

PARECER N.º 05/AMT/2026

[versão não confidencial]

I – INTRODUÇÃO

1. A Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central, (CIM) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) em 19/09/2025, decorrente da aprovação do Conselho Intermunicipal, datada de 16/06/2025, um pedido de emissão de parecer prévio vinculativo quanto ao *“Procedimento para Aplicação de Redução Tarifária - Contrato para a Exploração do Serviço de TP Rodoviário de Passageiros no Alentejo Central - Serviço de Transporte Urbano de Vendas Novas”* e *“Procedimento para Aplicação de Redução Tarifária - Contrato para a Exploração do Serviço de TP Rodoviário Urbano de Passageiros em Montemor-o-Novo”*.
2. A CIM informa que, quanto *“Procedimento para Aplicação de Redução Tarifária - Contrato para a Exploração do Serviço de TP Rodoviário de Passageiros no Alentejo Central - Serviço de Transporte Urbano de Vendas Novas”*:
 - *“O contrato para a exploração do serviço de transporte público rodoviário urbano de passageiros de Vendas Novas encontra-se integrado no Contrato de Serviço Público de Transporte de Passageiros no território do Alentejo Central, constituindo o seu Lote 2, sendo explorado em regime de prestação de serviços.*
 - *O contrato foi celebrado na sequência de procedimento de concurso público internacional, tendo sido adjudicado à empresa TPAC, em regime de concessão para os serviços de transporte inter-regionais, intermunicipais e municipais (Lote 1) e em regime de prestação de serviços no caso dos transportes públicos rodoviários urbanos de Vendas Novas (Lote 2).*
 - *As peças do procedimento foram submetidas a visto prévio do Tribunal de Contas, o qual foi concedido em 20 de dezembro de 2021, tendo igualmente obtido o Parecer Prévio Vinculativo da AMT — Parecer n.º 14/AMT/2020.*
 - *O contrato foi objeto de três aditamentos, todos com os respetivos Pareceres Prévios Vinculativos, a saber:*
 - *Prorrogação do Período Transitório (Parecer n.º 26/AMT/2022),*

- *Alteração tarifária do Lote 2 (Parecer n.º 09/AMT/2023) e*
 - *Aprovação do Regulamento PART com impacto no Contrato de Serviço Público (Parecer n.º 43/AMT/2023).*
 - *O contrato foi celebrado por um período de cinco anos, tendo o início da exploração ocorrido em 1 de setembro de 2022 e o seu termo previsto para 31 de agosto de 2027.”*
3. Pretende agora a CIM proceder a uma redução nos tarifários praticados nos títulos de transporte da tipologia “passe”, sendo que a criação do passe gratuito para a população com idade igual ou inferior a 18 anos já havia sido implementada em março de 2023.
4. A CIM informa que quanto ao “Procedimento para Aplicação de Redução Tarifária - Contrato para a Exploração do Serviço de TP Rodoviário Urbano de Passageiros em Montemor-o-Novo”:
- *“O Contrato para a exploração do serviço de transporte público rodoviário urbano de passageiros em Montemor-o-Novo, encontra-se em fase de exploração, a qual se iniciou em 17 de março de 2025.*
 - *O contrato foi celebrado na sequência de procedimento de concurso público, tendo sido atribuído à empresa Rodoviária do Alentejo, único concorrente com proposta submetida.*
 - *A necessidade de elaboração do presente procedimento decorreu do facto do Município e da CIM entenderem que a rede em exploração no âmbito do Contrato de Serviço Público de Transporte de Passageiros do Alentejo Central, não cobrir as necessidades específicas de mobilidade da população no perímetro urbano de Montemor-o-Novo, verificando-se por isso a necessidade de criar uma oferta específica para satisfazer esta necessidade.*
 - *Atendendo à dimensão e características do serviço entendeu a Autoridade de Transportes que o mesmo deveria ser explorado em regime de prestação de serviços.*
 - *As peças do procedimento obtiveram Parecer Prévio Vinculativo favorável da AMT - Parecer n.º. 18/AMT/2024.*

- *O contrato foi celebrado por um período contratual de 2 anos, tendo o seu término previsto em março de 2027, sendo objetivo que os serviços de transporte público objeto do contrato venham a integrar o contrato de 2ª geração da CIM.*
5. Pretende agora a CIM proceder a uma redução nos tarifários praticados nos títulos de transporte da tipologia “passe” e a criação de um passe gratuito para a população com idade igual ou inferior a 18 anos.
 6. A análise da AMT tem por base as respetivas atribuições, entre outras, nos termos das alíneas a), f), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos da AMT), designadamente *“Emitir parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público”*.
 7. Segundo o n.º 9 do artigo 7.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, *“as autoridades de transportes comunicam a AMT os instrumentos legais, regulamentares, contratuais e administrativos que disciplinam regras de âmbito tarifário, para efeitos de exercício das competências de regulação e supervisão, nos termos dos Estatutos da AMT, incluindo emissão de parecer, tendo em conta as obrigações de informação e reporte estabelecidas ao abrigo do presente regulamento”*.
 8. De acordo com n.º 1 do artigo 5.º do mesmo regulamento, *“a exploração do serviço público de transporte de passageiros é realizada através de contratos de serviço público ou de exploração direta por autoridades de transportes, devendo as tarifas, no primeiro caso, ser fixadas para o período de vigência contratual e, no segundo caso, para o período de tempo adequadamente determinado pelas autoridades de transportes, sem prejuízo da atualização tarifária”,* sendo que *“A fixação de tarifas é sustentada em estudo demonstrativo do cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis, incluindo do presente regulamento, e dos princípios gerais mencionados no artigo anterior”,* o qual será objeto de análise nos capítulos seguintes.
 9. Nesta análise, procurar-se-á aprofundar e avaliar, não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer, como também, o que respeita aos instrumentos contratuais e legais enquadramentos, para efeitos do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT, onde se determina que, compete a esta Autoridade *“emitir parecer prévio vinculativo sobre as peças de procedimento de*

formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”.

10. Naturalmente, essa avaliação terá necessariamente de ter presente o enquadramento e a compliance com o estabelecido no Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPT) aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua redação atual, e no Regulamento, no Código do Contratos Públicos (CCP).

II – DA ANÁLISE

II.I. - ENQUADRAMENTO

11. A CIM aprovou, em 29 de janeiro de 2023, ao abrigo da competência prevista no artigo 96.º, n.º 1, alínea I), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, o *“Regulamento Intermunicipal que estabelece as Regras Gerais para a Implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária na Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central”*, o qual obteve parecer favorável da AMT, através do Parecer n.º 47/AMT/2023, emitido em 13 de julho de 2023.
12. No seguimento, apresenta-se para enquadramento um mapa resumo dos pareceres elaborados pela AMT para a CIM relativo ao Transporte Público Rodoviário de Passageiros:

«	Objeto
14/AMT/2020 ¹	Concessão do Serviço Público de Transporte de Passageiros Regular por Modo Rodoviário na Região do Alentejo Central.
26/AMT/2022 ²	Parecer Prévio Vinculativo sobre as alterações ao Contrato de Exploração do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros no Alentejo Central.
09/AMT/2023 ³	Parecer prévio Vinculativo acerca da proposta de segundo Aditamento ao Contrato para a Exploração do Serviço Público de Transporte de Passageiros do Alentejo Central, bem como sobre a minuta de contrato para Aplicação do Programa de apoio à redução Tarifária (PART) nos

¹ https://www.amt-autoridade.pt/media/3501/parecer-14_ds_dapp_13fev_cimalentejocentral.pdf

² https://www.amt-autoridade.pt/media/3500/parecer-26_dr0mar_cim_alentejo-central.pdf

³ https://www.amt-autoridade.pt/media/3847/parecer-09_dr_02fev_cimac.pdf

	serviços Públicos de Transporte Rodoviário de Passageiros no Alentejo Central.
47/AMT/2023 ⁴	Parecer sobre o Projeto de Regulamento Intermunicipal que estabelece as Regras Gerais para a Implementação do PART na CIM Alentejo Central.
18/AMT/2024 ⁵	Parecer relativo às peças do procedimento do Concurso Público para Aquisição de Serviços de Transportes Rodoviário Urbano de Passageiros em Montemor-o-Novo e Vendas Novas.
14/AMT/2025 ⁶	Alteração ao “Regulamento Intermunicipal que estabelece as regras gerais para a implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária na Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central”.
69/AMT/2025	Parecer Prévio Vinculativo quanto ao Projeto de Regulamento de Adesão ao Sistema de Transporte Público Flexível do Alentejo Central.

13. Para a elaboração do presente parecer, existiram várias interações e respetiva remessa de documentos, a saber:

[confidencial]

14. A CIM tem vindo, desde 2019, a cumprir as obrigações de reporte previstas no artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e no Regulamento n.º 430/2019, remetendo anualmente o relatório circunstanciado de obrigações de serviço público e respetivo relatório de desempenho sumário, com a informação desagregada por linha e/ou contrato de serviço público.⁷

II.II. - ENQUADRAMENTO LEGAL

15. Nos termos do artigo 4.º, n.º 1 da Portaria n.º 7-A/2024, de 5 de janeiro, na sua redação atual, que define, ao abrigo do artigo 23.º do RJSPT, as condições de atribuição dos passes gratuitos para jovens até aos 23 anos, bem como os procedimentos relativos à

⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/5353/parecer-47_ds_13jul_cimac.pdf

⁵ https://www.amt-autoridade.pt/media/4813/parecer-18_dr_09mai_cim-alentejo-central.pdf

⁶ https://www.amt-autoridade.pt/media/5209/parecer-14_dr_21fev_cim-alentejo-central.pdf

⁷ <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/>

sua operacionalização e compensação, é estipulado que a implementação dos passes gratuitos para os jovens é da competência das AM e das CIM, nas respetivas áreas geográficas, em articulação com os operadores de transportes e os municípios enquanto autoridades de transportes e titulares de contratos de serviço público.

16. Nos termos do artigo 2.º da referida portaria, os passes gratuitos para jovens podem incidir sobre novos títulos a criar, de abrangência regional ou suprarregional, não podendo o preço de referência deste título ultrapassar os 40 euros e os 70 euros.
17. É da responsabilidade da CIM o apuramento e distribuição das verbas de financiamento atribuídas ao Sistema de Mobilidade do Alentejo Central, através da Portaria n.º 7-A/2024 de 5 de janeiro bem como a gestão do programa Incentiva+TP criado pelo Decreto-Lei n.º 21/2024, de 19 de março.
18. Considerando que:
 - O Incentiva+TP, 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), é um programa de financiamento das competências das autoridades de transporte (AT) e das obrigações de serviço público dos operadores de transportes públicos e destina-se ainda a financiar medidas de promoção do transporte público coletivo;
 - Implementação dos Passes Gratuitos para Jovens Estudantes (Portaria n.º 7-A/2024), que foi alargada, em dezembro deste ano (Portaria n.º 307-A/2024), a todos os jovens até aos 23 anos independentemente de serem, ou não, estudantes;
 - Entrada em vigor do passe ferroviário verde (Decreto-Lei n.º 73/2024), que permite a qualquer utilizador adquirir um passe mensal pelo valor de 20 €, para utilização nos serviços Regionais, Inter-Regionais, Urbanos (Coimbra, Lisboa e Porto nos troços não abrangidos por passe intermodal metropolitano) e Intercidades.
19. De acordo com a CIM, esta alteração levou a que os utilizadores PART *“migrassem, na sua grande maioria, para esta modalidade, uma vez que é substancialmente mais económico do que o passe da CIM.”*
20. Pretende assim a CIM apoiar a população, incentivando a uma maior utilização do transporte público, tendo como objetivo reduzir as externalidades negativas associadas

a emissão de gases com efeito de estufa, poluição atmosférica, ruído e consumo energético e promover a coesão territorial no território do Alentejo Central.

II.III. – Autoridade de Transportes

21. O RJSPTP estabelece nos seus artigo 3.º e 4.º *“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”*, sendo que, para a prossecução das suas atribuições, têm diversas competências, entre elas a determinação e aprovação dos regimes tarifários a vigorar no âmbito do respetivo serviço público de transporte de passageiros.
22. Por seu turno, decorre dos artigos 38.º a 41.º do RJSPTP que as regras gerais relativas à criação e disponibilização de títulos de transporte e aos sistemas de transportes inteligentes, bem como as relativas à fixação de valores máximos de preços e atualização das tarifas, são definidas por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes, sem prejuízo de regras específicas fixadas por autoridades de transportes, no âmbito daquelas regras gerais.
23. Nos termos do artigo 3.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que regulamenta o RJSPTP, compete às AT o planeamento, definição e aprovação, por instrumento legal, regulamentar, administrativo e contratual, dos títulos e tarifas de transportes e das regras específicas relativas ao sistema tarifário, incluindo a respetiva atualização, critérios de distribuição de receitas e de bilhética a vigorar no serviço público de transporte de passageiros sob sua jurisdição, bem como o pagamento de compensações de âmbito tarifário, quando a elas haja lugar.
24. O município de Montemor-o-Novo delegou na CIM a competência relativa à organização dos serviços de transporte público rodoviários de passageiros de âmbito municipal, através da celebração de contrato interadministrativo de delegação de competências ao abrigo do previsto no artigo 10.º do RJSPTP⁸.

⁸https://www.imt-ip.pt/wp-content/uploads/IMTT/Portugues/TransportesRodoviarior/RJSPTP/Documents/Contratos%20Interadministrativos%2008082019/lote%203/CI_CIMAC_Montemor-o-Novo.pdf

25. Quer a rede urbana de Montemor-o-Novo, quer a rede urbana de Vendas Novas são exploradas em regime de prestação de serviços, sendo as receitas tarifárias da titularidade da CIM⁹.
26. A competência dos serviços de transporte de passageiros de âmbito urbano de Vendas Novas foi delegada na CIM por via de acordo de partilha e delegação de competências do município de Vendas Novas, de 21 de maio de 2019.
27. Assim, existe compliance legal relativo à legitimidade da CIM quanto à iniciativa de desenvolvimento do *“Procedimento para Aplicação de Redução Tarifária - Contrato para a Exploração do Serviço de TP Rodoviário de Passageiros no Alentejo Central - Serviço de Transporte Urbano de Vendas Novas”* e do *“Procedimento para Aplicação de Redução Tarifária - Contrato para a Exploração do Serviço de TP Rodoviário Urbano de Passageiros em Montemor-o-Novo”*.

II.IV. - COMPENSAÇÕES

28. Segundo as orientações da Comissão Europeia sobre a implementação do Regulamento 1370/2007,¹⁰ as regras gerais são medidas aplicáveis *“sem discriminação a todos os serviços de transporte público de passageiros de um mesmo tipo numa determinada zona geográfica da responsabilidade de uma autoridade competente”*. As regras gerais são, *“por conseguinte, medidas estabelecidas para um ou vários tipos de serviço público de transporte rodoviário ou ferroviário, impostas unilateralmente, de forma não discriminatória, por autoridades públicas aos operadores de serviços públicos ou incluídas em contratos celebrados por autoridades competentes com operadores de serviços públicos”*.
29. Acrescenta ainda que o n.º 3 do artigo 3.º do Regulamento 1370/2007 autoriza as entidades competentes dos Estados-Membros a *“excluir do âmbito de aplicação do regulamento as regras gerais aplicáveis à compensação financeira pelas obrigações de serviço público e que fixem tarifas máximas para o transporte de estudantes, formandos e pessoas com mobilidade reduzida. Se um Estado-Membro decidir fazê-lo, as*

⁹ https://www.imt-ip.pt/wp-content/uploads/IMTT/Portugues/TransportesRodoviaros/RJSPTP/Documents/Contratos%20Interadministrativos%2008082019/lote%203/CI_CIMAC_Vendas%20Novas.pdf

¹⁰ (Comissão Europeia – 2023) [Comunicação da Comissão — Orientações para a interpretação do Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros](#)

autoridades nacionais devem avaliar as disposições de compensação à luz das regras do Tratado, em especial as relativas aos auxílios estatais”.

30. Da comunicação da Comissão e do acórdão Altmark ^{11 12} resulta, que as compensações financeiras concedidas no âmbito da execução de obrigações de serviço público, que compensem os custos ocasionados pelo cumprimento dessas mesmas obrigações e que cumpram os quatro critérios acima listados, não configuram um auxílio estatal.
31. Por outro lado, será sempre de garantir a aplicação e articulação de todos os instrumentos tarifários com instrumentos contratuais e regulamentares, no estrito cumprimento do Regulamento 1370/2007 e do RJSPTP, designadamente no que se refere ao correto cálculo de compensações financeiras pela prossecução de obrigações de serviço público de âmbito tarifário, dirigidas aos passageiros, mas que, naturalmente, impactam nas receitas da exploração, atingidos com a medida.
32. O Regulamento 1370/2007 estabelece que a obrigação de serviço público corresponde à imposição definida ou determinada por uma autoridade competente, com vista a assegurar o serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições sem contrapartidas.
33. Por outro lado tais obrigações de serviço público de âmbito tarifário podem ser estabelecidas por regras gerais ou disposições contratuais que definam claramente as obrigações a cumprir e as zonas geográficas abrangidas, bem como, antecipadamente e de modo objetivo e transparente, os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação, as modalidades de repartição dos custos ligados à prestação

¹¹ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747)

Estas quatro condições são as seguintes: “(i) Em primeiro lugar, a empresa beneficiária deve efetivamente ser incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público e essas obrigações devem estar claramente definidas. (...) (ii) Em segundo lugar, os parâmetros com base nos quais será calculada a compensação devem ser previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que aquela implique uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes. (...) (iii) Em terceiro lugar, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (...) (iv) Em quarto lugar, quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento de obrigações de serviço público, num caso concreto, não seja efetuada através de um processo de concurso público que permita selecionar o candidato capaz de fornecer esses serviços ao menor custo para a coletividade, o nível da compensação necessária deve ser determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas, teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.”

de serviços e das receitas ligadas à venda de títulos de transporte, podendo estas últimas ser conservadas pelos operadores, transferidas para as autoridades competentes ou partilhadas entre ambos.

34. Do quadro jurídico vigente resulta que as AT devem compensar os operadores pelo cumprimento de obrigações de serviço público¹³, de acordo com as regras previstas no Regulamento 1370/2007, bem como pelo artigo 24.º do RJSPTP, sendo que:

- A compensação¹⁴ a atribuir não pode, de modo a evitar a existência de sobrecompensação, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido, positivo ou negativo, sobre os custos e as receitas decorrentes do cumprimento das obrigações tarifárias (cf. artigo 3.º do Regulamento 1370/2007 e 24.º do RJSPTP);
- O método de compensação adotado deve incentivar a manutenção e desenvolvimento de uma gestão eficiente e eficaz por parte do operador, que possa ser apreciada objetivamente, bem como incentivar a prestação do serviço público de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado (cf. anexo do Regulamento 1370/2007).

35. Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se, ao longo da execução, forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações (se a elas houver lugar), face às circunstâncias concretas da prestação do serviço ou cumprimento da obrigação que as fundamentam, e esses factos devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes e pela AMT, designadamente na sequência do envio, por parte daquela, dos relatórios públicos previsto no artigo 7.º do Regulamento 1370/2007 e no Regulamento n.º 430/2019.

¹³ (AMT 2019) [Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)~ https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

¹⁴ Ver Contratualização de Serviços Públicos - Orientações e Relatórios (site AMMT): [Conhecimento Transversal](#)

36. De acordo com o Regulamento n.º 430/2019, sem prejuízo do cumprimento das regras e princípios gerais estabelecidos na legislação aplicável, na fixação de tarifas do serviço público de transporte de passageiros, devem observar-se os princípios do artigo 4.º. Por outro lado, nos termos do artigo 5.º n.º 2 do mesmo Regulamento, a fixação de novas tarifas deve ser sustentada em estudo demonstrativo do cumprimento das disposições legais e regulamentares aplicáveis, devendo proceder à demonstração dos elementos mínimos, tendo em conta as circunstâncias concretas e as condições do mercado relevante, perante a fundamentação apresentada em apreço.
37. Ou seja, é pressuposto o cumprimento das diversas obrigações de fundamentação para garantir que o cálculo de compensações públicas cumpre o enquadramento legal e jurisprudencial nacional e europeu em matéria de Auxílios de Estado.

III. – COMPLIANCE

III.I. - “Procedimento para Aplicação de Redução Tarifária Serviço de Transporte Urbano de Vendas Novas”

38. A rede urbana de Vendas Novas, sobre a qual incide a alteração tarifária objeto do presente aditamento, é explorada em regime de prestação de serviços, sendo as receitas da titularidade da CIM, não existindo por isso direito a compensações ao operador por via da alteração prevista no presente aditamento, uma vez que não altera o efeito financeiro líquido para o operador, mantendo-se a remuneração contratual por quilómetro.
39. A CIM apresenta o seguinte quadro de valores por título de Transporte nas Linhas Urbanas de Vendas Novas (constantes do Anexo I da Minuta de Adenda ao Contrato).

Títulos de Transporte	Preço Atual (c/iva)	Preço a Praticar (c/iva)
Bilhete Simples	1,00€	1,00€
Passe Mensal Normal	20,00€	10,00€
Passe Mensal Estudante	15,00€	7,50€
Passe ≤ 18 anos	0,00€	0,00€
Passe Mensal sénior	10,00€	5,00€

Passe Mensal completo Intermodal (para detentores de assinatura mensal de transporte interurbano ou passe ferroviário verde)	5,00€	5,00€
--	-------	-------

40. De acordo com a CIM:

[confidencial]

41. Continua a CIM:

- *“Não ocorre qualquer desequilíbrio contratual nem transferência de risco económico para o operador.*
- *A alteração não modifica o objeto do contrato, não altera o preço nem confere vantagem ao cocontratante. O impacto económico é residual, e a **medida é fundamentada no interesse público, cumprindo o disposto nos artigos 312.º e 313.º do CCP, bem como no artigo 5.º do Regulamento 430/2019.**”*
- *“A modificação contratual proposta é juridicamente admissível e plenamente válida, à luz do regime previsto no CCP e na legislação aplicável aos serviços públicos de transporte de passageiros.”*
- *“O artigo 312.º do CCP consagra a possibilidade de modificação dos contratos durante a sua execução, desde que a alteração seja objetiva, devidamente fundamentada e não ponha em causa a concorrência nem o equilíbrio contratual.*
- *Nos termos do artigo 313.º, n.º 1, do CCP, uma alteração é considerada substancial apenas quando:*
 - *Introduz condições que, se conhecidas no procedimento inicial, poderiam ter atraído outros concorrentes;*
 - *Altera de forma significativa o equilíbrio económico-financeiro em benefício do cocontratante; ou*
 - *Modifica a natureza global do contrato.”*
- *“A presente modificação não se enquadra em nenhuma destas hipóteses, sendo uma alteração de natureza financeira unilateral promovida pela CIM, sem impacto contratual para o operador.”*

- *“A alteração enquadra-se, por conseguinte, no artigo 312.º, alínea c), por resultar da necessidade de adaptar o contrato a circunstâncias supervenientes de interesse público, não resultando qualquer vantagem para o cocontratante.”*

42. Relativamente ao contrato de exploração dos serviços urbanos de Vendas Novas, a CIM afirma:

- *“Após análise dos dados de execução contratual do terceiro ano de operação (...) conclui-se existir margem para captação de nova procura, sobretudo entre as faixas etárias mais jovens que poderão recorrer a este serviço para a realização de viagens. Considera-se, por isso, fundamental criar um passe gratuito específico para jovens com idade inferior a 18 anos e proceder ao ajustamento das tarifas do serviço.*
- *Importa salientar que a taxa de ocupação da viatura afeta ao serviço permite comportar um crescimento da procura até 800% com os recursos atualmente contratualizados, sendo que as projeções apontam para valores significativamente inferiores a este limite.*
- *A proposta de alteração solicitada enquadra-se no disposto nos artigos 312.º e 313.º do CCP, uma vez que não confere qualquer vantagem ao operador incumbente pela exploração do serviço, por não alterar os valores dos pagamentos previstos contratualmente. Acresce referir que apenas foi apresentada uma proposta no decurso do concurso.*
- *Em síntese, a alteração em apreço não constitui modificação substancial do contrato, por não alterar as condições submetidas à concorrência, não ampliar o objeto contratual, não se traduzir em alterações do preço contratual, nem conduzir a um desequilíbrio económico-financeiro do contrato. Considera-se, assim, que cumpre com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas (cf. Acórdão n.º 14/2022)¹⁵.*

¹⁵ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2022/ac014-2022-1sss.pdf> -

Esta jurisprudência do TdC vai ao encontro da adotada pelo TJUE, que tem considerado que ocorre uma alteração substancial ao contrato, v.g., quando se introduzem novas condições que se tivessem figurado no procedimento concursal teriam, potencialmente, alargado a concorrência, ou quando se alarga o contrato de forma relevante, ou a uma medida importante, passando o mesmo a comportar uma dimensão que não se podia retirar a partir dos serviços inicialmente previstos, ou quando

- *Conclui-se que a alteração tarifária introduzida no Lote 2 (Vendas Novas) constitui uma modificação admissível e não substancial, nos termos do artigo 313.º do CCP, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e do Regulamento n.º 430/2019 da AMT.*
- *A alteração é juridicamente válida, economicamente neutra para o operador e plenamente suportada pela CIM, encontrando-se fundamentada, proporcional e conforme à jurisprudência do Tribunal de Contas.”*

43. Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, a alteração tarifária deve ser suportada em estudo demonstrativo do cumprimento das disposições legais e regulamentares, o que se verifica pelo conjunto de elementos apresentados:

[confidencial]

III.II. - Procedimento para Aplicação de Redução Tarifária - Contrato para a Exploração do Serviço de TP Rodoviário Urbano de Passageiros em Montemor-o-Novo

44. A CIM pretende proceder a uma redução nos tarifários praticados nos títulos de transporte da tipologia “*passse*” e a criação de um passe gratuito para a população com idade igual ou inferior a 18 anos.

45. A CIM vem fundamentar que:

- *“O valor do contrato em causa é de [confidencial] preços de 2024, à qual acresce IVA à taxa legal aplicável, sendo assegurada pela dotação orçamental da CIM, para a totalidade deste valor.*

se altera o preço de forma relevante durante a vigência do contrato, ou ainda, quando se altera o equilíbrio económico-financeiro do contrato a favor do cocontratante, de uma forma que não prevista no contrato inicial;

Ocorre uma alteração substancial de um contrato plurianual de concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros quando a fórmula que estava na base do critério de adjudicação atribuía um peso de 70% ao fator “Compensação por Obrigações de Serviço Público” (OSP) e por via da alteração introduzida modifica-se significativamente, para mais, o volume da compensação que se estimava pagar e obter;

Igualmente, ocorre uma alteração substancial do contrato de concessão quando se altera o próprio modelo económico-financeiro do contrato, quer por via do aumento da compensação que se estimava atribuir, quer por via da alteração dos tarifários e dos modos de obtenção das receitas, quer, ainda, pela alteração e reforço significativo do número de linhas a disponibilizar pelo concessionário.

Para se poder legitimar as modificações contratuais fundadas na prévia consagração de cláusulas modificativas, exige-se uma total clareza e inequívocidade quanto a essa intenção e a indicação detalhada – em termos qualitativos e quantitativos – dessas modificações;

- A alteração proposta compreende a gratuidade total dos passes para menores de 18 anos e a redução dos preços das restantes tipologias tarifárias (normal, estudante, sénior e complemento TPAC).
- A presente medida não implica alterações à rede em operação, aos horários dos serviços ou à quilometragem contratada. Conforme evidenciado pelos valores constantes da fundamentação, não se verifica acréscimo de meios operacionais nem de recursos humanos, mantendo-se o serviço público nas condições previstas no contrato.
- Entre março e setembro o serviço transportou 5 903 passageiros, correspondendo a uma média diária de 43 passageiros, ou seja, cerca de 5 passageiros/ circulação que corresponde a aproximadamente 50 % da execução anual contratual.
- Os custos por parte da CIM reportam-se ao preço por quilómetro, que corresponde a [confidencial] € (sem iva). Totalizando cerca de [confidencial] no período de operação, março a setembro.
- As receitas tarifárias ascenderam os [confidencial] dos quais [confidencial] (44%) remetem-se à venda do passe mensal estudante, sendo que os bilhetes simples correspondem a [confidencial] (33%).
- Subtraindo as receitas aos custos, o custo total reduz para [confidencial] €.”

46. Pretende a CIM, em articulação com o Município de Montemor-o-Novo, proceder à redução do preço de venda ao público dos passes mensais de todas as tipologias e para os valores que se apresentam no quadro infra. Pretende igualmente criar um passe mensal gratuito para crianças e jovens com idade inferior a 18 anos de idade.

Título de Transporte	Preço atual (c/iva)	Preço a praticar com desconto (c/iva)
Bilhete simples	1,00€	1,00€
Passe mensal normal	12,00€	10,00€
Passe mensal estudante	8,00€	7,50€
Passe mensal sénior	8,00€	5,00€
Passe mensal TPAC	6,00€	5,00€

Passe Mensal ≤ 18	n.a.	Gratuito
-------------------	------	----------

47. De acordo com a CIM:

- *“a análise demonstra que a alteração não produz impacto material nas condições financeiras do contrato. O efeito líquido é nulo para o operador, que mantém a remuneração contratual de [confidencial] €/km, sendo toda a variação suportada pela CIM.”¹⁶*
- [confidencial]
- *A alteração: (i) não afeta o objeto nem o âmbito do contrato; (ii) não modifica o preço contratual; (iii) não confere qualquer vantagem ao operador; (iv) e mantém o equilíbrio económico-financeiro inalterado.*
- *A alteração enquadra-se, por conseguinte, no artigo 312.º, alínea c), por resultar da necessidade de adaptar o contrato a circunstâncias supervenientes de interesse público, não resultando qualquer vantagem para o cocontratante.*
- *O Acórdão n.º 14/2022 do Tribunal de Contas reforça que uma alteração apenas será substancial quando “modifica o equilíbrio económico-financeiro em benefício do cocontratante ou amplia o objeto do contrato”. Nenhum destes pressupostos se verifica, sendo o efeito financeiro líquido nulo para o operador.*
- *Relativamente ao contrato de exploração dos serviços urbanos de Montemor-o-Novo, e após análise dos primeiros meses de execução (...), conclui-se existir margem para captação de nova procura, sobretudo entre as faixas etárias mais jovens. Por isso, considera-se fundamental a criação de um passe gratuito específico para jovens com idade inferior a 18 anos, bem como o ajustamento das tarifas do serviço.*
- *Importa ainda salientar que a taxa de ocupação da viatura afeta ao serviço permite absorver um crescimento da procura até 400% com os recursos atualmente*

¹⁶ Importa salientar que a taxa de ocupação da viatura afeta ao serviço permite comportar um crescimento da procura até 800% com os recursos atualmente contratualizados, sendo que as projeções apontam para valores significativamente inferiores a este limite.

contratualizados, sendo que as projeções apontam para valores significativamente inferiores a este limite.”

48. A CIM fundamenta ainda que:

- *“A proposta enquadra-se no disposto nos artigos 312.º e 313.º do CCP, uma vez que não confere qualquer vantagem ao operador incumbente, por não alterar os pagamentos contratualmente previstos. Acresce referir que apenas foi apresentada uma proposta no decurso do concurso.*
- *A alteração em apreço não constitui modificação substancial do contrato, por não alterar as condições submetidas à concorrência, não ampliar o objeto contratual, não modificar o preço nem conduzir a desequilíbrio económico-financeiro. Cumpre, assim, a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas (cf. Acórdão n.º 14/2022).*
- *A alteração tarifária introduzida no contrato de Montemor-o-Novo é juridicamente válida, tecnicamente fundamentada e financeiramente sustentável. A medida não afeta o equilíbrio económico-financeiro, não confere vantagens ao operador e é integralmente suportada pela CIM, conforme previsto na Cláusula 2.ª do Aditamento e no artigo 313.º do CCP.*
- *“A alteração proposta enquadra-se no disposto no artigo 312.º, alínea c), do CCP, por decorrer de uma necessidade superveniente de interesse público - a promoção da utilização do transporte público urbano e o reforço da acessibilidade económica local -, sem que daí resulte qualquer vantagem para o cocontratante.”*
- *“Nos termos do artigo 313.º do CCP, apenas constituem modificações substanciais aquelas que:*
 - *alterem o equilíbrio económico-financeiro em benefício do cocontratante;*
 - *modifiquem a natureza global do contrato;*
 - *ou introduzam condições que, se conhecidas, poderiam ter atraído outros concorrentes.*
- *Ora, no caso em apreço:*
 - *não ocorre qualquer alteração ao preço contratual, nem à estrutura remuneratória do operador;*

- *a CIM mantém a titularidade das receitas e suporta integralmente o impacto da redução tarifária;*
- *a alteração é unilateral e objetiva, não conferindo vantagem ao operador incumbente.”*
- *“A modificação proposta:*
 - *não altera o equilíbrio económico-financeiro do contrato, pois o operador mantém o nível de remuneração por quilómetro percorrido;*
 - *não exige compensação adicional, afastando qualquer possibilidade de qualificação como auxílio de Estado na aceção dos artigos 106.º e 107.º do TFUE;*
 - *é integralmente suportada pela CIM, conforme decorre da Cláusula 2.ª da minuta de Aditamento, assegurando cabimento orçamental e controlo financeiro interno.*
 - *O entendimento adotado está conforme com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas, designadamente o Acórdão n.º 14/2022, que reconhece como juridicamente admissíveis as alterações contratuais que:*
 - *não conferem vantagem económica ao cocontratante;*
 - *são fundamentadas no interesse público;*
 - *e não alteram as condições submetidas à concorrência inicial.”*
- *“Cumpre igualmente o Regulamento n.º 430/2019, em especial os princípios do artigo 4.º, quanto à eficiência, razoabilidade, sustentabilidade económica e transparência na fixação das tarifas.”*

Análise às Alterações Tarifárias

49. A CIM aplica reduções tarifárias e a gratuidade para jovens até aos 18 anos, em coerência com esse enquadramento nacional e com as competências próprias das autoridades de transporte.
50. É, assim, pressuposto o cumprimento das obrigações de fundamentação económico-financeira que garantam que o cálculo das compensações públicas observa o quadro legal e jurisprudencial nacional e europeu, designadamente em matéria de auxílios de

Estado, nos termos dos artigos 106.º e 107.º do TFUE e do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

51. São, em particular, os seguintes os princípios do artigo 4.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, a que CIM fundamenta dar cumprimento:

- **Orientação para os custos**, assegurando que a redução ou gratuitidade das tarifas corresponde à diferença entre o valor de venda ao público e o custo efetivo do título, sem originar sobrecompensações e garantindo cobertura adequada dos custos da operação;
- **Cumprimento dos parâmetros de qualidade do serviço e promoção da sustentabilidade**, nas vertentes económica e ambiental, de acordo com o RJSTP e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, considerando que a CIM demonstra capacidade de acomodar o acréscimo de procura sem comprometer a qualidade contratual dos serviços;
- **Eficiência, razoabilidade e legalidade na utilização dos recursos públicos**, assegurando que a redução tarifária se encontra integralmente suportada em dotação orçamental própria e em conformidade com a regulamentação aplicável aos títulos de transporte;
- **Igualdade de oportunidades e coesão territorial**, procurando eliminar assimetrias no acesso ao serviço público de transporte e garantindo a acessibilidade económica a todos os segmentos da população, em particular às famílias de menores rendimentos;
- **Intermodalidade e integração tarifária**, uma vez que a medida se articula com os demais sistemas tarifários e com o passe ferroviário verde, promovendo a interoperabilidade e a complementaridade entre modos;
- **Transparência e clareza tarifária**, assegurando que as regras de atribuição da redução e da gratuitidade são públicas, objetivas e compreensíveis pelos utilizadores, cumprindo o princípio da informação tarifária previsto no artigo 5.º do Regulamento n.º 430/2019.

52. Nos termos do artigo 5.º n.º 2 do Regulamento n.º 430/2019, as fixações de novas tarifas devem ser sustentadas em estudo demonstrativo do cumprimento das disposições

legais e regulamentares aplicáveis, o que a CIM fez constar nos Estudos de Fundamentação das Alterações Contratuais remetidos à AMT.

53. A elaboração e apresentação de estudos económico-financeiros, tarifários e operacionais pelas entidades reguladas constitui um elemento essencial para a atuação da AMT, tanto na vertente de supervisão como na emissão de pareceres prévios vinculativos
54. Os gráficos e quadros apresentados, contendo o detalhe dos custos operacionais e das receitas por tipologia de título de transporte, constituem elementos essenciais para aferir o impacto económico das medidas propostas, permitindo avaliar a neutralidade financeira para o operador, o efeito líquido das obrigações tarifárias e a eventual necessidade de compensações. Estes elementos permitem igualmente verificar a proporção entre bilhete simples e passe mensal, a estrutura de procura e a sensibilidade tarifária, assegurando o cumprimento do Regulamento 1370/2007 e do artigo 5.º do Regulamento n.º 430/2019.
55. Quanto ao Município de **Vendas Novas**, a CIM releva os seguintes dados:

[confidencial]

Figura 1 - Fonte Estudo "Contrato para a Exploração do Serviço de TP Rodoviário de Passageiros no Alentejo Central" - Vendas Novas

[confidencial]

Figura 2 - Fonte Estudo "Contrato para a Exploração do Serviço de TP Rodoviário de Passageiros no Alentejo Central" - Vendas Novas

[confidencial]

Figura 3 - Fonte Estudo "Contrato para a Exploração do Serviço de TP Rodoviário de Passageiros no Alentejo Central" - Vendas Novas

56. Quanto ao Município de **Montemor-o-Novo**, a CIM releva os seguintes dados:

[confidencial]

Figura 4- Fonte Estudo "Contrato para a Exploração do Serviço de TP Rodoviário Urbano de Passageiros em Montemor-o-Novo

[confidencial]

Figura 5 - Fonte Estudo " Contrato para a Exploração de Serviço de TP Rodoviário Urbano de Passageiros em Montemor-o-Novo

[confidencial]

Figura 6 - Fonte Estudo "Contrato para a Exploração do Serviço de TP Rodoviário Urbano de Passageiros em Montemor-o-Novo"

[confidencial]

57. Em síntese, as medidas presentes nas duas alterações contratuais propostas cumprem os elementos mínimos exigidos, designadamente:

- **Cobertura anual de custos** – As reduções e gratuidades são suportadas pela CIM no âmbito do Incentiva+TP, não existindo impacto financeiro no operador, cuja remuneração é fixa por quilómetro. O modelo assegura equilíbrio e ausência de sobrecompensação;
- **Racionalidade e objetivos tarifários** – A redução e a gratuidade justificam-se pela necessidade de promover a utilização dos serviços urbanos de pequena dimensão e incentivar a transferência modal para o transporte coletivo;
- **Rácio entre bilhete ocasional e título mensal** – Mantém-se a proporcionalidade entre as diferentes tipologias tarifárias, não sendo alterados os valores dos bilhetes ocasionais;
- **Integração tarifária e articulação com outros sistemas** – As medidas são compatíveis com as restantes tarifas praticadas nos serviços interurbanos e com o regime do passe ferroviário verde, reforçando a coerência tarifária regional;
- **Ponderação da estrutura demográfica e económica** – A gratuidade para menores de 18 anos tem impacto social positivo, promovendo a inclusão e a acessibilidade dos jovens e estudantes;
- **Acessibilidade financeira e equidade social** – A redução e a gratuidade eliminam barreiras económicas, cumprindo os princípios de equidade e de coesão previstos no artigo 4.º do Regulamento n.º 430/2019;
- **Impacto na procura e sustentabilidade** – As projeções de elasticidade-preço indicam variações inferiores a 5 %, assegurando neutralidade financeira e estabilidade da rede;
- **Limitação das compensações** – As compensações, quando aplicáveis, limitam-se ao custo líquido da obrigação de serviço público, acrescido de lucro razoável,

conforme o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e o RJSPTP. Nos casos em apreço não existe direito a compensações aos operadores por via das alterações previstas, uma vez que não alteram o efeito financeiro líquido dos contratos em virtude da manutenção da remuneração contratual de €/km, sendo todas as variações suportadas pela CIM.

58. Em face dos elementos apresentados e da fundamentação submetida, considera-se que, no caso concreto das reduções tarifárias e da criação de passes gratuitos para jovens até aos 18 anos nas redes urbanas de Vendas Novas e Montemor-o-Novo, se verificam as condições de legalidade, proporcionalidade e transparência exigidas.

Análise às Alterações Contratuais

59. As compensações decorrentes da medida são objetivas, claras e transparentes, constituindo obrigações de serviço público de natureza tarifária enquadradas no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no RJSPTP e no Regulamento n.º 430/2019, não configurando auxílios de Estado nem alterações substanciais dos contratos em vigor.
60. Recorde-se que as medidas da CIM decorrem da execução de políticas públicas de âmbito nacional de incentivo à utilização do transporte público, nomeadamente do Programa Incentiva+TP, que estabelece, ao abrigo do artigo 23.º do RJSPTP, as condições de atribuição e compensação dos passes gratuitos para jovens até aos 23 anos.
61. Nos termos do CCP o regime das modificações contratuais encontra-se densificado nos artigos 312.º e 313.º, que consagram os pressupostos de admissibilidade das alterações durante a fase de execução, bem como os limites materiais a que tais modificações devem obedecer.
62. O artigo 312.º estabelece que os contratos podem ser modificados desde que a alteração seja objetivamente necessária, resulte de circunstâncias supervenientes e imprevisíveis à data da celebração, ou decorra de razões de interesse público devidamente fundamentadas, não podendo, porém, afetar os princípios da concorrência, da igualdade de tratamento e da transparência que presidiram ao procedimento pré-contratual.

63. Por seu turno, o artigo 313.º do CCP define as hipóteses em que uma modificação deve ser qualificada como substancial, limitando, por conseguinte, a sua admissibilidade. Nos termos do n.º 1 deste preceito, a alteração considera-se substancial quando:
- introduz condições que, se conhecidas no procedimento inicial, poderiam ter permitido a participação de outros concorrentes ou conduzido à apresentação de propostas diferentes;
 - altera a natureza global do contrato; ou
 - afeta de forma significativa o equilíbrio económico-financeiro em benefício do cocontratante.
64. Deste modo, apenas são admissíveis alterações que não modifiquem os elementos essenciais submetidos à concorrência, não confirmem vantagens económicas ao operador e não produzam alterações estruturantes ao objeto, ao preço ou ao equilíbrio económico-financeiro contratual.¹⁷
65. A jurisprudência recente do Tribunal de Contas tem reafirmado esta leitura, em particular o Acórdão n.º 14/2022¹⁸, que constitui referência central em matéria de escrutínio das alterações contratuais em serviços públicos de transporte.
66. Nesse acórdão, o Tribunal clarificou que as modificações promovidas unilateralmente pela entidade pública e que não produzem quaisquer efeitos económicos favoráveis ao cocontratante — nomeadamente porque não alteram o preço contratual, não afetam os meios operacionais nem produzem impactos no risco económico da exploração — não constituem alterações substanciais para efeitos do artigo 313.º do CCP.

¹⁷ A alínea c) estabelece que a modificação contratual possa ocorrer por algum dos seguintes fatores: necessidades novas ou uma nova ponderação das circunstâncias existentes.

Quanto às necessidades novas são, naturalmente decorrentes de novas circunstâncias, o que implica ter havido alteração das circunstâncias existentes.

Cotejando esta alínea com a alínea b), conclui-se que se a alteração das circunstâncias é anormal e imprevisível, independentemente de criar ou não necessidades novas, caí no âmbito da alínea b); a situação será abrangida pela alínea c) se se trata de necessidades novas porque não foram previstas, apesar de a alteração das circunstâncias não ser anormal nem imprevisível, mas a defesa do interesse público impor, por isso, a alteração do contrato. Esta alteração acolhe a orientação de vinga na doutrina segundo a qual o poder pode ser exercido para acudir a novas ponderações administrativas sobre o interesse público, dispensando-se a necessidade de ter ocorrido uma alteração de qualquer circunstância objetiva externa ao contrato e à vontade das partes.

¹⁸ (TC 20222) <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2022/ac014-2022-1sss.pdf>

67. Sublinhou ainda o Tribunal que a admissibilidade de alterações contratuais exige uma fundamentação robusta, ancorada em razões de interesse público e demonstrativa da neutralidade económica da medida para o operador, devendo a entidade adjudicante comprovar que:
- *não ocorre afetação do equilíbrio económico-financeiro;*
 - *não resulta qualquer vantagem ou benefício adicional para o cocontratante;*
 - *se mantém intocado o objeto do contrato, as suas características essenciais e a estrutura de remuneração.*
68. Aplicando este quadro jurídico ao caso *sub judice*, verifica-se que as alterações propostas pela CIM, consistindo exclusivamente em reduções tarifárias e na criação de gratuidades aplicáveis aos títulos mensais, configuram modificações externas ao perímetro económico do operador, na medida em que a remuneração contratual permanece indexada ao preço por quilómetro, sem qualquer alteração quanto ao montante contratual, ao modo de formação do preço ou às condições de exploração.
69. A alteração tarifária é assumida integralmente pela autoridade de transportes, que conserva a titularidade das receitas e suporta o impacto financeiro resultante da medida, não sendo transferido risco económico para o operador.
70. Assim, não se verifica qualquer um dos critérios de substancialidade previstos no artigo 313.º do CCP. Em particular:
- não ocorre ampliação do objeto contratual;
 - não se introduzem condições que pudessem ter modificado a concorrência inicial;
 - não se altera o preço contratual nem a estrutura remuneratória;
 - não existe benefício económico ou vantagem para o cocontratante;
 - não há modificação do equilíbrio económico-financeiro do contrato.
71. Pelo contrário, a alteração corresponde a uma decisão unilateral da AT¹⁹, sustentada em razões de interesse público — promoção da acessibilidade económica, incentivo à

¹⁹ Quanto aos limites materiais do exercício do poder de modificação unilateral do objeto do contrato, afirmam Eduardo Garcia ENTERRÍA e TOMÁS-RAMÓN FERNÁDEZ: Do ponto de vista material, a lusão dos limites do “*jus variandi*” é em parte equívoca. Com efeito, não se trata de limites no sentido de barreiras ou obstáculos que impeçam a Administração Pública de modificar em

utilização do transporte público, alinhamento com o Programa Incentiva+TP e com os instrumentos tarifários nacionais —, enquadrando-se integralmente no disposto no artigo 312.º, n.º 1, alínea c), do CCP, por se tratar de modificação necessária para a prossecução do interesse público, sem afetar os elementos essenciais do contrato.

72. Este entendimento está igualmente conforme ao regime jurídico aplicável aos serviços públicos de transporte de passageiros, ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e ao Regulamento n.º 430/2019, uma vez que as alterações tarifárias constituem obrigações de serviço público de natureza tarifária que, sendo suportadas integralmente pela autoridade competente e não alterando a remuneração do operador, não são equiparáveis a modificações contratuais substanciais, nem configuram auxílios de Estado.
73. Em síntese, em linha com a jurisprudência e doutrina, com o Acórdão n.º 14/2022 do Tribunal de Contas, considera-se que as alterações em análise constituem modificações admissíveis e não substanciais, enquadráveis no artigo 312.º do CCP, não violando o artigo 313.º, nem os princípios da concorrência, da igualdade e da transparência, sendo juridicamente válidas, financeiramente neutras para o operador e devidamente fundamentadas no interesse público.

IV – RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

IV.1. - Determinações

74. Não obstante a análise positiva, de modo garantir, a todo o tempo, a compliance com o enquadramento legal e jurisprudencial, designadamente o Regulamento e o RJSPTP, nos termos do consignado nas alíneas a), f), j) e m) do n.º 1 e alínea b) e f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, da alínea a) do n.º 2 do artigo 34.º, todos do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014 de 14 de maio, **determina-se, quanto às alterações contratuais, que:**

certos casos os contratos administrativos por si celebradas. (...) . Limites neste sentido não existem nem podem existir, porque as exigências do interesse público, o serviço da comunidade, não pode ficar comprometidos pelo erro inicial da Administração Pública contratante ou por uma alteração das circunstâncias originariamente tidas em conta no momento de contratar. O Interesse geral deve prevalecer em qualquer caso e em qualquer circunstância, porque de outro modo, seria a própria comunidade que teria de sofrer as consequências. Obrigar a comunidade a suportar uma Estrada, u, porto ou uma barragem mal projetada “*ab initio*”, inúteis ou ineficazes desde própria conceção, por um simples respeito ao “*contratus lex*”, não faria sentido (...). Quando se fala em limites ao exercício do “*jus variandi*” quer-se dizer com isso algo de muito diferente, está a estabelecer-se concretamente uma garantia para o cocontratante privado, sobre o qual não pode fazer-se recair de forma indiscriminada e ilimitada o peso do interesse comum e das necessidades coletivas, isto é, aos limites dentro dos quais as modificações impostas pela administração são obrigatórias para os cocontratantes.

- Tendo em conta que qualquer gratuidade prevista na Portaria 7-A/2024 se aplica ao preço de venda ao público, já considerando os descontos existentes e que os descontos previamente estabelecidos continuam a ser compensados pelas entidades responsáveis pela sua atribuição, sempre que existam passes com o mesmo objeto e que já beneficiem de descontos, a AT deve manter a compensação, sendo o valor de referência para a aplicação da portaria o preço do passe após a aplicação dos descontos.
- Se uma OSP gerar uma incidência positiva, como um aumento da procura e da receita, a necessidade de compensação, enquanto entidade responsável pela imposição da OSP, deve ser reduzida.
- O não cumprimento das obrigações de serviço público de natureza tarifária e de deveres de informação às AT devem dar lugar à suspensão de quaisquer pagamentos, enquanto durar o incumprimento (constitui contraordenação punível com coima, nos termos dos artigos 23.º, 40.º e 46.º do RJSPTP)
- As AT devem garantir a total coerência da aplicação dos instrumentos contratuais vigentes e do instrumento regulamentar, no sentido da manutenção da sustentabilidade de todos os contratos que possam vir a ser abrangidos por estes descontos tarifários, pelo que os relatórios de execução contratual, elaborados pelos respetivos gestores de contrato, nos termos do CCP, devem incluir referência aos impactos destas medidas. Tais relatórios como os modelos económico-financeiros dos contratos devidamente atualizados, devem ser remetidos anualmente à AMT.
- Deve ser assegurada a coerência entre os instrumentos regulamentares e contratuais e garantida a transparência e adequação do cálculo das compensações, evitando situações de sobrecompensação, conforme resulta dos princípios consagrados nos artigos 4.º e 5.º do Regulamento 430/2019.

IV.II. Recomendações

75. Tendo em conta o exposto, **recomenda-se, entre outras medidas:**

- O acerto/relatório anual dos montantes das compensações financeiras fique sujeito à supervisão da AMT, para efeitos de verificação da conformidade global do

modelo, em função dos melhores dados reais de execução das obrigações de serviço público;

- Monitorizar, com exigências, os deveres de informação, uma vez que a complexidade e dinâmica de um sistema tarifário obrigam a que exista comunicação permanente entre as autoridades de transportes e os operadores, permitindo uma mais eficiente e eficaz supervisão e fiscalização do sistema tarifário e uma efetiva defesa dos direitos e interesses dos passageiros²⁰;
- Garantir que os sistemas tarifários são baseados na recolha de dados reais, designadamente do sistema de bilhética sem contacto, o que traduz maior certeza e fiabilidade na monitorização e fiscalização do sistema de transportes, bem como confere maior rigor ao pagamento de compensações financeiras que esteja baseado nas vendas de títulos e/ou em passageiros transportados.

V. – CONCLUSÕES

76. Quanto ao objeto principal do presente pedido de parecer às alterações tarifárias consubstanciadas em alterações contratuais para a rede de transportes urbanos em Montemor-o-Novo e Vendas Novas, considera-se que se encontram em conformidade com o quadro legal em vigor, pelo que o Parecer da AMT é favorável.

77. Mais se considera que, ao tornar o acesso ao sistema mais acessível, pode ter impactos positivos na descarbonização do setor e promover a maior utilização dos transportes públicos por via de transferência modal, e:

- Vão ao encontro do quadro internacional e europeu de ação para a redução das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE), no qual Portugal assumiu o

²⁰ Por outro lado, a Lei n.º 24/96, de 31 de julho, com a última alteração pela Lei n.º 47/2014, de 28 de julho, que estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores, inclui extensas regras relativas à necessidade de informação detalhada, clara, objetiva e adequada ao consumidor quanto ao serviço adquirido, suas características e condições de utilização, bem como quanto às consequências legais da falta de informação, informação insuficiente, ilegível ou ambígua que comprometa a utilização adequada do bem ou do serviço. Também o RJSPTP, sem prejuízo das disposições constantes em contratos de serviço público quanto a direitos dos passageiros e qualidade do serviço, prevê, no seu anexo, como um nível mínimo de serviço público de transporte de passageiros a prestação de informação clara e adequada sobre as tarifas e títulos de transportes disponibilizados no percurso em causa e ou na área geográfica em que se insere, incluindo de outros modos de transporte com o qual seja efetuado interface, bem como as condições de acesso a bonificações e descontos. Devem também ser tidas em conta a Lei n.º 28/2006, de 4 de julho, alterada pelos Decretos-Leis n.ºs 14/2009, de 14 de janeiro, 114/2011, de 30 de novembro, pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro e pelo Decreto-Lei n.º 117/2017 de 12 de setembro, que fixa o regime contraordenacional aplicável ao passageiro sem título e ainda as regras relativas ao incumprimento de obrigações previstas na demais legislação aplicável, designadamente no Código dos Contratos Públicos e o Regime Geral das Contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

compromisso de alcançar a neutralidade carbónica até 2050 e reforça a determinação na adoção de medidas de descarbonização dos transportes, setor que em Portugal representa 28% do valor total das emissões de GEE²¹ ;

- Podem alterar padrões de mobilidade e combater as externalidades negativas dos mercados da mobilidade e dos transportes;
- Podem dar um contributo relevante para promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável²², que constitui efetivamente também um direito de cidadania, catalisador do investimento sustentado, produtivo e estruturante, público e privado, mas também um garante de uma esfera alargada e mais bem protegida dos direitos dos diversos segmentos sociológicos em presença, na perspetiva das dinâmicas da digitalização, da descarbonização, da neutralidade climática e da resiliência da economia e da sociedade, fortalecendo, a coesão socioeconómica e territorial;
- Vão ao encontro de recomendações da AMT “Obrigações de Serviço Público Verdes”.²³

78. Seja como for, deverá ser monitorizado o impacto de tais medidas na exploração dos diversos operadores, designadamente na alteração de equilíbrios entre gastos e rendimentos da exploração do serviço público, devendo dar-se cumprimento às regras constantes do RJSPTP e do Regulamento.

79. A AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com as AT, no âmbito da execução dos contratos, com especial incidência na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, bem como no que concerne à avaliação da conformidade no que respeita às regras e princípios de âmbito

²¹ Segundo artigo 13.º do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio “O presente regulamento não prejudica a aplicação pelas autoridades de transportes e pelos operadores de serviço público dos regimes legais e regulamentares de redução ou isenção tarifária que estejam em vigor, designadamente os relacionados com as políticas de educação, de coesão territorial e económica e de solidariedade social

²² De acordo com dados do Inventário Nacional de Emissões 2023, da Agência Portuguesa do Ambiente, o setor da energia, que inclui os transportes, representou em 2021 cerca de 66% das emissões nacionais. Neste setor, a produção de energia e os transportes são as fontes mais importantes representando respetivamente cerca de 15% e 28% do total das emissões nacionais

²³ <https://www.amt-autoridade.pt/media/4308/estudoospverdesfinal.pdf>

tarifário (de âmbito nacional e local), de regras regulamentares e contratuais relativas aos direitos e interesses dos consumidores e daquelas que assumem impacto concorrencial.

Lisboa, 09 de fevereiro de 2026.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino