metas ambientais, digitais e sociais.

Reconfiguração do Mercado Europeu e Atratividade do Mercado Português

As transformações em curso nos principais mercados europeus¹⁰¹, associadas a políticas nacionais mais exigentes em matéria ambiental, energética e financeira, têm provocado uma reconfiguração dos modelos de negócio dos grandes operadores internacionais.

Alguns operadores retraíram a sua atividade externa; outros diversificaram geografias, identificando mercados com enquadramento regulatório estável e previsível.

Neste contexto, Portugal afirmou-se, no âmbito dos contratos de 1.ª geração, como um mercado atrativo, caracterizado por estabilidade regulatória, previsibilidade contratual e equilíbrio económico-financeiro, atraindo operadores internacionais de referência.

As alterações das políticas de mobilidade nos mercados europeus podem afetar o perfil dos operadores interessados em Portugal por três vias principais: i) capacidade financeira e estratégica; ii)

apetência por mercados estáveis; e iii) transição para modelos digitais e multimodais.

A manutenção de um ambiente contratual competitivo, transparente e previsível revela-se, assim, essencial para preservar a atratividade do mercado nacional.

5.2. Transição Digital, Inovação Tecnológica e Novos Modelos de Mobilidade

A digitalização constitui um vetor estruturante da transformação do setor. A implementação de sistemas inteligentes de bilhética, monitorização em tempo real, integração de dados e plataformas de *Mobility as a Service* (MaaS) está a redefinir a forma como os utilizadores acedem ao transporte público e como os operadores planeiam e gerem os serviços.

A adoção de tecnologias como a inteligência artificial permite avanços na manutenção preditiva, otimização de redes e gestão de fluxos de passageiros, enquanto a mobilidade autónoma se aproxima progressivamente da adoção comercial.

Simultaneamente, a crescente dependência digital amplia riscos cibernéticos, exigindo reforço da resiliência tecnológica e institucional. Esta transição está igualmente a redefinir o perfil dos operadores presentes no mercado, que passa a incluir não apenas empresas tradicionais de transporte, mas também grupos tecnológicos, operadores de mobilidade partilhada e investidores em inovação.

5.3. Serviço Público Centrado no Utilizador – A Abordagem *Citizen-Centric*

Após a análise das questões climáticas e do papel determinante do setor dos transportes, importa agora aprofundar outro dos desafios que este setor enfrenta no contexto atual e que se considera particularmente

⁹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0789>

⁹⁸ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1_0008_02/DOC_1&format=PDF

⁹⁹ https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en?prefLang=pt&trans=pt

¹⁰⁰ https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/competitiveness-compass_pt

¹⁰¹ DGMove (2024) Transport in the European Union, current trends and issues, disponível em https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/new-eu-transport-report-current-trends-and-issues-2024-06-27_en



importante - **A atratividade dos Transportes Públicos, na ótica do passageiro.**

Num cenário marcado por múltiplas transições - climática, energética, digital e demográfica - o setor dos transportes encontra-se num momento crítico de transformação estrutural, que envolve a necessidade de reforçar a atratividade do TP, contrariando a dependência do TI e promovendo padrões de mobilidade mais eficientes e inclusivos.

Neste contexto, os desafios do setor não se limitam à dimensão tecnológica ou ambiental, mas abrangem igualmente questões relacionadas com as novas dinâmicas demográficas e comportamentais, apresentando novos fatores críticos que condicionam a capacidade de resposta às necessidades dos cidadãos e dos territórios.

Tornar o transporte de passageiros mais atrativo exige uma abordagem integrada, centrada no utilizador e sustentada por condições estratégicas, institucionais e operacionais adequadas.

A qualidade do serviço deve ser entendida numa perspetiva ampla, considerando toda a experiência “porta-a-porta”, incluindo previsibilidade e pontualidade, fiabilidade e frequência, conforto, segurança, informação clara e em tempo real, bem como a facilidade nas ligações entre diferentes modos de transporte.

A integração tarifária, física e operacional é um fator também ele decisivo para aumentar a competitividade face ao TI, tal como a garantia de acessibilidade universal, assegurando que todas as pessoas, incluindo as mais vulneráveis, possam utilizar o sistema de forma autónoma e equitativa. A fiabilidade, a continuidade e a previsibilidade do serviço são igualmente essenciais para gerar confiança, exigindo boa gestão operacional e capacidade de adaptação a contextos variáveis.

Segundo o estudo *“Strategic Conditions and Prerequisites to Ensure a Quality and Integrated*

*Transport System: Perspectives from the Authorities*¹⁰²”, realizado pela UITP, a medição sistemática da qualidade, através de indicadores objetivos e da avaliação da experiência dos utilizadores¹⁰³, surge como fundamental para promover a melhoria contínua e reforçar a transparência.

Medidas de prioridade ao transporte coletivo no espaço público, como corredores dedicados e prioridade semafórica, contribuem para melhorar a velocidade e a regularidade do serviço. Por outro lado, também a inovação tecnológica, organizacional e operacional, aliada a um compromisso político forte e ao financiamento estável, constitui uma condição indispensável para assegurar sistemas de transporte mais eficientes, sustentáveis e centrados nas necessidades das pessoas.

A prestação de serviços de transporte público com “mais qualidade” centrada no utilizador, deve considerar também as necessidades específicas dos diferentes territórios (urbanos, periurbanos e rurais) assegurando acessibilidade, continuidade de serviço e integração modal. A experiência completa da viagem e não apenas o desempenho operacional deve ser o foco da definição de qualidade.

Por fim, a implementação de mecanismos eficazes de avaliação e melhoria contínua, bem como de medição e monitorização do desempenho, através de indicadores claros e transparentes é fundamental para promover a melhoria contínua e foco no utilizador.

¹⁰² https://transport.ec.europa.eu/document/download/f222ead0-192c-413d-ad91-0f7dfe6de97e_en?filename=EGUM%20Recommendation%20-%20PTSM%20sub%20group%20-%20TOPIC2.pdf

¹⁰³ Designadamente através de inquéritos de satisfação.

A definição de qualidade no transporte público exige uma abordagem integrada e multidimensional, assente em três pilares interligados:

Em primeiro lugar, uma perspetiva centrada no utilizador, que considera toda a viagem porta-a-porta. Isto implica assegurar serviços frequentes, pontuais, limpos, confortáveis e acessíveis (física e cognitivamente), informação clara e ligações fluidas entre diferentes modos e operadores.

Em segundo lugar, a qualidade deve estar alinhada com os objetivos estratégicos, políticos e legais das autoridades de transporte. Para além da continuidade do serviço, inclui metas mais amplas como a promoção do acesso ao emprego, a equidade social, a sustentabilidade ambiental, a redução das emissões de carbono e a resiliência do sistema.

Em terceiro lugar, exige condições sólidas de desempenho e de prestação do serviço, baseadas numa repartição clara de responsabilidades entre autoridades e operadores, bem como numa adequada gestão das dinâmicas de mercado, garantindo viabilidade operacional e sustentabilidade a longo prazo.

O equilíbrio entre estas três dimensões é essencial para manter e melhorar a qualidade do serviço. Tal implica não apenas melhorias operacionais, mas também investimento na modernização, renovação ou desenvolvimento de novos ativos, como infraestruturas e material circulante.

Esta abordagem assenta ainda em cinco princípios fundamentais: distinguir claramente entre requisitos essenciais e objetivos aspiracionais, assegurando sempre um nível mínimo de qualidade; garantir consistência entre diferentes modos de transporte numa rede multimodal integrada; assegurar continuidade do serviço com flexibilidade para responder a alterações planeadas ou imprevistas; adotar uma perspetiva territorial, reconhecendo que as expectativas variam entre contextos urbanos, suburbanos e rurais; e promover a inovação, entendida não apenas como adoção de novas tecnologias, mas também como melhoria contínua na conceção e prestação dos serviços, orientada para a criação de valor e para a resposta às necessidades emergentes da sociedade.

Relatório do ITF (2013) *Measuring and Valuing Convenience and Service Quality* ¹⁰⁴

Os esforços contínuos para melhorar a qualidade dos sistemas de transporte público são fundamentais para assegurar soluções de mobilidade centradas no utilizador, eficientes, sustentáveis, equitativas e economicamente viáveis, sobretudo num contexto de mudança dos padrões de mobilidade e de crescente utilização e posse do transporte individual, que comprometem os objetivos de mobilidade sustentável.

Este mesmo documento, através da análise de sete dimensões-chave e de 19 estudos de caso internacionais, identificou os pré-requisitos e as condições facilitadoras ao nível dos modelos de governação, dos enquadramentos institucionais e dos mecanismos de coordenação que sustentam uma prestação eficaz do serviço, com especial enfoque nas áreas da política pública que influenciam o desempenho do sistema e a experiência dos utilizadores.

Com base neste trabalho e apoiadas em exemplos concretos, foram formuladas quatro recomendações práticas destinadas a apoiar as AT e os diferentes *stakeholders* na promoção de um transporte público de elevada qualidade, que de seguida transcrevemos:

¹⁰⁴ Disponível em: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dp201316.pdf>

RECOMENDAÇÃO 1 – REFORÇAR A GOVERNAÇÃO E A COLABORAÇÃO (NÍVEL ESTRATÉGICO)

É essencial fortalecer os modelos de governação e de cooperação institucional por forma a garantir serviços de transporte de elevada qualidade e centrados no utilizador. Tal implica definir claramente as responsabilidades entre AT e Operadores, criar mecanismos de incentivo ao desempenho e à inovação e assegurar uma repartição estratégica da propriedade dos ativos. Exige ainda financiamento estável e adequado, uma gestão eficiente dos recursos públicos e a adoção de políticas locais de apoio, como corredores prioritários para transporte público e medidas de gestão do estacionamento.

RECOMENDAÇÃO 2 – DEFINIR A QUALIDADE DO SERVIÇO A PARTIR DO UTILIZADOR E DAS NECESSIDADES TERRITORIAIS (NÍVEL TÁTICO)

A qualidade deve ser avaliada com base na experiência completa do utilizador, considerando as especificidades dos contextos urbano, periurbano e rural. É fundamental garantir continuidade, regularidade, integração modal e uma viagem “porta-a-porta” fluida. Deve também reconhecer-se o papel do transporte público como instrumento de coesão territorial, equidade social, competitividade económica e sustentabilidade ambiental. Importa priorizar os atributos essenciais do serviço, sem perder ambição na melhoria contínua.

RECOMENDAÇÃO 3 – IMPLEMENTAR UM SISTEMA ROBUSTO DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO (NÍVEL OPERACIONAL)

A monitorização sistemática da qualidade é crucial para assegurar alinhamento com objetivos estratégicos e promover melhoria contínua. Devem ser definidos indicadores objetivos e subjetivos, com envolvimento dos utilizadores, garantindo transparência e prestação de contas. Os KPIs devem estar alinhados com metas como expansão da rede, descarbonização e equidade. A padronização de indicadores e o recurso a ferramentas como a inteligência artificial (IA) podem reforçar a capacidade de análise, comparação e decisão informada.

RECOMENDAÇÃO 4 – PROMOVER INOVAÇÃO GRADUAL E INCLUSIVA ALINHADA COM POLÍTICAS PÚBLICAS

A inovação deve reforçar a acessibilidade, a integração do sistema e a resiliência a longo prazo. Deve ser antecipatória, orientada para necessidades reais e não limitada à tecnologia, abrangendo também novos modelos de serviço, estruturas organizacionais e práticas operacionais. Abordagens criativas e de baixo custo podem gerar melhorias significativas, desde que apoiadas por um ambiente digital seguro e fiável. Melhorar o serviço exige frequentemente repensar a utilização dos recursos e o desenho das soluções.

Nesta medida, entende o Regulador que uma abordagem verdadeiramente centrada no utilizador pressupõe ouvir de forma estruturada, sistemática e transparente quem utiliza o sistema. As reclamações, as sugestões e os pedidos de esclarecimento constituem uma fonte privilegiada de informação sobre falhas operacionais, problemas recorrentes, perceções de qualidade e necessidades não satisfeitas. Quando devidamente tratadas, deixam de ser apenas reações pontuais e passam a integrar o processo de planeamento e decisão.

Esta relação entre uma estratégia “centrada no utilizador” e um sistema eficaz de apoio ao cliente pode estruturar-se em cinco dimensões fundamentais:



1. ESCUTA ATIVA E MONITORIZAÇÃO PERMANENTE

Um sistema organizado de reclamações permite identificar padrões, recorrência de problemas (pontualidade, informação, acessibilidade, segurança) e zonas críticas da rede. A análise sistemática destes dados complementa os indicadores operacionais tradicionais (KPIs) e acrescenta a dimensão da qualidade percebida.

2. TRANSPARÊNCIA E CONFIANÇA INSTITUCIONAL

A resposta célere, fundamentada e monitorizada às reclamações reforça a confiança dos utilizadores nas autoridades e nos operadores. A transparência nos tempos de resposta e na resolução dos problemas é essencial para credibilizar o sistema.

3. INTEGRAÇÃO COM O SISTEMA DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO

Os dados provenientes das reclamações, conjuntamente com os resultados dos inquéritos à satisfação, devem alimentar o sistema de avaliação da qualidade e, quando aplicável, os mecanismos contratuais de incentivos e penalizações. Desta forma, a experiência real do utilizador passa a ter impacto direto na gestão e no desempenho operacional.

4. MELHORIA CONTÍNUA DO SERVIÇO

Um sistema robusto não se limita a responder, mas sim e também, a identificar as causas estruturais, a promover ações corretivas e a acompanhar a implementação de melhorias. O objetivo deve ser reduzir a reincidência e não apenas resolver casos individuais.

Para ser inclusivo, o sistema de apoio ao cliente deve disponibilizar múltiplos canais (digital, telefónico, presencial), garantir acessibilidade linguística e funcional e assegurar que diferentes perfis de utilizadores, incluindo população sénior ou com limitações digitais conseguem aceder ao serviço.

Assim, no contexto das recomendações centradas no utilizador, um sistema rigoroso de reclamações e apoio ao cliente constitui um pilar operacional da governação da qualidade. Ele permite alinhar a prestação do serviço com as expectativas reais da população, reforçar a *accountability* das entidades responsáveis e transformar a experiência do utilizador num elemento central da gestão estratégica do transporte público.

Neste âmbito, o Regulador tendo presente as suas atribuições em matéria de defesa dos consumidores, criou o “Portal do Utilizador” – disponível em <https://reclamacoes.amt-autoridade.pt/> que lhe permite detetar e corrigir comportamentos irregulares dos operadores económicos, bem como identificar oportunidades para reforçar a proteção dos utilizadores de serviços de mobilidade e transportes.

Quando a AMT recebe uma reclamação procede à análise da situação descrita, sendo a mesma

fiscalizada caso se verifiquem indícios de que o operador económico reclamado violou alguma regra cujo cumprimento caiba à AMT supervisionar. Se for possível reunir prova da conduta do operador, é instaurado um processo de contraordenação que pode terminar com a aplicação de uma sanção. Contudo a AMT não intervém diretamente nos conflitos entre utilizadores de serviços de mobilidade e transportes e operadores económicos.

Figura 20 – Sistema de Reclamações da AMT - Portal do utilizador



5.4. Dinâmicas Estruturais do Mercado Português¹⁰⁵

O setor dos transportes em Portugal encontra-se, num período de transformação profunda, impulsionado por um conjunto de dinâmicas estruturais que reconfiguraram a procura, a organização dos serviços e os próprios modelos de negócio. Estas tendências, de natureza demográfica, económica, tecnológica, ambiental e social, interagem entre si e produzem efeitos cumulativos, exigindo respostas estratégicas integradas por parte das autoridades públicas, operadores e decisores políticos.

Crescente urbanização¹⁰⁶

Em primeiro lugar, destaca-se a crescente urbanização: estima-se que, até 2050, cerca de 72% da população mundial resida em áreas urbanas. Portugal, já em 2025, estava acima deste patamar - 75% da população vive em áreas urbanas, o que exercerá uma pressão ainda mais acrescida sobre as redes de transporte e sobre a gestão do espaço público. Este crescimento urbano, traduz-se em maiores necessidades de mobilidade, acessibilidade

¹⁰⁵ A informação apresentada resulta da análise cruzada de dados estatísticos oficiais e de documentos estratégicos nacionais e europeus, designadamente estatísticas do Instituto Nacional de Estatística (INE) e do Eurostat - <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-key-figures/w/ks-01-25-057>, bem como em instrumentos de política pública e relatórios institucionais em matéria de ordenamento do território, mobilidade e transportes, incluindo o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), o Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030), documentação associada ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), documentos da Agência Portuguesa do Ambiente e estudos europeus sobre tendências de mobilidade no contexto pós-pandemia.

e conectividade, impondo uma reorganização dos sistemas de mobilidade, de forma a responder ao aumento da procura.

Alterações Demográficas¹⁰⁷

A par da urbanização, as alterações demográficas introduzem também novos desafios. O envelhecimento populacional, combinado com a diversidade cultural e social crescente, redefinem os padrões de mobilidade e exigem soluções mais inclusivas, adaptadas às necessidades de diferentes grupos de utilizadores, desde jovens hiperconectados até populações séniores com requisitos específicos de acessibilidade.

Níveis de Imigração¹⁰⁸

Por outro lado, os crescentes níveis de imigração em Portugal, combinados com o aumento do preço da habitação, têm tido um impacto muito significativo no setor dos transportes. Por um lado, a chegada de novos residentes, sobretudo nas áreas

¹⁰⁶ www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=750658343&att_display=n&att_download=y

¹⁰⁷ https://www.ine.pt/xportal/xmain?DESTAQUESdest_boui=707078398&DESTAQUESmod_o=2&xlang=pt&xpgid=ine_destaque&xpid=INE

¹⁰⁸ https://cse.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=736610657&att_display=n&att_download=y



metropolitanas de Lisboa e Porto, gera uma procura acrescida e mais diversificada pelo TP. Muitos imigrantes trabalham em setores com horários irregulares, como a restauração, a construção ou a logística, o que significa que as suas necessidades de mobilidade não se concentram apenas no período de ponta, distribuindo-se ao longo do dia e da semana e em horários distintos. Esta realidade obriga a uma adaptação da oferta de serviços, com maior cobertura horária e mais flexibilidade nas ligações.

Mercado Imobiliário

Acresce, também, o elevado preço da habitação nos centros urbanos, que tem forçado tantas famílias portuguesas como imigrantes a residir em zonas periféricas, ou até em municípios vizinhos. Esta deslocação residencial aumenta a dependência das ligações intermunicipais e suburbanas, em particular dos comboios e autocarros de média distância, que se tornam essenciais para garantir acessibilidade aos locais de trabalho, estudo e serviços. O resultado é uma pressão acrescida sobre estas redes, exigindo maior frequência, expansão de linhas e sistemas de bilhética integrada, que facilitem a mobilidade entre diferentes territórios.

Neste contexto, o transporte público assume uma função central na coesão social e territorial. A conjugação entre crescimento populacional e afastamento residencial reforça a necessidade de políticas públicas que assegurem acessibilidade económica, como a integração e redução tarifária, enquanto exigem investimento em infraestruturas e aposta na qualidade do serviço. Caso contrário, existe o risco de maior dependência do transporte individual, com consequências em termos de congestionamento, desigualdade social e impacto ambiental.

Globalização dos operadores de Transporte

Outra tendência marcante é a globalização dos operadores de transporte, que se manifesta através da expansão internacional de grandes *players*, que passaram a competir em mercados além-fronteiras. Esta globalização acarreta não só maior concorrência, mas também novas oportunidades de partilha de conhecimento, inovação e padronização de serviços.

Alterações Climáticas ¹⁰⁹

A mudança climática constitui igualmente um vetor decisivo. O setor dos transportes, em particular o transporte rodoviário, continua a ser um dos maiores responsáveis pelas emissões de gases com efeito de estufa. Esta realidade tem acelerado a adoção de políticas de descarbonização, a aposta em tecnologias limpas e a transição para frotas elétricas ou movidas a energias renováveis.

Mais do que uma opção, a mitigação do impacto ambiental tem vindo a tornar-se uma obrigação estratégica para assegurar cidades mais saudáveis e resilientes, alterando substancialmente os modelos de negócio. Esta mudança acarretará consequências ao nível dos modelos de negócio e exigirá um investimento acrescido numa fase inicial em estruturas de carregamento e abastecimento, mas que posteriormente em fase de custos de fonte energética e de manutenção inferiores tenderá a compensar.

Saúde e Mobilidade ativa ¹¹⁰

No domínio da saúde, a relação entre mobilidade ativa (caminhar, pedalar, utilizar transportes públicos) e estilos de vida saudáveis, posiciona o setor como um aliado fundamental das políticas de saúde pública, incentivando a utilização do transporte público.

¹⁰⁹ <https://ccpi.org/country/prt/>

¹¹⁰ <https://lisboaenova.org/images/stories/PontodeEncontro/2024/SofiaBento22.02.2024.pdf>



A digitalização

A digitalização é outra força transformadora incontornável. A integração de dados, o desenvolvimento de sistemas inteligentes de bilhética, a monitorização em tempo real e a disseminação de plataformas de Mobilidade como Serviço (MaaS), estão a reconfigurar não apenas a forma como os cidadãos acedem e utilizam o transporte, mas também como os operadores planeiam e gerem os serviços. Esta tendência digital, quando associada a uma governação eficaz dos dados, abre caminho a uma mobilidade mais eficiente, personalizada e adaptável.

Alteração dos padrões de mobilidade ¹¹¹

Por fim, importa referir o impacto da pandemia de Covid-19, que provocou uma transformação profunda nos padrões de mobilidade em praticamente todo o mundo¹¹². Portugal não ficou indiferente tendo-se verificado, desde 2022, grandes mudanças que afetaram não só o modo como as pessoas se deslocam, mas também quando, porquê e para onde se deslocam.

A nova reconfiguração dos padrões de mobilidade da população, expôs fragilidades, mas também acelerou transformações que se evidenciam ao nível dos planos de oferta¹¹³ e consequentemente dos encargos com a prestação do serviço. Estas alterações evidenciam-se, por exemplo, por via do crescimento do comércio online e, nos termos já referidos, da alteração dos horários das deslocações profissionais por força dos regimes de teletrabalho, do aumento da utilização do T1 ou da mudança de população para as periferias das cidades.

Em conjunto, estas mega tendências não atuam de forma isolada, cruzam-se e amplificam-se mutuamente, obrigando as autoridades, operadores e decisores políticos, a conceber soluções para desafios globais complexos, sem perder de vista as

realidades locais e as reais necessidades de soluções de mobilidade mais resilientes, mais integradas e sustentáveis, capazes de responder aos desafios da mobilidade das populações.

Neste contexto complexo e interdependente, Portugal enfrenta o desafio de modernizar e fortalecer o seu sistema de mobilidade e transportes, reforçando a eficiência operacional, promovendo a sustentabilidade ambiental e assegurando acessibilidade universal, centrada no utilizador.

A compreensão destas principais dinâmicas é, por isso, fundamental para enquadrar as opções estratégicas e as políticas públicas que moldarão o futuro da mobilidade no país, bem como as recomendações e orientações emitidas pelo regulador no âmbito do presente documento.

¹¹¹ Da análise aos resultados do Inquérito ao Emprego do Instituto Nacional de Estatística (INE), o teletrabalho continua a crescer em Portugal e já abrange mais de 1 milhão de profissionais, fixando-se em cerca 20,9% do total de empregados. A tendência é mais marcada entre quem tem ensino superior (46,1%), nos setores de IT (79,8%) e nas regiões mais urbanas como Lisboa (34,1%). No que respeita ao emprego, o número de pessoas empregadas tem vindo a aumentar totalizando cerca de 5 milhões de pessoas.

¹¹² Post-pandemic trends in urban mobility, consultável em <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133322>

¹¹³ Por via da redução da velocidade de circulação, o que implicou que, para cumprir os horários programados, fosse necessário empregar um maior número de autocarros e de motoristas; e implicaram, por outro, ajustamentos do plano de oferta dos serviços.

6.

AUSCULTAÇÃO AOS *STAKEHOLDERS* ESTRATÉGICOS





6. AUSCULTAÇÃO AOS *STAKEHOLDERS* ESTRATÉGICOS

No que respeita à auscultação aos *stakeholders* estratégicos, embora este seja um processo determinante para o sucesso dos contratos, o mesmo foi moderadamente participado, tendo a AMT rececionado contributos quer por via da ANTROP, quer diretamente por dois operadores (Alsa Todi Metropolitana de Lisboa, Lda., e Grupo Transdev) e pelas Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais, destacando-se o documento conjunto apresentado pelas Autoridades de Transportes Intermunicipais¹¹⁴.

6.1. Contributos ANTROP

A ANTROP apresentou dois documentos à AMT. Num primeiro momento, destacando princípios gerais para melhorar a contratualização do TP, requerendo estudos técnicos, jurídicos e económicos antes do lançamento dos concursos ao mercado, contratos equilibrados e flexíveis, repartição justa de riscos e garantias de sustentabilidade financeira e social. O foco estava em corrigir falhas da 1.ª geração de contratos e promover práticas mais transparentes e eficientes.

O último contributo revela-se mais detalhado. Definindo uma sustentabilidade multidimensional (jurídica, económica, operacional, tecnológica e ambiental) como base do sistema, com propostas de cláusulas a inserir nos contratos. É também sugerida a apresentação de relatórios de fundamentação obrigatórios, de modelos financeiros com margens de lucro razoável e com fórmulas específicas de atualização de custos (salários, combustíveis, energia e finanças).

A ANTROP propõe ainda que as matrizes de risco se tornem obrigatórias e quantificadas, bem como a normalização dos critérios de adjudicação (preço 50%, frota 20%, desempenho ambiental 20%, contrapartida pública 5%, período de transição 5%).

Sugere também que o papel da AMT deve ser reforçado enquanto parceira ativa na preparação e acompanhamento da contratualização, com proposta de criação de um caderno de encargos-tipo, com vista a um modelo contratual mais estável, transparente e sustentável para o transporte público em Portugal.

Reforça ainda, a necessidade de incluir nos cadernos de encargos, a identificação e valorização das estruturas de apoio à operação, como instalações operacionais, postos de carregamento e higienização, frota e sistemas tecnológicos, defendendo que estes custos sejam considerados no preço base dos procedimentos.

Defende igualmente que a participação no mercado português deve obedecer aos princípios da concorrência e reciprocidade no espaço europeu. A nível operacional, propõe maior flexibilidade para ajustes rápidos da oferta perante necessidades inesperadas da procura, salvaguardando sempre o equilíbrio financeiro do contrato. A ANTROP sugere ainda que os critérios de avaliação das propostas atendam ao desempenho ambiental e à inovação tecnológica e que os cadernos de encargos sejam proporcionais, com obrigações de reporte equilibradas e mecanismos sancionatórios adequados.

Sugere, também, mecanismos que permitam alterações contratuais pontuais, bem como cláusulas específicas para lidar com situações imprevisíveis.

Por fim, recomenda que apenas sejam exigidas atividades e meios necessários para o serviço público e propõe modelos simplificados e digitalizados de reporte de informação com periodicidade adequada às necessidades de monitorização pelas entidades adjudicantes.

A tabela infra exemplifica os desafios e as soluções apontadas pela ANTROP.

¹¹⁴ Grupo de trabalho constituído pelas 2 Áreas Metropolitanas e as 21 Comunidades Intermunicipais.

Figura 21 - Contributos ANTROP em sede de Auscultação aos Stakeholders

Problema Identificado (1.ª Geração)	Solução Proposta pela ANTROP (2.ª Geração)
Ausência de fundamentação técnico-financeira robusta	Obrigatoriedade de relatório de fundamentação e análise da sustentabilidade
Escolha pouco fundamentada do modelo contratual	Fundamentação expressa da modalidade contratual escolhida, com análise comparativa
Preço-base desajustado aos custos reais da operação	Modelo financeiro obrigatório que demonstre cobertura integral dos custos + margem de lucro razoável
Ausência de cabimentação financeira assegurada	Obrigatoriedade de comprovação da disponibilidade orçamental da entidade adjudicante
Exigências técnicas desproporcionadas (frota, sistemas, reporting)	Princípio da proporcionalidade nas tarefas, atividades e meios exigidos
Obrigações de Serviço Público (OSP) sem suporte financeiro adequado	OSP ajustadas à realidade territorial e acompanhadas de estudo económico-financeiro
Ausência de mecanismos automáticos de atualização da remuneração	Fórmula contratual de atualização anual baseada em TAT + custos laborais + combustível/energia + custos financeiros
Processos frequentes de reequilíbrio financeiro	Cláusulas automáticas de revisão da remuneração
Atrasos no pagamento ao operador sem consequências	Previsão expressa de juros de mora por atraso
Alocação inadequada de riscos ao operador	Inclusão obrigatória de matriz de risco com clara repartição (público / operador / partilhado)
Concursos desertos por modelos contratuais inexecutáveis	Parecer prévio da AMT com análise efetiva da sustentabilidade
Critério de adjudicação baseado excessivamente no preço	Aplicação do critério da proposta economicamente mais vantajosa (modelo multifator)
Critérios ambientais pouco valorizados	Subfator de avaliação do desempenho ambiental da frota (emissões poluentes)
Períodos de transição mal definidos ou excessivos	Avaliação da duração do período de transição como critério concorrencial
Estruturas de apoio à operação ignoradas no modelo financeiro	Consideração expressa das estruturas (instalações, carregamento elétrico, higienização, sistemas) e consulta preliminar ao mercado
Rigidez contratual excessiva perante necessidades operacionais	Mecanismos de flexibilidade para ajuste de horários, percursos, frota e meios
Dificuldade de adaptação a eventos imprevistos	Cláusula contratual específica para situações imprevistas/força maior
Reporting excessivo, redundante e burocrático	Reporting objetivo, digital e automático, com periodicidade mensal/trimestral e conteúdo essencial
Penalidades desproporcionais	Mecanismos sancionatórios realistas, com audiência prévia e direito de recurso à AMT
Litígios demorados nos tribunais administrativos	Recurso à arbitragem, arbitragem técnica e mecanismos alternativos de resolução de litígios
Concorrência desigual no espaço europeu	Salvaguarda do princípio da reciprocidade e igualdade de acesso ao mercado
Falta de harmonização nacional das práticas contratuais	Criação de Grupo de Trabalho com a AMT e elaboração de caderno de encargos tipo



6.2. Contributos Operadores

Os contributos apresentados pela Alsa Todi Metropolitana de Lisboa, Lda (Alsa) e pela Transdev revelam um elevado grau de convergência estratégica, quanto aos princípios estruturantes da nova fase contratual, ainda que com ênfases distintos: a Alsa privilegia a robustez jurídico-contratual e económico-financeira, enquanto a Transdev enfatiza a maturidade da governação, a qualidade procedimental e a expansão da oferta.

Existe consenso claro quanto à necessidade de maior estabilidade contratual. Ambos os operadores defendem contratos mais longos e previsíveis, particularmente face às exigências de renovação de frota, modernização tecnológica e cumprimento das metas ambientais.

A referência comum aponta para contratos com duração base entre oito e dez anos, admitindo a Alsa prorrogações até quinze anos quando estejam em causa investimentos estruturais significativos, nomeadamente em frota limpa e infraestruturas.

A principal distinção a nível estratégico entre ambos os operadores, relaciona-se com o critério de definição do prazo contratual. Enquanto a Alsa sublinha a necessidade de ajustar compensações e duração contratual ao ciclo de amortização dos investimentos¹¹⁵, sob pena de comprometer a sustentabilidade financeira das operações e reduzir a atratividade concorrencial dos concursos, a Transdev destaca a relevância da aplicação da IFRIC 12¹¹⁶ como instrumento de estruturação financeira que permite manter os ativos ao serviço da comunidade, mesmo com rotatividade de operadores¹¹⁷.

No que respeita ao modelo contratual, verifica-se convergência na preferência pelo modelo de prestação de serviços (“*gross-cost*”), em que a AT assume o risco da receita e o operador é remunerado pela produção do serviço.

¹¹⁵ Designadamente frota, instalação de infraestruturas de carregamento, modernização de terminais ou implementação de sistemas tecnológicos.

¹¹⁶ www.ifrs.org/content/dam/ifrs/publications/pdf-standards/portuguese-brazilian/2013/issued/part-a/ifric-12-service-concession-arrangements-pt.pdf?by=pass-on

Ambos os contributos defendem que este modelo assegura maior previsibilidade financeira, melhor capacidade de ajuste da oferta e uma alocação de riscos e responsabilidades mais clara e transparente. É igualmente sublinhada a necessidade de evitar modelos híbridos que combinam elementos de “*gross-cost*” e “*net-cost*”, gerando incoerências e potenciais conflitos. **A uniformização do modelo *gross-cost* surge, assim, como uma orientação estruturante da 2.ª geração.**

A sustentabilidade económico-financeira constitui outro ponto central de convergência. A experiência da 1.ª geração de contratos revelou fórmulas de atualização excessivamente simplificadas, muitas vezes indexadas apenas à TAT¹¹⁸, sem refletir a estrutura real de custos, designadamente variações salariais e volatilidade dos preços da energia e combustíveis. Ambos os operadores defendem a adoção de mecanismos de indexação baseados em custos reais, com atualizações periódicas objetivas, auditáveis e acompanhadas de mecanismos claros de reequilíbrio económico-financeiro.

É também salientada a necessidade de atualizar os parâmetros económicos entre a data de apresentação das propostas e o início efetivo da operação, evitando desequilíbrios iniciais. A Transdev acrescenta a importância de estudos económicos prévios rigorosos e da validação das premissas pelo regulador, reforçando a credibilidade e viabilidade dos concursos.

No domínio da sustentabilidade ambiental, ambos reconhecem que a transição energética, enquadrada pelas obrigações nacionais e europeias, implica investimentos avultados e pressões adicionais sobre o financiamento. A integração da política ambiental na arquitetura contratual é apresentada como condição indispensável para evitar desequilíbrios estruturais.

¹¹⁷ Matéria que abordaremos em detalhe mais adiante.

¹¹⁸ Taxa de atualização tarifária comunicada anualmente pela AMT.



As diferenças de ênfase tornam-se mais evidentes na abordagem à organização da oferta e à governação da rede.

A Transdev propõe uma visão mais expansiva da política de mobilidade, defendendo aumento de frequências, maior amplitude horária, cobertura de zonas industriais, comerciais e de lazer, bem como hierarquização funcional das linhas (troncais, capilares e de rebatimento). Defende ainda a adoção de passes de rede em substituição de passes de linha, reforçando a flexibilidade e a intermodalidade.

Esta perspetiva posiciona a 2.^a geração contratual não apenas como instrumento regulatório, mas como alavanca ativa de política pública de mobilidade e transferência modal. A Alsa, por seu lado, centra-se na integração institucional e na coordenação entre AT, valorizando a coerência territorial e a clareza das responsabilidades.

No plano jurídico-contratual, a Alsa desenvolve temas como a reversão de ativos que propõe como direito unilateral da AT, com procedimentos previamente definidos e a limitação da sub-rogação ao estritamente necessário, evitando transferências automáticas excessivas que distorçam estruturas de custos. Também enfatiza a correção do hiato temporal entre procedimento pré-contratual e entrada em vigor do contrato.

A Transdev, introduz propostas robustas no domínio procedimental, defendendo pré-qualificação de operadores, integração de critérios qualitativos na

adjudicação, adoção dos mecanismos de deteção de propostas anormalmente baixas e um papel mais ativo do regulador na validação económica. Sustenta que a qualidade do contrato depende da qualidade do procedimento e que a 2.^a geração exige concursos mais técnicos e menos centrados exclusivamente no preço.

No que respeita à execução contratual, a Transdev apresenta outras propostas, designadamente a definição de um período mínimo de transição de nove meses¹¹⁹, a adoção de metodologias de gestão de projeto, regras claras de faturação e pagamentos mensais atempados, reforço da formação das AT e incentivo a mecanismos alternativos de resolução de litígios. Estas medidas visam reduzir o risco operacional, prevenir conflitos e reforçar a estabilidade das relações contratuais.

Em síntese, os contributos analisados revelam uma convergência significativa quanto às prioridades estruturais da 2.^a geração: (i) consolidação do modelo *gross-cost*, (ii) reforço da sustentabilidade económico-financeira, (iii) aumento da duração contratual e aplicação da IFRIC12, facilitando o financiamento de contratos mais flexíveis e financeiramente equilibrados, (iv) integração da transição energética e maior maturidade técnica dos procedimentos concursais.

A tabela que se segue sintetiza os contributos de ambos os operadores.

¹¹⁹ Segundo a Transdev, prazos demasiado curtos resultaram em atrasos operacionais, riscos financeiros, violação da equidade concorrencial e dificuldades logísticas para os adjudicatários.

Figura 22 - Contributos ALSA e TRANSDEV em sede de Auscultação aos Stakeholders

Domínio Temático	Proposta Alsa	Proposta Transdev
Duração Contratual	8–10 anos como regra; possibilidade de prorrogação até 15 anos com investimentos significativos; revisão intercalar condicionada ao desempenho.	Visão estrutural de longo prazo com concursos sucessivos; estabilidade contratual associada à gestão de ativos (IFRIC 12).
Modelo Económico-Financeiro	Fórmula composta (pessoal, combustíveis/energia, IPC); atualização periódica; reequilíbrio económico-financeiro transparente; atualização entre proposta e início.	Indexação a custos reais (energia, salários); validação de premissas pelo regulador; remuneração fixa + variável (ou €/km com meios mínimos).
Modelo Contratual e Risco	Preferência clara pelo modelo <i>gross-cost</i> ; <i>net-cost</i> apenas quando justificado.	Privilegia <i>gross-cost</i> ; crítica a modelos híbridos incoerentes; clara separação de riscos.
Reversão de Ativos	Reversão como direito unilateral da AT; procedimentos claros definidos no contrato.	Integração via IFRIC 12; ativos mantêm-se ao serviço público mesmo com rotatividade de operadores.
Sub-rogação de Pessoal (transmissão de estabelecimento)	Limitar ao pessoal necessário e qualificado; evitar transferência automática excessiva.	Menor desenvolvimento específico; foco na maturidade da gestão contratual.
Oferta e Planeamento da Rede	Ênfase na integração territorial e coordenação entre AT.	Expansão da oferta (frequência, amplitude horária); cobertura de zonas industriais e lazer; hierarquização de linhas; passes de rede.
Infraestruturas e Interfaces	Integração contratual de responsabilidades; acesso equitativo; planeamento coordenado.	Abordagem indireta; foco na fase de transição e coordenação.
Processo de Contratação	Reforço da autonomia técnica das AT; correção do hiato temporal entre concurso e início.	Pré-qualificação de operadores; critérios qualitativos; exclusão de propostas anormalmente baixas; consultas públicas; papel ativo da AMT.
Sistema de Incentivos e Penalizações	Referência indireta ao desempenho e reequilíbrio.	Sistema bónus/malus equilibrado; evitar penalizações desproporcionadas.
Período de Transição	Atualização económica antes do início do contrato; crítica a atrasos.	Período mínimo de 9 meses; gestão estruturada de projeto; aquisição de frota após visto do Tribunal de Contas.
Resolução de Litígios	Não desenvolvido extensivamente.	Mediação, <i>conflict boards</i> , arbitragem institucionalizada; reforço do papel da AMT.
Sustentabilidade Ambiental	Ajuste contratual ao DL 31/2022; prorrogação proporcional ao investimento em frota limpa; incentivos à antecipação de metas.	Renovação de frota associada à IFRIC 12; sustentabilidade como pilar estratégico.

6.3. Contributos Autoridades de Transporte

Os contributos apresentados pelas diferentes Autoridades de Transportes - designadamente a Área Metropolitana do Porto (AMP/TMP), a CIM do Ave, a CIM Viseu Dão Lafões, o conjunto das Autoridades de Transporte Intermunicipais (ATI) e o Município de Cascais, revelam uma reflexão convergente sobre a necessidade de aperfeiçoar o modelo de contratualização dos serviços públicos de transporte de passageiros, à luz da experiência adquirida com a 1.ª geração de contratos ao abrigo do RJSPTP.

De forma transversal, destaca-se a necessidade de reforçar a capacitação técnica e institucional das AT, cujas competências se tornaram mais amplas e complexas sem que tenha existido um reforço proporcional de meios humanos e técnicos, defendendo-se o investimento em formação contínua, equipas multidisciplinares e mecanismos legais, que permitam o exercício pleno das funções de planeamento, contratualização, fiscalização e monitorização na sua plenitude.

Paralelamente, é reconhecida a importância de clarificar o papel das diferentes entidades no território, reduzindo sobreposições entre níveis municipal e intermunicipal e promovendo uma gestão integrada e eficiente dos serviços.

Ao nível da preparação e lançamento dos concursos, as autoridades sublinham a complexidade técnica, jurídica e financeira dos procedimentos, defendendo maior harmonização e padronização das peças concursais, atualização dos guiões de apoio e clarificação de conceitos e etapas processuais, de modo a reduzir riscos, aumentar a transparência e fomentar a concorrência efetiva.

É igualmente enfatizada a necessidade de disponibilização prévia de informação fiável sobre oferta, procura, custos e receitas, combatendo assimetrias de informação entre operadores e autoridades.

No domínio da monitorização e reporte, as autoridades convergem na necessidade de simplificar e uniformizar obrigações de reporte, definir



indicadores comuns, melhorar o Sistema de Informação Nacional (STePP) e facilitar o carregamento e validação de dados, incluindo através da adoção de modelos base como o GTFS, assegurando maior interoperabilidade, fiabilidade e transparência. Defende-se ainda a clarificação das obrigações de prestação de informação e a adequação da granularidade dos dados exigidos.

Relativamente a esta questão, designadamente ao Sistema de Informação Nacional e sendo esta questão determinante para a elaboração dos modelos e dos cadernos de encargos das operações, apresenta-se integralmente o contributo das ATI:



O artº 22º do RJSPTP estabelece os deveres de informação e comunicação, designadamente do “registo obrigatório num sistema de informação nacional da responsabilidade do IMT em cooperação com as autoridades de transportes competentes”. Os operadores são, assim, obrigados a registar no sistema um conjunto de dados geográficos e alfanuméricos sobre cada serviço prestado, desde percurso, paragens, horários, tarifários, veículos.km (vkm), lugares.km (lkm), passageiros, passageiros.km (pkm), velocidade comercial, tipologia de veículo, receitas e vendas anuais e custos diretos e indiretos.

No entanto, as dificuldades de carregamento do sistema e as reticências na partilha de dados por parte dos operadores de transporte público, levaram a várias falhas nos dados carregados no sistema.

A aplicação efetiva de processos contraordenacionais para quem não cumpra a obrigatoriedade de carregamento do sistema (os operadores), pode permitir um melhor conhecimento sobre a realidade e, assim, uma melhor preparação dos concursos e sua monitorização.

No entanto, deve reforçar-se que o modelo de carregamento do StePP é bastante complexo e não está adaptado para a dimensão de algumas operações, face à evolução tecnológica e elementos existentes e disponíveis à presente data, como os ficheiros GTFS.

Por outro lado, o papel hoje assumido pelas AT, por um lado enquanto gestores dos contratos de SPTP, com diferentes modelos e em que assumem papéis distintos e relevantes para o funcionamento do sistema de transportes e, por outro, como responsáveis por diferentes reportes de informação a diversas entidades – o Inquérito ao Transporte Rodoviário de Passageiros (ITRP) ao Instituto Nacional de Estatística (INE), o Observatório da AMT, o reporte do programa Incentiva+TP ao Fundo Ambiental (FA), o relatório do Regulamento CE 1370/2007 e do Regulamento 430/2019 da AMT e a validação do Reporte anual do IMT - não está devidamente refletido no Sistema de Informação Nacional.

Para além de validar o que é carregado pelos operadores, não é possível às AT qualquer outra ação, ou até mesmo completar ou corrigir informação, mesmo que esta seja da sua responsabilidade (ex. indicar o n.º de autorização e de contrato), implicando sempre a ação do operador, o que é muitas vezes difícil.

Até há pouco tempo o sistema só importava um calendário, o que era incompatível com as operações regulares de transportes existentes, situação entretanto resolvida.

O modelo existente é muito complexo e essa situação é ainda mais evidente quando nos referimos a operadores que prestam serviço de transporte público flexível (TPF), normalmente pequenas empresas unipessoais, sem técnicos de apoio que tenham conhecimento que permita a atualização deste tipo de dados, com trabalho acrescido para as AT. Acresce que os modelos de serviço TPF são muito variados e não é possível, atualmente, carregar os serviços tipo nuvem de pontos, a título de exemplo.

Considera-se, assim, que deveria existir uma evolução do Sistema de Informação Nacional no sentido de:

Melhoria do processo de carregamento do StePP, designadamente:

- Definição de um modelo base de GTFS para o carregamento de dados sobre os serviços de transporte no sistema, com base no modelo standard e identificando outras necessidades, facilitando o seu carregamento e a utilização de uma base comum de partilha de informação entre sistemas;
- Certificação dos dados carregados no sistema, através de um validador de dados completo e resumos dos resultados, que permitam uma comparação entre os novos serviços carregados e os anteriores, assegurando também a não alteração de dados, bem como melhorando o processo de carregamento e validação;
- Melhoria do sistema face à realidade operacional dos serviços com vários ficheiros GTFS ao longo do ano;
- Eliminação dos bugs do sistema como as limitações de tamanho, o tempo de carregamento, a descrição dos passos, as limitações de utilizadores e os bloqueios do sistema;
- Melhoria e automatização do carregamento do Reporte anual, sem o condicionamento do mesmo aos serviços, como atualmente acontece face às dificuldades de inserção de dados dos serviços no sistema;

Atendendo às funções e obrigações das AT, ponderar a revisão do sistema, designadamente:

- Possibilitar às AT outras funções como o carregamento de alguns dados globais sobre a rede de transportes, como fazem já noutros reportes, de uma forma coerente e evitando repetições e sobreposições.
- Ponderar o carregamento do reporte anual pelas ATI, com eventuais adaptações, tendo em conta a necessidade de resposta a tempo, a fiabilidade dos dados e o facto de que parte dos dados já são reportadas pelas AT;
- Ponderar a obrigação de carregamento dos serviços de transporte a 60 dias, atendendo à realidade operacional atual;
- Evoluir o sistema de informação como agregador de informação, com um conjunto de indicadores sobre a evolução do sistema de mobilidade e transportes, com o desenvolvimento de outputs de indicadores e dos dados úteis para as AT;

Atendendo à evolução do modelo de contratos dos serviços de transporte e à necessidade de partilha de dados e intermodalidade de serviços, considera-se relevante:

- O desenvolvimento de uma base de dados comum de paragens e interfaces partilhada com as diferentes AT;
- A adaptação do sistema para o carregamento de dados sobre o transporte flexível, atendendo aos diferentes modelos existentes;
- A disponibilização de informação sobre os serviços expresso autorizados em cada ATI;
- A clarificação de conceitos utilizados no preenchimento de dados do sistema.

Em matéria contratual, propõe-se maior flexibilidade para adaptação a novas necessidades de mobilidade, criação de bolsas de quilómetros, definição de reservas mínimas de frota, clarificação de mecanismos de revisão de preços, bem como introdução de cláusulas que incentivem inovação, descarbonização e melhoria da qualidade do serviço. Várias entidades defendem ainda a integração de transporte regular e flexível, sobretudo em territórios de baixa densidade, como forma de garantir níveis mínimos de serviço de forma eficiente.

A sustentabilidade ambiental e social surge como eixo estruturante da 2.ª geração de contratos, propondo-se metas progressivas de incorporação de frota limpa, incentivos financeiros estáveis para apoiar a transição energética e definição de padrões mínimos de qualidade, incluindo requisitos relativos à idade média da frota, acessibilidade e proteção laboral em caso de transição de operador. É igualmente defendida a necessidade de financiamento público

estável e previsível, garantindo a sustentabilidade do sistema, especialmente fora das áreas metropolitanas.

Por fim, são identificados desafios relevantes na gestão da transição entre operadores, na transferência de trabalhadores, no acesso a interfaces e terminais e na garantia de concorrência efetiva, propondo-se medidas que assegurem acesso equitativo a infraestruturas essenciais, mecanismos de transição não disruptiva e reforço da supervisão regulatória. Globalmente, os contributos apontam para um modelo de contratualização mais claro, equilibrado, flexível, sustentável e orientado para o passageiro, capaz de responder às especificidades territoriais e às exigências tecnológicas, ambientais e sociais do setor da mobilidade.

As tabelas seguintes sintetizam os contributos das Autoridades de Transporte.

Figura 23 - Contributos das Autoridades de Transporte em sede de Auscultação aos *Stakeholders*

Tema	Contributo	Entidade	Observações
CONTRATO (Formação e execução)	Manuais de Apoio à Contratação (fase de formação dos contratos)	AMP CIM do Ave CIM Viseu Dão Lafões Cascais ATI	Integração das OSP nos modelos contratuais
			Contratualização conjunta de transporte regular e transporte flexível
			Mecanismos de resolução contratual em caso de incumprimento
			Reduzir assimetrias e pedidos de esclarecimento
			3 grandes momentos de revisão (estratégia e lotes, informação e pressuposto, peças finais)
			Rever modelos de CE e de contratos, para incluir cláusulas de incentivo à inovação, descarbonização e melhoria da qualidade do serviço
			Melhores mecanismos de controlo
			Metas mensuráveis (melhoria da frequência, redução de tempos de espera, reforço da acessibilidade)
			Garantir continuidade do serviço
			Uniformizar relatórios anuais
			Envolvimento dos municípios e cidadãos na fase inicial de formação do contrato
			Simplificar cadernos de encargos
			Auscultar o mercado de forma transparente
			Modelos-tipo (atendendo às diversidades territoriais)
			Incluir requisitos de qualidade (orientações sobre padrões mínimos – limite de idade da frota, percentagem de veículos sustentáveis)
	Garantir a manutenção dos postos de trabalho, nos casos de transição de operador, com clarificação dos direitos dos trabalhadores, devendo ser assegurada a formação e a transmissão de informação		
	Cláusula de revisão de preços		
	Falta de articulação com AMT, IMT e outras entidades competentes		
	Falta de informação fidedigna na preparação do contrato		
	Há que garantir:		
Acesso à informação por parte das entidades de transporte			
Clarificação de conceitos nas diferentes componentes de formação do preço			
Transição não disruptiva			
Fase de execução dos contratos	CIM do Ave ATI	Avaliação com base em indicadores estáveis (pontualidade, satisfação, emissões, acessibilidade, fiabilidade das viagens realizadas)	
		Aplicação de mecanismos de incentivo e penalização proporcionais	
		Fiscalização	
		Sistemas tecnológicos	



Tema	Contributo	Entidade	Observações
CONTRATO (Formação e execução)	Fase de execução dos contratos	CIM do Ave ATI	<p>Questões de transição</p> <p>Disposições contratuais que contemplem:</p> <p>Atualização tecnológica durante o período contratual</p> <p>Definição e custos associados à substituição de sistemas obsoletos</p> <p>Compatibilidade entre tecnologia nova e antiga</p>
	Adaptação contratual	ATI	<p>Flexibilidade para acomodar alterações de deslocação, novas necessidades</p> <p>Revisão sempre que se verificarem contextos económicos inadequados aos existentes aquando da celebração do contrato</p>
INFORMAÇÃO	Reporte de informação	AMP CIM Viseu Dão Lafões ATI	<p>Simplificação e uniformização</p> <p>Critérios e metodologias uniformes para monitorização</p> <p>Plataformas digitais partilhadas</p> <p>Distinção entre: (1) informação de prestação obrigatório (2) informação relevante como boa prática, sem ser obrigatória</p> <p>Desagregação da informação é considerada desproporcionada</p> <p>Simplificar indicadores de reporte e definir periodicidade</p> <p>Recolha e monitorização de dados em tempo real</p>
	Sistema de informação nacional	ATI	<p>Aplicação do regime contraordenacional a quem não cumpra a obrigatoriedade de carregamento no sistema</p> <p>Simplificação do STePP</p> <p>Melhoria do carregamento do STePP:</p> <p>Definição de um modelo base de GTFS</p> <p>Certificação dos dados carregados no sistema através de um validador de dados completo</p> <p>Melhoria e automatização do carregamento do reporte Anual</p>
FINACIAMENTO	Financiamento público	CIM Viseu Dão Lafões	Estável e reforçado
METAS AMBIENTAIS E INOVAÇÃO	Metas ambientais	CIM Viseu Dão Lafões	<p>Criação de incentivos financeiros específicos para garantir o cumprimento das metas ambientais sem comprometer operadores</p> <p>Metas ambientais progressivas</p>
	Inovação	CIM Viseu Dão Lafões Cascais	<p>Na natureza do serviço (rígido ou flexível), tarifários e integração com outros modos</p> <p>Adequação a tecnologia inovadoras (gestão de frotas, informação ao público e integração de bilhética)</p> <p>Tecnologias que permitam sincronização com outros modos de transporte</p>



Tema	Contributo	Entidade	Observações	
OPERAÇÃO DE TRANSPORTE E FROTA	Operação e frota	Cascais	Criação de Bolsa de Km planeados	
			Evitar que operador tenha apenas a frota mínima	
			Reserva de veículos (5%) para evitar atrasos, supressões ou avarias	
			Ajuste de horários	
			Criação de vias dedicadas e semáforos para BUS	
QUESTÕES GERAIS	Reforço de capacitação das AT	AMP Cascais ATI	Meios técnicos e humanos especializados	
			Formação contínua	
	Monopólio	ATI	Meios legais para o exercício pleno das funções de AT	
			Mediadas que evitem a situação de monopólio	
	Clarificação das competências e articulação	AMP	Clara repartição de competências (municipais/intermunicipais)	
			Regras que facilitem a gestão intermunicipal	
				Falta de articulação com AMT, IMT e outras entidades competentes
	Terminais e interfaces	ATI	Propriedade privada de alguns operadores – Obstáculo	
			Garantir utilização pública	
			Transparência e rigor nas regras de acesso	
Obrigatoriedade de regulamento				
			modelo de gestão adequado aos interfaces	
Realidade Distintas	ATI	A realidade de regiões com territórios menos densos não se coaduna com obrigações contratuais e risco dos modelos gerais de contrato		

Os contributos recebidos convergem em quatro grandes temáticas estruturantes:

- i. A necessidade de **maior robustez técnica e financeira na fase de contratação**, assegurando fundamentação adequada das decisões, modelos financeiros consistentes e correta alocação de riscos;
- ii. A promoção de um **maior equilíbrio contratual**, designadamente na **repartição de riscos**, nos **mecanismos de pagamento** e na definição de regimes sancionatórios proporcionais;
- iii. **A simplificação e digitalização dos mecanismos de reporte**, com reforço da transparência, harmonização de dados e redução de encargos administrativos; e, por fim,
- iv. **A harmonização nacional de práticas e orientações**, garantindo simultaneamente a

flexibilidade necessária para acomodar as diferentes realidades territoriais e operacionais.

6.4. Reflexão Interna da AMT

No que à reflexão interna da AMT diz respeito, procurou-se identificar as fragilidades e insuficiências do modelo inicial e definir orientações para a sua evolução – num pressuposto de acréscimo de qualidade e rigor e de um novo patamar de exigência - fazendo, naturalmente, uma análise introspetiva da sua atuação enquanto importante “agente” neste processo.

De uma forma geral, essa reflexão reconhece que a 1.ª geração de contratos, celebrados entre as AT e os operadores, representou um avanço marcante na institucionalização do serviço público de transporte,



mas também evidenciou algumas limitações estruturais e procedimentais que não permitiram a plena consecução dos objetivos de eficiência, da sustentabilidade e da qualidade do serviço.

Naturalmente que as alterações de contexto terão tido, aliás como já referido anteriormente, um papel muito determinante para algumas das principais dificuldades sentidas.

A experiência da AMT resulta, desde logo, da sua *praxis* na análise de operações de transporte para efeitos de emissão de PPV, bem como das ações de supervisão desenvolvidas a diversos operadores em múltiplas regiões do país e abrangendo diferentes modalidades de prestação do serviço.

6.5. Principais Ensinamentos

Fundamentação técnica e económica adequada

Em alguns contratos, os estudos prévios deveriam ter sido mais sólidos de forma a justificar de forma mais adequada as opções adotadas. Em diversos casos, os dados de base não refletiam a realidade territorial e operacional, com a abrangência desejável, o que dificultou a fase *ex ante* como a avaliação da eficiência e da proporcionalidade das compensações financeiras.

A não existência de um sistema de informação nacional com dados reais e rigorosos, que permita a construção de modelos financeiros sólidos, bem como um contexto completamente diferente que se veio a verificar, foram condicionantes relevantes do processo.

Heterogeneidade e falta de harmonização entre contratos

As diferentes AT seguiram metodologias distintas, com racionais também eles distintos no cálculo dos modelos financeiros¹²⁰ não existindo assim, em alguns modelos comparabilidade nas compensações a atribuir aos operadores a título de OSP, nas matrizes

de risco e nas cláusulas de reequilíbrio financeiro, o que dificultou o processo de comparação de desempenho a nível nacional. Contudo muitas destas situações apenas foram possíveis de verificar já em sede de execução.

Análise e partilha de risco

Nem sempre foi dado tratamento adequado à partilha dos riscos entre operadores e AT com a profundidade desejável, com a consideração de contrapartidas proporcionais, com mecanismos claros de partilha de risco, bem como de cálculo de compensações, o que poderá ter potenciando desequilíbrios na sustentabilidade económica dos contratos, bem como na sua aferição e prospetiva de evolução.

A delimitação adequada dos riscos próprios de cada parte constitui condição essencial para a sustentabilidade económica dos CSP.

O operador deve assumir riscos operacionais normais e controláveis, dentro de limites quantitativamente definidos. A AT deve assumir riscos estruturais, regulatórios e extraordinários, assegurando mecanismos claros, automáticos e proporcionais de compensação.

A ausência desta delimitação conduz à transferência excessiva de risco e, em última instância, à fragilização do serviço público.

Modelos de remuneração

Em diversos casos, os contratos basearam-se em modelos dependentes do risco de receita (modelos *net-cost*), sem adequadas ou correspondentes garantias de equilíbrio económico-financeiro, sobretudo em contextos de flutuação de procura (como por exemplo a pandemia e as consequências da mesma nos padrões de mobilidade). Na verdade, apenas foi possível aferir destas insuficiências na sua execução, tendo em conta que alguns casos, perante a mesma formulação contratual, existiram resultados de execução diversos.

¹²⁰ Neste contexto, importa salientar que as Autoridades de Transporte ficaram fortemente dependentes das consultoras de mercado e do conhecimento técnico por

estas detido, as quais, por sua vez, enfrentaram igualmente limitações decorrentes da ausência de dados fiáveis, consistentes e rigorosos.



O modelo de remuneração constitui o principal instrumento de distribuição do risco económico entre o operador e a AT. A sua configuração determina: (i) o grau de exposição ao risco de procura; (ii) a intensidade dos incentivos à eficiência; (iii) a previsibilidade financeira do contrato e (iv) a necessidade de mecanismos de compensação.

Falta de mecanismos eficazes de monitorização e reporte

A insuficiência de sistemas padronizados de reporte, indicadores de desempenho, gestão e auditoria contratual, dificultou o acompanhamento da execução e o cumprimento das OSP por parte da AMT.

Clareza na definição das obrigações sociais e ambientais

No que se refere a metas concretas de redução de emissões, inclusão social ou transição energética considera-se que é necessário um nível de exigência superior, permitindo maior alinhamento com as políticas públicas de mobilidade sustentável.

Articulação institucional

A cooperação entre AT, operadores, IMT e AMT revelou-se algo limitada, com insuficiências na coordenação técnica e na partilha de informação, designadamente ao nível de dados que melhor refletissem a realidade, com efeitos menos positivos na coerência do sistema nacional de transportes públicos.

A par destas questões verificou-se ainda:

- A instabilidade provocada pela Pandemia Covid 19 e o consecutivo aumento dos custos de produção;
- A necessidade de relançamento de novos procedimentos pré contratuais ou ajustes a contratos já existentes;
- O prolongamento de autorizações provisórias em simultâneo com o lançamento de concursos regionais;

- Sucessivas alterações legislativas e regulamentares a nível tarifário e compensatório;
- Rigidez contratual em contextos de alteração da procura e/ou oferta;
- Incongruência de dados entre AT e operadores e escassez de dados reais, rigorosos e reportados atempadamente.

Decorridos 10 anos de contratualização, o setor da mobilidade em Portugal encontra-se inserido num contexto de grande transição energética, ambiental e digital, que ultrapassa a mera modernização tecnológica e se configura como uma verdadeira redefinição da mobilidade.

Contudo, e neste enquadramento, é possível identificar resultados positivos significativos, nomeadamente a **centralização das funções regulatórias numa autoridade administrativa independente, o que permitiu reforçar as capacidades nacionais de prospetiva estratégica, conformidade regulatória e supervisão técnica**. Esta consolidação institucional assegurou também a existência de um interlocutor único e credível entre as AT, operadores e cidadãos, garantindo uma abordagem integrada e coerente em todo o sistema de transportes.

A atuação desta autoridade como árbitro imparcial entre as diferentes partes envolvidas, ou seja, Estado, investidores e utilizadores, tem permitido assegurar o equilíbrio entre as mesmas, criando um ambiente estável e previsível, onde as “regras do jogo” são claras.

Em síntese, a experiência acumulada na última década demonstra que a centralização da regulação e a implementação do Parecer Prévio Vinculativo foram determinantes para reforçar a confiança no sistema de mobilidade nacional, harmonizar práticas contratuais e elevar o padrão de qualidade e



sustentabilidade do serviço público de transporte em Portugal.

No decorrer do processo verificaram-se ainda os seguintes aspetos positivos:

- Gestão de impactos da pandemia através da garantia de serviços essenciais;
- Retoma e crescimento da utilização de transporte público pós pandemia;
- Maior capacitação das autoridades e gestão profissional de contratos;
- Aumento da oferta de serviços públicos e crescente sucesso de serviços de transporte flexível;
- Crescente rigor na fiscalização operacional e financeira;
- Crescente partilha de competências a nível regional.

A reflexão interna da AMT, com base na sua experiência regulatória, bem como das inúmeras ações de supervisão realizadas, permitiu também demonstrar uma mudança de paradigma de uma 1.ª geração de contratos marcada por algumas divergências e inexperiência, para uma 2.ª geração que deve assentar em maior rigor técnico, sustentabilidade económico-financeira das operações e regulação forte e estruturante, procurando assegurar que os futuros contratos sejam juridicamente mais sólidos, economicamente mais equilibrados e social e ambientalmente responsáveis, enquanto pilares essenciais para um sistema nacional de mobilidade eficiente, coeso e sustentável.

6. 6. Melhorias estruturais

Com base nesta avaliação, a AMT propõe, ainda, um conjunto de melhorias estruturais para a 2.ª geração de contratos, as quais genericamente se expõem, independentemente do detalhe relativamente a algumas delas no capítulo IX.

Figura 24 - Resumo dos Contributos Internos das UO da AM

Dimensões	Melhorias Estruturais
Contrato	<p>Densificar as Obrigações de Serviço Público de forma mais objetiva, quantificada e auditável e considerar níveis de serviço mensuráveis (frequência, regularidade, pontualidade, capacidade, cobertura territorial, acessibilidade)</p> <p>Explicitar a afetação de riscos (procura, receita, custos energéticos, alterações legislativas, políticas tarifárias), refletindo essa repartição no modelo de compensação e no cálculo do lucro razoável</p> <p>Prever um conjunto de indicadores estruturados, de operação, económico-financeiros, sustentabilidade, qualidade, segurança, inclusão, digitalização e inovação</p> <p>Elaboração de relatórios mensais pelo gestor de contrato</p> <p>Definir mecanismos de acompanhamento, auditoria e responsabilização</p> <p>Instituir regime sancionatório contratual, incluindo penalidades por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incumprimento de reporte; • Não cumprimento de níveis de serviço; <p>Densificar contratualmente matérias como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regime de exclusividade e subcontratação • Incentivos e penalizações • Regime sancionatório aplicável a incumprimentos
Informação	<p>Estabelecer como obrigação contratual o reporte de informação com penalidades em caso de incumprimento.</p> <p>As obrigações de reporte nos vários canais (STePP, Observatório e relatórios OSP) devem ser revistas, devem coincidir no tempo, de preferência ter um canal e interlocutor único.</p>
Financiamento	<p>A obrigação de reporte e validação pelas AT e operadores deve ser reforçada na lei, ponderando-se o condicionamento da atribuição de financiamentos públicos ao cumprimento destas obrigações, devendo as mesmas ser previamente definidas (STePP, AMT, INE, IMT, entre outras)</p>
Metas Ambientais	<p>Incorporar explicitamente nos contratos obrigações ambientais decorrentes das metas nacionais e europeias aplicáveis, nomeadamente de percentagens mínimas de veículos zero emissões, bem como outros objetivos de descarbonização</p>
Operação	<p>Tornar obrigatória a separação contabilística e contabilidade analítica autónoma por contrato.</p>
Questões Gerais	<p>Promover a capacitação técnica das AT, exigindo equipas técnicas para recolha, validação e reporte de dados, gestão contratual e fiscalização. Identificação de ponto focal para facilitar comunicação.</p>
Instrução procedimental	<p>Deve existir uma definição clara, objetiva e publicamente disponível da especificação exaustiva dos elementos instrutórios a apresentar pelas AT no âmbito do PPV.</p>
Alinhamento interpretativo das AT	<p>Dever-se-á caminhar no sentido da uniformização do entendimento, por parte das AT, relativamente à metodologia e ao elenco documental exigido, assegurando homogeneidade de práticas e previsibilidade decisória.</p>
Governança e trâmites do PPV	<p>Urge a otimização dos formalismos e das etapas processuais, adequado ao dimensionamento e especialização do contrato, bem como uma, gestão eficaz dos prazos legais para emissão do parecer prévio.</p>
Modelos económico-financeiros e atratividade do mercado	<p>Importa consolidar a existência de modelos económico-financeiros robustos que garantam equilíbrio económico dos contratos, repartição adequada de riscos, indexação a fatores de custos e mecanismos de compensação das obrigações de serviço público, preservando simultaneamente a atratividade para operadores privados tecnicamente qualificados, inovadores e orientados para a qualidade, no estrito cumprimento do princípio da plena concorrência.</p>



Dimensões

Melhorias Estruturais

A capacitação dos *stakeholders* envolvidos

Nos processos de planeamento, contratualização e gestão dos serviços de transporte público - sejam AT ou operadores, de diferentes dimensões e naturezas é um fator crítico para o sucesso e sustentabilidade do sistema. A complexidade crescente dos modelos contratuais e das exigências regulatórias exigem competências técnicas, jurídicas e de gestão cada vez mais especializadas. Investir na formação e qualificação destes agentes permite não apenas melhorar a qualidade da decisão e a eficiência da execução, mas também promover uma cultura de cooperação, transparência e inovação. A capacitação deve, por isso, ser entendida como um investimento estratégico, essencial para garantir que todos os intervenientes dispõem dos meios e do conhecimento necessários para responder de forma eficaz aos novos desafios do setor da mobilidade.

7.

ANÁLISE DE BENCHMARKING





7. ANÁLISE DE BENCHMARKING

Modelos Europeus de Contratualização do Transporte Público¹²¹

A contratualização dos serviços públicos de transporte na Europa apresenta uma diversidade de modelos institucionais e financeiros que refletem distintos graus de descentralização, de alocação de risco e de integração tarifária. De uma forma geral, observa-se uma convergência progressiva em torno de modelos público-privados, sustentados por CSP em conformidade com o Regulamento.

A análise que se segue assenta num exercício de benchmarking qualitativo baseado em literatura especializada, relatórios institucionais e práticas institucionais e contratuais adotadas por diferentes autoridades de transporte europeias.

Ao nível da Estrutura institucional e de governação

Nos países nórdicos (Suécia, Dinamarca, Noruega, Finlândia), bem como em França e no Reino Unido, prevalecem AT metropolitanas ou regionais com competência plena sobre planeamento, regime tarifário, integração modal e contratualização.

Em Espanha e Itália, o modelo é descentralizado, sendo a gestão partilhada entre comunidades autónomas, consórcios regionais e municípios. Portugal encontra-se numa fase intermédia: a constituição das Áreas Metropolitanas e das Comunidades Intermunicipais reforçou a coordenação intermunicipal, mas a uniformização contratual, o modelo de financiamento, bem como o sistema de divisão territorial, designadamente ao nível do planeamento e políticas públicas, ainda se encontram em consolidação ou mesmo por resolver.

¹²¹ Este capítulo foi elaborado tendo em conta bibliografia diversa, da qual se destaca: Île-de-France Mobilités (IDFM). (2023). Rapport Annuel 2023. Paris: IDFM; Transport for London (TfL). (2024). Annual Report and Statement of Accounts. Londres: TfL; HSL – Helsingin Seudun Liikenne. (2023). Annual Report and Contracting Model Overview. Helsínquia: HSL; Ruter AS. (2023). Public Transport Contracts and Performance Reports. Oslo: Ruter; Eurostat – Transport Statistics Database (2024). <https://ec.europa.eu/eurostat>; OECD.Stat – Urban Transport Indicators (2024).

<https://stats.oecd.org>; UITP Global Statistics Brief (2023). <https://www.uitp.org>; UITP (Union Internationale des Transports Publics) - “Tendering and Contracting in Urban Public Transport” e “Better Urban Mobility Playbook” (2024–2025); OECD / International Transport Forum. (2022). Competition and Regulation in the Provision of Local Transportation Services. Paris: OECD Publishing - DOI: <https://doi.org/10.1787/4ae180cc-en>; Steer Davies Gleave (para DG MOVE). (2016). Study on the economic and financial effects of Regulation (EC) 1370/2007 on public

passenger transport services by rail and by road. European Commission, Directorate-General for Mobility and Transport (DG MOVE). Disponível em: <https://transport.ec.europa.eu>; European Commission. (2008). Contracting in Urban Public Transport. DG MOVE / Transport Research, Disponível em: <https://transport.ec.europa.eu>; European Investment Bank (EIB). (2019). Evaluation of EIB Support for Urban Public Transport (2007–2019): Thematic Report and Synthesis. Luxembourg: EIB Evaluation Division - <https://www.eib.org>; European Commission. (2023). Interpretative Guidelines on Regulation (EC) No 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road. Brussels: European Commission - <https://eur-lex.europa.eu>; International Transport Forum / OECD. (2018). Contracting for Public Transport. Paris: OECD Publishing - <https://www.itf-oecd.org>; International Transport Forum / OECD. (2021). Public Transport Funding and Governance. Paris: OECD Publishing - <https://www.itf-oecd.org>; Van de Velde, D. (2019). Market Organisation of Public Transport in Europe. Transport Reviews - <https://doi.org/10.1080/01441647.2019.1628374>

Em França, as Autorités Organisatrices de la Mobilité (AOM) desempenham funções semelhantes, beneficiando de uma estrutura institucional consolidada e de mecanismos de financiamento estáveis que lhes permitem planear a médio e longo prazo.

No Reino Unido, apesar da liberalização do serviço público do transporte rodoviário fora da área de Londres, verifica-se uma tendência recente para reforçar o papel das autoridades locais e regionais na coordenação do sistema, designadamente através de modelos de franchising e de parcerias contratuais com operadores privados.

Modelos contratuais e de alocação de risco

O panorama europeu distingue dois regimes principais:

- O Contrato de prestação de serviço público (*gross cost*) em que a autoridade assume o risco de procura, arrecadando a receita tarifária e remunerando o operador pelos quilómetros efetuados e pelo desempenho. Este modelo é atualmente usado em Portugal, existindo em França, nos países nórdicos e no Reino Unido.

- A Concessão de serviço público (*net cost*) em que o operador assume o risco económico, ficando com as receitas e recebendo compensações financeiras pelo défice gerado pelo cumprimento de OSP. É o formato dominante em Espanha e, parcialmente, em Itália e ainda em Portugal.

A tendência europeia atual é a transição para modelos híbridos com incentivos de desempenho, nos quais o operador é recompensado por ganhos de eficiência, nas variáveis que diretamente controla e pelas quais assume o risco.

Nos últimos anos tem-se observado uma evolução significativa na forma como os riscos são distribuídos entre as autoridades públicas e os operadores privados. Mesmo nos sistemas tradicionalmente baseados em modelos *net cost*, várias autoridades públicas têm vindo a introduzir mecanismos de partilha de risco ou de compensação parcial de receitas, sobretudo em contextos de elevada incerteza da procura ou de alterações significativas nas políticas tarifárias.

Por outro lado, os contratos *gross cost* têm vindo a incorporar mecanismos mais sofisticados de incentivo à eficiência, procurando evitar situações de desresponsabilização do operador relativamente à qualidade do serviço prestado (risco assumido pelo operador) e eficiência de utilização dos meios e conseqüentemente nos efeitos na captação de passageiros (risco assumido pela AT).

Estes instrumentos incluem prémios associados à evolução da procura, à satisfação dos utilizadores ou à redução de custos operacionais.

Estrutura financeira e compensações públicas

As compensações públicas em Portugal cobrem entre 60%-70% dos custos operacionais. A cobertura tarifária média na Europa situa-se entre 35% e 50%, variando conforme a densidade populacional e a maturidade do sistema.

Nos países nórdicos, a sustentabilidade é garantida por sistemas de financiamento regional e elevada transparência de custos. Em França, o *versement*

mobilité (taxa sobre a massa salarial) assegura a estabilidade financeira do sistema.

Em Espanha observam-se frequentemente mecanismos contratuais de revisão de preços indexados a variáveis de custo, enquanto em Portugal ainda depende fundamentalmente de revisões administrativas pontuais, e nos pedidos de reposição do equilíbrio financeiro.

Em vários países europeus, o financiamento do transporte público combina recursos provenientes do orçamento público com instrumentos fiscais específicos associados à mobilidade. Estes mecanismos permitem garantir maior previsibilidade financeira e reduzir a dependência exclusiva das receitas tarifárias.

Em França, por exemplo, o *versement mobilité* constitui um dos exemplos mais consolidados de financiamento dedicado ao TP, permitindo às autoridades locais assegurar níveis elevados de investimento e de cobertura do serviço. Nos países nórdicos, por sua vez, os sistemas de financiamento são frequentemente apoiados por receitas fiscais regionais e por mecanismos transparentes de partilha de custos entre diferentes níveis da administração pública.

Processo concursal e critérios de avaliação

Os concursos seguem metodologias padronizadas, baseadas em ponderações entre mérito técnico e preço. Em Espanha, a avaliação é binária (“critérios” técnicos e económicos), com ponderações típicas de 40%-60%.

Nos modelos francês e britânico, os contratos incluem mecanismos de performance (desempenho) e monitorização contínua, com cláusulas de bônus/malus associadas a indicadores operacionais (como a pontualidade, a fiabilidade, a satisfação dos clientes, emissões).



Os critérios sociais e ambientais tornaram-se obrigatórios em praticamente todos os países, refletindo políticas de descarbonização e igualdade de género.

A evolução dos procedimentos concursais na Europa tem procurado conciliar concorrência efetiva com a necessidade de garantir estabilidade e qualidade na prestação do serviço público.

Em vários países, os concursos incluem fases de diálogo concorrencial ou de clarificação técnica, admitidas no quadro da contratação pública europeia, permitindo às autoridades ajustar os requisitos contratuais às especificidades dos mercados locais, designadamente em França, nos Países Baixos e no Reino Unido.

Paralelamente, tem-se verificado uma crescente utilização de critérios qualitativos relacionados com inovação tecnológica, digitalização da operação, qualidade do serviço ao cliente e integração com políticas ambientais e de transição energética.

Mecanismos de desempenho e incentivos

Em vários sistemas europeus tem-se observado uma crescente utilização de contratos do tipo *gross cost* com mecanismos de incentivo ao desempenho:

- a remuneração base é indexada a quilómetros de serviço prestados;
- bónus e penalizações representam até 10% do valor anual;
- indicadores de desempenho (KPIs) que incluem pontualidade, regularidade, satisfação do cliente, eficiência energética e fiabilidade operacional.

Este formato garante previsibilidade orçamental e induz melhoria contínua do serviço.

Além dos mecanismos clássicos de bónus e penalização, vários contratos europeus incorporam atualmente indicadores relacionados com a experiência do utilizador, como a qualidade da informação ao público, a acessibilidade universal, a

limpeza e conforto dos veículos ou a eficiência do atendimento ao cliente. A utilização de sistemas digitais de monitorização da operação permite às AT transportes acompanhar o desempenho dos operadores, reforçando a transparência e a capacidade de intervenção regulatória, como se observa, entre outros, nos sistemas contratuais de Île-de-France Mobilités (França), Transport for London (Reino Unido) e HSL – Helsingin Seudun Liikenne (Finlândia).

Benchmark financeiro e institucional

Comparativamente, a França e Reino Unido apresentam sistemas institucionalmente consolidados e elevados níveis de integração tarifária, com autoridades únicas e sistemas de bilhética interoperáveis.

Os países nórdicos destacam-se pela maior eficiência e transparência contratual, com concursos públicos altamente competitivos e bases de dados abertas.

Espanha apresenta um modelo caracterizado por forte formalização jurídica e financeira dos contratos, assegurando elevada previsibilidade contratual, embora com menor flexibilidade operacional em comparação com alguns modelos do norte da Europa.

Portugal evolui para uma estrutura integrada, mas necessita ainda de consolidar mecanismos de revisão automática, harmonização de grelhas de avaliação e transparência financeira, bem como mecanismos de partilha de risco.

A análise comparativa evidencia que os sistemas mais estáveis e eficientes são aqueles que combinam três elementos fundamentais: clareza institucional na definição de competências, previsibilidade financeira e capacidade regulatória efetiva.

Experiências frequentemente referidas na literatura europeia incluem os países nórdicos (designadamente Suécia, Dinamarca e Finlândia) bem como os Países Baixos e a França, onde se observam estruturas institucionais consolidadas,

processos concursais regulares e modelos de financiamento relativamente estáveis.

A análise comparativa apresentada não pretende estabelecer hierarquias entre sistemas nacionais, mas identificar padrões institucionais e instrumentos contratuais que têm demonstrado contribuir para maior previsibilidade financeira, estabilidade contratual e qualidade do serviço.

Lições e implicações para Portugal

Do ponto de vista técnico e institucional, as principais recomendações derivadas do benchmarking são:

- Integrar indicadores de desempenho mensuráveis, com mecanismos de incentivo (bónus/malus);
- Consolidar o papel das autoridades de transportes intermunicipais e da AMT como regulador;
- Incorporar metas ambientais e sociais obrigatórias, alinhadas com políticas de mobilidade sustentável e inclusão.

O financiamento constitui um dos elementos que mais diferenciam os modelos europeus de transporte público, mesmo quando as estruturas contratuais (como o tipo de contrato ou o grau de concorrência) são semelhantes.

O modelo europeu de contratualização de transportes públicos tende a evoluir para uma síntese entre um planeamento público forte, com operação privada eficiente e regulação transparente.

O equilíbrio entre previsibilidade financeira, incentivo ao desempenho e integração institucional, constitui o eixo central da boa prática europeia.

8.

A REGULAÇÃO ECONÓMICA





8. A REGULAÇÃO ECONÓMICA

A regulação económica no setor dos transportes é particularmente abrangente e integra um conjunto diversificado de matérias, entre as quais se inclui a emissão de parecer prévio vinculativo. Não obstante essa amplitude de competências, no contexto específico dos contratos de 2.ª geração, a emissão de parecer prévio vinculativo sobre os contratos, assume especial relevância, por constituir um momento determinante de verificação da conformidade legal, do equilíbrio económico-financeiro e da salvaguarda do interesse público.

A AMT tem competência de emitir pareceres prévios vinculativos (PPV) no âmbito dos CSP dos setores que regula, devendo a mesma ser encarada como uma missão sempre presente na sua atuação quotidiana.

O Modelo de Regulação Económica Independente da AMT¹²², no que concerne à emissão de pareceres prévios vinculativos, consubstancia-se, genericamente, no seguinte:

- a) Em primeiro lugar, a avaliação da conformidade e do enquadramento da operação proposta ou em curso, com o enquadramento legal e jurisprudencial nacional, internacional e da União Europeia;
- b) Em segundo lugar, contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade eficiente e sustentável;
- c) Garantir o equilíbrio entre diferentes racionalidades: a da eficiência económica (do setor privado) com os princípios da universalidade, equidade e acessibilidade (próprios do setor público), garantido deste modo três racionalidades basilares: a dos investidores, a do Estado (Finanças Públicas) e a das pessoas

(cidadãos, utilizadores, contribuintes e profissionais).

Constitui atribuição da AMT:

“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 dos operadores económicos, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional, de acordo com os presentes estatutos e demais legislação aplicável.”

Fonte: Estatutos da AMT (DL 78/2014 de 14 de maio)

8.1. O Parecer Prévio Vinculativo

Desde então, a instrução dos pedidos de PPV, bem como o respetivo processo de análise, têm enfrentado desafios de natureza diversa, os quais têm gerado impactos tanto ao nível das AT como dos Operadores, públicos e privados, e inclusivamente da própria AMT.

Nesta medida, este foi simultaneamente um processo evolutivo para todas as entidades envolvidas, nas quais se inclui, naturalmente, a própria AMT. É importante, também, realçar as consultoras de mercado, que têm apoiado as AT do ponto de vista técnico, e que têm vindo a retirar do já citado processo evolutivo dificuldades sentidas e sucessos alcançados.

A contratualização eficaz dos serviços públicos de transporte, exige um processo sólido de preparação e submissão dos pedidos de parecer, que permita definir elementos instrutórios mínimos exigidos em formatos uniformizados/harmonizados, uma metodologia de verificação de admissibilidade e suficiência dos mesmos por parte da AMT, bem como

¹²² Regulação Económica Independente no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, Rodrigues, E. L. (s.d.) in Revista Concorrência & Regulação - Autoridade da Concorrência - <https://www.amt-autoridade.pt/media/5360/regulacao-economica-1.pdf>



prazos e critérios aplicáveis ao suprimento de omissões ou incorreções.

Desde logo, o processo de emissão de parecer pela AMT deve seguir um fluxo procedimental estruturado, desde a submissão do pedido até à decisão final, assegurando transparência, uniformidade e rigor técnico.

Nesta medida, a AMT encontra-se a trabalhar num regulamento de eficácia externa que define de forma clara e objetiva os documentos instrutórios obrigatórios e facultativos, respetivos formatos e suportes, bem como a informação mínima a constar dos mesmos, os quais se encontram listados no Anexo I a este relatório.

Pretende-se que seja estabelecida, ainda, a metodologia de verificação da já referida admissibilidade e suficiência da instrução pela AMT (critérios, *checklists* e prazos de suprimento de insuficiências na instrução do procedimento).

Revela-se ainda, tecnicamente recomendável a elaboração de um documento externo de enquadramento procedimental, dirigido aos *stakeholders*, que sistematize os procedimentos aplicáveis à emissão do Parecer Prévio Vinculativo pela AMT.

Este instrumento deverá complementar o Regulamento de eficácia externa, estabelecendo de forma clara e ex ante, designadamente: (i) a metodologia de análise económica e regulatória adotada; (ii) os critérios de avaliação jurídico-financeira; (iii) os princípios estruturantes do modelo de regulação económica independente prosseguido pela AMT e (iv) as dimensões de verificação relativas a proporcionalidade, transparência, equilíbrio económico-financeiro, neutralidade concorrencial e prevenção de sobrecompensação.

A formalização deste referencial técnico permitirá reforçar a previsibilidade procedimental, a segurança jurídica, a uniformização de práticas entre AT e Operadores, bem como a consistência e robustez da atuação regulatória ex ante.

Processo de instrução de PPV

É fundamental assegurar uma instrução adequada, clara e rigorosa por parte das AT, em particular no que respeita aos operadores internos públicos, a qual deve ser devidamente orientada pela tutela. Um processo de instrução bem estruturado, completo e tecnicamente consistente contribui decisivamente para a transparência e celeridade dos procedimentos, evitando a proliferação de pedidos de esclarecimento que, muitas vezes, não acrescentam valor nem se alinham com o objetivo inicial. Neste contexto, todas as operações devem assentar numa fundamentação sólida e devidamente documentada, abrangendo a escolha da modalidade, a definição de prazos, os pressupostos económicos e de investimento, a matriz de risco, a eventual utilização de um comparador público quando aplicável, bem como uma análise custo-benefício rigorosa da opção proposta, entre outros que se detalham no anexo I a este relatório. Só através desta abordagem integrada e fundamentada será possível garantir a robustez, a credibilidade e a eficiência das propostas apresentadas a visto prévio.

Princípios orientadores do processo de instrução

1. Rapidez na aprovação

Quando o processo está completo, organizado e reúne todos os documentos necessários, evitam-se pedidos de esclarecimento e reduzem-se as sucessivas interações entre as partes, o que se traduz em decisões mais rápidas.

2. Redução de erros e inconsistências

Um bom processo instrutório deve incluir documentação correta, valores bem justificados e dados coerentes, o que diminui a ocorrência de erros que podem levar à rejeição.

3. Maior transparência e conformidade

Especialmente em sede de pedidos de REF, ou de MOC, mas de resto na generalidade dos pedidos de PPV apaz confiança no processo

4. Melhor controlo financeiro

Com pedidos devidamente fundamentados, evita-se a realização de pagamentos indevidos e assegura-se



um maior controlo sobre as despesas, contribuindo assim para uma gestão financeira mais eficiente.

5. Facilidade de rastreabilidade

Um processo bem organizado permite identificar quem efetuou o pedido, quando e com que fundamento, bem como possibilita a consulta célere dos documentos associados, revelando-se, por isso, também útil em revisões futuras.

6. Melhoria na comunicação entre serviços

Quando o processo é claro, os intervenientes compreendem facilmente o pedido e reduzem-se as dúvidas entre entidades, o que contribui para um fluxo de trabalho mais fluído.

7. Aumento da credibilidade institucional

Pedidos devidamente instruídos evidenciam profissionalismo e rigor administrativo, reforçando, conseqüentemente, a confiança interna e externa das entidades.

Para uma análise mais eficiente, recomenda-se ainda que não sejam enviados documentos digitalizados em imagem com grande volume de páginas e conteúdos heterogéneos no mesmo ficheiro, recomendando-se a separação dos documentos por tipologia e a sua submissão em formato organizado e, preferencialmente, pesquisável.

Formulário normalizado

A instrução deve ainda conter um formulário normalizado¹²³, disponibilizado pela AMT e preenchido pela AT, contendo, entre outros elementos: identificação da AT e do utilizador responsável, contactos, modalidade de exploração, objeto do pedido (p. ex., concurso, modificação contratual), âmbito territorial e temporal (prazo), referenciação documental, e indicadores mínimos por operação: dados de oferta/procura, PNL, CAPEX/OPEX estimados, valor da compensação, preço/Km, entre outros.

O principal objetivo é assegurar a transparência, imparcialidade e uniformidade dos procedimentos,

¹²³ Este formulário bem como os elementos que dele constam será normalizado através de regulamento de eficácia externa.

assegurando simultaneamente uma instrução completa, correta e rigorosa de todo o processo, para além de padronizar a tramitação administrativa. Este documento tem ainda como finalidade responder a várias necessidades, designadamente a construção de uma base de dados nacional destinada à construção de informação de referência e de benchmarking.

A construção de um ecossistema de indicadores e benchmarking é, também, uma condição essencial para a monitorização e acompanhamento dos contratos de 2.^a geração, bem como para uma regulação baseada em evidências. Medir é o primeiro passo para responsabilizar, responsabilizar é o caminho para a eficiência. Apenas com eficiência se alcança a sustentabilidade económica e operacional do transporte público.

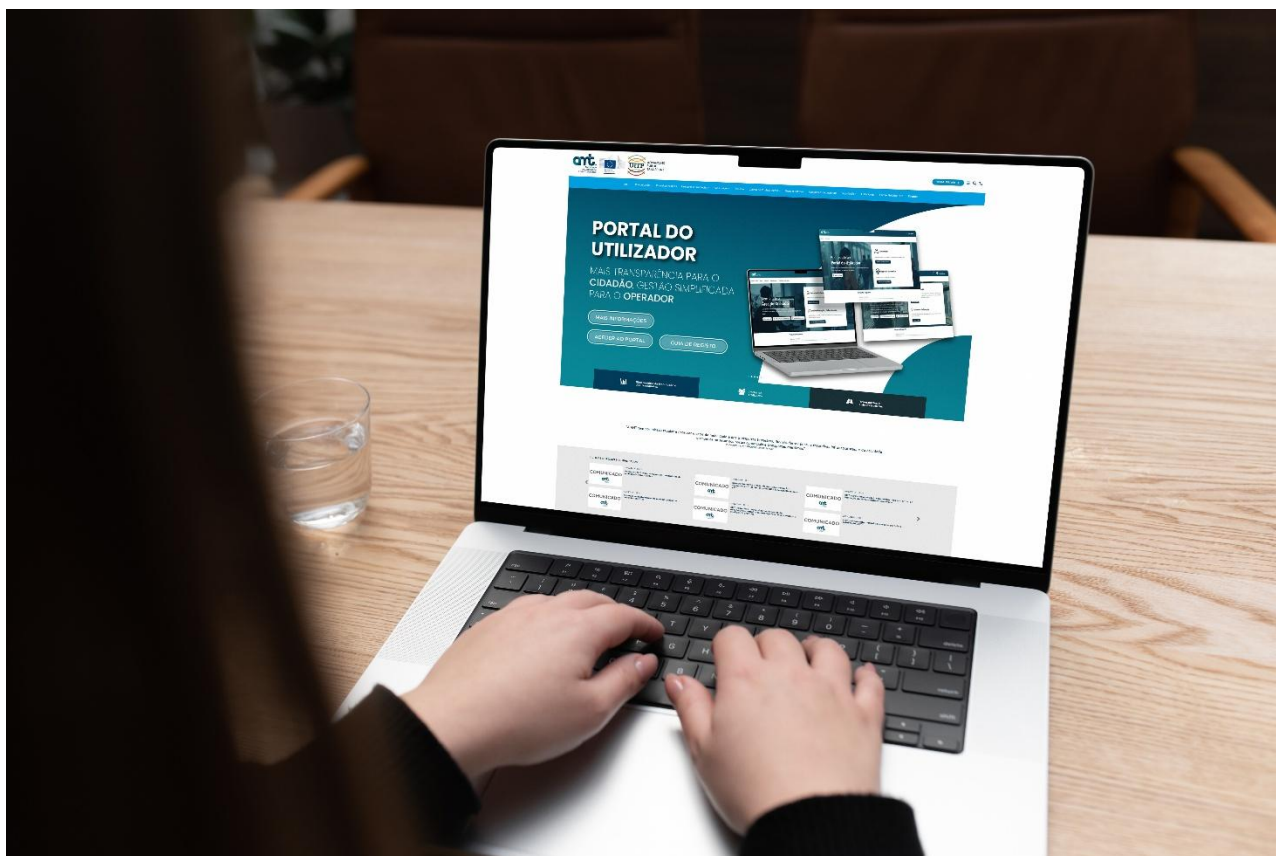
Assim, o processo procedimental não deve ser interpretado como sendo apenas uma exigência formal, mas sim como um instrumento de governação e de aprendizagem institucional, capaz de transformar a regulação em conhecimento e melhoria contínua.

Manual de procedimentos Interno para emissão de PPV

No âmbito do reforço da função regulatória, a AMT, para fins internos elaborará um Manual Interno de Emissão de PPV, destinado a sistematizar os procedimentos e fluxos de trabalho, a metodologia de análise e os princípios orientadores aplicáveis à apreciação dos processos submetidos pelas AT.

Este Manual deverá definir, de forma clara e estruturada, os procedimentos internos, as etapas do processo de análise, os critérios técnicos e económico-financeiros a considerar, os referenciais de avaliação, os requisitos mínimos de instrução dos pedidos e os parâmetros de fundamentação das decisões.

Pretende-se, assim, assegurar coerência, previsibilidade e transparência na atuação da AMT,



promovendo decisões consistentes, tecnicamente sustentadas e alinhadas com o enquadramento legal aplicável.

A definição prévia de procedimentos e princípios comuns contribuirá para reduzir incertezas, uniformizar entendimentos e reforçar a confiança institucional, garantindo simultaneamente que os pareceres emitidos assentam numa metodologia objetiva, proporcional e orientada para a sustentabilidade e boa gestão do SPTP.

8.2. Guia Prático para a Preparação e Gestão dos Novos Concursos de Transporte Público

Em 2018, a AMT publicou um conjunto de orientações e referenciais técnicos que, à luz da experiência acumulada com a 1.ª geração de contratos, carecem, hoje, de novo enquadramento, no âmbito das lições aprendidas e dos desafios identificados.

Destacam-se¹²⁴:

- ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS - PONTO DE SITUAÇÃO 2016-2020
- ORIENTAÇÕES DA COMISSÃO EUROPEIA PARA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO (CE) 1370/2007 (ALTERADO PELO REGULAMENTO (UE) 2016/2338 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO DE 14 DE DEZEMBRO DE 2016)
- ORIENTAÇÕES DA COMISSÃO EUROPEIA SOBRE COMPENSAÇÕES NO ÂMBITO DA PANDEMIA COVID19
- NOTA INFORMATIVA SOBRE O ENQUADRAMENTO LEGAL APLICÁVEL A COMPENSAÇÕES E AUXÍLIOS DE ESTADO

¹²⁴ Todos estes documentos se encontram disponíveis no site institucional da AMT (www.amt-autoridade.pt)



- APLICAÇÃO DO DECRETO-LEI N.º 14-C/2020, DE 7 DE ABRIL, QUANTO A FINANCIAMENTO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS DURANTE A PANDEMIA COVID19 E LINHAS DE ORIENTAÇÃO
- ROADMAP PARA A CONTRATUALIZAÇÃO DE OBRIGAÇÕES DE SERVIÇO PÚBLICO
- GUIÃO DE SUPORTE AO PERÍODO TRANSITÓRIO DE APLICAÇÃO DA LEI N.º 52/2015, DE 9 DE JUNHO
- GUIÃO PARA A FASE DE EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS
- RECOMENDAÇÃO SOBRE INDICADORES DE SUPERVISÃO E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO
- INFORMAÇÃO SOBRE PRESTAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS DE TRANSPORTES POR AUTORIDADES DE TRANSPORTES
- REGULAMENTO N.º 430/2019, PUBLICADO EM DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2.ª SÉRIE, N.º 94, DE 16 DE MAIO E RESPECTIVO ESTUDO ECONÓMICO E FINANCEIRO
- AÇÃO DE SUPERVISÃO AO CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES LEGAIS DE PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÃO POR PARTE DE OPERADORES DE TRANSPORTES
- NOVO REGIME JURÍDICO DAS LIGAÇÕES RODOVIÁRIAS DE LONGO CURSO “EXPRESSOS” E ESTUDO DE BASE
- DIVULGAÇÃO DA DIVULGAÇÃO DA “CARTA EUROPEIA DO PASSAGEIRO” DA UITP
- GUIÃO DO CEER-COUNCIL OF EUROPEAN ENERGY REGULATORS
- LIVRO DE RECLAMAÇÕES ELETRÓNICO

Neste enquadramento, torna-se imprescindível assegurar clareza e uniformidade procedimental,

tanto na fase de instrução dos processos, como na metodologia de análise e nos trâmites procedimentais, o que se pretende ver assegurado no âmbito do Regulamento de eficácia externa sobre a emissão de PPV.

Por analogia ao processo anterior, a AMT pretende elaborar um “Manual/Guião de Apoio aos CSP de Transporte de 2.ª Geração - Guião CSP 2.0 – que se constitua enquanto um instrumento técnico-operacional orientado para reforçar a qualidade da contratualização, a sustentabilidade económico-financeira e a eficiência da gestão contratual pelas AT, em conformidade com o Regulamento e com o RISPTP e com os referenciais de Boas práticas.

O Guião CSP 2.0 deverá incluir um enquadramento jurídico e estratégico, incorporando os ensinamentos da 1.ª geração de contratos e afirmando os princípios estruturantes da nova fase, assim como os referenciais de boas práticas, designadamente: (i) proporcionalidade na alocação de risco; (ii) sustentabilidade económico-financeira das operações; (iii) transparência; e (iv) previsibilidade e coerência territorial.

A partir desta base, são apresentadas as orientações e recomendações para a fase de planeamento, promovendo uma abordagem integrada da mobilidade, o envolvimento institucional e territorial, a definição e fundamentação clara do modelo contratual mais adequado, incluindo a escolha entre modelos *gross cost* e *net cost*, que devem ser sempre articulados com uma matriz de risco devidamente detalhada.

O Guião CSP 2.0 deverá, abordar também a estruturação equilibrada dos lotes, como instrumento de promoção da concorrência e de sustentabilidade do sistema, detalhar os fundamentos do modelo económico-financeiro, incluindo mecanismos de remuneração e de atualização, partilha de risco, bem como as questões relativas à definição e fundamentação do prazo das operações e da escolha da modalidade de prestação, bem como as questões de separação contabilística.

Particular relevância deverá ser atribuída à definição de critérios de adjudicação equilibrados, que mediante as opções de cada AT, podem valorizar a qualidade do serviço, o desempenho ambiental e/ou a inovação, em paridade ou não com o fator preço¹²⁵, assegurando decisões tecnicamente fundamentadas e comparáveis.

Ao contrário da 1.^a geração, o foco central da 2.^a geração de contratos deverá incidir na governação e gestão contratual, assim como na robustez dos modelos financeiros que permitam a tão desejada flexibilidade contratual.

O Guião deverá, por isso, dedicar especial atenção aos modelos de acompanhamento, monitorização e reporte, à definição de indicadores de desempenho objetivos, à estruturação de sistemas de incentivos e penalidades simétricas e proporcionais e aos mecanismos de adaptação contratual face a alterações estruturais ou novas necessidades de mobilidade e ainda à construção de um modelo flexível, robusto e transparente. A integração tecnológica, a interoperabilidade de sistemas, a partilha de dados e a transição energética, deverão igualmente constituir dimensões estruturantes.

Finalmente, deverá assumir uma natureza eminentemente pragmática, incluindo modelos de referência, matrizes de risco, exemplos de fórmulas de atualização, *templates* de indicadores e *checklists* operacionais, de modo a apoiar as AT na preparação, gestão e adaptação eficiente, sustentável e flexível dos contratos de SPTP.

8.3. Modelo de Regulação Económica Independente da AMT

A necessidade de adoção de uma *praxis* regulatória própria da AMT, visando a regulação económica independente do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes, foi sentida desde o arranque da sua atividade, remontando a sua evidência explícita ao Plano de Atividades da AMT no ano de 2017.

Ao longo destes 10 anos de atividade, o paradigma da Regulação Económica Independente da AMT foi sendo objeto de melhoramentos sucessivos, bem como os seus pilares estratégicos integrados na larga maioria dos instrumentos de gestão e demais atos regulatórios da AMT, sejam pronúncias, pareceres prévios vinculativos, relatórios ou instruções vinculativas e, ainda, sempre que oportuno, explicitados nas diversas intervenções da AMT em fora nacionais e internacionais.

Contratos de 2.^a Geração como Instrumento Estruturante da Mobilidade Inclusiva, Eficiente, Sustentável e Inteligente

Os CSP 2.0 constituem o principal instrumento jurídico-económico de concretização do interesse público de uma Mobilidade Inclusiva, Eficiente, Sustentável e Inteligente.

Tal como já sobejamente referido, a mobilidade nas últimas décadas passou a ser entendida como política pública transversal, com impactos diretos na coesão territorial, na competitividade económica, na inclusão social, na saúde pública e na transição climática. Acresce a intensificação da concentração populacional em áreas urbanas, em contraste com os desafios estruturais enfrentados pelos territórios de baixa densidade, realidade que exige soluções diferenciadas e territorialmente ajustadas.

A mobilidade sustentável deve ser aquela que satisfaz em tempo e custo razoáveis, tanto o utilizador, como a sociedade globalmente estruturada, em torno de um sistema de transportes seguro e eficiente, que permita o acesso equitativo e inclusivo e em que os efeitos adversos dos transportes sobre o ambiente e a saúde sejam evitados, reduzidos, limitados ou compensados.

A mobilidade sustentável deve assentar numa lógica de sistema, pressupondo a articulação funcional entre serviços, infraestruturas, tecnologias, dados, modelos organizacionais, instrumentos de

¹²⁵ Veremos mais adiante que a escolha do critério preço por si só pode ser suficiente para garantir inovação, qualidade e desempenho ambiental.



planeamento, mecanismos de financiamento, modelos de regulação e estruturas de governação.

Assim, a sustentabilidade integra e equilibra as dimensões ambientais, sociais, económicas, financeiras, territoriais, digitais e energéticas, na perspetiva dos utilizadores, dos fornecedores de serviços, gestores de infraestruturas, do território e da mobilidade e transportes e o interesse público coletivo, nacional e europeu.

Deste modo, um melhor e mais sustentável sistema de transportes depende da escolha das soluções mais adequadas em função de circunstancialismos e necessidades concretas, recorrendo a operadores públicos e/ou privados bem como parcerias, através da tendencial submissão à concorrência como regra geral, através de diferentes tipos mecanismos de contratação. Acresce a necessidade de ter em conta indicadores de avaliação de investimentos e desempenho de serviços, infraestruturas e os impactos económicos, sociais, ambientais e territoriais.

Assim, os CSP 2.0 devem deixar de assumir uma natureza predominantemente administrativa e formal, passando a configurar-se como **instrumentos estruturais de política pública, orientados para resultados, baseados em dados e sustentados em modelos económico-financeiros robustos e resilientes.**

Neste enquadramento, os CSP 2.0 devem assegurar a integração efetiva de quatro dimensões: (i) Instrumentos de política pública integrados; (ii) Mecanismos de internalização de metas ambientais e digitais; (iii) Estruturas contratuais orientadas para desempenho; (iv) Modelos económico-financeiros robustos, resilientes e previsíveis (harmonização de critérios económicos a nível nacional); e (v) Plataformas de alinhamento entre mobilidade, ordenamento do território e coesão social.

Tendo por base os desafios estruturais que se colocam à 2.ª geração de contratos, cuja transição ocorre num contexto marcado por: (i) Necessidade de descarbonização acelerada; (ii) Digitalização obrigatória da governação; (iii) Risco de distorções

concorrenciais; (iv) Pressão orçamental sobre o Estado; e (v) Assimetria técnica entre AT, obrigam a uma abordagem regulatória sistémica e holística, superando uma lógica meramente formal ou procedimental.

Princípios Orientadores da Regulação Económica nos C2G

A regulação económica aplicável aos C2G deverá assentar nos seguintes princípios estruturantes:

Equilíbrio Económico-Financeiro Estrutural

O modelo contratual deve assegurar a viabilidade económico-financeira do serviço público, evitando a acumulação sistemática de desequilíbrios e reduzindo a dependência de reequilíbrios extraordinários.

Alocação Eficiente de Risco

Os riscos devem ser atribuídos à parte que melhor os pode gerir, evitando socialização indevida de riscos empresariais e prevenindo distorções concorrenciais.

Previsibilidade e Estabilidade Regulatória

As regras contratuais devem ser claras, transparentes, sindicáveis e estáveis no tempo, reforçando a confiança dos investidores e a proteção dos contribuintes.

Regulação Baseada em Dados e Desempenho

A monitorização contratual deve assentar em indicadores objetivos, auditáveis e harmonizados nacionalmente.

Flexibilidade Adaptativa

Devem ser integradas cláusulas de ajustamento/atualização que permitam responder a choques económicos (dentro do possível), a variações estruturais da procura e alterações legislativas relevantes, de preferência com



ajustamentos aos reais fatores de produção que sofreram alteração

Dimensões da análise

A crescente complexidade do setor dos transportes exige que os C2G evoluam para modelos mais estruturados, transparentes e orientados para resultados. Num contexto marcado por exigências de equidade social, rigor económico, transição energética e transformação digital, torna-se essencial enquadrar estes contratos segundo dimensões estratégicas claras que assegurem a sua eficácia e sustentabilidade a longo prazo.

É neste âmbito que se analisam as dimensões da inclusividade, eficiência, sustentabilidade e inteligência regulatória, enquanto pilares fundamentais de um modelo de regulação moderno e alinhado com os desafios atuais da mobilidade.

A dimensão da **inclusividade** implica garantir cobertura territorial mínima, acessibilidade física, económica e digital, integração tarifária e interoperabilidade de bilhética, bem como a definição de indicadores que permitam mitigar situações de pobreza de mobilidade¹²⁶. Devem ainda estar previstos padrões mínimos de qualidade e segurança.

Esta dimensão deve ser contratualizada através de indicadores quantificáveis, sujeitos a avaliação periódica, assegurando que a equidade territorial e social é efetivamente monitorizada.

No plano da **eficiência**, torna-se essencial a definição de KPIs padronizados a nível nacional, acompanhados de mecanismos automáticos de atualização financeira e de revisões periódicas baseadas em dados reais. O modelo deve promover a redução progressiva de pedidos extraordinários de reequilíbrio económico-financeiro e integrar avaliações de custo-benefício das compensações públicas.

Para tal, o enquadramento económico-financeiro dos contratos deve ser robusto e resiliente face a cenários de volatilidade económica.

Relativamente à **sustentabilidade**, os CSP 2.0 devem incorporar metas ambientais vinculativas, indicadores de emissões e de eficiência energética, bem como mecanismos de incentivo financeiro associados ao desempenho ambiental. Devem ainda promover a transição energética e a eletrificação progressiva das frotas, garantindo alinhamento com as metas nacionais e europeias de neutralidade carbónica.

A sustentabilidade deve estar plenamente internalizada no modelo económico, e não assumir apenas um carácter declarativo.

Por fim, a dimensão da **inteligência** exige reporte digital obrigatório e normalizado, interoperabilidade de dados, monitorização contínua suportada por sistemas inteligentes e utilização ética e auditável de ferramentas de IA.

A integração com plataformas nacionais de informação deve ser plena, reconhecendo que os dados constituem hoje o pilar fundamental da regulação económica moderna.

Neste contexto, a atuação da AMT, no âmbito da regulação económica dos C2G deve assumir uma abordagem sistémica, estruturada e orientada para garantir equilíbrio entre equidade, eficiência, sustentabilidade e inovação, estruturada nos seguintes eixos:

Avaliação EX ANTE

- Análise da robustez do modelo financeiro;
- Verificação da alocação eficiente de risco;
- Avaliação da compatibilidade com metas ambientais e digitais.

¹²⁶ Para combater esta exclusão social, as medidas e políticas públicas devem assegurar que todas as pessoas tenham acesso universal, acessível e justo.



Supervisão Contínua

- Monitorização baseada em dados interoperáveis;
- Auditorias económico-financeiras periódicas;
- Sistema de alerta precoce de desequilíbrios;
- Avaliação comparativa de desempenho entre operadores;
- Supervisão responsiva e sancionatória.

Supressão de falhas de mercado e de estado

A AMT deve:

- Prevenir práticas restritivas da concorrência;
- Mitigar distorções decorrentes de políticas públicas;
- Uniformizar critérios de compensação;
- Reduzir assimetrias técnicas e regulatórias.

Promoção do equilíbrio de interesses / racionalidades

A regulação económica deve garantir equilíbrio dinâmico entre:

- Investidores (estabilidade e retorno adequado);
- Utilizadores (qualidade e acessibilidade);
- Contribuintes (eficiência do gasto público).

Complementarmente, por forma a reforçar a eficácia da regulação económica independente, recomenda-se:

- Desenvolvimento de uma Plataforma Nacional Interoperável de Dados;
- Harmonização nacional de KPIs, metodologias de cálculo de compensação e apresentação de dados de referência;
- Capacitação técnica das Autoridades de Transporte.

A regulação económica assume natureza preventiva, estruturante e orientada para resultados, sendo condição essencial para a concretização de uma mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente.

Figura 25 - Modelo de Regulação Económica Independente da AMT

Modelo de Regulação Económica Independente da AMT

Abordagem metodológica: análise integrada, estruturada e fundamentada, que articula conformidade jurídica, sustentabilidade económico-financeira, viabilidade operacional, coerência estratégica e gestão prudente do risco, assegurando decisões transparentes, proporcionais e alinhadas com o interesse público

Dimensões dos CSP 2.0	Instrumentos de política pública integrados
	Mecanismos de internalização de metas ambientais e digitais
	Estruturas contratuais orientadas para desempenho
	Modelos económico-financeiros robustos, resilientes e previsíveis (harmonização de critérios económicos a nível nacional)
	Plataformas de alinhamento entre mobilidade, ordenamento do território e coesão social
Princípios Orientadores da Regulação Económica	Equilíbrio Económico-Financeiro Estrutural
	Alocação Eficiente de Risco
	Previsibilidade e Estabilidade Regulatória
	Regulação Baseada em Dados e Desempenho
	Flexibilidade Adaptativa
Pilares do Modelo de Regulação Económica	Inclusividade
	Eficiência
	Sustentabilidade
	Inteligência
Avaliação EX ANTE	Análise da robustez do modelo financeiro;
	Verificação da alocação eficiente de risco;
	Avaliação da compatibilidade com metas ambientais e digitais.
Supervisão Contínua	Monitorização baseada em dados interoperáveis;
	Auditorias económico-financeiras periódicas;
	Sistema de alerta precoce de desequilíbrios;
	Avaliação comparativa de desempenho entre operadores;
	Supervisão responsiva e sancionatória

Metodologia de Análise

Nesta parte do relatório, descrevem-se os procedimentos adotados pela AMT¹²⁷ de análise dos documentos instrutórios, bem como dos elementos que deles fazem parte, detalhando o objeto, a abordagem, as técnicas e os critérios de validação utilizados, no âmbito do modelo de regulação económica independente da AMT.

Abordagem Metodológica

No âmbito da abordagem metodológica, a análise assenta numa metodologia mista, de natureza qualitativa e quantitativa, adequada à complexidade dos contratos de SPTP e à necessidade de fundamentação técnica, jurídica e económico-financeira das decisões.

¹²⁷ Naturalmente, que a metodologia de análise poderá adotar parâmetros distintos e ser ajustada de acordo com as especificidades do PPV em questão.



Esta abordagem permite conjugar a interpretação normativa e institucional com a avaliação objetiva de impactos financeiros, operacionais e estratégicos, assegurando uma apreciação integrada e multidimensional das operações propostas ou em curso.

O referencial metodológico inicia-se, em primeiro lugar com:

- A avaliação da conformidade da operação com o enquadramento legal e jurisprudencial aplicável, quer a nível nacional, quer internacional e da União Europeia. Esta componente visa garantir que a solução contratual respeita os princípios do direito administrativo, da contratação pública e do regime aplicável aos serviços públicos de transporte de passageiros, prevenindo desconformidades, riscos de invalidade ou conflitos com o direito da concorrência e auxílios de Estado.

Em segundo lugar,

- Com a metodologia procura contribuir para o suprimento de eventuais falhas de mercado, assegurando simultaneamente que a intervenção pública não gera falhas de Estado ou distorções indevidas. O objetivo é promover um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições injustificadas, protegendo o interesse público da mobilidade eficiente e sustentável. Esta dimensão implica avaliar se a solução proposta corrige assimetrias, promove eficiência e evita distorções estruturais no mercado.

Por último:

- A abordagem metodológica assegura o equilíbrio entre diferentes racionalidades subjacentes à prestação do serviço público: a racionalidade da eficiência económica, típica do setor privado; a racionalidade da universalidade, equidade e acessibilidade, própria do setor público; e a racionalidade dos utilizadores e profissionais do sistema. Deste modo, procura-se harmonizar as três racionalidades basilares do sistema: a dos investidores, a do Estado (enquanto representante

dos contribuintes) e a das pessoas (cidadãos, utilizadores e trabalhadores), garantindo decisões equilibradas e sustentáveis.

O procedimento de análise desenvolve-se através da observação articulada de diversas componentes.

A **análise jurídica** envolve a verificação da conformidade contratual do pedido ou alteração proposta, a avaliação da aplicabilidade das cláusulas contratuais existentes, o confronto com o enquadramento legal aplicável, incluindo direito administrativo, contratação pública e regimes de concessão ou parcerias público-privadas e a identificação de riscos jurídicos, como nulidades, litigância potencial ou criação de precedentes indesejáveis.

A **análise financeira e económica** centra-se na comparação entre o custo real do contrato em vigor e o custo associado às alterações propostas, avaliando o impacto económico-financeiro no curto, médio e longo prazo. Inclui a estimativa da sustentabilidade financeira da solução, a identificação de eventuais custos ocultos (separação contabilística e preços de transferência) e o cálculo de ganhos ou perdas de eficiência, designadamente em termos de custo por veículo-quilómetro, necessidade de compensações adicionais e repartição de risco entre as partes.

A **análise técnica e operacional** incide sobre o impacto das alterações no nível do serviço prestado, designadamente na oferta (VKm, n.º de serviços previstos), qualidade e cumprimento de indicadores de desempenho. Avaliam-se ainda os efeitos sobre a rede de transportes, a articulação com operações nos territórios adjacentes e com outros modos de transporte, bem como os riscos operacionais associados, incluindo questões de capacidade, fiabilidade do serviço e dependências tecnológicas.

A **análise estratégica e de políticas públicas** procura aferir a coerência da proposta com os objetivos de mobilidade definidos a nível regional ou municipal, bem como o seu alinhamento com planos estratégicos setoriais, como a transição energética, a promoção da acessibilidade universal ou a integração multimodal.

Complementarmente, a **análise comparativa** recorre a benchmarking com contratos semelhantes em Portugal, avaliando parâmetros como custos por veículo.kilómetro, por passageiro ou por ativo, e identificando boas práticas suscetíveis de replicação. Esta dimensão permite contextualizar os valores e soluções propostas num quadro de referência alargado e tecnicamente fundamentado.

Por fim, a **análise de risco** constitui uma componente transversal, integrando a identificação de riscos

jurídicos, financeiros, operacionais e de política pública, a construção de cenários alternativos e a proposta de medidas de mitigação, como cláusulas de salvaguarda, tetos máximos de compensação, mecanismos de revisão periódica ou bandas de partilha de risco, referenciais para o nível de riscos próprios. Esta abordagem visa reforçar a robustez das decisões e prevenir desequilíbrios futuros.

Figura 26 - Referencial Metodológico para Avaliação de Soluções Contratuais e Operacionais no Transporte Público

Referencial metodológico	Objetivo	Procedimento de análise / Componentes
Avaliação da conformidade da operação com o enquadramento legal e jurisprudencial aplicável, quer a nível nacional, quer internacional e da União Europeia	Esta componente visa garantir que a solução contratual respeita os princípios do direito administrativo, da contratação pública e do regime aplicável aos serviços públicos de transporte de passageiros, prevenindo desconformidades, riscos de invalidade ou conflitos com o direito da concorrência e auxílios de Estado	Análise jurídica Análise financeira e económica Análise técnica e operacional Análise estratégica e de políticas públicas Análise comparativa Análise de risco
Supressão de eventuais falhas de mercado, assegurando simultaneamente que a intervenção pública não gera falhas de Estado ou distorções indevidas	O objetivo é promover um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições injustificadas, protegendo o interesse público da mobilidade eficiente e sustentável. Esta dimensão implica avaliar se a solução proposta corrige assimetrias, promove eficiência e evita distorções estruturais no mercado	Prevenir práticas restritivas da concorrência Mitigar distorções decorrentes de políticas públicas Uniformizar critérios de compensação Reduzir assimetrias técnicas e regulatórias
Assegurar o equilíbrio entre diferentes racionalidades subjacentes à prestação do serviço público: a racionalidade da eficiência económica, típica do setor privado; a racionalidade da universalidade, equidade e acessibilidade, própria do setor público; e a racionalidade dos utilizadores e profissionais do sistema	Procura harmonizar as três racionalidades basilares do sistema: a dos investidores, a do Estado (enquanto representante dos contribuintes) e a das pessoas (cidadãos, utilizadores e trabalhadores), garantindo decisões equilibradas e sustentáveis	Investidores (estabilidade e retorno adequado) Utilizadores (qualidade e acessibilidade) Contribuintes (eficiência do gasto público)

Em síntese, a **abordagem metodológica** proposta caracteriza-se por uma análise integrada, estruturada e fundamentada, que articula conformidade jurídica, sustentabilidade económico-financeira, viabilidade operacional, coerência estratégica e gestão prudente

do risco, assegurando decisões transparentes, proporcionais e alinhadas com o interesse público.

9.

CONTEXTO DE ELABORAÇÃO DAS *“GUIDELINES”*





9. CONTEXTO DE ELABORAÇÃO DAS “GUIDELINES”

A evolução para os contratos de 2.^a geração coloca um conjunto de desafios que exigem uma abordagem mais estratégica e integrada por parte de todas as entidades envolvidas, adaptada à nova realidade do setor.

A necessidade de equilibrar a estabilidade contratual versus a necessária flexibilidade operacional, o assegurar de uma adequada partilha de riscos, bem como, o reforço da monitorização do desempenho e o garante da sustentabilidade económico-financeira,

impõem uma revisão da construção dos modelos de contratos a que temos assistido.

A fase atual de desenvolvimento destas linhas orientadoras caracteriza-se por uma elevada volatilidade, sensibilidade e heterogeneidade.

Conforme exposto no subcapítulo relativo ao estado da arte, o grau de maturidade dos processos de contratualização apresenta assimetrias significativas no território nacional. Enquanto determinadas AT se encontram já em fase de preparação dos contratos de 2.^a geração, outras, em consequência de diversos fatores condicionantes, permanecem numa etapa

O Conselho de Política da UITP (Policy Board), reuniu recentemente para dois dias de reflexão estratégica centrada nas principais tendências e desafios que estão a moldar o transporte público a nível mundial. A sessão destacou a importância de transformar a estratégia em ação concreta, promovendo debates abertos e participados que refletiram a diversidade e experiência global do setor.

Um dos principais focos foi a análise das grandes tendências que moldam o futuro do transporte público: a mitigação, adaptação e resiliência, incluindo descarbonização e eficiência energética. À medida que se intensificam as pressões climáticas e evoluem os sistemas energéticos, torna-se indispensável acelerar a transição para operações sustentáveis, reforçando simultaneamente a robustez dos contratos, enquanto uma prioridade clara.

As tecnologias inteligentes e a inovação também assumiram destaque. As discussões exploraram de que forma os desenvolvimentos digitais, incluindo a inteligência artificial e novas ferramentas emergentes, podem melhorar o desempenho operacional, a experiência dos passageiros e apoiar redes mais eficientes e responsivas.

Os trabalhos incidiram também sobre a adaptação dos sistemas de transporte público a um contexto de rápida transformação, reforçando simultaneamente a resiliência, a sustentabilidade e o valor a longo prazo para as cidades e comunidades. Entre os principais temas estiveram a descarbonização, a eficiência energética e a necessidade de reforçar a robustez dos sistemas face às crescentes pressões climáticas. A inovação tecnológica, incluindo o recurso à inteligência artificial e as ferramentas digitais emergentes, foram igualmente destacadas como fator essencial para melhorar o desempenho operacional, a experiência do passageiro e a eficiência das redes.

A reunião abordou ainda a centralidade das pessoas no planeamento da mobilidade, sublinhando a importância da acessibilidade, da inclusão e articulação entre territórios urbanos, suburbanos e rurais. O financiamento constituiu outro eixo prioritário, com a discussão de modelos mais estáveis e sustentáveis que assegurem investimento de longo prazo em infraestruturas e material circulante, num contexto económico cada vez mais incerto.

Foi ainda analisado pelo Conselho a importância de um transporte público centrado nas pessoas, reconhecendo que as cidades e os territórios devem permanecer no centro do planeamento da mobilidade. Garantir acessibilidade, inclusão e fortes ligações entre áreas urbanas, suburbanas e rurais deve continuar a orientar a estratégia de todos os Stakeholders envolvidos.

O financiamento constituiu outro tema central. Os membros debateram caminhos para modelos de financiamento mais fiáveis e robustos, reforçando a sustentabilidade económica do transporte público e respondendo às necessidades de investimento de longo prazo em infraestruturas e material circulante num contexto económico incerto. As discussões em matéria de política demonstraram a necessidade da preparação do próximo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) da União Europeia, sublinhando a importância estratégica de assegurar financiamento contínuo para os sistemas locais de transporte público. Em paralelo, analisaram formas de intensificar a promoção dos benefícios do transporte público junto de instituições globais e entidades financeiras internacionais.

Fonte: Reunião do Conselho de Política da UITP, 19 e 20 de fevereiro de 2026, Madrid

mais incipiente de conceção e implementação dos de 1.ª geração.

Neste sentido, o contexto de elaboração das presentes recomendações e orientações, deve reconhecer as diferenças existentes, quer ao nível da capacidade técnica instalada, quer do grau de desenvolvimento processual, assegurando que a intervenção do regulador se pauta por critérios de proporcionalidade e equidade.

Por outro lado, atendendo às assimetrias existentes no grau de maturidade dos processos de contratualização no território nacional, bem como da capacitação técnica das AT, as presentes orientações não pretendem estabelecer modelos rígidos, cadernos de encargos tipo ou soluções uniformes.

Pelo contrário, procuram apresentar recomendações baseadas na experiência adquirida pelo Regulador e na análise das vantagens e desvantagens de diferentes opções contratuais, tendo naturalmente em conta os contributos dos *Stakeholders*. Reconhecendo-se, deste modo, que determinadas soluções podem revelar-se mais adequadas em alguns contextos territoriais e menos ajustadas noutros, cabendo às AT o livre arbítrio e autonomia de optar pelos modelos que entendam mais adequados, à luz das especificidades locais e do respetivo nível de desenvolvimento institucional e operacional., salvaguardando um conjunto de obrigações que se deverão evidenciar e que a seguir se desenvolverão.

Deste modo, todas as recomendações e orientações da AMT foram desenhadas tendo por base esta premissa, assim como o enquadramento que se segue.

9.1. Dimensões essenciais na construção e execução de um contrato de serviço público de transporte de passageiros

O transporte público rodoviário de passageiros constitui um dos pilares das políticas de mobilidade em Portugal, desempenhando um papel essencial na coesão territorial, na redução de emissões e na garantia do direito à mobilidade. A regulação

económica deste setor exige equilíbrio entre a eficiência financeira dos operadores e a prossecução do interesse público.

Nos últimos anos, o modelo de CSP tem sido o instrumento predominante para a prestação destes serviços, associando investimento privado à gestão pública. O grande crescimento do sistema de mobilidade, associado às transformações da sociedade e a um contexto de globalização permanente, tornaram todo o processo de construção dos contratos mais complexo, mais exigente, impondo maior transparência e sustentabilidade financeira e tornando o equilíbrio económico-financeiro no seu sentido lato, uma condição indispensável para a viabilidade das operações.

Paralelamente, a integração de princípios de plena concorrência, neutralidade e equidade concorrencial, introduz necessariamente uma dimensão fiscal e contabilística na regulação do setor. Estes princípios permitem assegurar que as compensações públicas são justas e proporcionais, e que as transações intragrupo são determinadas com base em valores de mercado, prevenindo distorções e abusos de posição dominante.

Neste seguimento, a abordagem seguinte pretende estabelecer e clarificar, quatro dimensões, todas intrinsecamente relacionadas entre si, que a AMT considera essenciais e determinantes para o sucesso dos CSP e que serão determinantes na análise dos futuros contratos:

- O equilíbrio económico-financeiro do contrato;
- O prazo contratual;
- A transparência contabilística;
- E o princípio da plena concorrência.

Nos parágrafos seguintes pretende-se demonstrar que a definição de prazos adequados, a correta mensuração das compensações, devidamente associadas à separação contabilística, constituem elementos essenciais para a neutralidade económica e para a eficiência do serviço público.

A análise incorpora ainda o princípio da plena concorrência, que no caso concreto se associa às regras de preços de transferência, como referência transversal de proporcionalidade e transparência, verificando-se que a coerência entre estes elementos é determinante para a boa governação dos contratos e para o cumprimento das metas de sustentabilidade e de mobilidade eficiente em Portugal.

O equilíbrio económico-financeiro do contrato

Um contrato de serviço público apresenta-se como o instrumento jurídico que confere a um operador o direito e a obrigação de prestar um serviço de interesse geral em nome da autoridade concedente, assumindo uma parte significativa do risco operacional, dependendo da modalidade de prestação.

De acordo com o Regulamento, as autoridades públicas podem conceder a exploração de serviços de transporte de passageiros a operadores públicos ou privados, mediante contrato que defina as condições de prestação, compensações e duração do contrato.

Em Portugal, o RJSPTP concretiza estas disposições, estabelecendo que os contratos devem assegurar equilíbrio entre os direitos e deveres das partes, eficiência económica e qualidade do serviço traduzindo-se em *“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 gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público”*¹²⁸.

A sustentabilidade financeira de um contrato depende do correto alinhamento entre investimento, risco e remuneração.

O concedente deve definir mecanismos de compensação proporcionais e transparentes, capazes de garantir o cumprimento das OSP sem comprometer a concorrência – *“a fim de evitar distorções injustificadas da concorrência, essas compensações não podem ultrapassar o necessário para cobrir os custos líquidos decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas e um lucro razoável”*¹²⁹.

A estrutura económico-financeira de um CSP assenta nesta relação entre custos líquidos, receitas tarifárias, compensações públicas e rentabilidade esperada¹³⁰.

De forma geral, a equação económica do contrato pode ser expressa da seguinte forma:

$$\text{Efeito financeiro líquido} = \text{custos incorridos} - \text{incidências financeiras positivas} - \text{receitas decorrentes da aplicação do tarifário} + \text{Lucro razoável}^{131}$$

O equilíbrio económico-financeiro pressupõe que esta igualdade se mantenha ao longo do contrato, garantindo que o operador recupera os custos e obtenha a remuneração adequada ao risco assumido.

Esse mecanismo assegura também, que o operador recebe a compensação suficiente para cobrir os custos e garantir um lucro razoável, mas **sem gerar sobrecompensação**. O cálculo é efetuado considerando o impacto total da obrigação de serviço público ao longo do prazo contratual, o que exige previsões consistentes e realistas de custos, receitas e riscos.

Deste modo, as principais variáveis determinantes deste equilíbrio são: (i) o volume de investimento assim como a titularidade final dos ativos; (ii) o nível

¹²⁸ Lei n.º 52/2015, de 9 de junho que Aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros.

¹²⁹ Regulamento (CE) N.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho.

¹³⁰ *“A compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público”*. (Regulamento (CE) N.º 1370/2007).

¹³¹ Anexo I - Regras aplicáveis à compensação nos casos referidos no n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Outubro de 2007.



de procura e de receita tarifária¹³²; (iii) o modelo de compensação adotado e o (iv) o prazo de vigência do contrato.

Todas convergem para um mesmo objetivo - garantir o equilíbrio económico-financeiro.

O desafio reside na compatibilização destes fatores de modo a assegurar a transparência e a sustentabilidade económica e financeira dos contratos, conciliando o interesse privado com o interesse público.

Importa, por isso que seja sempre exigida pelas AT a apresentação, pelos operadores, de modelos financeiros das operações com um nível de granularidade e robustez suficiente para permitir a verificação rigorosa do equilíbrio económico-financeiro e da adequação das compensações atribuídas, bem como dos elementos que formam o preço pago por quilómetro apresentado em sede de concurso.

Desta forma, assegura-se uma verificação rigorosa da adequada formação do preço apresentado nos procedimentos concursais, designadamente no que respeita à identificação e quantificação das diversas componentes de custo que contribuem para o preço por quilómetro.

Por outro lado, permite, que a AMT, no âmbito da emissão de PPV, proceda a uma melhor avaliação do equilíbrio económico-financeiro dos contratos e da adequação das compensações atribuídas, que valide a consistência e fundamentação dos valores apresentados em sede concursal.

Nesta nova fase de exigência contratual, considera-se que deverá ser sempre expressamente consagrada, a apresentação de modelos financeiros, pelos concorrentes, devidamente estruturados, auditáveis e devidamente fundamentados, que assegurem transparência, comparabilidade e controlo efetivo das variáveis críticas do contrato. As componentes essenciais desses modelos serão desenvolvidas, sob

a forma de recomendações técnicas, no capítulo seguinte.

O prazo contratual

A definição do prazo ideal nos CSP representa um dos maiores desafios na gestão contratual e na política de mobilidade urbana, apresentando-se como um elemento estruturante que condiciona a quase totalidade das variáveis contratuais.

O mesmo define: um horizonte temporal de direito de uso e exploração (juridicamente essencial), o ciclo económico de investimento, influenciando diretamente a estrutura de custos, o risco financeiro e a atratividade do projeto para o setor privado (economicamente determinante), bem como o tempo de vida útil e o correto reconhecimento dos ativos e receitas (contabilisticamente estruturante).

Nos CSP, a definição do prazo ideal é particularmente complexa, na medida em que é o elemento temporal que dá forma a todo o equilíbrio contratual entre o concedente e o operador (concessionário), não se resumindo apenas a uma cláusula administrativa, mas sim como um instrumento de viabilidade e de alocação de riscos - determinando se o projeto é economicamente sustentável, juridicamente equilibrado e contabilisticamente coerente.

Um prazo demasiado curto pode inviabilizar a recuperação dos investimentos, obrigando a compensações públicas mais intensas. Por outro lado, prazos excessivamente longos reduzem a flexibilidade regulatória, dificultando a introdução de inovações tecnológicas, de novas políticas ambientais e tarifárias, ou mesmo de alterações do contexto macroeconómico. A dificuldade reside no encontro deste equilíbrio, e entre o interesse público e o interesse económico do operador, permitindo uma justa remuneração, preservando contudo a capacidade de revisão e de adaptação do contrato às condições futuras.

¹³² A procura apenas é risco do operador e consequentemente as receitas tarifárias, quando a concessão for a modalidade de prestação.

O prazo encontra-se ainda intimamente relacionado com a alocação e gestão do risco, bem como do financiamento e amortização dos ativos.

No contexto regulatório e contratual do SPTP, o material circulante caminha para uma conceptualização enquanto *commodity* essencial à prestação do serviço, assumindo natureza de ativo estratégico afeto à execução das OSP.

Do ponto de vista técnico-económico, o material circulante, designadamente autocarros, comboios, composições ferroviárias, elétricos ou embarcações, constituem um ativo operacional crítico, intensivo em capital, com ciclo de vida longo, forte componente tecnológica e impacto direto na qualidade do serviço, eficiência energética, fiabilidade operacional e cumprimento de metas ambientais.

Desta forma, o material circulante não é apenas um *input* produtivo, é um ativo regulado estratégico, cuja estrutura de financiamento, titularidade e afetação contratual condicionam: a eficiência do serviço, a sustentabilidade financeira do contrato, a neutralidade concorrencial, a estabilidade contratual e a capacidade de adaptação tecnológica do sistema.

Atualmente, observa-se ainda a tendência de vincular o prazo dos CSP à dinâmica de amortização dos ativos e à estruturação do financiamento de longo prazo. Naturalmente que influencia, mas não deve determiná-lo, como a seguir se analisa.

Neste contexto, revela-se essencial analisar o papel estruturante que o material circulante desempenha na operação e aferir se o mesmo deve ou não constituir um fator determinante na fixação do prazo contratual. A este propósito, impõe-se a apreciação de uma questão de natureza contabilística com potencial impacto significativo na modelação económico-financeira do contrato - o regime de reversão de bens e de transição entre operadores¹³³.

¹³³ É a transferência automática ao Estado dos bens reversíveis, ou seja, aqueles que são essenciais à continuidade do serviço público, no término da concessão. Esse princípio decorre da natureza pública do serviço e visa garantir que a operação não seja interrompida por novo concurso/alteração de operador e que os ativos podem permanecer ao serviço da comunidade mesmo quando há rotatividade de operadores.

A prática tem evidenciado que o material circulante, enquanto ativo central da exploração e com reflexos relevantes no modelo económico e no equilíbrio contratual, é, em regra, propriedade do operador¹³⁴. Todavia, atendendo ao seu elevado peso financeiro e económico - quer na perspetiva dos operadores, quer das AT - bem como ao atual enquadramento europeu e nacional em matéria de descarbonização e às exigências de flexibilidade decorrentes das dinâmicas da mobilidade e dos transportes, importa ponderar soluções alternativas de enquadramento jurídico-contabilístico deste ativo.

Tal ponderação deve assegurar que o material circulante não se converta no elemento determinante da duração do contrato, evitando que a sua amortização condicione de forma excessiva o prazo ou produza efeitos adversos noutras dimensões da estrutura e execução contratual.

A prática setorial, incluindo no contexto europeu, evidencia a existência de três modelos estruturais quanto à titularidade do material circulante:

- i. Propriedade do operador, caso em que os meios afetos à exploração integram o seu património, sendo por este reconhecidos contabilisticamente como ativos fixos tangíveis e sujeitos ao regime geral de amortização, assumindo igualmente o risco associado ao seu valor residual¹³⁵;
- ii. Propriedade da AT, situação em que o operador não detém a titularidade permanente dos ativos, dispondo apenas de um direito de uso, exploração e manutenção por um período determinado, nos termos contratualmente definidos;
- iii. Modelo com reversão no termo do contrato, em que o material circulante, ainda que adquirido ou financiado pelo operador, reverte para a entidade pública no final da vigência contratual, impondo-se a determinação do respetivo valor residual à data da reversão e a correspondente

¹³⁴ Relembre-se que o RJSPTP inicia-se num momento em que os principais ativos se encontram na posse dos operadores, designadamente dos incumbentes.

¹³⁵ Ao qual devem ser acrescidos, caso seja feita renovação por imposição contratual ou não, os custos financeiros da amortização dos ativos.



compensação económica ao operador, de modo a assegurar a neutralidade financeira da operação.

Verifica-se que, nesta última solução, os ativos não determinam por si só o prazo, sendo outras variáveis como a descarbonização e a transição energética, elementos a ter em conta.

Nesta medida, o material circulante, enquanto ativo essencial à execução das OSP, pode ser enquadrado no âmbito do regime de reversão contratual, o qual tem como finalidade estrutural assegurar a continuidade do serviço público, garantir a neutralidade concorrencial na transição entre operadores, proteger o investimento legitimamente realizado, prevenir situações de sobrecompensação e salvaguardar a estabilidade intertemporal do modelo económico-financeiro do contrato.

Nos contratos de serviço público de 2.^a geração, os mecanismos de reversão de bens e de transição entre operadores não devem ser concebidos como meros instrumentos de encerramento contratual. Devem antes desempenhar uma função regulatória, concorrencial e operacional, contribuindo para reduzir barreiras estruturais à entrada, mitigar situações de dependência excessiva relativamente ao operador incumbente, facilitar a substituição efetiva do operador e promover a contestabilidade futura do mercado.

O regime de reversão aplica-se, em particular, aos ativos diretamente afetos à prestação do serviço público, designadamente ao material circulante, mas também aos sistemas de bilhética e de tecnologias de informação, às infraestruturas operacionais como oficinas e PMO, bem como a outros equipamentos indispensáveis à operação.

Este regime deve abranger, sempre que aplicável, não apenas ativos físicos, mas também ativos imateriais e posições jurídicas relevantes para a continuidade da exploração, incluindo sistemas de apoio à exploração, sistemas de informação ao público, bases de dados operacionais, aplicações digitais, website e respetivo domínio, suportes de

informação ao público, pontos de venda e atendimento, veículos de apoio, equipamentos tecnológicos, licenças, posições contratuais e demais direitos ou ativos necessários à prestação do serviço público.

A sua adequada parametrização contratual constitui um elemento central para assegurar previsibilidade, segurança jurídica e equilíbrio regulatório no termo do contrato, evitando distorções concorrenciais e garantindo a continuidade e qualidade da prestação do serviço público.

Para esse efeito, o contrato deve clarificar o perímetro dos bens, direitos e ativos abrangidos, os elementos documentais a entregar, os procedimentos de inventariação, vistoria ou auditoria, os critérios de valorização e apuramento do valor residual, o modo de transmissão de posições creditórias, direitos reais, posições contratuais e demais ativos imateriais, bem como as condições técnicas, operacionais e jurídicas necessárias à continuidade do serviço público após a extinção do contrato.

A previsão de critérios de valorização dos bens, designadamente por referência ao valor em novo e aos períodos de amortização aplicáveis, não dispensa a definição contratual das demais condições procedimentais, documentais, tecnológicas e operacionais da reversão ou transferência. A robustez do mecanismo depende, por isso, não apenas da existência formal de uma cláusula de reversão, mas da sua efetiva operacionalização.

Nestas condições, uma vez estabelecido um regime de reversão claro, parametrizado e economicamente consistente, o investimento em material circulante e demais ativos afetos às OSP deixa de assumir um papel determinante na definição do prazo contratual, sobretudo tendo em conta várias possibilidades legais quanto às formas de aquisição ou de aluguer/leasing¹³⁶.

¹³⁶ Ver ponto – “Financiamento da transição energética”, do ponto 2 do Capítulo X.



Com efeito, quando o contrato prevê mecanismos objetivos de valorização residual, regras transparentes de compensação e critérios de reversão previamente definidos, o risco de não recuperação do investimento no termo do contrato é substancialmente mitigado. Assim, o prazo contratual deixa de ser o único instrumento de garantia da amortização do capital investido e um mecanismo indireto de proteção patrimonial, passando a constituir-se como uma variável de eficiência operacional e de estabilidade regulatória.

Esta conclusão assume particular relevância em modelos predominantemente gross cost ou em modelos em que a AT mantém um papel central na definição da oferta, na governação tarifária, no controlo do sistema e na assunção de parte substancial do risco económico. Nestes casos, a fundamentação do prazo contratual não deve assentar exclusivamente na recuperação integral do investimento em frota ou noutros ativos operacionais, devendo demonstrar-se a proporcionalidade da duração prevista face ao nível efetivo de risco assumido pelo operador, à estrutura económico-financeira do contrato e à existência de mecanismos de reversão, transmissão ou continuidade de utilização dos ativos essenciais à exploração.

A eficácia prática destes mecanismos depende ainda da transmissibilidade funcional dos ativos tecnológicos e dos sistemas críticos associados à exploração, designadamente bilhética, SAE, plataformas digitais, softwares operacionais, bases de dados e infraestruturas de suporte à operação. Nestes casos, a transmissão formal dos ativos pode revelar-se insuficiente se não estiver assegurada a sua interoperabilidade, atualidade tecnológica, capacidade de integração, continuidade operacional e possibilidade de utilização efetiva pela AT ou por futuro operador.

Acresce que a transição entre operadores exige coordenação técnica, continuidade operacional e capacidade de integração dos sistemas, sobretudo quando os ativos afetos à exploração se encontram interligados entre si. A ausência de regras claras sobre esta transição pode preservar vantagens

informativas, operacionais ou tecnológicas do operador incumbente e, desse modo, afetar a igualdade de oportunidades em futuros procedimentos concorrenciais.

A duração do contrato pode ser calibrada com base em critérios de concorrência, eficiência dinâmica, adaptação tecnológica e energética, bem como de interesse público, sem ficar excessivamente condicionada pelo ciclo de amortização dos ativos.

Em suma, a existência de mecanismos robustos de reversão, transmissão e continuidade operacional dos ativos essenciais à exploração permite separar a duração do contrato do ciclo de amortização integral dos investimentos, evitando que o prazo seja artificialmente prolongado apenas para assegurar a recuperação do capital investido. Para o efeito, tais mecanismos devem ser juridicamente claros, economicamente parametrizados, tecnologicamente exequíveis e operacionalmente auditáveis, assegurando simultaneamente continuidade do serviço público, neutralidade concorrencial, proteção do investimento, ausência de sobrecompensação e abertura futura do mercado à concorrência.

Esta abordagem reforça a neutralidade concorrencial, reduz o risco de bloqueio estrutural e promove maior flexibilidade regulatória, permitindo que o sistema evolua de forma mais alinhada com os objetivos de sustentabilidade, descarbonização, inovação e qualidade do serviço público.

Trata-se de um exercício de equilíbrio entre a eficiência económica, a flexibilidade contratual e a responsabilidade pública, com uma visão de longo prazo e foco na qualidade do serviço prestado.

Outro desafio, e ainda ao nível da definição do prazo, prende-se com a incerteza na projeção da procura e consequentemente das receitas.

Em contextos urbanos dinâmicos, ou mesmo em territórios de baixa densidade, a evolução

demográfica¹³⁷, as políticas de mobilidade sustentável e as flutuações económicas tornam difícil de prever com precisão o comportamento da procura a longo prazo, acarretando necessariamente consequências ao nível da oferta e dos custos da operação.

Assim, a definição do *prazo ideal*¹³⁸ deve incorporar análises de sensibilidade e modelos de risco, detalhando tanto quanto possível os custos, as receitas e cumprindo necessariamente a obrigação de separação contabilística.

Finalmente, é necessário reconhecer que a fixação do prazo do contrato é também uma decisão política e com dimensão social, e não apenas técnica ou financeira. Deste modo, o prazo deve refletir uma escolha equilibrada entre garantir estabilidade ao investidor e preservar a capacidade de o poder público ajustar o serviço às necessidades futuras da população.

A transparência no processo de definição do prazo, exige uma fundamentação económico-financeira e a existência de mecanismos de revisão objetiva e criteriosa como condições indispensáveis por forma a assegurar a legitimidade e a eficácia do CSP.

A duração do contrato deve também refletir a maturidade institucional da autoridade concedente. A experiência demonstra-nos que em Portugal, a prática tem revelado prazos entre 5 a 10 anos em conformidade com os limites definidos pelo Regulamento. Contudo alguns contratos ter-se-ão revelado demasiado longos, por um conjunto de vicissitudes já amplamente identificadas, mesmo em contextos de maturidade institucional.

Em setores tecnologicamente dinâmicos como dos transportes¹³⁹, é essencial prever prazos mais curtos tornando assim os contratos mais adaptáveis e flexíveis em função de eventos críticos: como mudanças tecnológicas (ex.: eletrificação da frota),

alterações regulatórias, ou revisões de metas ambientais.

Assim sendo, o prazo não é apenas o tempo de execução do contrato, é também o horizonte económico e financeiro que pode condicionar a remuneração, o risco, a sustentabilidade e a transparência do contrato, constituindo o ponto de articulação entre as questões jurídico-contratuais, a contabilidade e a regulação económica.

Por último, na definição do prazo contratual, e tendo em conta os desafios associados à descarbonização do setor dos transportes, verifica-se que alguns Estados-Membros, confrontados com atrasos no cumprimento das metas europeias, têm vindo a adotar soluções de “alargamento excepcional” dos contratos em vigor, associadas ao compromisso de renovação da frota por parte dos operadores, com vista ao cumprimento dos objetivos ambientais estabelecidos.

Tal opção poderá enquadrar-se numa decisão de política pública a nível nacional, designadamente por iniciativa do Governo. Contudo, a AMT recomenda que uma eventual extensão excepcional de prazo contratual esteja devidamente condicionada à definição de requisitos concretos, mensuráveis e verificáveis que assegurem efetivos ganhos em matéria de redução de emissões e de descarbonização da operação.

Neste contexto, importa evitar que este tipo de mecanismos seja utilizado apenas como forma de prolongamento da vigência contratual ou de continuidade dos operadores incumbentes, sem uma efetiva contrapartida em termos de modernização ambiental da frota e melhoria do desempenho ambiental do serviço prestado. Assim, eventuais extensões de prazo, emergentes de políticas públicas, deverão estar associadas a obrigações objetivas de investimento, metas calendarizadas de renovação da frota, indicadores de desempenho ambiental e

¹³⁷ A este propósito veja-se

<https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133322>

¹³⁸ Embora o regulamento estabeleça limites máximos de duração contratual, a conceção de um “prazo ideal” reveste-se de natureza essencialmente teórica, na medida em que dificilmente será possível harmonizar, de forma plena, todas as variáveis relevantes, designadamente as especificidades territoriais, regionais, operacionais,

económicas e ambientais que condicionam a estrutura e execução dos contratos no setor dos transportes.

¹³⁹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/technologies-digitalisation-transport> , <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/policies/digitalisation-energy>

mecanismos de monitorização e verificação do respetivo cumprimento.

A transparência contabilística

Tendo presente o Regulamento, e por forma a garantir transparência e evitando que existam transferências indevidas de recursos entre diferentes atividades do mesmo operador, quando uma empresa de transportes presta simultaneamente serviços públicos sujeitos a OSP e, desenvolve outras atividades comerciais, a mesma deve manter uma contabilidade separada para cada uma destas atividades.

O que se traduz em: *“(i) as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor; (ii) todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa; (iii) os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”¹⁴⁰.*

Em suma, esta regra visa garantir a separação contabilística entre as atividades compensadas (sujeitas a OSP) e as atividades comerciais do operador, prevenindo subvenções cruzadas e garantindo transparência, por forma a que o dinheiro público seja utilizado de forma justa e transparente, apenas para financiar o serviço público que foi contratado, e não para apoiar outras atividades (acessórias) do operador, cuja margem pode naturalmente, e deve atenuar o “défice” do serviço público.

O mesmo Regulamento introduz também princípios fundamentais sobre a compensação financeira dos operadores, assegurando que as compensações



atribuídas não ultrapassem o montante necessário para cobrir o efeito financeiro líquido das OSP.

Ainda subjacente ao Regulamento, existe o conceito de lucro razoável, que corresponde a uma taxa de remuneração do capital normal no setor, ajustada ao risco assumido, e estabelece uma ligação direta com o princípio da plena concorrência, pois procura reproduzir as condições de mercado que vigorariam entre partes independentes.

Segundo exemplos que foram demonstrados pelos operadores internacionais em sede de auscultação, verifica-se, em outros países europeus a adoção da norma contabilística – IFRIC 12, que permite clarificar o enquadramento contabilístico das operações, garantindo maior transparência e consistência na forma como os ativos e direitos associados são reconhecidos pelos operadores privados.

Ao estabelecer que a infraestrutura não é registada como ativo do operador, mas sim como ativo financeiro ou ativo intangível, a norma reflete de forma mais fiel a natureza económica da operação e a relação contratual entre o operador e o poder do concedente.

¹⁴⁰ N.º 5 do ANEXO - Regras aplicáveis à compensação nos casos referidos no n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007.



O A IFRIC 12 – Service Concession Arrangements, emitida pelo International Accounting Standards Board (IASB, 2006), define o enquadramento contabilístico aplicável aos contratos de serviço público em que o operador privado constrói, financia, opera e mantém infraestruturas públicas por um período determinado, revertendo-as posteriormente ao poder concedente.

Segundo a IFRIC 12, o operador não reconhece a infraestrutura como ativo fixo, uma vez que não detém o controlo sobre o ativo subjacente. Em vez disso, reconhece um ativo financeiro (quando existe direito contratual a receber pagamentos da entidade pública) ou um ativo intangível (quando o retorno provém do direito de explorar o serviço e cobrar tarifas aos utilizadores).

O reconhecimento contabilístico deve refletir o justo valor dos serviços da operação, bem como a amortização do ativo durante o prazo da concessão, representando o consumo progressivo dos direitos de exploração.

A IFRIC 12 assenta numa nuance central relacionada com o conceito de controlo. De acordo com esta interpretação, a infraestrutura (neste caso o material circulante) não é reconhecida pelo operador quando o concedente controla que serviço é prestado, a quem é prestado e a que preço. Assim, o elemento determinante não é o controlo jurídico do ativo, mas sim o controlo do serviço. Embora esta distinção possa parecer subtil, tem implicações significativas na forma como os contratos são analisados e registados contabilisticamente.

Um dos erros mais comuns na análise das operações de transporte consiste em assumir que, se determinados ativos, como os autocarros pertencem ao operador, então não existe controlo por parte do concedente. No entanto, a lógica da IFRIC 12 não se baseia na propriedade dos ativos físicos. Mesmo que os veículos pertençam ao operador e sejam por ele reconhecidos contabilisticamente, a interpretação pode continuar a aplicar-se se o concedente mantiver o controlo sobre o sistema de transportes.

Na prática, esse controlo manifesta-se frequentemente em contratos típicos de SPTP no regime jurídico português, nos quais, é a AT que define e regula aspetos essenciais do serviço, como a rede e as linhas, as frequências e horários, a integração tarifária, as regras de bilhética, os níveis mínimos de serviço e os padrões de qualidade. Quando estes elementos são definidos pela autoridade pública, o operador deixa de controlar economicamente o serviço, limitando-se a executar o serviço público previamente definido pelo concedente, o que corresponde precisamente à lógica subjacente à IFRIC 12.

Esta interpretação tem implicações particularmente relevantes para o transporte rodoviário de passageiros. Mesmo quando o operador detém a frota, emprega os motoristas e assegura a gestão da operação diária, se o planeamento da rede for público, as tarifas forem reguladas e existirem compensações associadas a OSP, então o operador está essencialmente a prestar um serviço ao concedente, e não a explorar um ativo próprio em regime de mercado.

Esta nuance assume também relevância jurídica, uma vez que pode influenciar diversos aspetos. Desde logo, ao nível da afetação de ativos, em que a frota pode pertencer formalmente ao operador mas estar economicamente afeta ao serviço público. Também ao nível do equilíbrio económico-financeiro do contrato, na medida em que o modelo tende a aproximar-se de uma prestação contratual remunerada e não de uma exploração em risco de mercado. Do mesmo modo, as compensações por OSP passam a ser entendidas como pagamentos pela prestação de um serviço público, e não como receitas sujeitas ao risco comercial típico de um operador que atua em mercado aberto.

Embora a IFRIC 12 tenha sido inicialmente concebida para setores como autoestradas, aeroportos, água ou energia, a sua lógica aplica-se de forma particularmente adequada ao setor dos transportes públicos. Isto deve-se ao facto de estes sistemas terem, de forma estrutural, um forte planeamento e controlo por parte da autoridade pública, cabendo ao operador sobretudo a execução do serviço, não controlando o sistema.

Este entendimento no setor dos transportes deve ser interpretado à luz do modelo europeu de organização dos serviços públicos de transporte, consagrado no Regulamento (EC) N.º 1370/2007, que estabelece que as autoridades públicas definem as obrigações de serviço público e compensam os operadores pelo seu cumprimento. Assim, mesmo quando certos ativos operacionais, como a frota de veículos, pertencem ao operador, a exploração do serviço público de transporte pode configurar um arranjo de concessão na aceção da IFRIC 12 quando o concedente mantém o controlo sobre a natureza, extensão e condições do serviço prestado.

Em síntese, o critério fundamental da IFRIC 12 reside no controlo do serviço público, e não na propriedade dos ativos físicos, o que se ajusta de forma clara à estrutura típica dos contratos de serviço público de transporte:

- os serviços correspondem a uma missão de serviço público;
- a autoridade pública define o serviço e a política tarifária;
- os ativos operacionais podem reverter para a autoridade no final do contrato

Exemplos de utilização da IFRIC 12 no setor dos transportes:

Autoridade organizadora: Île-de-France Mobilités, SYTRAL Mobilités, Toulouse Métropole

Operadores: Keolis, Transdev, RATP Dev

Fonte: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2017-05/effect_study_ifric12_en.pdf?utm_source_, https://ratpgroup.com/api/media/RAFIRSE_2015_VUK.pdf?utm_source_, <https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/publications/pdf-standards/portuguese-brazilian/2021/issued/part-a/ifric-12-service-concession-arrangements-pt.pdf>; <https://ratpgroup.com/fr/>



A consequência contabilística relevante nos termos da IFRIC 12 - Service Concession Arrangements¹⁴¹, quando aplicável, é que o operador não reconhece o ativo físico subjacente à concessão como ativo tangível ao abrigo da IAS 16 (Property, Plant and Equipment). Em vez disso, reconhece um ativo financeiro, caso detenha um direito incondicional a receber pagamentos da entidade concedente, ou um ativo intangível, quando o seu direito económico decorre da faculdade de cobrar aos utilizadores do serviço.

A IFRIC 12 e o Regulamento convergem num ponto essencial: ambos reconhecem que os CSP são instrumentos de política económica, mas que devem ser financeiramente equilibrados e transparentes, na IFRIC 12, o foco é contabilístico, ou seja, o reconhecimento de ativos e receitas durante o prazo da concessão¹⁴², refletem o direito temporário do operador à exploração do serviço, não o controlando, enquanto que no Regulamento, o foco é jurídico e económico, consubstanciado no cálculo da compensação e o controlo da rentabilidade durante esse mesmo prazo.

Deste modo, a norma europeia operacionaliza, no plano económico, os princípios de equilíbrio e transparência que a IFRIC 12 traduz no plano contabilístico.

A experiência acumulada no setor evidencia que, na generalidade dos operadores incluindo aqueles de maior dimensão, não se encontra plenamente implementada uma efetiva separação contabilística entre atividades, o que compromete a transparência e a fiabilidade da informação económico-financeira.

No contexto da nova geração de contratos, tal insuficiência deverá ser estruturalmente superada, impondo-se aos operadores a adoção de todas as diligências, mecanismos internos de controlo e

procedimentos contabilísticos que assegurem uma clara segregação de contas, em conformidade com as exigências regulatórias e contratuais aplicáveis¹⁴³.

A ausência dessa separação tem-se revelado particularmente problemática no apuramento rigoroso de custos em sede de reequilíbrio económico-financeiro (REF)¹⁴⁴ ou no âmbito de modificações contratuais¹⁴⁵, dificultando a demonstração objetiva de impactos financeiros e potenciando distorções na compensação devida e fragilização do equilíbrio contratual.

O princípio da plena concorrência

O princípio da plena concorrência (*arm's length principle*), consagrado nas Diretrizes da OCDE sobre Preços de Transferência¹⁴⁶ e no artigo 63.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas¹⁴⁷, determina que as transações entre partes relacionadas devem ocorrer em condições comparáveis às praticadas entre entidades independentes.

O objetivo é assegurar neutralidade fiscal e económica, prevenindo distorções concorrenciais.

Nos CSP rodoviário e no caso específico de Portugal¹⁴⁸, este princípio assume particular relevância sob duas perspetivas: por um lado, a perspetiva regulatória, ao impor que as compensações públicas sejam proporcionais aos custos efetivamente incorridos, acrescidos do lucro razoável, reproduzindo o resultado económico que seria obtido num contexto concorrencial; por outro, na vertente fiscal e de integridade económica, ao obrigar as empresas do mesmo grupo económico que participam em contratos distintos a praticar preços internos de mercado nas transações de bens e serviços.

¹⁴¹ <https://www.ifrs.org/content/dam/ifrs/publications/pdf-standards/english/2022/issued/part-a/ifric-12-service-concession-arrangements.pdf?bypass=on>

¹⁴² O termo "concessão" é aqui utilizado em sentido amplo, podendo abranger igualmente contratos de prestação de serviços.

¹⁴³ Regulamento 1370/2007.

¹⁴⁴ Artigo 282.º do Código dos Contratos Públicos.

¹⁴⁵ Modificações objetivas de contrato, previstas no Artigo 311.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos.

¹⁴⁶ Regras, não vinculativas, que visam dar apoio às administrações fiscais quanto à interpretação do princípio do *arm's length* https://www.oecd.org/en/publications/oecd-transfer-pricing-guidelines-for-multinational-enterprises-and-tax-administrations-2022_0e655865-en.html

¹⁴⁷ Lei n.º 2/2014 na sua versão atualizada.

¹⁴⁸ Cerca de 40% dos contratos são detidos por 2 grupos empresariais, cujas empresas titulares dos contratos não são em grande maioria as proprietárias dos ativos (PMO, material circulante e sistemas tecnológicos).



Embora os CSP de transporte rodoviário não sejam, por natureza, transações entre partes relacionadas, a realidade demonstra que estas existem e que as relações intragrupo predominam.

Embora os CSP de transporte rodoviário não sejam, por natureza, transações entre partes relacionadas, a realidade demonstra-nos que estas existem e que predominam as relações intragrupo.

Desta forma, o princípio da plena concorrência ganha relevância, assumindo uma pertinência especial como critério de aferição de proporcionalidade e transparência, sendo o mesmo aplicado, de forma indireta, em três dimensões: (i) na definição das compensações públicas, por forma a garantir que estas não excedem o montante que uma empresa eficiente obteria em condições de mercado; (ii) na prevenção de subvenções cruzadas, especialmente quando o operador participa em múltiplos contratos (por exemplo, operando simultaneamente em várias regiões e/ou em serviços compensados e comerciais) e (iii) na análise de preços de transferência intragrupo, nos casos em que grupos empresariais detêm várias empresas concessionárias ou prestadoras de serviços sobre o mesmo controlo económico.

Deste modo, os montantes de compensação a atribuir, devem refletir os custos a valores de plena concorrência, devidamente justificados evitando sobrecompensações, subvenções cruzadas e/ou fragilidades concorrenciais.

A aplicação prática conjunta destas regras encontra-se em linha com os princípios da IFRIC 12, que exige o reconhecimento separado dos ativos e receitas associados às operações, em conformidade com os princípios contabilísticos e fiscais em vigor.

Nos grupos empresariais de transportes, especialmente aqueles que detêm vários contratos em diferentes regiões ou segmentos, é comum serem constituídas empresas específicas para cada contrato (por exigência do caderno de encargos) e, desta forma, existirem transações financeiras entre

entidades relacionadas¹⁴⁹, ao nível do combustível, aluguer da frota e utilização de PMO, prestação de serviços administrativos ou de gestão, sistemas tecnológicos, entre outros.

Estas transações estão sujeitas às regras de preços de transferência, que impõem que o preço cobrado entre as empresas do mesmo grupo seja equivalente ao preço de mercado. Para serem considerados adequados, os *fees* de gestão devem: (i) corresponder a serviços efetivamente prestados; (ii) ter benefício económico para a entidade que paga; (iii) ser calculados segundo metodologias justificáveis e (iv) ser documentados em dossier de preços de transferência.

Deste modo os *fees* de gestão podem: (i) influenciar os custos declarados pelo operador; (ii) afetar o equilíbrio económico-financeiro dos contratos, bem como (iii) ter impacto no cálculo das compensações públicas. Por isso, é importante verificar se os *fees* de gestão refletem custos reais e razoáveis, evitando que sejam utilizados para transferir margens dentro do grupo e inflacionar custos operacionais.

Sem esta transparência, poderá ficar comprometida a verificação do cumprimento do Regulamento, nomeadamente no que respeita à prevenção da sobrecompensação: as compensações públicas devem basear-se em custos efetivos e verificáveis, e esses mesmos custos, quando incluem transações intragrupo, devem ser apurados a preços de plena concorrência, de modo a não inflacionar artificialmente o custo do serviço, não gerar sobrecompensação pública, nem situações de posição dominante à luz da Lei da Concorrência.

Nestes termos, as AT (municipais ou regionais) devem, portanto, exigir demonstrações financeiras devidamente segmentadas por atividade, por tipo de custo e segregando atividades intragrupo, assegurando que: (i) a compensação pública cobre apenas o correspondente à prestação do serviço público deficitário; e (ii) as margens internas entre empresas do mesmo grupo seguem critérios como se

¹⁴⁹ Quando alguns dos serviços são prestados entre empresas do mesmo grupo, os valores cobrados designam-se de *fees* de gestão e são classificados como transações de preços de transferência.



fossem independentes, praticando preços e termos equivalentes aos de mercado (“*arm’s length principle*”)¹⁵⁰ ou seja, devem ser equivalentes aos que seriam praticados entre entidades independentes.

Em processos de contratualização deve portanto, exigir-se maior granularidade nos modelos financeiros, permitindo identificar claramente os custos operacionais diretos, os custos partilhados e os serviços intragrupo.

Assim, tanto no plano regulatório como no plano fiscal, o princípio da plena concorrência visa garantir a neutralidade, a eficiência e transparência dos CSP de transportes, reforçando a confiança, bem como a sustentabilidade económica do setor.

A AMT considera que esta articulação entre o direito fiscal, a contabilidade (IFRIC 12) e a regulação setorial, ajuda a criar um sistema coerente de governação económica, assegurando a desejada flexibilidade contratual, eficiência, transparência e justa concorrência no setor.

Da análise à atual composição dos CSP verifica-se que 38% dos contratos se encontram afetos a 2 grupos empresariais dominantes, os quais ainda participam indiretamente por via de consórcios, que representam, à data, 10% dos contratos no país. Realça-se que 16% dos contratos são com operadores internos ou de prestação direta pela AT e apenas 5% dos contratos são operacionalizados por players internacionais.

Numa perspetiva concorrencial, o mercado do transporte público rodoviário em Portugal apresenta, historicamente, características de concentração e barreiras estruturais à entrada, que dificultam a plena concorrência entre operadores. Estas barreiras resultam, em grande medida, da herança de contratos anteriores, da posse consolidada de infraestruturas operacionais (como PMO, frotas e sistemas tecnológicos) e do acesso preferencial a redes e recursos humanos especializados, conferindo a alguns operadores um posicionamento mais favorável no mercado.

Com os contratos de 1.ª geração, vários destes operadores históricos, muitos deles com forte implantação regional, mantiveram ou reforçaram, em alguns casos, a sua posição competitiva, beneficiando da sua experiência operacional, capacidade financeira e conhecimento detalhado dos territórios e das dinâmicas de procura.

Paralelamente, verificou-se a entrada de novos operadores, incluindo grupos internacionais, o que permitiu trazer maior concorrência, mas as vantagens inerentes dos operadores incumbentes continuam a representar um fator decisivo em processos de adjudicação e execução contratual.

Esta questão remete para uma problemática conexa, que será desenvolvida em momento subsequente, relativa ao enquadramento e à gestão dos períodos de transição contratual.

Uma parte significativa das assimetrias observadas no setor resulta também das condições operacionais e infraestruturais desiguais entre regiões e entre entidades. Operadores que detêm PMO estrategicamente localizados, redes de abastecimento consolidadas ou contratos históricos de manutenção, partem naturalmente de uma posição mais vantajosa. Esta questão assume ainda maior relevância num momento de transição energética.

Deste modo, o papel da AMT deve incluir a avaliação da adequação e da neutralidade do acesso às infraestruturas essenciais (interfaces e terminais, PMO, pontos de abastecimento, etc, integrados ou não nos procedimentos), promovendo a partilha e o uso eficiente dos recursos. Sempre que tal seja possível e justificado, o regulador pode emitir orientações sobre condições de acesso não discriminatórias, ou recomendar a inclusão de cláusulas contratuais que obriguem à cedência temporária de instalações ou equipamentos no final da concessão, ou ainda preços de mercado para aluguer destas instalações a novos concorrentes.

¹⁵⁰ Comparando as condições das operações entre entidades relacionadas com as que seriam acordadas entre empresas independentes em operações comparáveis.

Neste contexto, a AMT tem um papel determinante enquanto entidade reguladora independente responsável por promover a concorrência, a transparência e o acesso equitativo ao mercado, sobretudo no que respeita a infraestruturas e equipamentos essenciais à operação de transportes¹⁵¹.

Destaca-se em particular os terminais e interfaces, que devem ser adequadamente considerados nos procedimentos de contratualização de serviços públicos, seja quanto à sua construção ou gestão, seja quanto à sua efetiva integração na rede e garantia de acesso, seja quanto à divulgação de informação adequada, designadamente nos termos do Regulamento AMT n.º 3/2025, de 3 de janeiro¹⁵².

A sua intervenção deve articular-se em três eixos fundamentais: preventivo, corretivo e estrutural:

O Eixo preventivo: Regulação *ex ante* (Regulação)

A AMT pode atuar através da definição de requisitos de acesso e de transparência nos procedimentos concursais, garantindo que as regras de seleção dos operadores não favoreçam injustificadamente incumbentes e que todos os concorrentes dispõem de igual acesso à informação, às infraestruturas, aos dados de procura e aos dados operacionais, entre outros;

A regulação *ex ante* deve igualmente assegurar que os contratos preveem condições objetivas de reversão de bens, partilha de infraestruturas e transferência de conhecimento operacional, evitando que os ativos se transformem em barreiras à entrada.

O Eixo corretivo: Regulação *ex post* (Supervisão)

Uma vez adjudicados os contratos, a AMT deve monitorizar comportamentos potencialmente abusivos por parte de operadores dominantes, como práticas de preços predatórios, discriminação de acesso ou alocação ineficiente de recursos.

¹⁵¹ (i) Ação de supervisão a condições de acesso a interfaces e terminais rodoviários de passageiros (AMT 2024) - <https://www.amt-autoridade.pt/media/4956/comunicado-supervisao-terminais-220824.pdf> e (ii) Ação de supervisão sobre o acesso e utilização de terminais ou interfaces de transporte público de passageiros (AMT 2025) -

O Eixo estrutural: Promoção da concorrência a longo prazo (Regulação)

O regulador deve ainda adotar uma perspetiva de longo prazo, promovendo modelos contratuais e de planeamento que evitem dependência excessiva de um pequeno número de operadores, incentivando a diversificação de prestadores, o desenvolvimento de operadores regionais e a entrada de novos *players* em nichos de mobilidade (por exemplo, operadores de mobilidade suave, soluções de transporte flexível ou intermodal).

Esta análise procurou evidenciar e demonstrar que o prazo da concessão, a metodologia de compensação, o princípio da plena concorrência e as normas contabilísticas e regulatórias internacionais constituem pilares interdependentes da sustentabilidade económico-financeira dos CSP de passageiros em Portugal.

A articulação entre estas dimensões é determinante para garantir que os mesmos se mantenham equilibrados, que permitam a flexibilidade necessária, que sejam transparentes e também compatíveis com os princípios da boa gestão pública e da neutralidade económica.

Um prazo adequado deve assegurar uma remuneração justa bem como a flexibilidade necessária à adaptação do contrato às evoluções tecnológicas e políticas de mobilidade.

De salientar que a IFRIC 12 – Service Concession Arrangements (IASB, 2006) fornece o enquadramento contabilístico que traduz esta lógica económica: os direitos de exploração são ativos intangíveis ou financeiros que devem ser reconhecidos e amortizados durante o período do contrato, refletindo o carácter temporário e reversível da exploração do serviço público.

A aplicação desta norma promove consistência e transparência na contabilização dos contratos, assegurando que a posição financeira das entidades

<https://www.amt-autoridade.pt/media/5755/relatorio-acao-de-supervisao-regulamento-amt-3-2025-site.pdf>

¹⁵² Regulamento n.º 3/2025, de 3 de janeiro | DR



operadoras reflete fielmente as suas obrigações contratuais.

Por outro lado, o Regulamento consagra o princípio de que as compensações públicas devem corresponder ao efeito financeiro líquido da obrigação de serviço público, integrando custos, receitas e um lucro razoável.

Esta abordagem garante o equilíbrio entre a viabilidade económica do operador e a proteção do interesse público, prevenindo situações de subvenção excessiva ou concorrência desleal.

Por último, o princípio da plena concorrência, aplicado às regras de preços de transferência, surge como elemento transversal de coerência económica e fiscal. Esta aplicação, assegura que as compensações e os custos imputados aos contratos públicos correspondem a valores de mercado, prevenindo distorções e garantindo neutralidade fiscal.

A separação contabilística prevista no Regulamento 1370/2007, bem como a existência de dossier de preços de transferência, reforça a exigência de transparência, impedindo subvenções cruzadas e assegurando que apenas os serviços públicos deficitários são objeto de compensação.

Concorrência e Regulação

Por último, e ainda no âmbito das questões concorrenciais, a existência de operadores em posição dominante constitui de facto um desafio inevitável num setor que combina investimento intensivo, capital humano especializado e (ainda) dependência de ativos fixos. Contudo, a atuação regulatória equilibrada e proativa da AMT pode ajudar a mitigar esses efeitos, garantindo que: (i) o acesso ao mercado é justo e transparente; (ii) as infraestruturas e ativos essenciais são utilizados de forma equitativa; (iii) e o processo concorrenciais se mantém vivo e funcional.

Desta forma, o regulador deve assegurar não apenas o cumprimento formal das regras de concorrência, mas também a efetividade económica e social da

regulação, promovendo um sistema de transporte público rodoviário mais equilibrado, competitivo e sustentável, em que a eficiência e a qualidade do serviço prevalecem sobre a “inércia” de posições dominantes.

O desafio que se coloca, à AMT, às AT bem como aos operadores, é o de transformar estes referenciais normativos em instrumentos efetivos de governação económica, assegurando que cada CSP é, simultaneamente, financeiramente equilibrado, fiscalmente neutro e socialmente eficiente.

A adoção de práticas contabilísticas rigorosas, o respeito pelo princípio de mercado e a promoção de uma concorrência saudável são condições indispensáveis para que o transporte público português evolua num quadro de responsabilidade, inovação e confiança.

Em síntese, a consolidação de um modelo de contrato assente na plena concorrência, na transparência financeira e no equilíbrio económico-financeiro constitui não apenas uma exigência legal e contabilística, mas um imperativo estratégico para a sustentabilidade do sistema de mobilidade em Portugal e para o cumprimento das metas europeias de eficiência e coesão territorial.

No capítulo seguinte, tendo por base os princípios e dimensões acima abordadas, os ensinamentos da 1.ª geração de contratos e os contributos quer das AT, quer dos operadores, pretende delinear-se um conjunto de orientações e recomendações (*guidelines*), que permitam aos vários intervenientes prepararem-se para nova geração de contratos, o que exigirá, naturalmente, maior rigor técnico de todas as partes.

10.

“GUIDELINES CSP 2.0” ORIENTAÇÕES E RECOMENDAÇÕES





10. “GUIDELINES CSP 2.0” - ORIENTAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

As presentes orientações e recomendações devem ser interpretadas em conjugação com o trabalho regulatório que a AMT se encontra a desenvolver¹⁵³, designadamente a elaboração de um regulamento de eficácia externa que aprova o procedimento relativo à tramitação para a emissão de PPV, destinado a definir e harmonizar prazos, procedimentos e documentos instrutórios, bem como os elementos que os devem integrar.

Esta iniciativa visa promover maior previsibilidade, uniformidade e transparência na atuação das entidades envolvidas no processo de contratualização, reforçando simultaneamente a segurança jurídica e a coerência do enquadramento regulatório aplicável, bem como a estabilidade e robustez dos modelos contratuais a adotar.

No âmbito das presentes *Guidelines*, importa recordar que as mesmas assentam na necessidade de se assegurar, desde logo, o adequado alinhamento entre as opções de política pública e as decisões de natureza operacional e contratual.

Dimensões do Sistema de Transportes

Conforme anteriormente referido, a eficácia dos modelos de SPTP depende, em larga medida, deste alinhamento entre os objetivos estratégicos definidos para o setor, designadamente em matéria de mobilidade sustentável, coesão territorial e transição energética, e os instrumentos contratuais, regulatórios e operacionais que suportam a sua concretização. Sabemos também que fruto de múltiplas circunstâncias nem sempre é possível alinhar estes dois níveis.

Neste sentido, subjaz, às presentes orientações, por um lado, a necessidade de promover uma maior coerência e articulação entre estes diferentes níveis de decisão, e por outro demonstrar que através da

construção de um modelo económico-financeiro devidamente detalhado, robusto e rigoroso, é possível garantir a necessária flexibilidade (até determinados limites naturalmente) de uma efetiva prossecução das metas de política pública estabelecidas através dos contratos.

No setor dos transportes, a operação não se limita à execução técnica de um conjunto de obrigações contratuais. Constitui, em si mesma, o instrumento através do qual se concretizam as políticas públicas definidas pela AT competente¹⁵⁴. A forma como são geridos os serviços, estruturada a rede, otimizados os percursos, dimensionadas as frotas ou organizados os horários, refletem opções estratégicas que determinam o impacto social, ambiental e económico da operação no sistema de mobilidade. Por essa razão, a delimitação equilibrada entre a esfera operacional e a governação estratégica assume, particular relevância, uma vez que permite articular a necessária autonomia técnica das entidades operadoras com a responsabilidade pública de orientar o sistema para os objetivos de longo prazo.

A coerência entre a execução operacional do serviço e os objetivos de política pública constitui um elemento central da governação do sistema de transportes públicos. Neste contexto, dimensões como a **qualidade do serviço, a inovação tecnológica, a sustentabilidade ambiental e a sustentabilidade económica da operação assumem natureza estruturante**, devendo refletir-se nos instrumentos contratuais e nos mecanismos de monitorização das AT¹⁵⁵.

Neste contexto, a operação e a política pública devem ser compreendidas como dimensões complementares e interdependentes de um mesmo sistema regulatório e estratégico, cuja coerência e articulação é determinante para o sucesso das políticas de mobilidade. Uma operação eficiente, inovadora e sustentável é o veículo através do qual se materializam os objetivos de longo prazo da política

¹⁵³ E que se será colocado em consulta pública a breve trecho.

¹⁵⁴ As matérias de política pública por questões de equidade encontra-se muitas vezes centralizada na esfera do Estado Central, e não apenas nas opções das AT (CIM/AM e/ou Municípios).

¹⁵⁵ Estas questões deverão ter a devida adaptação à modalidade de prestação que influencia diretamente a assunção do risco por cada uma das partes.



pública de transportes, ao passo que esta fornece o quadro normativo, estratégico e de financiamento que confere estabilidade e direção à operação.

A transição para os CSP 2.0 constitui, portanto, uma oportunidade decisiva para institucionalizar esta articulação, reforçar os compromissos estruturais em matéria de qualidade, inovação e sustentabilidade ambiental, bem como a adoção de práticas contabilísticas rigorosas, o respeito pelo princípio de mercado e a promoção de uma concorrência efetiva e saudável.

Tais contratos devem incorporar metas quantificáveis e auditáveis, mecanismos de reporte e de atualização, bem como incentivos ao desempenho e à melhoria contínua, assegurando que o SPTP evolui em conformidade com as exigências de um modelo de mobilidade sustentável, inteligente e centrado no cidadão (“*citizen-centric*”).

EM SUMA, A INTEGRAÇÃO ENTRE A OPERAÇÃO E A POLÍTICA PÚBLICA CONSTITUI UM IMPERATIVO DE BOA GOVERNAÇÃO E DE EFICIÊNCIA REGULATÓRIA, GARANTINDO QUE O TRANSPORTE PÚBLICO DE PASSAGEIROS DEIXA DE SER UM MERO INSTRUMENTO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E SE AFIRMA COMO PILAR DE UM SISTEMA DE MOBILIDADE SUSTENTÁVEL, RESILIENTE E ORIENTADO PARA O INTERESSE PÚBLICO, CONTRIBUINDO DE FORMA EFETIVA PARA OS OBJETIVOS NACIONAIS E EUROPEUS DE NEUTRALIDADE CARBÓNICA, COESÃO TERRITORIAL E MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA URBANA.

Ainda neste âmbito deixamos para reflexão o recente estudo da UITP (2026) *Authorities: Strategic conditions & prerequisites - Ensuring high-quality, integrated transport*¹⁵⁶, onde são abordadas as dimensões da mobilidade coletiva do ponto de vista

das Autoridades de Transporte, muito em linha com o presente documento.

Em resumo, a mobilidade coletiva de qualidade, eficaz e eficiente continua a ser a melhor forma de transportar grandes volumes de pessoas, contribuindo para a organização do território, para a coesão social e o desenvolvimento económico. Um sistema de transporte público de qualidade não só melhora a acessibilidade e a conectividade, como também apoia objetivos mais amplos, como a equidade social, a redução de emissões e a criação de ambientes urbanos mais sustentáveis e habitáveis.

Por forma a alcançar sistemas de transporte integrados e de elevada qualidade, é essencial equilibrar **três dimensões fundamentais**: uma **perspetiva centrada no utilizador**, que considere toda a experiência de viagem; o **alinhamento com objetivos estratégicos e requisitos legais**; e condições robustas de desempenho e prestação de serviço, que assegurem **viabilidade operacional e resiliência a longo prazo**. A concretização destes objetivos exige uma governação sólida, financiamento adequado, colaboração entre múltiplos *stakeholders*, definição clara de responsabilidades e implementação de **sistemas eficazes de medição de desempenho**.

Adicionalmente, a inovação desempenha um papel central, sendo necessário promover soluções tecnológicas, organizacionais e operacionais que respondam às necessidades em constante evolução.

EM SUMA, A MELHORIA CONTÍNUA DA QUALIDADE DO TRANSPORTE PÚBLICO DEPENDE DE UMA ABORDAGEM INTEGRADA QUE COMBINE PLANEAMENTO ESTRATÉGICO, EFICIÊNCIA OPERACIONAL, FOCO NO UTILIZADOR E ADAPTAÇÃO ÀS TRANSFORMAÇÕES DO SETOR.

¹⁵⁶ Disponível em https://www.uitp.org/wp-content/uploads/sites/7/2026/03/20260318_Strategic-Conditions-Authorities_WEB.pdf



10.1. Cadeia de Valor

No âmbito do presente trabalho e no contexto dos 10 anos de vigência do RJSPTP, a AMT considerou relevante e necessário proceder à clarificação e densificação de um conjunto de conceitos estruturantes que continuam a suscitar dúvidas interpretativas, e dificuldades de aplicação prática, não obstante alguns deles se encontrarem previstos na legislação nacional e europeia aplicável.

Importa salientar que este exercício não visa redefinir conceitos, na medida em que muitos deles se encontram já consagrados no enquadramento jurídico vigente. Pretende-se, antes, delimitar e precisar o respetivo alcance, contribuindo para uma interpretação mais clara e uniforme, bem como para uma aplicação consistente por parte de todos os intervenientes envolvidos no processo.

A experiência acumulada na implementação dos contratos anteriores¹⁵⁷ tem vindo a demonstrar que a

¹⁵⁷ E muito deles em execução, veja-se tabela do estado de contratualização atual.



ausência de uma delimitação conceptual suficientemente precisa pode gerar assimetrias na interpretação das obrigações contratuais, incerteza na alocação de riscos e constrangimentos na fiscalização e na execução contratual, designadamente no que respeita à caracterização dos dois principais *players* no sistema de contratualização - os Operadores e as AT - bem como às respetivas competências e atribuições, numa perspetiva de adequada partilha de risco.

O objetivo primordial de um sistema de transportes consiste em satisfazer as necessidades de mobilidade das pessoas. Compete às AT definir, planear e contratualizar a prestação do serviço, assegurando que o mesmo é executado, em conformidade com as condições estabelecidas pelos Operadores.

Neste contexto, a compreensão do funcionamento económico e operacional do setor beneficia da análise da **cadeia de valor associada à prestação do SPTP**. Esta cadeia de valor integra um conjunto de atividades, decisões e intervenções institucionais que, de forma articulada, contribuem para a disponibilização do serviço aos utilizadores finais. Desde a definição das opções de política pública e do planeamento da rede, passando pela contratualização, organização e operação do serviço, até às atividades de monitorização, regulação e avaliação, cada etapa desempenha um papel determinante na criação de valor para o sistema de mobilidade.

A análise destas diferentes componentes, através da sua segmentação, permite compreender melhor a forma como se distribuem as responsabilidades, os riscos e os incentivos entre os diversos intervenientes, contribuindo para uma maior eficácia das políticas públicas e dos instrumentos contratuais.

Neste enquadramento, a cadeia de valor do SPTP pode ser entendida como um processo sequencial e interdependente de atividades, que envolvem diferentes entidades, diferentes níveis de decisão e de risco.

Em termos gerais, esta cadeia inicia-se com a definição das orientações de política pública e com o planeamento do sistema de mobilidade, prossegue com a estruturação e contratualização dos serviços (AT), integra a fase de operação e prestação efetiva do serviço aos passageiros e inclui ainda as atividades de suporte, monitorização e regulação do sistema.

A compreensão destas diferentes etapas permite identificar de forma mais clara o papel e as responsabilidades dos diversos intervenientes, designadamente AT, Operadores, Entidades Públicas e Regulador, bem como os principais fluxos de valor, riscos e incentivos associados à prestação do serviço público de transporte.

Desde logo, a afetação de responsabilidades deve seguir o princípio da eficiência, segundo o qual cada componente de negócio deve ser gerida pela entidade mais apta a assegurar a sua correta execução. Importa, contudo, reconhecer que cada situação possui características próprias e, por isso, deve ser analisada individualmente, tendo em conta as suas especificidades técnicas, operacionais, institucionais e também territoriais.

No contexto da governação do sistema de transportes, o Regulador assume o papel de entidade arbitral e promotora do equilíbrio, responsável por harmonizar o interesse público com os interesses de mercado.

Nesta perspetiva, torna-se essencial que as responsabilidades de cada interveniente sejam claramente definidas, com base em critérios objetivos e transparentes. A análise de risco constitui uma ferramenta fundamental nesse processo, uma vez que permite avaliar a probabilidade e o impacto de eventos adversos ou oportunidades que possam comprometer o equilíbrio do contrato.

O seu propósito é apoiar a tomada de decisão informada e promover a implementação de medidas eficazes de mitigação, controlo e monitorização.

Figura 27 - Cadeia de Valor



Fonte: AMT



1. Definição de política pública e do enquadramento estratégico:

Fase em que são estabelecidos os objetivos gerais do sistema de mobilidade e/ou da operação em concreto em determinada região. Nesta fase são definidas as principais orientações em matéria de mobilidade sustentável, promoção da coesão territorial, redução de emissões e transição energética, bem como os níveis de serviço pretendidos, a política tarifária e as medidas de acessibilidade social. Estas decisões são normalmente assumidas pelo Estado e/ou pelas AT e constituem o quadro estratégico que orienta e fundamenta a operação que se pretende contratualizar.

localização de paragens e interfaces, à definição de frequências e horários e ao dimensionamento da oferta de transporte – n.º de viaturas, tipologia, fonte energética, etc. Esta atividade é, em regra, da responsabilidade das AT, que procuram adequar a rede e os níveis de serviço às necessidades de mobilidade dos territórios.



3. Estruturação e contratualização do modelo de prestação do serviço:

Definição das condições em que o serviço público será assegurado. Neste contexto procede-se à escolha do modelo contratual mais adequado, definição e fundamentação do prazo, à elaboração das peças do procedimento pré-contratual, à definição dos níveis de serviço (OSP) e dos respetivos indicadores de desempenho, bem como à estruturação da alocação de riscos entre as partes, à fixação dos requisitos aplicáveis à frota a afetar à operação, designadamente em matéria de tipologia, capacidade, desempenho ambiental, acessibilidade e equipamentos, bem como à



2. Planeamento da rede e organização da oferta:

Corresponde ao desenho e estruturação do serviço de transporte. Nesta etapa procede-se às previsões da procura, à definição da rede – linhas e frequência, à

construção do preço contratual através da decomposição dos custos unitários que o constituem. Esta fase inclui ainda o lançamento de procedimentos concursais ou outros mecanismos de adjudicação, tendo como objetivo selecionar o operador responsável pela prestação do serviço público. É nesta fase que a elaboração de um modelo equilibrado, flexível e robusto assume particular importância.



4. Operação do serviço de transporte:

Corresponde à prestação efetiva do serviço aos passageiros. Esta etapa inclui a condução e operação dos veículos, a gestão de horários e escalas, a gestão da disponibilidade e afetação da frota, a manutenção, a gestão dos gastos energéticos e a organização dos recursos humanos afetos à operação. Estas atividades são normalmente asseguradas pelos operadores de transporte, que executam o serviço de acordo com as condições estabelecidas no contrato.

Paralelamente à operação existem serviços de suporte à prestação do serviço, que desempenham um papel fundamental na experiência dos utilizadores e na eficiência do sistema. Entre estes serviços incluem-se a gestão da bilhética e dos sistemas tarifários, a venda e distribuição de títulos de transporte, os serviços de atendimento ao cliente, como *call centers* ou lojas de mobilidade, os sistemas de informação ao passageiro, os sistemas tecnológicos de apoio à operação (SAE), incluindo soluções de sistemas inteligentes de transporte (ITS), bem como a gestão e tratamento de dados referentes à operação. Estes serviços podem ser assegurados pelo operador, pela AT ou por entidades tecnológicas especializadas.

O funcionamento do sistema depende igualmente da existência de infraestruturas e interfaces adequados, como paragens e abrigos, terminais e interfaces de transporte, centros operacionais (PMO), bem como sistemas de informação ao passageiro. Estas infraestruturas, na sua maioria, são da responsabilidade dos operadores, sendo que existem algumas da responsabilidade das entidades públicas,

designadamente municípios ou CIM/AM. As viaturas estão na fase contratual, enquanto requisito e ativo a disponibilizar, e na fase operacional, enquanto meio essencial de produção do serviço.



5. Monitorização, regulação e fiscalização do sistema:

Esta fase inclui a monitorização de indicadores de qualidade e desempenho associados ao cumprimento das obrigações de serviço público ou de obrigações contratuais, a análise de custos e compensações associadas às obrigações de serviço público, a fiscalização da prestação do serviço nos termos definidos e a avaliação da satisfação dos utilizadores. Estas funções são exercidas pelas AT e pelo regulador do setor.



6. Fase de avaliação e melhoria do sistema:

Visa introduzir ajustamentos e promover a evolução contínua do serviço. Esta etapa pode incluir a revisão da rede de transportes, a atualização ou renovação de contratos, a introdução de novas tecnologias, a melhoria da experiência do passageiro e a preparação de novos processos de contratualização. Este processo fecha o ciclo da cadeia de valor e alimenta novas decisões de política pública.

Em termos sintéticos, a cadeia de valor do transporte público rodoviário pode ser descrita como um processo sequencial que integra as seguintes etapas: (i) definição de política pública, (ii) planeamento da rede, (iii) contratualização, operação, serviços de suporte, infraestruturas, (iv) monitorização e regulação, e (v) avaliação e melhoria do sistema. O valor do sistema de transporte público resulta, assim, da articulação entre estas diferentes dimensões: políticas públicas, planeamento, operação e regulação, envolvendo autoridades públicas, operadores e outros prestadores de serviços, com o objetivo final de assegurar um serviço eficiente, acessível e sustentável para os passageiros.



Assim, no âmbito da contratualização dos serviços públicos de transporte, deve ser rigorosamente avaliado o conjunto de responsabilidades que cada parte deve assumir, garantindo que cada entidade gere as componentes sobre as quais possui maior competência técnica e capacidade de controlo, garantindo-se assim um equilíbrio do modelo.

Autoridades de Transportes Versus Operadores

Embora não subsistam dúvidas quanto à distinção de papéis entre AT e operadores, a correta delimitação dos riscos e responsabilidades entre estas duas partes assume particular relevância na estruturação da modalidade prestação do serviço, pelo que se entendeu pertinente refletir sobre esta matéria.

Às AT compete, desde logo, assegurar a articulação entre os diversos intervenientes, promovendo por um lado, a interoperabilidade tecnológica (por exemplo, nos sistemas de bilhética eletrónica e informação em tempo real) e, por outro, assegurando a coerência entre as políticas de transporte e os objetivos de desenvolvimento territorial e ambiental.

As funções de natureza eminentemente pública, associadas ao planeamento e à fiscalização do sistema, devem também permanecer na esfera das AT, assegurando o cumprimento do interesse público e a coerência do sistema.

A experiência do serviço pelo passageiro (na lógica de satisfação do cliente) depende, em larga medida, da qualidade operacional assegurada pelos operadores, mas também, de um sistema eficaz de informação ao público, capaz de disponibilizar a comunicação necessária de forma atempada, adaptando-se a públicos com diferentes hábitos de acesso à informação e distintos níveis de literacia e proficiência tecnológica.

Assim, no que respeita aos vários fatores que influenciam a experiência dos passageiros, tais como os suportes digitais, que permitem uma atualização rápida e dinâmica da informação, os suportes físicos - que devem ter a sua presença assegurada a bordo dos autocarros, nas paragens e nos espaços dedicados de atendimento ao público - a prontidão

dos *call centers*, a qualidade e o conforto das paragens, a diversidade dos sistemas de pagamento, ou o adequado tratamento de reclamações e sugestões, todos se revelam determinantes para a confiança e o grau de satisfação dos passageiros. A sua gestão destes elementos é assegurada de forma mais eficiente pela AT, na medida em que é a entidade responsável por assegurar a prossecução dos interesses das pessoas nesses territórios.

Por esse motivo, tais dimensões devem ser assumidas, de forma clara, como responsabilidade da entidade pública. Assim, quer a implementação de tecnologias e sistemas de informação que reforcem a qualidade, a fiabilidade e a transparência do serviço, designadamente através da disponibilização de dados em tempo real, quer a gestão estruturada das reclamações, sugestões e inquéritos aos utilizadores, devem, tendencialmente, integrar a esfera de atuação pública. Naturalmente que a opção a tomar dependerá em larga medida da capacitação técnica de cada uma das AT e dos operadores, bem como das especificidades territoriais e opções de cada Autoridade.

No quadro legal e institucional vigente, as AT são também as entidades competentes para a organização, planeamento, desenvolvimento e coordenação das redes e linhas do SPTP, mas nem sempre dos equipamentos e infraestruturas a elas associados. As AT detêm um conhecimento aprofundado do território e das necessidades de mobilidade, o que lhes confere legitimidade e capacidade técnica para estruturar a rede de transportes (em extensão e necessidade de meios humanos e técnicos) de forma coerente com as dinâmicas locais e regionais, assim como para a monitorizar e fazer os reportes necessários.

As responsabilidades das AT abrangem a definição da oferta de serviço público, a determinação das OSP, o lançamento e gestão dos procedimentos de contratação pública, a fiscalização da execução contratual e a monitorização dos indicadores de desempenho e qualidade. Compete-lhes, ainda, assegurar o equilíbrio económico-financeiro dos contratos, promovendo a integração modal e tarifária e garantindo que os serviços respondem aos



princípios de continuidade, universalidade, acessibilidade e sustentabilidade.

Atribuir estas responsabilidades às AT é coerente com o princípio da proximidade e da competência técnica, uma vez que estas entidades dispõem da visão global necessária para equilibrar equidade territorial e racionalidade económica. Ao mesmo tempo, reforça-se a governação e a *accountability* do sistema, assegurando que as decisões estratégicas e financeiras permanecem sob a alçada das entidades públicas competentes, enquanto a execução técnica e eficiência da operação é delegada em operadores privados especializados.

No que respeita aos operadores de transporte público, os quais são responsáveis pela execução material e operacional dos serviços contratualizados com as AT, sempre se diga que os mesmos têm que garantir o cumprimento integral das obrigações estabelecidas nos CSP, ou seja: (i) a prestação regular, segura e contínua dos serviços de transporte, de acordo com os horários, itinerários e frequências definidos pelas AT; (ii) a manutenção técnica e operacional da frota, em conformidade com as normas de segurança e ambientais aplicáveis; e (iii) a gestão eficiente dos recursos humanos e materiais afetos à exploração.

Em matéria económica, os operadores devem também ser responsáveis pela gestão eficiente dos custos operacionais e pela sua otimização e eficiência, contribuindo para a sustentabilidade global do sistema. Devem ainda assegurar a transparência na prestação de contas às AT, mediante o envio regular de relatórios de desempenho, que deve pautar-se por critérios de eficiência, transparência e melhoria contínua.

Os operadores podem ainda (dependendo do modelo e modalidade de exploração) ser chamados a desempenhar um papel ativo e preponderante ao nível da inovação e melhoria contínua do sistema, através da introdução de soluções tecnológicas, ambientais e operacionais que contribuam para a modernização e atratividade do transporte público.

É nesta repartição equilibrada de responsabilidades entre AT e operadores, que se deve centrar a atuação da AMT, enquanto elemento essencial para o equilíbrio no funcionamento e sustentabilidade do sistema de transportes públicos.

A integração destas duas dimensões (a governação pública, por um lado, e a execução técnica, por outro), permite ainda sustentar uma adequada gestão do risco e uma otimização financeira responsável, permite consolidar um modelo de transporte público mais eficiente, transparente e efetivamente centrado no cidadão, em consonância com os princípios da sustentabilidade, da inovação e da prossecução do interesse público.

É também nesta articulação coerente entre definição estratégica e implementação operacional que se constrói o enquadramento necessário para assegurar a flexibilidade operacional, entendida como a capacidade de adaptação célere, proporcional e tecnicamente fundamentada a variações da procura, choques exógenos, alterações de política pública ou evolução tecnológica, sem comprometer o equilíbrio económico-financeiro do sistema.

A conjugação entre uma análise de risco, uma gestão financeira otimizada e uma clara definição de responsabilidades institucionais resulta num modelo de governação robusto, transparente e eficiente, capaz de responder aos desafios da mobilidade sustentável, da descarbonização e da crescente exigência dos cidadãos em matéria de qualidade e fiabilidade dos transportes públicos em Portugal.

A par desta questão, existem atualmente um conjunto de exigências de alinhamento com as políticas de descarbonização, digitalização e coesão territorial, bem como o fortalecimento das competências técnicas das entidades envolvidas, que “moldam” de certa forma o contexto das recomendações da AMT, que pretendem orientar para a criação de um quadro contratual mais transparente, equilibrado e adaptável, capaz de responder eficazmente às novas dinâmicas da mobilidade e de assegurar a continuidade e qualidade do SPTP.

As principais questões que se colocam ao nível dos CSP 2.0 prendem-se com a necessidade de os adaptar a um contexto mais complexo, mais dinâmico e exigente.

Os constrangimentos dos contratos de 1.^a geração não permitiram apenas revelar fragilidades estruturais do sistema, mas essencialmente funcionaram como ensinamentos credíveis na definição das prioridades de melhoria da nova geração de contratos, realçando o que é necessário reforçar, promovendo maior uniformidade de critérios, definindo regras e preços de referências unitários na elaboração dos modelos financeiros, distribuindo adequadamente o risco, a par de uma constante capacitação técnica das entidades públicas envolvidas.

Mudança de Paradigma

A par das múltiplas alterações que se foram verificando e que se foram abordando, a experiência acumulada pela AMT, designadamente no âmbito da análise e avaliação dos CSP submetidos a PPV, permitiu desenvolver uma reflexão mais estruturada sobre a evolução do modelo contratual e sobre a verdadeira alteração de paradigma que se tem vindo a firmar no setor, embora ainda com algumas insuficiências.

A apreciação sistemática de contratos celebrados por diferentes AT, em diferentes pontos do país, evidenciou um país com realidades distintas entre o interior (territórios de baixa densidade) e litoral, designadamente nas Áreas Metropolitanas e/ou “capitais de distrito” e outras cidades médias. Evidenciou também a necessidade de clarificar, de forma mais rigorosa, a repartição de funções, responsabilidades e riscos, em especial nos modelos de *gross cost*¹⁵⁸.

A experiência revelou também que, sempre que essa separação não se encontra devidamente densificada quanto à titularidade de sistemas, plataformas tecnológicas e infraestruturas, entre outras, surgem zonas cinzentas suscetíveis de gerar desequilíbrios



económicos, conflitos interpretativos e dificuldades na fiscalização.

Estas vicissitudes agudizam-se em sede de pedidos de Reposição de Equilíbrio Económico-Financeiro do contrato ou de Modificações contratuais ao abrigo de alterações anormais e imprevisíveis das circunstâncias que, muito embora se encontrem previstas na lei, são excecionais, pelo que devem ser evitadas através de uma maior robustez na construção dos contratos, na definição dos modelos económicos, bem como na harmonização índices de atualização, preços de referência, entre outros.

Ao nível da gestão do risco, mesmo quando existe uma matriz contratual detalhada, com identificação expressa dos riscos, respetiva alocação de responsabilidades e definição de medidas de mitigação, permanece determinante apurar qual o **limiar dos riscos próprios** assumidos pelas partes, em situações de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias.

Com efeito, a mera enumeração contratual de riscos, não esgota a necessidade de delimitar, de forma objetiva e juridicamente consistente, o grau de exposição ordinária que cada parte deve suportar no âmbito do equilíbrio contratual, distinguindo-o de eventos extraordinários, imprevisíveis ou de impacto sistémico que possam justificar mecanismos de reequilíbrio.

¹⁵⁸ Atente-se que até a entrada do RUSPT, os serviços de transporte funcionavam em regime de “Concessão”, cujas receitas eram da titularidade dos operadores, ficando também estes com os riscos da procura.

A definição desse limiar é essencial para assegurar previsibilidade, evitar litigância excessiva e garantir que o contrato mantém estabilidade sem comprometer a sua capacidade de adaptação a choques exógenos relevantes.

A reflexão “*on going*” da AMT permitiu, assim, reforçar o entendimento segundo o qual o modelo *gross cost* pressupõe uma dissociação clara entre: (i) a execução técnica da operação, da responsabilidade do Operador, que assume essencialmente um risco de eficiência operacional de desempenho; e (ii) a definição estrutural do serviço, a política e integração tarifária, a gestão do risco de procura e a titularidade dos sistemas estruturantes de relação com o cliente, que devem permanecer na esfera da AT.

No modelo contratual de *gross cost*, a arquitetura jurídico-económica do contrato assenta numa separação estrutural entre a esfera da operação técnica, atribuída ao Operador, e a esfera do planeamento estratégico, organização do sistema e gestão do risco de procura, assumida pela AT. Esta distinção não é meramente formal: constitui o elemento central do equilíbrio económico-financeiro do contrato e deve ser compreendida em toda a sua extensão, incluindo a titularidade dos ativos materiais e imateriais associados ao sistema.

Neste modelo, o Operador é responsável pela execução da prestação principal - a exploração do SPTP, o que inclui a afetação de viaturas¹⁵⁹, motoristas e demais recursos humanos, a gestão operacional diária, o cumprimento dos horários e frequências definidos, o controlo da taxa de absentismo, a organização dos veículos quilómetro comerciais e em vazio, bem como a manutenção corrente dos meios afetos à operação.

A sua remuneração assenta num preço contratual previamente definido em função dos quilómetros, devendo os principais fatores unitários de custo estar adequadamente identificados e indexados a fatores de atualização (combustível ou energia, custos salariais, manutenção, entre outros) podendo prever-

se bandas de variação que acomodem oscilações extraordinárias.

O risco que lhe é próprio é, assim, essencialmente um risco de eficiência: maior eficiência traduz-se por exemplo em menor consumo de combustível, através de sistemas de eco-condução, melhor gestão de motoristas e meios, otimização de recursos e eventual atribuição de bonificação contratual; desempenho insatisfatório pode determinar penalidades. É neste perímetro que se insere o lucro razoável expectável, que deverá ser enquadrado por margens de referência compatíveis com o perfil de risco assumido.

Por sua vez, a AT assume o risco de procura e as decisões estruturais de política pública. Compete-lhe definir o número de serviços por intervalo temporal (por exemplo, a cada 15 minutos), os níveis de oferta, a integração tarifária, os títulos de transporte, os critérios de acessibilidade e as regras de articulação entre entidades e regiões. Trata-se de matérias que extravasam o controlo do Operador e que decorrem de opções de política pública, pelo que a respetiva assunção direta pela Autoridade é coerente com o modelo *gross cost* - quem decide a estrutura da rede e a política tarifária deve suportar o risco da variação da procura.

Por último, importa introduzir uma reflexão adicional relativamente aos modelos *gross cost*. Nestes modelos contratuais, a remuneração do operador encontra-se associada ao nível de produção do serviço, normalmente expresso em veículos.kilómetro percorridos, devendo o preço por quilómetro refletir, de forma transparente e adequada, as componentes de custo diretamente associadas à operação.

Nesta lógica, variações na oferta de serviço tendem a refletir-se proporcionalmente no montante pago ao operador. Consequentemente, a estrutura contratual deve assegurar uma adequada e eficiente alocação de riscos, garantindo que o preço por quilómetro incorpora apenas os custos e responsabilidades que se encontram efetivamente sob controlo do operador.

¹⁵⁹ Que poderão ser da titularidade do operador ou da Autoridade de Transportes, ou de ambas.

A título ilustrativo, considere-se o caso de operadores que, no âmbito de contratos de maior dimensão, mormente nas AM, asseguram também a gestão de lojas de mobilidade ou de serviços de atendimento ao cliente, designadamente call centers. Caso os custos associados a estas estruturas sejam incorporados no preço por quilómetro, qualquer aumento da oferta de serviço e, conseqüentemente, da produção quilométrica, traduzir-se-á automaticamente num aumento da remuneração do operador relativa a essas componentes, ainda que tais serviços não tenham registado um acréscimo efetivo de custos. Tal situação pode originar uma remuneração desproporcional face aos custos efetivamente incorridos, distorcendo o sinal económico subjacente ao modelo contratual.

Nestas situações fará mais sentido que estas atividades sejam da responsabilidade da AT, por forma a não impactarem no montante a remunerar por via do acréscimo dos veículos.kilómetros produzidos.



Não deverão, por isso, ser refletidas nesse preço componentes associadas a riscos ou matérias cuja responsabilidade caiba, ou deva caber, à entidade pública contratante, sob pena de comprometer a correta formação do preço e a eficiência económica do modelo contratual.

Neste contexto, a assunção pelas AT de determinadas atividades transversais – como os Sistema de Apoio à Exploração (SAE), os sistemas de bilhética, a gestão de lojas de atendimento, a coordenação das paragens, bem como a informação ao público em tempo real, a fiscalização, o *call center* de apoio ao cliente, bem como plataformas de monitorização e controlo da operação e informação ao público, reforça a clareza da separação funcional.

Estes sistemas são estruturantes, dependem de decisões de integração e produzem efeitos sistémicos sobre toda a operação. A sua titularidade e gestão centralizada na AT permitem uniformidade tecnológica, interoperabilidade, coerência tarifária e melhor controlo público, reduzindo riscos de fragmentação e assegurando que as decisões estratégicas permanecem na esfera pública, por estarem diretamente relacionadas com a organização

do sistema e não com a mera execução técnica do serviço.

Neste enquadramento funcional, o modelo *net cost* revela-se menos adequado, na medida em que as principais variáveis suscetíveis de influenciar a procura decorrem de decisões, atribuições e competências das entidades públicas. Mesmo num modelo *net cost*, o Operador continuaria dependente de opções estruturais que não controla e pelas quais não deve o seu desempenho ser aferido.

Esta opção assume relevância acrescida quando se considera que um dos principais constrangimentos identificados nos contratos de 1.^a geração reside na insuficiência de dados reais, fiáveis e auditáveis, dificuldade amplamente sentida pela generalidade das AT.

A inexistência de informação robusta compromete não apenas a adequada fiscalização e monitorização do desempenho contratual, mas também a fundamentação técnica das decisões de planeamento, a definição de compensações financeiras e a avaliação do equilíbrio económico-financeiro dos contratos.



Neste contexto, uma eventual alteração ao artigo 22.º do RJSPTP vem reforçar a pertinência de assegurar que a titularidade e o controlo dos sistemas de recolha, tratamento e gestão de dados, designadamente os sistemas de apoio à exploração, bilhética e plataformas de informação, se passem a encontrar na esfera da AT. A concentração destes meios na posse da AT não só pode mitigar assimetrias de informação, como pode conferir escala, coerência e capacidade de governação ao sistema, permitindo uma fiscalização mais eficaz, maior transparência e uma gestão mais alinhada com os objetivos de política pública.

Consideremos ainda outro exemplo, um território de baixa densidade populacional onde tendencialmente as AT possuem menos recursos técnicos e institucionais, e onde ainda se pondera, com frequência, a adoção de modelos net cost. Nestes modelos contratuais, o risco da procura é, em larga medida, transferido para o operador. Contudo, importa reconhecer que é também frequentemente nestes territórios que os contratos tendem a revelar menor atratividade para os operadores, em virtude de fatores como a menor dimensão da procura potencial, características sociodemográficas específicas da população e uma maior dependência do transporte individual.

Neste contexto, qualquer oscilação na procura, seja decorrente de medidas de política pública, seja resultante de circunstâncias anormais e imprevisíveis, pode ter impactos imediatos no equilíbrio económico do contrato e, conseqüentemente, na remuneração do operador. No primeiro caso, poderão verificar-se situações em que o operador é remunerado e o seu desempenho é afetado por efeitos decorrentes de decisões que não controla nem gere, como sucede, por exemplo, com medidas de redução tarifária.

No segundo caso, coloca-se a questão de determinar até que ponto deve o operador assumir riscos associados a eventos anormais e imprevisíveis, tal como previstos no enquadramento legal aplicável que façam reduzir a procura. A transferência ilimitada desse risco para o operador dificilmente será sustentável, podendo comprometer a estabilidade e a viabilidade económica do modelo contratual.

Esta alteração de paradigma traduz-se numa visão mais sistémica do serviço público de transporte, deixando de se centrar predominantemente na lógica da concessão operacional, aproximando-se de um modelo de governação pública integrada, em que a AT assume um papel ativo na organização, coordenação e controlo do sistema como um todo.

Tal implica que sistemas como o SAE, a bilhética, as plataformas de informação ao público, os mecanismos de fiscalização e os canais de atendimento, por estarem intrinsecamente ligados a decisões de política pública e de integração territorial, sejam concebidos como ativos estruturantes do sistema e não como meros instrumentos acessórios da operação.

Em todo o caso, importa reconhecer que ambos os modelos contratuais apresentam vantagens e desvantagens, devendo a sua adoção resultar de uma análise cuidada das características e especificidades de cada território, bem como do grau de maturidade institucional e das condições de mercado existentes.

Não existe, assim, uma solução única ou universalmente adequada. Nesse sentido, não cabe ao Regulador indicar um modelo como preferencial aos restantes, mas antes contribuir para uma melhor compreensão das diferentes opções disponíveis, evidenciando as respetivas implicações, riscos e benefícios.

As presentes orientações procuram, assim, apresentar diversas perspetivas e elementos de reflexão, resultantes da experiência acumulada e da análise efetuada pela AMT, de forma a apoiar as AT na tomada de decisões informadas e adequadas aos respetivos contextos territoriais e operacionais.

A experiência da AMT evidenciou ainda, que a robustez jurídica e económica dos contratos depende não apenas da definição do preço e dos mecanismos de compensação, mas também da clara identificação da titularidade dos ativos, da alocação coerente dos riscos, da definição precisa de custos unitários e da compatibilização entre o modelo contratual adotado e o efetivo exercício das competências da AT.



A consolidação desta abordagem representa, assim, uma evolução qualitativa na regulação e na contratação do serviço público de transportes, reforçando a transparência, a previsibilidade e a sustentabilidade do sistema.

Não obstante esta evolução e a consolidação de modelos contratuais assentes numa forte definição de responsabilidades e mecanismos de compensação, importa reconhecer que, em determinados territórios e contextos operacionais, o modelo de *net cost* pode revelar vantagens específicas.

Com efeito, em áreas com procura menos estável, menor maturidade concorrencial e/ou maior exposição a riscos estruturais, a transferência do risco de receita para o operador pode incentivar ganhos de eficiência comercial, maior foco na captação e fidelização de passageiros e uma gestão mais dinâmica da oferta. Nesses casos, desde que acompanhada por mecanismos adequados de monitorização e salvaguarda do interesse público, a adoção de um modelo de *net cost* pode contribuir para alinhar incentivos económicos com objetivos de desempenho, mantendo a coerência com as competências da AT e assegurando a sustentabilidade global do sistema.

Contratos de Serviço Público mistos

Ainda sobre a modalidade de prestação, revela-se necessário abordar o modelo de contratos mistos, que se configuram como modelos intermédios entre a concessão clássica, em que o operador é remunerado essencialmente pela receita tarifária acrescido de uma compensação financeira e os contratos de prestação de serviço, remunerados pela produção quilométrica realizada (veículo.kilómetro).

Nos modelos mistos mais comuns, ainda que pouco utilizados em Portugal¹⁶⁰, prevê-se uma partilha do risco da receita entre a AT e o Operador, combinando uma componente em função da produção quilométrica com uma componente variável indexada

à receita obtida. Embora sejam apresentados como soluções alternativas, estes contratos levantam questões relevantes quanto ao apuramento dos montantes de receita, à adequada afetação de risco, à transparência do modelo remuneratório e à coerência com os objetivos de política pública no setor do transporte público.

Da análise de benchmarking realizada, conclui-se que a tendência europeia demonstra que existem exemplos de modelos mistos assentes em mecanismos de incentivo ao desempenho, nos quais o operador é remunerado pelos ganhos de eficiência obtidos nas variáveis que efetivamente controla e relativamente às quais assume risco.

Todavia, nos casos em que se adota um modelo *gross cost* com partilha de receita, a lógica de incentivos altera-se: o operador não é apenas remunerado por ganhos de eficiência dos fatores sob o seu controlo e pelos quais assumiu responsabilidades e risco contratual, mas também por aumentos da procura, decorrentes de medidas de política pública, cuja responsabilidade e assunção do risco é maioritariamente da entidade pública.

As AT poderão, naturalmente, optar pelos modelos que considerem mais adequados ao seu contexto e objetivos estratégicos. Contudo, a experiência demonstra que, quando a alocação de risco não se encontra devidamente clarificada e contratualmente densificada, os modelos tendem a gerar disfunções na sua execução.

Essas consequências traduzem-se, com frequência, na dificuldade do apuramento das receitas e, também, em pedidos de reequilíbrio financeiro, solicitações de modificação contratual, revisões do preço por quilómetro e outras iniciativas destinadas a recompor o equilíbrio económico-financeiro do contrato. A estas dificuldades, acrescem os constrangimentos na obtenção de dados, que será fortemente mitigada se a propriedade dos sistemas tecnológicos (nomeadamente no que concerne à bilhética ou ao apoio à exploração) forem da responsabilidade das AT

¹⁶⁰ Este tipo de modelo misto encontra exemplo na TMP, em que existe partilha de 25% da receita entre a AT e o Operador.

Neste seguimento, a AMT desaconselha a adoção de modelos mistos com partilha de receita por razões de natureza técnica, jurídica e económica. Desde logo, pelo desalinamento que estes modelos demonstram com a lógica de afetação eficiente do risco, uma vez que o risco de procura é fortemente influenciado por decisões externas ao operador, designadamente políticas tarifárias, passes sociais, gratuidades, integração modal, prioridades ao transporte coletivo, restrições ao transporte individual e investimentos públicos em infraestruturas.

Não sendo o operador o decisor sobre estas variáveis estruturais, não se mostra coerente transferir-lhe, ainda que parcialmente, esse risco ou permitir-lhe beneficiar financeiramente de aumentos de procura decorrentes destas mesmas opções de política pública, a não ser por via da compensação que obtém por via do Vkm, caso a procura dê origem aumento de oferta.

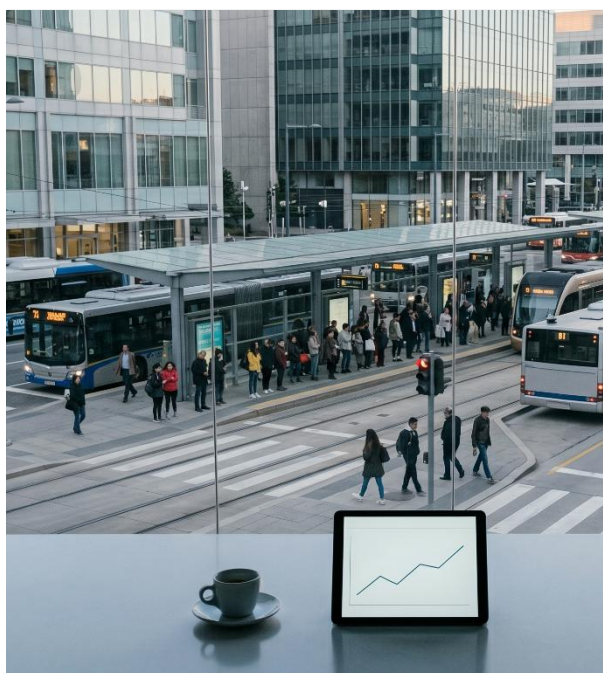
Acresce ainda que, num modelo misto, o operador pode acabar por ser remunerado por fatores exógenos à sua atuação, beneficiando de impactos positivos resultantes de medidas da política pública, como reduções tarifárias financiadas pelo Estado, criação de novos títulos intermodais ou investimentos em interfaces, sem que tal corresponda necessariamente a ganhos de eficiência ou melhoria da qualidade do

serviço prestado, o que, em última análise, pode configurar uma duplicação indireta de compensação.

Por outro lado, a determinação da receita efetivamente imputável ao contrato revela-se frequentemente complexa, sobretudo em contextos de bilhética integrada e partilhada entre operadores, títulos intermodais ou metropolitanos, compensações tarifárias públicas e descontos sociais financiados por diferentes entidades. A necessidade de mecanismos sofisticados de auditoria e validação, aumenta os custos administrativos, a opacidade do sistema e o risco de litigância.

Estes modelos tendem também a diluir a distinção entre contratos de serviço público, baseados na remuneração da oferta, e concessões, assentes na exploração do risco de procura, criando soluções intermédias suscetíveis de gerar ambiguidades quanto à natureza jurídica do contrato e aos critérios de reequilíbrio económico-financeiro.

Por último, a indexação da remuneração à receita pode introduzir incentivos distorcidos, como a priorização, pelo operador, de segmentos mais rentáveis em detrimento de OSP menos lucrativas, resistência a políticas tarifárias sociais ou conflitos na



Um contrato de transporte público atrativo deve ser justo, transparente e financeiramente equilibrado, com espaço para iniciativa privada e responsabilidade pública.

A partilha de risco visa a sustentabilidade financeira, a gestão do risco de investimento, a redução de conflitos e a gestão do risco de inovação.

O papel do Regulador não é apenas estabelecer soluções ou impor modelos de gestão, mas sim garantir que as regras estabelecidas são cumpridas, identificar falhas de mercado, suprir falhas de estado e assegurar que o sistema funciona de forma equilibrada.

A AMT tem um papel crucial na regulação destes contratos de serviço público.



definição da oferta quando esta deva privilegiar a cobertura territorial e não a maximização da receita.

Em contrapartida, um modelo assente predominantemente na remuneração pelo serviço efetivamente prestado, designadamente ao quilómetro produzido e associado a métricas de qualidade, desempenho e eficiência operacional,

assegura maior previsibilidade financeira, neutralidade face a decisões tarifárias, clara separação entre responsabilidade operacional e responsabilidade de política pública, bem como um reforço do controlo orçamental por parte da Autoridade.

EM JEITO DE CONCLUSÃO

Num modelo de contratação em regime *gross cost*, a eventual bonificação associada ao aumento da procura através de mecanismos de partilha de receita deve ser cuidadosamente calibrada e condicionada ao desempenho operacional efetivamente controlável pelo operador.

Com efeito, num contrato desta natureza, sendo o risco comercial e de procura, em regra, predominantemente assumido pela AT, não sendo o operador diretamente responsável pela evolução da procura nem pelas variáveis exógenas que a influenciam, a introdução de mecanismos de partilha de receita sem adequada articulação com indicadores de desempenho operacional pode gerar distorções significativas no modelo contratual e desalinhamentos de incentivos.

Em particular, pode ocorrer a situação paradoxal de o operador beneficiar financeiramente do crescimento da receita tarifária apesar de apresentar um desempenho operacional insuficiente ou até degradado, relativamente a parâmetros cuja execução depende diretamente da sua atuação. Deste modo, recomenda-se que qualquer bonificação associada ao aumento da procura ou da receita, ou de qualquer outro indicador cujo risco não seja assumido integralmente pelo operador, seja subordinada ao cumprimento prévio de níveis mínimos de desempenho operacional, aferidos através de indicadores objetivos e contratualmente definidos, tais como a produção quilométrica realizada, os níveis de pontualidade e de regularidade, a fiabilidade do serviço, o cumprimento de horários, supressão de serviços, disponibilidade de frota, entre outros indicadores diretamente controláveis pelo operador.

Deste modo, os mecanismos de incentivo devem assumir natureza condicionada e não cumulativa, isto é, o operador apenas deverá beneficiar de partilha de receita quando demonstre simultaneamente um desempenho operacional adequado nos indicadores sob sua responsabilidade.

Esta abordagem permite assegurar uma maior coerência entre o risco efetivamente assumido pelo operador e a remuneração que lhe é atribuída, promovendo simultaneamente um adequado alinhamento de incentivos entre a AT e o operador. Por outro lado, contribui para preservar a lógica subjacente ao modelo *gross cost*, centrando a remuneração variável em fatores sob controlo direto do operador, ao mesmo tempo que incentiva a qualidade, fiabilidade e regularidade do serviço público prestado. Adicionalmente, reduz o risco de atribuição de remunerações desfasadas do desempenho operacional efetivamente alcançado.

Em termos contratuais, recomenda-se, por isso, que os contratos de 2.^a geração prevejam expressamente mecanismos de “*gate condition*” ou cláusulas de elegibilidade operacional para acesso a bonificações de receita, estabelecendo limiares mínimos de desempenho cuja não verificação determine a suspensão total ou parcial do direito à partilha de receita.

O ponto que se segue tem por finalidade estabelecer um quadro conceptual claro, coerente e operacional para os CSP 2.0, procedendo à sistematização e densificação de conceitos fundamentais que estruturam a modelação jurídica, económica e financeira do SPTP.

Partindo das definições legais de AT, Operador de Serviço Público e OSP, entre outras, pretende-se clarificar a articulação entre competências institucionais, modelos contratuais (*Gross Cost*, *Net Cost* e soluções mistas), regras de formação do preço, alocação de riscos e critérios de determinação do lucro razoável, prevenindo situações de sobrecompensação e assegurando o respeito pelo equilíbrio económico-financeiro do contrato.

Serão igualmente enquadrados conceitos estruturantes como flexibilidade contratual, mecanismos de ajustamento, prazo contratual em articulação com o ciclo de vida do material circulante, qualificação do material circulante enquanto *commodity*, bem como o papel de ativos estratégicos como PMO, lojas e sistemas de bilhética, enquanto elementos com impacto direto na estrutura de custos, na repartição de responsabilidades e nas questões concorrenciais.

Por fim, procede-se à organização metodológica dos indicadores de reporte e monitorização assegurando coerência entre modalidade contratual, estrutura remuneratória, alocação de risco e consequências jurídicas do incumprimento.

Este enquadramento visa reforçar a segurança jurídica, a transparência, a comparabilidade de propostas e a sustentabilidade económico-financeira dos contratos, criando uma base sólida para a sua futura implementação.

Começa-se pela definição de AT e de operador de serviço público, enquanto principais partes envolvidas no processo de contratualização, bem como pela clarificação do conceito de obrigações estabelecidas em sede contratual, distinguindo aquelas que configuram efetivamente OSP das que

correspondem a outras obrigações contratuais associadas à prestação do serviço.

Esta distinção assume particular relevância para efeitos de enquadramento jurídico e económico dos CSP, designadamente no que respeita à definição do âmbito das obrigações impostas ao operador, à determinação das responsabilidades de cada parte e à identificação das obrigações que podem fundamentar mecanismos de compensação pública.

10.2. Definições e Conceitos Fundamentais

Uma **Autoridade de Transportes**¹⁶¹ corresponde à entidade pública, de âmbito local, regional ou nacional, à qual a lei atribui competências próprias em matéria de organização, planeamento, exploração, atribuição, investimento, financiamento e fiscalização do SPTP, bem como de definição de OSP e de regimes tarifários aplicáveis numa determinada área geográfica. Podem igualmente assumir esta qualidade os agrupamentos de AT, bem como as entidades públicas nas quais tenham sido delegadas ou subdelegadas, nos termos legalmente previstos, as respetivas atribuições e competências.

A AT constitui o centro de decisão estratégica do sistema de mobilidade na respetiva área territorial, competindo-lhe:

- Definir os objetivos estratégicos do sistema de mobilidade e assegurar a sua articulação com os instrumentos de planeamento territorial e setorial;
- Organizar e planear as redes e linhas de transporte público, incluindo a articulação entre modos e a integração tarifária;
- Determinar as OSP, formulando-as de forma expressa, objetiva e quantificável;
- Decidir sobre o modelo de exploração do serviço, bem como o respetivo prazo contratual, promovendo procedimentos concorrenciais (excetuam-se os casos de prestação direta e

¹⁶¹ O conceito de Autoridade de Transportes, Operador de serviço Público e Obrigações de serviço Público, encontram a sua previsão legal na Lei 52/2015 de 9 de junho.



operador interno, bem como o recurso excepcional ao ajuste direto, nos termos da lei);

- Celebrar e gerir contratos de serviço público, assegurando a adequada alocação de riscos e o equilíbrio económico-financeiro;
- Financiar o sistema e atribuir compensações financeiras, nos termos legais e regulamentares aplicáveis;
- Determinar e aprovar os regimes tarifários;
- Fiscalizar e monitorizar a execução contratual, incluindo o desempenho operacional, económico e qualitativo do serviço.

A AT assume, assim, uma dupla natureza funcional:

(i) enquanto entidade de planeamento e definição de política pública de mobilidade; e

(ii) enquanto entidade contratante e financiadora do serviço público de transporte de passageiros, responsável por assegurar a sua continuidade, universalidade, acessibilidade e sustentabilidade.

Nesta qualidade, a AT não se limita a exercer poderes administrativos formais, mas constitui o garante institucional da coerência entre política pública, contratualização e execução operacional do sistema de transportes, assegurando que o SPTP se desenvolve em conformidade com os princípios da legalidade, transparência, proporcionalidade e prossecução do interesse público.

Por outro lado, o Operador de Serviço Público é qualquer empresa ou agrupamento de empresas, de natureza pública ou privada, bem como qualquer entidade pública, que assegure a exploração de um SPTP numa determinada área geográfica. Enquanto entidade responsável pela prestação do serviço que lhe esteja cometido, deve garantir o cumprimento das obrigações aplicáveis, designadamente quanto aos

níveis de oferta, regularidade, continuidade, segurança, qualidade e eficiência.

O âmbito concreto das suas responsabilidades depende do modelo de exploração adotado e da repartição de funções definida pela AT competente, podendo variar quanto à titularidade de receitas, à assunção de riscos, à gestão de recursos e à articulação com sistemas ou funções estruturantes que permaneçam na esfera pública.

Independentemente do modelo de prestação adotado e do prazo contratual estabelecido, a titularidade dos ativos, designadamente material circulante, PMO, sistemas tecnológicos e demais equipamentos ou infraestruturas de suporte, podem pertencer a qualquer uma das partes. Compete à AT determinar a solução que melhor salvaguarde o interesse público e assegure a sustentabilidade e continuidade do serviço, mesmo com rotatividade entre operadores.

No que respeita a OSP, as mesmas referem-se a imposições definidas ou determinadas por uma autoridade competente com a finalidade de assegurar a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, atuando exclusivamente segundo o seu interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida, extensão ou condições, sem a atribuição de contrapartidas.

Estas obrigações podem incidir, designadamente, sobre níveis mínimos de oferta, cobertura territorial, frequências, horários, acessibilidade, tarifas sociais, padrões de qualidade, continuidade do serviço ou requisitos ambientais, traduzindo-se em exigências específicas que garantem a prossecução do interesse público e a satisfação de necessidades coletivas que não seriam plenamente asseguradas pelo funcionamento normal do mercado.

A definição das OSP deverá refletir as opções de política pública a prosseguir, a modalidade de prestação do serviço adotada e a estrutura de alocação de riscos estabelecida no contrato. As OSP devem ser definidas de forma objetiva, clara e mensurável, permitindo a sua monitorização através



de indicadores de desempenho previamente estabelecidos, com metas claras de aferição.

Ao cumprimento desses indicadores deverá estar associada a aplicação de mecanismos tais como bonificações ou penalidades, destinados a promover a qualidade e a eficiência na prestação do serviço público. A existência de indicadores claros, mensuráveis e verificáveis constitui igualmente um elemento essencial para a monitorização da execução contratual e para a avaliação do equilíbrio económico-financeiro do contrato ao longo da sua vigência.

Realça-se que as OSP não se confundem com meras obrigações contratuais. O mesmo será dizer que poderão existir obrigações contratuais que não consubstanciam OSP, tais como a obrigação de obter autorização prévia da AT para a subcontratação de determinados serviços, bem como os deveres de reporte periódico de informação à AT para efeitos de acompanhamento e monitorização da execução contratual.

A flexibilidade contratual constitui, outro elemento essencial para assegurar a estabilidade e a adaptabilidade dos CSP ao longo da sua execução, sobretudo em contextos operacionais sujeitos a variações económicas, tecnológicas e de procura. Neste enquadramento, a experiência da AMT tem evidenciado que a capacidade de adaptação do contrato depende, em larga medida, da forma como se encontra estruturado o modelo remuneratório.

Com efeito, quando a estrutura de remuneração incorpora mecanismos claros, objetivos e previamente definidos de ajustamento, designadamente através de parâmetros indexados a referenciais de mercado e critérios mensuráveis, torna-se possível acomodar variações previsíveis ou circunstâncias supervenientes sem necessidade de recorrer a modificações contratuais complexas ou a processos de REF. Assim, a flexibilidade da estrutura de remuneração assume-se como um fator determinante para a efetiva flexibilidade contratual, contribuindo para a estabilidade do contrato, para a previsibilidade das relações entre as partes e para a

sustentabilidade económica do modelo ao longo da sua vigência.

Deste modo, considera-se que a existência de flexibilidade contratual enquanto característica estrutural do contrato que permite a sua adaptação a circunstâncias supervenientes ou variações previsíveis ao longo da sua execução, deve ser assegurada através de mecanismos previamente densificados nas peças do procedimento, no clausulado contratual e no modelo financeiro, dentro dos limites legalmente admissíveis às modificações contratuais e sem alteração substancial do objeto, sempre em respeito pelos princípios da concorrência, igualdade e transparência.

No que respeita à flexibilidade da estrutura de remuneração, a mesma deve ser encarada como propriedade estrutural do modelo remuneratório que permite ajustar a compensação, durante a execução contratual, mediante a aplicação de mecanismos automáticos, parametrizados e previamente definidos (com base em referenciais de mercado), baseados em critérios objetivos e mensuráveis, garantindo a estabilidade financeira do contrato e prevenindo situações de sub e sobrecompensação.

A AMT considera que a flexibilidade contratual depende de forma determinante da flexibilidade da estrutura de remuneração e que ambas apenas poderão ser devidamente alcançadas com a elaboração e construção de um modelo financeiro robusto e realista, com a suficiente granularidade, apresentado pelas AT em sede de concurso mediante as especificidades técnicas definidas pelas AT, tal como descrito no capítulo seguinte.

Esta boa prática permite trazer clareza, transparência, credibilidade e flexibilidade ao processo concursal.

Importa ainda enquadrar a distinção entre prazo contratual e ciclo de vida do material circulante, enquanto a relação estruturante entre a duração do CSP e o ciclo de vida económico, técnico e ambiental do material circulante afeto à exploração, devendo a modelação contratual assegurar a utilização eficiente



dos ativos e a sustentabilidade do investimento ao longo do respetivo período de amortização.

O prazo contratual não tem de coincidir com o ciclo de vida útil do material circulante, podendo ser-lhe inferior, desde que o contrato preveja mecanismos claros que garantam a recuperação adequada do investimento e a estabilidade do modelo económico. Tal pode concretizar-se através da definição expressa do regime de titularidade dos ativos, da previsão de reversão para a AT no termo do contrato, da possibilidade de transmissão para operador subsequente, ou da estipulação de critérios objetivos para a determinação do valor residual correspondente à parcela não amortizada do investimento.

A articulação entre prazo contratual e ciclo de vida do material circulante deve ainda considerar o impacto da transição energética e das exigências ambientais aplicáveis, garantindo que o modelo adotado não desincentiva a aquisição de veículos limpos ou de emissões nulas, nem compromete a continuidade do serviço em caso de mudança de operador. A definição prévia de regras relativas à manutenção, conservação, verificação do estado técnico e ambiental e métodos de avaliação do valor residual é condição essencial para assegurar previsibilidade, neutralidade concorrencial e proteção do interesse público.

A desarticulação entre o ciclo de vida dos ativos e o ciclo contratual pode gerar distorções relevantes na formação do preço-base, sobrecustos financeiros, incentivos ao subinvestimento ou à escolha de soluções tecnológicas de menor qualidade, bem como aumento do risco de pedidos de reequilíbrio económico-financeiro.

Por essa razão, a coerência entre estes dois horizontes temporais deve ser tratada como elemento central da modelação económico-financeira do contrato e da repartição equilibrada de riscos entre a AT e o Operador.

O conceito de material circulante na perspetiva de *commodity* insere-se na reflexão sobre a estrutura económica e organizacional da prestação do serviço público de transporte, em particular no que respeita à natureza e ao papel dos ativos afetos à operação.

O **Material circulante** é o conjunto de veículos afetos à prestação do serviço público de transporte que, quando analisado sob a perspetiva de *commodity*, é tratado como um ativo padronizado, fungível e economicamente autonomizável relativamente ao operador. Nesta abordagem, as viaturas são consideradas bens essencialmente padronizados, pouco diferenciados entre fornecedores, substituíveis entre si e adquiridos predominantemente com base em critérios de preço, eficiência e custo do ciclo de vida.

A qualificação do material circulante como *commodity*, implica a sua gestão segundo uma lógica económico-financeira orientada para a otimização do investimento, eficiência operacional e custo do capital, sendo relevante considerar que o setor público pode beneficiar, em determinadas circunstâncias, de condições de financiamento mais favoráveis, designadamente taxas de juro inferiores às do setor privado, com impacto direto no custo global do serviço público.

Nesta medida, a AMT recomenda que caso não seja possível amortizar o investimento no prazo contratual adequado¹⁶², seja prevista contratualmente a reversão de bens no termo do contrato, possibilitando ao operador recuperar o capital investido e permitindo às autoridades públicas assegurar que os ativos (designadamente: veículos, PMO, entre outros) continuam afetos à prestação do serviço à comunidade, mesmo em caso de mudança de operador.

Ao nível das modalidades de prestação, importa distinguir a tipologia disponível de contratos e a forma como a sua escolha impacta no desenho do modelo, na partilha de risco bem como nos indicadores de despesa

¹⁶² A este propósito recomenda-se a leitura do ponto "O prazo contratual" inserido no ponto " 1. Dimensões essenciais de um sistema de mobilidade e transportes" do Capítulo VIII.



O **Contrato Gross Cost** é o Modelo contratual de prestação de serviço público caracterizado pela assunção, pela autoridade pública, do risco de procura e do risco de receita tarifária, sendo o operador remunerado com base na produção de oferta contratualmente definida (designadamente quilómetros realizados). Neste modelo, o risco económico do operador encontra-se predominantemente limitado ao cumprimento das obrigações operacionais e de qualidade, não dependendo a sua remuneração da variação do número de passageiros transportados ou da receita efetivamente arrecadada.

Neste tipo de contratos os indicadores de desempenho do operador devem ser limitados ao risco¹⁶³ e responsabilidade por si assumidas, ou seja, ao cumprimento da oferta definida versus eficiência operacional e qualidade de serviço.

Contrato Net Cost é um modelo contratual de prestação de serviço público caracterizado pela assunção do risco de procura e do risco de receita tarifária pelo operador, sendo a sua remuneração composta pelas receitas geradas pela exploração do serviço, eventualmente complementadas por compensação pública destinada a cobrir o custo líquido das OSP. Neste modelo, a remuneração está diretamente exposta à variação da procura e da receita, transferindo para o operador o risco económico associado à exploração, sem prejuízo da aplicação do princípio da não sobrecompensação.

Neste tipo de contratos torna-se ainda mais premente definir contratualmente qual o nível de riscos próprios (%) que cada uma das partes deve assumir em situações de procura instável. Nesta situação os indicadores de desempenho devem necessariamente incluir indicadores que afirmam o desempenho do operador ao nível da procura, designadamente passageiros transportados, na medida em que o operador em contratos de concessão assume totalmente o risco de procura.

Quanto aos **Mecanismos de atualização (ajustamento)**, os mesmos caracterizam-se por

instrumentos contratuais previamente definidos que permitem adaptar determinados parâmetros do contrato durante a sua execução, designadamente a remuneração, a oferta, os prazos ou a repartição de risco, em função da verificação de circunstâncias objetivas, variações mensuráveis ou eventos tipificados, assegurando a manutenção do equilíbrio económico-financeiro e a estabilidade da relação contratual sem necessidade de renegociação substancial.

A AMT recomenda que as AT prevejam, no caderno de encargos, os mecanismos de ajustamento aplicáveis, bem como identifiquem expressamente os fatores de produção abrangidos pelos mesmos. Com base na experiência acumulada, deverão, pelo menos, ser contemplados o custo da mão de obra, a componente energética, os encargos de manutenção, bem como os custos financeiros.

Paralelamente à definição prévia destes mecanismos, é essencial que as AT apresentem o seu modelo e que seja exigido aos concorrentes a apresentação em sede de concurso, do modelo financeiro¹⁶⁴ subjacente ao preço apresentado, estruturado com base em valores de referência objetivos, nomeadamente: o preço de aquisição por tipologia de viatura, os consumos por quilómetro (considerando tipologia e fonte energética), aluguer/construção/manutenção de PMO, n.º de motoristas, bem como custos associados, entre outros parâmetros relevantes, de forma a assegurar maior rigor, transparência, robustez e flexibilidade na sua construção.

No âmbito dos procedimentos de contratação de serviços públicos de transporte, assume particular relevância a definição prévia das regras de formação do preço, enquanto elemento estruturante das peças do procedimento, correspondendo ao conjunto de parâmetros, pressupostos e critérios previamente definidos nas peças do procedimento que estruturam a elaboração da proposta financeira pelos concorrentes, determinando os custos elegíveis, a repartição de riscos, o nível dos riscos próprios da exploração, designadamente riscos associados a

¹⁶³ Devem ser limitados aos fatores que se encontram no controlo do operador.

¹⁶⁴ Especificamente sobre a estrutura e componentes do modelo, o mesmo será desenvolvido mais à frente.



recursos humanos, combustível/energia e demais fatores operacionais e as condições de imputação e atualização desses custos na remuneração contratual.

Estas regras devem assegurar transparência, comparabilidade das propostas, adequada alocação de risco e coerência com o modelo económico do contrato, evitando a transferência implícita de riscos não considerados na formação do preço ou a subavaliação artificial de componentes críticas do custo.

O preço por veículo.kilómetro, decorrente do modelo financeiro, em sede contratual deve encontrar-se desagregado, pelos custos unitários que o compõem, permitindo flexibilidade remuneratória versus contratual.

No que respeita aos Riscos próprios do contrato, considera-se que estes correspondem ao conjunto de riscos que, nos termos do modelo contratual e das peças do procedimento, são alocados a uma das partes como inerentes à execução normal do contrato, devendo ser por esta assumidos e refletidos na formação do preço ou na estrutura de remuneração, não conferindo, em regra, direito a compensação adicional ou a reequilíbrio económico-financeiro, salvo quando ultrapassem os limites ou pressupostos expressamente previstos.

A AMT recomenda que estes riscos, incluindo o respetivo nível de exposição, sejam expressamente definidos no âmbito do procedimento concursal, bem como devidamente explicitados os fundamentos e pressupostos subjacentes ao seu cálculo.

Importa agora, e partindo do n.º 2 do Anexo ao Regulamento¹⁶⁵, importa clarificar cada uma das parcelas que compõem o cálculo do montante de compensação a atribuir ao operador.

A **taxa de lucro razoável**, deverá refletir o retorno necessário para remunerar o capital investido num CSP. Deste modo assume-se como a remuneração do

capital investido considerada adequada e proporcional ao nível de risco efetivamente assumido pelo operador no âmbito de um contrato de SPTP, correspondendo ao retorno que seria exigível, em condições normais de mercado, para uma atividade com perfil de risco equivalente.

No SPTP, o lucro razoável integra a componente legítima da compensação atribuída para cobertura do custo líquido das OSP, devendo ser determinado com base em critérios objetivos, transparentes e verificáveis.

Na prática regulatória e na análise financeira podem ser utilizadas diferentes metodologias para a definição de uma taxa de lucro razoável. A abordagem mais comum baseia-se no **WACC (Weighted Average Cost of Capital)**, que representa o custo médio ponderado do capital da empresa e integra o custo da dívida, o custo do capital próprio e a respetiva estrutura de financiamento. Este indicador procura refletir o retorno mínimo necessário para remunerar investidores e financiadores tendo em conta o risco do investimento.

Outra metodologia frequentemente utilizada consiste no **benchmarking setorial**, através da análise das taxas de rentabilidade observadas em operadores comparáveis, em operações semelhantes ou em estudos internacionais do setor, permitindo identificar intervalos de rentabilidade praticados no mercado. Em alguns casos é ainda considerada como a aplicação de uma **margem sobre custos operacionais ou receitas**, embora esta abordagem seja geralmente considerada menos robusta do ponto de vista económico quando comparada com as metodologias anteriores.

Ou ainda com base nas **orientações do Banco de Portugal**¹⁶⁶, que disponibiliza os Quadros da Empresa e do Setor (QES) que apresentam indicadores económico-financeiros de um grupo específico de empresas, bem como os correspondentes indicadores do setor e da classe de dimensão em que a empresa se insere.

¹⁶⁵ Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R1370>

¹⁶⁶ Disponível em: <https://www.bportugal.pt/QS/qswb/Dashboards>.



Os indicadores são calculados com base em dados contabilísticos não consolidados, tendo como principal fonte a Informação Empresarial Simplificada (IES). Desde 2006, os dados resultam do reporte anual obrigatório das sociedades não financeiras com sede ou estabelecimento estável em Portugal, assegurando uma cobertura quase total do tecido empresarial. Esta informação é complementada por estimativas da Central de Balanços do Banco de Portugal, garantindo cobertura de 100% do universo das sociedades não financeiras.

A sua fixação deve assegurar a sustentabilidade económica da prestação do serviço público sem gerar sobrecompensação, podendo variar em função do modelo contratual adotado (designadamente *Gross Cost* ou *Net Cost*), da matriz de risco, designadamente da intensidade do risco transferido ao operador, da atratividade da operação, bem como da região onde se insere.

No que se refere aos Custos Incorridos, e no contexto do Regulamento, esta noção deve ser entendida como o conjunto dos custos efetivamente suportados ou gerados e contabilisticamente reconhecidos pelo operador na execução das OSP abrangidas pelo contrato, apurados de acordo com as regras contabilísticas aplicáveis, reconhecidos segundo o princípio da especialização dos exercícios e corretamente imputados à atividade de serviço público em causa.

Importa, neste contexto, distinguir entre custos financeiros associados ao financiamento da atividade e remuneração do capital investido. Os primeiros, designadamente encargos financeiros relacionados com o financiamento da aquisição de ativos ou da exploração do serviço público, podem integrar os custos incorridos quando estejam diretamente associados à prestação da obrigação de serviço público e devidamente imputados à atividade compensada.

Os custos incorridos não correspondem a meras previsões, orçamentos ou estimativas *ex ante*, nem se confundem com simples saídas de caixa. Em sentido

técnico, correspondem antes aos gastos efetivamente gerados pela prestação do serviço público, reconhecidos contabilisticamente no período a que respeitam e demonstráveis através de documentação contabilística, analítica e financeira adequada¹⁶⁷. A noção não se limita, contudo, aos custos diretamente imputáveis da operação, podendo abranger a quota-parte devidamente imputada de custos fixos e comuns, desde que essa imputação seja efetuada com base em critérios objetivos, consistentes, transparentes e auditáveis.

Em termos materiais, os custos incorridos abrangem, em regra, todos os custos de exploração diretamente associados à prestação do serviço público, incluindo, designadamente:

- os custos com pessoal afetos à operação e ao apoio indispensável à mesma, como motoristas, pessoal de manutenção, fiscalização, planeamento operacional e atendimento;
- os custos com combustível, eletricidade, lubrificantes e demais consumíveis;
- os custos de manutenção, reparação e conservação da frota e dos equipamentos (por exemplo, PMO);
- os custos com seguros, limpeza, segurança, comunicações, sistemas de bilhética e outros serviços externos necessários à exploração;
- as taxas de utilização de interfaces, terminais ou infraestruturas;
- bem como as depreciações e amortizações dos ativos afetos à operação, na medida em que traduzam o consumo económico desses ativos na execução da obrigação de serviço público.

Estes custos apenas relevam, contudo, na medida em que exista um nexo efetivo com a atividade compensada e uma correta imputação à mesma.

Nos termos do Regulamento, importa ainda sublinhar que os custos incorridos não

¹⁶⁷ Contas certificadas por ROC independente.



correspondem ao custo total da empresa, mas apenas ao custo contabilístico e economicamente imputável ao serviço público objeto de compensação.

Quanto às incidências financeiras positivas, nos termos do Regulamento, as mesmas correspondem aos benefícios económicos ou vantagens financeiras adicionais que o operador pode obter em resultado da atribuição ou da execução de uma obrigação de serviço público. Estas incidências traduzem-se em efeitos económicos favoráveis que resultam direta ou indiretamente da prestação do serviço público e que, por essa razão, devem ser considerados no apuramento do efeito financeiro líquido da obrigação de serviço público.

O Regulamento estabelece que, no cálculo da compensação financeira associada às OSP, devem ser tidos em conta não apenas os custos suportados pelo operador e as receitas diretamente geradas pela exploração do serviço, mas também quaisquer vantagens económicas adicionais que decorram da prestação desse serviço. Estas incidências financeiras positivas constituem, assim, benefícios que contribuem para reduzir o impacto económico da OSP na atividade do operador e que, por esse motivo, devem ser deduzidos no apuramento do custo líquido da obrigação.

Entre as incidências financeiras positivas podem incluir-se, designadamente, vantagens comerciais indiretas associadas à exploração do serviço público, ganhos decorrentes de direitos exclusivos concedidos ao operador, economias de escala ou de rede resultantes da integração do serviço público na atividade global da empresa, bem como outras receitas ou benefícios económicos colaterais relacionados com a prestação do serviço.

A consideração destas incidências financeiras positivas visa assegurar que a compensação pública atribuída ao operador reflete apenas o custo líquido efetivamente associado ao cumprimento da obrigação de serviço público, evitando situações de sobrecompensação e garantindo a conformidade do regime de compensação com os princípios estabelecidos pelo Regulamento.

Deste modo a separação contabilística, no âmbito do Regulamento, constitui um princípio essencial para assegurar a transparência e a correção do cálculo da compensação associada às OSP.

Este princípio exige que, quando um operador desempenhe simultaneamente atividades sujeitas a OSP e outras atividades de natureza comercial ou concorrencial, exista uma distinção clara, no plano contabilístico, entre as contas relativas a cada uma dessas atividades. **Tal separação deve permitir identificar, de forma autónoma e verificável, os custos, as receitas e os demais elementos financeiros associados à prestação do serviço público objeto de compensação.**

A exigência de separação contabilística visa garantir que apenas os custos efetivamente imputáveis à prestação da OSP são considerados no cálculo da compensação financeira. Desta forma, evita-se que custos relativos a outras atividades do operador, (mesmo previstas contratualmente através da utilização dos meios afetos ao serviço público) sejam indevidamente incluídos no cálculo da compensação ou que receitas geradas no âmbito do serviço público sejam utilizadas para subsidiar atividades comerciais do operador.

Para que este objetivo seja alcançado, o Regulamento exige que a separação contabilística seja efetuada com base em critérios de imputação claros, consistentes e verificáveis, assegurando a rastreabilidade das operações financeiras associadas ao serviço público. Tal implica, designadamente, a existência de sistemas de contabilidade analítica ou de centros de custo que permitam distinguir os fluxos financeiros relativos às diferentes atividades desenvolvidas pelo operador.

Contudo, a legislação e o próprio Regulamento não definem de forma prescritiva o modelo ou os instrumentos específicos através dos quais essa separação contabilística deve ser concretizada. Assim, caberá aos operadores, no âmbito dos seus sistemas internos de gestão e organização contabilística, adotar as soluções que considerem mais adequadas para cumprimento desta obrigação legal, desde que assegurem os princípios de



transparência, verificabilidade e rastreabilidade exigidos pelo enquadramento regulatório.

Em termos regulatórios, a **separação contabilística** não constitui apenas um requisito técnico de organização contabilística, mas **constitui um instrumento fundamental para prevenir subsidiações cruzadas entre atividades compensadas e atividades comerciais, reforçando a transparência na utilização de recursos públicos** e permitindo às autoridades competentes verificar se a compensação atribuída corresponde efetivamente ao custo líquido da obrigação de serviço público e se a mesma é calculada forma rigorosa, proporcional e em conformidade com as regras europeias aplicáveis.

Os **PMO (Postos de Manutenção e Operação)**, são infraestruturas técnicas afetas à exploração do SPTP destinadas à manutenção, estacionamento, abastecimento, gestão operacional e apoio logístico da frota, constituindo ativos estruturais essenciais à continuidade e eficiência do serviço. Na perspetiva económico-contratual, os PMO podem assumir natureza estratégica na alocação de risco e na estrutura de custos do contrato, influenciando o investimento inicial, a amortização de ativos, a eficiência operacional e as condições de transição entre operadores.

Trata-se de uma matéria a que as AT devem dedicar especial atenção, atendendo aos impactos que poderá gerar no processo de transição entre operadores, designadamente à luz das regras da concorrência.

Os **Pontos de Atendimento ao Público, frequentemente designados de Lojas**, são instalações físicas destinadas ao atendimento presencial de passageiros, venda de títulos de transporte, apoio ao cliente e gestão de reclamações no âmbito do SPTP. Enquanto ativos operacionais, estes pontos integram a dimensão comercial e social do serviço público, podendo ser considerados elementos autonomizáveis da exploração, com impacto na estrutura de custos, na qualidade do serviço e na repartição de responsabilidades entre autoridade e operador.

Não obstante a sua conexão funcional com a prestação do SPTP, as lojas não integram a atividade nuclear de “serviço de transporte” propriamente dita, podendo, em determinadas configurações contratuais, ser objeto de autonomização, externalização ou gestão diferenciada sem afetar a essência da obrigação principal.

Esta questão reveste-se de particular relevância nos contratos do tipo *gross cost*, sobretudo em contextos de reforço da oferta, em que a remuneração do operador é calculada com base no quilómetro produzido. A inclusão destes meios, os quais não dependem das variações da oferta, não devem refletir-se na remuneração ao operador.

Já os **Sistemas de Bilhética e de suporte à mobilidade**, respeitam ao conjunto de soluções tecnológicas destinadas à emissão, validação, controlo e gestão de títulos de transporte, incluindo hardware, software, plataformas de processamento e sistemas de reporte associados. No contexto do SPTP, os sistemas de bilhética constituem ativos críticos para a arrecadação de receita, controlo de fraude, produção de dados operacionais e monitorização contratual. A sua titularidade, interoperabilidade e modelo de financiamento influenciam diretamente a alocação de risco de receita, a transparência da informação e a eficiência económica do contrato.

Com base na experiência adquirida com a 1.ª geração de contratos, em que a governação de dados se revelou uma das principais dificuldades, e tendo ainda presente a alteração prevista ao artigo 22.º do RJSPTP, que deverá atribuir às AT a obrigatoriedade de preenchimento na plataforma nacional, a AMT recomenda que estes sistemas passem, de forma progressiva, para a titularidade das AT, por questões de simplificação, dado que estes sistemas se encontram implícitos na prestação do serviço pelo operador.

Por último e ainda no âmbito do Anexo ao regulamento, importa clarificar o que se entende por **Sobrecompensação**. A mesma relaciona-se com situações em que a compensação financeira atribuída a um operador de serviço público, no âmbito de um contrato, excede o montante estritamente

necessário para cobrir o custo líquido das OSP impostas, acrescido de um lucro razoável, nos termos e para os efeitos do Regulamento e do RJSPTP.

Para efeitos do disposto no parágrafo anterior, entende-se por custo líquido das OSP o resultado obtido pela diferença entre:

1. os custos diretamente imputáveis ao cumprimento das OSP, incluindo custos operacionais, de capital e outros encargos elegíveis associados à execução do contrato; e
2. as receitas geradas pelo cumprimento dessas obrigações, incluindo receitas tarifárias, receitas comerciais associadas, vantagens económicas decorrentes de direitos exclusivos e quaisquer outras receitas diretamente relacionadas com a exploração do serviço.

A este montante pode acrescer apenas um lucro razoável, entendido como a remuneração adequada do capital investido, proporcional ao nível de risco efetivamente assumido pelo operador, determinado com base em critérios objetivos, transparentes e verificáveis.

Existe sobrecompensação quando o conjunto das transferências financeiras, compensações, subsídios, vantagens económicas ou outros benefícios públicos atribuídos ao operador, considerados globalmente e no período de referência aplicável, ultrapassa o montante correspondente ao custo líquido das OSP acrescido do lucro razoável.

A verificação da sobrecompensação deve atender à totalidade dos fluxos financeiros relacionados com o contrato, incluindo eventuais mecanismos de ajustamento, apoios extraordinários ou medidas tarifárias compensatórias, não podendo ser analisada de forma fragmentada ou isolada.

A compensação não pode, em circunstância alguma, assegurar ao operador uma rentabilidade superior à que seria compatível com o risco contratualmente assumido, nem neutralizar riscos qualificados como riscos próprios do contrato. A ultrapassagem desse limite constitui

sobrecompensação e determina a obrigação de correção ou restituição nos termos legais e contratuais aplicáveis.

Neste contexto, os contratos de 2.ª geração deverão observar o disposto no Regulamento, assegurando a separação e evidência contabilística dos diferentes serviços prestados, através da desagregação dos custos relativos a atividades acessórias e da clara afetação dos ativos. Tal permitirá que a avaliação de sobrecompensação seja realizada com rigor, transparência e credibilidade.

Para além do exposto, importa ainda abordar a temática dos Indicadores. Os mesmos caracterizam-se por parâmetros objetivos e previamente definidos no CSP, mensuráveis e verificáveis, destinados a avaliar o desempenho do operador quanto ao cumprimento OSP e o contributo da operação para os objetivos de política pública prosseguidos pela AT. Os indicadores têm natureza vinculativa e integram o conteúdo obrigacional do contrato, não assumindo caráter meramente programático ou indicativo. A sua definição deve assentar numa metodologia de cálculo clara que permita uma verificação objetiva, podendo estar associados a mecanismos contratuais de incentivo, penalização ou ajustamento.

A AMT considera que esta distinção se revela particularmente adequada, na medida em que permite resolver três problemas recorrentes na modelação de CSP, que influenciam diretamente o equilíbrio económico-financeiro dos contratos. Em primeiro lugar, assegura a separação clara entre a responsabilidade do operador e a responsabilidade da AT, evitando a imputação indevida de resultados. Em segundo lugar, previne a aplicação de penalizações ao operador por fatores que não se encontram sob o seu controlo direto, como decisões de planeamento da rede ou alterações na política tarifária. Por último, possibilita a articulação direta entre indicadores de desempenho e mecanismos de incentivo contratual, permitindo estruturar sistemas de bónus ou penalização que reforcem o alinhamento entre os objetivos da política pública e o comportamento do operador.

Indicadores – Tipologia, Aplicabilidade e Efeitos

Sem prejuízo da definição geral de Indicadores anteriormente estabelecida, para efeitos de modelação e execução dos CSP 2.0, importa estruturar a sua classificação¹⁶⁸ segundo duas dimensões complementares:

1. Indicadores de **avaliação de desempenho do Operador (KPI)** e que medem a execução das OSP, associados a metas e penalidades;
2. Indicadores de **avaliação da Operação** (nível sistémico), que medem o desempenho da operação e que poderão não ter penalidades associadas;

Importa referir que, em função da modalidade contratual adotada, os KPI devem ser ajustados, por forma a assegurar a coerência entre a modalidade contratual (*Gross Cost*, *Net Cost* ou modelos mistos), a alocação do risco, a estrutura de remuneração e as consequências jurídicas do incumprimento.

Por outro lado, importa desde logo ressaltar que os indicadores de desempenho (KPIs) não devem condicionar nem reduzir a informação de carácter operacional (oferta, procura, qualidade do serviço prestado, entre outros) que é necessário ser recolhida e partilhada entre operador e AT, bem como ser monitorizada para fins distintos pelas AT.

Deste modo o sistema de recolha de dados deve ser, no mínimo, mais abrangente do que o sistema de avaliação de desempenho (KPI) e ser efetuado **preferencialmente em tempo real**.

Os operadores¹⁶⁹, devem assegurar o registo completo e sistemático dos elementos essenciais da operação¹⁷⁰, incluindo, nomeadamente, os horários efetivos em comparação com os planeados, os eventos operacionais (como atrasos, interrupções ou desvios), a localização dos veículos em tempo real, a informação relativa aos veículos e às tripulações, bem como quaisquer ocorrências relevantes,

designadamente incidentes ou falhas técnicas, veículos.kilómetro percorridos, passageiros transportados, taxas de ocupação, entre outros.

Estes dados devem ser recolhidos e/ou transmitidos com um nível adequado de granularidade, não se podendo limitar a informação agregada e devem garantir a sua auditabilidade em tempo real às AT a todo o tempo, de modo a assegurar transparência e monitorização contínua, permitindo aferir o decurso das operações e assegurar a realização atempada dos ajustamentos necessários, bem como a adequada supervisão da operação.

Por nível adequado de granularidade entende-se que o operador deve ficar contratualmente obrigado a registar e a transmitir à AT todos os dados ao nível de cada serviço individualmente (cada OD), assegurando a existência de registos completos, desagregados e rastreáveis para cada operação realizada, de forma a permitir uma análise detalhada, transparente e auditável do desempenho do serviço.

Indicadores de Reporte e Monitorização¹⁷¹

A definição de indicadores deve assentar numa abordagem estruturada que considere a sua tipologia, aplicabilidade e efeitos no comportamento dos operadores. Nesse contexto, a sua definição deve igualmente assegurar a clara identificação da unidade de medida, da periodicidade de avaliação (recolha e reporte) e da respetiva fonte de informação, de modo a garantir a sua mensurabilidade, comparabilidade e verificabilidade.

No que respeita à **tipologia**, a presente proposta não tem carácter taxativo e apresenta-se como um referencial exemplificativo, não esgotando as soluções possíveis, podendo ser complementada ou ajustada em função das especificidades do caso concreto.

Deste modo os indicadores podem ser agrupados em: i) indicadores de **oferta**, ii) indicadores de **procura**, iii) indicadores relativos à **qualidade do serviço**

¹⁶⁸ Importa referir que todos decorrem de obrigações contratuais.

¹⁶⁹ Independentemente da titularidade destes sistemas a responsabilidade é do operador, na medida em que a mesma se encontra implícita na prestação do serviço.

¹⁷⁰ A titularidade dos meios técnicos e tecnológicos pode determinar a facilitação do processo de recolha de dados.

¹⁷¹ Podem ser consultados no Anexo II a este relatório.

prestado, iv) indicadores relativos à **qualidade do serviço percebido** e **indicadores operacionais** associados aos meios (viaturas). Esta distinção é essencial para garantir uma leitura completa da operação, evitando uma visão limitada a métricas finais.

Da tabela seguinte consta um exemplo, constando do Anexo II ao presente relatório uma lista mais exaustiva.

Figura 28 - Tipologia de Indicadores

Tipologia de indicadores	Domínio	Unidade	Periodicidade		Fonte de dados
			Recolha	Reporte	
Indicadores de oferta	Circulações	n.º / VKm	Diária/Tempo real	Mensal	SAE
	Lotação	n.º / LKm	Diária/Tempo real	Mensal	SAE
	Velocidade	km/h	Diária/Tempo real	Mensal	SAE
	Regularidade	%	Mensal	Mensal	SAE
	Pontualidade	%	Mensal	Mensal	SAE
Indicadores de Procura	Passageiros Transportados	n.º / PKm	Diária/Tempo real	Mensal	Sistema de bilhética
	Fraude	n.º / %	Mensal	Mensal	Sistema de bilhética
Qualidade do serviço prestado	Conforto	%	Mensal	Mensal	Sistema de Bilhética / SAE
	Reclamações	n.º / %	Mensal	Mensal	Operador
	Segurança	n.º/Acidentes-hora/Km	Mensal	Trimestral	SAE/Sistema de bilhética
	Informação	%	Trimestral	Trimestral	Operador/AT
	Apoio ao Passageiro	n.º	Mensal	Trimestral/Anual	Sistema de bilhética
Qualidade do serviço percebido		n.º	Anual	Anual	Inquérito de Satisfação
Frota / Comodidade	Limpeza	n.º	Mensal	Trimestral	Operador
	Características dos veículos	ano / n.º / km	Mensal	Trimestral	SAE
	Acessibilidade	n.º / %	Mensal	Trimestral	Operador/SAE
Frota / Impacte ambiental e energético	Energia	n.º / L, KWh, KWh/ Pkm m3	Mensal	Mensal / Trimestral	SAE/Sistema de bilhética
	Emissões	n.º / tCO2eq / db	Mensal	Mensal / Trimestral	SAE
	Imobilização	%	Mensal	Trimestral	SAE

Fonte: AMT

No que respeita à **aplicabilidade**, os indicadores devem ser definidos tendo em conta aquilo que é efetivamente controlável pelo operador, bem como o contexto operacional específico em que este atua. Indicadores mal calibrados ou desajustados podem induzir comportamentos indesejados ou injustos, pelo que devem ser objetivos claros, mensuráveis, auditáveis e suportados por dados fiáveis, idealmente recolhidos de forma automática e em tempo real. Adicionalmente, devem estar alinhados com os objetivos do serviço público, **garantindo coerência entre o que se mede e o que se pretende alcançar**.

Por fim, quanto **aos efeitos**, os indicadores não são neutros: influenciam diretamente o comportamento dos operadores. Um sistema excessivamente centrado em penalizações pode promover estratégias defensivas ou de minimização de risco, enquanto um modelo equilibrado, que combine penalizações com bonificações, tende a incentivar a melhoria contínua e a inovação operacional.

Assim, os indicadores devem ser concebidos como instrumentos de gestão ativa, promovendo eficiência, qualidade de serviço e resiliência, e não apenas como mecanismos de controlo ou penalização.

Embora existam diferenças “substanciais” entre os contratos *gross cost* e *net cost*, como já anteriormente avaliado, nomeadamente ao nível do risco, as métricas de avaliação de desempenho do operador, cruzam-se em ambos os casos no que respeita aos indicadores de eficiência operacional e qualidade de serviço, podendo ser também definida nos contratos de *gross cost* uma bonificação por aumento de procura, por forma a alinhar o desempenho do operador com os objetivos da AT, que detém o risco de procura.

¹⁷² Este indicador varia conforme o operador e a região, apresentando rácios geralmente elevados de cumprimento de serviço, contudo é necessário ter em conta fatores como as horas de ponta, o trânsito/congestionamento, bem como informação em tempo real que permite mitigar a perceção do atraso.

¹⁷³ Na definição deste índice deve ter-se em conta, nomeadamente, a densidade populacional e a velocidade comercial.

¹⁷⁴ Aferido a partir dos inquéritos de satisfação ou através de observação direta (ações de fiscalização pelas AT).

¹⁷⁵ Naturalmente que se estes serviços não estiverem na esfera de responsabilidade do operador, este indicador não deverá ser utilizado para monitorizar o desempenho do mesmo.

Desta forma, elencam-se alguns indicadores aplicáveis, podendo ser consultados com maior detalhe no Anexo II ao presente relatório:

Indicadores operacionais

- Taxa de cumprimento da oferta programada (% km realizados/km planeados);
- N.º de serviços realizados versus programados;
- Índice de Pontualidade¹⁷²;
- Índice de Regularidade¹⁷³;
- Limpeza e conservação da frota¹⁷⁴;
- Funcionamento dos sistemas de informação e apoio ao cliente¹⁷⁵;
- Acessibilidades a Pessoas com Mobilidade Reduzida;
- % Quilómetros em vazio¹⁷⁶;
- Taxa de crescimento da procura;
- N.º Passageiros transportados;
- Passageiros.kilómetro (PKm);
- Receita média por passageiro;
- Procura por período do dia (*on-peak / off-peak*);
- Taxa de fraude¹⁷⁷.

Indicadores Ambientais¹⁷⁸

- Veículos.kilómetro por fonte energética;

¹⁷⁶ Este indicador operacional que se caracteriza pela distância percorrida sem passageiros (tipicamente entre PMO e início do circuito), representam custos operacionais sem receita, sendo crucial reduzi-los para melhorar a eficiência e sustentabilidade do serviço.

¹⁷⁷ Indicador que estabelece o nível máximo tolerável de utilização do sistema de transporte público sem título de transporte válido. Este indicador permite monitorizar o grau de cumprimento das obrigações tarifárias por parte dos utilizadores e avaliar a eficácia dos mecanismos de controlo e fiscalização. Quando se verifica >5% → indica necessidade de reforço de fiscalização.

¹⁷⁸ São indicadores que permitem avaliar a relação entre o consumo de energia e o volume de serviço prestado. Estes indicadores possibilitam monitorizar o desempenho energético da operação, acompanhar a evolução dos consumos associados à frota e apoiar a definição de estratégias de redução de consumos, melhoria da eficiência operacional e descarbonização do sistema de mobilidade

- Intensidade energética da frota¹⁷⁹;
- Emissões de CO₂ por passageiro.kilómetro (PKm)(gCO₂/pkm);
- Consumo energético por PKm (kWh/pkm);
- Consumo energético por lugar.kilómetro (LKm).¹⁸⁰

Indicadores de Equilíbrio Económico

- Margem operacional do contrato;
- Resultado operacional segregado¹⁸¹;
- Taxa de cobertura tarifária;
- Grau de dependência de compensação pública (Compensações financeiras/Custos totais)¹⁸²;
- Indicador de Autonomia Financeira (Receitas de exploração/Compensações financeiras)¹⁸³.

Indicadores de Satisfação Global

- Índice de desempenho global aferido através da realização anual de Inquéritos de satisfação ao cliente;
- Rácio de reclamações por passageiros transportados;

Existem indicadores que incidem a nível sistémico, bem como de avaliação da política pública, ou seja, permitem avaliar o impacto da operação no território e na política de mobilidade, sendo responsabilidade primária da AT. Assim, não devem gerar penalizações

¹⁷⁹ Mede o consumo médio de energia por veículo ou por quilómetro produzido, permitindo acompanhar a evolução tecnológica da frota e o impacto da introdução de veículos de baixas ou zero emissões.

¹⁸⁰ Avalia o consumo energético por unidade de capacidade disponibilizada. Permite analisar a eficiência energética associada à capacidade da frota, sendo útil para avaliar adequação entre oferta e procura.

¹⁸¹ Resultado económico apurado para uma atividade considerada de forma autónoma.

¹⁸² Este indicador permite às AT verificar a sustentabilidade operacional das empresas de transporte público, através da percentagem dos custos coberta por compensações públicas.

¹⁸³ Ou rácio de cobertura por receitas próprias, permite verificar se as receitas próprias (tarifárias) se superam ou se são insuficientes face aos apoios públicos. Este indicador

diretas ao operador, pois dependem de fatores estruturais como planeamento da rede, política tarifária ou política urbana. Estes indicadores são essenciais para planeamento, monitorização estratégica e eventual revisão contratual.

Destacam-se:

1. Eficiência do Sistema

- Custo por passageiro transportado;
- Base tarifária média¹⁸⁴;
- Taxa de cobertura tarifária¹⁸⁵;
- Índice de ocupação média¹⁸⁶.

2. Sustentabilidade

- Redução de emissões de CO₂ por veículo.kilómetro (VKm);
- Quota modal do transporte público;
- Percentagem de frota de emissões zero versus frota total;
- Quilómetros percorridos com veículos limpos.

3. Equidade Territorial

- Cobertura territorial (% população servida);
- Frequência mínima garantida.

não deve ser analisado de forma isolada nem segundo referenciais uniformes para todos os contratos, devendo a sua leitura ser contextualizada à luz do modelo contratual adotado, da estrutura de financiamento do serviço e da matriz de risco subjacente.

¹⁸⁴ A base tarifária média resulta da divisão entre as receitas tarifárias (sem IVA) dos operadores, incluindo, as compensações tarifárias (e.g. as compensações relativas aos sistemas tarifários) e os passageiros-quilómetro, e reflete a receita que os operadores recebem, em média, por cada quilómetro que um passageiro percorre. O custo direto para os utilizadores, para o cálculo do qual teria de ser retirado o valor das compensações tarifárias. Para o cálculo do custo direto para os utilizadores, teria de ser retirado o valor das compensações tarifárias (Observatório da AMT).

¹⁸⁵ Proporção dos custos operacionais e de investimento que são cobertos pelas receitas geradas pelas tarifas pagas pelos utilizadores.

¹⁸⁶ Este indicador que cruza a procura (passageiros) com a oferta (lugares disponíveis), é crucial para medir o conforto e a eficiência do serviço de transporte público.



Os indicadores devem estar expressamente previstos nas peças do procedimento e integrados no clausulado do CSP, sendo que a sua verificação objetiva, produz efeitos jurídicos diretos na execução contratual.

Enquanto parâmetros vinculativos de aferição do desempenho, do cumprimento das OSP e da observância das condições económicas contratualizadas, os indicadores contratuais integram o conteúdo funcional do contrato, devendo assentar em metodologia de cálculo clara, critérios mensuráveis e dados verificáveis.

A sua configuração deve identificar de forma precisa o período de referência, os limiares aplicáveis e as consequências associadas, podendo traduzir-se em penalidades, incentivos remuneratórios, mecanismos de ajustamento ou fundamentos para a reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato.

A definição de indicadores contratuais deve ainda respeitar o modelo contratual adotado e a alocação de riscos próprios do contrato, não podendo funcionar como instrumento indireto de transferência de riscos não previstos ou de alteração substancial do equilíbrio inicialmente estabelecido.

Posto isto, na definição de indicadores, importa ainda salientar que não existe uma abordagem universal ou uma solução única aplicável a todos os contextos e operações. Nesse sentido, optou-se por adotar como referência a metodologia utilizada pela entidade que, a nível nacional, evidencia as melhores práticas nesta matéria, a Transportes Metropolitanos de Lisboa, tomando como base a sua estrutura de indicadores. Esta foi, contudo, objeto de ligeiros ajustamentos e complementada com outros indicadores de natureza mais genérica, por forma a assegurar a sua adequação às especificidades do contexto em análise e a abrangência das diferentes dimensões de avaliação.

A análise do período “on-peak” (período de ponta) nos transportes públicos apresenta várias vantagens do ponto de vista operacional, económico e de planeamento, na medida em que corresponde ao momento em que o sistema é sujeito à maior pressão de procura e de capacidade.

Do ponto de vista operacional, o período de ponta permite identificar com maior precisão os estrangulamentos da rede, designadamente níveis de lotação elevados, atrasos na operação, insuficiência de capacidade da frota ou limitações nas infraestruturas. A análise deste período fornece, assim, informação essencial para a adequação da oferta à procura, permitindo ajustar frequências, dimensionar corretamente a frota e melhorar a fiabilidade do serviço.

Em termos económicos, o período on-peak é particularmente relevante porque é frequentemente o momento em que ocorre a maior produção de transporte e maior utilização do sistema, concentrando uma parte significativa dos custos e das receitas da operação. A sua análise permite compreender melhor a estrutura de custos do serviço, avaliar a eficiência da utilização dos recursos e identificar eventuais necessidades de reforço da oferta.

Do ponto de vista do planeamento da mobilidade, o estudo do período de ponta é igualmente determinante para avaliar o impacto de políticas públicas, como a criação de faixas BUS, medidas de prioridade semaforica, gestão da procura ou desincentivos ao transporte individual, uma vez que é neste período que tais medidas tendem a produzir maior impacto na eficiência do sistema.

Por fim, a análise do período on-peak constitui um instrumento fundamental para o dimensionamento estrutural do sistema de transportes, dado que é a procura máxima que determina, em grande medida, o número de veículos necessários, os requisitos de capacidade da rede e o nível de investimento em infraestruturas e equipamentos. Assim, compreender o funcionamento do sistema durante o período de ponta é essencial para garantir um serviço público fiável, eficiente e ajustado às necessidades de mobilidade da população.





10.3. Linhas Orientadoras para Implementação dos Contratos de 2.ª Geração – CSP 2.0

As recomendações e orientações emitidas pela AMT têm natureza orientadora e visam, sobretudo, sinalizar questões críticas, promover reflexão técnica e apontar boas práticas suscetíveis de reforçar a robustez, transparência e sustentabilidade dos modelos adotados. Não configuram imposições rígidas, nem pretendem limitar a margem de decisão das AT, as quais mantêm plena autonomia para definir as soluções que considerem mais adequadas à sua política de transportes, às especificidades dos respetivos territórios e às prioridades estratégicas locais, no quadro legal aplicável.

No setor dos transportes, a operação não se limita à execução técnica de um conjunto de obrigações contratuais: constitui, em si mesma, **o instrumento através do qual se concretizam as políticas públicas definidas pela AT competente**. A forma como são geridos os serviços, estruturada a rede, otimizados os percursos, dimensionadas as frotas, organizados os horários ou conceptualizado o modelo, refletem opções estratégicas que determinam o impacto social, ambiental e económico da operação no sistema de mobilidade.

Por essa razão, e como já sobejamente referido, uma delimitação equilibrada entre a esfera operacional e a governação estratégica, assume particular relevância, uma vez que permite articular a necessária autonomia/responsabilidade técnica das entidades operadoras com a responsabilidade pública de orientar o sistema para objetivos de longo prazo.

Essa fronteira funcional assegura que as decisões do dia a dia, embora influenciadas por constrangimentos financeiros, técnicos ou logísticos, permanecem coerentes com as metas estruturais de política pública, garantindo a continuidade das opções estratégicas em matéria de qualidade, inovação, coesão territorial e sustentabilidade ambiental.

Esses compromissos estruturais exigem que a **qualidade do serviço** seja entendida não apenas como cumprimento mínimo das obrigações

contratuais, mas como uma dimensão evolutiva, mensurável e orientada para o aumento da fiabilidade, conforto, segurança e acessibilidade, entre outras dimensões que devem ser consideradas no âmbito do transporte público.

A **inovação**, por sua vez, deve ser promovida como eixo transversal da operação, traduzindo-se na digitalização de processos, na recolha e gestão inteligente e interoperável de dados, na integração multimodal e na adoção de soluções tecnológicas que aumentem a eficiência e a transparência da exploração.

No plano da **sustentabilidade ambiental**, a operação deve estar intrinsecamente vinculada às metas nacionais e europeias de descarbonização, privilegiando a transição para frotas de baixas ou emissões nulas, a redução do consumo energético (questões de eficiência), a mitigação de ruído e poluição e a promoção de práticas de gestão ecológica. Estes objetivos não podem ser considerados complementares ou acessórios, mas antes núcleos estruturantes da ação pública no setor, devendo refletir-se tanto nas opções das AT em sede de construção de cadernos de encargos, como das obrigações dos operadores e ainda nos instrumentos de monitorização e avaliação de desempenho.

Ao mesmo tempo, é indispensável que as operações de transporte sejam concebidas de forma a garantir a sua **sustentabilidade económica**, assegurando uma remuneração adequada e proporcional ao nível de serviço prestado pelo operador.

Apenas um modelo de exploração que equilibre eficiência operacional, interesse público e viabilidade financeira poderá garantir a continuidade, a qualidade e a fiabilidade do serviço no médio e longo prazo. Assim, a sustentabilidade da operação deve ser entendida como um pressuposto estrutural da política pública de mobilidade e não como uma variável residual ou dependente de medidas compensatórias pontuais.

Contudo, a política pública de mobilidade não se esgota na fixação de metas programáticas, mas exige também instrumentos operacionais e contratuais



eficazes que assegurem a sua concretização. A AT deve, por conseguinte, exercer uma função ativa de planeamento, monitorização e fiscalização, garantindo que a execução operacional está alinhada com as finalidades de interesse público e que os indicadores de desempenho incorporam as dimensões diretamente relacionadas com o risco assumido pelo operador.

Neste contexto, a operação e a política pública devem ser entendidas pelas AT, como dimensões complementares e interdependentes de um mesmo sistema regulatório e estratégico, cuja coerência é determinante para o sucesso das políticas de mobilidade. A operação eficiente, inovadora e sustentável é o veículo através do qual se materializam os objetivos de longo prazo da política pública, ao passo que esta fornece o quadro normativo, estratégico e de financiamento que confere estabilidade e direção à operação.

A transição para CSP 2.0 constitui, portanto, uma oportunidade decisiva para “institucionalizar” esta articulação, devendo incorporar metas quantificáveis e auditáveis, mecanismos de reporte e de monitorização, bem como incentivos ao desempenho e à melhoria contínua, assegurando que o SPTP evolui em conformidade com as exigências do modelo de mobilidade definido - sustentável, inteligente e centrado no cidadão.

Em suma, esta integração constitui um imperativo de boa governação e de eficiência regulatória, garantindo que o transporte público de passageiros deixe de ser um mero instrumento de prestação de serviços e se possa afirmar como **o pilar de um sistema de mobilidade sustentável**, resiliente e orientado para o interesse público, contribuindo de forma efetiva para os objetivos nacionais e europeus de neutralidade carbónica, coesão territorial e melhoria da qualidade de vida urbana.

Por outro lado, o sistema deve ser concebido numa **lógica de continuidade estrutural**, ainda que operacionalizado através de procedimentos concursais sucessivos, em respeito pelas regras da concorrência, mas assegurando simultaneamente estabilidade, capacidade de adaptação e

sustentabilidade ao longo do tempo. A arquitetura do mesmo deve, assim, transcender a duração de cada contrato individual, promovendo uma visão de longo prazo que garanta evolução progressiva do serviço sem ruturas do modelo global preconizado.

Por último, a crescente complexidade dos padrões de mobilidade, marcada por variações ao longo do tempo e por diferenças significativas entre períodos letivos e não letivos, bem como entre épocas do ano, exige uma evolução dos modelos tradicionais de planeamento da oferta de TP. Neste contexto, assume particular relevância a adoção de abordagens de planeamento dinâmico, suportadas por dados e orientadas para a adaptação contínua da operação às necessidades efetivas da procura. Contudo, esta flexibilidade deve ser enquadrada por princípios de estabilidade e previsibilidade do serviço, essenciais para garantir a confiança dos utilizadores e promover a utilização consistente do TP.

O planeamento da oferta deve, assim, assentar numa abordagem estruturada e equilibrada, organizada em três dimensões complementares. Numa 1.ª dimensão, deve ser definida e assegurada, pelo operador, uma frequência base razoável e estável, garantindo a previsibilidade do serviço e permitindo que os utilizadores confiem na existência de oferta. **Numa 2.ª dimensão**, caso se justifique, devem ser previstos reforços pontuais da operação, associados a eventos específicos ou a situações concretas de aumento da procura. Por fim, **numa 3.ª dimensão**, a oferta deve incorporar mecanismos de adaptação decorrentes da evolução da procura, e já não de natureza sazonal. **Esta abordagem permite conciliar estabilidade e flexibilidade, promovendo a confiança dos utilizadores e contribuindo para que o TP se afirme como uma alternativa real e competitiva face ao TI.**

Destaca-se como uma boa prática o **equilíbrio entre flexibilidade e estabilidade da oferta**, que contribui para que os mecanismos de ajustamento sazonal da oferta salvaguardem a previsibilidade, a confiança e a continuidade do serviço, evitando variações excessivas que possam comprometer a confiança dos utilizadores e induzir comportamentos de não utilização.

A **otimização da utilização da frota**, constitui um fator crítico de eficiência operacional, devendo os contratos promover soluções que evitem a subutilização de ativos. **O planeamento da operação deve incorporar a sazonalidade da procura, garantindo uma afetação dinâmica e eficiente dos recursos disponíveis.**

Ao nível **económico-financeiro**, esta abordagem de planeamento dinâmico deve refletir-se na estruturação dos modelos de custos, distinguindo de forma clara entre uma componente base e componentes variáveis da operação. Em primeiro lugar, deverá ser assegurada a cobertura dos custos fixos associados à prestação de um nível mínimo de serviço, correspondente à oferta base estável e previsível. Em complemento, os modelos devem prever uma componente de custos variáveis (horas/homem e combustível) associada aos reforços operacionais e aos ajustamentos da oferta, designadamente em resposta a variações sazonais da procura e a necessidades pontuais. Esta separação permite maior transparência na formação dos custos, uma melhor adequação entre financiamento e níveis de serviço efetivamente prestados, bem como maior flexibilidade na gestão contratual, assegurando simultaneamente **eficiência operacional e sustentabilidade económica.**

Ao avançar para recomendações concretas quanto à estrutura contratual e aos mecanismos de execução, o Regulador tentará assegurar através do conteúdo seguinte que se encontram devidamente definidos os pressupostos económicos e operacionais que sustentam o modelo. Tal implica clarificar a arquitetura financeira do contrato, os critérios de formação do preço, a afetação de riscos e a estrutura de custos subjacente, garantindo que as opções adotadas assentam em bases técnicas sólidas e transparentes.

Fundamentação da Operação

A decisão de contratar por parte da AT deve ser precedida de um processo estruturado de análise e

fundamentação, que permita demonstrar de forma clara a necessidade, a adequação e a proporcionalidade da solução contratual adotada¹⁸⁷.

Este exercício de fundamentação assume particular relevância no contexto da contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros, na medida em que envolve a imposição de OSP, a eventual atribuição de compensações financeiras e a definição de um modelo de prestação do serviço com impactos significativos na organização da rede, no funcionamento do mercado e na utilização de recursos públicos.

Neste sentido, a decisão de contratar deve assentar numa análise multidimensional, contemplando, designadamente, as vertentes jurídica, financeira, operacional, tecnológica e ambiental, assegurando que o modelo contratual adotado se revela o mais adequado face aos objetivos de política pública prosseguidos.

Do ponto de vista jurídico e institucional, importa enquadrar a decisão no quadro legal aplicável, identificando a base legal para a imposição de OSP, a modalidade de exploração a adotar, bem como os procedimentos de contratação adequados. Esta análise deve igualmente clarificar o âmbito territorial do serviço, as competências da AT e o enquadramento das relações contratuais com o operador.

Na vertente económico-financeira, a decisão de contratar deve ser suportada por um modelo económico-financeiro que permita estimar os custos associados à prestação do serviço, as receitas expectáveis e a eventual necessidade de compensação pública.

Este exercício deve incluir a identificação dos principais fatores unitários de custo, bem como a sua atualização e respetiva indexada a índices de evolução, a análise da sustentabilidade económica da operação e a verificação da conformidade com os princípios da proporcionalidade e da ausência de

¹⁸⁷ A fundamentação da operação nas suas várias dimensões deve constar no documento instrutório – “Relatório de fundamentação jurídica, operacional e económico financeira da operação” ao pedido de emissão de PPV nos termos do Regulamento que

aprova o procedimento relativo à tramitação para a emissão de Parecer Prévio Vinculativo (PPV) nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT, aprovados em anexo ao DL 78/2014.



sobrecompensação, conforme estabelecido no Regulamento.

Do ponto de vista operacional, a fundamentação deve demonstrar de que forma o modelo contratual proposto assegura a prestação eficiente do serviço público, tendo em conta as OSP definidas, a configuração da rede, os níveis de oferta, a cobertura territorial, a articulação intermodal e as necessidades de mobilidade da população. Importa igualmente avaliar a adequação da capacidade operacional necessária, incluindo frota, assim como a tipologia da mesma, recursos humanos, designadamente n.º de motoristas e infraestruturas de apoio à exploração (ex: PMO e eventualmente terminais/interfaces).

A análise deve ainda integrar uma dimensão tecnológica, considerando a incorporação de soluções digitais e sistemas de apoio à operação e à gestão da mobilidade, designadamente sistemas de bilhética eletrónica, informação ao público em tempo real, monitorização da operação e integração com plataformas de dados de mobilidade.

Adicionalmente, a decisão de contratar deve refletir os objetivos de sustentabilidade ambiental e transição energética, avaliando a adequação das tecnologias de propulsão da frota, os impactos ambientais da operação e o alinhamento com as metas de descarbonização e eficiência energética definidas nas políticas públicas de mobilidade, pelo que a articulação entre a frota e a respetiva rede combinada com os níveis de oferta, assume particular importância que seja previamente definida.

Por fim, o modelo contratual deve prever um sistema robusto de reporte, monitorização e avaliação de

desempenho, assente em indicadores objetivos, mensuráveis e verificáveis, que permitam acompanhar a qualidade e a eficiência do operador bem como da operação.

Os indicadores de desempenho do operador devem estar associados a mecanismos de incentivos, bonificações e penalidades, de modo a alinhar os incentivos do operador com os riscos assumidos, bem como com os níveis de serviço e opções de política pública definidos pela AT.

Desta forma, a elaboração de um relatório de fundamentação da decisão de contratar constitui um instrumento essencial de transparência, rigor e boa governação, permitindo assegurar que a contratualização do SPTP assenta em pressupostos claros, tecnicamente sustentados e alinhados com os objetivos estratégicos do sistema de mobilidade.

Modelo Económico-Financeiro mais granular, transparente e realista

Para efeitos de estruturação económica dos CSP e de uma avaliação transparente das propostas apresentadas em sede de procedimento pré-contratual, a AT deve apresentar o seu modelo económico-financeiro, bem como exigir a apresentação do modelo ao operador, integralmente estruturado e devidamente desagregado em sede de concurso, independentemente da modelidade de prestação em causa. O mesmo deverá ser em formato editável, permitindo à AT conhecer de forma clara, completa e verificável todos os custos e rendimentos considerados no preço apresentado para a exploração do serviço público, bem como às eventuais atividades acessórias desenvolvidas no âmbito do contrato.

O modelo deve ser elaborado com base na execução efetiva do ano mais recente disponível à data da preparação do CE. Deve ainda, evidenciar a decomposição do preço por quilómetro com base numa estrutura de custos unitários, permitindo identificar, para cada fator de produção relevante, a respetiva unidade de medida, quantidade de consumo por veículo.kilómetro e preço unitário associado.

No âmbito desta fundamentação, devem igualmente ser definidos os principais elementos estruturantes do contrato, designadamente:

- o prazo contratual;
- a modalidade de prestação do serviço;
- a matriz de alocação de riscos, identificando os riscos assumidos pela AT e pelo operador;
- a definição clara e objetiva das obrigações de serviço público impostas ao operador.



Nesta lógica, cada componente do preço deve resultar da multiplicação entre quantidades físicas ou operacionais objetivamente estimadas, a partir dos “melhores” dados reais e os correspondentes custos unitários reais e fundamentados, designadamente no que respeita a energia, mão de obra, manutenção, amortizações, encargos financeiros, seguros, sistemas tecnológicos, infraestruturas operacionais e demais custos relevantes.

Tal implica que o preço por quilómetro deixe de assentar em valores agregados ou meramente convencionais, passando a ser construído a partir de pressupostos credíveis, verificáveis e ajustados à realidade operacional, nomeadamente consumos médios, tempos de trabalho, rácios de afetação, vida útil dos ativos, taxas de financiamento, prémios de seguro e demais parâmetros técnicos e económicos aplicáveis. Deste modo, o modelo assegura maior transparência e comparabilidade, rastreabilidade e flexibilidade na formação do preço contratual.

Nesta medida assume especial importância na elaboração do modelo financeiro associado aos CSP, a identificação completa e rigorosa de todos os fatores que contribuem para a formação do preço do serviço em sede de concurso.

A correta estruturação do modelo exige que sejam considerados não apenas os custos diretamente associados à operação como mão de obra, combustível ou energia, manutenção da frota e seguros, entre outros, mas também os custos indiretos e estruturais necessários ao funcionamento do serviço, designadamente custos administrativos, sistemas tecnológicos, bilhética, atendimento ao público, gestão da operação e estruturas de apoio, estimados com base em valores de referência de mercado.

Adicionalmente, o modelo financeiro deve refletir os encargos associados ao investimento e renovação da frota, à depreciação dos ativos, aos custos financeiros, bem como às exigências ambientais, tecnológicas e de qualidade impostas pelo contrato. Devem ainda ser devidamente considerados os riscos assumidos pelo operador, a estrutura de incentivos prevista no contrato e as eventuais OSP que influenciam a estrutura de custos e receitas da operação.

A consideração integrada de todos estes fatores é essencial para garantir uma adequada formação do preço, permitindo que o valor apresentado em sede de concurso reflita de forma transparente os custos



efetivamente incorridos na prestação do serviço. Desta forma, pretende assegurar-se que o preço submetido a concurso seja realista e rigoroso, bem como que o processo de adjudicação decorra com igual rigor e realismo, tendo por base a adequada apreciação das propostas apresentadas, as quais terão subjacente a demonstração efetiva do preço apresentado. Diminui-se, igualmente, a possibilidade de procedimentos desertos, pois a consideração de todos estes critérios contribui para a fixação informada de um preço base que, enquanto tal, não se revela pouco atrativo ou até mesmo inviável *ab initio*.

Por outro lado, um modelo financeiro completo e devidamente fundamentado facilita a análise do equilíbrio económico-financeiro do contrato, permitindo às AT e ao Regulador avaliar a adequação das compensações atribuídas, prevenir situações de sobre ou subcompensação e assegurar a sustentabilidade económica da prestação do serviço público ao longo do período contratual, prevenindo-se os pedidos de REF ou modificações contratuais

Nos contratos em regime *Gross Cost*, a robustez e transparência deste modelo é determinante, uma vez

que a remuneração do operador depende essencialmente da produção de oferta. Nos contratos em regime *Net Cost*, o modelo deve integrar igualmente previsões fundamentadas e realistas de procura e de receita tarifária, demonstrando a coerência entre os pressupostos económicos e o nível de compensação pública eventualmente previsto.

Adicionalmente, no âmbito da estruturação do modelo financeiro, a análise da relação entre o fator quilómetro (km), o dimensionamento e a tipologia da frota, bem como a respetiva componente energética, assume também um papel determinante na definição dos custos operacionais e do investimento inicial.

A interação entre estes elementos influencia diretamente o equilíbrio económico da operação, condicionando tanto a sua eficiência como a previsibilidade dos encargos associados ao consumo energético, à manutenção e à renovação de ativos. Nesta medida, o Regulador fez a seguinte reflexão, que deixa ao setor enquanto orientação para elaboração dos Cadernos de Encargos e respetivos modelos.



O **quilómetro (km)** constitui a unidade de medida que permite estabelecer um denominador comum e comparável entre operações. A sua importância decorre do facto de o quilómetro percorrido ser a base de praticamente todas as dimensões da operação: custos, emissões, consumo energético, desgaste da frota, fiabilidade técnica e até impacto ambiental. A utilização do fator quilómetro (km) como referência permite, assim, criar métricas objetivas e homogéneas, essenciais para garantir transparência e rigor no processo de adjudicação e no modelo de planeamento e financiamento.

Valorizar fatores com base no fator quilómetro, seja em termos de custo por km, emissões por km ou avarias por km, assegura que as propostas apresentadas possam ser comparadas em condições de equidade, independentemente da sua dimensão ou tipologia de frota. Além disso, permite correlacionar variáveis distintas sob uma mesma métrica, estabelecendo uma visão integrada da eficiência. Um operador que apresente menor custo por km, menor volume de emissões por km e maior fiabilidade técnica por km, evidencia uma eficiência clara no desempenho global.

Mais do que um mero indicador quantitativo, o quilómetro é uma unidade de medida transversal e integradora (é um denominador comum de referência) que liga as dimensões técnica, financeira e regulatória dos contratos públicos de transporte, permitindo medir e traduzir em termos operacionais e económicos a eficácia das soluções propostas. A sua valorização contribui para estruturar o planeamento, fundamentar a adjudicação, regular a execução e suportar a avaliação final, permitindo uma gestão transparente, mensurável e comparável dos CSP, fazendo com que a adjudicação não se centre apenas na promessa inicial de capacidade ou de frota (em número de viaturas) mas naquilo que efetivamente será entregue ao longo do contrato, medido em quilómetros percorridos e no valor associado a cada um deles.

O ciclo do “fator quilómetro” nos contratos de serviço público de transporte, desenvolve-se em várias etapas, que articulam o planeamento, a execução e o controlo do serviço.

A **primeira etapa corresponde ao planeamento da rede**, momento em que a AT define a oferta pretendida e as metas de serviço, com base nas necessidades de mobilidade identificadas, nas previsões de procura e na cobertura territorial a assegurar. Nesta fase, deve proceder-se à estimativa do volume total anual de quilómetros de serviço a contratar, o qual constitui a unidade-base de referência para a estruturação e execução do contrato.

Ainda no âmbito do planeamento, importa contabilizar não apenas os quilómetros comerciais, mas também os quilómetros em vazio, bem como o número de circulações previstas em momentos de pico. Tal é particularmente relevante porque, em cenários em que o aumento da procura determine reforços de oferta, a concretização desses reforços em função do número de circulações e dos horários definidos pode exercer pressão significativa sobre os meios afetos à operação, designadamente viaturas e recursos humanos. Essa pressão operacional traduz-se inevitavelmente em acréscimos de custos e, conseqüentemente, pode impactar a remuneração por quilómetro contratado.

Ainda na fase de planeamento, a AT deve igualmente definir as necessidades de meios adequados à rede e aos horários programados, designadamente o número de viaturas a afetar, a respetiva tipologia (standard, mini, midi, entre outras), a solução energética a adotar, bem como o número de motoristas necessário afetar à operação. Esta definição prévia do valor quilómetro por tipo de viatura e fonte energética é essencial para assegurar que o preço-base a apresentar a concurso reflète de forma estruturada e transparente todos os elementos e variáveis que compõem o custo do serviço, garantindo maior rigor na formação das propostas e na sustentabilidade do contrato.

Segue-se o concurso público, em que o fator quilómetro assume um papel central, refletido através do preço, enquanto critério de avaliação económico das propostas apresentadas pelos operadores. Cada concorrente apresenta um preço por quilómetro para a prestação daquele serviço (€/km) que reflète os seus custos operacionais, a estrutura de frota e a margem de rentabilidade. A análise técnica e financeira compara as propostas com base neste valor e nas variáveis que o compõem, bem como na qualidade do serviço proposto, assegurando uma adjudicação transparente e competitiva.

A **terceira etapa é a adjudicação**, momento em que o contrato é formalmente celebrado com o operador vencedor, tendo como um dos elementos-base o preço por quilómetro acordado, bem como todos os elementos que o compõem, devidamente discriminados. O contrato define o volume de serviço (Vkm-comerciais e vazio e n.º de circulações), as condições de atualização de preços (indexação dos fatores de produção a índices de evolução do combustível, dos salários, da inflação, etc), bem como os parâmetros de desempenho (em função dos riscos assumidos) e de penalizações por incumprimento.

Posteriormente, na fase de execução, o operador realiza o serviço contratado, com a oferta medida e monitorizada em veículos/quilómetro e n.º de serviços prestado versus previsto. A autoridade acompanha a operação, garantindo que o serviço realizado corresponde ao previsto e que o serviço cumpre padrões mínimos de eficiência e frequência (cumprimento do nível de serviços previstos, redução da taxa de absentismo, entre outros) medidos através de indicadores de desempenho.

A **quinta fase corresponde ao pagamento e controlo**, em que a remuneração mensal é calculada multiplicando o número de quilómetros efetivamente realizados pelo preço contratual por quilómetro.

Por fim, na fase de avaliação, são analisados os indicadores de desempenho (KPIs) e o equilíbrio económico-financeiro do contrato. O fator quilómetro continua a servir de referência de comparação entre operadores, bem como de referência de base para eventuais revisões contratuais ou reequilíbrios financeiros (REF).

O fator quilómetro constitui uma métrica fundamental no enquadramento técnico e económico dos contratos de serviço público de transporte, representando a unidade de medida de referência para a determinação da oferta, da remuneração e do controlo de execução contratual. A sua definição condiciona, de forma direta e mensurável, o dimensionamento e tipologia da frota afeta à operação e, em consequência, a componente energética associada ao serviço.

O volume total de quilómetros previstos contratualmente, traduzidos em n.º de circulações, determina o número mínimo de veículos, bem como a tipologia dos mesmos necessária à execução do serviço público, tendo em conta a extensão da rede, as frequências de operação (n.º de serviços/dia), as velocidades comerciais, os tempos de imobilização técnica, os padrões de mobilidade ou os quilómetros em vazio, que afetam cada linha. Assim, a frota deve ser dimensionada de forma a assegurar o cumprimento integral do fator quilómetro anual contratualizado, garantindo simultaneamente níveis adequados de fiabilidade e reserva operacional (entre 6% a 7%) que permitam adaptar a oferta de forma mais ágil às alterações nos padrões de procura. Este dimensionamento deverá ser obtido através da relação entre o total de quilómetros anuais a produzir versus o n.º de serviços, a produtividade média expectável por veículo, ponderando as características topográficas, o tipo de serviço/procura e a duração média das jornadas de condução.

Por conseguinte, o fator quilómetro assume papel estruturante na definição da tipologia do parque circulante, pois um aumento de quilómetros contratados pode não implicar, de forma proporcional, a necessidade de um número superior de veículos, mas sim de uma tipologia distinta que permita aumentar o número de lugares-quilómetro (Lkm), salvo ganhos de eficiência operacional (por exemplo, melhoria de velocidades comerciais ou otimização de itinerários).

Paralelamente, o tipo de frota selecionado, seja convencional, elétrica, híbrida ou a gás natural, influencia o custo operacional por quilómetro (ao nível dos consumos e manutenção) e, portanto, a sustentabilidade financeira do contrato.

A componente energética está intrinsecamente ligada ao fator quilómetro, dado que cada quilómetro de serviço possui um custo energético associado à fonte energética utilizada (combustível, eletricidade ou gás natural). Este custo representa uma das parcelas mais relevantes da estrutura de exploração. O custo energético global do contrato resulta do produto entre o número total de quilómetros realizados e o consumo de energia por quilómetro, ponderado pelo preço unitário da energia utilizada. Assim, o preço/Km será uma combinação entre o montante de quilómetros e o tipo de energia.

Naturalmente que a evolução deste fator deve estar devidamente indexada a um índice de atualização que permita acomodar flutuações nos preços das fontes energéticas, as quais se repercutem de forma imediata no equilíbrio económico-financeiro do contrato.

Neste âmbito, importa salientar que tendo em conta a transição energética em curso, com a progressiva substituição de veículos a gasóleo por unidades elétricas ou a gás natural, introduz novos fatores de ajustamento entre o fator quilómetro e a tipologia de frota. Os veículos elétricos apresentam custos energéticos inferiores por quilómetro, quer por via dos consumos, quer por via dos preços da energia. Contudo, apresentam montantes de investimento iniciais superiores, contrariamente às viaturas tradicionais a combustível fóssil. Associados ainda às fontes energéticas são os postos de abastecimento e a vantagem competitiva de quem os possuir. Estes aspetos devem ser considerados nas fases de planeamento e adjudicação, bem como na definição dos índices de atualização tarifária e energética dos contratos.



Em síntese, o fator quilómetro, o dimensionamento/tipologia da frota e a componente energética constituem elementos mutuamente dependentes de um mesmo sistema técnico-regulatório. O fator quilómetro estabelece o volume de serviço a realizar; a frota traduz a capacidade física necessária para o executar; e a energia representa o recurso essencial para o sustentar. Qualquer variação num destes parâmetros repercute-se nos restantes e a otimização da sua combinação afeta diretamente a eficiência operacional, o custo por quilómetro e o equilíbrio económico-financeiro global do contrato e consequentemente o risco do operador.

Neste contexto, a AMT considera que a gestão integrada destas três dimensões é essencial para garantir a sustentabilidade económica, energética e ambiental dos contratos de serviço público de transporte, assegurando simultaneamente o cumprimento dos princípios de eficiência, proporcionalidade e equilíbrio contratual consagrados no regime jurídico aplicável.

A AMT recomenda que a AT, em sede de elaboração de CE e programa de procedimentos, apresente o seu modelo financeiro, construído a partir da rede definida, da sua extensão, do número de motoristas necessários, do número total de veículos, bem como a fonte energética e tipologia afeta a cada uma das linhas da rede proposta. Apenas assim se conseguirá, em sede de execução, responder de forma ágil (flexível) e sem perturbações no equilíbrio do contrato a alterações de oferta por força de alterações na procura, ou de necessidades de ajustamento naturais nos territórios¹⁸⁸. Nesta medida, devem ser considerados pela AT preços (preços/km) distintos consoante esta combinação (tipologia/fonte energética) em sede de elaboração do modelo financeiro para apresentação do preço final, bem como exigida aos concorrentes, por um lado a apresentação de modelos financeiros, bem como a desagregação do custo/km por tipologia de viatura/fonte energética, em sede de apresentação da proposta.

Fonte: AMT

Deste modo, a principal vantagem de um modelo económico-financeiro com o preço por veículo.kilómetro devidamente desagregado pelos custos unitários que o compõem, reside no facto de permitir que, sempre que se verifique a variação de um determinado fator de produção, por hipótese, o preço dos combustíveis ou da energia, os custos unitários associados aos consumos apenas daquela fonte energética sejam automaticamente atualizados, em sentido ascendente ou descendente, de acordo com a respetiva evolução.

Desta forma, a atualização incide exclusivamente sobre a componente de custo efetivamente afetada, evitando ajustamentos generalizados no preço contratual e assegurando maior precisão, transparência e adequação na atualização da remuneração.

Este modelo apresenta ainda a vantagem de, por um lado, reduzir a necessidade de recurso recorrente a mecanismos de reposição do equilíbrio financeiro (REF), por permitir inculzir flexibilidade remuneratória e consequentemente contratual, uma vez que a atualização dos custos ocorre de forma automática e indexada à evolução dos principais fatores de produção.

Por outro lado, contribui para assegurar que a remuneração contratual reflète exclusivamente os custos efetivamente incorridos na prestação do serviço, acrescidos da taxa de rentabilidade acordada, evitando situações de sobrecompensação.

Por forma a facilitar as entidades indicam-se, alguns dos principais elementos a considerar em sede de elaboração de modelos financeiros.

¹⁸⁸ Exemplo a criação de um novo polo gerador de mobilidade.



INDICAM-SE OS PRINCIPAIS ITENS A VERIFICAREM-SE NO ÂMBITO DA ELABORAÇÃO DO MODELO FINANCEIRO:

O modelo financeiro deve ser apresentado de forma integral, em formato editável e auditável, permitindo a sua análise detalhada pela Autoridade de Transportes. Deve tratar-se de um modelo completo, devidamente estruturado, desagregado e transparente, que possibilite a identificação clara de todos os pressupostos, cálculos e resultados subjacentes à formação do preço do serviço. A sua estrutura deve permitir à AT conhecer, verificar e validar de forma rigorosa todos os custos associados à exploração do serviço público, bem como os rendimentos previstos e eventuais receitas provenientes de atividades acessórias desenvolvidas no âmbito do contrato.

2. Decomposição do preço por veículo.kilómetro (VKm)

- preço por km construído a partir de custos unitários por fator de produção;
- identificação, para cada componente, de: unidade de medida, quantidade por veículo-km, preço unitário, critério de cálculo e pressupostos de cálculo.

3. Custos diretos de exploração - energia/combustível; - mão de obra; - manutenção da frota (desagregada consoante a fonte energética); - seguros; - limpeza, comunicações, segurança e restantes FSE; - custos operacionais associados à execução do serviço.

4. Custos indiretos e estruturais - custos administrativos; - bilhética; - atendimento ao público; - sistemas tecnológicos; - gestão da operação; - estruturas de apoio e infraestruturas operacionais.

5. Custos de capital e investimento - investimento inicial; - renovação da frota; - depreciações/amortizações; - encargos financeiros; - taxas de financiamento; - custos associados a ativos e equipamentos.

6. Pressupostos técnicos e económicos explícitos (O modelo deve assentar em pressupostos realistas e fundamentados, incluindo):

- consumos médios por km;
- tempos de trabalho;
- rácios de afetação;
- vida útil dos ativos;
- prémios de seguro;
- taxas de juro;
- parâmetros técnicos e operacionais de mercado.

7. Planeamento da oferta com base no fator quilómetro

- previsão de veículos.kilómetro comerciais e em vazio;
- número de circulações;
- número de serviços por dia/período;
- frequência entre serviços
- relação entre rede, oferta, produção e remuneração.

8. Dimensionamento da frota

- número de viaturas por tipologia;
- tipologia de viaturas;
- fonte energética de cada tipologia de viaturas;
- adequação da frota à rede, horários e procura;
- reserva operacional.

9. Recursos humanos

- número necessário de motoristas;
- remuneração média;
- taxa de absentismo;
- outros custos salariais.

10. Componente energética

- custo energético por km;
- separação por fonte energética;
- ligação entre tipologia da frota, consumo e preço unitário da energia;
- preços/km distintos por tipologia de viatura e fonte energética.

11. Índices e fatores de atualização

- definição dos fatores de atualização;
- indexação dos principais fatores de produção;
- revisão periódica, designadamente trimestral, semestral ou anual, consoante o fator de produção;
- atualização apenas das componentes efetivamente afetadas pela variação.

12. Previsão de procura e receitas:

- estimativas fundamentadas de procura;
- previsão de receita tarifária;
- coerência entre procura, receitas e compensação pública.

(Estes últimos sobretudo em contratos *Net Cost*, o modelo deve conter)

13. Compensação pública e preço base

- preço base / montante da compensação;
- demonstração do equilíbrio entre custos, receitas e compensação;
- adequação do valor contratual.

14. Taxa de lucro razoável

- identificação da margem ou taxa de rentabilidade considerada aceitável;
- distinção entre custos elegíveis e lucro.

15. Matriz de risco

- identificação dos riscos do contrato;
- repartição dos riscos entre autoridade e operador;
- quantificação percentual dos riscos próprios do operador, bem como metodologia de apuramento;
- articulação com incentivos, penalizações e equilíbrio económico-financeiro.

16. OSP, incentivos e desempenho

- consideração das obrigações de serviço público quantificáveis e mensuráveis;
- impacto de exigências ambientais, tecnológicas e de qualidade;
- estrutura de incentivos;
- KPIs e penalizações por incumprimento.

17. Mecanismos de controlo e comparabilidade

- cálculos transparentes e auditáveis;
- separação contabilística;
- rastreabilidade dos custos;
- comparabilidade entre propostas;
- prevenção de sobrecompensação e subcompensação.

Em termos práticos, o modelo deve permitir responder, de forma clara, a estas questões:

- quanto serviço será prestado (km, circulações, oferta);
- com que meios (frota, energia, motoristas);
- a que custo unitário (por fator de produção);
- com que atualização ao longo do contrato (índices de atualização);
- com que receitas e compensações;
- com que margem e com que riscos.

A ideia central é que o preço por km não deve ser agregado nem convencional, mas sim integralmente construído e atualizado a partir dos custos unitários que o compõem, com base em pressupostos verificáveis.

Mecanismos de Atualização da Estrutura de Remuneração

Os modelos devem igualmente prever mecanismos de indexação adequados para os principais fatores de custo, designadamente através da atualização dos respetivos custos unitários com base em índices representativos da evolução dos fatores de produção. Esta abordagem permite assegurar maior transparência na formação dos custos, refletir a evolução efetiva das variáveis económicas relevantes e contribuir para a manutenção do equilíbrio económico-financeiro do contrato ao longo da sua vigência.

É precisamente esta indexação dos custos de produção a índices de evolução, os quais permitem ajustar a remuneração, que resulta a necessária flexibilidade contratual. Ao permitir que as principais componentes de custo se ajustem de forma regular à evolução dos fatores económicos subjacentes, permite assegurar a adaptação do contrato às condições reais de exploração ao longo do tempo, promovendo simultaneamente a estabilidade e o equilíbrio económico-financeiro da relação contratual.

No setor do transporte rodoviário de passageiros, vários fatores de produção relevantes não acompanham a evolução geral dos preços medida pelo IPC, uma vez que estão associados a mercados específicos ou a mecanismos próprios de formação de preços. Nestes casos, a atualização dos custos deve basear-se em índices setoriais ou parâmetros

económicos diretamente relacionados com o fator de produção em causa.

Os contratos devem prever, de forma expressa e parametrizada, mecanismos de atualização da remuneração, bem como a periodicidade da mesma, e que reflitam a evolução dos diferentes fatores de produção, assegurando a sua adequação à realidade económica da operação.

Ainda no que respeita à atualização da remuneração, a experiência permitiu demonstrar que o desfasamento entre a adjudicação e o início das operações, faz com que frequentemente o preço fique desatualizado, pelo que a AMT propõe que o **modelo contratual preveja a possibilidade de atualização do preço unitário por veículo.km no momento do efetivo início da exploração**, mediante aplicação da metodologia de atualização prevista em contrato, sempre que entre a data da adjudicação e o início da execução contratual ocorram variações relevantes dos principais fatores de custo. **Tal solução permitirá mitigar riscos de desatualização do modelo económico-financeiro e assegurar que o preço contratual inicial reflita, de forma mais adequada e equilibrada, as condições económicas efetivamente vigentes no arranque da operação.**

Neste contexto, a atualização dos custos deixa de assentar exclusivamente na Taxa de Atualização Tarifária (TAT), passando cada fator de custo a ser ajustado com base no índice específico que melhor reflete a sua evolução, utilizando indicadores públicos, transparentes e verificáveis. Entre estes destacam-se, designadamente, o Índice de Preços no



Consumidor (IPC, excluindo habitação) para componentes gerais de custo, índices associados ao custo do trabalho (como a evolução da Retribuição Mínima Mensal Garantida¹⁸⁹ ou indicadores de custo laboral) e índices relativos ao custo da energia e dos combustíveis, garantindo uma atualização mais granular, realista e alinhada com a estrutura efetiva de custos da operação.

Os **custos com combustíveis e energia** constituem uma das componentes mais relevantes da estrutura de custos da operação e apresentam elevada volatilidade, estando diretamente associados à evolução dos mercados energéticos. Por essa razão, a sua atualização não deve ser indexada ao IPC, mas sim a índices específicos de preços da energia. No caso do transporte rodoviário, é comum recorrer a referências como:

- preço médio do gasóleo rodoviário ou gasóleo profissional, publicado pela DGEG,
- índices de preços de produtos petrolíferos;
- tarifas de eletricidade para consumo industrial ou empresarial, no caso de frotas elétricas;
- preços de gás natural ou outros combustíveis alternativos, quando aplicável.

Esta abordagem permite que a atualização da componente energética da remuneração contratual reflita com maior precisão a evolução real dos custos de operação associados ao consumo energético por tipologia de viatura.

¹⁸⁹ Foi recentemente criada a Portaria n.º 87/2026, de 23 de fevereiro, Regime excepcional de atualização extraordinária de preços em contratos plurianuais. A Portaria n.º 87/2026 estabelece um regime excepcional de atualização extraordinária do preço

aplicável a contratos plurianuais de aquisição de serviços, sempre que o aumento da Remuneração Mínima Mensal Garantida produza um impacto relevante na componente de custos com mão-de-obra.



Os **custos com recursos humanos** constituem outra componente estrutural do custo de produção do serviço, representando frequentemente a parcela mais significativa da estrutura de custos do operador. A sua evolução não acompanha necessariamente o IPC, estando antes associada a mecanismos próprios de formação salarial, designadamente: contratação coletiva de trabalho, acordos coletivos específicos aplicáveis ao setor do transporte rodoviário de passageiros; atualizações salariais negociadas entre associações patronais e estruturas representativas dos trabalhadores; evolução do RMMG, ou ainda por alterações legislativas em matéria de encargos sociais ou condições de trabalho.

Por essa razão, a atualização desta componente deve refletir a evolução efetiva das remunerações e encargos laborais do setor, designadamente da mão-obra-intensiva, que neste caso são os motoristas.

O **material circulante**, designadamente viaturas e respetivos equipamentos, corresponde a um investimento de capital significativo, cujos custos estão associados a variáveis de natureza industrial e financeira. A evolução destes custos não acompanha também a inflação geral, sendo influenciada por fatores como: a evolução dos preços industriais de veículos automóveis e equipamentos; a variação dos custos de matérias-primas e componentes industriais; a evolução das taxas de juro e condições de financiamento, quando as viaturas são adquiridas através de leasing ou crédito, assim como, do desenvolvimento tecnológico, designadamente no caso de veículos elétricos ou de baixas emissões.

Consequentemente, a atualização das componentes associadas ao material circulante, como amortizações, encargos financeiros ou custos de aquisição de frota, tende a basear-se em índices industriais ou parâmetros financeiros, e não no IPC.

Em termos gerais, a lógica subjacente à indexação consiste em associar cada fator de produção ao índice que melhor reflète a sua dinâmica económica no mercado em que esse fator é formado. Assim, enquanto o IPC pode ser adequado para custos de natureza transversal à economia (limpeza, comunicações, seguros), fatores como energia, trabalho e investimento em ativos devem ser atualizados com base em índices específicos do respetivo mercado, assegurando maior precisão na atualização dos custos e contribuindo para a manutenção do equilíbrio económico-financeiro dos contratos de serviço público.

A indexação deve, deste modo, incidir apenas sobre as componentes de custo efetivamente expostas à variação e ser calibrada de forma proporcional. Nos modelos *Gross Cost*, estas fórmulas incidem diretamente sobre o preço por quilómetro; nos modelos *Net Cost*, podem refletir-se na compensação pública ou em mecanismos de partilha de risco.

A previsibilidade destes instrumentos constitui condição essencial para preservar o equilíbrio económico-financeiro e reduzir a necessidade de reequilíbrios extraordinários.

O contrato deve especificá-los de forma clara.

A capacidade de antecipar os fatores que influenciam o preço é um elemento crítico na gestão e no acompanhamento dos contratos de SPT. Embora a relação entre oferta e procura seja uma determinante central, nem sempre é fácil de prever, especialmente em contextos de alteração de hábitos de mobilidade ou de choques externos. Por essa razão, é fundamental identificar e monitorizar outros fatores que impactam diretamente os custos de operação e, em consequência, o cálculo da compensação e o equilíbrio económico-financeiro dos contratos.

Um dos fatores mais relevantes é a evolução do preço da energia. Seja no caso dos combustíveis fósseis, seja no caso da eletricidade ou de outros vetores energéticos, as oscilações do mercado têm impacto imediato nos custos de exploração. A capacidade de antecipar estas variações, através de mecanismos de indexação contratual, de políticas de cobertura de risco ou de estratégias de eficiência energética, é essencial para garantir previsibilidade e sustentabilidade.

Outro elemento determinante é a evolução dos custos laborais. O setor do transporte público é intensivo em mão de obra, pelo que alterações salariais decorrentes de negociações coletivas, de revisões legais ou de pressões de mercado afetam significativamente a estrutura de custos. A autoridade e o operador devem, por isso, considerar cenários de evolução salarial e incorporar margens de flexibilidade contratual que permitam acomodar esses impactos sem comprometer a viabilidade do contrato.

Também a inflação e os custos de bens e serviços fornecidos a terceiros: peças, materiais de manutenção, tecnologias de bilhética ou contratos de externalização exercem influência sobre o preço global da operação. A antecipação destes fatores depende não apenas de mecanismos de indexação adequados, mas também de uma gestão contratual eficiente e de um acompanhamento contínuo do mercado.

Fatores regulatórios e fiscais são igualmente relevantes. Alterações na fiscalidade aplicável ao setor da energia, à aquisição de veículos ou a prestações de serviços podem introduzir variações significativas no custo. Da mesma forma, novas exigências ambientais ou de acessibilidade podem implicar investimentos adicionais ou aumento de encargos operacionais.

Por fim, não pode ser desvalorizado o impacto de fatores externos e conjunturais, como crises económicas, pandemias, alterações demográficas ou transformações nos padrões de mobilidade (teletrabalho, digitalização, novos modos partilhados). Estes fatores, embora mais difíceis de antecipar, devem ser integrados em análises de risco e em mecanismos de flexibilidade contratual que permitam ajustar a operação a contextos imprevistos.

Em síntese, a antecipação de fatores que influenciam o preço exige uma abordagem multidimensional. Para além da procura e da oferta, é necessário ter em conta a evolução dos preços da energia, dos custos laborais, da inflação e dos bens e serviços fornecidos, bem como as variáveis fiscais, regulatórias e ambientais. Só desta forma se consegue assegurar maior previsibilidade no planeamento financeiro, proteger o equilíbrio dos contratos de 2.^a geração e reforçar a confiança entre operador e AT.



Figura 29 - Proposta de Índices de atualização dos fatores de produção

FATORES DE PRODUÇÃO	Periodicidade de atualização	Unidade do Custo Unitário Base de cada componente	Índice de atualização (i)	Fonte
ENERGIA				
Combustíveis fósseis (gasóleo, gasolina)	trimestral	preçoKm _{Lt}	$iPKm_{Lt} = \frac{DGEG_{comb,t}}{DGEG_{comb,(t-1)} - 1}$	Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG)
Gás (Gás natural: GNL/GNC)	trimestral	preçoKm _{m3}	$iPKm_{m3} = \frac{DGEG_{gas,t}}{DGEG_{gas,(t-1)} - 1}$	Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG)
Eletricidade	trimestral	preçoKm _{kwh}	$iPKm_{kwh} = \frac{ERSE_{kwh,t}}{ERSE_{kwh,(t-1)} - 1}$	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE)
Hidrogénio	trimestral	preçoKm _{kg}	$iPKm_{kg} = \frac{H2_t}{H2_{t(t-1)} - 1}$	Observatório Europeu do Hidrogénio
FATOR TRABALHO				
Motoristas	anual	preçoKm _{RHm}	$iPKm_{RHm} = \frac{RMMG_t}{RMMG_{(t-1)} - 1}$	Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) ou acordos específicos
Outros salários	anual	preçoKm _{RH}	$iPKm_{RH} = \frac{IPC_t}{IPC_{(t-1)} - 1}$	INE: IPC (sem habitação)
FSE				
Manutenção Material circulante e infraestruturas	anual	preçoKm _{FSE}	$iPKm_{FSE} = \frac{IPC_t}{IPC_{(t-1)} - 1}$	INE: IPC (sem habitação)
Comunicações	anual			
Seguros	anual			
Limpeza	anual			
Segurança	anual			
CAPITAL				
Juro do financiamento para compra de material circulante	Semestral	preçoKm _{Txj}	$iPKm_{Txj} = \frac{CAP_t}{CAP_{(t-1)} - 1}$	Banco de Portugal: Índice de Produção Industrial (IPI) e estatísticas de taxas de juro

Onde:

P = preço

t = período de atualização

(t-1) = período base

i = índice de atualização

Deste modo o Regulador recomenda a utilização dos índices de atualização atrás referidos através da sua verificação trimestral/semestral/anual, conforme o caso, por forma a que o preço possa ser adaptado às flutuações macroeconómicas, cada vez mais frequentes e voláteis apenas nos fatores que sofrem alteração.

Esta aferição, a realizar com periodicidade definida, consoante o fator de produção em causa, deve produzir efeitos no preço tanto a partir do momento do seu apuramento como de forma retrospectiva, permitindo mitigar significativamente o impacto das flutuações e, conseqüentemente, reduzir a necessidade de apresentação de pedidos de reequilíbrio financeiro (REF) ou de modificações contratuais.

Fórmula de atualização da estrutura de remuneração

$$PKm_t = \sum_{i=1}^n PKm_i \times \frac{I_{i,t}}{I_{i,0}}$$

onde:

- PKm_i = custo unitário de cada fator de produção
- I_i = índice de atualização associado

Separação Contabilística e Prevenção de Subsidição Cruzada

A sustentabilidade jurídica e financeira do contrato exige a manutenção de uma separação contabilística clara, auditável e permanentemente atualizada. O operador deve assegurar a existência de separação contabilística que permita distinguir inequivocamente os custos e proveitos associados ao serviço público de quaisquer outras atividades comerciais, acessórias ou paralelas.

Esta exigência visa prevenir subsidições cruzadas, reforçar a transparência dos fluxos financeiros e assegurar o cumprimento do princípio da não sobrecompensação. Sempre que o operador integre um grupo societário com relações económicas internas relevantes, deve ser exigida a apresentação de dossier de preços de transferência, por forma a demonstrar que as transações intragrupo são

realizadas em condições de mercado, segundo o princípio da plena concorrência.

Importa por isso, definir e estabelecer um modelo vinculativo de contabilidade analítica, a seguir pelos operadores que recebam qualquer compensação ligada a uma regra geral ou a um contrato de serviço público. Devem também ser emitidas orientações relativamente às obrigações de informação contabilística que devem fornecer às Autoridades de Transportes.

Esses operadores, devem tratar cada contrato como uma atividade separada, gerindo-a como uma unidade contabilística independente e diferente de qualquer outra que efetuem, quer esteja ou não relacionada com o transporte de passageiros.

O resultado da segregação proposta refletir-se-á anualmente numa conta de exploração analítica verificada por um perito independente que, se for caso disso, pode estabelecer as especificações que considerar pertinentes para o cumprimento exato das disposições acima referidas.

Considera-se, contudo, que deve ser efetuada a articulação ou especificação da legislação empresarial, tendo em conta esta especificidade do setor dos transportes, sendo que uma alteração legislativa reforça o carácter vinculativo desta necessidade e dá execução ao Regulamento.

Deve ser assegurada a realização de auditorias periódicas ao sistema de separação contabilística, com o objetivo de verificar o cumprimento das obrigações de transparência e de correta afetação de custos e receitas associados à prestação do serviço público. Para o efeito, deverá ser elaborado um relatório específico de auditoria, contendo a avaliação da conformidade dos procedimentos contabilísticos adotados com os requisitos legais e contratuais aplicáveis, o qual deverá ser remetido à AMT para efeitos de acompanhamento e supervisão regulatória. Estas auditorias deverão assegurar a rastreabilidade da informação financeira e contribuir para prevenir situações de sobrecompensação ou de afetação indevida de custos entre atividades.



Ainda neste contexto, e reconhecendo tanto a especificidade da matéria como a necessidade concreta, particularmente por parte das AT, de ver esta questão devidamente operacionalizada, a AMT recomenda a criação de um grupo de trabalho que envolva as ATI, os Operadores e os Reguladores, com o objetivo de estabelecer um modelo e um quadro único de classificação, comum e padronizado, que apoie os operadores no processo de separação contabilística. Pretende-se, assim, que este modelo seja amplamente conhecido, implementado e assimilado por todos os intervenientes, permitindo concretizar plenamente, neste âmbito, o Regulamento.

Preços de Referência de Mercado

Adicionalmente, devem ser considerados preços de referência consistentes e de mercado, especialmente no que respeita aos principais ativos e componentes estruturais da operação, como material circulante, parques de manutenção preventiva e oficinas (PMO), sistemas tecnológicos, bilhética e demais equipamentos de exploração.

A modelação contratual deve apoiar-se em referenciais de mercado objetivos e verificáveis, aportando nestas matérias maior rigor na formação do preço base, tecnicamente fundamentado, comparabilidade entre propostas e robustez do modelo contratual ao longo da sua execução. Pelo que, desvios significativos face a referenciais setoriais devem ser objeto de justificação técnica adequada, sob pena de comprometerem a robustez do modelo económico, e poderem indiciar práticas suscetíveis de afetar a concorrência, como subsidiação cruzada entre atividades, compressão de margens ou utilização estratégica de ativos essenciais.

A modelação contratual baseada em preços de referência consistentes reforça, para além da robustez económico-financeira do contrato, a neutralidade concorrencial do procedimento, mitigando o risco de consolidação ou reforço de posições dominantes e promove um ambiente competitivo mais transparente e sustentável ao longo da execução contratual.

Neste contexto, propõe-se a realização de um levantamento dos preços de referência praticados no mercado português, com vista à sua sistematização e divulgação, de modo a constituir um instrumento de apoio à elaboração dos modelos económico-financeiros e dos respetivos cadernos de encargos, para o qual contamos com o indispensável apoio dos operadores e AT.

Destacamos algumas das componentes:

PMO (€/m2) / Viaturas (tipologia) e fonte energética energia (compra, leasing, aluguer a partes interessadas) / Sistemas de Apoio à Exploração / Sistemas de bilhética / Pontos de atendimento (€/m2 e RH) / Paragens (estrutura física e RH) / Informação ao passageiro (paragens, outros meios físicos) / Serviços de Fiscalização (RH e subcontratação) / Call center atendimento ao cliente) / Subcontratação viaturas e RH, entre outros.

Alteração dos custos de contexto

A alteração dos custos de contexto operacional deve ser analisada, em sede contratual, à luz da distinção entre risco próprio do operador e eventos anormais e imprevisíveis, que podem justificar mecanismos de ajustamento ou de reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato.

Em regra, os CSP pressupõem que o operador assume um determinado nível de risco próprio, associado às variações normais das condições económicas e operacionais da atividade.

Neste âmbito incluem-se, por exemplo, flutuações moderadas no preço de fatores de produção, variações correntes nos custos laborais decorrentes da negociação coletiva, pequenas oscilações na procura ou alterações previsíveis nas condições de mercado.

Estas variações fazem parte do risco empresarial inerente à exploração do serviço e devem ser absorvidas dentro da estrutura económica do contrato, mediante atualização dos respetivos fatores com base nos índices de evolução, não justificando,



por si só, pedidos de reposição do equilíbrio económico-financeiro.

Todavia, quando as alterações nos custos de contexto operacional assumem carácter excecional, anormal e imprevisível, ultrapassando aquilo que seria razoavelmente expectável no momento da celebração do contrato, (riscos próprios do operador) pode justificar-se a ativação de mecanismos contratuais de ajustamento, tal como a lei prevê.

Tal poderá ocorrer, por exemplo, em situações de choques macroeconómicos muito significativos, alterações legislativas relevantes com impacto direto nos custos da operação, ou eventos extraordinários que alterem substancialmente os pressupostos económicos do contrato, como foi o caso da pandemia por Covid-19.

A delimitação entre os riscos próprios e os riscos de um evento anormal e imprevisível deve, idealmente, ser previamente densificada no contrato através de matrizes de risco claras, que identifiquem os principais fatores de produção e estabeleçam, sempre que possível, limiares quantitativos e mecanismos de indexação para a atualização de custos.

Deste modo, pequenas variações dentro de intervalos considerados normais permanecem no âmbito do risco próprio do operador, enquanto variações que ultrapassem esses limiares podem desencadear mecanismos de revisão ou ajustamento contratual.

Em síntese, as alterações nos custos de contexto operacional apenas deixam de ser consideradas normais quando apresentam carácter extraordinário, imprevisível e desproporcionado face aos pressupostos económicos iniciais do contrato, ultrapassando o limite do risco próprio assumido pelo operador e comprometendo de forma relevante o equilíbrio económico-financeiro da exploração.

A definição clara destes limites constitui, por isso, um elemento essencial para garantir previsibilidade, estabilidade contratual e adequada alocação de riscos entre as partes.

A elaboração de um modelo económico-financeiro robusto, definido a montante, desde a fase de elaboração do Caderno de Encargos e posteriormente desenvolvido pelo operador em sede de concurso, permite alinhar de forma mais adequada os pressupostos contratuais com uma realidade económica cada vez mais volátil.

A incorporação de mecanismos de atualização e ajustamento dos principais fatores de produção contribui para tornar os modelos financeiros mais flexíveis e adaptáveis à evolução do contexto operacional.

Simultaneamente, esta abordagem reduz a probabilidade de ocorrência de desequilíbrios significativos ao longo da execução contratual, contribuindo para diminuir a necessidade de pedidos de reposição do equilíbrio financeiro (REF) e reforçando a previsibilidade, estabilidade e eficiência na gestão dos contratos de serviço público.

Determinação da Taxa de Lucro Razoável

De forma geral, a taxa de lucro razoável corresponde à remuneração do capital que um operador eficiente esperaria obter num mercado comparável, tendo em conta: o risco associado à operação; o volume de investimento necessário; a duração do contrato; o modelo contratual (*gross cost* ou *net cost*); as condições de mercado e financiamento, a região onde se insere o serviço, entre outros parâmetros.

O objetivo é garantir que o operador é adequadamente remunerado sem gerar ganhos excessivos suportados por fundos públicos.

A definição da taxa de lucro deve ser devidamente justificada no modelo financeiro, deve ser assentar expressamente na identificação e fundamentados os pressupostos utilizados na sua determinação, refletindo o risco efetivamente assumido pelo operador no âmbito do contrato. Uma definição transparente destes parâmetros permite às AT e ao regulador avaliar se a remuneração do operador é adequada, verificar existência de risco de sobrecompensação e assegurar que o contrato



apresenta condições de sustentabilidade económica ao longo do seu período de vigência.

Deste modo em contratos *gross cost*, em que o risco de procura é assumido pela AT, e em que os modelos consideram atualizações dos principais fatores de produção com base nos índices de evolução de cada mercado, a exposição do operador ao risco tende a ser menor, o que se traduz, em regra, em uma remuneração do capital proporcionalmente mais contida, na ordem dos **6% a 8%**.

Por sua vez, nos modelos *net cost*, em que o operador assume o risco associado à procura e às receitas do serviço, a sua exposição ao mercado é mais elevada, justificando, em princípio, uma taxa de lucro superior, entre **8% a 10%**.

Já no que se refere a contratos mistos (com partilha de receita/benefícios), em que a AT partilha com o operador os benefícios do aumento de receita por via da procura, a taxa de lucro tende a ser também ela mais contida como nos contratos *gross cost* - entre os **6% e os 8%**.

Para além da estrutura contratual adotada, a determinação da taxa de lucro pode também ser influenciada por outros fatores relevantes, como a intensidade de investimento em frota, a volatilidade e os níveis da procura, a duração do contrato e o grau de estabilidade do enquadramento regulatório.

Em determinadas regiões onde a procura é mais instável e o modelo adotado é o de concessão, a taxa de lucro razoável tende a ser significativamente diferente (e mais elevada como forma de atratividade) daquela observada num modelo de prestação de serviços aplicado em regiões onde a procura se mantém mais sólida e consistente.

Em qualquer caso, **a determinação da taxa de lucro razoável deve assentar em parâmetros objetivos, transparentes e verificáveis, devidamente fundamentados, garantindo sustentabilidade económica sem gerar sobrecompensação, ou seja, permitir às AT e ao regulador avaliar, a qualquer momento, se a remuneração do operador é**

adequada; se existe risco de sobrecompensação e se o contrato é economicamente sustentável.

Matriz de Risco Contratual

A matriz de risco constitui um instrumento essencial de clarificação e estabilidade contratual.

A partilha de riscos, particularmente em projetos de transporte e em parcerias público-privadas (PPP)¹⁹⁰, é fundamental para garantir uma gestão eficiente e sustentável dos projetos. A distribuição adequada dos riscos entre o setor público e o privado permite alocar responsabilidades à parte que melhor os consegue gerir, evitando sobrecarga para qualquer dos lados.

Esta abordagem contribui para a sustentabilidade financeira dos projetos, que tendem a envolver elevados custos e horizontes temporais longos, aumentando a previsibilidade orçamental e reduzindo incertezas. Ao mesmo tempo, a partilha de riscos torna os projetos mais atrativos para o investimento privado, incentivando também maior eficiência e inovação, enquanto o setor público assegura o cumprimento de objetivos de interesse coletivo, como segurança, acessibilidade e de política pública.

Além disso, uma definição clara da distribuição de riscos ajuda a garantir a continuidade do serviço público, mitigar potenciais impactos macroeconómicos e permitir maior adaptação a incertezas futuras, como mudanças tecnológicas ou riscos ambientais, assim como uma melhoria ao nível da qualidade e da inovação, na medida em que distribui de forma clara ao privado os riscos operacionais e de eficiência e ao público os padrões de segurança, acessibilidade e interesse coletivo. A clarificação prévia da responsabilidade sobre riscos técnicos, financeiros e regulatórios contribui para reduzir conflitos e litígios, evitando atrasos e custos adicionais na execução dos projetos.

Deve deste modo, identificar expressamente os riscos relevantes – designadamente: o risco de procura,

¹⁹⁰ <https://ppp.worldbank.org/library/global-infrastructure-hub>



energético, laboral, tecnológico, regulatório, de investimento e de força maior - e proceder à sua afetação inequívoca entre as partes.

A inexistência de delimitação clara de riscos encontra-se na génese das principais fontes de litigância e pedidos de reequilíbrio. A matriz deve articular-se com a estrutura de remuneração e com os mecanismos de atualização, assegurando coerência interna do modelo.

Por outro lado, a Matriz de Risco Contratual deve ser concebida em articulação direta com a definição da dimensão e da percentagem (%) de riscos próprios assumidos por cada uma das partes, especialmente no que respeita a situações de alterações anormais e imprevisíveis, nos termos legalmente previstos.

Com efeito, a identificação e afetação inequívoca dos riscos designadamente de procura, energético, laboral, tecnológico, regulatório, de investimento e de força maior, não esgota a sua função na fase de normal execução contratual, devendo igualmente estabelecer critérios claros quanto ao limiar de risco

que cada parte suporta¹⁹¹. A ausência desta delimitação quantitativa e qualitativa *a priori*, potencia conflitos interpretativos e litigância, fragilizando a estabilidade contratual. Assim, a matriz deve assegurar coerência com a estrutura de remuneração e com os mecanismos de atualização automática, refletindo de forma transparente a repartição do risco ordinário e extraordinário, bem como os pressupostos legais aplicáveis em caso de ocorrência de circunstâncias anormais e imprevisíveis.

Numa matriz de risco contratual aplicada a CSP, devem ser identificados e alocados de forma clara os principais riscos que podem afetar o equilíbrio económico-financeiro do contrato ao longo da sua vigência. Em termos gerais, os riscos a considerar podem ser agrupados nas seguintes categorias principais:

¹⁹¹ É necessário definir limiares quantitativos claros que delimitem o âmbito do risco próprio assumido no contrato, estabelecendo a partir de que nível percentual de variação dos fatores de custo deixa de se considerar que tal alteração se enquadra no

risco normal da operação. A ultrapassagem desses limiares poderá, assim, fundamentar a ativação de mecanismos de reposição do equilíbrio financeiro (REF), garantindo maior previsibilidade na alocação de riscos e reduzindo a incerteza na execução contratual.

**Risco de procura**

Refere-se à variação do número de passageiros e, conseqüentemente, das receitas tarifárias do serviço. Este risco pode decorrer de alterações nos padrões de mobilidade, mudanças demográficas, evolução económica ou concorrência de outros modos de transporte.

Risco energético

Associado à volatilidade dos preços de energia e/ou combustíveis utilizados na operação (gasóleo, eletricidade, gás natural, hidrogénio), bem como a eventuais alterações no custo de fornecimento ou de infraestruturas energéticas, ou ainda nas questões realizadas com a eco-condução.

Risco laboral

Relaciona-se com a evolução dos custos de pessoal, incluindo alterações salariais decorrentes de negociação coletiva, legislação laboral, escassez de mão de obra qualificada ou aumento de encargos sociais.

Risco tecnológico

Associado à evolução tecnológica que possa afetar os sistemas utilizados na operação, nomeadamente sistemas de bilhética, sistemas ITS, plataformas digitais de mobilidade ou requisitos tecnológicos impostos pelo contrato.

Risco regulatório e legislativo

Decorrente de alterações legislativas, regulamentares ou de política pública que possam afetar o enquadramento económico do contrato, como alterações tarifárias (a introdução de títulos sociais, descontos ou políticas de integração tarifária que possam alterar o nível de receitas), requisitos ambientais ou novas obrigações operacionais.

Risco de investimento

Relaciona-se com os investimentos necessários para a prestação do serviço, designadamente aquisição de frota, infraestruturas de apoio ou equipamentos tecnológicos, bem como com eventuais variações nos custos de financiamento ou de capital.

Risco operacional

Inclui riscos associados à execução diária do serviço, como avarias de viaturas, falhas operacionais, taxa de imobilização, sinistralidade, taxa de absentismo, interrupções de serviço ou aumento inesperado de custos operacionais.

Risco de infraestrutura

Relaciona-se com condições externas à operação direta do operador, como o estado da rede viária, obras públicas, congestionamento, alterações de circulação ou disponibilidade de interfaces e terminais.

Risco de política tarifária

Associado a decisões da autoridade pública que afetem o nível das tarifas, a introdução de títulos sociais, descontos ou políticas de integração tarifária que possam alterar o nível de receitas.

Risco financeiro e macroeconómico

Inclui fatores como inflação, variações nas taxas de juro, flutuações económicas ou alterações nas condições de financiamento.

Risco de força maior e eventos extraordinários

Refere-se a eventos imprevisíveis e externos ao contrato, como pandemias, catástrofes naturais, crises energéticas, conflitos internacionais ou outras circunstâncias anormais que possam afetar significativamente a prestação do serviço.

Riscos Próprios: definição e delimitação

Relativamente aos riscos próprios, e pela importância que os mesmos podem assumir, como anteriormente analisado, e considerando o entendimento de que os mesmos correspondem à parcela de risco económico e operacional que, nos termos do contrato e da natureza da atividade, deve permanecer na esfera do operador, por integrar a álea normal da exploração do serviço público de transportes, entende o regulador fazer uma análise mais pormenorizada que permita auxiliar as AT na sua definição e mensuração.

Nestes termos, e considerando-se como riscos próprios todas as variações previsíveis e razoavelmente expectáveis inerentes à execução contratual, designadamente oscilações correntes da procura, flutuações moderadas dos fatores de produção, níveis normais de absentismo, custos ordinários de manutenção, ineficiências operacionais imputáveis à gestão e demais contingências típicas do setor, a quantificação destes riscos deverá assentar em critérios objetivos, transparentes e auditáveis, com base no histórico da operação, em indicadores de mercado comparáveis e na matriz de repartição de riscos constante das peças concursais e do contrato.

Para o efeito, recomenda-se a definição de bandas de normalidade para cada variável crítica, considerando-se risco próprio toda a variação situada dentro desses limites.

Apenas os desvios que excedam manifestamente tais bandas, nomeadamente, por efeito de circunstâncias anormais, excecionais e imprevisíveis, deverão ser contabilizados no âmbito de mecanismos de reequilíbrio económico-financeiro ou de compensação extraordinária.

Deste modo, assegura-se uma adequada delimitação entre o risco contratual que o operador deve suportar e os impactos extraordinários que extravasam a álea contratual normal, promovendo-se simultaneamente a sustentabilidade financeira do contrato, a proteção do interesse público e a prevenção de situações de sobrecompensação.

A definição prévia e quantificada dos riscos próprios é, deste modo, essencial para a boa execução dos contratos de serviço público de transportes.

A aplicação deste princípio implica que apenas a parcela do impacto comprovadamente imputável ao evento extraordinário poderá relevar para efeitos de compensação ou reequilíbrio. Em contrapartida:

- prejuízos resultantes de ineficiência estrutural não devem ser transferidos para a entidade adjudicante;
- perdas decorrentes de má gestão não podem ser incluídas;
- riscos empresariais normais devem permanecer na esfera do operador;

Do ponto de vista da materialidade, apenas os efeitos efetivamente excecionais e externos devem ser objeto de tratamento extraordinário.

E do ponto de vista da proporcionalidade, a compensação nunca deve gerar sobrecompensação.

Proposta de Metodologia

A melhor metodologia para cálculo dos riscos próprios não deve ser, em regra, um método único e rígido, mas sim um modelo híbrido, que combine análise contratual, evidência histórica, técnicas estatísticas e validação económico-financeira, bem como aplicadas a um cenário base ajustado e corrigido por ineficiências e mitigações.

A solução tecnicamente mais robusta é a que assenta em três pilares complementares:

1. Matriz contratual de repartição de riscos – para definir quem suporta cada categoria de risco;
2. Bandas de normalidade suportadas por dados históricos – para quantificar a álea normal da atividade;

3. Modelo financeiro de desvios ajustados – para converter os impactos operacionais em efeitos económicos reais.

Esta combinação permite evitar arbitrariedade, reduzir litigância e assegurar rastreabilidade dos cálculos.

A metodologia proposta apresenta diversas vantagens, desde logo por assegurar um elevado grau de transparência na determinação e quantificação dos riscos próprios e dos impactos extraordinários. Trata-se igualmente de um modelo auditável, baseado em critérios objetivos, dados verificáveis e fórmulas rastreáveis, permitindo a validação dos resultados por entidades independentes.

Acresce que esta abordagem contribui para evitar situações de sobrecompensação, garantindo que apenas os impactos efetivamente extraordinários e não imputáveis ao operador sejam considerados para efeitos de reequilíbrio económico-financeiro.

Simultaneamente, respeita a repartição contratual de riscos previamente definida entre as partes, preservando a lógica económica subjacente ao contrato e a álea normal da atividade.

A metodologia revela-se ainda compatível com os princípios aplicáveis à contratação pública, nomeadamente os princípios da proporcionalidade, da boa gestão financeira, da igualdade e da concorrência.

Do ponto de vista jurídico, apresenta-se como uma solução defensável e tecnicamente fundamentada, reduzindo o risco de impugnações ou litígios decorrentes da determinação dos montantes compensatórios.

Por fim, trata-se de um modelo replicável e adaptável a futuros eventos excecionais, permitindo a sua reutilização em diferentes contextos de crise ou perturbação operacional, sem necessidade de reconstrução integral da metodologia de análise.

Deste modo, antes de qualquer cálculo financeiro, deve ser analisado o contrato, as peças concursais e os anexos económico-financeiros, de forma a

identificar riscos expressamente transferidos para o operador, riscos assumidos pela entidade adjudicante, mecanismos de revisão de preço, cláusulas de força maior, índices de atualização e KPI e níveis de serviço contratualizados, entre outros, ou seja, identificar os riscos próprios contratuais, de acordo com a matriz de riscos do contrato.

1.º Passo: Apuramento dos Riscos Próprios

Importa contudo, *à priori*, fazer-se uma correta delimitação das várias categorias fundamentais de risco, por forma a assegurar uma adequada repartição de responsabilidades e preservar o equilíbrio económico-financeiro contratual:

- Os Riscos próprios do operador, ou seja, aqueles que permanecem na sua esfera jurídica e económica, por integrarem a álea normal da atividade;
- Os Riscos extraordinários e imprevisíveis, decorrentes de circunstâncias excecionais, anormais e não antecipáveis, suscetíveis de fundamentar mecanismos de reequilíbrio económico-financeiro ou compensação;
- Os Riscos partilhados, cuja repartição entre as partes decorre de regras específicas previstas nas peças concursais ou no contrato.

A identificação e quantificação destas categorias deve obedecer a um conjunto de princípios base, destinados a assegurar rigor técnico, transparência e proporcionalidade.

Deste modo, o limite dos riscos próprios é o ponto a partir do qual o desvio deixa de ser normal e se torna extraordinário, sendo que esse limite deve ser objetivo, demonstrável e proporcional.

Indicam-se alguns exemplos de “riscos próprios”: (i) pequena quebra de procura; (ii) aumento normal de combustível; (iii) absentismo corrente; (iv) manutenção ordinária; (v) pequenas falhas operacionais; (vi) sazonalidade; (vii) inflação previsível não indexada; (viii) produtividade inferior ao *benchmark* por gestão interna, entre outros.

2.º Passo: Separação de causalidades

Nem toda a perda verificada durante um período de crise ou perturbação operacional resulta, automaticamente, do evento extraordinário invocado. A mera coincidência temporal entre o evento e o prejuízo não é, por si só, suficiente para estabelecer umnexo causal direto e integral.

Por esse motivo, a análise deve assentar numa clara separação de causalidades, distinguindo entre diferentes fatores que podem concorrer para o resultado económico observado, designadamente:

- Impacto direto do evento extraordinário – perdas ou acréscimos de custo que decorrem imediata e objetivamente da situação anormal (por exemplo, restrições legais de mobilidade, encerramento de infraestruturas, pandemia, catástrofe natural ou choque energético externo);
- Ineficiências internas já existentes – fragilidades operacionais anteriores ao evento, tais como baixos níveis de produtividade, elevadas taxas de imobilização, estrutura de custos desajustada, processos ineficientes ou desempenho inferior aos referenciais do setor;
- Falhas de gestão do operador – decisões inadequadas ou omissões imputáveis à gestão, como falta de planeamento, ausência de medidas de mitigação razoáveis, deficiente afetação de recursos, incumprimento de obrigações contratuais ou incapacidade de adaptação operacional;
- Riscos normais de mercado assumidos contratualmente – oscilações previsíveis e correntes da procura, variações moderadas dos custos de exploração, sazonalidade, inflação ordinária ou demais contingências típicas da atividade que o operador aceitou suportar ao formular a sua proposta.

Só através desta decomposição é possível assegurar que os mecanismos de compensação pública se destinam exclusivamente a neutralizar impactos verdadeiramente extraordinários e imprevisíveis,

evitando simultaneamente a cobertura de ineficiências privadas, a transferência indevida de riscos empresariais e situações de sobrecompensação.

A separação de causalidades constitui um requisito indispensável para qualquer metodologia séria de análise de risco contratual.

Todos os cálculos devem assentar em evidência documental, destacando-se: Contabilidade analítica, Dados operacionais, KPI históricos, dados de Bihética, Custos unitários, Escalas de serviço, Provas externas do evento, entre outros.

3.º Passo: Cenário normal

Construção do cenário normal esperado:

O cenário base deve resultar de uma combinação entre:

- a) **Histórico comparável** - Média móvel dos últimos 3 a 5 anos.
- b) **Tendência estrutural** - Evolução real da procura, da rede, da frota e da população servida.
- c) **Correções económicas** - inflação; RMMG; preço médio energia; alterações regulatórias previsíveis, etc.

4.º Passo: Definição de bandas de normalidade | Quantificação da Faixa de Normalidade

A adoção de bandas de normalidade baseadas em dados históricos e indicadores verificáveis permite delimitar, de forma tecnicamente robusta, aquilo que o operador deve suportar no âmbito da gestão normal da atividade e aquilo que, por exceder a álea contratual ordinária, podendo fundamentar medidas de reequilíbrio económico-financeiro.

Nesta medida, a separação de causalidades constitui um requisito indispensável para qualquer metodologia séria de análise de risco contratual.

Esta é a fase central do cálculo dos riscos próprios, na medida em que as “bandas normais” de variação não devem ser arbitrárias; idealmente devem resultar de dados históricos, associados a drivers operacionais, bem como a *benchmarks* contratuais.

Uma banda normal deve cumprir 3 coisas:

- Base empírica → dados históricos (3–5 anos mínimo);
- Separar tendência vs volatilidade;
- Excluir choques extraordinários (COVID, guerra, etc.).

Cada variável deve ter uma faixa normal de oscilação baseada em:

- histórico estatístico;
- benchmark setorial;
- previsibilidade económica;
- natureza da rubrica.
- Fórmula recomendada.

Análise histórica (preferencial)

Usar 3 a 5 anos de dados mensais/trimestrais.

Exemplo: Receita tarifária

Ano	Desvio vs Média
2021	-2,1%
2022	+3,4%
2023	-1,8%
2024	+4,0%

Se a oscilação normal observada foi até $\pm 4\%$, essa pode ser a banda normal.

Logo, até 4% de perda é risco próprio.

Volatilidade estatística

Pode usar-se:

- desvio padrão
- percentil 90
- intervalo de confiança

Exemplo:

- Média de procura = 1.000.000 passageiros/mês
- Desvio padrão = 35.000
- Faixa normal $\approx \pm 3,5\%$

Benchmark setorial

- Comparar com outros operadores equivalentes em Portugal ou na União Europeia.

LIMITES INDICATIVOS POR CATEGORIA

Limites indicativos por categoria

Procura / Receita

Em muitos contratos, pode admitir-se como risco próprio algo como:

±3% a ±5% (mercado estável)

±5% a ±8% (mercado mais volátil)

Queda de 30% não é normalmente risco próprio.

Energia / Combustível

±5% a ±10% pode ser risco normal

(depende da volatilidade e existência de indexação)

Choques de +40% tendem a exceder risco normal.

Custos laborais

atualizações salariais previsíveis = risco próprio

imposição legal excecional e abrupta = pode ser extraordinário

Manutenção

manutenção corrente = operador

dano massivo causado por evento externo = extraordinário

Absentismo

taxa histórica normal = operador

surto pandémico fora de escala = excesso extraordinário

Exemplo completo

Receita esperada anual: 12 M€

Queda real: 18%

Se banda normal = 5%

Risco próprio:

$12 \text{ M€} \times 5\% = 0,6 \text{ M€}$

Perda total:

$12 \text{ M€} \times 18\% = 2,16 \text{ M€}$

Parcela extraordinária:

$2,16 - 0,6 = 1,56 \text{ M€}$



Sugestão adicional:

Índice de Responsabilidade do Operador (IRO)

$IRO = \text{Peso das falhas internas} / \text{Impacto total}$

Escala:

IRO	Interpretação
0–10%	impacto maioritariamente externo
10–25%	risco misto
>25%	impacto relevante imputável ao operador

Pode ser usado para modular compensação final.

Apresenta-se a título ilustrativo um exemplo do que poderá ser o exercício que se propõe.

Risco	Indicador	Banda Normal	Excesso Extraordinário
Procura	Receita	±5%	>5%
Energia	€/litro	±8%	>8%
Absentismo	% RH	até média +2 pp	acima disso
Custos manutenção	€/km	±6%	>6%

5.º Passo - Separar risco próprio de impacto extraordinário:

Só o desvio acima da banda normal é extraordinário.

Exemplo completo

Receita

- Receita esperada = 10 M€
- Receita real = 7 M€
- Perda total = 3 M€
- Banda normal = 5%

Risco próprio: $10 \text{ M€} \times 5\% = 0,5 \text{ M€}$

Parcela extraordinária: $3 \text{ M€} - 0,5 \text{ M€} = 2,5 \text{ M€}$

6.º Passo: Medição dos desvios reais

Nesta etapa, devem ser tidas em conta as ineficiências internas, para que as mesmas sejam excluídas.

Ou seja, antes de se apurar qualquer compensação ou reequilíbrio económico-financeiro, devem ser retirados do cálculo todos os impactos negativos que resultem de fatores imputáveis ao próprio operador e não do evento extraordinário.

O mesmo será dizer que o concedente ou a entidade pública não deve suportar custos acrescidos ou perdas financeiras que derivem de má gestão, ineficiência operacional ou incumprimentos internos, ainda que tenham ocorrido no mesmo período da crise.

O objetivo desta etapa, é o de garantir que apenas são considerados para eventual compensação os prejuízos causados por fatores externos, excecionais e imprevisíveis, evitando a transferência para o setor público de encargos que pertencem à esfera normal de responsabilidade empresarial do operador.

Esta etapa é essencial, na medida em que (i) Evita sobrecompensação - o operador não recebe por custos que poderia evitar; (ii) Protege o interesse público - os recursos públicos cobrem apenas impactos externos; (iii) Incentiva a eficiência - o operador mantém o incentivo à boa gestão; e (iv) Reduz litígios - por ser uma metodologia objetiva e auditável.

Importa por isso clarificar alguns conceitos, que se traduzem na tabela que se segue.



Conceito	Significado
Impacto extraordinário	perda causada pelo evento
Ineficiências	erros do operador (não compensáveis)
Mitigações	medidas tomadas pelo operador para reduzir impacto
Benefícios	ganhos indiretos resultantes da crise

7.º Passo: Excluir ineficiências internas

Esta etapa corresponde ao ajustamento final do impacto extraordinário, muitas vezes designada por dedução de mitigações e benefícios colaterais.

Na prática, significa que, depois de apurados os impactos extraordinários (e já excluídas as ineficiências internas), é necessário reduzir esse valor pelos efeitos positivos ou poupados que o operador teve durante o mesmo período.

Esta etapa pretende garantir que o operador seja compensado por perdas “brutas” quando, na realidade, parte dessas perdas foi naturalmente compensada por reduções de custos ou apoios recebidos, ou seja, pretende calcular o impacto líquido real.

Deste modo, antes de se apurar qualquer montante de compensação ou reequilíbrio económico-financeiro, devem ser retirados do cálculo todos os impactos negativos que resultem de fatores imputáveis ao próprio operador e não ao evento extraordinário.

Assim, o concedente ou a entidade pública não deve suportar custos acrescidos ou perdas financeiras que derivem de má gestão, ineficiência operacional ou incumprimentos internos, ainda que tenham ocorrido no mesmo período da crise.

O objetivo desta etapa é o de garantir que apenas são considerados para eventual compensação os prejuízos causados por fatores externos, excecionais e imprevisíveis, evitando a transferência para o setor público de encargos que pertencem à esfera normal de responsabilidade empresarial do operador.

Exemplos típicos

1. Gestão operacional deficiente

- escalas mal dimensionadas;
- excesso de horas extraordinárias evitáveis;
- afetação ineficiente de motoristas ou viaturas;
- circuitos redundantes sem racionalização.

2. Compras e contratação ineficientes

- aquisição de combustível acima do preço de mercado sem justificação;
- contratos de manutenção desvantajosos.

3. Falhas de manutenção

- avarias recorrentes por manutenção preventiva insuficiente;
- imobilização excessiva de frota.

4. Incumprimento contratual

- não realização da oferta prevista;
- incumprimento de KPI;
- falhas de qualidade de serviço que agravem a perda de procura.

5. Estrutura administrativa excessiva

- custos indiretos desproporcionados;
- duplicação de funções;
- produtividade inferior ao benchmark do setor.



8.º Passo - Ajustamento por mitigações e benefícios

Esta etapa serve para “limpar” o impacto extraordinário, retirando tudo o que o operador conseguiu poupar, recebeu de terceiros, ou beneficiou indiretamente, garantindo que a compensação final corresponde apenas ao prejuízo líquido efetivo.

Exemplos:

- redução de km;
- poupança combustível;
- apoios públicos;
- menos sinistralidade;
- diferimento de investimentos.

No apuramento do impacto elegível, importa deduzir todos os efeitos positivos ou poupanças que tenham ocorrido no mesmo período, por forma a refletir o impacto líquido real. Desde logo, deve ser considerada a redução de quilómetros produzidos, na medida em que uma diminuição da oferta, traduzida em menos carreiras ou menor frequência, implica, naturalmente, uma redução de custos variáveis, menor desgaste dos ativos e menor consumo

energético, gerando assim poupanças que devem ser abatidas ao impacto apurado.

Do mesmo modo, deve ser contabilizada a poupança em combustível ou energia, decorrente da menor operação. Por exemplo, se o consumo esperado fosse de 5 milhões de euros e o consumo real se situar em 3,5 milhões de euros, a poupança de 1,5 milhões de euros deve ser considerada como fator de redução do impacto.

Acrescem ainda os apoios públicos recebidos, designadamente quaisquer financiamentos extraordinários atribuídos para compensar efeitos da mesma natureza, como por exemplo apoios do FA ao aumento extraordinário de combustíveis, ou mecanismos de apoio ao emprego, como o lay-off. A dedução destes montantes é essencial para evitar situações de dupla compensação.

Deve igualmente atender-se à redução da sinistralidade, uma vez que uma menor circulação tende a originar menos acidentes, com conseqüente diminuição de custos com reparações, prémios de seguro e indemnizações, configurando um ganho indireto que importa deduzir.

Por fim, deve considerar-se o eventual diferimento de investimentos, como a manutenção pesada, a renovação de frota ou outros investimentos de capital



programados. O adiamento destes encargos traduz-se num alívio temporário de custos ou de necessidades de financiamento, devendo esse efeito ser refletido no cálculo.

Todos estes elementos entram na fase final do modelo, após a determinação dos impactos extraordinários e a exclusão das ineficiências internas, sendo deduzidos para apurar o montante efetivamente elegível para compensação.

Esta etapa é crítica, na medida em que evita a sobrecompensação, pois sem esta dedução, o operador poderia receber mais do que aquilo que perdeu.

A mesma reflete o impacto real, captura o efeito líquido da crise, alinha incentivos e o operador continua motivado a reduzir custos.

Fórmula final recomendada

Compensação Elegível = (Impactos Extraordinários) – Ineficiências – Mitigações – Benefícios

Conceito	Significado
Impacto extraordinário	perda causada pelo evento
Ineficiências	erros do operador (não compensáveis)
Mitigações	medidas tomadas pelo operador para reduzir impacto
Benefícios	ganhos indiretos resultantes da crise

Esta metodologia destaca-se por reunir um conjunto de atributos que a tornam particularmente adequada e robusta para o cálculo dos riscos próprios.

Em primeiro lugar, do ponto de vista técnico, assenta na utilização de dados reais e em métodos estatísticos, garantindo maior objetividade e rigor analítico.

Em segundo lugar, apresenta consistência jurídica, na medida em que respeita o conteúdo do contrato e a repartição de riscos nele estabelecida.

Acresce ainda a sua solidez financeira, ao evitar situações de sobrecompensação e assegurar que apenas são considerados os impactos efetivamente extraordinários.

Trata-se, igualmente, de uma metodologia auditável, podendo ser verificada por entidades independentes com base em critérios claros e documentados.

Por outro lado, importa evitar abordagens menos rigorosas, como a utilização exclusiva de médias históricas, que tende a ser excessivamente simplista e incapaz de captar dinâmicas estruturais.

Deve igualmente afastar-se a mera negociação política, desprovida de fundamentação técnica, bem como a prática de compensar indiscriminadamente todos os impactos, o que seria juridicamente inadequado e financeiramente insustentável.

De igual modo, não é aceitável transferir integralmente os riscos para o operador, sobretudo em contextos de eventos excecionais, por tal violar o princípio do equilíbrio económico-financeiro contratual.

Em síntese, a metodologia mais adequada assenta num modelo híbrido de natureza contratual, estatística e financeira, centrado na definição de bandas de normalidade por variável, aplicadas a um cenário base devidamente ajustado e corrigido por ineficiências internas e medidas de mitigação.

Nesta medida, e em estreita articulação com esta questão, enquadram-se igualmente as sugestões relativas ao modelo financeiro, o qual, quanto mais granular, detalhado e discriminado for, mais facilitará e otimizará todo este processo.

Trata-se, no nosso entender, do modelo mais sólido para contratos públicos de transporte em Portugal, alinhado com as melhores práticas adotadas no contexto europeu.



Mecanismo de Correção em Caso de Sobrecompensação

Recomenda-se que os CSP de 2.^a geração passem a integrar um mecanismo contratual de correção financeira *ex post* destinado a prevenir e a eliminar situações de sobrecompensação.

Sempre que a verificação periódica (trimestral/semestral)¹⁹² demonstre que a compensação atribuída ultrapassou o custo líquido das OSP acrescidas do lucro razoável definido e admissível, o montante excedentário deve ser objeto de restituição ou dedução em pagamentos futuros.

Este mecanismo assume natureza corretiva e não sancionatória, constituindo garantia de conformidade com o direito europeu e de proteção do interesse público.

A AMT recomenda que o mesmo deve ficar devidamente previsto em contrato, quer em caso de sobrecompensação como de subcompensação, tal como a periodicidade de avaliação do mesmo.

Descarbonização da Frota e Sustentabilidade do Transporte Público

A frota afeta à execução dos contratos de SPTP constitui um elemento central da eficiência operacional, da sustentabilidade ambiental e económica, bem como da qualidade do serviço. A sua gestão, composição e renovação assumem relevância estratégica no quadro dos CSP de 2.^a geração, na medida em que condicionam: o modelo financeiro, o desempenho do operador, a atração dos utilizadores e o cumprimento das metas nacionais e europeias em matéria de descarbonização e transição energética.

A frota representa, simultaneamente, um ativo operacional e um instrumento de política pública, sendo o principal vetor de materialização dos compromissos estruturais em matéria de sustentabilidade, inovação e eficiência energética. A

adequação da frota às características do território e da procura é, por isso, um requisito essencial para garantir a racionalização da oferta, a equidade territorial e a otimização do serviço. Tal adequação deve resultar de uma planificação integrada pela AT, que assegure a correspondência entre o perfil de mobilidade do território, o dimensionamento da frota e os objetivos de eficiência ambiental, elementos que devem constar do relatório de fundamentação.

No contexto atual, marcado pela transição para uma economia de baixo carbono, a renovação da frota constitui uma das dimensões mais visíveis e mensuráveis do compromisso do setor com a mobilidade sustentável.

Assim os CSP devem, incorporar obrigações progressivas de substituição de veículos convencionais por veículos limpos e de emissões nulas, em conformidade com o Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro¹⁹³.

A definição destas metas deve ser acompanhada de mecanismos contratuais claros de monitorização e reporte, que permitam à AT avaliar, de forma objetiva e periódica, o grau de cumprimento das obrigações ambientais e a evolução tecnológica da frota. Esta monitorização deve estar articulada com indicadores de desempenho relativos ao consumo energético, às emissões de CO₂ e outros gases poluentes, à idade média dos veículos, à fiabilidade técnica e à disponibilidade operacional da frota.

Elementos que deverão estar devidamente definidos, fundamentados e contemplados no modelo financeiro em sede de Concurso.

A modernização tecnológica da frota não se limita à dimensão ambiental. Deve incluir a digitalização e automatização de sistemas de bordo, a introdução de tecnologias de informação e comunicação (TIC) para apoio à condução, bilhética eletrónica e monitorização em tempo real (ITS), bem como o reforço das condições de acessibilidade, conforto e segurança dos passageiros. A incorporação de

¹⁹² Trata-se de uma recomendação, podendo as AT optar quer pela periodicidade da revisão quer pelos acertos decorrentes da mesma.

¹⁹³ Transpõe a Diretiva (UE) 2019/1161, estabelecendo o regime jurídico relativo à promoção de veículos de transporte rodoviário limpos a favor da mobilidade com nível baixo de emissões.



tecnologia inteligente nos veículos deve ser acompanhada por capacitação técnica dos operadores e por planos de manutenção preventiva, assegurando a fiabilidade e a longevidade dos ativos.

Importa ainda garantir que a renovação e manutenção da frota devem ser economicamente sustentáveis, não impondo encargos desproporcionais ao operador ou à AT. Neste sentido, a estrutura de compensações públicas deve reconhecer e refletir o custo associado à transição energética, ao longo do ciclo de vida do material circulante e não apenas ao prazo contratual – **garantindo que os ativos, as viaturas neste caso concreto, possam permanecer ao serviço dos territórios mesmo quando há rotatividade de operadores.**

Deve ainda incluir, quando adequado, mecanismos de partilha de investimento ou incentivos contratuais específicos para a aquisição de veículos de emissões baixas ou nulas. A sustentabilidade ambiental e a sustentabilidade económica devem ser encaradas como dimensões complementares e mutuamente reforçáveis.

O planeamento da frota deve igualmente considerar a diversidade funcional dos veículos, garantindo uma oferta ajustada à heterogeneidade da procura, com diferenciação por tipologias (urbana, interurbana, escolar, transporte flexível) e adequação às condições geográficas e demográficas dos territórios abrangidos (consumos e quilómetros em vazio). A aposta em veículos de menor capacidade, em rotas de baixa densidade, ou em soluções modulares e adaptáveis, pode constituir uma estratégia eficaz para melhorar a eficiência energética e operacional e racionalizar o uso de recursos públicos.

Não basta que uma determinada percentagem da frota seja composta por veículos de baixas ou zero emissões. Torna-se igualmente necessário assegurar que essas viaturas são efetivamente afetadas às linhas com maior produção de veículo.kilómetro, maximizando assim o seu impacto operacional e ambiental. Tal abordagem permite, por um lado, beneficiar de menores custos energéticos e de manutenção destas viaturas e, por outro, garantir um

contributo mais significativo para os objetivos de descarbonização do sistema de transportes.

Em síntese, a frota deve ser encarada não apenas como um instrumento operacional, mas como um ativo estratégico de política pública, cuja composição e gestão determinam o grau de cumprimento das obrigações ambientais, a qualidade percebida pelo utilizador e a eficiência económica da operação.

Através de CSP 2.0 devidamente estruturados, é possível alinhar os objetivos ambientais e tecnológicos com a viabilidade económica e a estabilidade contratual, assegurando que a frota (independentemente de pública e/ou privada) ao serviço do transporte rodoviário de passageiros se converte num vetor de transição ecológica, inovação e qualidade de serviço, com vista a um modelo de mobilidade sustentável e de interesse público.

Adaptação dinâmica da frota ao longo do prazo contratual

A adaptação dinâmica da frota constitui uma das dimensões mais relevantes da modernização dos contratos de SPTP, assumindo particular importância na eficiência global do sistema de transportes e na otimização da relação entre oferta e procura. O modelo de frota dinâmico, adaptado à rede proposta pela AT em sede de procedimento concursal e ajustável às variações da procura ao longo do tempo, representa uma evolução qualitativa significativa face a abordagens tradicionais centradas apenas em parâmetros estáticos, como a idade média ou o número total de veículos.

A valorização da frota não pode, por conseguinte, esgotar-se na contabilização de veículos disponíveis nem na simples aferição da sua idade média. Embora tais indicadores sejam relevantes para aferir a fiabilidade técnica e a eficiência energética, revelam-se insuficientes para avaliar a verdadeira capacidade operacional do sistema, bem como o efetivo contributo para a descarbonização.

O que se impõe, cada vez mais, é a avaliação da coerência entre a configuração da frota e a procura efetiva, em função das características da rede, dos



períodos de pico (*on peak* e *off peak*) e das variações sazonais ou territoriais.

Um modelo de frota verdadeiramente dinâmico permite ajustar a operação às condições reais de mobilidade, sem necessariamente aumentar o volume de quilómetros percorridos. Em muitos casos, a simples substituição de veículos de menor capacidade por veículos de maior dimensão em corredores de elevada procura ou em períodos de maior afluência assegura um acréscimo de oferta e de eficiência com menor impacto financeiro e ambiental.

Este modelo promove, assim, uma gestão inteligente da capacidade, garantindo que os recursos são aplicados onde são mais necessários e que o serviço público responde de forma equilibrada às exigências dos utilizadores e às metas de sustentabilidade.

A integração desta lógica de adaptação dinâmica no processo de adjudicação e na execução contratual introduz incentivos relevantes para a eficiência operacional e ambiental.

Ao valorizar-se a flexibilidade da frota e a capacidade de resposta às oscilações previsíveis da procura, mediante planeamento em sede de modelo, permite que se criem estímulos para que os operadores planeiem e giram a sua atividade de forma mais flexível e proativa, explorando a complementaridade entre diferentes tipologias de veículos (por exemplo, articulados, standard, min, etc), de acordo com o perfil da rede e as variações do mercado e não apenas em função da rentabilidade específica de cada linha.

Tal abordagem contribui para uma utilização mais racional da infraestrutura, evita custos operacionais desnecessários, melhora a fiabilidade do serviço e reduz as emissões por passageiro.kilómetro, em conformidade com os princípios de eficiência energética e sustentabilidade ambiental. Ao mesmo tempo, reforça o conforto e a previsibilidade da experiência do passageiro, promovendo a confiança e a adesão ao TP.

A introdução de critérios que valorizem a adaptação dinâmica da frota nos processos de avaliação e adjudicação constitui, portanto, uma ferramenta estratégica de política pública. Permite alinhar as decisões operacionais com as metas de eficiência e descarbonização, estimulando a inovação e a melhoria contínua. Ao integrar este critério na matriz de avaliação, privilegia-se não apenas a modernização tecnológica da frota, mas, sobretudo, a sua capacidade de servir, de forma eficaz, flexível e sustentável, as reais necessidades de mobilidade da população.

Em síntese, através da consagração nos contratos de 2.^a geração de uma frota dinâmica e adaptável, assegura-se uma oferta mais racional, ambientalmente responsável e ajustada à procura, promovendo um sistema de mobilidade pública resiliente, eficiente e centrado no cidadão.

Descarbonização do Transporte Rodoviário de Passageiros¹⁹⁴

A descarbonização do setor dos transportes constitui atualmente um dos principais desafios estruturais das políticas públicas de mobilidade, assumindo particular relevância no contexto das metas europeias de redução de emissões de gases com efeito de estufa. A concretização destes objetivos implica uma transformação progressiva do modelo energético associado ao transporte rodoviário, envolvendo um conjunto alargado de intervenientes institucionais e operacionais.

O Decreto-Lei 86/2021, de 19 de outubro, estabelece o regime jurídico relativo à promoção de veículos de transporte rodoviário limpos a favor da mobilidade com nível baixo de emissões, onde são estabelecidos “critérios ecológicos” no que respeita à percentagem mínima de veículos pesados “limpos” (autocarros) para o transporte de passageiros, em procedimentos de contratação pública abrangidos pelo regime de concorrência pelo mercado, no âmbito do Regulamento e do RJSPTP.

¹⁹⁴ European Commission (2020). Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future; European Environment Agency – EEA (2023).

Transport and Environment Report; UITP – International Association of Public Transport (2021). Public Transport as a Driver of Sustainable Mobility; UITP (2022). Electric Buses in Europe: Market Trends and Total Cost of Ownership.



Para efeitos do cálculo dos “objetivos mínimos”, cuja responsabilidade cabe ao Estado, o legislador nacional adotou uma solução distinta da prevista na Diretiva. Neste caso, os limiares são definidos a nível nacional, aplicáveis ao Estado no seu conjunto, não correspondendo, portanto, a um limite que se aplique individualmente a cada contrato abrangido pelo novo regime.

No entanto, é de salientar que os CSP não são, naturalmente, iguais - e os objetivos europeus de descarbonização no setor dos transportes podem ser alcançados de diversas formas, tendo em conta as características específicas de cada sistema de transportes e de cada território abrangido.

A AMT aquando da publicação do referido diploma pronunciou-se junto da tutela apresentando algumas questões que nos parece relevante aqui relembrar:

- Restringe as opções disponíveis para cada AT ou entidade adjudicante, responsáveis pelo pagamento de compensações aos operadores;

- Não considera mecanismos que permitam aplicar a lógica de adaptação e repartição de esforços prevista na Diretiva, no âmbito do cumprimento das metas e objetivos globais de descarbonização do setor dos transportes, em particular no que respeita ao transporte coletivo rodoviário de passageiros, não se vislumbrando como a ausência de critérios de diferenciação pode ser ultrapassada com a mera atribuição de financiamento.

“Considerando que deve existir entre os diversos contratos, diferenciação face aos seus termos concretos e relativos, e que a sua não existência não contribui para o cumprimento dos objetivos nacionais e não representa uma consideração equitativa das especificidades dos diversos territórios e respetivos sistemas de transporte público, importa rever os termos do Decreto-Lei n.º 86/2021, de 19 de outubro, para que seja possível, de forma objetiva, proceder à sua aplicação e ponderar, devidamente, os impactos das opções tomadas no que respeita a veículos rodoviários mais limpos, quer do ponto de vista do Estado, quer das



autoridades de transportes / entidades adjudicantes, quer ainda dos operadores do mercado dos serviços de transporte público de passageiros”.

“Considera-se que devem ser expressamente previstos critérios, objetivos e equitativos para a referida repartição de esforços, tendo em conta aspetos sugeridos pelo próprio texto do normativo europeu, considerando “as diferenças em termos de capacidade económica, dos veículos.kilómetro produzidos, da densidade populacional, das características dos sistemas de transporte e do impacto em matéria de descarbonização dos transportes e redução da poluição atmosférica”.

Embora os diferentes atores do setor: AT, Operadores, Entidades Reguladoras e Administração Central, assumam responsabilidades distintas neste processo, os respetivos interesses são, em larga medida, convergentes. Nesse sentido, a articulação institucional e a cooperação entre os diversos níveis de governação revelam-se determinantes para assegurar uma transição energética eficaz e para permitir ao país cumprir os compromissos assumidos no quadro das políticas europeias de descarbonização.

No contexto europeu, o setor dos transportes representa aproximadamente um quarto das emissões totais de gases com efeito de estufa, sendo o transporte rodoviário responsável pela maior parte dessas emissões. Segundo a Agência Europeia do Ambiente, cerca de 70% das emissões do setor dos transportes na União Europeia provêm do transporte rodoviário. Esta realidade tem conduzido a uma crescente prioridade política, a nível Europeu, atribuída à transição energética neste setor, nomeadamente através da promoção de tecnologias de propulsão de baixas ou zero emissões.

Neste enquadramento, a “Estratégia Europeia para a Mobilidade Sustentável e Inteligente” estabelece como objetivo a redução de 90% das emissões do setor dos transportes até 2050, sendo a eletrificação

do transporte rodoviário uma das principais linhas de ação identificadas pela Comissão Europeia.

No caso do transporte público rodoviário de passageiros, a descarbonização das frotas assume particular relevância, não apenas pelo seu contributo direto para a redução de emissões, mas também pelo seu potencial de indução de comportamentos de mobilidade mais sustentáveis. De acordo com a UITP – International Association of Public Transport, o transporte público constitui um instrumento essencial para a descarbonização do sistema de mobilidade urbana, sendo capaz de reduzir significativamente as emissões por passageiro.kilómetro quando comparado com o transporte individual motorizado.

Contudo, a concretização das metas estabelecidas exige uma aceleração significativa do ritmo de transformação tecnológica. A progressividade observada até ao momento revela-se insuficiente para assegurar o cumprimento dos objetivos climáticos definidos para o setor dos transportes. A ambição associada a esta transição energética exige, por conseguinte, uma maior convergência de esforços entre os diferentes intervenientes, bem como um reforço dos instrumentos de financiamento, da capacitação técnica e da articulação institucional entre as entidades responsáveis pela organização e regulação do sistema de transportes.

Importa igualmente reconhecer que o processo de descarbonização implica investimentos significativos em material circulante tecnologicamente mais avançado. Embora os veículos de propulsão elétrica apresentem maior eficiência energética¹⁹⁵ bem como menores emissões e custos de manutenção, o seu custo de aquisição¹⁹⁶ é substancialmente superior ao das viaturas movidas a combustíveis fósseis. Esta diferença de custo constituiu, numa fase inicial, um dos principais constrangimentos à sua adoção generalizada no setor.

Não obstante, a evolução tecnológica verificada nos últimos anos, bem como o aprofundamento do

¹⁹⁵ Uma viatura elétrica consome três vezes menos que uma viatura a combustíveis fósseis.

¹⁹⁶ Da prospeção de mercado feita pela AMT (apenas neste âmbito), o custo de aquisição de uma viatura a combustível fóssil ronda os 190 mil euros e uma viatura elétrica cerca de 400 mil euros.



conhecimento técnico associado às soluções de mobilidade elétrica, permitem atualmente identificar de forma mais clara as vantagens operacionais e económicas destas tecnologias. As viaturas elétricas apresentam, em regra, menores consumos energéticos para a realização do mesmo número de quilómetros quando comparadas com viaturas de combustão interna. Adicionalmente, o custo unitário da energia elétrica tende a ser inferior ao dos combustíveis fósseis, apresentando também menor exposição às volatilidades geopolíticas que caracterizam os mercados internacionais de combustíveis.

Acresce ainda, que os custos de manutenção das viaturas elétricas tendem a ser inferiores, em virtude da menor complexidade mecânica destes veículos. Enquanto as viaturas de combustão interna apresentam frequentemente um aumento significativo dos custos de manutenção após os 2 primeiros anos de operação, os veículos elétricos evidenciam um perfil de manutenção mais estável ao longo do seu ciclo de vida.

Ainda assim, a adoção destas tecnologias implica enfrentar alguns desafios de natureza operacional e infraestrutural. Entre estes destacam-se a necessidade de garantir a disponibilidade de infraestruturas de carregamento adequadas, a gestão do ciclo de vida das baterias e a adaptação das instalações operacionais dos operadores. Não obstante, importa salientar que a questão da autonomia dos veículos elétricos, tradicionalmente apontada como uma das principais limitações desta tecnologia, tem vindo a ser progressivamente mitigada em resultado dos avanços tecnológicos registados nos últimos anos.

Neste contexto, a descarbonização do setor assume claramente a natureza de um imperativo estratégico nacional, com implicações de natureza ambiental, económica e legislativa, designadamente no que respeita ao reforço dos atuais instrumentos de financiamento e/ou criação de outros mecanismos financeiros de apoio que viabilizem esta transição energética.

Recomenda-se ainda que sejam definidos parâmetros que permitam distribuir os “esforços” entre regiões e contratos, considerando as diferenças em termos de capacidade económica, densidade populacional, veículos.kilómetro produzidos, as características dos sistemas de transporte, bem como o contributo para as políticas em matéria de descarbonização e redução da poluição atmosférica, entre outros.

Aspetos operacionais associados à transição energética

A mudança de paradigma associada à introdução de frotas de propulsão elétrica no transporte público rodoviário suscita igualmente um conjunto de questões operacionais que importa considerar no âmbito da modelação e execução dos CSP e que impactam na eficiência do sistema.

Em primeiro lugar, assume particular importância a **formação adequada dos motoristas** para a condução eficiente de veículos elétricos. A operação destes veículos apresenta características específicas, designadamente no que respeita à gestão da regeneração energética, à otimização da autonomia e à utilização eficiente dos sistemas eletrónicos embarcados. Neste contexto, em sede de elaboração dos Cadernos de Encargos, as Autoridades de Transportes deverão prever a obrigatoriedade de programas de formação específicos, bem como assegurar mecanismos de acompanhamento da sua efetiva realização.

Contudo por forma a garantir que efetivamente esta formação ocorre é necessário que no catálogo nacional de qualificações, sejam criadas unidades de competência específica para este fim, pelo que recomendamos ao IIEFP esta proposta.

Em segundo lugar, importa garantir uma adequada afetação das viaturas elétricas à rede de transporte, privilegiando a sua utilização em linhas e serviços com maior procura. Esta abordagem permite maximizar os ganhos de eficiência energética e ambiental associados a estas tecnologias, assegurando que o investimento realizado se traduz numa melhoria efetiva da eficiência sistémica do



serviço. Esta é claramente uma questão que deve ser garantida em sede de concurso, bem como na execução contratual – os veículos.kilómetros realizados pelas viaturas elétricas por passageiro.kilómetro.

Adicionalmente, a estratégia de descarbonização deverá ser acompanhada por **medidas de promoção da utilização do transporte público, captando e fidelizando mais passageiros**. Os benefícios ambientais da transição energética apenas se concretizam plenamente se forem acompanhados por uma efetiva transferência modal do TI para o TP. Assim, as estratégias de descarbonização deverão ser articuladas com políticas de captação e fidelização de passageiros.

Outro aspeto relevante prende-se com a duração do ciclo de vida útil das viaturas elétricas, que tende a ser significativamente superior à duração habitual dos contratos de serviço público, geralmente estabelecidos entre cinco a sete anos, e em alguns casos num máximo de dez anos.

Neste contexto, deverá ser considerada, nos CSP, a possibilidade de reversão dos bens afetos ao serviço público para a AT no termo do prazo contratual, permitindo assegurar a continuidade da utilização destes ativos ao longo do seu ciclo de vida útil ao serviço dos territórios.

Financiamento da transição energética

No domínio do financiamento, importa reconhecer que nem todas as AT dispõem da mesma capacidade financeira para suportar os custos associados à transição energética, nomeadamente o reflexo no preço por quilómetro resultante da amortização dos investimentos em material circulante elétrico, bem como dos juros associados ao financiamento para a sua aquisição.

¹⁹⁷ O mercado de aquisição de material ferroviário é complexo e pouco concorrencial, devido ao número reduzido de fornecedores, alta especialização e grandes barreiras financeiras e regulatórias. O acesso ao material circulante é essencial para permitir concorrência real, mas constitui um grande obstáculo para novos operadores, por exigir investimentos elevados, prazos longos e processos complexos. Para mitigar estas dificuldades, existem soluções como a separação entre a prestação do serviço e a propriedade dos ativos. Destacam-se dois instrumentos principais: ROSCOs (rolling stock companies) - empresas que financiam e alugam comboios, que reduzem riscos e custos e Pools públicos de frota (Autoridades de Transporte), que permitem reutilização

Neste contexto, poderão ser consideradas algumas medidas complementares com vista a mitigar estas assimetrias e a promover uma implementação mais equilibrada do processo de descarbonização, uma de ordem prática de cada uma das AT e outra que implicará uma articulação institucional central

Em primeiro lugar, ao nível da **modelação económico-financeira dos contratos**, importa assegurar que cada fator de produção seja atualizado de acordo com o respetivo índice de referência. Assim, por exemplo, variações no preço dos combustíveis fósseis não deverão impactar o custo unitário por quilómetro das viaturas elétricas, mas apenas o custo associado à operação de viaturas de combustão interna.

Em segundo lugar, poderá revelar-se vantajosa a **promoção de mecanismos de aquisição conjunta** de material circulante¹⁹⁷, designadamente através da criação de uma **Central de Compras Nacional**. Este instrumento poderá gerar economias de escala revelantes, reduzindo o preço unitário dos veículos através da agregação da procura por parte de diferentes AT e/ou operadores, reforçando simultaneamente o poder negocial junto dos fabricantes. Trata-se de uma proposta que poderá ser objeto de articulação com o Governo e com as Autoridades de Transportes Intermunicipais (ATI).

Por último, revela-se igualmente pertinente a **realização de um estudo nacional de caracterização da frota** atualmente afeta aos vários CSP de transporte, com o objetivo de avaliar o estado atual da sua estrutura tecnológica e ambiental. Tal exercício permitiria identificar e ajustar o esforço de investimento necessário em cada região e contrato, bem como apoiar a definição de uma estratégia de transição energética mais equilibrada e territorialmente ajustada.

Estruturas de carregamento

e promovem concorrência mais equilibrada. Há também modelos financeiros que combinam fundos públicos, dívida e leasing para reduzir custos de capital. Contudo, não existe uma solução única, devendo as diferentes opções ser analisadas caso a caso, com base em critérios técnicos, económicos e concorrenciais. A promoção da concorrência deve ainda ser equilibrada com a eficiência global do sistema ferroviário, tendo em conta a sua natureza intensiva em capital e a forte interdependência entre os seus elementos, assegurando sempre a qualidade e a continuidade do serviço. Nesta medida, consideramos ser possível extrair algumas boas práticas aplicáveis ao transporte rodoviário.

No âmbito da descarbonização do transporte público rodoviário, importa ainda considerar o enquadramento regulatório europeu relativo ao desenvolvimento das infraestruturas de abastecimento de combustíveis alternativos, em particular o Regulamento (UE) 2023/1804 de 13 de setembro de 2023, relativo à implantação de infraestruturas de combustíveis alternativos.

Este regulamento estabelece objetivos e requisitos comuns para a implantação de infraestruturas de carregamento elétrico e de abastecimento de hidrogénio, assegurando que o desenvolvimento da

Nesse sentido, o regulamento sublinha a importância de os Estados-Membros desenvolverem **quadros de ação nacionais** que estabeleçam objetivos, metas e medidas de apoio ao desenvolvimento do mercado de combustíveis alternativos, incluindo a implantação das infraestruturas necessárias. Estes quadros deverão ser elaborados em articulação com as autoridades regionais e locais, bem como com os diferentes agentes económicos do setor, assegurando uma abordagem integrada e coerente ao desenvolvimento da mobilidade sustentável.

No contexto do transporte público rodoviário de



mobilidade de baixas ou zero emissões ocorre de forma coordenada à escala da União Europeia.

Uma das preocupações centrais do regulamento prende-se com a necessidade de evitar a introdução descoordenada de combustíveis alternativos no mercado, que poderia conduzir à fragmentação do mercado interno e criar barreiras ao investimento e à interoperabilidade das infraestruturas.

passageiros, este princípio assume particular relevância. A descarbonização das frotas, nomeadamente através da introdução de veículos elétricos ou, potencialmente, a hidrogénio, exige que o investimento em material circulante seja acompanhado por uma **planificação coordenada das infraestruturas energéticas e das instalações operacionais**.

Assim, as estratégias nacionais e regionais de mobilidade, bem como os CSP, devem articular-se



com os objetivos definidos a nível europeu, garantindo que a implantação das infraestruturas de carregamento ou abastecimento ocorre de forma planeada, interoperável e acessível.

Titularidade e Preços de referência dos principais ativos (Material circulante, Sistemas tecnológicos, PMO, entre outros)

Nos CSP de 2.^a geração, a definição do regime de titularidade, gestão e destino do material circulante assume relevância estratégica acrescida. A par desta questão devem ter-se em conta preços de referência/mercado. A forma como se encontra estruturada a posse dos ativos no mercado condiciona a viabilidade económica da operação, a continuidade do serviço público, as regras da concorrência, bem como o grau de concretização dos objetivos de descarbonização e inovação tecnológica.

O prazo contratual pode, neste domínio, ser uma variável crítica. Em múltiplos casos, a duração do contrato não é suficiente para permitir a amortização integral do investimento realizado na aquisição de viaturas, sobretudo face às novas exigências ambientais que impõem a substituição progressiva por veículos limpos ou de emissões nulas, com custos de aquisição significativamente mais elevados. Por outro lado, a construção de PMO e aquisição de sistemas tecnológicos é dispendiosa e nem sempre adequada dada a existência destes mesmos meios no mercado.

A externalização de serviços no setor do transporte público de passageiros surge como um instrumento de eficiência e modernização, sobretudo em áreas com forte componente tecnológica ou de grande exigência de investimento, como o Parque de Material e Oficinas (PMO), os sistemas de apoio à exploração (SAE) e os sistemas de bilhética. Nos CSP de 2.^a geração, a externalização pode ser uma mais-valia, mas deve ser sempre enquadrada de forma equilibrada, tendo em conta simultaneamente as necessidades do operador, as exigências da AT, a disponibilidade dos meios no mercado, bem como as questões concorrenciais associadas aos preços praticados.

Do lado do operador, a externalização pode trazer vantagens significativas. No PMO, a contratação de empresas especializadas permite aumentar a eficiência da manutenção e reduzir os custos fixos associados a infraestruturas próprias. Nos sistemas de apoio à exploração e na bilhética, a externalização oferece acesso a soluções tecnológicas de ponta e a serviços atualizados, que seriam difíceis de desenvolver internamente. Ao libertar recursos humanos e financeiros de tarefas especializadas, o operador pode concentrar-se no essencial da sua missão: assegurar a oferta de transporte público com qualidade, regularidade e segurança.

Do lado da AT, dependendo dos meios e da capacitação da AT, pode ser uma mais-valia. No que aos meios tecnológicos respeita, ficou demonstrado com a 1.^a geração de contratos que uma dependência excessiva da AT face ao operador pode dificultar a verificação da razoabilidade dos custos declarados e reduzir a margem de controlo público sobre ativos críticos, como os dados de bilhética ou os sistemas de monitorização da exploração. A AT deve, por isso, em caso de não ser titular dos mesmos, exigir mecanismos de reporte claros, cláusulas contratuais que assegurem o acesso pleno à informação em tempo real, bem como ou salvaguardar que permitam a migração de sistemas em caso de necessidade.

Para conciliar estas duas perspetivas, recomenda-se que o peso da externalização de serviços no conjunto da operação seja limitado a uma percentagem prudente dos custos operacionais totais. Salvaguardando o equilíbrio, por um lado permite ao operador beneficiar da especialização e inovação trazidas por prestadores externos, sem perder a capacidade mínima de gestão interna e de decisão autónoma, por outro oferece à autoridade a garantia de que a externalização não compromete a sustentabilidade nem a transparência do contrato.

A externalização deve, assim, ser entendida como um instrumento complementar e nunca substitutivo da capacidade do operador. O equilíbrio entre o recurso a prestadores externos e a manutenção de competências internas robustas é a chave para assegurar eficiência, inovação e qualidade no serviço,

enquanto se protege o interesse público e a confiança mútua entre operador e AT.

No que à frota respeita: o desfasamento entre o ciclo de vida económico dos veículos e o prazo contratual pode dificultar a recuperação integral do investimento, gerando relutância por parte dos operadores em investir em frotas inovadoras e sustentáveis. Sem mecanismos compensatórios adequados e previsíveis, o operador tenderá a privilegiar soluções de menor custo inicial, mas menos alinhadas com os objetivos públicos de sustentabilidade e qualidade do serviço. Tal situação fragiliza a execução contratual e pode comprometer a renovação tecnológica e ambiental da frota, especialmente em contextos em que a margem financeira da operação é reduzida.

Para a AT, o desafio reside em garantir simultaneamente a continuidade da operação, a qualidade ambiental do serviço e a atratividade económica do contrato. Se não forem criadas condições adequadas de previsibilidade e equilíbrio, os operadores não investirão em veículos de nova geração e a transição energética do setor ficará comprometida. Além disso, a eventual cessação do contrato pode deixar a autoridade sem meios materiais imediatos para assegurar a continuidade do serviço, caso a frota permaneça integralmente na esfera privada.

Uma solução frequentemente adotada consiste em atribuir ao operador a responsabilidade pela aquisição e gestão da frota durante o prazo contratual, prevendo-se, a reversão da propriedade das viaturas para a AT no termo do contrato, mediante pagamento de um valor justo correspondente à parcela não amortizada do investimento (valor residual). Este modelo protege o operador, assegurando a recuperação do capital aplicado e melhora a capacidade pública de planeamento e continuidade do serviço, permitindo à AT manter a disponibilidade dos ativos essenciais ao território para além do prazo do contrato em específico.

Este regime de reversão deve, contudo, ser acompanhado de regras claras e equilibradas previstas em contrato, que definam:

- os critérios de cálculo do valor residual,
- as condições de manutenção e conservação exigidas à data da entrega,
- e os procedimentos de verificação do estado técnico e ambiental das viaturas.

De igual modo, não deve excluir-se a possibilidade de a AT adquirir diretamente o material circulante, ou mediante a reversão dos ativos do contrato anterior disponibilizar parte da frota em concursos futuros, através de mecanismos de arrendamento, leasing operacional ou comodato. Esta solução pode revelar-se vantajosa em determinados contextos, nomeadamente quando:

- a escala de investimento é elevada e o acesso ao crédito público é mais favorável, devido a taxas de juro mais baixas;
- a operação decorre em territórios de baixa densidade ou reduzida rentabilidade, onde o investimento privado se torna limitado e desvantajoso para o operador; ou
- quando a AT pretende reforçar o controlo e a coerência técnica da frota, assegurando a sua conformidade com metas ambientais e padrões de qualidade uniformes.
- Ou ainda, por questões de flexibilidade contratual, face a alteração dos padrões de mobilidade, com consequências na procura em determinados eixos/linhas.

Do ponto de vista financeiro, esta opção pode reduzir o custo global do contrato e facilitar a transição entre operadores, garantindo a continuidade do serviço e a manutenção dos ativos sob gestão pública. Contudo, implica uma estrutura contratual mais exigente, que defina com precisão as obrigações do operador quanto à utilização, manutenção, conservação e seguro dos veículos, bem como os mecanismos de compensação por desgaste ou obsolescência.

Não obstante, a manutenção da frota na esfera dos operadores continua a ser um modelo legítimo, sobretudo em contextos onde existe menos

maturidade técnica por parte das AT e maior capacidade de investimento dos operadores. Este regime favorece a inovação, a eficiência operacional e a responsabilização direta do operador pela gestão dos seus meios, podendo ser conciliado com a prossecução do interesse público desde que as obrigações ambientais, de qualidade e de continuidade estejam devidamente garantidas e contratualizadas.

A escolha entre a aquisição pública e a aquisição privada com reversão final não deve ser encarada como uma opção dicotómica, mas como uma decisão estratégica adaptada ao contexto territorial, económico e contratual. O objetivo deve ser alcançar um equilíbrio ótimo entre a eficiência operacional, a estabilidade financeira e a proteção do interesse público, garantindo que o modelo adotado permite o investimento em veículos sustentáveis, assegura a continuidade da operação e reforça a capacidade de planeamento da AT.

Em suma, a titularidade e o regime de aquisição da frota devem ser concebidos de forma flexível e proporcional, permitindo a coexistência de modelos distintos, mas igualmente válidos, desde que respeitem os princípios de sustentabilidade, equilíbrio contratual e eficiência económica. Esta abordagem pragmática e graduada deve ser coerente com a filosofia dos CSP de 2.ª geração, que visam compatibilizar inovação e estabilidade, investimento privado e controlo público, interesse económico e finalidade ambiental, ao serviço de um sistema de mobilidade moderno, eficiente e sustentável.

Transações Intra grupo versus Preços de Referência

Por último releva-se indispensável abordar neste âmbito de transparência de custos, que a definição de valores de referência de mercado assume particular relevância quando existem transações intragrupo, designadamente no caso de empresas do mesmo grupo empresarial que disponibilizam ao operador ativos ou serviços essenciais à exploração, como PMO (pessoal, manutenção e operação) ou viaturas em regime de aluguer ou leasing operacional, ou ainda serviços de gestão.

Nestes casos, a não existência de um dossier de preços de transferência entre entidades do mesmo grupo pode introduzir riscos de distorção na estrutura de custos imputados ao CSP, na medida em que os valores praticados podem não refletir necessariamente condições de mercado. Por essa razão, a identificação e divulgação de valores de referência de mercado para os principais fatores de produção constitui um instrumento importante para permitir às AT e ao regulador avaliar a razoabilidade económica dos custos declarados, assegurando que os preços aplicados em operações intragrupo se encontram alinhados com o princípio da plena concorrência.

Neste enquadramento, a utilização de referências de mercado contribui para reforçar a transparência na formação dos custos, prevenir situações de transferência artificial de margens entre empresas do mesmo grupo e assegurar que os encargos imputados ao contrato refletem custos efetivos e economicamente justificados, evitando potenciais situações de sobrecompensação no âmbito da prestação do serviço público.

Também a este nível e tal como acima referido a AMT compromete-se a compilar os principais valores de referência dos ativos referidos junto dos atuais operadores de CSP.

Inquéritos de Satisfação ao Utilizador

A integração de inquéritos periódicos de satisfação e de uma lógica de gestão centrada no utilizador (“*citizen centric*”) deve ser articulada com o desenho económico do contrato e com os incentivos concorrenciais subjacentes ao modelo adotado. A definição de metodologias estatisticamente representativas, previamente estabelecidas e transparentes, bem como a publicitação dos resultados, contribuem para reduzir assimetrias de informação no mercado, permitindo comparar desempenhos entre operadores e reforçando a disciplina concorrencial, sobretudo em modelos *Net Cost* ou Mistos, onde o risco de procura é total ou parcialmente assumido pelo operador. Nestes modelos, em que o operador assume maior exposição ao risco de procura, a qualidade



percecionada do serviço torna-se um fator determinante para a captação e fidelização de utilizadores, funcionando como variável competitiva indireta mesmo em contextos de exclusividade territorial.

A disponibilização pública destes indicadores cria pressão reputacional e incentiva a melhoria contínua da qualidade do serviço, funcionando como mecanismo indireto de concorrência “pelo mérito”, em vez de uma competição baseada exclusivamente em preço. Adicionalmente, a titularidade das ferramentas estruturantes de relacionamento com o utilizador por parte da AT, designadamente gestão de reclamações, *call centers* e sistemas de monitorização da experiência do cliente, permitirá promover uma governação centrada nos interesses de mobilidade das pessoas (*citizen centric*), com impacto positivo na transparência, na comparabilidade e na manutenção de um ambiente concorrencial equilibrado ao longo da execução contratual.

A AMT recomenda a realização de inquéritos anuais de satisfação, independentemente da modalidade de prestação.

Governança de Dados e Transparência

A AT deve assegurar (caso seja a detentora dos meios) ou ter assegurado (através de cláusulas contratuais) o acesso integral aos dados operacionais, financeiros e ambientais relevantes, incluindo informação proveniente de sistemas de bilhética e monitorização da exploração.

Importa igualmente assegurar que os dados gerados no âmbito da exploração do SPTP permanecem permanentemente acessíveis à AT, em tempo real, independentemente da propriedade dos sistemas tecnológicos. Para esse efeito, os instrumentos contratuais devem clarificar as condições de acesso, utilização e portabilidade dos dados operacionais e financeiros relevantes, garantindo que a informação produzida no contexto da prestação do serviço público pode ser utilizada pela AT para efeitos de supervisão, planeamento, avaliação e preparação de futuros procedimentos concursais.

Tal como já referido, a experiência decorrente da implementação dos CSP de 1.^a geração evidenciou que a ausência ou insuficiência de mecanismos que assegurassem o acesso sistemático a este tipo de informação constituiu, em diversos casos, uma dificuldade relevante para as AT (bem como para outras entidades do sistema de transportes), limitando a sua capacidade de acompanhamento da execução contratual, de avaliação do desempenho da operação e de fundamentação das decisões de gestão e planeamento do sistema.

Este acesso deve abranger, designadamente, dados relativos à procura e validação de títulos de transporte, receitas tarifárias, produção e desempenho operacional, cumprimento de horários, regularidade e pontualidade das circulações, utilização e disponibilidade da frota, bem como informação associada ao consumo energético, emissões e outros indicadores ambientais relevantes para a monitorização da atividade.

Para além da disponibilização de dados históricos ou agregados, assume crescente relevância o acesso a informação operacional em tempo real, designadamente no que respeita à localização dos veículos, cumprimento de horários, regularidade das circulações e estado da exploração. A disponibilidade deste tipo de informação permite às AT acompanhar de forma mais próxima o funcionamento da rede, apoiar processos de gestão operacional e reforçar a capacidade de monitorização do desempenho do operador.

Para esse efeito, os instrumentos contratuais devem prever obrigações claras de recolha, tratamento, conservação e disponibilização da informação, definindo, quando aplicável, os formatos, o nível de granularidade, a periodicidade e os mecanismos de transmissão dos dados, bem como as condições de acesso por parte da autoridade competente.

Neste contexto, assume particular relevância a capacidade de integração e partilha de informação entre os diferentes sistemas tecnológicos utilizados no setor. A interoperabilidade entre sistemas de informação constitui um elemento essencial para a efetiva implementação de uma governação de dados



robusta, permitindo que diferentes plataformas tecnológicas comuniquem entre si e transmitam dados de forma estruturada e fiável.

A integração de informação proveniente de sistemas de bilhética, de monitorização da exploração, de gestão de frota, de planeamento da oferta ou de reporte financeiro permite às AT dispor de uma visão mais completa e consistente do funcionamento do sistema, reforçando a sua capacidade de acompanhar a execução contratual, monitorizar indicadores de desempenho e apoiar processos de planeamento e tomada de decisão.

Importa, contudo, reconhecer que a interoperabilidade não constitui apenas um desafio tecnológico. A sua implementação envolve igualmente dimensões organizacionais e institucionais, exigindo coordenação entre operadores, AT e entidades responsáveis pela gestão de plataformas ou infraestruturas digitais do setor. A definição de formatos de dados comuns, protocolos de transmissão de informação e procedimentos de validação e tratamento da informação, requer frequentemente processos de concertação entre diferentes entidades, bem como a existência de capacidades técnicas adequadas por parte das organizações envolvidas.

Acresce que a implementação de soluções interoperáveis pode implicar investimentos relevantes na adaptação ou substituição de sistemas tecnológicos existentes, bem como custos associados à manutenção, atualização e segurança das infraestruturas digitais. Em particular, em operações de menor dimensão ou em contextos onde subsistem sistemas tecnológicos desenvolvidos com tecnologias mais antigas ou sistemas tecnológicos proprietários, a introdução de requisitos de interoperabilidade pode representar um esforço significativo de adaptação por parte dos operadores e das próprias AT.

Por essa razão, a definição de requisitos de interoperabilidade deve atender ao princípio da proporcionalidade e considerar o grau de maturidade tecnológica das entidades envolvidas, bem como as especificidades das operações em causa. Sempre

que possível, a sua implementação deverá ser desenvolvida de forma gradual e faseada, permitindo uma evolução progressiva dos sistemas de informação e evitando a imposição de exigências tecnológicas cuja implementação imediata possa revelar-se excessivamente onerosa ou complexa.

Deve igualmente ser assegurada a interoperabilidade entre os sistemas utilizados pelo operador e as plataformas de monitorização da AT, de forma a permitir a transmissão regular ou automática da informação necessária à supervisão do serviço.

Sempre que adequado, poderá ainda ser recomendável a utilização de formatos de dados normalizados ou normas técnicas amplamente utilizados no setor dos transportes, suscetíveis de facilitar a interoperabilidade entre sistemas e reduzir dependências tecnológicas associadas a soluções proprietárias.

A adoção de soluções tecnológicas interoperáveis contribui, desta forma, para reduzir riscos de dependência tecnológica associados à utilização de sistemas proprietários ou fechados. Em alguns contextos, a informação operacional relevante para a gestão do serviço público encontra-se integrada em plataformas desenvolvidas ou controladas por operadores ou fornecedores tecnológicos específicos, o que pode dificultar o acesso continuado a esses dados por parte da AT ou a sua utilização em futuros processos concursais.

Neste sentido, a definição de requisitos mínimos de interoperabilidade e de portabilidade dos dados assume particular relevância para assegurar que a informação gerada no âmbito da exploração do serviço público permanece acessível à AT, independentemente de alterações futuras no modelo de operação ou na identidade do operador responsável pela prestação do serviço.

A disponibilização de dados estruturados e interoperáveis, assume igualmente importância no contexto da informação ao passageiro. A existência de dados acessíveis e normalizados permite suportar sistemas de informação ao público, aplicações digitais de planeamento de viagens e outras soluções



de mobilidade integrada, contribuindo para melhorar a transparência, a acessibilidade e a qualidade da experiência dos utilizadores do transporte público.

A crescente digitalização dos sistemas de transporte público exige igualmente a consideração de aspetos relacionados com a segurança e integridade das infraestruturas digitais. A recolha, transmissão e armazenamento de dados operacionais deve observar boas práticas de cibersegurança e de proteção da informação, garantindo a integridade dos dados e a resiliência dos sistemas utilizados na gestão da operação.

A governação de dados deve ainda assegurar que a informação disponibilizada é completa, consistente, atualizada e auditável, permitindo a verificação independente dos dados e a sua utilização para efeitos de fiscalização e avaliação do desempenho. Para esse efeito, devem ser definidos procedimentos que garantam a integridade, rastreabilidade e comparabilidade da informação ao longo do tempo, incluindo mecanismos de validação e controlo que permitam identificar eventuais inconsistências ou lacunas na informação reportada.

A transparência e verificabilidade dos dados devem constituir condições essenciais para uma fiscalização eficaz e para a avaliação objetiva do desempenho do operador. A disponibilização de informação fiável e estruturada permite à AT acompanhar a execução do contrato, verificar o cumprimento das OSP, monitorizar indicadores de desempenho previamente definidos e avaliar os resultados da exploração. Permite igualmente apoiar a análise da evolução da procura, da eficiência operacional e da qualidade do serviço prestado aos utilizadores, entre outras variáveis.

Adicionalmente, o acesso a dados operacionais e financeiros detalhados constitui um instrumento essencial para a verificação dos elementos relevantes para o cálculo das compensações financeiras associadas ao serviço público, permitindo aferir a correspondência entre os custos declarados, a produção realizada e os resultados efetivamente obtidos na exploração do serviço.

A disponibilidade de dados operacionais e financeiros estruturados assume igualmente particular relevância no contexto da regulação económica do setor. A existência de informação fiável e verificável permite apoiar a análise da evolução dos custos de exploração, da produção efetivamente realizada e da procura associada aos serviços prestados, constituindo um elemento essencial para a avaliação do equilíbrio económico-financeiro dos contratos de serviço público.

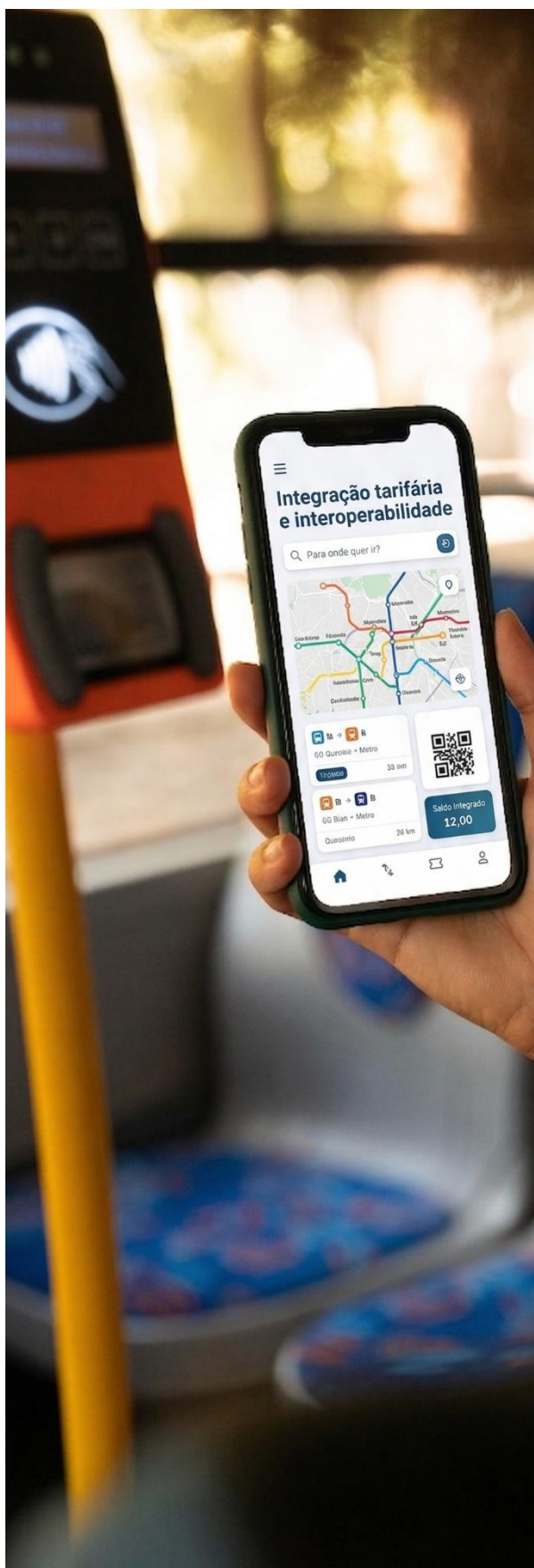
Neste enquadramento, a governação de dados e a interoperabilidade dos sistemas de informação contribuem também para reforçar a transparência e a robustez dos processos de cálculo e verificação das compensações financeiras associadas às OSP, permitindo às AT dispor de informação mais detalhada e atualizada sobre a operação e os seus resultados.

Por essa razão, os dados operacionais e financeiros associados à exploração do serviço público devem ser entendidos como uma infraestrutura estratégica para a governação do sistema de mobilidade.

Neste contexto, a governação de dados assume um papel central no reforço da transparência, na melhoria da qualidade da regulação e no apoio aos processos de planeamento, acompanhamento e avaliação do sistema de transportes, contribuindo para uma gestão mais eficiente, informada e responsável dos serviços públicos de transporte de passageiros.

Integração tarifária e interoperabilidade

No contexto CSP 2.0, a integração tarifária nacional assume-se como um instrumento estruturante para a consolidação de um sistema de mobilidade mais eficiente, equitativo e centrado no utilizador. Entendida como a existência de um sistema coerente de tarifas aplicável a todo o território, e não apenas às áreas metropolitanas, esta integração representa uma evolução natural do modelo atual, alinhando a política tarifária com os objetivos de coesão territorial, sustentabilidade e simplificação do sistema.



Desde logo, a integração tarifária contribui para uma maior **simplicidade e inteligibilidade do sistema para o utilizador**. A existência de regras tarifárias harmonizadas e de títulos de transporte interoperáveis reduz significativamente a complexidade associada à utilização do transporte público, eliminando a necessidade de compreender múltiplos sistemas e adquirir diferentes bilhetes ao longo de uma mesma deslocação.

Esta simplificação é particularmente relevante em viagens inter-regionais e assume especial importância para utilizadores ocasionais, turistas ou cidadãos menos familiarizados com o sistema, reforçando a perceção de conveniência e acessibilidade.

Paralelamente, a integração tarifária constitui um **vetor fundamental de promoção da coesão territorial**. A superação da atual assimetria entre áreas metropolitanas, onde os sistemas tarifários integrados se encontram mais desenvolvidos, e os territórios de baixa densidade, contribui para garantir condições mais equitativas de acesso ao transporte público em todo o país. **Neste sentido, reforça-se o papel do transporte público enquanto instrumento de inclusão social e territorial, mitigando desigualdades no acesso a oportunidades e serviços essenciais.**

A nível **operacional**, a integração tarifária viabiliza uma intermodalidade efetiva à escala nacional. A possibilidade de utilizar diferentes modos de transporte, seja o ferroviário, o rodoviário, o metro, o fluvial ou soluções de transporte flexível, no âmbito de um único sistema tarifário facilita a construção de cadeias de deslocação completas e contínuas, reduzindo barreiras à articulação entre operadores e redes. **Esta lógica de integração é essencial para promover uma abordagem verdadeiramente “porta-a-porta” e para responder aos padrões reais de mobilidade, que frequentemente extravasam os limites administrativos e modais.**

Do ponto de vista **económico e contratual**, a integração tarifária potencia ganhos relevantes de eficiência e transparência. A harmonização dos sistemas tarifários simplifica os modelos de



compensação financeira aos operadores no âmbito dos CSP, permitindo uma melhor monitorização das receitas, dos subsídios e do equilíbrio económico-financeiro das operações. Adicionalmente, reduz-se a complexidade administrativa associada à coexistência de múltiplos regimes tarifários, contribuindo para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos.

A **previsibilidade e coerência das tarifas** desempenham igualmente um papel determinante no aumento da procura e na competitividade do TP face ao TI. Um sistema tarifário integrado, transparente e facilmente compreensível constitui um fator de atratividade relevante, incentivando a utilização regular do transporte coletivo e contribuindo para a transferência modal. Este efeito é particularmente relevante no contexto das metas de descarbonização e de promoção de uma mobilidade mais sustentável.

A integração tarifária a nível nacional assume ainda um **papel facilitador na implementação de políticas públicas de mobilidade**. A existência de um quadro tarifário harmonizado permite operacionalizar de forma mais eficaz medidas como passes sociais de âmbito nacional ou regimes de descontos uniformes para determinados grupos da população, assegurando maior coerência e equidade na sua aplicação. **Esta articulação entre política pública e sistema tarifário é essencial para garantir a eficácia das medidas e a sustentabilidade do sistema.**

Por fim, importa destacar o contributo da integração tarifária para a **digitalização e modernização do setor**. A interoperabilidade tarifária constitui um pilar fundamental para o desenvolvimento de sistemas de bilhética eletrónica integrados, baseados em cartões ou aplicações digitais, bem como para a implementação de soluções de mobilidade como serviço (MaaS). Simultaneamente, permite uma recolha de dados mais consistente e abrangente sobre padrões de utilização, apoiando o planeamento da rede, a regulação e a tomada de decisão baseada em evidência.

Em síntese, a integração tarifária nacional deve ser encarada como uma dimensão essencial na conceção e implementação dos CSP 2.0, não

apenas enquanto instrumento técnico, mas como elemento estruturante de política pública, determinante para a construção de um sistema de mobilidade mais simples, mais justo, mais eficiente e verdadeiramente integrado à escala do território.

Indicadores de Desempenho e Metas

Nos CSP, a definição de indicadores de desempenho e qualidade (Indicadores), assume um papel determinante, na medida em que permite à AT estruturar e refletir nos contratos os objetivos que define para as operações no seu território.

No contexto dos CSP 2.0, os indicadores assumem particular relevância no quadro da evolução do modelo de acompanhamento e monitorização contratual, traduzindo a transição de uma lógica predominantemente assente no controlo formal do cumprimento contratual para uma lógica de gestão orientada para resultados, eficiência operacional e qualidade do serviço prestado.

A experiência decorrente da 1.ª geração de contratos evidenciou que a utilização exclusiva de indicadores de natureza mais elementar, designadamente regularidade, pontualidade e cumprimento da oferta contratualizada embora essenciais para aferir o cumprimento mínimo das OSP, se revelou insuficiente para assegurar um serviço público operacionalmente mais eficiente e financeiramente sustentável, bem como efetivamente orientado para o passageiro e alinhado com os objetivos de política pública de mobilidade.

Um CSP deve assumir-se como um instrumento de regulação do desempenho, e não apenas como um mecanismo de compensação financeira associado à prestação do serviço.

Para esse efeito, é essencial que os indicadores de desempenho e qualidade dos operadores reflitam três dimensões fundamentais:

(i) Como um serviço de transporte público de qualidade, designadamente em termos de fiabilidade, acessibilidade, conforto, sustentabilidade e segurança;

(ii) A avaliação deve ser exclusivamente ao desempenho associado aos riscos efetivamente assumidos pelos operadores, os quais variam em função da modalidade de prestação do serviço; e

(iii) Devem ser mensuráveis, verificáveis e comparáveis, assegurando a objetividade da monitorização e a robustez do sistema de avaliação contratual.

Para além dos indicadores clássicos de produção, regularidade e pontualidade, devem ser integrados indicadores de qualidade percebida e de desempenho operacional, que permitam avaliar o impacto real do serviço junto dos utilizadores e a eficiência da operação. Entre os mais relevantes contam-se:

- Taxa de reclamações por passageiro transportado e tempo médio de resposta;
- Satisfação do passageiro, aferida por inquéritos regulares e representativos que permitam aferir um conjunto de “métricas qualitativas”, como sejam:
 - » Conforto e limpeza dos veículos e terminais;
 - » Acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida;
 - » Integração entre modos;
 - » Tempos e qualidade da viagem, entre outros.
- Disponibilização de informação ao público, incluindo canais digitais e em tempo real;
- Segurança operacional e incidentes registados;

- Cumprimento das obrigações ambientais, nomeadamente redução de emissões por VKm e eficiência energética;
- Indicadores de eficiência da operação: redução dos Kms em vazio, taxa de abstenção dos motoristas, menores consumos energéticos, entre outros;

Estes indicadores devem ser acompanhados por metas concretas, definidas contratualmente e ajustadas à realidade de cada operação. As metas devem ser suficientemente exigentes para promover a melhoria contínua, mas realistas face às condições de exploração e aos meios disponíveis. A monitorização deve basear-se em dados objetivos, verificáveis e auditáveis, recorrendo, sempre que possível, a sistemas automatizados de recolha de informação, como bilhética eletrónica, GPS e plataformas de gestão operacional.

A definição das metas associadas aos indicadores de desempenho deve assentar numa metodologia clara e previamente explicitada no contrato, devidamente suportada por critérios de medição transparentes, de forma a garantir previsibilidade, transparência e proporcionalidade na avaliação do desempenho do operador. Para esse efeito, as metas devem, sempre que possível, **ser estabelecidas com base em valores de referência obtidos a partir de dados históricos da operação, de benchmarks nacionais ou internacionais comparáveis, ou de períodos de observação inicial da rede.** A utilização de períodos de referência permite calibrar progressivamente os níveis de exigência contratual, evitando a fixação de metas desajustadas à realidade operacional ou excessivamente dependentes de pressupostos teóricos.

Importa igualmente assegurar que as **metas refletem as especificidades do contexto territorial e operacional de cada contrato**, reconhecendo que fatores como densidade urbana, características da rede, níveis de congestionamento, perfil da procura ou condições de infraestrutura podem influenciar de forma significativa o desempenho operacional. Neste sentido, a definição de metas deve admitir diferenciação entre áreas urbanas e territórios de

baixa densidade, bem como entre diferentes tipologias de serviço (urbano, interurbano, expresso ou de proximidade), evitando a aplicação uniforme de parâmetros que não reflitam adequadamente as condições de exploração.

Por outro lado, a fixação de metas deve estar articulada com os mecanismos de incentivos e penalidades previstos no contrato, assegurando que a remuneração variável ou os mecanismos de bônus/malus contratuais se encontram diretamente associados ao desempenho efetivamente alcançado. Este modelo permite alinhar os incentivos económicos do operador com os objetivos de política pública definidos pela AT, promovendo simultaneamente a melhoria contínua do serviço e a eficiência operacional.

No contexto nacional, a utilização de mecanismos de bônus–malus encontra-se progressivamente consolidada na prática contratual das AT, surgindo frequentemente integrada na própria estrutura de compensação financeira associada às OSP. Nestes casos, os incentivos e penalizações não assumem natureza autónoma, antes se traduzindo em ajustamentos da compensação atribuída ao operador em função do grau de cumprimento das obrigações contratuais e dos níveis de desempenho alcançados. Esta solução revela-se especialmente adequada porque permite articular diretamente os indicadores de desempenho com consequências financeiras proporcionais, reforçando o alinhamento entre os objetivos de política pública prosseguidos pela AT e os incentivos económicos do operador.

Importa, por isso, que os contratos estabeleçam de forma clara a correspondência entre metas, bandas de desempenho e efeitos contratuais, incluindo, quando aplicável, reduções da compensação financeira por incumprimento dos limiares mínimos definidos e, em certos casos, majorações limitadas em situações de desempenho superior ao referencial contratual. A consagração destes mecanismos deve, todavia, respeitar os princípios da proporcionalidade, da determinabilidade, da transparência e da previsibilidade, evitando quer regimes meramente simbólicos, quer soluções excessivamente gravosas suscetíveis de

comprometer a estabilidade económico-financeira do contrato ou a continuidade do serviço público.

As metas devem igualmente ser definidas de forma objetiva, mensurável e verificável, recorrendo a parâmetros claros e a metodologias de cálculo previamente estabelecidas, de modo a evitar ambiguidades na interpretação dos resultados e a assegurar a consistência da avaliação contratual. A objetividade dos indicadores é particularmente relevante em contextos em que o seu cumprimento se encontra associado a mecanismos de incentivo ou penalização financeira, exigindo que os critérios de medição sejam transparentes e auditáveis por ambas as partes.

A aferição dos indicadores deve ainda obedecer a uma periodicidade adequada à natureza do indicador e à dinâmica operacional do serviço, devendo evitar-se intervalos de medição excessivamente longos que possam diluir no tempo situações de incumprimento ou dificultar a identificação atempada de desvios face aos níveis de serviço contratualizados. Sempre que possível, **recomenda-se que os indicadores críticos de desempenho operacional, designadamente os relativos à regularidade, pontualidade, supressões, ou cumprimento da oferta, sejam monitorizados com uma frequência mensal ou trimestral, permitindo uma intervenção corretiva célere e a necessária adoção de medidas de melhoria durante a execução do contrato.**

Por outro lado, indicadores de natureza mais estrutural ou de avaliação a experiência do utilizador, como a satisfação do passageiro ou a qualidade percebida do serviço, podem ser avaliados com periodicidade anual ou semestral, desde que os instrumentos de recolha de informação assegurem representatividade e consistência metodológica.

A articulação entre metas, periodicidade de avaliação e mecanismos de incentivo contratual constitui um elemento central do modelo de regulação do desempenho. A definição de metas claras e monitorizadas de forma regular permite alinhar os incentivos económicos do operador com os objetivos de política pública definidos pela AT, promovendo simultaneamente a melhoria contínua do serviço, a

eficiência operacional e a transparência na execução contratual.

A aferição periódica permite ainda prevenir que incumprimentos significativos num determinado período sejam compensados por desempenhos posteriores, assegurando uma monitorização efetiva e contínua da execução contratual e reforçando a credibilidade do sistema de incentivos e penalizações. **Para esse efeito, é recomendável que os contratos prevejam mecanismos sistemáticos de reporte e validação dos indicadores de desempenho, permitindo às AT acompanhar a execução do contrato em tempo útil e adotar medidas corretivas sempre que se verifiquem desvios relevantes face aos padrões contratualmente estabelecidos.**

Adicionalmente, a definição das metas pode beneficiar da utilização de bandas de desempenho ou de limiares graduais de cumprimento, que permitam distinguir diferentes níveis de desempenho e associar-lhes mecanismos proporcionais de incentivo ou penalização. Neste modelo, os contratos podem prever, por exemplo, um nível mínimo de desempenho abaixo do qual se aplicam penalizações, um nível objetivo correspondente ao cumprimento esperado do serviço e, eventualmente, um nível de excelência que permita atribuir incentivos adicionais ao operador. Este tipo de abordagem permite evitar efeitos de “tudo ou nada” na avaliação contratual, promovendo uma melhoria progressiva do desempenho e incentivando o operador a ultrapassar os níveis mínimos exigidos. A utilização de sistemas de metas graduais e de bandas de desempenho tem vindo a ser adotada em diversos contratos de transporte público na Europa, designadamente em modelos contratuais utilizados por AT como a Transport for London, Île-de-France Mobilités ou autoridades regionais dos países nórdicos¹⁹⁸, sendo igualmente recomendada em estudos internacionais sobre contratualização e regulação do transporte público¹⁹⁹.

Importa ainda que a AT assegure a transparência e a comparabilidade dos resultados. A publicação

periódica de relatórios de desempenho, com base nos indicadores e metas estabelecidos, contribui para reforçar a confiança dos utilizadores, a responsabilização dos operadores e a *accountability* na utilização dos recursos públicos. A comparabilidade entre diferentes contratos permite igualmente identificar boas práticas, promover a convergência para padrões mais elevados de qualidade de serviço e apoiar o ajustamento progressivo dos modelos contratuais com base na experiência acumulada.

No seu conjunto, os indicadores, metas, periodicidade de avaliação e mecanismos de incentivo devem integrar um verdadeiro sistema de gestão do desempenho contratual, orientado para resultados e para a melhoria contínua da qualidade e eficiência do SPTP.

Sistema de Incentivos e Penalidades

A introdução de mecanismos de incentivos e penalidades constitui elemento essencial para assegurar a eficácia regulatória e a eficiência económica do modelo contratual. Os incentivos podem materializar-se em bonificações de desempenho atribuídas ao operador quando sejam superadas as metas contratualmente definidas, sobretudo nos indicadores diretamente relacionados com os riscos efetivamente assumidos (cuja delimitação dependerá do modelo de exploração adotado) bem como em indicadores de qualidade percecionada, eficiência ambiental, eficiência operacional, evolução da procura ou inovação tecnológica. A consagração destes mecanismos promove uma cultura de melhoria contínua e de orientação para o utilizador, incentivando o operador a ultrapassar o cumprimento meramente formal das obrigações mínimas e a gerar valor adicional para o sistema. Ao alinhar a remuneração variável com objetivos estratégicos de política pública, reforça-se a coerência entre desempenho contratual e interesse público.

¹⁹⁸ UITP – Tendering and Contracting in Urban Public Transport, 2022.

¹⁹⁹ Cf. OECD / International Transport Forum – Contracting for Public Transport, Paris: OECD Publishing, 2018.



Os mecanismos de incentivo podem igualmente contribuir para alinhar o comportamento do operador com objetivos de médio e longo prazo do sistema de mobilidade, designadamente a captação de novos utilizadores, a melhoria da experiência de viagem ou a introdução de soluções tecnológicas que aumentem a eficiência operacional e a sustentabilidade ambiental do serviço.

Da mesma forma, devem prever-se penalizações proporcionais, graduais e efetivamente aplicáveis em caso de incumprimento das metas de eficiência e performance estabelecidas, ou de outras obrigações contratuais com impacto direto na compensação financeira. Estas penalizações devem assentar num sistema claro de tipificação de incumprimentos contratuais, garantindo condições mínimas de determinabilidade dos comportamentos sancionáveis, de modo a permitir aos operadores conhecer previamente as situações suscetíveis de gerar a aplicação de sanções e a respetiva intensidade.

A existência de regras claras e previamente definidas sobre o regime sancionatório, constitui um elemento essencial de segurança jurídica e de estabilidade contratual, permitindo aos operadores avaliar adequadamente os riscos associados à execução do contrato e evitando margens excessivas de incerteza ou discricionariedade na aplicação das penalidades.

Para esse efeito, os contratos devem estabelecer uma classificação das infrações ou incumprimentos em diferentes níveis de gravidade, nomeadamente leves, graves e muito graves, associando a cada categoria intervalos mínimos e máximos de penalização. Dentro de cada categoria, devem igualmente ser definidos critérios objetivos que permitam determinar o montante concreto da penalização, designadamente em função da dimensão do desvio verificado, da repetição do incumprimento ou do impacto efetivo na prestação do serviço. Este modelo permite assegurar **proporcionalidade e previsibilidade** na aplicação das penalidades, evitando tanto regimes excessivamente rígidos, como situações de discricionariedade excessiva na sua aplicação.

A graduação da penalização deve igualmente atender à duração do incumprimento e à eventual reincidência do operador, permitindo diferenciar situações pontuais ou isoladas de incumprimentos estruturais ou reiterados que revelem fragilidades persistentes na execução do contrato.

Importa igualmente assegurar que os incumprimentos sejam aferidos com uma periodicidade suficientemente curta e regular, designadamente mensal ou trimestral, evitando que o seu apuramento apenas numa base anual conduza à diluição de incumprimentos relevantes no conjunto do desempenho global do operador.

A aferição periódica permite prevenir que incumprimentos significativos num determinado período sejam compensados por desempenhos posteriores, assegurando uma monitorização efetiva e contínua da execução contratual e reforçando a credibilidade do sistema de incentivos e penalizações.

Para esse efeito, é recomendável que os contratos prevejam mecanismos sistemáticos de reporte e validação dos indicadores de desempenho, permitindo às AT acompanhar a execução do contrato em tempo útil e adotar medidas corretivas sempre que se verifiquem desvios relevantes face aos padrões contratualmente estabelecidos.

A dicotomia entre bonificações e penalizações deve ser cuidadosamente estruturada em termos contratuais, de modo a assegurar **um equilíbrio eficaz entre responsabilização e incentivo ao desempenho**. A aplicação de penalidades, por si só, não é suficiente para a resolução da maioria dos problemas operacionais, sobretudo num setor como o dos transportes, em que o risco de disrupção deve ser ativamente minimizado e onde a recuperação do desempenho nem sempre resulta apenas da punição pelo incumprimento.

Neste contexto, mais do que penalizar as falhas, importa criar mecanismos que valorizem e recompensem a superação de objetivos, incentivando o operador ou prestador de serviço a adotar práticas que conduzam a uma melhoria



continua da qualidade do serviço, através da eficiência operacional e inovação fatores de risco que ele assume e gere.

Tal abordagem deve assentar na definição, medição e monitorização de indicadores diretamente relacionados com os meios sob controlo do operador e com os riscos por este assumidos, garantindo que os incentivos estão alinhados com fatores efetivamente geríveis e passíveis de otimização, promovendo assim ganhos reais de eficiência e desempenho.

O sistema deve, deste modo, assegurar o equilíbrio entre estímulo e responsabilização, evitando regimes meramente simbólicos ou excessivamente gravosos e garantindo previsibilidade, objetividade e transparência na sua aplicação. Nesse contexto, os mecanismos de penalização devem estar diretamente associados a indicadores de desempenho mensuráveis e verificáveis, tais como o cumprimento da oferta programada, a pontualidade e regularidade do serviço, a taxa de supressões imputáveis ao operador, a fiabilidade do material circulante ou a qualidade da informação prestada aos utilizadores. Sempre que possível, os indicadores utilizados devem basear-se em métricas operacionais objetivas e suscetíveis de verificação independente, reduzindo o risco de divergências interpretativas entre as partes e reforçando a robustez do sistema de monitorização do contrato.

No contexto nacional, a utilização de mecanismos de **bónus/malus** encontra-se progressivamente consolidada na prática contratual das AT, sendo frequentemente integrada na própria estrutura de compensação financeira associada às OSP. Nestes casos, os incentivos e penalizações não assumem natureza autónoma, mas traduzem-se em ajustamentos da compensação atribuída ao operador em função do grau de cumprimento das obrigações contratuais e dos níveis de desempenho alcançados. Este modelo permite alinhar os incentivos económicos do operador com os objetivos de política pública definidos pela AT, assegurando que a remuneração do serviço público reflète, de forma

direta, a qualidade e a eficiência da operação realizada.

Entre os indicadores mais frequentemente utilizados incluem-se o cumprimento da oferta programada (medido pela percentagem de quilómetros ou veículos-hora efetivamente realizados face ao planeado), a pontualidade e regularidade do serviço, a taxa de supressões imputáveis ao operador, a fiabilidade da operação, medida através de indicadores de indisponibilidade ou avarias do material circulante, bem como a qualidade da informação ao público. Em contratos mais recentes têm vindo também a ser introduzidos indicadores associados à satisfação dos passageiros²⁰⁰ e ao desempenho ambiental da operação, estes últimos em linha com os objetivos de descarbonização do setor. A inclusão progressiva destes indicadores reflete a evolução das políticas públicas de mobilidade, cada vez mais orientadas para a melhoria da experiência do utilizador e para a integração de objetivos ambientais e de sustentabilidade no funcionamento dos sistemas de transporte público.

A eficácia destes mecanismos depende, contudo, da existência de sistemas tecnológicos fiáveis de recolha e tratamento de dados operacionais, que permitam medir com rigor a execução da oferta, os tempos de viagem, os atrasos e as supressões de serviço. A integração entre sistemas de planeamento, exploração e bilhética, bem como a existência de auditorias e mecanismos de validação da informação, assume assim particular relevância para garantir a aplicação objetiva e equitativa dos mecanismos de incentivos e penalidades. A robustez dos sistemas de informação constitui, neste contexto, uma condição essencial para a credibilidade do sistema de monitorização contratual, assegurando que os dados utilizados para efeitos de avaliação do desempenho são completos, consistentes e passíveis de verificação pelas AT e pelas entidades reguladoras.

Em síntese, a definição de um quadro robusto de indicadores e metas constitui um dos pilares dos CSP 2.0. Estes instrumentos devem ultrapassar a

²⁰⁰ Como a disponibilidade de acessos mecânicos e de elevadores, que deem resposta às obrigações de conforto, limpeza, comodidade, atendimento, acessibilidade,

inclusividade e comunicação dos cidadãos em geral, bem como informação em tempo real devido a atrasos ou supressões.

mera verificação do cumprimento da oferta contratualizada e evoluir para uma avaliação integrada do serviço público, abrangendo dimensões de desempenho, qualidade e sustentabilidade. Impõe-se, assim, a consagração de indicadores de desempenho do operador, aferidos em função dos riscos efetivamente assumidos, bem como de indicadores de desempenho da operação enquanto sistema. A introdução de bonificações associadas ao cumprimento e superação das metas estabelecidas, traduz uma evolução natural para um modelo contratual mais moderno, que reconhece e valoriza a excelência operacional e o compromisso efetivo com o serviço público.

Robustez do Modelo e Testes de Sensibilidade

A robustez do modelo financeiro constitui um elemento essencial na estruturação dos CSP, na medida em que permite avaliar a capacidade do modelo em manter o equilíbrio económico-financeiro perante variações relevantes das principais variáveis económicas e operacionais. Neste contexto, **recomenda-se a realização de testes de sensibilidade que permitam analisar o comportamento do modelo face a alterações significativas de determinados fatores críticos, designadamente custos energéticos, custos laborais, níveis de procura ou intensidade da oferta.** Estes exercícios contribuem para reforçar a credibilidade e transparência do modelo financeiro, permitindo antecipar potenciais impactos e calibrar de forma mais adequada os mecanismos contratuais de atualização bem como de partilha de risco.

Em termos práticos, **os testes de sensibilidade consistem na simulação de cenários alternativos em que determinadas variáveis-chave sofrem variações positivas ou negativas, analisando-se o impacto dessas alterações em indicadores como o resultado operacional, a necessidade de compensação pública, a taxa interna de rentabilidade ou o equilíbrio económico do contrato.**

A título exemplificativo, poderão ser considerados testes de sensibilidade relativos aos custos energéticos, simulando-se cenários de aumento ou

diminuição dos preços da energia ou dos combustíveis (por exemplo, variações de $\pm 10\%$, $\pm 20\%$ ou $\pm 30\%$), de forma a avaliar o impacto na estrutura de custos da operação e na sustentabilidade financeira do contrato. Do mesmo modo, podem ser realizados testes associados aos custos laborais, analisando os efeitos de variações salariais decorrentes de alterações legislativas ou negociações coletivas, por exemplo através de cenários de aumento de custos de pessoal na ordem dos 5% a 15%.

Outro exercício relevante prende-se com a análise da sensibilidade à procura, através da simulação de cenários de redução ou aumento do número de passageiros (por exemplo, variações de $\pm 10\%$ ou $\pm 20\%$), permitindo avaliar os impactos no nível de receitas tarifárias, sobretudo em modelos contratuais em que o operador assume total ou parcialmente o risco de procura. Poderão ainda ser considerados cenários de alteração da produção quilométrica, de variações na taxa de inflação ou de alterações nas taxas de juro associadas ao financiamento de investimentos, designadamente na aquisição de frota.

A realização destes exercícios permite identificar antecipadamente os fatores mais críticos para o equilíbrio do contrato e avaliar se os mecanismos de atualização e de partilha de risco previstos no contrato, são suficientes para absorver variações razoáveis das condições económicas.

Dessa forma, os testes de sensibilidade contribuem para a construção de modelos contratuais mais robustos, transparentes e resilientes, reduzindo a probabilidade de desequilíbrios significativos e de pedidos de reequilíbrio financeiro ao longo da execução contratual.

Continuidade do Serviço e Transição entre Operadores (período de transição)

Ao nível do plano contratual, importa ainda prever mecanismos claros quanto ao período de

transição²⁰¹, que garantam a justa concorrência entre os potenciais interessados, incluindo matérias como transmissão de estabelecimento, pré-capacitação, prazos de disponibilização de material circulante, condições de continuidade dos sistemas de informação, PMO, entre outros importantes ativos.

Estas dimensões são essenciais para garantir que a mudança de prestador não comprometa a estabilidade e continuidade do serviço público, nem transfere para o Operador, riscos que integram a esfera estrutural da AT. Simultaneamente, permitem prevenir situações suscetíveis de conferir vantagem indevida (posição dominante) a qualquer concorrente (em particular ao operador incumbente) assegurando o respeito pelas regras da concorrência e pela igualdade de oportunidades no procedimento pré-contratual.

Quando tais mecanismos não se encontram densamente regulados, o operador incumbente pode beneficiar de vantagens estruturais significativas, designadamente através do controlo de ativos essenciais, domínio da informação operacional e relação consolidada com trabalhadores e utilizadores, que poderão funcionar como barreiras à entrada e que, conseqüentemente condicionam a igualdade de oportunidades no âmbito de um novo procedimento concorrencial.

A definição antecipada e transparente de regras de reversão e de transferência reduz assimetrias de informação, mitiga o risco de retenção estratégica de dados ou ativos e limita comportamentos suscetíveis de distorcer a concorrência no momento da renovação ou relançamento do contrato. Do mesmo modo, a previsão de um período de transição justo e adequado, com deveres efetivos de cooperação do operador cessante, assegura a continuidade do serviço público sem conferir vantagens indevidas ao incumbente, promovendo condições de concorrência equitativas (*level playing field*) e reforça a credibilidade do mercado.

Em suma, a estabilidade do sistema e a proteção do interesse público dependem da previsibilidade destes mecanismos, que funcionam não apenas como garantias operacionais, mas também como instrumentos de disciplina concorrencial e de prevenção da consolidação de posições dominantes estruturais no setor.

Neste sentido, o Regulador recomenda a previsão de um período de transição não inferior a seis meses, o qual poderá ser reduzido mediante acordo entre as partes, desde que tal redução seja devidamente fundamentada e previamente comunicada à AMT.

O Mercado de Trabalho e o Fator Humano (Motoristas)

A escassez de motoristas constitui, atualmente, um dos maiores desafios do setor do transporte público de passageiros²⁰². Esta dificuldade, que se verifica de forma transversal em vários países europeus, resulta de um conjunto de fatores tais como o envelhecimento da população ativa, a reduzida atratividade da profissão face a outros setores, as exigências crescentes de qualificação, a pressão para assegurar horários alargados e os serviços contínuos e uma alteração de paradigma junto dos mais jovens.

Nos contratos de 1.^a geração, a questão foi desvalorizada, ficando a cargo exclusivo dos operadores. Nos contratos de 2.^a geração, impõe-se reconhecer a relevância estrutural desta temática e incorporar mecanismos que assegurem a disponibilidade de recursos humanos qualificados desde o início (definidos pela AT em caderno de encargos) e ao longo de toda a vigência contratual, designadamente em modelo financeiro apresentado pelo operador em sede de apresentação de proposta.

Do lado do operador, a garantia de um número suficiente de motoristas não é apenas uma questão de recrutamento imediato, mas também de retenção, valorização profissional e formação adequada e

²⁰¹ Esta foi uma questão levantada ao nível da auscultação aos operadores.

²⁰² Improving Attractiveness & Retention of staff in public transport: Recommendations to the sector", UITP 2024, disponível https://www.uitp.org/wp-content/uploads/sites/7/2025/08/20241011_Recruitment-Retention_WEB.pdf



atualizada, bem como de redução de taxas de absentismo.

Torna-se indispensável desenvolver estratégias de atratividade da profissão, assegurando condições de

trabalho adequadas, progressão salarial e medidas de conciliação entre a vida pessoal e profissional. A gestão da disponibilidade de motoristas deve ainda contemplar a existência de reservas operacionais²⁰³

²⁰³ Também este pressuposto deve ser previamente definido em sede de modelo financeiro



capazes de absorver faltas, baixas ou oscilações na procura.

A capacitação dos motoristas é outro elemento central. Para além da formação inicial obrigatória, é fundamental apostar em programas de formação contínua que respondam às exigências do serviço público, tais como a condução segura e eficiente, designadamente no âmbito das viaturas elétricas, relação com o passageiro, apoio aos passageiros com mobilidade reduzida, gestão de conflitos e utilização de novas tecnologias de apoio à exploração. Esta formação deve ser entendida não apenas como uma obrigação legal, mas como um investimento que melhora a qualidade do serviço e que permite reforçar o desempenho do operador.

A AT, por seu lado, tem interesse direto em acompanhar este tema e deve fazê-lo desde a construção do modelo financeiro em sede de elaboração do caderno de encargos. A falta de motoristas pode comprometer a execução dos serviços contratualizados, afetando a regularidade e a fiabilidade da oferta.

Por essa razão, ao indicar para a rede e frota proposta o número necessário de motoristas, a AT deve também prever cláusulas contratuais que incentivem os operadores a manter planos de formação atualizados, a apresentar relatórios periódicos sobre a situação do seu quadro de pessoal e a implementar medidas que assegurem a estabilidade da força de trabalho. Em situações de maior escassez, podem mesmo ser equacionadas medidas de cooperação institucional, como programas conjuntos de capacitação ou a mobilização de fundos para apoiar a formação²⁰⁴.

Outro aspeto relevante prende-se com a modernização da profissão. A introdução de novos veículos com tecnologias avançadas, nomeadamente elétricos ou a hidrogénio, exige motoristas preparados para lidar com sistemas de condução diferentes, novas interfaces digitais e procedimentos de segurança específicos.

²⁰⁴ Sobre esta questão recomenda-se ao Governo que se revejam as regras, procedimentos e demais formalismos para esta atividade.

A formação contínua deve acompanhar esta transição tecnológica, garantindo que a inovação não compromete a operação.

Finalmente, importa reconhecer que a atratividade da profissão depende também da **perceção social**. Valorizar o papel do motorista enquanto elemento central da cadeia de mobilidade, através de campanhas públicas, de certificação de competências e de políticas de dignificação da função, pode contribuir para captar novas gerações para o setor.

Em síntese, os motoristas constituem um recurso crítico para a sustentabilidade dos CSP de 2.ª geração. A resposta à sua escassez e às crescentes exigências de qualificação exige um **compromisso partilhado entre o Estado, as AT e os Operadores**.

Ao Estado compete criar um enquadramento legislativo e procedimental que valorize e torne a profissão mais atrativa, assegurando processos céleres e adequados de formação e certificação.

Às AT cabe estabelecer condições contratuais e institucionais que promovam a estabilidade, previsibilidade e formação deste fator essencial à qualidade e continuidade do serviço público, bem como exigir a sua decomposição através de custo unitário que contribui para formação do preço e previsto no modelo financeiro a apresentar em sede de concurso.

Aos operadores incumbe investir de forma consistente no recrutamento, retenção e formação contínua, garantindo a disponibilidade e a qualificação dos recursos humanos indispensáveis ao bom funcionamento do sistema.

Critérios de adjudicação

No âmbito dos CSP 2.0, o modelo de avaliação e adjudicação das propostas assume um papel estratégico na concretização dos objetivos de eficiência, sustentabilidade e qualidade do serviço. A forma como se definem os critérios de adjudicação,



as respetivas ponderações e os métodos de avaliação não é um mero aspeto procedimental: constitui um instrumento determinante de política pública, com impacto direto na estrutura e desempenho futuro do setor, na orientação do investimento e na concretização das metas nacionais e europeias de mobilidade sustentável.

A experiência acumulada demonstra que a utilização de critérios monofator, centrados exclusivamente no preço, traduz uma visão redutora e de curto prazo, que tende a privilegiar ganhos financeiros imediatos em detrimento de compromissos estruturais de qualidade, inovação e sustentabilidade ambiental.

Esta realidade deve ser lida à luz do contexto em que a generalidade dos procedimentos da 1.^a geração foram lançados, marcados por menores níveis de exigência técnica e económico-financeira, designadamente pela ausência de modelos financeiros suficientemente desenvolvidos ou detalhados como suporte à decisão. Esta questão aliada à reduzida maturidade contratual então existente, contribuiu para que a avaliação das propostas assentasse de forma excessiva no fator preço, sem a devida ponderação, nos modelos, de variáveis essenciais relacionadas com a robustez económica das soluções, a capacidade de execução, a qualidade do serviço, a inovação operacional e a resiliência contratual.

No setor dos transportes, este risco é particularmente evidente, por se tratar de um serviço público essencial, com implicações diretas na coesão territorial, na inclusão social e na transição energética. A primazia exclusiva do preço, sem que exista um modelo suficientemente robusto e detalhado²⁰⁵, pode comprometer a robustez contratual, desencorajar a inovação tecnológica, reduzir a margem de investimento e afetar a continuidade e fiabilidade do serviço.

A opção pela adoção de um critério de adjudicação multifator, em detrimento do critério monofator, baseado apenas no preço, pode assumir particular importância no setor, em condições específicas.

Desde logo, a centralidade exclusiva do preço, sem o detalhe de formação desse mesmo preço, pode conduzir a escolhas de curto prazo, descurando aspetos fundamentais para a eficiência, a sustentabilidade e a qualidade do serviço. Por outro lado, em situações de menor capacitação técnica das AT na preparação do modelo subjacente à operação, a introdução de um critério multifator, densificado por um conjunto de fatores e eventuais subfatores, correspondentes a diversos aspetos da execução do contrato a celebrar, pode permitir equilibrar a racionalidade económica com a valorização de dimensões técnicas e ambientais, garantindo maior retorno social e operacional. Naturalmente, esta opção acarreta maior especificidade técnica no que respeita à elaboração do critério de adjudicação.

O preço mantém-se, sem dúvida, como um elemento central na estrutura económico-financeira dos CSP, constituindo um fator indispensável à garantia da sustentabilidade financeira das OSP e à estabilidade do modelo de compensações. Se o mesmo estiver devidamente discriminado e se existir um modelo densificado e robusto, que se reflita num caderno de encargos com todos os parâmetros base fechados, poderá ser suficiente enquanto único fator densificador do critério de adjudicação. Contudo, à luz da experiência acumulada e da evolução do quadro normativo e das políticas públicas de mobilidade sustentável, e caso não se verifiquem algumas das evoluções preconizadas neste relatório, a adoção de um critério monofator, centrado exclusivamente no preço como critério de adjudicação, poderá tornar-se não só insuficiente, como também ineficiente.

A complexidade crescente das exigências associadas à prestação do SPTP, bem como a necessidade de alinhar a contratação pública com os objetivos de descarbonização, eficiência energética e qualidade do serviço, impõem opções mais robustas, quer seja através da apresentação do respetivo modelo, quer seja através da opção por critérios de adjudicação multifator, nos quais o preço é ponderado em

²⁰⁵ Reitera-se, uma vez mais a necessidade de apresentação dos modelos financeiros, quer pela AT quer pelos concorrentes, em sede de concurso.



articulação com outros parâmetros qualitativos e estratégicos.

Assim, a AMT considera que o critério de adjudicação deve evoluir para uma abordagem integrada, que não seja analisado e fundamentado isoladamente e que possa valorizar, além da componente financeira, fatores relacionados com o desempenho técnico-operacional, a capacidade de inovação e digitalização, o cumprimento das metas ambientais e de renovação da frota com veículos limpos e de emissões nulas, a eficiência na gestão de recursos, bem como com a orientação para a satisfação do utilizador e para a coesão territorial e social. A valorização do preço ao nível de todas estas componentes, poder-se-á verificar num critério de adjudicação monofator, através da apresentação de um modelo financeiro, suficientemente densificado e discriminado que as contemple ou, caso assim não seja, através da opção por critérios de adjudicação multifator.

A consagração de um critério multifator, devidamente ponderado e transparente, pode permitir assegurar uma avaliação mais justa e racional das propostas²⁰⁶, mitigando o risco de adjudicação baseada em propostas financeiramente mais baixas, mas operacionalmente insustentáveis, e promovendo uma concorrência saudável orientada para a criação de valor para a operação e para o erário público.

Por conseguinte, o preço deve ser entendido não como o fator exclusivo de competitividade, mas como um dos componentes de um equilíbrio mais amplo entre sustentabilidade económica, qualidade do serviço e cumprimento das metas de política pública. Este modelo reforça a coerência dos CSP 2.0 com as orientações nacionais e europeias em matéria de mobilidade sustentável, assegurando simultaneamente a eficiência económica, a viabilidade ambiental e a qualidade operacional e social da prestação do SPTP.

A adoção deste modelo de avaliação multifator introduz uma lógica de concorrência qualitativa, na qual as dimensões económica, técnica e ambiental

são tratadas como componentes interdependentes de um mesmo sistema. O objetivo é premiar propostas equilibradas e sustentáveis, que maximizem o valor social agregado e contribuam para a concretização das políticas públicas de mobilidade, em vez de se limitarem a apresentar o menor custo financeiro.

Para assegurar a transparência e a objetividade do processo, é essencial que os fatores e subfatores sejam claramente definidos, mensuráveis e proporcionais, permitindo uma comparação justa e verificável entre as propostas. A atribuição de ponderações equilibradas deve refletir a hierarquia de objetivos estratégicos do contrato, garantindo que os fatores de sustentabilidade, qualidade e inovação têm um peso efetivo e não meramente instrumental no resultado final da avaliação.

A adoção do critério de adjudicação multifator reforça a coerência entre as políticas públicas de mobilidade e os instrumentos contratuais, permitindo que os CSP 2.0 sirvam não apenas para regular a operação, mas também como mecanismos de incentivo à transformação do setor. Através deste enquadramento, a contratação pública deixa de ser um processo passivo de seleção e torna-se um instrumento ativo de planeamento estratégico, orientado para a construção de um sistema de transporte público mais eficiente, inovador, ambientalmente responsável e centrado no cidadão.

Importa, assim, reconhecer que a adequação entre critérios de adjudicação monofator ou multifator depende também do grau de definição das condições de execução contratual estabelecidas pela entidade adjudicante.

Neste enquadramento, e em linha com o que vem sendo exposto, cumpre sublinhar que os objetivos estruturais de política pública devem ser prioritariamente refletidos nos parâmetros base do contrato, cabendo aos critérios de adjudicação avaliar apenas os atributos das propostas relativamente aos quais exista uma efetiva margem de diferenciação entre concorrentes.

²⁰⁶ Na ausência de modelo financeiro robusto em sede de concurso.

Sempre que o caderno de encargos estabeleça de forma detalhada e vinculativa os parâmetros base do contrato - entendidos como as características mínimas, obrigatórias e inalteráveis da prestação, designadamente a rede e a oferta de serviço, os requisitos técnicos da frota, os padrões ambientais, os níveis de qualidade exigidos, os indicadores de desempenho e os mecanismos de controlo e penalização - a margem de diferenciação técnica entre propostas pode tornar-se limitada por via dos critérios de adjudicação.

Nessas circunstâncias, os concorrentes diferenciam-se essencialmente através dos atributos das propostas, isto é, dos aspetos suscetíveis de avaliação no âmbito do procedimento e que correspondem à forma concreta como o concorrente propõe executar o contrato.

Quando os atributos passíveis de diferenciação são reduzidos ou se concentram predominantemente na dimensão económica da proposta, a utilização do critério monofator, baseado no preço, pode revelar-se adequada, na medida em que as condições essenciais da prestação se encontram previamente definidas e uniformizadas pela entidade adjudicante.

Pelo contrário, quando o procedimento permite soluções diferenciadas quanto a aspetos relevantes da execução contratual - designadamente no que respeita à organização da operação, à eficiência energética, à inovação tecnológica, à digitalização ou à melhoria da qualidade do serviço - a adoção de critérios de adjudicação multifator revela-se particularmente adequada, permitindo captar essas diferenças qualitativas entre propostas e assegurar uma avaliação mais completa e alinhada com os objetivos estratégicos do contrato.

Neste contexto, importa ainda assegurar a coerência entre os fatores de adjudicação e o modelo de execução contratual definido no caderno de encargos. Os fatores e subfatores de avaliação devem corresponder a verdadeiros atributos das propostas, isto é, a aspetos suscetíveis de diferenciação efetiva entre concorrentes e que possam influenciar de forma relevante a execução do contrato.

Deve, assim, evitar-se a utilização de fatores meramente aparentes ou redundantes - isto é, fatores de avaliação que reproduzam exigências já fixadas como parâmetros base do contrato ou que não permitam uma diferenciação efetiva entre propostas - uma vez que tal prática pode comprometer a transparência do procedimento e reduzir a objetividade da avaliação comparativa das propostas.

Nestes termos, a escolha entre critérios monofator ou multifator deve ser orientada pelo princípio da proposta economicamente mais vantajosa, assegurando que o modelo de avaliação adotado permite identificar a solução que, no conjunto dos seus atributos económicos, técnicos e ambientais, melhor responde aos objetivos de interesse público subjacentes ao contrato de serviço público.

A Importância de Comparador Público

A opção pela execução de serviços públicos de transporte de passageiros através de operador interno ou de prestação direta constitui uma decisão estrutural de organização do sistema, com impacto significativo na afetação de recursos públicos, na alocação de riscos e na sustentabilidade económico-financeira do serviço. Ainda que tais modelos sejam legalmente admissíveis, a sua adoção deve ser suportada por fundamentação económico-financeira suficientemente robusta, transparente e verificável, de modo a assegurar que a solução escolhida é compatível com os princípios da concorrência, da eficiência, da boa gestão financeira e da prossecução do interesse público.

Nestes casos, deve ser exigida a apresentação de um comparador público, entendido como um instrumento técnico de análise económica e financeira que permita avaliar, de forma objetiva e comparável, o custo total e o perfil de risco associados à execução do serviço através de operador interno ou prestação direta, face a um cenário alternativo de prestação do mesmo serviço em condições de mercado, designadamente mediante procedimento concorrencial.

A existência de um comparador público visa mitigar assimetrias informativas, reforçar a disciplina

económica do modelo adotado e assegurar que a decisão não assenta exclusivamente em considerações institucionais ou de organização, mas também numa avaliação racional dos custos, riscos e impactos orçamentais.

O comparador público deve ser elaborado antes da decisão formal de recurso a operador interno ou prestação direta e deve integrar o respetivo processo decisório, constituindo elemento instrutório essencial para demonstrar a sustentabilidade e a proporcionalidade da opção adotada. A sua ausência fragiliza a fundamentação económica da decisão e compromete a capacidade de avaliação, fiscalização e supervisão, em especial quando estejam em causa compensações financeiras, assunção de investimentos públicos ou transferência de riscos para a esfera da AT.

A elaboração do comparador público deve assentar numa delimitação clara e auditável do serviço a prestar, incluindo, pelo menos, a caracterização da rede e da oferta, o volume anual de produção (incluindo veículos.kilómetro e circulações), os níveis de serviço e as OSP aplicáveis.

Deve igualmente evidenciar, de forma desagregada, a estrutura de custos estimada para a execução interna (ou direta), abrangendo custos operacionais diretos, custos indiretos e administrativos, custos com investimento e amortizações, encargos financeiros e demais componentes relevantes para o custo total de exploração. A análise deve ainda considerar a identificação e quantificação dos principais fatores de risco assumidos na esfera pública, incluindo riscos energéticos, laborais, de procura, tecnológicos e regulatórios, devendo ser acompanhada de exercícios de sensibilidade que permitam aferir a robustez do modelo perante variações relevantes dos principais pressupostos.

O cenário alternativo de referência deve refletir, tanto quanto possível, o custo expectável da prestação do mesmo serviço em condições de mercado, apoiando-se em referenciais objetivos, comparáveis e verificáveis, incluindo benchmarking com contratos semelhantes, preços de referência e parâmetros de custo unitário (designadamente €/km) compatíveis

com o perfil de serviço e com as características territoriais em causa. Sempre que a análise evidencie diferenças relevantes entre os cenários, deve ser assegurada fundamentação técnica clara, distinguindo o que resulta de opções de política pública (por exemplo, maior exigência de serviço, condições ambientais, padrões de qualidade) do que decorre de fatores de eficiência ou de organização.

A apresentação de comparador público assume especial importância em contextos em que a execução interna ou direta implique a mobilização de investimento público em ativos estruturantes, a assunção de custos fixos significativos ou a concentração do risco económico-financeiro na esfera pública, devendo garantir-se que o modelo adotado permanece sustentável ao longo do ciclo contratual e não gera ineficiências estruturais, designadamente por ausência de disciplina concorrencial ou por insuficiente transparência na imputação e controlo de custos.

Em síntese, a exigência de comparador público nos casos de operador interno ou prestação direta constitui um instrumento essencial de boa governação e de racionalidade económica, permitindo reforçar a transparência, a verificabilidade e a comparabilidade das opções organizativas adotadas, assegurar o adequado controlo do risco e contribuir para a robustez e sustentabilidade dos modelos de exploração do SPTP.



Terminais e Interfaces

No âmbito dos contratos de SPTP, os terminais e interfaces constituem infraestruturas essenciais e críticas para a regularidade, segurança e continuidade do serviço. A sua relevância é particularmente evidente nos CSP 2.0, em que se pretende consolidar redes mais integradas, reforçar a articulação entre modos e garantir a coerência territorial da oferta. A existência de terminais e interfaces devidamente dimensionados, acessíveis e com regras de utilização transparentes é, por isso, uma condição essencial para a execução eficaz das obrigações contratuais e para a qualidade global da operação.

Esta matéria deve ainda ser enquadrada à luz do Regulamento n.º 3/2025 da AMT, relativo ao acesso e utilização de interfaces e terminais de transporte público de passageiros, que densifica exigências de transparência, equidade e não discriminação no acesso a estas infraestruturas. Nos CSP 2.0, tal enquadramento assume especial relevância, na medida em que a indefinição das condições de

acesso, utilização, capacidade disponível, critérios de prioridade, preços ou responsabilidades de gestão pode afetar não apenas a execução contratual, mas também as condições de concorrência no próprio procedimento pré-contratual.

A experiência dos contratos de 1.ª geração revelou insuficiências nesta matéria, designadamente quanto à clarificação da titularidade, gestão e condições de acesso a terminais, interfaces, PMO e demais infraestruturas ou equipamentos essenciais à operação. Essas indefinições geraram assimetrias operacionais e, em alguns casos, constrangimentos ao cumprimento das OSP. Nos CSP 2.0, é, por isso, fundamental assegurar uma definição clara do regime aplicável a estas infraestruturas, estabelecendo regras uniformes e previsíveis quanto à gestão, acesso, utilização, informação pública, encargos associados e responsabilidades das entidades envolvidas, tendo em conta as características concretas de cada infraestrutura e a sua relevância para a operação contratualizada.



Neste contexto, os terminais e interfaces podem constituir uma verdadeira barreira à entrada de novos operadores nos concursos de SPTP. Quando as peças do procedimento não identificam, de forma clara e verificável, as condições de acesso, os lugares de paragem disponíveis, os critérios de afetação de cais, os horários admissíveis, os custos de utilização, as limitações de capacidade ou os procedimentos de autorização, os potenciais concorrentes ficam colocados numa posição de incerteza que pode condicionar a formação da proposta, agravar o risco económico da operação e favorecer operadores incumbentes ou operadores com conhecimento prévio da infraestrutura.

Esta assimetria é especialmente sensível quando o terminal ou interface é gerido por um operador de transporte, por entidade relacionada com operador incumbente ou por entidade que, direta ou indiretamente, possa influenciar as condições de acesso de terceiros. Nestes casos, a neutralidade da gestão, a separação clara de funções, a publicitação das regras aplicáveis e a fiscalização pela AT assumem uma função essencial para prevenir discricionariedade, discriminação, entraves à concorrência e distorções na igualdade de oportunidades entre concorrentes.

Do ponto de vista do operador, o acesso aos terminais e interfaces deve ser estável, garantido e coerente com a oferta contratualizada. Um CSP pressupõe que o operador dispõe das condições físicas e logísticas necessárias para executar o serviço, incluindo locais adequados para embarque e desembarque de passageiros, estacionamento e apoio operacional. Qualquer limitação injustificada ao acesso pode comprometer o cumprimento das obrigações contratuais e afetar a qualidade do serviço prestado.

Por essa razão, as peças do procedimento devem identificar, com o grau de detalhe adequado, os terminais e interfaces necessários à execução do contrato, a respetiva entidade gestora, o título jurídico de utilização, as condições de acesso e permanência, os serviços disponíveis, as limitações de capacidade, os horários de funcionamento, os critérios de afetação de cais ou lugares de paragem, os preços aplicáveis e os mecanismos de resolução de conflitos

ou demais pedidos de acesso. Esta informação deve ser disponibilizada de forma clara, completa e verificável, permitindo que todos os concorrentes avaliem, em condições de igualdade, os custos, riscos e condicionantes associados à operação.

Do lado da AT, a prioridade é assegurar que os terminais e interfaces são geridos em conformidade com o interesse público, assegurando a sua qualidade, funcionando como parte integrante da infraestrutura do sistema de mobilidade e permanecendo acessíveis a todos os operadores incumbidos de OSP.

A AT não deve limitar-se a pressupor que o acesso a estas infraestruturas se encontra assegurado. Deve verificar, previamente ao lançamento ou à validação do procedimento, se os terminais e interfaces indispensáveis à execução do contrato dispõem de regulamento de acesso e utilização conforme ao Regulamento n.º 3/2025 da AMT, se esse regulamento se encontra publicado, se contém critérios objetivos de admissão, repartição de capacidade e seriação de pedidos e se os respetivos preços são claros, proporcionais e acessíveis. A inexistência ou insuficiência destes elementos pode comprometer a previsibilidade do contrato, a comparabilidade das propostas e a efetividade da concorrência.

Os encargos de exploração constituem igualmente uma dimensão sensível. É necessário assegurar um equilíbrio entre a justa remuneração do gestor da infraestrutura e a sustentabilidade económica da operação. As taxas de utilização devem ser proporcionais aos custos efetivos de gestão e manutenção, devendo também ser transparentes e previsíveis.

A publicitação e fundamentação dos preços assume, neste domínio, particular importância, uma vez que taxas opacas, não previamente conhecidas ou desproporcionadas podem funcionar como custos de acesso não antecipáveis e, conseqüentemente, como fator de dissuasão da participação de operadores no concurso ou de agravamento artificial das propostas.

Nos casos em que a utilização dos terminais e interfaces esteja diretamente associada à execução de OSP, as AT devem considerar a integração desses encargos na compensação financeira atribuída ao operador, de modo a preservar o equilíbrio económico-financeiro do contrato e evitar distorções. Essa integração deve, contudo, assentar em pressupostos claros e auditáveis, devendo as peças do procedimento explicitar o respetivo tratamento financeiro quando tais encargos sejam relevantes para a economia do contrato.

Elemento essencial para a boa governação dos terminais e interfaces é a existência obrigatória de um regulamento de acesso e utilização, aprovado pela AT ou pela entidade gestora sob sua supervisão. Este regulamento deve definir de forma clara as condições de utilização, os direitos e deveres dos operadores, os critérios de afetação de cais, os horários e procedimentos operacionais, as regras de segurança e de manutenção, bem como a estrutura das taxas aplicáveis. A sua ausência cria incerteza jurídica e abre espaço a práticas desiguais ou discricionárias, com impacto direto na execução dos CSP. A existência de um regulamento promove transparência, previsibilidade e segurança jurídica, garantindo condições equitativas para todos os operadores incumbidos.

Nos termos do Regulamento n.º 3/2025 da AMT, o referido regulamento de acesso e utilização não deve constituir um documento meramente formal, devendo conter regras efetivas, operacionais e sindicáveis, nomeadamente quanto à admissão de operadores, programação e repartição da capacidade, distinção entre paragem e estacionamento, critérios de prioridade em situação de capacidade limitada, condições de utilização, preços, deveres de publicitação e procedimentos aplicáveis em caso de recusa, limitação ou revogação do acesso. Em especial, os critérios de repartição de capacidade e de seriação de pedidos concorrentes devem ser previamente definidos, hierarquizados e auditáveis, por forma a evitar decisões casuísticas ou discricionárias com impacto na igualdade de tratamento entre operadores.

A AT deve ainda assegurar mecanismos eficazes de fiscalização do cumprimento do regulamento, incluindo auditorias periódicas, obrigações de reporte por parte do gestor do terminal ou interface e, quando aplicável, a previsão de sanções em caso de incumprimento. Esta função de supervisão é determinante para garantir que os terminais e interfaces operam em conformidade com os princípios de serviço público e com as condições contratuais estabelecidas.

Nos CSP 2.0, deve ainda prever-se uma obrigação específica de reporte à AT sobre a utilização dos terminais e interfaces relevantes para a execução contratual, incluindo informação sobre cais ou lugares utilizados, horários autorizados, situações de recusa ou condicionamento de acesso, conflitos de capacidade, alterações de preços, reclamações de operadores e passageiros e incidentes operacionais com impacto na regularidade ou continuidade do serviço. Esta informação é indispensável para permitir uma função de acompanhamento efetiva e para assegurar que eventuais constrangimentos de infraestrutura não são confundidos com incumprimentos imputáveis ao operador.

Sempre que se verifique insuficiência de capacidade, inexistência de regulamento conforme, ausência de preços publicados ou indefinição quanto ao título jurídico de utilização, tais situações devem ser tratadas antes da conclusão do procedimento ou, pelo menos, refletidas expressamente nas peças, mediante identificação dos riscos, das soluções alternativas, dos responsáveis pela sua implementação e dos respetivos efeitos no contrato. Não é adequado transferir para o futuro operador, sem enquadramento contratual suficiente, o risco de obtenção de acesso a infraestruturas indispensáveis à prestação do serviço público.

Por fim, é importante destacar um elemento fundamental nos terminais e interfaces de transporte: o utilizador, neste caso específico o passageiro. É ele que justifica toda a operação e organização destes espaços, bem como a articulação entre as diferentes entidades envolvidas, nomeadamente a AT e os operadores. Assim, o funcionamento, planeamento e gestão dos terminais devem ser pensados tendo



sempre em consideração as necessidades, expectativas e experiência do passageiro.

Ao planear ou avaliar um terminal ou interface, deve perguntar-se sempre como o passageiro vive e utiliza o espaço, garantindo que a infraestrutura responde às suas necessidades de mobilidade, informação, conforto e segurança.

Do ponto de vista do passageiro, a utilização de um terminal ou interface de transporte levanta um conjunto de questões relacionadas com a sua experiência de utilização.

Em primeiro lugar, ao nível da informação e orientação, sendo importante que a sinalização seja clara, visível e suficiente, e que consiga encontrar facilmente informação sobre horários, destinos e serviços disponíveis, bem como dispor de informação atualizada em tempo real relativamente a eventuais atrasos, alterações ou perturbações no serviço; no

que diz respeito à acessibilidade, importa que o terminal possa ser utilizado por todos os passageiros, incluindo pessoas com mobilidade reduzida, o que implica a existência de infraestruturas adequadas, como elevadores, rampas e percursos acessíveis, bem como sistemas de informação adaptados a diferentes necessidades, nomeadamente visuais ou auditivas; quanto ao conforto e aos serviços, o passageiro valoriza a existência de zonas de espera confortáveis, assim como de serviços de apoio, como casas de banho, espaços de restauração, lojas ou outros equipamentos que possam melhorar a experiência durante o tempo de permanência no terminal.

É igualmente importante que o espaço ofereça proteção adequada face às condições meteorológicas; quanto à segurança, a mesma constitui também uma dimensão essencial, sendo importante que o terminal seja percebido como um espaço seguro, bem iluminado e com presença visível de pessoal ou sistemas de vigilância.

O passageiro deve ainda ter facilidade em solicitar ajuda ou obter informação sempre que necessário; e por fim, no que se refere à bilhética e ao acesso, os passageiros procuram sistemas simples e rápidos que lhes permitam comprar ou validar bilhetes de forma eficiente, valorizando igualmente a existência de diferentes opções de pagamento que facilitem o acesso ao serviço de transporte.

Estas exigências não devem ser desligadas da disciplina contratual e regulatória aplicável aos terminais e interfaces. A qualidade da informação ao passageiro, a organização dos fluxos, a integração tarifária e a interoperabilidade dos sistemas de



bilhética e informação constituem elementos relevantes da prestação de serviço público e devem ser articulados com as obrigações do operador, da AT e do gestor da infraestrutura.

A natureza e o papel de um terminal ou interface de transportes podem variar significativamente consoante o contexto territorial em que se inserem. Em zonas de baixa densidade ou no interior do país, os terminais tendem a assumir uma função mais simples, centrada sobretudo na articulação básica entre serviços de transporte (por vezes apenas o modo rodoviário) e no apoio às deslocações da população local.

Mesmo nestes contextos, a menor complexidade da infraestrutura não dispensa a existência de regras mínimas de acesso, utilização, segurança, informação ao público e repartição de capacidade, sendo a previsibilidade e continuidade do acesso aos pontos de interface especialmente relevante para assegurar acessibilidade, coesão territorial e cumprimento dos níveis mínimos de serviço.

Pelo contrário, nos grandes centros urbanos, particularmente nas AM e nas principais capitais de distrito, os terminais evoluem frequentemente para verdadeiros hubs²⁰⁷ de mobilidade. Nestes contextos, deixam de ser apenas pontos de chegada e partida de transportes, passando a constituir nós centrais da rede de mobilidade, onde se integram de forma contínua diferentes modos de transporte, infraestruturas de apoio multimodal e estratégias de qualificação do espaço urbano.

Estes hubs promovem a conectividade entre os diversos serviços de mobilidade, incluindo as ligações de primeiro e último quilómetro, e contribuem para aumentar o valor intrínseco de cada modo de transporte que neles converge, tornando as opções de mobilidade sustentável mais atrativas como alternativa ao uso do TI.

Para além da função de transporte, estes espaços podem ainda integrar diversos serviços complementares, como comércio, serviços locais ou

equipamentos de apoio ao utilizador, assumindo-se progressivamente como centros de atividade e de vida urbana. Neste sentido, o sucesso de um hub de mobilidade não depende apenas das modalidades de transporte que agrega, mas sobretudo da diversidade, acessibilidade e qualidade das infraestruturas e serviços disponíveis, capazes de gerar um verdadeiro sentido de lugar e responder às necessidades das comunidades que servem.

Em suma, nos CSP 2.0, a gestão dos terminais e interfaces deve deixar de ser tratada como matéria acessória e passar a integrar o núcleo das OSP. O acesso equitativo, a neutralidade da gestão, a repartição justa dos encargos, a existência de um regulamento de acesso e utilização vinculativo, bem como as dimensões da experiência de utilização, são pilares fundamentais para assegurar previsibilidade, estabilidade e qualidade na prestação do serviço.

Em particular, a ausência de regulamento de acesso e utilização conforme ao Regulamento n.º 3/2025 da AMT, de preços publicados, de critérios objetivos de repartição de capacidade ou de identificação clara da entidade gestora deve ser tratada como fragilidade relevante do procedimento, por poder afetar a concorrência, a igualdade de tratamento entre operadores, a formação das propostas, a execução das OSP e a qualidade do serviço prestado aos passageiros.

10.4. Recomendações quanto a enquadramento legislativo, administrativo e regulatório

Considerações gerais

Tendo presente a experiência adquirida na análise e acompanhamento dos contratos, entende-se, por último, oportuno enquadrar o setor com o regime legislativo, administrativo e regulatório, com vista a promover a adaptação do setor ao contexto atual, reforçando a coerência, a previsibilidade e a eficácia da sua aplicação.

²⁰⁷ UITP (2019) *Mobility as a Service and Mobility Hubs* e CIVITAS Initiative (2021) *Mobility Hubs Guide for Cities*. Um local físico onde diferentes modos de transporte e

serviços de mobilidade são integrados, permitindo aos utilizadores escolher, combinar e aceder facilmente a diferentes opções de transporte, com transferências fáceis e incentivando o uso de soluções de mobilidade sustentável.



Neste âmbito, o que se segue integra um conjunto articulado de recomendações, orientações, interpretações e abordagens, algumas de natureza legislativa, outras administrativa e regulatória, que visam contribuir para o ajustamento do enquadramento existente às especificidades e dinâmicas do setor. Pretende-se, assim, apoiar na clarificação de regras, competências e mecanismos de acompanhamento, em alinhamento com as exigências atuais do sistema e com a necessidade de assegurar uma atuação mais consistente, flexível e juridicamente segura.

Em diversos estudos estratégicos, a AMT já efetuou recomendações ao nível legislativo, administrativo e regulatório, com impacto positivo em CSP, e que visam permitir reforçar mutuamente a atuação das várias entidades públicas, bem como reforçar o carácter vinculativo de algumas medidas.

Nesta medida considera-se oportuno, uma vez mais, referenciá-las por abrangerem matérias diversas e transversais, que podem impactar positivamente em CSP.

Conforme referido no Estudo Estratégico “Obrigações de Serviço Público Verdes”, importa reforçar medidas que incentivem a utilização dos modos de transporte mais adequados, melhorar o enquadramento legal e as infraestruturas físicas e digitais, e assegurar um modelo de financiamento sustentável.

Estas propostas devem ser entendidas como complementares às recomendações já produzidas sobre contratos. Contudo, a introdução da vinculatividade de metas concretas deve ser ponderada, em função da sua exequibilidade, ou seja, da existência de financiamento efetivo que suporte o seu cumprimento. Acresce que a implementação das medidas depende, em grande medida, de iniciativas do Governo e de entidades locais.

Criação de um **Programa Nacional para a Mobilidade Sustentável (PNMS)**, que articule planos diretores municipais e outros instrumentos de gestão e ordenamento do território, bem como de outros planos setoriais, incluindo os Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS), orientado para a concretização de políticas públicas ambiciosas de sustentabilidade com a tónica no incentivo da utilização dos transportes públicos e aposta na repartição multimodalidade, acessibilidade a todas as pessoas, incluindo as com mobilidade reduzida.

Internalização do conceito de “**pobreza de mobilidade**”²⁰⁸, com reflexo no quadro legal, no sentido de mitigar a diminuição do acesso a atividades socioeconómicas e serviços essenciais, como o emprego, a educação ou os cuidados de saúde, em especial para pessoas e famílias vulneráveis.

A introdução, em vários instrumentos, de um mecanismo de “**repartição de esforços**” que permita repartir os mesmos no cumprimento dos objetivos mínimos no âmbito de cada território, empresa ou modo, tendo em conta diferentes fatores – como as diferenças em termos de capacidade económica, a qualidade do ar, a densidade populacional, as características dos sistemas de transporte, as políticas em matéria de descarbonização dos transportes e de redução da poluição atmosférica.

Criação de um **modelo único de indicadores** para avaliar o planeamento de investimentos em serviços e infraestruturas de transportes, bem como o seu desempenho atual e futuro, incorporando dimensões de desenvolvimento económico sustentável, nomeadamente de coesão económica, ambiental, social e territorial.

²⁰⁸ Artigo 2.º do REGULAMENTO (UE) 2023/955 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 10 de maio de 2023 que cria o Fundo Social em matéria de Clima e que altera o Regulamento (UE) 2021/1060. “«Pobreza de mobilidade», a incapacidade ou a dificuldade dos indivíduos e das famílias em suportar os custos do transporte privado ou público, ou a falta ou a limitação de acesso ao transporte necessário para acederem a serviços e atividades socioeconómicos essenciais, tendo em conta o contexto nacional

e espacial”. Geralmente causada por um fator ou por uma combinação de fatores, tais como rendimentos baixos, elevadas despesas com combustíveis ou a falta de transportes privados ou públicos acessíveis ou a preços comportáveis. A pobreza de mobilidade pode afetar particularmente os indivíduos e as famílias nas zonas rurais, insulares, periféricas, montanhosas, remotas e menos acessíveis ou nas regiões ou territórios menos desenvolvidos, incluindo as zonas periurbanas menos desenvolvidas e as regiões ultraperiféricas.

NO QUE SE REFERE A FINANCIAMENTO:

- Potenciar a aplicação das regras que permitam a flexibilização do princípio da **não consignação de receitas fiscais**, estabelecendo, expressamente, que os objetivos de mobilidade sustentável são uma razão especial e fundamentada para afetar receitas a determinadas despesas para a prossecução de determinados fins, como sejam a **mobilidade sustentável** e o cumprimento de compromissos nacionais e internacionais em termos de **descarbonização**.
- Afetação ao sistema de mobilidade e transportes de parte das **mais-valias imobiliárias**, através da consignação de receitas fiscais associadas à transação e valorização de imóveis, nomeadamente do Imposto sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) e do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), para financiamento e investimento na rede de transportes públicos.
- **Afetação das reduções fiscais** associadas à receita do Imposto sobre Produtos Petrolíferos, incluindo o adicional sobre as emissões de CO₂, a medidas e entidades públicas que promovam a mobilidade sustentável e a coesão territorial, e que contribuam comprovadamente para o cumprimento das metas nacionais de descarbonização.
- **Afetação das receitas excedentárias provenientes da taxação do uso de infraestruturas** por veículos mais poluentes ao desenvolvimento de infraestruturas de abastecimento de combustíveis mais limpos, nomeadamente à instalação de postos de carregamento para veículos elétricos.
- Integração de todas as atividades de mobilidade e transportes nos **mercados de carbono e no sistema de comércio de licenças de emissão**, assegurando o reinvestimento das receitas adicionais geradas por instrumentos de tarificação do carbono, na resposta às necessidades mais urgentes da transição climática e ambiental, com especial enfoque na investigação.
- Criação de **regime legal favorável** à plena integração de todas as atividades económicas da mobilidade e dos transportes no sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União Europeia.
- Criação de um enquadramento legal que favoreça a utilização de “**Obrigações Verdes Europeias**” no financiamento de investimentos em tecnologias ambientalmente sustentáveis, eficiência energética e utilização de recursos, bem como em infraestruturas de transporte e de investigação com enfoque na sustentabilidade ambiental.
- **Revisão dos mecanismos de distribuição de verbas do Orçamento do Estado**, incluindo de receitas fiscais, pelas AT para a gestão do sistema, deixando de privilegiar apenas critérios como a população ou a complexidade das redes e passando a valorizar, de forma positiva, os territórios de baixa densidade, do interior e com menor oferta de serviços e infraestruturas de mobilidade e transporte.
- Considerar a **maximização, de forma positiva, das subvenções públicas**, incluindo compensações por OSP tarifárias, destinadas a AT e operadores que tenham celebrado CSP no âmbito de um modelo de concorrência pelo mercado (via concursos públicos), desde que estes tenham sido concebidos e adjudicados de acordo com critérios ecológicos alinhados com o conceito de OSP Verdes.

QUANTO AO INCENTIVO À UTILIZAÇÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO:

- Realização de **estudos sobre os perfis dos utilizadores** atuais e potenciais dos transportes públicos, com o objetivo de otimizar a gestão da oferta e apoiar a definição de medidas para a retenção e captação de utilizadores.
- Aplicação mais coerente do **princípio do poluidor-pagador**, designadamente em termos de apoios públicos, taxação e impostos, uniformizando critérios entre os diversos modos de transporte, discriminando positivamente modos e meios menos poluente.
- Implementação de **incentivos à redução do uso do transporte individual**, (excluindo os utilizadores de veículos limpos), através da modelação e aplicação de tarifação dinâmica na utilização de autoestradas, vias urbanas e estacionamento. Deve, contudo, ser cuidadosamente ponderado o esforço financeiro exigido a cidadãos e empresas, de modo a evitar a rejeição de medidas que impliquem aumento da carga fiscal.
- **Revisão do sistema eletrónico de portagens**, de forma a tornar as tarifas mais favoráveis para veículos menos poluentes, considerando as respetivas emissões, a distância percorrida e o desgaste da infraestrutura. Deve, contudo, prever-se uma diferenciação entre áreas metropolitanas e regiões com menor oferta de alternativas.
- Implementação obrigatória de **zonas de baixas emissões**, tendo em conta, naturalmente, a existência de alternativas viáveis à mobilidade das pessoas;
- Adoção de **modelos tarifários** nos transportes baseados na distância percorrida ou no nível de utilização, com preços mais baixos para trajetos curtos ou em períodos fora das horas de ponta, suportados por sistemas digitais de bilhética, promovendo simultaneamente a otimização da receita e a adequação às preferências dos passageiros.
- A **diversificação das opções tarifárias**, para além dos tradicionais passes mensais ou bilhetes ocasionais, é indispensável no reforço da atratividade do transporte público de passageiros.
- Introdução de uma avaliação do potencial de transferência modal dos projetos financiados realizando **análises de custo-benefício** face aos objetivos de coesão ambiental, económica, social e territorial e tendo em conta metas relativas à transferência quota modal.
- Integração de **serviços de mobilidade partilhada nos “passes sociais”**, com limites financeiros e condições específicas de utilização, a definir no âmbito de acordos entre autoridades de transportes e operadores desses serviços.
- Criação de **vales para serviços de mobilidade e transportes**, permitindo a utilização genérica dos serviços públicos de transporte de passageiros e de mobilidade partilhada;
- **Promoção da acessibilidade universal** através do planeamento e gestão urbana local, redistribuindo o espaço público urbano, reduzindo a área dedicada ao automóvel e criando melhores condições para peões, bicicletas, interfaces e transportes coletivos, bem como a adoção de desenho urbano inclusivo (eliminação de obstáculos, adaptação de passeios e escadarias, instalação de rampas e elevadores), assegurando ainda transportes acessíveis e sistemas de informação integrados. Deve também prever-se a flexibilização do cofinanciamento por entidades privadas, mediante a atribuição de benefícios fiscais.



QUANTO AO INCENTIVO À UTILIZAÇÃO DE TRANSPORTE PÚBLICO (CONT.):

- Generalizar a **informação digital e física** acerca da disponibilidade dos meios de acesso a veículos e estações a pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de deficiência;
- Criação de **percursos citadinos e rurais** de acesso preferencial a meios de transporte, garantindo a mobilidade de pessoas com mobilidade reduzida ou portadoras de deficiência;
- **Incentivar as entidades patronais**, através de medidas concretas²⁰⁹, a promover a utilização de transportes públicos nas deslocações dos seus trabalhadores;
- Proceder à implementação de **infraestruturas de carregamento e abastecimento de veículos limpos**, nos principais eixos de comunicação, preferencialmente junto aos tradicionais postos de abastecimento de combustíveis fósseis;
- **Promover e apoiar a mobilidade elétrica**, alargando os incentivos à aquisição de veículos ligeiros 100% elétricos ou de outras energias limpas, flexibilizando o cofinanciamento de entidades privadas quando a utilização dos veículos seja pública ou coletiva.
- No domínio da **literacia**, propõe-se a integração da mobilidade sustentável na educação e na formação profissional, bem como a promoção de competências contínuas no setor, defendendo-se a disponibilização de informação sobre o impacto ambiental dos transportes.
- Paralelamente, destaca-se o envolvimento ativo da sociedade na governação da mobilidade, o incentivo à inovação e à investigação com apoio público e privado, e a aproximação à academia, destacando-se ainda a emergência de modelos de “Mobilidade como Serviço” (MaaS) e a experimentação de soluções inovadoras em ambientes reais, visando uma mobilidade mais sustentável e orientada para a neutralidade carbónica.

²⁰⁹ Tome-se como exemplo o Navegante Empresas, <https://www.navegante.pt/noticias/o-navegante-empresas-e-o-novo-produto-dedicado-a-mobilidade-corporativa>

Considerações específicas sobre contratação

A AMT emitiu recomendações e orientações no âmbito do desenvolvimento de procedimentos de **contratação pública**, desde as fases de estudo e preparação das peças do procedimento pré contratual, ao desenvolvimento do procedimento concursal e, por fim, à fase de execução contratual.

Das quais destacamos:

- A Integração de boas práticas europeias de contratação ecológica, decorrentes do “**Manual de Contratos Públicos Ecológicos**”, da Comissão Europeia, assentes em princípios de transparência, equidade e melhor relação custo-benefício, com enfoque na qualidade e na proteção ambiental;
- Alargamento da estratégia de compras públicas ecológicas, definida na “**Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas**” a todas as entidades públicas, tornando obrigatória a adoção de critérios sustentáveis nos procedimentos de contratação;
- A **flexibilização das regras de contratação pública**, de modo a permitir a adaptação dos CSP, designadamente às metas de sustentabilidade ambiental e à rápida transformação tecnológica, assegurando simultaneamente a viabilidade das operações.

O setor da mobilidade e dos transportes caracteriza-se por uma elevada dinâmica, resultante das transformações energéticas, das evoluções tecnológicas e de fatores exógenos como as políticas de habitação, os fluxos migratórios, alterações de padrões de mobilidade, medidas de política pública, o surgimento de novos polos geradores de mobilidade, ou a conjugação de vários destes fatores.

Assim, importa reconhecer o seu papel estruturante sendo essencial que os modelos contratuais adotados sejam robustos e rigorosos, incorporando, tanto quanto possível, mecanismos que permitam acomodar situações previsíveis de evolução dos territórios ao longo do período contratual, tais como

alterações de frequência, ajustamentos de percursos, reforços pontuais, modificação de horários ou adaptações decorrentes de variação da procura, que se possam constituir como “**alterações operacionais ao nível da execução contratual**”, dado que não alteram a natureza global do objeto contratual, não introduzem distorções face às condições concorrenciais definidas no procedimento inicial e se baseiam em necessidades objetivas, fundamentadas e proporcionais.

A clarificação destes critérios permitiria reduzir a incerteza jurídica, evitar interpretações excessivamente restritivas e assegurar uma aplicação uniforme e previsível do regime.

Paralelamente, a estrutura de remuneração deve assentar num modelo financeiro consistente, articulado com uma matriz de risco abrangente, que seja capaz de acomodar estas mesmas “**alterações operacionais ao nível da execução contratual**”. Todavia, a experiência tem demonstrado que o regime previsto no CCP, nem sempre tem assegurado esta flexibilidade, revelando-se pertinente uma clarificação, por parte do Regulador, da diferenciação entre **alterações substanciais e não substanciais** – como sejam as “alterações operacionais ao nível da execução contratual”, bem como a tipificação de situações decorrentes de circunstâncias anormais ou imprevisíveis.

Assim, entende-se que devem ser consideradas como **não substanciais**, todas as alterações que possam ser executadas com base nos meios humanos, técnicos e tecnológicos previamente definidos no modelo financeiro e refletidos na estrutura de remuneração, bem como nos respetivos mecanismos de atualização. Tal entendimento justifica-se se tais alterações não modificarem os pressupostos iniciais do contrato e, como tal, não comprometerem as condições de efetiva concorrência.

De igual modo, importa clarificar que ajustamentos destinados a garantir acessibilidade mínima, inclusão territorial ou mitigação da pobreza de transporte podem ser qualificados como modificações proporcionais e não substanciais, reforçando a

coerência entre o quadro contratual e os objetivos de coesão social, económica e territorial se, reforça-se uma vez mais, não alterarem os pressupostos essenciais do procedimento concorrencial nem afetarem a posição relativa das propostas apresentadas.

Por outro lado, uma adequada matriz de risco deve alocar ao operador o risco associado à eficiência operacional, na medida em que é este o agente mais capacitado para o gerir. Neste âmbito, a eficiência operacional traduz-se na capacidade de maximizar a utilização dos recursos disponíveis - tempo, combustível, mão de obra, infraestruturas - e reduzir os custos operacionais, minimizando atrasos, assegurando regularidade e pontualidade, ajustando a oferta à procura efetiva, garantindo simultaneamente padrões elevados de qualidade, segurança e fiabilidade do serviço.

Embora a mobilidade e os transportes constituam um domínio intrinsecamente marcado pela incerteza, designadamente no que respeita à variabilidade da procura, à evolução tecnológica e à dependência energética, associado à necessidade permanente de assegurar a integração modal, bem como a garantia de acessibilidade, segurança e continuidade do serviço, revela-se indispensável a adoção de modelos contratuais dotados de flexibilidade e capacidade de adaptação, bem como uma aplicação das regras de contratação pública que reconheça estas especificidades. Tal exigência decorre não apenas da natureza do setor, mas também do funcionamento do mercado e da prestação de um serviço económico de interesse geral, salvaguardando o interesse público. Deste modo, revela-se fundamental assegurar que as autoridades dispõem de instrumentos proporcionais e juridicamente seguros para gerir alterações inevitáveis ao longo da execução contratual, desde que estas não distorçam a concorrência nem alterem a natureza global do contrato.

A contratação pública deve, assim, assumir-se como um instrumento promotor da eficiência, da inovação e da competitividade e não como um fator de bloqueio. Neste sentido, considera-se que o enquadramento aplicável aos serviços e infraestruturas de mobilidade deve reconhecer a

natureza dinâmica do setor, não através da criação de regimes excecionais, mas mediante uma aplicação mais flexível, uniforme, transparente e juridicamente segura dos princípios da proporcionalidade, igualdade, concorrência e boa administração.

Por fim, considera-se ser **vantajoso prever a regulamentação por parte AMT** de indicadores contratuais de desempenho, critérios de qualidade de serviço, métricas de eficiência operacional e económica, indicadores de acessibilidade e inclusão, parâmetros de sustentabilidade ambiental e energética, bem como metodologias de monitorização e reporte permitindo maior flexibilidade e adaptação das regras aplicáveis.

Propostas de Alteração Legislativa

Neste contexto, e à luz das conclusões decorrentes da análise efetuada, entende-se que determinadas matérias, pela sua natureza estruturante e pelo impacto que produzem no funcionamento global do sistema, justificam a sua densificação no plano legislativo. As propostas que se apresentam incidem sobre diversas dimensões do setor da mobilidade e dos transportes - designadamente ao nível da organização, regulação, financiamento e modelos contratuais - visando reforçar a coerência, previsibilidade e eficácia do respetivo enquadramento jurídico.

Sem prejuízo do carácter transversal das propostas que se seguem, importa destacar, pela sua especificidade e relevância crescente no contexto do sistema de mobilidade, o caso particular do transporte flexível. Com efeito, este tipo de serviço evidencia de forma especialmente clara as limitações do enquadramento jurídico vigente, designadamente no que respeita à adequação dos modelos de contratação, à duração e natureza dos regimes experimentais e à necessidade de mecanismos de adaptação contínua. Neste sentido, justifica-se a apresentação de um conjunto mais detalhado de propostas de ajustamento legislativo **especificamente dirigidas ao regime aplicável ao transporte flexível**, enquanto instrumento essencial de coesão territorial, inclusão social e cobertura de necessidades de mobilidade em contextos de baixa procura.



PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA:

- Reconhecimento explícito de simplificação administrativa, pré-contratual e de gestão contratual, para sistemas de transporte a pedido flexíveis, em zonas de baixa densidade populacional ou de baixa procura, por motivos de promoção da inclusão social, coesão territorial e descarbonização, podendo ser ponderadas várias possibilidades, a consagrar mediante revisão do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro, prevendo regimes procedimentais e contratuais proporcionais à natureza, escala e variabilidade destes serviços, bem como a respetiva articulação com o RJSPTP;
- Prever, no Decreto-Lei n.º 60/2016, a revisão do regime aplicável aos projetos-piloto de transporte flexível, designadamente quanto à sua duração, permitindo a sua extensão com base em critérios objetivos relacionados com a consistência da procura, a recolha de dados e a validação dos modelos operacionais e financeiros, de modo a assegurar uma avaliação robusta e fundamentada das soluções implementadas e apoiar a tomada de decisão quanto à sua eventual consolidação ou adaptação;
- Consagrar expressamente, no Decreto-Lei n.º 60/2016, a admissibilidade de ajustamentos operacionais durante a execução dos serviços de transporte flexível, designadamente quanto a percursos, horários, áreas de cobertura e meios afetos, desde que tais ajustamentos sejam proporcionais, fundamentados e não alterem a natureza global do serviço;
- Prever, mediante alteração do Decreto-Lei n.º 60/2016 e com enquadramento no RJSPTP, a adoção de modelos de organização e contratação adequados à natureza dinâmica destes serviços, permitindo a participação de múltiplos operadores e assegurando a continuidade e cobertura territorial do serviço, com base em critérios objetivos e não discriminatórios;
- Consagrar, no Decreto-Lei n.º 60/2016, a possibilidade de utilização de modelos contratuais simplificados e parametrizados, adequados a serviços de pequena escala ou elevada variabilidade da procura, garantindo simultaneamente o respeito pelos princípios da transparência, igualdade e concorrência;
- Prever, no Decreto-Lei n.º 60/2016, soluções que permitam a participação de operadores de menor dimensão, designadamente através da adequação de requisitos técnicos e procedimentais à realidade destes serviços, bem como mediante a adoção de modelos de acesso aberto à prestação do serviço, baseados em critérios objetivos, transparentes e não discriminatórios, que permitam a integração de múltiplos operadores ao longo da execução, sem prejuízo das exigências legais aplicáveis;
- Consagrar, no RJSPTP, a relevância do transporte flexível enquanto instrumento de coesão territorial, permitindo a adoção de soluções contratuais diferenciadas e proporcionais às características dos territórios abrangidos;
- Consagrar, no Decreto-Lei n.º 60/2016 e no RJSPTP, a obrigatoriedade de articulação dos serviços de transporte flexível com o sistema de transporte público existente, designadamente ao nível da integração operacional, da informação ao utilizador e, quando aplicável, da integração tarifária, mediante definição de responsabilidades das AT;



PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA (CONT.):

- Prever, no Decreto-Lei n.º 60/2016, obrigações mínimas de recolha e reporte de dados relativos à operação e à procura, com vista à monitorização do desempenho dos serviços e ao apoio à decisão das AT;
- Consagrar, no Decreto-Lei n.º 60/2016, a possibilidade de continuidade da prestação do serviço na sequência de projetos-piloto que demonstrem viabilidade operacional e relevância para a satisfação de necessidades permanentes de mobilidade, designadamente mediante a previsão de mecanismos de prorrogação fundamentada, regimes transitórios ou transição para modelos contratuais estáveis, assegurando o respeito pelos princípios da proporcionalidade, transparência e concorrência;
- Prever, no âmbito do Decreto-Lei n.º 86/2021, a definição de critérios objetivos e equitativos para a repartição de esforços no cumprimento das metas de descarbonização, tendo em conta, designadamente, as diferenças em termos de capacidade económica, densidade populacional, volume de serviço prestado, características dos sistemas de transporte e impacto ambiental das soluções adotadas;
- Proceder à revisão do artigo 22.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, com vista à substituição do atual modelo de recolha, carregamento e validação de informação (STePP) por uma plataforma nacional integrada de interoperabilidade de dados, a desenvolver e gerir conjuntamente pelo IMT e pela AMT, que assegure a normalização, automatização e fiabilidade dos fluxos de informação relativos aos serviços de transporte público de passageiros, prevendo nomeadamente: (i) regras uniformes de reporte, validação e atualização de dados, com base em standards técnicos comuns; (ii) níveis diferenciados de acesso à informação, garantindo transparência, monitorização eficaz e proteção de dados; (iii) mecanismos de integração automática com os sistemas de informação das AT e operadores, evitando redundâncias e cargas administrativas desproporcionadas; e (iv) funcionalidades de apoio à supervisão, planeamento e avaliação de políticas públicas, contribuindo para a melhoria da qualidade da informação, da regulação económica e da tomada de decisão no setor.



10.5. Conclusões finais

A evolução para os CSP 2.0 exige a consolidação da experiência dos contratos de 1.ª geração, dos princípios já instituídos e a incorporação de novos instrumentos que respondam aos desafios identificados ao longo deste relatório. Neste contexto, a AMT deve promover e acompanhar a implementação das seguintes recomendações estratégicas.

Ao longo do documento, a AMT foi desenvolvendo um exercício contínuo de reflexão crítica, emitindo contributos, recomendações e orientações dirigidos aos diversos intervenientes do setor. Pretende-se, por um lado, estimular uma reflexão conjunta e participada sobre os caminhos futuros da mobilidade e da contratualização pública, e, por outro, disponibilizar um referencial orientador para a construção de um novo sistema de mobilidade assente em CSP mais transparentes, mais rigorosos, mais exigentes e mais coerentes com a realidade territorial, económica e operacional, bem como com os objetivos de política pública que em cada momento se pretendam prosseguir.

REFORÇO DA MATURIDADE INSTITUCIONAL DAS AUTORIDADES DE TRANSPORTES

A heterogeneidade existente ao nível de capacitação técnica das AT implica a necessidade de apoio diferenciado, contínuo e proporcional, como pressuposto para uma execução contratual eficiente e uniforme em todo o território nacional.

Recomenda-se a intensificação da formação técnica, criação de manuais operacionais atualizados e mecanismos de cooperação interterritorial, bem como o reforço do Fundo para a Mobilidade e Transportes com vista a financiar designadamente a capacitação técnica (meios humanos e tecnológicos), sem prejuízo de poder vir a revelar-se necessária, em função da evolução das exigências técnicas associadas ao setor, uma reavaliação mais ampla dos instrumentos institucionais e financeiros de apoio às AT.

ALINHAMENTO ESTRUTURAL ENTRE POLÍTICA PÚBLICA E MODELOS CONTRATUAIS

As alterações tarifárias, reconfigurações da oferta ou introdução de novas exigências operacionais determinadas por decisões de política pública têm, na prática, produzido impactos significativos no equilíbrio económico-financeiro dos contratos, nem sempre devidamente antecipados ou parametrizados na fase de modelação contratual. Esta dissociação entre decisão pública e estrutura contratual tem gerado desequilíbrios financeiros, pedidos de reequilíbrio e incerteza quanto à alocação de riscos.

Impõe-se, por isso, que os CSP 2.0 integrem, desde a sua conceção, mecanismos de ajustamento dos principais fatores que influenciam o equilíbrio económico-financeiro da operação, nomeadamente dos fatores de produção, promovendo flexibilidade operacional com base em dados objetivos e evidências em tempo real. A coerência entre política pública e modelo contratual deve deixar de ser reativa e passar a ser estruturalmente incorporada na arquitetura do contrato, assegurando previsibilidade, estabilidade e alinhamento entre objetivos estratégicos e execução operacional.

GOVERNAÇÃO DE DADOS COMO EIXO CENTRAL DO SISTEMA DE TRANSPORTES

O reporte de dados continua a apresentar assimetrias que afetam a regulação económica e a transparência dos contratos de serviço público.

Torna-se indispensável o reforço obrigatório dos sistemas de reporte e monitorização, a validação sistemática da informação e a evolução do STePP para uma plataforma nacional integrada de interoperabilidade de dados, revelando-se igualmente essencial o aperfeiçoamento do enquadramento jurídico aplicável ao dever de reporte, validação e disponibilização de dados no setor dos transportes públicos.

CLARIFICAÇÃO DA MATRIZ DE RISCO E DO LIMIAR DE RISCO PRÓPRIO

A experiência da 1.ª geração evidenciou que a ausência de delimitação clara do risco próprio do operador e da AT constitui uma das principais fontes de litigância e motivadora de pedidos de reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato.

Os CSP 2.0 **devem incorporar** matrizes de risco densificadas, com identificação objetiva dos eventos ordinários e extraordinários, definição de limiares quantitativos sempre que possível e distinção clara entre os vários tipos de risco, reforçando a previsibilidade e a estabilidade contratual.

Nesta medida, deve igualmente **ficar prevista, no contrato**, a quantificação do limiar de risco próprio assumido por cada parte, designadamente através da definição de intervalos percentuais de variação considerados risco normal da operação.

SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA E DISCIPLINA ECONÓMICA DO SISTEMA

O volume de financiamento público mobilizado para o setor - quer através de compensações por OSP, quer por via de programas extraordinários, ou de instrumentos de financiamento europeu - revela a centralidade do TP enquanto política pública estruturante. Contudo, este esforço financeiro exige reforço da disciplina económica, da transparência na afetação de recursos e da verificabilidade das compensações atribuídas.

Impõe-se a consolidação de metodologias homogéneas de cálculo de compensações, o reforço de mecanismos efetivos de prevenção da sobrecompensação, o reforço da separação contabilística e a avaliação periódica do equilíbrio económico-financeiro dos contratos, assegurando proporcionalidade entre os recursos públicos mobilizados e o serviço prestado.

Recomenda-se ainda a utilização de preços de referência de mercado e da exigência de apresentação do dossier de preços de transferência, que permita justificar os preços praticados entre empresas do mesmo grupo, bem como a definição de limites para a subcontratação intragrupo.

Considera-se ainda que, no âmbito do procedimento concursal, devam ser apresentados os modelos financeiros subjacentes ao preço/km proposto, quer pela Autoridade de Transportes, quer pelos concorrentes, de forma a assegurar a rastreabilidade da metodologia de cálculo, garantir o rigor dos elementos apresentados e prevenir futuros desequilíbrios económico-financeiros.

DEFINIÇÃO CLARA E MENSURÁVEL DAS OBRIGAÇÕES DE SERVIÇO PÚBLICO (OSP)

Recomenda-se que a definição das OSP reflita de forma consistente e fundamentada as opções de política pública prosseguidas, a modalidade de prestação do serviço adotada e a estrutura de alocação de riscos estabelecida no contrato. **As OSP devem ser formuladas de modo objetivo, claro e mensurável, permitindo a sua monitorização através de indicadores de desempenho previamente definidos.**

Recomenda-se ainda que o cumprimento desses indicadores esteja associado à aplicação de mecanismos de incentivo, designadamente bonificações ou penalidades, com vista a promover a qualidade e a eficiência na prestação do serviço público. A existência de indicadores claros, mensuráveis e verificáveis constitui igualmente um elemento essencial para assegurar uma monitorização eficaz da execução contratual e para apoiar a avaliação do equilíbrio económico-financeiro do contrato ao longo da sua vigência.

Importa, igualmente assegurar a distinção entre OSP e outras obrigações contratuais. Com efeito, poderão existir obrigações previstas no contrato que não configuram OSP.

MODELOS CONTRATUAIS RESILIENTES, PREVISÍVEIS E FLEXÍVEIS

A experiência recente evidenciou que alterações profundas na procura ou de cariz macroeconómico, pressionam o equilíbrio económico-financeiro dos contratos, gerando pedidos de reequilíbrio ou de modificações contratuais.

Deve deste modo, ser **reforçada a robustez** dos modelos económico-financeiros, com um nível de granularidade que permita a adaptação às variações dos principais fatores que influenciam os custos de operação, alterações legislativas e de política pública, prevendo-se contratualmente mecanismos periódicos de revisão, correção e/ou ajustamento.

Os modelos financeiros devem assumir-se como instrumento estruturante de suporte económico à decisão de contratar por parte das AT, devendo integrar a fase preparatória do procedimento pré-contratual enquanto elemento de fundamentação do preço base fixado no caderno de encargos.

Em paralelo, deverão igualmente ser exigidos aos concorrentes, no âmbito da apresentação das respetivas propostas, de forma a permitir a avaliação da consistência económica das soluções apresentadas, da sua exequibilidade financeira e da adequação dos pressupostos

ESTABILIDADE REGULATÓRIA COMO FATOR DE CONFIANÇA

A previsibilidade regulatória constitui condição essencial para atrair investimento, garantir financiamento competitivo, assegurar continuidade do serviço, bem como um mercado com condições de concorrência equitativas.

A AMT através das presentes recomendações e orientações pretende a clarificação de princípios, a uniformização de critérios técnicos, a consolidação de orientações públicas estáveis, bem como a definição de preços referenciais que, reforçam a confiança dos operadores, das AT e dos financiadores no sistema.

FLEXIBILIDADE OPERACIONAL E NATUREZA DAS ALTERAÇÕES CONTRATUAIS

As alterações operacionais decorrentes da execução do contrato, designadamente ao nível de horários, frequências ou ajustamentos da oferta, não devem ser automaticamente qualificadas como alterações substanciais. Deve, portanto, fazer-se a distinção entre modificações contratuais admissíveis, inerentes à normal execução do contrato e previstas nas peças procedimentais, e alterações substanciais, que implicam uma modificação relevante do equilíbrio contratual ou das condições inicialmente contratualizadas. **Trata-se, contudo, de um limite frequentemente ténue, cuja apreciação depende, em larga medida, da capacidade técnica e institucional das AT, bem como da aptidão do operador para promover ganhos de eficiência operacional.**

A experiência adquirida com os contratos de 1.^a geração permitiu às AT consolidar o conhecimento sobre padrões de mobilidade, comportamentos de utilização e necessidades de deslocação, constituindo uma base essencial para a modelação dos CSP 2.0. Contudo, atendendo à natureza dinâmica dos territórios e à evolução contínua da procura, os contratos devem permitir acomodar soluções flexíveis que permitam ajustamentos ao longo do tempo, promovendo uma maior adequação da oferta às necessidades reais, sem comprometer o equilíbrio económico-financeiro nem a segurança jurídica do contrato.

Estas adaptações devem ser enquadradas por regras previamente definidas, transparentes e proporcionais, assegurando o respeito pelos princípios da concorrência, da igualdade e da estabilidade contratual, bem como a salvaguarda do equilíbrio económico-financeiro do contrato.

TRANSPORTE FLEXÍVEL COMO INSTRUMENTO DE COESÃO TERRITORIAL

O crescimento das soluções de transporte a pedido evidencia a necessidade de respostas diferenciadas em territórios de baixa densidade ou em períodos de baixa procura.

Os CSP 2.0 devem enquadrar formalmente o transporte flexível como componente estruturante da rede, garantindo integração tarifária, interoperabilidade digital e avaliação de custo-eficiência, assegurando cobertura territorial mínima sem comprometer sustentabilidade financeira.

DIFERENCIAÇÃO TERRITORIAL E ADAPTAÇÃO DOS MODELOS CONTRATUAIS

O setor apresenta realidades territoriais profundamente distintas, designadamente entre áreas metropolitanas densas e territórios de baixa densidade, com impactos relevantes na viabilidade económica, na elasticidade da procura e na estrutura de custos.

A modelação contratual deve refletir e fundamentar adequadamente esta diversidade, evitando soluções uniformes e promovendo abordagens diferenciadas e ajustadas às especificidades territoriais, designadamente no que respeita à escolha entre modelos *Gross Cost* e *Net Cost*, à introdução de soluções de transporte flexível e à definição de níveis mínimos de serviço.

MERCADO E ESTRUTURA CONCORRENCIAL

A entrada de operadores de dimensão internacional reforçou a profissionalização e a eficiência do setor, mas a concentração relevante em determinados grupos empresariais exige acompanhamento contínuo da estrutura concorrencial, garantindo que a dinâmica de mercado se mantém saudável e não se traduz em barreiras estruturais à entrada.

A AMT deve acompanhar a evolução da concentração, monitorizar práticas suscetíveis de afetar a concorrência e assegurar que os procedimentos concursais promovem a efetiva participação e diversidade de operadores. Para o efeito, recomenda-se que os modelos económico-financeiros e os respetivos pressupostos sejam construídos com base em dados referenciais de mercado, reforçando a transparência e a comparabilidade das propostas.

OPERADOR INTERNO E PRESTAÇÃO DIRETA - NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO ECONÓMICA ROBUSTA

A possibilidade de constituição de operador interno ou recurso a prestação direta é uma opção de exploração do SPTP legítima por parte da AT exigindo, contudo, fundamentação económica sólida, por forma a não comprometer a neutralidade concorrencial e a eficiência do sistema.

Deve ser exigida a demonstração objetiva e verificável da racionalidade económica da opção adotada, designadamente através da apresentação de um comparador público ou instrumento equivalente de avaliação económica que permita aferir a eficiência relativa da solução escolhida, assegurando transparência, verificabilidade e proteção do interesse público.

MODELOS INTEGRADOS DE GOVERNAÇÃO E COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO ÂMBITO DOS CSP 2.0

No âmbito dos CSP 2.0, a ponderação de modelos institucionais e operacionais assentes em estruturas de escala supramunicipal ou intermunicipal reforçada, designadamente através da constituição de entidades especializadas ou de mecanismos de cooperação entre autoridades de transporte, sem prejuízo da necessária salvaguarda das especificidades locais e da autonomia das entidades envolvidas poderá constituir uma oportunidade para consolidar modelos de governação mais integrados, tecnicamente capacitados e orientados para a eficiência, a sustentabilidade e a melhoria da qualidade do serviço prestado aos utilizadores.

A experiência das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, bem como a cooperação e colaboração entre CIM, demonstra que a concentração de competências em entidades dedicadas pode traduzir-se em ganhos relevantes de eficiência, capacidade técnica, coordenação operacional e robustez institucional, permitindo uma abordagem mais integrada e estratégica ao planeamento, gestão e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, criando condições para um melhor alinhamento entre políticas públicas e instrumentos contratuais.

Neste contexto, importa equacionar soluções que promovam a agregação de recursos, competências e necessidades entre territórios funcionalmente interdependentes, potenciando economias de escala, maior atratividade concorrencial dos procedimentos, reforço da capacidade negocial das autoridades de transporte e uma resposta mais coerente aos padrões efetivos de mobilidade da população.

CAPACITAÇÃO E VALORIZAÇÃO DA PROFISSÃO DE MOTORISTA NO TRANSPORTE PÚBLICO

A escassez de motoristas constitui atualmente um dos principais desafios estruturais do setor do transporte público rodoviário de passageiros, verificando-se de forma transversal em vários países europeus. Este fenómeno resulta do envelhecimento da força de trabalho, da menor atratividade da profissão e das crescentes exigências de qualificação, sendo agravado pela introdução de novas tecnologias e pela transição para frotas de baixas emissões.

Neste contexto, recomenda-se a criação de unidades de competência específicas no Catálogo Nacional de Qualificações, destinadas à formação de motoristas para a condução eficiente de veículos de novas tecnologias, designadamente elétricos, bem como ao reforço de competências em matéria de segurança, atendimento ao público e utilização de sistemas digitais de apoio à exploração. Para esse efeito, sugere-se ao IEFP a avaliação e eventual integração destas competências na oferta formativa nacional.

Paralelamente, recomenda-se às AT, considerando a relevância estratégica deste recurso humano, prever mecanismos que promovam a disponibilidade e qualificação de motoristas ao longo da vigência contratual, nomeadamente através de requisitos de formação contínua e de instrumentos de monitorização da estabilidade e qualificação do quadro de pessoal.

PLANEAMENTO E DESENHO DOS AVISOS DE FINANCIAMENTO DO FUNDO AMBIENTAL

Os instrumentos de financiamento do Fundo Ambiental (atualmente Agência para o Clima) assumem um papel crescente no apoio à descarbonização da frota, à modernização tecnológica e à melhoria da qualidade do serviço de transporte público. A experiência recente evidencia, contudo, que o desenho e lançamento dos avisos nem sempre beneficiam de uma articulação prévia suficiente com as entidades responsáveis pela organização, regulação e operação do sistema, podendo originar desalinhamentos entre os objetivos dos programas de financiamento, os critérios de elegibilidade definidos e as necessidades efetivas do setor.

Paralelamente, a insuficiente disponibilidade de informação estruturada e comparável sobre a operação, a frota e os custos associados à prestação do serviço público constitui um constrangimento relevante à definição de critérios de elegibilidade robustos e à avaliação objetiva das candidaturas.

Recomenda-se que o lançamento de avisos de financiamento do Fundo Ambiental (nos termos já referidos, atualmente Agência para o Clima) seja precedido de mecanismos estruturados de articulação institucional com as AT, a AMT e os operadores, por forma a assegurar que os instrumentos de apoio refletem adequadamente as necessidades do sistema e os investimentos efetivamente requeridos. Simultaneamente, deve ser promovido o reforço dos sistemas de reporte e consolidação de informação do setor, designadamente através da definição de indicadores normalizados relevantes para efeitos de elegibilidade e da integração da informação nas plataformas nacionais de monitorização do setor, contribuindo para uma afetação mais eficiente, transparente e verificável dos recursos públicos.

RACIONALIZAÇÃO DOS MECANISMOS DE REPORTE E CRIAÇÃO DE UM PONTO ÚNICO DE ENTRADA DE INFORMAÇÃO

O setor dos transportes públicos caracteriza-se atualmente por uma multiplicidade de obrigações de reporte de informação por parte dos operadores e das AT, dirigidas a diversas entidades públicas com competências estatísticas, regulatórias ou administrativas, designadamente a AMT, o IMT, o INE e outros organismos com atribuições no acompanhamento e monitorização do setor. Esta multiplicidade de reportes, frequentemente com conteúdos semelhantes ou parcialmente sobrepostos, decorre da coexistência de diferentes sistemas de recolha e tratamento de informação, representando uma carga administrativa significativa para operadores e AT, exigindo recursos técnicos e tempo que são particularmente escassos no setor.

Ademais, a ausência de interoperabilidade entre os sistemas de informação das diferentes entidades públicas conduz à duplicação de processos de reporte, à fragmentação da informação disponível e ao risco de inconsistências ou divergências entre os dados fornecidos às várias entidades destinatárias. Esta situação dificulta a consolidação de uma visão integrada do funcionamento do sistema de transportes, constituindo um obstáculo à eficiência administrativa, à qualidade da informação do sistema e à capacidade de monitorização integrada do setor.

Recomenda-se a promoção de soluções institucionais e tecnológicas que permitam racionalizar os mecanismos de reporte de informação no setor, designadamente através da criação de um ponto único de entrada de dados (*single point of contact*) para os reportes efetuados pelos operadores e pelas AT. Este mecanismo deverá assegurar a normalização dos formatos de reporte, a interoperabilidade entre os sistemas das diferentes entidades públicas e a posterior disseminação da informação pelas entidades competentes, evitando duplicações de reporte e reduzindo encargos administrativos. A consolidação de um modelo integrado de recolha e partilha de dados contribuirá igualmente para reforçar a consistência, comparabilidade e fiabilidade da informação do sistema, apoiando a atividade regulatória, o planeamento das AT e a avaliação de políticas públicas, bem como a adequada afetação de instrumentos de financiamento ao setor. A implementação desta abordagem constitui igualmente um passo estruturante para a verdadeira digitalização do setor dos transportes, exigindo, contudo, a mobilização de instrumentos de financiamento adequados que permitam desenvolver as infraestruturas tecnológicas necessárias e assegurar a interoperabilidade entre sistemas.

QUALIDADE DO SERVIÇO COMO VETOR ESTRATÉGICO DE TRANSFORMAÇÃO MODAL

A realidade tem demonstrado que por si só políticas tarifárias isoladas não são suficientes para promover transferência modal sustentável. A atratividade do transporte público depende da qualidade percebida, da fiabilidade, da integração modal e da experiência do utilizador.

A contratualização deve integrar indicadores robustos de qualidade, mecanismos de incentivo ao cumprimento e superação de metas e instrumentos de monitorização da satisfação do utilizador, transformando o contrato num instrumento ativo de melhoria contínua do serviço e de reforço da competitividade do transporte público face ao transporte individual.

Recomenda-se, também, a obrigatoriedade de elaboração de inquéritos de satisfação aos utilizadores, realizados anualmente, com publicação dos resultados.

A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA NO SETOR DO TRANSPORTE PÚBLICO

A transição energética no setor do transporte público implica investimentos significativos em material circulante de baixas emissões, cujos custos de aquisição e financiamento se refletem inevitavelmente no preço por quilómetro contratual, embora atenuado ao longo do ciclo de vida da frota pela redução que implicam no valor quilómetro, por via da eficiência energética. Contudo, importa reconhecer que as AT apresentam diferentes capacidades financeiras e técnicas para acomodar estes encargos, o que pode gerar assimetrias na implementação das políticas de descarbonização.

Recomenda-se que, ao nível da modelação económico-financeira dos contratos, cada fator de produção seja atualizado de acordo com o respetivo índice de evolução, garantindo, por exemplo, que variações no preço dos combustíveis fósseis não impactam indevidamente o custo unitário associado à operação de viaturas elétricas.

Recomenda-se também a possibilidade de “criação” de uma Central de Compras Nacional para material circulante, permitindo gerar economias de escala e reforçar o poder negocial junto dos fabricantes através da agregação da procura por parte de diferentes AT e operadores, bem como a realização de um estudo nacional de caracterização da frota afeta aos CSP, com vista a avaliar o estado atual da sua composição tecnológica e ambiental e a apoiar a definição de uma estratégia de descarbonização mais equilibrada entre regiões e contratos.

Por último e no seguimento de pronúncias anteriormente efetuadas ao Governo propõe-se no âmbito do DL 86/2021 que sejam expressamente previstos critérios, objetivos e equitativos para a referida repartição de esforços, tendo em conta aspetos sugeridos pelo próprio texto do normativo europeu, considerando "as diferenças em termos de capacidade económica, dos veículos.kilómetro produzidos, da densidade populacional, das características dos sistemas de transporte e do impacto em matéria de descarbonização dos transportes e redução da poluição atmosférica.

ARTICULAÇÃO ENTRE PRAZO CONTRATUAL E O CICLO DE VIDA DOS ATIVOS

A transição energética e a renovação tecnológica da frota exigem investimentos avultados, associados a ciclos de vida económica e técnica prolongados. Desta forma, é necessário efetuar a articulação entre o prazo contratual e o regime aplicável aos ativos no termo do contrato, designadamente quanto à sua titularidade, reversão ou valorização residual, por forma a não gerar subinvestimento, ou sobrecustos financeiros e/ou distorções na formação do preço, comprometendo a eficiência económica e a sustentabilidade do modelo contratual.

Os contratos devem prever regimes claros de titularidade, condições de reversão da frota, e valorização residual dos ativos, assegurando continuidade do serviço, neutralidade concorrencial e adequados incentivos ao investimento e à renovação sustentável da frota, independentemente do prazo contratual que melhor se adequa à operação, bem como critérios objetivos para a determinação do valor residual ou da compensação devida em caso de reversão no termo do contrato.

INTEGRAÇÃO TARIFÁRIA COMO REQUISITO NACIONAL

A integração tarifária a nível nacional deve assumir-se como um eixo estruturante da nova geração de CSP 2.0, constituindo uma condição essencial para a **consolidação de um sistema de mobilidade mais coeso, eficiente e atrativo**.

A sua concretização permitirá reduzir assimetrias territoriais, garantindo condições mais equitativas de acesso ao transporte público em todo o país, enquanto promove uma utilização mais simples e integrada do sistema. Paralelamente, contribui para reforçar a eficiência global da operação, através da harmonização de modelos tarifários e da melhoria dos mecanismos de gestão e financiamento, criando condições para um melhor alinhamento entre políticas públicas e instrumentos contratuais.

Por fim, ao aumentar a previsibilidade e a conveniência para o utilizador, a integração tarifária constitui um fator determinante para estimular a procura e reforçar a competitividade do TP, assumindo um papel central na promoção de uma mobilidade mais sustentável e inclusiva.

PLANEAMENTO INTEGRADO DA MOBILIDADE E DO TERRITÓRIO

A ausência de uma articulação plena entre planeamento urbano e a oferta de transporte cria tensões funcionais e financeiras. Com efeito, quando o desenvolvimento urbano e a organização do espaço público não são concebidos em estreita articulação com as redes de transporte público, a implementação de medidas destinadas a favorecer o mesmo: como a criação de faixas BUS dedicadas, a introdução de mecanismos de desincentivo à utilização do TI, ou mesmo a aplicação de tarifação de acesso a zonas centrais das cidades, pode enfrentar constrangimentos operacionais e resistência social.

Torna-se, assim, essencial assegurar uma articulação efetiva com os PMUS e com os demais instrumentos de gestão territorial, integrando indicadores mensuráveis de acessibilidade, sustentabilidade e desempenho do sistema de mobilidade.

ARTICULAÇÃO ENTRE FINANCIAMENTO PÚBLICO E QUALIDADE DA INFORMAÇÃO DO SISTEMA

A crescente relevância do financiamento público no sistema de transportes públicos, seja através de programas de apoio à operação, à redução tarifária ou à descarbonização da frota, exige que as decisões de afetação de recursos públicos assentem em informação fiável, válida e comparável. A inexistência ou fragilidade dos mecanismos de reporte e validação da informação, pode comprometer a transparência, a avaliação de políticas públicas e a adequada utilização dos instrumentos de financiamento disponíveis.

A atribuição de financiamentos públicos ao setor deve promover uma maior responsabilização institucional no cumprimento das obrigações de reporte de informação e monitorização, podendo ser ponderada a articulação entre o acesso a determinados mecanismos de financiamento público e a demonstração do cumprimento efetivo dessas obrigações, contribuindo para reforçar a qualidade da informação do sistema e a transparência na utilização dos recursos públicos.

11.

SÍNTESE ESTRATÉGICA FINAL





11. SÍNTESE ESTRATÉGICA FINAL

A evolução para os CSP 2.0 exige a consolidação da experiência adquirida com os contratos de 1.ª geração e o reforço dos instrumentos que assegurem maior robustez regulatória, maior eficiência económica e qualidade de serviço. Neste contexto, recomenda-se o reforço da **capacitação das AT**, a **melhoria da governação e reporte de dados**, o **alinhamento estrutural entre a política pública e os modelos contratuais**, bem como o **desenvolvimento de contratos mais resilientes, com matrizes de risco claras e metodologias homogéneas de cálculo de compensações**.

Destaca-se igualmente a necessidade de promover um **planeamento integrado entre mobilidade e território**, com **adaptação dos modelos contratuais às especificidades territoriais**, permitindo **garantir estabilidade regulatória e transparência na utilização de financiamento público**.

Recomenda-se também a exigência de **fundamentação económica robusta** em casos de operador interno ou prestação direta, e a articulação entre o prazo contratual e o ciclo de vida dos ativos, especialmente no contexto da renovação tecnológica da frota.

Destaca-se ainda a importância de monitorizar a estrutura concorrencial do mercado, reforçar os indicadores de qualidade de serviço e satisfação do utilizador.

Sugere-se uma maior articulação institucional no **desenho dos instrumentos de financiamento público**, incluindo os avisos dos apoios de financiamento, assegurando que refletem as necessidades reais do setor e que assentam em informação fiável e comparável.

Adicionalmente, recomenda-se a **racionalização dos mecanismos de reporte através de um ponto único nacional de entrada de dados**, garantindo interoperabilidade entre entidades e reduzindo encargos administrativos, o **reforço da qualidade e monitorização do serviço**, e o **enquadramento do**

transporte flexível como instrumento de coesão territorial.

Como prioridades estratégicas, sublinha-se a **valorização da carreira de motorista**, através da **criação de competências específicas no Catálogo Nacional de Qualificações**, e o apoio à transição energética das frotas, incluindo a **atualização adequada dos modelos económico-financeiros**, a criação de uma **Central de Compras Nacional para material circulante** e a realização de um **estudo nacional sobre a composição das frotas**. Estas medidas visam reforçar a sustentabilidade, previsibilidade e eficiência do sistema de transporte público.

Recomenda-se ainda a **articulação obrigatória com os PMUS** e outros instrumentos de gestão territorial, com indicadores mensuráveis de acessibilidade e sustentabilidade. Os modelos financeiros devem ser reforçados e com uma granularidade que os permita adaptar às variações dos principais fatores de produção, alterações legislativas e de política pública, cada vez mais frequentes.

A realidade demonstrou ainda que se impõe a consolidação de metodologias homogéneas de cálculo de compensações, mecanismos política de prevenção da sobrecompensação, reforço da separação contabilística e avaliação periódica do equilíbrio do contrato, assegurando deste modo, uma maior proporcionalidade entre recursos públicos mobilizados e o serviço prestado.

A implementação bem-sucedida dos CSP 2.0 dependerá, em larga medida, da capacidade de assegurar uma articulação efetiva entre **regulação económica robusta, gestão pública competente, execução operacional eficiente e políticas de mobilidade coerentes e integradas**, cabendo à AMT um papel central na consolidação de um enquadramento regulatório estável, transparente e previsível.

A modernização tecnológica do setor, designadamente através da renovação e descarbonização da frota, sendo um elemento essencial da transição energética, não é por si só



suficiente para garantir um sistema de transporte público eficaz.

A persistirem desafios estruturais como a insuficiente oferta de serviços, irregularidade operacional ou desigualdades na cobertura territorial, o transporte público dificilmente conseguirá cumprir plenamente a sua função enquanto instrumento de coesão social e territorial. Assim, para além de uma transformação tecnológica, o futuro da mobilidade exige uma abordagem sistémica, que combine inovação, sustentabilidade ambiental, capacidade real de transporte, fiabilidade da operação e acessibilidade para toda a população, contribuindo para a construção de um **sistema de mobilidade mais competitivo, sustentável e centrado no utilizador**.

ANEXO I





ANEXO I - DOCUMENTOS INSTRUTÓRIOS GERAIS, INFORMAÇÃO MÍNIMA OBRIGATÓRIA NOS DOCUMENTOS SUPRAMENCIONADOS, ESTRUTURA DO CONTRATO/CADERNO DE ENCARGOS

I - Documentos instrutórios gerais

1. O pedido de PPV deve ser instruído, obrigatoriamente, com os seguintes documentos, tendo em conta o tipo de procedimento e o mercado em causa, os quais devem conter a informação mínima detalhada na secção II:
 - a) Formulário disponibilizado pela AMT para instrução do parecer prévio vinculativo (disponível no Balcão único);
 - b) Declaração assinada pelo representante legal da entidade requerente atestando a veracidade dos elementos apresentados e a conformidade com a legislação aplicável;
 - c) Decisão de contratar;
 - d) Peças de procedimento nos termos do CCP (Caderno de Encargos, Programa do Procedimento, Convite e todos os documentos aplicáveis);
 - e) Minuta do contrato (com as alterações propostas devidamente assinaladas, quando aplicável);
 - f) Relatório de fundamentação jurídica, operacional e económico financeira da operação;
 - g) EVEF - Estudo de viabilidade económico-financeira;
 - h) Modelo económico-financeiro e/ou conta de exploração (nos casos específicos de pedido de REF, devem ser enviados 2 modelos financeiros - o pré e o pós operação);
 - i) Comparador público sobre opções de prestação direta ou externalização (por exemplo nos casos de prestação direta ou operador interno);
 - j) Matriz de partilha de risco;
 - k) Relatórios de execução contratual elaborados pelo gestor do contrato no âmbito dos contratos em vigor, do ponto de vista operacional/desempenho, económico financeiro);
 - l) Relatórios de obrigações de serviço público decorrentes do Regulamento 430/2019 da AMT, de 16 de maio na sua redação atual, aos contratos aplicáveis;
 - m) Contratos em vigor;
 - n) Contratos interadministrativos ou outros instrumentos de delegação ou partilha de competências, quando aplicáveis;
 - o) Planos de Mobilidade e Transportes (nomeadamente, PMUS – Plano de Mobilidade Urbana Sustentável), Planos Estratégicos, de Ordenamento e/ou de Desenvolvimento/Expansão, quando aplicável, e informação de compatibilidade/coerência das opções;



- p) Planos ou instrumentos estratégicos específicos ou setoriais, nacionais ou locais com impacto na atividade em causa;
 - q) Pedido de Reequilíbrio (REF) do operador, quando aplicável;
 - r) Relatório de negociação quando aplicável (nomeadamente, REF, Parcerias Público Privadas)
 - s) Informação especificada sobre cumprimento de anteriores recomendações e determinações constante de pareceres e/ou relatórios de supervisão/fiscalização;
 - t) Relatórios relativos à execução contratual elaborados pelo requerente e reportes à AMT (por exemplo dados em PPV, reportes ao Observatório);
 - u) Outra documentação/estudos técnicos (económicos, financeiros, jurídicos, técnicos e operacionais) das opções consideradas relevantes, bem como Instrumentos estratégicos e operacionais de fundamentação (legais, regulamentares ou administrativos);
 - v) Informação sobre a existência de outros pedidos de parecer conexos (por exemplo de âmbito tarifário ou de exploração) que impactam no contrato;
 - w) Indicação de matérias consideradas confidenciais ou abrangidas por segredo de negócio;
2. A não aplicabilidade dos elementos elencados supra deve ser fundamentada, sem prejuízos de regimes especiais por modo de transporte ou área de negócio, encontrando-se sujeita a aceitação pela AMT.
3. Anexos organizados e identificados com:
- a) indexação clara dos documentos entregues;
 - b) Lista de anexos com referência a título e data,
 - c) memória descritiva de todos os elementos.

II - Informação mínima obrigatória nos documentos supramencionados

Fundamentação e demonstração da conformidade legal do pedido efetuado.

1. Dados operacionais e financeiros

- a) O Modelo financeiro da operação a apresentar para fins de EVEF deverá conter a informação que se elenca de seguida para todo o período contratual, devendo também ser apresentado o último modelo financeiro da operação, quando aplicável e adaptável ao mercado e atividade em concreto. Este modelo deverá ser enviado em formato editável:
- b) Dados de procura e oferta (nomeadamente, Passageiros.quilómetro, Veículos.quilómetro [comerciais e em vazio, e por fonte energética], n.º de circulações previstas totais/dia, extensão da rede, volume de movimentação ou de tráfego, capacidade, entre outros) e respetiva caracterização incluindo o cumprimento dos níveis mínimos de serviço;



- c) Estrutura tarifária (questões de política tarifária e integração com os restantes modos de transporte e territórios adjacentes, quando aplicável);
- d) Estimativas de receitas tarifárias (por títulos de transporte) e respetivas compensações, quando aplicável;
- e) Características do material circulante (nomeadamente, consumos médios, fonte energética, idade (média e máxima / veículo), n.º de veículos/embarcações/composições aptos para passageiros com mobilidade reduzida e respetiva tipologia a alocar à operação);
- f) Características das infraestruturas (nomeadamente, capacidade instalada, n.º de vias ou de faixas de rodagem, comprimentos de cais, fundos [referenciados em relação ao Zero Hidrográfico], áreas de armazenagem a coberto e descoberto, equipamentos de movimentação horizontal e vertical, entre outras);
- g) Custos com pessoal totais e discriminados, designadamente, n.º de trabalhadores por área profissional (discriminando maquinistas/motoristas) e remuneração média/maquinista/motorista, detalhando todas as componentes da mesma (nomeadamente, salário base, subsídio de alimentação, diuturnidades, outros subsídios);
- h) Custos de manutenção (tais como: pneus, baterias, revisões, peças, entre outros) discriminados consoante a fonte energética do material circulante;
- i) Custos relativos a seguros discriminando a tipologia do material circulante (veículos/embarcações/composições, entre outros);
- j) Custos com combustível por tipo de fonte energética (€/lt, €/Kg, €/Kwh, etc.);
- k) Custos relativos a Parques de Material e Oficinas, Sistemas de Apoio à Exploração, Sistemas de Bilhética e respetivos consumíveis, lojas, serviços de limpeza, vigilância, fiscalização, entre outros;
- l) Investimentos previstos e custos financeiros (nomeadamente, material circulante, Parque de Material e Oficinas, terminais, cais/pontões/equipamentos de movimentação vertical e horizontal, etc.) bem como os custos financeiros (taxa comercial e taxa Euribor) associados e taxas de amortização;
- m) Demonstração de Resultados (conta de exploração da operação para todo o período contratual, incluindo renovações/prorrogações);
- n) Preço/quilómetro (PKm) ou por tonelada ou outra unidade de produção, consoante a fonte energética e a tipologia de material circulante, infraestrutura ou equipamento;
- o) Evidências de separação contabilística ao nível da conta de exploração, entre as atividades de serviço público e as atividades acessórias (caso estas últimas existam, devem ser enviadas duas contas de exploração distintas);
- p) Demonstração da utilização dos dados reais mais atuais, preferencialmente por referência ao ano anterior àquele em que o EVEF é submetido a PPV;
- q) O modelo económico-financeiro e respetivas rubricas contemplando todos os anos da operação (incluindo prorrogações se a elas houver lugar);



- r) Indicação dos pressupostos específicos de atualização das componentes da remuneração (pressupostos de indexação de gastos, pressupostos financeiros, pressupostos fiscais, pressupostos de ativos não correntes, entre outros);
- s) A adequação do prazo de vigência às circunstâncias e características específicas da operação e do investimento a efetuar;
- t) Cálculo da estrutura da remuneração (ex: componente fixa/variável revisão de preços, deduções, etc.) apresentada de forma quantitativa e projetada com valores estimados ao longo de todo o período contratual, incluindo cenários, análise de sensibilidade e impactos económicos.

Estrutura do contrato/caderno de encargos

- a) Valor global do contrato, i.e. o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto;
- b) Identificação de todas as obrigações contratuais, de forma clara, objetiva e mensurável;
- c) Prazo de vigência e indicação de eventuais prorrogações;
- d) Indicação do Modelo de Remuneração (componentes fixas e variáveis, critérios de atualização e atualização extraordinária (se a ela houver lugar);
- e) Esquema de penalidades e bonificações;
- f) Indicação da opção da forma de exploração;
- g) Penalidades (devidamente graduadas e prevendo a correspondência entre obrigações e sanções) e/ou bonificações (devendo garantir a coerência entre todas as obrigações e as consequentes penalidades por incumprimento);
- h) Mecanismos de Controlo da Execução Contratual: Reporte de informação; monitorização do cumprimento do contrato e elenco de indicadores de desempenho (identificando os que são vinculativos e com impacto nas penalidades e os de mera monitorização) e respetivas metas;
- i) Regime tarifário e partilha de receita;
- j) Disposições com impacto na segurança, qualidade do serviço, acessibilidade (por exemplo, nos termos do artigo 21.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, quando aplicável);
- k) Regime de transição inicial e final.

ANEXO II





ANEXO II - INDICADORES REPORTE E MONITORIZAÇÃO

Domínio	Indicadores Desempenho e Qualidade	Unidade	Periodicidade definida no contrato	
			Recolha	Reporte
DESEMPENHO DO SERVIÇO / OFERTA				
Circulações	Número de Circulações previstas por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	n.º	Diária	Mensal
	Número de Circulações realizadas de forma completa por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	n.º	Diária	Mensal
	Número de Circulações suprimidas por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	n.º	Diária	Mensal
	Número de Circulações com um atraso na partida (origem) igual ou inferior a 3, 5 e 10 minutos por Linha e tipo de dia (1)	n.º	Diária	Mensal
	Número de Circulações com um atraso na chegada ao destino final igual ou inferior a 3, 5 e 10 minutos por Linha e tipo de dia (1)	n.º	Diária	Mensal
	Número de avarias que impliquem a interrupção do serviço por período igual ou superior a 15 minutos por Linha	n.º	Diária	Mensal
	Número de veículos.km comerciais produzidos por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	veíc.km	Diária	Mensal
Lotação	Número de lugares.km comerciais produzidos por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	lug.km	Diária	Mensal
	Número de lugares sentados oferecidos por veículo, Linha e por tipo de dia (1)	n.º	Diária	Mensal
	Número de lugares em pé oferecidos por veículo, Linha e por tipo de dia (1)	n.º	Diária	Mensal
Velocidade	Velocidade comercial média por Linha, tipo de dia (1) e período de dia (2)	km/h	Diária	Mensal
Regularidade	Número de Circulações suprimidas por Linha e tipo de dia (1) / número total de Circulações programadas por Linha e tipo de dia (1)	%	Mensal	Mensal
Pontualidade	Número de Circulações com um atraso na partida (origem) igual ou inferior a 3, 5 e 10 minutos por Linha e tipo de dia (1) / número total de Circulações realizadas por Linha e tipo de dia (1)	%	Mensal	Mensal
	Número de Circulações com um atraso na chegada ao destino final igual ou inferior a 3, 5 e 10 minutos por Linha e tipo de dia (1) / número total de Circulações realizadas por Linha e tipo de dia (1)	%	Mensal	Mensal



Domínio	Indicadores Desempenho e Qualidade	Unidade	Periodicidade definida no contrato	
			Recolha	Reporte
DESEMPENHO DO SERVIÇO / PROCURA				
Passageiros Transportados	Número de passageiros transportados por título de transporte (3)	n.º	Diária	Mensal
	Número de passageiros transportados por Linha, Percurso, Circulação, tipo de dia (1) e período de dia (2)	n.º	Diária	Mensal
	Número de passageiros.km transportados por título de transporte	103PKm	Diária	Mensal
	Número de passageiros.km transportados por Linha, Percurso, Circulação, tipo de dia (1) e período de dia (2)	103PKm	Diária	Mensal
Fraude	Número de coimas emitidas	n.º	Mensal	Trimestral
	Número de abordagens efetuadas	n.º	Mensal	Trimestral
	Número de coimas emitidas / número de abordagens efetuadas	%	Mensal	Trimestral
	Número de Passageiros fiscalizados por Linha / número total de passageiros transportados por Linha	%	Mensal	Trimestral
QUALIDADE DO SERVIÇO PRESTADO				
Conforto	Taxa de ocupação = Número de passageiros.km transportados por Linha, Percurso e por tipo de dia (1) / número de lugares.km sentados oferecidos por Linha, Percurso e por tipo de dia (1)	%	Mensal	Mensal
Reclamações	Número total de reclamações dos Passageiros	n.º	Mensal	Mensal
	Número de reclamações dos Passageiros por tipologia de reclamação (4)	n.º	Mensal	Mensal
	Número de reclamações em aberto por tipologia de reclamação (4)	n.º	Mensal	Mensal
	Número de reclamações resolvidas por tipologia de reclamação (4)	n.º	Mensal	Mensal
	Número total de reclamações dos Passageiros / total de passageiros transportados	%	Mensal	Mensal
	Número total de reclamações resolvidas / total de passageiros transportados	%	Mensal	Mensal
	Número de medidas de correção adotadas / número total de reclamações dos Passageiros	%	Mensal	Mensal
	Tempo médio de resposta das reclamações por tipologia de reclamação (4)	Dias úteis	Mensal	Mensal
Segurança	Número de acidentes rodoviários em serviço por Linha por tipo de acidente (5)	n.º	Mensal	Trimestral
	Número de acidentes rodoviários / total de horas de serviço transporte	Acidentes /horas	Mensal	Trimestral



Domínio	Indicadores Desempenho e Qualidade	Unidade	Periodicidade definida no contrato	
			Recolha	Reporte
Segurança	Número de acidentes rodoviários com feridos / total de passageiros transportados	%	Mensal	Trimestral
	Número total de acidentes rodoviários com feridos / total de quilómetros comerciais percorridos	Acidentes /km	Mensal	Trimestral
	Número de acidentes rodoviários com mortos / total de passageiros transportados	%	Mensal	Trimestral
	Número de acidentes rodoviários com mortos / total de quilómetros comerciais percorridos	Acidentes /km	Mensal	Trimestral
	Número de acidentes por motorista / total de horas de serviço do motorista	Acidentes /horas	Mensal	Trimestral
	Número de acidentes por motorista / total de quilómetros comerciais percorridos associados ao serviço do motorista	Acidentes /km	Mensal	Trimestral
	Número de incidentes por Linha por tipo de incidente (6)	n.º	Mensal	Trimestral
Informação	Número de paragens com informação atualizada sobre preço, horários e serviços / número total de paragens	%	Trimestral	Trimestral
	Número de veículos com informações atualizada sobre preço, horários e serviços / número total de veículos	%	Trimestral	Trimestral
Apoio ao Passageiro	Número de pontos de venda e atendimento ao Passageiro (PVAP) disponibilizados	n.º	Anual	Anual
	Número de cartões personalizados por pontos de venda e atendimento ao Passageiro (PVAP)	n.º	Mensal	Trimestral
	Número de cartões carregados por pontos de venda e atendimento ao Passageiro (PVAP)	n.º	Mensal	Trimestral
	Número de avarias do <i>call center</i> que impliquem a interrupção do serviço por período igual ou superior a 8 horas	n.º	Mensal	Trimestral
Fiscalização Direta	N.º de fiscalizações realizadas	n.º	Mensal	Trimestral
QUALIDADE DO SERVIÇO PERCEBIDO				
Satisfação	Inquérito de Satisfação dos clientes em relação ao serviço prestado	n.º	Anual	Anual



Domínio	Indicadores Frota	Unidade	Periodicidade definida no contrato	
			Recolha	Reporte
FROTA / COMODIDADE				
Limpeza	Número de lavagens exteriores por veículo e por semana	n.º	Mensal	Trimestral
	Número de lavagens interiores por veículo e por semana	n.º	Mensal	Trimestral
Características dos veículos	Idade dos veículos com base na data da primeira matrícula	Ano	Mensal	Trimestral
	Número de lugares oferecidos por veículo	n.º	Mensal	Trimestral
	Número de quilómetros comerciais percorridos por veículo por dia	km	Mensal	Trimestral
Acessibilidade	Número de veículos com piso rebaixado	n.º	Mensal	Trimestral
	Número de veículos com piso rebaixado / Número total de veículos	n.º	Mensal	Trimestral
	Número de veículos com sistema de entrada facilitada por tipologia de equipamento (7)	n.º	Mensal	Trimestral
	Número de veículos adaptados ao transporte de bicicletas	n.º	Mensal	Trimestral
	Número de veículos adaptados ao transporte de bicicletas / Número total de veículos	%	Mensal	Trimestral
FROTA / IMPACTE AMBIENTAL E ENERGÉTICO				
Conforto	Número de veículos por tipo de combustível (fonte de energia) (9)	n.º	Mensal	Trimestral
	Número de veículos por categoria de veículo (8)	n.º	Mensal	Trimestral
	Número de veículos.kilómetro por fonte energética	veíc.km	Mensal	Trimestral
	Consumo médio de combustível por 100km por veículo, por categoria de veículo (8) e por tipo de combustível (fonte de energia) (9)	L, kWh, m3	Mensal	Mensal
	Consumo energético / número de Passageiro.km transportados	(L, kWh, m3)/ Pkm	Mensal	Trimestral
Emissões	Número de veículos por norma ambiental EURO	n.º	Mensal	Trimestral
	Total de emissões de CO2 por categoria de veículo (8) e norma ambiental EURO	tCO2eq	Mensal	Mensal
	Emissão média de CO2 por categoria de veículo (8).km	tCO2eq	Mensal	Mensal
	Emissões de CO ₂ por Passageiro.km transportados	(gCO ₂ /pkm	Mensal	Mensal
	Nível de ruído médio por categoria de veículos (8)	dB	Anual	Anual
FROTA / EFICIÊNCIA				
Imobilização	Número de dias em que os veículos estiveram imobilizados (10) / Número de dias de serviço (taxa de imobilização)	%	Mensal	Trimestral
Km em Vazio	Número de veículos.km em vazio / Número total de veículos.km	%	Mensal	Trimestral



Domínio	Indicadores Financeiros	Unidade	Periodicidade definida no contrato	
			Recolha	Reporte
ECONÓMICO-FINANCEIROS				
Receitas	Receita tarifária por título de transporte	Eur	Mensal	Trimestral
	Receita comercial (atividades acessórias)	Eur	Mensal	Trimestral
Custos	Custos operacionais totais	Eur	Mensal	Trimestral
	Custo por Vkm	Eur	Mensal	Trimestral
	Peso (%) dos custos energéticos	%	Mensal	Trimestral
Equilíbrio Económico	Margem operacional do contrato	Eur	Mensal	Trimestral
	Resultado operacional segregado por atividade	Eur	Mensal	Trimestral
	Grau de dependência de compensação pública = Compensações financeiras/Custos totais da operação	%	Mensal	Trimestral
	Rácio de Autonomia = Receitas tarifárias / Compensação Pública	Valor > 1 / Valor = 1 / Valor < 1	Mensal	Trimestral
	Peso do financiamento público = Compensações públicas / Receitas Totais (sem atividades acessórias)	%	Mensal	Trimestral
EFICIÊNCIA E SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA				
Política Tarifária	Taxa de cobertura tarifária	%	Mensal	Trimestral
	Base tarifária média	Eur	Mensal	Trimestral
	Custo por Passageiro.Km	Eur	Mensal	Trimestral
	Receita média por passageiro	Eur	Mensal	Trimestral
EQUIDADE TERRITORIAL				
Imobilização	Cobertura territorial (% população servida)	%	Trimestral	Anual
	Frequência mínima garantida	min	Trimestral	Anual
	Quota modal do transporte público	%	Trimestral	Anual

ANEXO III





ANEXO III - PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA

LEI N.º 52/2015 DE 9 DE JUNHO

Artigo 13.º

Planeamento e coordenação

1 - (...)

c) Assegurar a articulação com os planos de mobilidade urbana sustentável e com os instrumentos de gestão territorial aplicáveis, integrando indicadores mensuráveis de acessibilidade e sustentabilidade;

d) Prever modelos e mecanismos que assegurem a adaptabilidade a variações dos fatores de produção e a alterações legislativas ou de política pública, bem como metodologias homogéneas de cálculo das compensações, mecanismos de prevenção da sobrecompensação, adequada separação contabilística e avaliação periódica do equilíbrio económico-financeiro dos contratos.

Artigo 17.º

Operadores Internos

(...)

5 - A adoção do modelo de exploração por operador interno deve ser objeto de demonstração objetiva e verificável da respetiva racionalidade económica, designadamente através da elaboração de um comparador público ou de instrumento equivalente de avaliação económica, que permita aferir a eficiência relativa da solução adotada face a alternativas de mercado, assegurando a transparência, a verificabilidade e a proteção do interesse público.

Artigo 21.º

Forma e conteúdo do contrato

1 - (...)

r) Os pressupostos e modelos económico-financeiros subjacentes ao contrato, os quais devem assentar em dados referenciais de mercado, assegurando a transparência, a comparabilidade das propostas e a promoção de condições de concorrência efetiva;

s) O regime aplicável ao material circulante e demais ativos afetos à exploração, incluindo a respetiva titularidade, condições de reversão, critérios de valorização residual e, quando aplicável, os termos de compensação devida no termo do contrato, de modo a assegurar a continuidade do serviço e a neutralidade concorrencial.

t) Indicadores de qualidade do serviço objetivos e mensuráveis, mecanismos de incentivo ao cumprimento e superação de metas, bem como instrumentos de monitorização da satisfação dos utilizadores, visando a melhoria contínua do serviço e o reforço da competitividade do transporte público.



(...)

Artigo 22.º

Dever de informação e comunicação

1 - Os serviços públicos de transporte de passageiros em exploração à data da entrada em vigor do presente RJSPTP, bem como os atribuídos ao abrigo do mesmo, são objeto de registo obrigatório num sistema de informação, de âmbito nacional, cuja gestão é da responsabilidade do IMT, I. P., ~~em cooperação com as autoridades de transportes competentes, nos termos de deliberação a aprovar pelo conselho diretivo do IMT, I. P.~~ **em articulação com a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), devendo evoluir para uma plataforma integrada de interoperabilidade de dados, de âmbito nacional.**

2 - ~~Os operadores de serviço público que exploram~~ As autoridades de transportes responsáveis pelos serviços referidos no número anterior devem registar no sistema de informação nele mencionado, no prazo de **30 60 dias a contar da data da entrada em vigor do presente RJSPTP, ou** após o início da exploração de qualquer novo serviço público de transporte de passageiros, ~~consoante aplicável,~~ os dados alfanuméricos e geográficos relativos a esse serviço, designadamente quanto a percurso, paragens, horários, tarifários e ligações com outros serviços públicos e equipamentos públicos.

3 - No prazo de **30 60 dias a contar da data da entrada em vigor de qualquer modificação de serviço público de transporte de passageiros, as autoridades de transportes** ~~os operadores de serviço público~~ **devem promover a atualização** ~~atualizar,~~ no sistema de informação referido no n.º 1, **dos** dados referidos no número anterior.

4 - ~~Anualmente, até ao final do primeiro semestre, os operadores de serviço público devem registar ou atualizar~~ **As autoridades de transportes devem promover o registo ou atualização,** no sistema de informação referido no n.º 1, do ~~respetivo~~ relatório e contas anual **dos respetivos operadores** referente ao ano anterior, bem como **os demais dados económico-financeiros e operacionais,** ~~bem como os dados anuais a definir por deliberação a aprovar pelo conselho diretivo do IMT, I. P. a definir por regulamento a aprovar pelo IMT, I. P., em articulação com a AMT,~~ os quais incluem, designadamente, e para cada linha, área geográfica e título de transporte, a seguinte informação:

- a) Dados geográficos e alfanuméricos de caracterização de cada linha e paragem;
- b) Horário;
- c) Tarifários;
- d) Número de veículos.km produzidos;
- e) Número de lugares.km produzidos;
- f) Número de passageiros transportados;
- g) Número de passageiros.km transportados;
- h) Número de lugares.km oferecidos;
- i) Receitas e vendas tarifárias anuais;
- j) Custos diretos e indiretos da operação, de acordo com as normas contabilísticas em vigor;



k) Velocidade comercial média à hora de ponta e fora da hora de ponta;

l) Tipologia de veículo utilizado, incluindo a capacidade, o tipo de combustível e o consumo médio por km.

~~5 - O registo dos dados referidos nos números anteriores cabe aos operadores de serviço público respetivos, competindo às autoridades de transportes garantir que esse registo é efetuado, bem como validar os dados.~~

5 - As autoridades de transportes devem promover o reporte da informação no sistema referido no n.º 1, nos termos definidos no regulamento referido no número anterior, assegurando, designadamente:

a) A disponibilização dos dados operacionais até ao dia 15 do mês seguinte ao período a que respeitam;

b) A disponibilização dos dados económico-financeiros, designadamente os previstos no n.º 4, até 30 de junho do ano seguinte.

6 - Os operadores de serviço público devem divulgar ao público, na Internet, informação relevante detalhada sobre as características do serviço público de transporte prestado, nos termos a definir ~~por deliberação a aprovar pelo conselho diretivo de IMT, I. P.~~ **por regulamento a aprovar pelo IMT, I. P., em articulação com a AMT**, competindo às autoridades de transportes verificar o cumprimento do presente artigo.

8 - As autoridades de transportes competentes, o IMT, I. P., e a AMT ~~Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)~~, podem realizar auditorias técnicas e financeiras ao funcionamento dos operadores de serviço público, tendo estes o dever de colaborar nas mesmas.

9 - A informação prestada ao abrigo do presente artigo pode ser divulgada ao público, sem prejuízo da salvaguarda de informação que constitua segredo comercial ou industrial ou segredo relativo à propriedade literária, artística ou científica.

10 - O disposto no presente artigo aplica-se igualmente aos serviços públicos de transporte de passageiros expresso, flexível e escolar.

11 - A atribuição de financiamentos públicos aos operadores de serviço público depende do cumprimento das obrigações de reporte e atualização da informação previstas no presente artigo, devendo os respetivos mecanismos de financiamento assegurar a responsabilização dos operadores quanto ao cumprimento tempestivo, completo e fiável dessas obrigações.

12 - O sistema de informação referido no n.º 1 deve assegurar a definição e utilização de indicadores normalizados relevantes para efeitos de monitorização do setor, elegibilidade e afetação de recursos públicos, bem como a consolidação e tratamento da informação, contribuindo para maior eficiência e transparência na utilização desses recursos.

13 - O sistema de informação previsto no presente artigo interliga-se com a plataforma de interoperabilidade da Administração Pública, bem como com o sistema de pesquisa online de informação pública a que se refere o Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, na sua redação atual ~~alterado pelos Decretos-Leis n.os 29/2000, de 13 de março, 72-A/2010, de 18 de junho, e 73/2014, de 13 de maio~~, e assegura o cumprimento da Lei n.º 36/2011, de 21 de junho, **também na sua versão atualizada, devendo igualmente assegurar mecanismos de interoperabilidade com os sistemas de informação das autoridades de transportes e dos operadores, evitando redundâncias e encargos administrativos desproporcionados.**



Decreto-Lei 86/2021, de 19 de outubro

Artigo 6.º
Objetivos mínimos

1 — Deve ser assegurado, quanto aos contratos previstos no n.º 1 do artigo 3.º, o cumprimento

dos seguintes objetivos mínimos:

a) (...)

b) (...)

c) O cumprimento dos objetivos mínimos referidos nas alíneas anteriores deve atender a critérios de proporcionalidade e equidade na repartição de esforços entre as entidades adjudicantes, nos termos do artigo 6.º-A.

Artigo 6.º-A
CrITÉrios de repartição de esforços

1 - A definição e aplicação dos objetivos mínimos previstos no artigo anterior deve observar critérios objetivos e equitativos de repartição de esforços entre as entidades adjudicantes.

2 - Para efeitos do número anterior, são considerados, nomeadamente, os seguintes fatores:

a) Capacidade económica das entidades adjudicantes;

b) Densidade populacional dos territórios abrangidos;

c) Volume de serviço público de transporte prestado;

d) Características específicas dos sistemas de transporte;

e) Impacto ambiental das soluções adotadas e respetivo potencial de descarbonização.

3 - Os critérios referidos no n.º 1, bem como a respetiva metodologia de aplicação são definidos por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes, tendo em conta, designadamente, os fatores previstos no número anterior e mediante audição da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT).



Decreto-Lei 60/2016, de 08 de setembro

Artigo 3.º

Definições

Para os efeitos do presente decreto-lei, entende-se por:

(...)

a) «Área Coerente de Mobilidade», e.g. «bacia de emprego», área geográfica, com centralidades, polarizações e especificidades próprias, onde se desenvolvem – por motivos económicos, sociais, culturais, laborais, entre outros – fortes relações de interdependência e se originam deslocações que, utilizando os serviços e ou infraestruturas de transportes e mobilidade, ultrapassam limites administrativos.

(...)

Renumeração de todas as alíneas seguintes

Artigo 7.º

Condições específicas relativas a transporte coletivo em táxi

(...)

2 - ~~Ao serviço de TPF prestado através de transporte coletivo em táxi é efetuado mediante contrato celebrado entre o operador e a autoridade de transportes competente, aplicando-se à prestação dos serviços as disposições nele fixadas, designadamente quanto a tarifário e outras condições de exploração~~ **é aplicável o disposto no artigo 11.º.**

Artigo 11.º

Início da prestação de serviços de transporte de passageiros flexível

(...)

2 - A atribuição de serviços de TPF obedece ao disposto no capítulo VI do RJSPTP, devendo consubstanciar-se na celebração de um contrato **ou na emissão de um regulamento de adesão com o conteúdo previsto no n.º 4, podendo ambos** conter obrigações de serviço público.

3 - Sempre que ~~o contrato contenha~~ existam obrigações de serviço público ou regras gerais, nos termos definidos pelo Regulamento, e se decida incluir uma compensação, o contrato **ou regulamento** devem obedecer ao disposto no seu artigo 6.º

4 - A autorização de serviços de TPF, ~~quando efetuada fora do âmbito de um contrato de serviço público~~, quanto a serviços prestados em veículos ligeiros ou pesados, deve conter, no mínimo:

a) Os direitos e deveres de ambas as partes e a descrição dos serviços **a prestar à população** objeto da autorização;

b) O tarifário e o sistema de cobrança inerentes ao serviço objeto da autorização;



c) O prazo de vigência e as condições de modificação e cessação dos termos da autorização;

d) Os indicadores de desempenho e qualidade e os mecanismos de reporte operacional às autoridades competentes;

e) As obrigações mínimas de recolha, tratamento e reporte de dados relativos à operação e à procura, para efeitos de monitorização, avaliação e apoio à decisão das autoridades de transportes;

f) A avaliação regular do nível de cumprimento da prestação dos serviços pelos operadores.

5 - A autoridade de transportes competente pode atribuir ou autorizar a implementação de serviços de TPF a título ~~provisório~~, experimental e de duração limitada ao prazo ~~máximo~~ de 6 meses, e com base em fundamentado interesse público, previamente e com vista à melhor ponderação ~~de~~ da formação de procedimento de atribuição e contratualização decorrente do n.º 1.

6 – O prazo de implementação a título experimental pode ser prorrogado uma vez por igual período sempre que se conclua, de forma fundamentada, que o prazo inicial não permitiu obter a informação suficiente para a formação de um contrato ou regulamento.

7 - Salvo o disposto no n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento, a atribuição e a autorização da exploração dos serviços de TPF em veículos ligeiros ou pesados pode abranger o território de uma ou mais autoridades de transportes competentes, **tendo em conta as necessidades e especificidades de áreas coerentes de mobilidade, independentemente das fronteiras administrativas.**

8 - Os deveres de informação a que se referem o artigo 22.º do RJSPTP e o **Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, na sua redação atual**, aplicam-se aos serviços de TPF, **com as necessárias adaptações, devendo assegurar-se a integração com os sistemas de informação das autoridades de transportes e operadores, evitando redundâncias e encargos administrativos desproporcionados.** ~~nos termos a definir por deliberação do conselho diretivo do IMT, I. P., com as adaptações.~~

9 - As autoridades de transportes competentes devem salvaguardar a ~~sã concorrência entre o transporte regular e os serviços de TPF complementaridade do TPF~~ face ao transporte regular, quando desenvolvidos em territórios e com percursos sobreponíveis.

10 – No caso da realização de serviços de TPF por táxi, as autoridades de transportes competentes devem realizar os procedimentos concursais previstos nos artigos 13.º, 15.º e 16.º do Decreto-Lei n.º 101/2023, de 31 de outubro, no sentido de auscultar o mercado, existente e potencial, e para promover o aumento de licenças em contingentes para a prestação de tais serviços.

Artigo 15.º

Solicitação de serviço ou reserva

(...)

4 - A realização de uma reserva por parte do passageiro, quando aceite pelo operador, pode implicar o pagamento de um valor em caso de cancelamento, consoante as condições previstas no contrato entre o operador e a autoridade de transportes **ou no regulamento de adesão.**



(...)

6 - Os meios de suporte para a implementação do serviço e registo da solicitação ou reserva são definidos pela autoridade de transportes, nos termos constantes do contrato **ou do regulamento de adesão**, em articulação com o operador e sem prejuízo do cumprimento de regras gerais que sejam aplicáveis.

Artigo 16.º

Dever de comunicação sobre o serviço de transporte de passageiros flexível

A autoridade de transportes ou o operador devem publicitar de forma clara, compreensível e facilmente acessível, em suporte de papel e no respetivo sítio da internet, antes do início da prestação do serviço de TPF, as seguintes informações:

a) ~~A identificação e os contactos do operador;~~ A identificação e os contactos do sistema de reservas;

(...)

Artigo 17.º

Títulos de transporte e tarifários

1 - Os títulos de transporte e tarifas dos serviços de TPF, em veículos ligeiros ou pesados, são fixados de acordo com a regulamentação especial relativa a regras gerais tarifárias ou nos termos do contrato celebrado com a autoridade de transportes competente **ou do regulamento de adesão, devendo, sempre que aplicável, ser assegurada a articulação com os sistemas tarifários do transporte público existente, designadamente através de soluções de integração tarifária ou interoperabilidade.**

(...)

Artigo 19.º

Regime contraordenacional

1 - Sem prejuízo do disposto na legislação específica sobre os regimes de acesso à atividade, bem como do previsto nas alíneas f) e g) do n.º 1 do artigo 46.º do RJSPTP, constituem contraordenações, puníveis com coima de (euro) 1 250 a (euro) 3 740 ou (euro) 10 000 a (euro) 30 000, consoante sejam praticadas por pessoa singular ou coletiva, as seguintes infrações:

(...)

d) O exercício de TPF pelos operadores de transporte em táxi sem o contrato **ou regulamento** previstos no n.º 2 do artigo 7.º;

(...)

