

PARECER N.º 78/AMT/2026

[versão não confidencial]

I. – Introdução

1. Em 04.08.2025, a Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) pedido de apreciação da minuta do 9.º aditamento ao Contrato de Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na AMAL, tendo em vista a concretização de dois passes interoperáveis para a região do Algarve, válidos em toda a rede VAMUS - Transportes do Algarve.
2. Em 06.08.2025, foi igualmente solicitado parecer prévio da AMT relativamente ao Projeto de 5.ª Alteração do Regulamento Intermunicipal «Apoios à Mobilidade AMAL».
3. Posteriormente, foi igualmente submetido à apreciação da AMT em 14.01.2026 o projeto de 6.ª alteração ao Regulamento Intermunicipal “Apoios à Mobilidade AMAL”, tendo a AMT solicitado os elementos necessários à respetiva apreciação, em articulação com os pedidos anteriormente pendentes relativos ao 9.º aditamento contratual e à 5.ª alteração regulamentar.
4. No âmbito desses processos, a AMT solicitou esclarecimentos e elementos complementares, designadamente quanto às estimativas tarifárias, quantidades e valores associados aos novos títulos, bem como quanto aos impactos tarifários, financeiros e operacionais das medidas propostas

5. Em baixo, indica-se a tabela resumo de interações entre a AMT e a CIM:

[confidencial]

6. A AMAL respondeu em 23.06.2026, dentro do prazo concedido, pelo que a presente proposta de encerramento não se fundamenta em ausência de pronúncia.
7. A resposta apresentada pela AMAL foi ponderada pela AMT, designadamente quanto aos elementos relativos à evolução da procura, validações, receita, impactos económico-financeiros, aplicação do mecanismo de ganhos excessivos, articulação entre a cláusula 9.ª do 9.º aditamento e a cláusula 55.ª do contrato de concessão, bem como quanto à ausência de apresentação de estudo demonstrativo nos termos exigidos pelo n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento n.º 430/2019.

II- Enquadramento jurídico

8. Nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, compete à AMT emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviço público, bem como sobre alterações a esses contratos, nos termos legalmente previstos.
9. A intervenção da AMT nesta sede tem natureza prévia e preventiva, destinando-se a permitir uma apreciação regulatória em momento útil, antes da consolidação ou produção plena dos efeitos jurídicos, económicos e operacionais das peças ou alterações submetidas.
10. No domínio tarifário, o Regulamento n.º 430/2019 estabelece, designadamente, deveres de fundamentação, reporte e colaboração das autoridades de transportes, incluindo a prestação de informação necessária à avaliação dos impactos tarifários, financeiros e operacionais das medidas adotadas.
11. O RJSPPT atribui às autoridades de transportes competências próprias de planeamento, organização, financiamento, contratualização e fiscalização do serviço público de transporte de passageiros, cabendo-lhes assegurar a adequação da oferta, a sustentabilidade financeira, a integração tarifária e a correta aplicação de mecanismos de compensação.
12. O artigo 95.º do Código do Procedimento Administrativo estabelece que o procedimento se extingue quando a finalidade a que se destinava ou o objeto da decisão se tenham tornado impossíveis ou inúteis, devendo essa extinção ser fundamentada.

III. Análise

13. A emissão dos pareceres solicitados pressupunha a disponibilização, pela AMAL, dos elementos instrutórios necessários à apreciação dos pedidos, designadamente informação técnica, económica, financeira, tarifária e operacional objetiva, quantificada e verificável, nos termos do Regulamento n.º 430/2019, dos Estatutos da AMT e dos deveres de colaboração procedimental aplicáveis.
14. A falta de prestação tempestiva e completa desses elementos compromete a possibilidade de conclusão da instrução e de emissão de uma pronúncia regulatória materialmente fundada, podendo determinar a extinção dos procedimentos quando se

torne impossível a prossecução da sua finalidade ou a emissão de decisão útil, nos termos do artigo 95.º do Código do Procedimento Administrativo.

15. Os procedimentos em causa tinham por objeto a apreciação, pela AMT, do 9.º aditamento ao Contrato de Concessão e das 5.ª e 6.ª alterações ao Regulamento Intermunicipal “Apoios à Mobilidade AMAL”, instrumentos conexos entre si e relacionados com a implementação e execução dos títulos “Passe Algarve” e “Passe Jovem Algarve”.
16. Todavia, da tramitação processual resulta que as alterações em causa foram, entretanto, materializadas, designadamente através da entrada em vigor dos títulos e medidas tarifárias associadas ao “Passe Algarve” e ao “Passe Jovem Algarve”.
17. Assim, a apreciação que inicialmente deveria ter ocorrido em sede de parecer prévio passou, por força da materialização das medidas e da informação entretanto remetida, a depender materialmente da verificação da execução contratual e dos efeitos concretos produzidos pelos instrumentos submetidos a parecer.
18. A resposta da AMAL de 23.06.2026 confirma, aliás, que a discussão passou a incidir sobre os efeitos já produzidos por essas medidas, nomeadamente sobre:
 - A evolução da procura entre setembro e dezembro de 2024 e período homólogo de 2025;
 - O comportamento dos passes normais e dos passes jovens;
 - A redução da oferta medida em veículos/km;
 - A existência de acréscimo de receita;
 - O acionamento do mecanismo de controlo de ganhos excessivos previsto na cláusula 9.ª do 9.º aditamento;
 - A alteração do Regulamento Intermunicipal, tendo em vista a consideração das validações efetivamente realizadas pelos utilizadores;
 - A defesa, pela AMAL, da prevalência do regime especial previsto no 9.º aditamento face à cláusula 55.ª do Contrato de Concessão.
19. Esta resposta foi tempestiva e deve ser considerada. Todavia, o seu conteúdo não reconstitui a utilidade decisória autónoma da emissão de parecer prévio.

20. Com efeito, os elementos remetidos pela AMAL têm natureza essencialmente ex post, reportando-se à monitorização dos efeitos operacionais e económico-financeiros das medidas já implementadas.
21. A emissão, nesta fase, de parecer favorável ou desfavorável sobre os pedidos pendentes reconduzir-se-ia, assim, a uma apreciação posterior de medidas já executadas, sem aptidão para cumprir a finalidade preventiva própria do parecer prévio vinculativo.
22. Acresce que, em 28.05.2026, a AMT emitiu o Parecer n.º 64/AMT/2026 sobre as peças do novo procedimento pré-contratual da AMAL, destinado a assegurar um novo ciclo de contratualização do serviço público de transporte rodoviário de passageiros na região.
23. A superveniência do Parecer n.º 64/AMT/2026 não torna irrelevante a execução do contrato atualmente em vigor até ao respetivo termo. Porém, retira utilidade autónoma à emissão tardia de parecer de mérito sobre o 9.º aditamento e sobre alterações regulamentares já materializadas, sem prejuízo da apreciação dos respetivos efeitos em sede de supervisão.
24. Importa, por isso, distinguir dois planos:
 - Por um lado, a emissão de parecer prévio vinculativo, que pressupõe uma intervenção regulatória em momento útil e anterior à consolidação dos efeitos das peças submetidas;
 - Por outro lado, o acompanhamento, monitorização e eventual supervisão, dos impactos das medidas já implementadas, incluindo a análise de compensações, receitas, validações, ganhos excessivos, sobrecompensação e adequada execução contratual.
25. Nesta fase, os elementos remetidos pela AMAL relevam sobretudo para o segundo plano.
26. Assim, a declaração de extinção dos procedimentos por inutilidade superveniente não implica validação, aprovação, convalidação ou sanção retroativa das alterações já implementadas.

27. Também não implica pronúncia da AMT quanto ao mérito material da metodologia defendida pela AMAL, designadamente quanto à articulação entre a cláusula 9.^a do 9.º aditamento e a cláusula 55.^a do contrato de concessão.
28. Tais matérias poderão, se necessário, ser apreciadas em sede própria de supervisão, monitorização, fiscalização ou análise da execução contratual, nomeadamente quanto à transparência das compensações, prevenção de sobrecompensação, reporte de informação, adequada aplicação de mecanismos de partilha de benefícios e cumprimento das determinações constantes do Parecer n.º 64/AMT/2026.

IV. - Conclusão

29. É de considerar que:

- a) A competência da AMT para emissão do parecer prévio vinculativo relativo ao 9.º aditamento ao Contrato de Concessão e dos pareceres relativos às 5.^a e 6.^a alterações ao Regulamento Intermunicipal «Apoios à Mobilidade AMAL» se encontrava legalmente prevista e dependia da disponibilização, pela AMAL, dos elementos instrutórios necessários;
- b) A AMT promoveu as diligências instrutórias necessárias ao adequado exercício das suas competências regulatórias, solicitando, em diversos momentos, os elementos técnicos, económicos, financeiros, tarifários e operacionais indispensáveis à apreciação dos pedidos;
- c) A AMAL não facultou, em prazo compatível com a tramitação procedimental e com a utilidade da decisão regulatória, os elementos e esclarecimentos solicitados pela AMT, incumprindo os deveres de colaboração procedimental e de prestação de informação que sobre si impendiam;
- d) Essa atuação inviabilizou a conclusão da instrução e impediu a emissão tempestiva dos pareceres solicitados, circunstância objetivamente imputável à requerente;
- e) Tais elementos não foram prestados de forma tempestiva, completa e materialmente suficiente em momento útil da instrução, tendo as medidas contratuais, regulamentares e tarifárias sido, entretanto, materializadas;

- f) A resposta apresentada pela AMAL em 23.06.2026 foi ponderada, mas se reporta essencialmente à execução material das medidas já implementadas e aos respetivos impactos.
- g) Em face do exposto, se tornou impossível prosseguir a instrução e emitir decisão útil sobre os pedidos de parecer, sendo a inutilidade superveniente da pronúncia de mérito um efeito subsequente da insuficiência instrutória imputável à requerente.

30. Face ao exposto, o sentido do parecer é:

- Declarar extintos, nos termos do artigo 95.º do Código do Procedimento Administrativo, os procedimentos relativos aos pedidos de parecer sobre o 9.º aditamento ao Contrato de Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na AMAL e sobre as 5.ª e 6.ª alterações ao Regulamento Intermunicipal «Apoios à Mobilidade AMAL», por impossibilidade de prosseguimento da instrução e de emissão de decisão útil, decorrente da não prestação tempestiva, completa e materialmente suficiente, pela AMAL, dos elementos solicitados pela AMT;
 - O 9.º aditamento ao “Contrato de Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na AMAL”;
 - A 5.ª alteração ao Regulamento Intermunicipal “Apoios à Mobilidade AMAL”;
 - A 6.ª alteração ao Regulamento Intermunicipal “Apoios à Mobilidade AMAL”;

31. Mais se sublinha que o encerramento dos procedimentos não prejudica o exercício dos poderes de supervisão, monitorização, fiscalização ou sancionatórios legalmente cometidos à AMT, designadamente quanto à execução contratual, reporte de informação, transparência das compensações, prevenção de sobrecompensação e adequada aplicação de mecanismos de partilha de benefícios ou ganhos excessivos.

Lisboa, 20 de julho de 2026.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino