

PARECER N.º 10/AMT/2026

[versão não confidencial]

I – DO OBJETO

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) emitiu parecer prévio vinculativo¹ favorável às peças do procedimento concursal conduzido pela Área Metropolitana de Lisboa (AML), no âmbito do concurso público internacional para a contratação da exploração de serviços de transporte rodoviário de passageiros na Área Metropolitana de Lisboa, dividido em quatro lotes, por se considerar que as mesmas se encontravam em conformidade com o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho (Regulamento), bem como com o demais enquadramento legal e regulamentar nacional e europeu aplicável, conforme resultou do Parecer n.º 11/AMT/2020, de 3 de fevereiro.
2. Na sequência daquele procedimento, foi celebrado o Contrato n.º 26/2020 para a aquisição do serviço público de transporte rodoviário de passageiros na AML, respeitante ao Lote 3, pelo prazo de 7 anos, abrangendo os Municípios de Almada, Seixal e Sesimbra, contrato esse que define o quadro jurídico, operacional e económico-financeiro da prestação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros naquela área territorial, bem como os direitos, deveres e riscos assumidos pelas partes.
3. No âmbito da execução do referido contrato, e tendo presente a evolução do respetivo contexto operacional, económico e institucional, a Transportes Metropolitanos de Lisboa, E.M.T., S.A. (TML), na qualidade de entidade contraente pública e Autoridade de Transportes competente, apresentou à AMT, em 14 de agosto de 2025, um pedido de emissão de parecer prévio vinculativo relativo a uma modificação objetiva do já referido Contrato n.º 26/2020, respeitante ao Lote 3, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT.

¹ Parecer 11/AMT/2020

4. O pedido submetido visa a apreciação da legalidade e admissibilidade jurídico-regulatória da operação de modificação contratual proposta, a qual se traduz num conjunto articulado de ajustamentos ao contrato em execução, incidindo quer sobre a respetiva dimensão económico-financeira, quer sobre o objeto e o modo de organização de determinadas prestações associadas à exploração do serviço público, nos termos constantes da minuta de aditamento apresentada.
5. Para efeitos de instrução do pedido, a TML carreou para o processo um conjunto significativo de elementos de natureza administrativa, técnica, jurídica, económica e financeira, destinados a permitir uma apreciação informada da operação proposta.
6. Para além da documentação inicialmente remetida pela TML, a instrução do presente pedido de parecer foi objeto de um processo particularmente exigente e aprofundado, desenvolvido no âmbito de sucessivas interações entre a AMT e a TML, em que esta Autoridade assumiu um papel ativo na definição, densificação e validação da informação necessária à apreciação da modificação contratual proposta. Ao longo desse processo, a AMT formulou pedidos de esclarecimento e informação complementar, orientados por critérios de rigor, exaustividade e verificabilidade, com vista a assegurar que a análise se fundamentasse em informação factual, económica robusta, consistente e auditável.
7. Especificamente, a AMT solicitou a disponibilização de informação em formatos estruturados e suscetíveis de análise detalhada, designadamente através de quadros e modelos em suporte editável, que permitiram proceder à desagregação fina de custos, à análise de diferentes períodos temporais, à comparação entre pressupostos contratuais e custos efetivamente incorridos, bem como ao cruzamento sistemático entre dados financeiros e operacionais. Esta informação, complementada por um volume significativo de documentação financeira de suporte, implicou um trabalho técnico exigente de consolidação, validação crítica e leitura integrada, refletindo o elevado grau de complexidade subjacente à análise desenvolvida e constituindo a base essencial da apreciação levada a cabo no presente parecer.
8. Entre esses elementos incluem-se, designadamente, a informação e o ofício de remessa do pedido de parecer prévio vinculativo, pareceres jurídicos e económicos, deliberações e excertos de atas do Conselho de Administração da

TML relativos à aprovação da operação contratual, relatórios e notas técnicas de fundamentação da modificação proposta, a minuta do aditamento ao Contrato n.º 26/2020, o pedido do operador e documentação conexa, bem como documentação económico-financeira e orçamental de suporte, incluindo elementos relativos ao enquadramento financeiro da operação. Foram ainda juntos elementos complementares e respostas a pedidos de esclarecimento formulados no âmbito do procedimento, os quais integram o acervo instrutório relevante para a presente apreciação.

9. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus estatutos, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos), e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
10. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente de 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, e de monitorização, acompanhamento e avaliação das atividades e políticas do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*, e, mais especificamente, na atribuição concreta estabelecida na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.
11. Assim, o âmbito do presente parecer encontra-se delimitado à verificação da conformidade da modificação contratual proposta com o quadro jurídico aplicável, à análise do respeito pelos princípios da concorrência, da proporcionalidade, da transparência e da boa administração, bem como à apreciação dos seus efeitos relevantes para a continuidade, sustentabilidade e regularidade do serviço público de transporte de passageiros, não se confundindo a intervenção regulatória da AMT com a substituição da decisão administrativa da entidade competente, nem com a reapreciação exaustiva do mérito económico ou operacional das opções adotadas.

II — DO ENQUADRAMENTO

Enquadramento contratual

12. Importa igualmente considerar os precedentes relevantes já firmados por esta Autoridade relativamente ao mesmo contrato, designadamente os pareceres prévios vinculativos emitidos a propósito de modificações contratuais anteriores, os quais assumem relevância para assegurar a coerência regulatória, sem prejuízo da apreciação autónoma e concreta do pedido atualmente em análise.
13. O procedimento concursal que esteve na origem do Contrato n.º 26/2020 assentou num modelo de contratualização do serviço público de transporte rodoviário de passageiros baseado numa remuneração por veículo-quilómetro, com imputação ao operador do risco associado à estrutura de custos da operação e exclusão do risco da procura, nos termos definidos nas peças do procedimento e refletidos no contrato celebrado. Os elementos constantes da proposta do adjudicatário constituem, assim, o referencial de base para a aferição do equilíbrio económico-financeiro inicial do contrato.
14. O contrato foi celebrado em dezembro de 2020 entre a Área Metropolitana de Lisboa, enquanto contraente pública e Autoridade de Transportes competente à data, e a T.S.T. - Transportes Sul do Tejo, S.A. ("TST").
15. Em março de 2021, o referido contrato foi objeto de uma retificação para correção de pequenas formalidades, consubstanciadas em lapsos de escrita, sem que tenha ocorrido qualquer alteração do respetivo objeto, conteúdo ou modelo contratual subjacente.
16. Em 23 de setembro de 2021, foi formalizada a cessão da posição contratual da AML para a TML, com efeitos a partir de 2022, passando esta a assumir integralmente a posição de contraente pública e Autoridade de Transportes competente, bem como os direitos e deveres emergentes do Contrato n.º 26/2020.
17. Esta alteração institucional constitui um marco estruturante do contrato e enquadra as opções subsequentes de reorganização funcional do sistema metropolitano de transportes.

18. Desde então, o Contrato n.º 26/2020 foi objeto de três aditamentos:
- O Primeiro Aditamento, celebrado em 2022, teve por objeto a introdução de ajustamentos relacionados, designadamente, com a antecipação do início do período de funcionamento normal da operação e a atualização de elementos anexos, mantendo-se inalterado o objeto essencial do contrato e o respetivo modelo base de remuneração e de repartição de riscos.
 - O Segundo e Terceiro Aditamentos, celebrados em 2023, instituíram um mecanismo excecional e transitório de antecipação de pagamentos, destinado a assegurar a continuidade e regularidade da prestação do serviço público num contexto de constrangimentos financeiros, sem implicar uma alteração estrutural do equilíbrio económico-financeiro do contrato, nem do respetivo objeto.
19. É neste percurso evolutivo que se insere o pedido ora submetido à apreciação da AMT, apresentado em 14 de agosto de 2025, visando a celebração de um Quarto Aditamento ao Contrato n.º 26/2020.

Enquadramento Legal e Regulatório

20. A emissão do presente parecer enquadra-se na atuação da AMT enquanto regulador económico independente, no exercício das competências que lhe estão legalmente atribuídas, designadamente no domínio da regulação e acompanhamento do serviço público de transporte de passageiros.
21. Neste domínio específico, a atuação regulatória da AMT tem a sua base legal no RJSPTP, que estabelece o quadro jurídico aplicável à organização, planeamento, financiamento e exploração do serviço público de transporte de passageiros, definindo as competências das autoridades de transporte e os princípios estruturantes a que deve obedecer a contratualização desse serviço.
22. A par do RJSPTP cumpre também referir o Regulamento, que estabelece as regras em matéria de atribuição e execução de contratos de serviço público, designadamente no que respeita às condições de compensação dos operadores, à repartição de riscos, à duração dos contratos e à salvaguarda da concorrência no mercado interno.

23. Nos termos do Regulamento, as compensações atribuídas aos operadores devem limitar-se ao estritamente necessário para cobrir os custos incorridos no cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas (no caso das concessões) e um lucro razoável, por forma a evitar situações de sobrecompensação suscetíveis de falsear a concorrência.
24. Este princípio assume particular relevância no contexto da execução e eventual modificação dos contratos de serviço público, impondo uma análise especialmente rigorosa sempre que se equacionem ajustamentos com impacto económico-financeiro relevante.
25. Neste contexto, a apreciação das modificações contratuais durante a execução dos contratos de serviço público, deve ser efetuada de forma particularmente exigente, uma vez que tais modificações podem ter impacto direto no equilíbrio económico-financeiro do contrato, na repartição do risco entre as partes e nas condições concorrenciais que presidiram à adjudicação em sede de procedimento pré-contratual.
26. A experiência acumulada na execução dos contratos de serviço público de primeira geração, em particular no contexto da Área Metropolitana de Lisboa, veio demonstrar que a estabilidade contratual, embora constitua um valor essencial, não pode ser encarada de forma absoluta, devendo ser compatibilizada com a necessidade de responder a alterações profundas e não antecipadas do contexto económico, social e operacional em que os contratos se inserem, sob pena de se comprometer a continuidade e a sustentabilidade do serviço público.
27. A intervenção da AMT assume, assim, especial relevância enquanto garante da conformidade dessas modificações com o quadro legal aplicável e com os princípios que regem a contratação pública e a regulação económica do setor, assegurando simultaneamente que a resposta a situações excecionais não se traduz em soluções arbitrárias, desproporcionadas ou suscetíveis de criar precedentes desajustados.
28. No âmbito da emissão de pareceres prévios vinculativos, a atuação desta Autoridade encontra-se ainda orientada por um conjunto de princípios gerais do direito administrativo e da regulação económica, de entre os quais se destacam

os princípios da legalidade, da transparência, da concorrência, da proporcionalidade e da boa administração.

29. O princípio da legalidade impõe que as decisões submetidas à apreciação da AMT se conformem estritamente com as normas legais e regulamentares aplicáveis, enquanto o princípio da transparência exige que os procedimentos e decisões sejam devidamente fundamentados e assentes em elementos objetivos, verificáveis e auditáveis.
30. Por seu turno, o princípio da concorrência assume particular relevo no contexto dos contratos de serviço público de transporte de passageiros, exigindo que as modificações contratuais não introduzam vantagens indevidas para o operador incumbente nem alterem, de forma substancial, as condições que poderiam ter influenciado a participação de outros concorrentes ou o resultado do procedimento pré-contratual.
31. Esta exigência revela-se especialmente sensível nos contratos de primeira geração, celebrados em mercados em fase de abertura e consolidação, em que a perceção de estabilidade e previsibilidade constitui um fator determinante para a confiança dos operadores económicos.
32. Já o princípio da proporcionalidade, impõe que as medidas adotadas sejam adequadas, necessárias e equilibradas face aos objetivos de interesse público prosseguidos, não excedendo o que se revela indispensável para a salvaguarda desses objetivos.
33. No domínio das modificações contratuais, este princípio traduz-se na exigência de que qualquer compensação financeira ou ajustamento contratual, seja estritamente limitado ao necessário para responder à perturbação verificada, evitando soluções de sobrecompensação ou de neutralização integral do risco empresarial.
34. A estes princípios acrescem, de forma particularmente relevante no setor do transporte público de passageiros, os princípios da continuidade, regularidade, fiabilidade e qualidade do serviço².

² Refira-se que os indicadores de avaliação de desempenho e da qualidade do serviço produzido e percebido pelos passageiros constantes dos contratos de serviço público de transporte de passageiros da Carris Metropolitana, são apontados como um exemplo de boa prática em vários pareceres prévios da AMT.

35. As competências regulatórias exercidas pela AMT devem assegurar que quaisquer modificações contratuais não comprometem a prestação contínua e regular do serviço, nem afetam negativamente os níveis de qualidade exigíveis, tendo sempre presente a proteção dos interesses dos passageiros e a sustentabilidade global das operações de transporte.
36. É à luz deste enquadramento institucional e regulatório - e da articulação entre o RJSPTP, o Regulamento, o Código do Procedimento Administrativo (CPA), o regime jurídico da contratação pública e o modelo de regulação económica da AMT - que deve ser apreciada a modificação objetiva do Contrato n.º 26/2020 submetida à apreciação da AMT.

O contexto específico da Área Metropolitana de Lisboa

37. A Área Metropolitana de Lisboa concentra cerca de 3 milhões de habitantes, aproximadamente um quarto da população nacional, tendo registado um crescimento populacional de 1,7% entre 2011 e 2021. Em 2023, o PIB da região atingiu 98,5 mil milhões de euros, com um PIB per capita de 33 270 euros, correspondente a 130,5% da média nacional, refletindo um nível de desenvolvimento regional acima da média. Apesar disso, 13% da população enfrenta dificuldades relacionadas com os custos da habitação e apenas 24% utiliza transporte público.
38. No âmbito da Carris Metropolitana (CM), o serviço da Área 3 é assegurado pela T.S.T. Transportes Sul do Tejo, S.A., através de um contrato de prestação de serviços do tipo “*gross cost*”, iniciado em julho de 2022, com duração de sete anos. A rede da Área 3 serve uma população de cerca de 417.102 habitantes, o que representa 3,9% da população nacional, e tem registado um crescimento da procura de 32%. A operação assenta numa rede de 4.960,8 quilómetros e 175 linhas, com cerca de 391 circulações diárias. Anualmente são transportados aproximadamente 37,4 milhões de passageiros, totalizando 87,5 milhões de validações, e uma cobertura demográfica estimada em 91%.
39. A tabela resume e apresenta o contexto da AML, assim como do lote 3 no contexto da CM.

Tabela 1 – O Lote 3 no contexto da Carris Metropolitana

A Carris Metropolitana no contexto da AML	
Indicadores	
N.º de habitantes	3 milhões (1/4 população do País)
Crescimento da população (2021 vs 2011)	+1,7%
PIB (2023)	98,5 mil milhões de euros
PIB per capita	33 270 euros (130,5% da média nacional)
O Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR)	106,06
População ativa (a nível nacional)	27%
% população c/ problemas face aos custos da habitação	13%
% população utiliza TP	24%
Veículos - Classe de lotação de 100 a 151	+ 300 veículos face a 2022
Veículos - Classe de lotação de 50 a 100	- 200 veículos face a 2022
Área 3	
Municípios pertencentes ao Lote	Almada, Seixal e Sesimbra
Municípios servidos pelo Lote	Almada, Seixal, Sesimbra, Barreiro*, Lisboa*, Moita, Setúbal e Oeiras
Contrato	N.º 26/2020 - Aquisição do Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na área metropolitana de Lisboa
Modelo contratual	Prestação de serviços (<i>Gross cost</i>)
Operador	T.S.T. - Transportes Sul do Tejo, S.A.
Preço base do concurso	259.172.950,19 €
Preço/Km	1,91 €
Prazo do contrato	7 anos
Início da operação	julho de 2022
N.º total de habitantes	417 102
Procura	Crescimento 32%
Rede (Km)	4 960,8 Km, 175 linhas
Passageiros/ano transportados	37 407 951
N.º de circulações diárias	391
Cobertura demográfica	91%
N.º de validações	87,5 milhões

* Apenas serviço intermunicipal

Fonte: Plano Metropolitano de Mobilidade Urbana Sustentável (PMMUS) da AML e Relatório do desempenho sumário relativo ao SPTP na AML, de 2024 ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

40. Os contratos de serviço público da TML constituíram os primeiros contratos de grande escala a entrar em operação em Portugal no âmbito do novo modelo de delegação de competências e de contratualização do serviço público de transporte rodoviário de passageiros, consagrado pelo RJSPTP.
41. Estes contratos assumiram um carácter pioneiro, quer pela sua dimensão territorial e operacional, quer pela sua natureza de contratos do tipo *gross cost*, representando um marco na transição para um modelo de planeamento e gestão pública integrada da mobilidade metropolitana.

42. Tal carácter pioneiro implica, necessariamente, um grau acrescido de complexidade e de exposição a riscos de natureza conjuntural, decorrentes da inexistência de experiência consolidada e de *benchmarks* nacionais (ou mesmo internacionais) plenamente estabilizados à data da sua conceção.
43. O processo de contratação caracterizou-se, como aliás sucedeu com a grande maioria dos contratos de primeira geração, por um hiato temporal muito significativo entre as fases de elaboração do caderno de encargos (muitas vezes elaborado em 2019, com base em dados de 2018, ou seja, dados anteriores ao Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART)), a apresentação de propostas (2020) e o início efetivo da operação (julho de 2022, no caso do Lote 3 aqui em apreço).
44. Este desfasamento temporal teve como consequência a execução dos contratos num contexto profundamente distinto daquele que presidiu à apresentação de propostas em sede de procedimento pré-contratual e à inerente decisão de contratar, tornando rapidamente descontextualizados os pressupostos económicos e operacionais subjacentes aos preços apresentados.
45. Acresce que, durante esse período, ocorreram transformações estruturais que impactaram de forma profunda o setor dos transportes públicos.
46. Em 2019, o setor encontrava-se fortemente marcado por uma escassez de dados fiáveis sobre as operações existentes, uma vez que a informação disponível provinha essencialmente dos operadores incumbentes e refletia serviços em exploração, com escopo predominante na rentabilidade, o que contribuiu para uma visão incompleta das reais necessidades de mobilidade das populações³.
47. A recente delegação de competências nos municípios, associada a uma insuficiente maturidade técnica generalizada, dificultou igualmente a construção de redes e a definição rigorosa das necessidades de oferta, que os novos contratos pretendiam satisfazer.
48. Por outro lado, existia já, à data, uma escassez estrutural de motoristas, ainda que esta fosse reconhecida sobretudo por alguns operadores incumbentes e tivesse

³ Informação transmitida recorrentemente pelas Autoridades de Transporte em geral.

uma visibilidade pública e institucional limitada, não se encontrando devidamente refletida em dados estatísticos consolidados nem em diagnósticos de conhecimento geral.

49. Entre 2019 e 2022, o setor foi ainda influenciado por medidas de política pública que alteraram significativamente o contexto da mobilidade na Área Metropolitana de Lisboa, designadamente a introdução do PART⁴ e do passe Navegante, cujos efeitos na procura não chegaram a ser plenamente consolidados antes do impacto da pandemia, bem como a introdução de medidas subsequentes de gratuidade, como os passes até aos 23 anos e o passe ferroviário verde, que reforçaram a utilização do transporte público e consequentemente, de forma muito significativa, uma pressão sobre a oferta.
50. O impacto abrupto da pandemia de COVID-19 provocou quebras acentuadas de procura⁵, seguidas de alterações profundas e persistentes nos padrões de mobilidade, com reconfiguração de horários, criação de novas linhas e necessidade de adaptação dos modelos operacionais.
51. A adoção generalizada do teletrabalho e de regimes híbridos contribuiu para a alteração dos padrões origem-destino, para a dispersão residencial e para um aumento da dependência do automóvel, com efeitos indiretos no congestionamento e nas velocidades comerciais dos serviços rodoviários⁶.
52. Simultaneamente, o crescimento do comércio eletrónico e da logística urbana intensificou o tráfego rodoviário⁷, tendo como consequência óbvia, o agravamento dos níveis de congestionamento urbano, reduzindo assim a eficiência operacional dos serviços de transporte público exigindo deste modo um aumento do número de veículos e de motoristas necessários ao cumprimento dos horários contratualizados.

⁴ <https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/01/Relatorio-Global-2019.pdf>

⁵ INE (Setor dos transportes ainda não tinha recuperado totalmente da crise pandémica-Destaque 15/11/2022).

⁶ Post-pandemic trends in urban mobility, consultável em <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133322>.

⁷ Post-pandemic trends in urban mobility, consultável em <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133322>.

53. No caso concreto da Lote 3 da AML, estas dinâmicas assumiram particular relevância, com grande impacte na evolução das dinâmicas socio-demográficas e consequentemente na mobilidade.
54. Trata-se de uma área que durante a pandemia teve um efeito de "esvaziamento" dos transportes públicos, mas que durante o período pós-pandemia, assistiu a um aumento de pressão sobre os transportes públicos, em geral, por via do aumento das necessidades de deslocação, com viagens, em média, mais extensas.
55. Associado à retoma pós-pandemia assistiu-se a conjunto de factos que ocorreram após a entrada em operação do serviço de transporte na Área 3, designadamente:
- O aumento substancial dos custos de habitação, no concelho de Lisboa, que levou a um êxodo acentuado de população para os concelhos periféricos em particular, nos municípios abrangidos pela Área 3 (Almada, Seixal e Sesimbra), o aumento de procura de transporte fez-se sentir especialmente em zonas que anteriormente apresentavam ocupações urbanas mais dispersas, em territórios anteriormente pouco ou nada populosos e em zonas anteriormente reservadas a segunda habitação;
 - O aumento acentuado de imigração veio contribuir para o aumento da população residente na área metropolitana de Lisboa, em particular na Margem Sul;
 - A integração do transporte escolar no serviço regular de transporte público rodoviário da CM, associada ao aumento de população estudante, pelos motivos anteriormente indicados, conduziu à necessidade de efetuar um maior número de circulações por forma a fazer face ao aumento da diversidade de horários escolares.
 - Em janeiro de 2024, foi introduzida a gratuidade para os jovens, numa primeira fase até aos 19 anos e, atualmente, até aos 23 anos. Tal como era o seu objetivo, esta medida veio induzir um aumento da aquisição de passes para este grupo etário e a uma maior utilização, em particular, no período das férias de verão, período em que os carregamentos do passe

historicamente diminuía, por ausência de escola e redução da necessidade de viagens obrigatórias.

- A alterações ao serviço ferroviário Fertagus em dezembro de 2024, por via do incremento da oferta ferroviária entre Setúbal e Coima, teve como consequência uma maior oferta de lugares.km, e por outro lado, colocou uma maior pressão na rede de transporte de público rodoviário disponível na CM nas estações a jusante.

56. Todos os factos supramencionados resultaram numa maior pressão na rede de transporte de público rodoviário disponível na CM em geral, e em particular na Área 3, tanto em dias úteis como em fins-de-semana, com impacto direto na exploração da operação, tal como demonstra a tabela que se segue.

Variação da média dos passageiros transportados pela operação do Lote 3 entre 2022 e 2025	Períodos do dia			
	ponta da manhã	corpo do dia	ponta da tarde	madrugada/noite
<i>Dia útil</i>	205%	228%	226%	261%
<i>Sábado</i>	202%	227%	239%	287%
<i>Domingo</i>	213%	229%	239%	295%

Legenda:

Períodos	Número de horas	Horas
ponta da manhã	4	06:00 - 9:59
corpo do dia	7	10:00 - 16:59
ponta da tarde	3	17:00 - 19:59
madrugada /noite	10	04:00 - 05:59 e 20:00 a 03:59

57. A tabela permite demonstrar que a média/dia de passageiros transportados⁸ nos Municípios servidos pelo Lote 3 cresceu significativamente, entre 2022 e 2025, com o sábado e domingo em período “madrugada/noite” a assumir crescimentos na ordem de 287% e 295% respetivamente.

58. [CONFIDENCIAL]

⁸ N.º de validações em paragens localizadas num determinado concelho.

59. A execução contratual decorreu, assim, num contexto⁹ de elevada volatilidade de custos, marcado por aumentos significativos nos preços da energia e dos combustíveis, por pressões inflacionistas generalizadas e por um aumento dos salários dos motoristas que, na ótica da empresa, se traduziu num agravamento dos custos laborais, fatores que, conjugadamente, colocaram em causa a adequação dos mecanismos contratuais ordinários de atualização de preços e a manutenção do equilíbrio económico-financeiro inicialmente estabelecido.
60. A caracterização do contexto setorial, institucional e económico em que o Contrato n.º 26/2020 tem vindo a ser executado não assume, no âmbito do presente parecer, uma função meramente descritiva ou contextual.
61. Pelo contrário, constitui um elemento essencial para a correta qualificação jurídica ponderar as modificações contratuais propostas, na medida em que permite aferir se as circunstâncias invocadas consubstanciam, efetivamente, uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar, nos termos exigidos pelo CCP.
62. Com efeito, a conjugação entre o carácter inovador dos contratos de serviço público de primeira geração, o hiato temporal significativo entre a fase de planeamento e o início da operação, a adoção de medidas de política pública e a sucessão de acontecimentos imprevistos que marcaram o período subsequente à celebração do contrato, criou um quadro excecional que importa analisar de forma integrada, sob pena de se incorrer em apreciações descontextualizadas ou excessivamente formalistas.
63. É neste quadro que deve ser apreciada a modificação objetiva do Contrato n.º 26/2020 submetida à apreciação da AMT, avaliando-se, não apenas a natureza e extensão das alterações propostas, mas também os seus fundamentos, os seus efeitos cumulativos e a sua compatibilidade com os princípios estruturantes da contratação pública e da regulação económica do setor dos transportes.

⁹ <https://www.amt-autoridade.pt/media/5359/contratualiza%C3%A7%C3%A3o-2015-2024.pdf>

Delimitação do objeto da análise e natureza das pretensões formuladas

64. Considerado o antedito e no âmbito da execução do Contrato n.º 26/2020, respeitante ao Lote 3, o Operador começou, no decurso do ano de 2023, a sinalizar junto da TML a existência de um agravamento significativo dos custos associados ao Lote 4 da operação da Carris Metropolitana, invocando um contexto económico adverso que, no seu entendimento, comprometia de forma grave o equilíbrio financeiro da operação.
65. De acordo com os documentos apresentados em sede de instrução do pedido de parecer, esse contexto foi caracterizado pelo Operador como sendo marcado pelas consequências prolongadas da pandemia da COVID-19, pelos impactos económicos da guerra na Ucrânia, pelo período inflacionista que ocorreu a partir de 2022 e por alterações relevantes nas condições laborais aplicáveis à operação, fatores que, segundo o mesmo, alteraram de forma expressiva e inesperada os pressupostos económicos, financeiros e operacionais subjacentes à proposta apresentada em sede de procedimento pré-contratual.
66. O Operador sustentou que tais circunstâncias teriam provocado um aumento substancial dos custos de produção, com impacto negativo na exploração do serviço público no Lote 3 que, no limite, poderia conduzir à inviabilização da operação.
67. Neste enquadramento, e ainda no decurso do ano de 2023, o Operador suscitou junto da TML a possibilidade de atribuição de uma compensação financeira e de revisão do preço por veículo.km, dando início a um processo de diálogo entre as partes.
68. Assim, ao longo dos anos de 2023 e 2024, a TML promoveu um conjunto de reuniões negociais com o Operador, com o objetivo de aferir preliminarmente o enquadramento legal e contratual das pretensões apresentadas, verificar a efetividade do alegado agravamento de custos e respetivos impactos na operação, bem como avaliar a viabilidade financeira de uma eventual partilha desses impactos, tendo em vista a continuidade da prestação do serviço público de transporte de passageiros.
69. No âmbito dessas reuniões, foi igualmente equacionada a possibilidade de, como forma de compensação parcial do aumento de custos invocado e com fundamento

na prossecução do interesse público, proceder à redução do objeto do Contrato, mediante a desoneração do Operador de determinadas obrigações e a assunção direta das mesmas pela TML.

70. Em concreto, foi ponderada a eliminação das obrigações do Operador, previstas no Contrato, relativas à disponibilização, instalação, operação e gestão de pontos de venda e atendimento ao passageiro (Espaços Navegante da Carris Metropolitana), à prestação de apoio telefónico ao passageiro e à fiscalização do cumprimento das condições de utilização de título de transporte.
71. Das já referidas reuniões realizadas entre a TML e o Operador, resultou o entendimento de que o circunstancialismo invocado por este último não configurava um evento gerador do direito à reposição do equilíbrio financeiro nos termos previstos na Cláusula 60.^a do Contrato, não sendo, por isso, aplicável o disposto na citada Cláusula.
72. Todavia, considerou-se plausível a recondução da situação descrita a um caso de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 312.º, alínea b) e 314.º, n.º 2 do CCP, admitindo-se, em abstrato, a possibilidade de modificação objetiva do contrato ou de atribuição de uma compensação financeira segundo juízos de equidade.
73. Em 10 de novembro de 2023, enquanto decorriam as conversações e negociações com vista à análise da situação supramencionada, o Operador requereu junto da TML o adiantamento do pagamento por conta, a realizar nos termos da Cláusula 55.^a, n.º 6, do Contrato, respeitante ao mês de dezembro de 2023, por se encontrar numa situação de iminente rutura de tesouraria e de impossibilidade de fazer face às despesas inerentes à execução do Contrato.
74. Nesse sentido, a TML analisou a situação económico-financeira do Operador, tendo concluído que a situação financeira do Operador se encontrava fragilizada no curto prazo e que uma rutura de tesouraria no Operador teria como consequência a rutura do próprio serviço público de transporte rodoviário de passageiros, pelo que se procedeu a uma modificação objetiva do Contrato, com fundamento em interesse público, concretizada através da celebração do Segundo Aditamento ao Contrato em 23 de novembro de 2023 (publicado no Portal Base em 24 de novembro de 2023), no qual se estabeleceu os termos e

condições do pagamento antecipado solicitado pelo Operador, o qual foi realizado pela TML em 24 de novembro de 2023.

75. Em 2 de dezembro de 2023, o Operador requereu junto da TML que fosse autorizado o adiantamento do pagamento por conta devido em janeiro de 2024, no dia 20 de dezembro de 2023, em termos semelhantes aos previstos no Segundo Aditamento.
76. Após análise do suprarreferido pedido, a TML concluí que persistiam as dificuldades de tesouraria demonstradas pelo Operador, em 21 de dezembro de 2023 foi celebrado o Terceiro Aditamento ao Contrato (publicado no Portal Base em 22 de dezembro de 2023), o qual veio consagrar a possibilidade de antecipação dos pagamentos mensais por conta previstos na Cláusula 55.º, n.º 6, alínea a), do Contrato, deduzidos do benefício económico auferido pelo Operador com essa antecipação, até que seja concluído o processo de pedido de atribuição de compensação financeira ou modificação do contrato, apresentado pelo Operador e, no máximo, até 6 (seis) meses decorridos da data de assinatura do referido Terceiro Aditamento, consoante o que ocorresse primeiro. O Terceiro Aditamento foi subsequentemente objeto de cinco Adendas, que ajustaram o calendário de realização dos referidos adiantamentos e, perante o prolongamento do processo negocial, estenderam a vigência do Aditamento.
77. No seguimento deste processo, *“o Operador formalizou junto da TML, em 29 de outubro de 2024, um requerimento de atribuição de compensação financeira e modificação do Contrato”*.
78. [CONFIDENCIAL]
79. O Operador fundamentou este pedido no facto de, *“que durante todo o período de execução contratual se verificaram “alterações anormais e imprevisíveis das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar, não cobertas pelos riscos próprios do Contrato”, designadamente: os impactos decorrentes da pandemia de COVID-19 nos padrões de mobilidade, a guerra na Ucrânia e a subsequente crise energética, a disrupção das cadeias logísticas internacionais, o incremento dos custos com pessoal e da inflação, bem como a elevação das taxas de juro e dos prémios de seguro (cfr. pontos 36 a 135 do requerimento).”*

80. Relativamente à pandemia, refere o Operador que *"o cálculo do preço base patenteado a Concurso (o preço máximo por quilómetro que as propostas tinham de respeitar) terá sido decidido com base nas estimativas existentes na altura, num cenário previsível de inflação quase inexistente e de estabilidade, que, sabemos hoje, nada teve a ver com o que se verificou"* (cfr. ponto 38).
81. Entre os efeitos invocados, o operador destacou:
- A redução da velocidade comercial, resultante do agravamento do congestionamento viário no período pós-pandemia, implicando *"o emprego de mais meios materiais e humanos - sem qualquer correspondência com aumento de receita, uma vez que este aumento de meios não tem correspondente num aumento de número de quilómetros percorridos remunerados"* (cfr. pontos 64 e 65);
 - Alterações nos padrões de mobilidade, nomeadamente o incremento do teletrabalho, a modificação dos fluxos origem-destino e dos horários, e o aumento da utilização do transporte individual;
 - Ineficiências operacionais decorrentes de *"alterações e extensões de percurso, modificações horárias, aumento da amplitude diária de operação em determinadas linhas e reforço das circulações"* (cfr. ponto 69)".
82. [CONFIDENCIAL]
83. Em face do exposto, o Operador concluiu que, não obstante a adoção de medidas de mitigação, a situação económico-financeira *"é insustentável (...) estando em risco de incumprimento de obrigações assumidas perante trabalhadores e fornecedores e mais importante ainda, dos passageiros que poderão ficar impedidos de se deslocar diariamente"* (cfr. ponto 199)
84. Aqui chegados, conclui-se ser entendimento do Operador estarem reunidos os necessários pressupostos legais que legitimam o direito à preconizada modificação contratual e respetiva atribuição de compensação financeira a adotar em sede de equidade, por forma a alcançar uma solução que permita garantir a sustentabilidade do Contrato e, consequentemente, assegurar a continuidade e qualidade da prestação do serviço público de transporte de passageiros.

85. É esta pretensão que cumpre analisar no âmbito do presente parecer.

III – DA ANÁLISE

Do pedido de atribuição de compensação financeira com fundamento na alegada alteração anormal e imprevisível das circunstâncias

86. Considerado o antedito, sublinha-se que o Operador formulou pedidos autónomos, mas funcionalmente articulados: por um lado, a atribuição de uma compensação financeira relativa aos períodos de julho de 2022 a dezembro de 2023; por outro, a modificação do preço unitário por veículo.km, a partir de janeiro 2024 e aplicável à execução futura do contrato. De realçar também a reconfiguração do objeto contratual mediante a transferência de determinadas atividades para a esfera do contraente público e a aquisição de serviços complementares.
87. Ambos os pedidos são apresentados com fundamento na alegada verificação de uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, nos termos dos artigos 312.º, alínea b) e 314.º, n.º 2 do CCP.
88. No que respeita ao pedido de compensação financeira, o Relatório de Análise Final enviado em sede de instrução do pedido de parecer, esclarece que o Operador não invoca a aplicação do mecanismo contratual de reposição do equilíbrio financeiro previsto na Cláusula 60.^a do Contrato, reconhecendo expressamente que não se encontra em causa um evento subsumível a esse regime, considerando que não estão preenchidos os seus pressupostos.
89. Tal qualificação é juridicamente relevante, na medida em que afasta a aplicação de qualquer mecanismo compensatório contratualmente tipificado e impõe a apreciação do pedido à luz do regime excecional da alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, com a consequente exigência de verificação rigorosa dos respetivos pressupostos legais.
90. Neste enquadramento, a opção do Operador por convocar diretamente o regime legal previsto no CCP revela-se consistente com a natureza dos factos invocados e com a estrutura do contrato, uma vez que os eventos alegados, pela sua origem externa, carácter sistémico e impacto transversal, não se reconduzem a riscos contratualmente alocados, nem a situações tipificadas como geradoras do direito à reposição do equilíbrio financeiro.

91. Com efeito, tais eventos interferem com a base objetiva do negócio jurídico, justificando a mobilização de um mecanismo “corretivo” com base legal e de aplicação excecional.
92. O pedido de compensação financeira relativo aos exercícios de 2022 e 2023 apresenta-se, assim, como uma resposta corretiva de um desequilíbrio já verificado, resultante de factos ocorridos e consolidados nesse período, cujo impacto económico foi identificado e quantificado com base nos custos efetivamente incorridos na execução do contrato.
93. Esta compensação assume natureza retrospectiva, destinando-se a mitigar os efeitos de um agravamento excecional dos custos já suportados pelo Operador, limitada aos prejuízos imputáveis às circunstâncias supervenientes e balizada por critérios de equidade e riscos próprios do operador, como se verá adiante.
94. Por outro lado, o pedido de modificação do preço unitário por veículo.km, com efeitos a partir de 2024, inscreve-se numa lógica prospetiva, visando adaptar a execução futura do contrato a um novo contexto económico, que se apresenta como estruturalmente distinto daquele em que partes fundaram a decisão de contratar.
95. Esta modificação, não se destina a compensar prejuízos apenas passados, mas antes a evitar a reprodução futura de um desequilíbrio já identificado, assegurando a sustentabilidade económica da operação e, consequentemente, a continuidade do serviço público de transporte de passageiros, sem quaisquer disrupções.
96. A articulação entre ambos os pedidos, evidencia uma utilização prudente do regime previsto no artigo 314.º, n.º 2 do CCP, não visando nem a neutralização integral dos efeitos económicos adversos sofridos pelo Operador, nem uma recomposição automática ou ilimitada do equilíbrio contratual.
97. Tal configuração é coerente com a finalidade do instituto da alteração das circunstâncias, que admite a atribuição de compensação financeira e a modificação do contrato como respostas alternativas ou cumulativas, desde que proporcionadas à intensidade da perturbação verificada e orientadas por critérios de equidade.
98. No que respeita à verificação dos pressupostos legais, resulta dos elementos constantes do processo que os eventos invocados pelo Operador, tendo em conta

a sua natureza, escala e intensidade, não podiam ser razoavelmente antecipados à data da apresentação da proposta, sendo a imprevisibilidade aferida, não quanto à existência genérica de determinados fenómenos, mas quanto ao tipo, amplitude e duração dos seus efeitos.

99. Por outro lado, o carácter anormal da alteração das circunstâncias, decorre do impacto cumulativo desses eventos sobre a estrutura de custos da operação, traduzido no agravamento simultâneo e significativo de múltiplas rubricas essenciais, com reflexos diretos na sustentabilidade económico-financeira ao nível da execução contratual.
100. A exigência do cumprimento integral do contrato nos termos em que foi celebrado, sem qualquer mecanismo corretivo, revelar-se-ia, nestas circunstâncias, suscetível de afetar gravemente os princípios da boa-fé, impondo ao Operador a assunção exclusiva de um sacrifício económico desproporcionado, não coberto pelos riscos próprios do contrato.
101. Contudo, sempre se diga que o n.º 12 da Cláusula 55.^a do Contrato dispõe que “*O risco da variação dos custos da Prestação de Serviços corre por conta do OPERADOR, qualquer que seja a sua causa, incluindo o risco de alterações legislativas de carácter geral, nomeadamente de natureza fiscal, laboral e ambiental*”.
102. A este respeito, defende o Parecer Jurídico enviado pela TML que “*Se no direito civil se considera, assim, que as regulamentações que as partes tenham querido estabelecer em matéria de alocação de risco não permitem afastar, por completo, o regime legal da alteração das circunstâncias, por maioria de razão assim se terá de entender no domínio das relações contratuais administrativas. Com efeito, enquanto no direito civil vigora a máxima da autonomia privada, tendo os contraentes, à partida, capacidade para conformar livremente o regime do contrato (ainda que fazendo-o de forma objetivamente desequilibrada para uma das partes), a “Administração não se move no campo da liberdade, move-se no campo do Direito, no qual se inclui o princípio da proporcionalidade”. Na realidade, por força do artigo 281.º do CCP, o “contraente público não pode assumir direitos e obrigações manifestamente desproporcionados ou que não tenham uma conexão material com o fim do contrato”. Há, portanto, uma vinculação legal a que o feixe de direitos e obrigações contratuais que constituem o conteúdo dos*

contratos administrativos obedeça a uma lógica de razoabilidade e equilíbrio, a qual seria certamente incompatível com uma previsão contratual através da qual o contraente público se desresponsabilizasse em absoluto relativamente às circunstâncias que pudessem influir na forma como o contraente privado executa as suas prestações contratuais (fazendo esse contraente, que colabora na prossecução do interesse público, suportar as consequências de qualquer evento que venha a ter impacto na execução do contrato, seja qual for a natureza desse evento e seja qual for o impacto financeiro dele decorrente). O princípio da proporcionalidade exige, assim, que o instituto da alteração das circunstâncias se assuma como uma “válvula de escape” do sistema, pronta a funcionar sempre que a assunção de determinado grau de onerosidade pelo co-contratante ultrapasse o limite daquilo que deve ser considerado proporcional e equilibrado no contrato em apreço (concluindo-se, assim, portanto, que tal instituto não poderá deixar de ser aplicado mesmo na presença de cláusulas que modelem os riscos próprios do contrato).

Verificação cumulativa dos pressupostos legais

103. Aqui chegados e em jeito de síntese, cumpre apurar o preenchimento dos pressupostos da admissibilidade da modificação contratual com fundamento na alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, análise que deve ser efetuada de forma estruturada e articulada com o contexto factual anteriormente descrito:

Não imputabilidade dos factos às partes

104. Os eventos invocados pelo Operador - designadamente a pandemia de COVID-19, a crise energética europeia, o surto inflacionista verificado entre 2021 e 2023, a escassez estrutural de motoristas, o aumento abrupto dos custos laborais e energéticos e a inversão da política monetária com subida significativa das taxas de juro - são de natureza manifestamente externa, sistémica e não imputável a qualquer das partes.
105. Trata-se de fenómenos macroeconómicos e setoriais que extravasam o controlo dos operadores e das Autoridades de Transporte, afetando de forma transversal a economia e, de modo particularmente intenso, setores intensivos em trabalho e

energia, como o transporte público rodoviário de passageiros, pelo que se verifica preenchido o pressuposto da não imputabilidade dos factos às partes.

Imprevisibilidade objetiva à data da contratação

106. A imprevisibilidade deve ser aferida à luz de um critério objetivo, tendo em conta o padrão de diligência exigível a um operador económico razoável à data da apresentação da proposta.
107. Aquando da conceção do contrato e consequente formulação da proposta (2019/2020), o quadro macroeconómico era amplamente consensual, caracterizado por uma taxa de inflação baixa e estável (aproximadamente 1% ao ano), crescimento moderado dos salários, custos energéticos contidos e taxas de juro historicamente reduzidas.
108. As projeções então disponíveis, quer a nível nacional quer europeu, não antecipavam um surto inflacionista prolongado, nem uma escalada abrupta e sustentada dos preços da energia e dos custos do trabalho.
109. Esta não era uma expectativa isolada ou subjetiva dos operadores, resultando antes de projeções convergentes das principais instituições económicas nacionais e internacionais, refletindo uma tendência prolongada de mais de uma década de inflação contida na economia portuguesa.
110. Contudo, a partir de 2021, veio a verificar-se uma forte crise inflacionista, com origem na Pandemia por Covid-19, que posteriormente se viu amplificada pela guerra na Ucrânia e pelas ruturas nas cadeias de abastecimento, o que constituiu uma alteração estrutural desse quadro de referência, não se tratando de uma flutuação normal do ciclo económico, mas de um choque exógeno de grande magnitude e duração, cujos efeitos se prolongaram para além do período mais agudo da crise.
111. O próprio Boletim Económico do Banco de Portugal de dezembro de 2025¹⁰ caracteriza expressamente o período de 2021 a 2023 como um “*surto inflacionista*”, distinguindo-o do regime de inflação baixa que prevalecera durante a década anterior.

¹⁰ https://www.bportugal.pt/sites/default/files/documents/2025-12/be_dez2025.pdf

112. Nesse documento, é reconhecido que os custos unitários do trabalho ajustados pela produtividade aumentaram cerca de 30% em Portugal, entre o final de 2019 e o final de 2024, valor significativamente superior ao observado nos principais parceiros comerciais, sendo que este aumento constituiu um fator relevante de pressão sobre a competitividade e sobre os custos de produção.
113. O mesmo Boletim identifica ainda a forte volatilidade e os aumentos excepcionais dos preços da energia como elementos centrais desse período inflacionista.

BOLETIM ECONÓMICO do Banco de Portugal – dezembro de 2025

“O Boletim Económico do Banco de Portugal (dezembro de 2025) confirma que a economia portuguesa foi sujeita, entre 2021 e 2023, a um surto inflacionista excepcional, decorrente de choques externos sucessivos, que conduziu a aumentos dos custos laborais e energéticos muito superiores aos observados no período pré-pandemia e largamente imprevisíveis à data da celebração do contrato. A posterior normalização da inflação não elimina o desequilíbrio económico-financeiro gerado durante esse período, nem permite a sua correção através dos mecanismos contratuais ordinários de atualização de preços.”

114. Aqui chegados, verifica-se a confirmação, da imprevisibilidade à data da contratação, considerando que não estamos perante uma flutuação normal do ciclo económico, mas sim de uma rutura estrutural do enquadramento macroeconómico.

Anormalidade da alteração das circunstâncias

115. A anormalidade decorre não apenas da natureza dos eventos, mas sobretudo da intensidade, simultaneidade e persistência dos seus impactos sobre a estrutura de custos da operação.
116. No caso concreto do Lote 3, verificou-se um agravamento significativo e cumulativo de múltiplas rubricas essenciais, designadamente custos laborais, custos energéticos, custos financeiros e custos associados à reorganização da oferta e à adaptação da operação a novos padrões de mobilidade.
117. Independentemente da subida generalizada da inflação, os produtos energéticos, em particular o gás natural liquefeito (GNL), o gás natural e a eletricidade, registaram, aumentos de preços substancialmente superiores aos da inflação geral nos últimos anos, em grande parte como resultado da crise energética global

desencadeada em 2021/2022 e dos desequilíbrios entre a oferta e a procura no mercado europeu de energia.

118. Os preços médios do GNL em Portugal (em €/kg) são divulgados pela Direção-Geral de Energia e Geologia, mostrando valores recentes perto de 2,569 €/kg¹¹ (dados médios disponíveis), o que demonstra que os preços em anos recentes se situam em valores significativamente superiores aos dos níveis verificados no período “pré-crise energética” (2020/2021).
119. Segundo estatísticas da Eurostat, os preços do gás natural para consumidores domésticos na UE tiveram uma trajetória ascendente, especialmente desde 2021, atingindo níveis historicamente elevados no primeiro semestre de 2025, bem acima dos níveis da década anterior¹². A tendência de subida foi significativa entre 2021/2022, refletindo os choques de entre a oferta e a procura no mercado europeu de gás após a guerra na Ucrânia.
120. Verificou-se deste modo, que os preços do GNL e do gás natural em Portugal e na UE aumentaram substancialmente desde 2020, elevando o custo energético para empresas e famílias, muito além da inflação típica.
121. No que respeita à eletricidade, as estatísticas da Eurostat, bem como outras fontes, mostram que os preços na UE têm permanecido elevados, com uma média no segundo semestre de 2023 de cerca de 28,5 €/100 kWh. Em Portugal, o preço médio situa-se em cerca de 0,22 €/kWh, o que coloca o país entre os que têm preços relativamente mais altos na Europa¹³.
122. Estes movimentos refletem não só os choques de preços nos mercados da energia causados pelo conflito na Ucrânia e pelas fragilidades de abastecimento global de gás natural e GNL, mas também a transmissão desses choques para os mercados de eletricidade, onde o custo do gás tem um efeito direto sobre o preço marginal nos leilões de energia europeus.
123. Deste modo, os dados disponíveis mostram que, mais do que acompanharem a inflação geral, os preços de produtos energéticos como o GNL, o gás natural e a eletricidade em Portugal e na Europa, aumentaram de forma abrupta e excecional,

¹¹ https://precoscombustiveis.dgeg.gov.pt/estatistica/preco-medio-diario/?utm_source

¹² https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Natural_gas_price_statistics

¹³ https://www.gee.gov.pt/pt/indicadores-diarios/ultimos-indicadores/33596-preco-da-eletricidade-e-do-gas-eurostat-2?utm_source.

com picos notáveis em 2022-2023 e níveis ainda elevados nos anos seguintes, reforçando a análise de que estes aumentos não se explicam apenas pela inflação geral.

Tabela 2 – Evolução dos preços de compra das fontes energéticas pelo operador no período 2020-2025

Preços Fontes energéticas viaturas	Proposto pela AML em CE (1)	Proposta do concorrente (2)	Média do 1.º mês de operação (3)	Média do ano de 2023 (4)	Média do ano de 2024 (5)	Variação entre (2) e (3)
Preço combustível	1,10 €	1,26 €	1,36 €	1,18 €	1,17 €	7,63%
preço mínimo	1,10 €		1,36 €	1,03 €	1,12 €	
preço máximo	1,10 €		1,36 €	1,37 €	1,23 €	
Preço GNL	0,41 €	0,06 €	0,15 €	0,07 €	0,09 €	161,42%
preço mínimo	0,41 €		0,15 €	0,07 €	0,08 €	
preço máximo	0,41 €		0,15 €	0,09 €	0,10 €	
Preço eletricidade	0,24 €	0,06 €	0,22 €	0,14 €	0,12 €	243,97%
preço mínimo	0,24 €		0,22 €	0,14 €	0,09 €	
preço máximo	0,24 €		0,22 €	0,16 €	0,13 €	

Fonte: Dados TML

124. Esta evolução traduziu-se num desvio substancial entre os custos efetivamente suportados pelos operadores e aqueles que seriam razoavelmente previsíveis à data da apresentação das propostas em sede de procedimento pré-contratual.
125. Em particular, os custos do trabalho e da energia no setor dos transportes, registaram aumentos muito superiores aos pressupostos subjacentes ao preço contratual, enquanto o custo do capital se agravou significativamente com uma inversão súbita da política monetária, com a subida abrupta das taxas de juro a partir de 2022, alterando profundamente o custo do capital.
126. Paralelamente, veio a verificar-se que a atualização por via do mecanismo contratual - a TAT, indexada ao IPC - se mostrou manifestamente insuficiente para absorver a magnitude dos aumentos efetivos dos custos.
127. Tal circunstância conduziu a uma compressão acentuada das margens dos operadores e a um desequilíbrio económico-financeiro dos contratos, na medida em que estes aumentos excederam largamente a atualização por via da TAT, que baseando-se num indicador de preços ao consumidor, que não reflete a estrutura de custos de atividades intensivas em trabalho e energia, traduzindo-se numa transferência assimétrica e não prevista do risco inflacionista, influenciando decisivamente a estrutura de preços, os mecanismos de atualização e a distribuição de riscos entre as partes.

128. Acresce que, em consequência de uma clara alteração do paradigma da mobilidade, os contratos de 1.^a geração criaram um círculo virtuoso de utilização do transporte público¹⁴, trazendo novas formas de utilização, horários diferenciados e procura em determinados segmentos, que rapidamente desatualizaram os pressupostos de construção dos mesmos.
129. [CONFIDENCIAL]
130. [CONFIDENCIAL]
131. [CONFIDENCIAL]
132. Este agravamento excedeu largamente a capacidade de absorção dos mecanismos contratuais ordinários de atualização de preços, em particular da TAT indexada ao IPC, que se revelou manifestamente insuficiente para refletir uma inflação predominantemente “de custos”, concentrada em fatores específicos e estruturantes da atividade, e não uma inflação de consumo gradual e previsível.
133. Aqui chegados, julga-se poder concluir-se pela verificação do pressuposto da anormalidade da alteração das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar.

Não cobertura pelo risco próprio do contrato

134. É certo que o contrato prevê, na Cláusula 55.^a, n.º 12, que *“O risco da variação dos custos da Prestação de Serviços corre por conta do OPERADOR, qualquer que seja a sua causa, incluindo o risco de alterações legislativas de carácter geral, nomeadamente de natureza fiscal, laboral e ambiental”*.
135. Contudo, tal cláusula não pode ser interpretada de forma absoluta, sob pena de se esvaziar o regime legal da alteração das circunstâncias e de se impor ao operador a assunção ilimitada de sacrifícios económicos decorrentes de eventos excecionais e imprevisíveis.
136. No domínio dos contratos administrativos, a autonomia contratual encontra-se limitada pelos princípios da proporcionalidade, da boa-fé e do equilíbrio contratual,

¹⁴ “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.

não sendo admissível uma alocação de riscos que conduza a resultados manifestamente desequilibrados ou incompatíveis com a justiça contratual e com a prossecução do interesse público.

137. Com efeito, a imputação contratual do risco da variação de custos deve ser entendida como reportada à álea normal do contrato, isto é, aos riscos que, à data da formação da vontade contratual, se apresentavam como previsíveis ou inerentes à execução da prestação contratada, à luz de critérios de estabilidade económica e de diligência profissional.
138. Não se incluem, por conseguinte, no conceito de risco próprio do contrato, os impactos económicos decorrentes de circunstâncias supervenientes que, pela sua natureza, intensidade ou combinação de fatores, ultrapassem manifestamente o quadro de previsibilidade subjacente à formulação da proposta e à estrutura económico-financeira do contrato.
139. A interpretação das cláusulas de alocação de risco deve, assim, ser efetuada de forma sistemática e conforme ao regime legal aplicável, em especial ao instituto da alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, não podendo conduzir a uma exclusão automática ou apriorística da possibilidade de reequilíbrio contratual, quando se verifique uma rutura objetiva do equilíbrio inicialmente estabelecido.
140. Uma leitura que atribuisse ao Operador a responsabilidade integral por quaisquer variações de custos, independentemente da sua previsibilidade ou magnitude, equivaleria, na prática, a uma neutralização do mecanismo legal previsto para responder a situações de perturbação excecional da base do negócio, contrariando a lógica subjacente ao regime do CCP.
141. Acresce que a afetação ilimitada de riscos ao Operador, sem possibilidade de ponderação equitativa em situações excecionais, poderia comprometer a sustentabilidade da operação e, em última instância, a continuidade e regularidade do serviço público, resultados que não se mostram compatíveis com o interesse público subjacente ao contrato celebrado.
142. Deste modo, a existência de uma cláusula contratual de imputação do risco da variação de custos ao Operador não afasta, por si só, a necessidade de distinguir entre riscos integrados na álea normal do contrato e encargos extraordinários

resultantes de eventos anormais e imprevisíveis, impondo-se uma apreciação concreta e casuística da natureza e extensão dos impactos invocados.

143. Nestes termos, e à luz do enquadramento exposto, conclui-se que os sobrecustos em causa, resultantes de circunstâncias supervenientes anormais e imprevisíveis, não se encontram abrangidos pelo risco próprio do contrato, tal como definido na respetiva álea normal, não podendo, por conseguinte, ser integralmente imputados ao Operador ao abrigo da cláusula contratual de alocação de risco.

e) Afetação grave do princípios da boa-fé

144. A conjugação dos fatores descritos conduziu a uma compressão significativa das margens do operador e à criação de défices de exploração nos primeiros anos de operação, evidenciando uma rutura da equação económico-financeira inicial do contrato.
145. A exigência do cumprimento integral do contrato nos termos originais, sem qualquer mecanismo corretivo, implicaria a imposição ao operador de um sacrifício económico desproporcionado, não previsto e não coberto pelo risco normal da atividade, afetando gravemente os princípios da boa-fé e da justiça contratual.
146. Com efeito, o princípio da boa-fé, enquanto princípio estruturante da contratação pública, impõe que a execução do contrato se desenvolva em conformidade com padrões de lealdade, confiança recíproca e cooperação entre as partes, não sendo admissível que uma delas suporte, de forma isolada, consequências económicas excecionais que resultem de circunstâncias supervenientes alheias à sua esfera de controlo e que comprometam de forma objetiva o equilíbrio contratual inicialmente estabelecido.
147. A manutenção inalterada das condições contratuais, apesar da verificação de uma rutura relevante da base económico-financeira do contrato, conduziria a uma situação em que o operador seria chamado a executar a prestação em termos substancialmente distintos daqueles que razoavelmente poderia antecipar à data da apresentação da proposta, frustrando as legítimas expectativas criadas no momento da formação do vínculo contratual.
148. Tal situação traduzir-se-ia numa afetação grave do princípio da boa-fé objetiva, na medida em que imporia ao operador a assunção continuada de perdas estruturais não previstas, transformando o contrato num instrumento de transferência

unilateral de sacrifícios económicos excecionais, sem contrapartida adequada e sem possibilidade de recomposição do equilíbrio contratual.

149. Acresce que a boa-fé contratual não se esgota na fase de formação do contrato, projetando-se igualmente na sua execução, exigindo que as partes reajam de forma adequada e proporcional a alterações relevantes das circunstâncias que tornem manifestamente injusta ou excessivamente onerosa a manutenção das condições inicialmente acordadas.
150. Neste contexto, a ausência de qualquer mecanismo de adaptação ou correção, perante a verificação de défices de exploração persistentes e de uma compressão anormal das margens do operador, seria incompatível com uma execução contratual conforme à boa-fé, ao equilíbrio contratual e à prossecução do interesse público, na medida em que poderia comprometer a sustentabilidade da operação e, em última instância, a continuidade e qualidade do serviço público.
151. Deste modo, a intervenção corretiva através dos instrumentos previstos no regime da alteração anormal e imprevisível das circunstâncias apresenta-se não apenas como juridicamente admissível, mas como necessária para assegurar uma execução do contrato conforme aos princípios da boa-fé, da proporcionalidade e da justiça contratual, evitando a consolidação de uma situação estruturalmente desequilibrada e materialmente injusta.
152. Nestes termos, conclui-se que se encontram reunidos os pressupostos legais da alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, para efeitos do disposto na alínea b) do artigo 312.º do CCP.

Considerações gerais sobre a admissibilidade das soluções à luz do regime da alteração das circunstâncias

153. Uma vez qualificada a situação em análise como consubstanciando uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, nos termos da alínea b) do artigo 312.º

do CCP, cumpre apreciar a admissibilidade jurídica das soluções concretas propostas, à luz do disposto no artigo 314.º, n.º 2, do mesmo diploma.

154. Importa, desde logo, sublinhar que o regime legal da alteração das circunstâncias não consagra um direito automático à recomposição integral do equilíbrio económico-financeiro inicial do contrato, nem impõe soluções uniformes ou pré-determinadas.
155. Pelo contrário, trata-se de um instituto de aplicação excecional, que admite diferentes instrumentos de resposta - modificação do contrato, atribuição de compensação financeira ou uma combinação de ambos - desde que orientados por critérios de equidade, proporcionalidade e necessidade.
156. Neste quadro, a admissibilidade das soluções propostas deve ser apreciada de forma integrada, considerando não apenas a sua conformidade jurídica isolada, mas também os seus efeitos cumulativos sobre o contrato, a repartição de riscos entre as partes, a neutralidade concorrencial e a prossecução do interesse público associado à prestação do serviço público de transporte de passageiros.

Riscos Próprios do Operador

157. A TML, apresenta no seu Relatório de Análise final, a matriz de risco subjacente ao procedimento pré-contratual, onde assumem particular relevo os "riscos económicos", o risco de "aumento do preço dos combustíveis" e o risco "inflação". A Matriz relativamente aos riscos acima referidos estabelece que:

Tabela 5 – Excerto da Matriz de riscos apresentada em sede de Caderno de Encargos

RISCOS	Alocação do Risco	Racional
Riscos económicos	Partilhado	A TML assume uma quota-parte de riscos económicos, dado que a ocorrência de variações na procura, traduzida na venda de títulos de transporte, se reflete em variações no nível de receita da TML. Contudo, variações no comportamento das diversas componentes de gastos, designadamente combustíveis, afetam diretamente a rentabilidade do operador, sem que existam mecanismos de compensação direta ao nível do valor anual a pagar pela TML
Aumento do preço de combustíveis	Operador	Não estando previsto qualquer mecanismo de compensação, no preço a pagar pelo serviço, a cargo da TML, para fazer face a variações no preço dos combustíveis, o risco é integralmente assumido pelo Operador
Inflação	Partilhado	Trata-se de um risco partilhado. Com efeito, ao nível do impacto da inflação sobre o preço a pagar pela prestação do serviço, a cargo da TML, é esta que suporta o risco de inflação, aumentando o seu encargo à medida que a inflação é mais elevada. Contudo, os efeitos da inflação que incide sobre as diversas componentes de gastos são assumidos pelos operadores, podendo esta inflação variar de facto de custo para fator de custo.

Fonte: Relatório Análise Final

158. Da análise da tabela supra resulta que, dos três riscos identificados, apenas um se encontra sob a responsabilidade exclusiva do Operador, o aumento do preço dos combustíveis, o que se revela compreensível, sobretudo à data, porquanto é o Operador quem reúne melhores condições para mitigar os respetivos impactos, designadamente através de economias de escala na aquisição de grandes volumes, beneficiando de descontos comerciais, bem como pelo facto de deter maior capacidade de impelir comportamentos orientados para a descarbonização.
159. No âmbito da rubrica de gastos com mercadorias vendidas e matérias consumidas, que inclui designadamente, os combustíveis (gasóleo, gás natural e AdBlue), importa distinguir entre os riscos próprios inerentes à atividade do Operador e os riscos extraordinários supervenientes, cuja materialização excedeu o risco normal contratualmente assumido.
160. Constituem riscos próprios do Operador as flutuações ordinárias dos preços dos combustíveis e matérias consumidas, passíveis de mitigação através de instrumentos de gestão corrente, designadamente economias de escala na aquisição, negociação comercial, opções tecnológicas e operacionais, bem como medidas de eficiência energética e de incentivo à descarbonização.
161. Estes riscos integram a esfera normal de gestão do Operador e encontram-se, em regra, refletidos nos mecanismos ordinários de atualização do preço contratual. Acresce, contudo, que tais acréscimos não são suscetíveis de ser adequadamente absorvidos pelos mecanismos ordinários de atualização do preço contratual (TAT), o que justifica a sua qualificação como sobrecustos elegíveis para efeitos de compensação.
162. Pelo contrário, os aumentos abruptos e excecionais registados a partir de 2022, associados a choques exógenos de natureza macroeconómica e geopolítica, traduziram-se numa volatilidade anómala dos preços dos combustíveis, com picos superiores a 30%, acompanhados por disrupções significativas nas cadeias logísticas. A dimensão, imprevisibilidade e carácter sistémico destes eventos ultrapassaram manifestamente o risco normal a assumir pelo Operador.
163. À luz da já referida cláusula de repartição de riscos prevista no Contrato¹⁵, a alocação do risco de variação dos custos de produção ao Operador pressupõe a

¹⁵ Cláusula 55.ª, n.º12

ocorrência de flutuações dentro de limites razoáveis e previsíveis à data da apresentação da proposta, compatíveis com o funcionamento normal dos mercados e com os mecanismos de atualização do preço contratual.

164. Todavia, os aumentos verificados nos custos dos combustíveis e matérias consumidas, bem como nos restantes fatores de produção relevantes, resultaram de eventos externos, excecionais e imprevisíveis, não enquadráveis no risco normal contratualmente imputável ao Operador. Estes eventos comprometeram os pressupostos económicos subjacentes à proposta e inviabilizaram a absorção dos respetivos impactos através dos instrumentos contratuais ordinários.
165. Importa ainda sublinhar que a posterior desaceleração da inflação e a sua convergência para valores próximos de 2%, projetada pelo Banco de Portugal para o período posterior a 2025, não eliminou nem corrigiu os desequilíbrios económico-financeiros acumulados durante o período do surto inflacionista. O próprio Banco de Portugal reconhece que os efeitos económicos desse período persistem, quer através da dinâmica dos salários, quer através das perceções e expectativas dos agentes económicos, cujo ajustamento é lento e incompleto. Assim, a normalização da inflação não restitui, por si só, a equação económico-financeira subjacente ao contrato.
166. Nestes termos, a ativação do mecanismo de compensação não configura uma “anulação” à cláusula de repartição de riscos, mas antes a sua aplicação sistemática e conforme aos princípios da boa-fé, da proporcionalidade e da equidade, na medida em que visa restabelecer a correspondência entre o risco efetivamente assumido e a remuneração contratual.
167. A intervenção da TML deve, assim, abranger não apenas a compensação dos sobrecustos passados, mas também o ajustamento prospetivo do preço por veículo-quilómetro, de modo a refletir níveis de custos estruturalmente mais elevados, assegurando a sustentabilidade da prestação do serviço público e a estabilidade do vínculo contratual.
168. Na proposta da TML, faz-se a distinção entre os riscos normais contratualmente assumidos pelo Operador (previstos em matriz de risco), previsíveis à data da proposta, e os riscos anormais e imprevisíveis, que extravasam o risco próprio do contrato e que convocam a aplicação da alteração anormal e imprevisível das

circunstâncias. O Operador assumiu, nos termos contratuais, conforme supra exposto, a totalidade do risco normal associado à variação dos custos de produção, incluindo flutuações ordinárias ao longo da vida do contrato, conforme expressamente demonstrado nos elementos apresentados.

169. Contudo, torna-se exigível, e é assim que interpretamos o raciocínio da TML, a identificação de um limiar quantitativo que delimite o máximo de variação de custos, ainda enquadrável no risco normal do Operador. Na ausência de um critério legal ou jurisprudencial uniforme, impõe-se ao Contraente Público a definição de um critério razoável e objetivamente justificável para esse efeito.
170. Atendendo às especificidades do transporte público rodoviário de passageiros e à elevada sensibilidade da atividade à variação dos preços dos fatores de produção, a TML adotou como referência a análise histórica da inflação nos últimos 20 anos, assumindo-se como risco próprio do Operador uma variação máxima de custos correspondente ao dobro da taxa máxima de inflação anual medida pelo IPC, sem habitação, nos vinte anos anteriores à apresentação das propostas, o que perfaz 8,76%.
171. Importa notar, de resto o relatório assim o refere, que os preços dos diversos produtos e serviços que integram o cabaz que determina a evolução do Índice de Preços no Consumidor – IPC, não tiveram na sua globalidade um comportamento homogéneo, tendo o preço dos combustíveis e os custos salariais no setor do transporte público rodoviário de passageiros sofrido agravamentos superiores aos da própria evolução do IPC.
172. Por outro lado, a utilização do IPC sem habitação como indicador de referência tem mérito, mas também limitações. É, portanto, um indicador macroeconómico geral de inflação de consumo, não podendo ser interpretado como um índice setorial de custos de produção.
173. A este respeito e por forma a enquadrar a opção tomada, a AMT questionou a TML, que apresentou o racional que passamos a transcrever:

“A opção pelo IPC sem habitação decorre, antes de mais, do facto de se tratar de um índice oficial, público, transparente e metodologicamente estável, já amplamente utilizado em diferentes contextos regulatórios — incluindo, aliás, na própria determinação anual da taxa de atualização tarifária definida pela AMT.

Nesse sentido, trata-se de um indicador cuja utilização é já reconhecida como adequada para medir a variação de preços relevante para o setor, sendo por isso um referencial com legitimidade regulatória, mesmo não sendo um índice setorial de custos de produção.

A TML reconhece que alguns componentes críticos para o transporte público (como combustíveis e custos laborais) têm historicamente crescido acima da inflação geral. Precisamente por isso, e para que a aferição do “risco normal” não ficasse subestimada, optou-se por considerar o dobro da taxa anual máxima do IPC verificada nos 20 anos anteriores. Esta metodologia visa incorporar um nível prudencial que acomoda, com razoabilidade, a volatilidade específica de fatores de produção mais pressionados. A possibilidade de construir um índice composto foi ponderada, contudo, enfrentam-se várias limitações objetivas, na medida em que a utilização de um índice composto exigiria, para ser fiável e replicável, a existência de fontes oficiais setoriais harmonizadas, o que atualmente não se verifica.

Assim, a TML entendeu que o IPC sem habitação, complementado com um fator prudencial (opção pelo dobro da taxa máxima dos últimos 20 anos), constitui: (a) um critério objetivo e verificável, b) coerente com práticas regulatórias existentes, c) suficientemente robusto para estimar o risco normal atribuí do contratualmente aos operadores, d) metodologicamente defensável, evitando a criação de índices artificiais com reduzida legitimidade ou replicabilidade, e ainda, e) materialmente prudente e favorável ao interesse público, garantindo um nível acrescido de risco sobre o operador”.

174. Consultado o site oficial do Banco de Portugal e efetuada a comparação com o IPC com e sem habitação dos últimos anos (entre junho 2022 e a atualidade), no contexto de elevada volatilidade do negócio do transporte público de passageiros verifica-se um acréscimo do risco económico associado à atividade, que justifica a adoção de critérios prudentes e conservadores na delimitação do risco próprio do Operador.
175. Neste contexto a utilização, pela TML, do IPC sem habitação, com valor duplicado, constitui um referencial robusto, na medida em que permite acomodar o maior risco decorrente da volatilidade do setor, compensando os efeitos de fatores exógenos ao Operador.

176. Para além disso, acomoda ainda os efeitos das alterações demográficas registadas, designadamente o aumento da pressão sobre o mercado da habitação, que influenciaram de forma estrutural a atividade normal do setor.
177. Assim, a AMT considera que a opção tomada – “8,76% - *duplicação do IPC sem habitação dos últimos 20 anos*”, reforça a adequação de uma abordagem conservadora na avaliação e repartição dos riscos contratuais, na medida em que permite, tal como referido, que apenas os agravamentos de custos que excedam esse limiar sejam considerados elegíveis para efeitos de compensação, por se considerar que não devem ser integralmente suportados pela TML, uma vez que a compensação não visa a reposição integral da equação económico-financeira inicial, nem a garantia de margens de lucro.

Tabela 6 - IPC com habitação versus IPC sem habitação

Entre junho 2022 e atualmente	IPC com habitação	IPC sem habitação	Entre junho 2022 e atualmente	IPC com habitação	IPC sem habitação
2025-12-31	1,5	2	2024-03-31	5,8	2,1
2025-11-30	1,5	2,1	2024-02-29	5,7	1,9
2025-10-31	1,9	2,2	2024-01-31	4,3	2,1
2025-09-30	2,2	2,3	2023-12-31	-6,1	1,3
2025-08-31	2,2	2,7	2023-11-30	-6,1	1,4
2025-07-31	2,2	2,5	2023-10-31	-5,9	2
2025-06-30	2,1	2,2	2023-09-30	-1,4	3,5
2025-05-31	4,2	2,1	2023-08-31	-1,8	3,7
2025-04-30	4,4	2	2023-07-31	-2,8	3
2025-03-31	3,5	1,7	2023-06-30	-3,6	3,3
2025-02-28	3,6	2,2	2023-05-31	-3,1	4
2025-01-31	3,5	2,4	2023-04-30	0	5,8
2024-12-31	7,1	2,8	2023-03-31	6,7	7,6
2024-11-30	7,1	2,3	2023-02-28	6,9	8,4
2024-10-31	7	2,1	2023-01-31	8,1	8,6
2024-09-30	5,7	1,9	2022-12-31	18,4	9,9
2024-08-31	5,8	1,6	2022-11-30	18,5	10,2
2024-07-31	6	2,4	2022-10-31	18,5	10,4
2024-06-30	9,8	2,6	2022-09-30	14,6	9,6
2024-05-31	7,2	2,9	2022-08-31	14,9	9,2
2024-04-30	7,3	2	2022-07-31	16,6	9,3
			2022-06-30	13,5	9

Fonte: Banco de Portugal

178. Por último e a este respeito, importa que se diga que este valor está abaixo da diferença (cerca de 7%) entre o preço base unitário definido em Caderno de Encargos (2,06€/Vkm) e o preço apresentado pelo Operador na sua proposta (1,91€/Vkm), em sede de procedimento pré-contratual, opção assumida pelo Operador, com a correspondente assunção do risco que lhe é inerente.

Do critério de equidade adotado na repartição dos sobrecustos

179. Reconhecida a verificação dos pressupostos legais do instituto da alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, nos termos do artigo 312.º, alínea b), do CCP importa apreciar, em particular, o critério de equidade utilizado para a repartição dos encargos apurados, concretamente, a percentagem de imputação dos sobrecustos elegíveis, que no caso será de 90% ao contraente público e de 10% ao Operador.
180. Nos termos do artigo 314.º, n.º 2 do CCP, a modificação do contrato ou a atribuição de compensação financeira deve ser efetuada segundo critérios de equidade, o que afasta soluções automáticas ou rigidamente parametrizadas e impõe uma ponderação casuística, ajustada às circunstâncias concretas do contrato, à intensidade da perturbação verificada e à repartição originária dos riscos contratuais.
181. A equidade assume, assim, a natureza de um critério normativo aberto, funcionalmente orientado para a reposição de um equilíbrio contratual gravemente afetado, mas sem eliminar a lógica de risco inerente à contratação pública, nem desvirtuar a racionalidade económica e concorrencial do contrato.
182. Como resulta da doutrina e da aplicação reiterada deste instituto, a equidade não se confunde com a neutralização integral dos prejuízos sofridos pelo cocontratante, antes exigindo uma repartição justa e proporcional dos encargos excessivos decorrentes da alteração das circunstâncias.
183. É neste quadro que se compreende o critério de repartição 90/10 adotado no caso vertente.
184. Tal solução traduz uma opção consciente, por preservar uma parcela de risco a cargo do Operador, ainda que significativamente mitigada, refletindo o facto de o instituto da alteração das circunstâncias não eliminar o risco empresarial, intervindo apenas quando este é ultrapassado de forma anormal e imprevisível.
185. A manutenção de uma fração residual dos encargos na esfera do Operador contribui para salvaguardar a lógica sinalagmática do contrato, evitando a criação de incentivos desajustados, mas assegurando que o Operador mantém um interesse direto na eficiência da execução contratual.

186. Acresce que este critério de repartição incide exclusivamente sobre os sobrecustos previamente considerados elegíveis, isto é, sobre os encargos que excedem a margem correspondente ao risco próprio do contrato.
187. Com efeito, antes da aplicação da percentagem 90/10, foi efetuada uma delimitação autónoma da componente de custos que deve ser considerada integrada na álea normal do contrato, permanecendo integralmente a cargo do Operador.
188. Esta exclusão prévia, reforça a coerência metodológica e jurídica da solução adotada, na medida em que assegura que apenas os impactos efetivamente imputáveis à alteração anormal e imprevisível das circunstâncias são objeto de repartição equitativa.
189. Deste modo, o critério 90/10 não opera como um mecanismo de transferência indiscriminada de prejuízos para o setor público, mas como um instrumento calibrado de mitigação, que evita quer a assunção integral dos prejuízos pelo Operador - suscetível de comprometer a continuidade e a qualidade do serviço público - quer a sua transferência automática e ilimitada para o contraente público, o que seria incompatível com os princípios da proporcionalidade, da boa gestão financeira e da concorrência.
190. Importa, porém, sublinhar que este critério de equidade deve ser analisado em articulação com os demais instrumentos mobilizados para responder à alteração das circunstâncias, não se esgotando na compensação financeira retrospectiva.
191. Com efeito, e nos termos amplamente já referidos, a resposta delineada pela TML assenta numa combinação de mecanismos complementares, designadamente: (i) a atribuição de compensação financeira relativa aos exercícios de 2022 e 2023, (ii) a modificação prospetiva do preço unitário por veículo.km, (iii) a reconfiguração do objeto contratual mediante a transferência de determinadas atividades para a esfera do contraente público; e (iv) a aquisição de serviços complementares.
192. Neste contexto, a assunção direta, pela TML, de funções como a gestão de espaços de atendimento ao passageiro, o atendimento telefónico e outras atividades de apoio ao utilizador, constitui um mecanismo funcional de adaptação do contrato, permitindo reduzir estruturalmente os encargos do Operador.

193. Esta redistribuição de responsabilidades não configura uma compensação autónoma ou adicional, mas antes um instrumento complementar de equidade, que contribui para evitar a duplicação de efeitos compensatórios e para limitar a revisão do preço unitário por veículo.km ao estritamente necessário.
194. Por outro lado, a transferência destas atividades encontra igualmente fundamento na prossecução de objetivos de qualidade do serviço público, permitindo assegurar uma maior uniformização de procedimentos, padrões mais elevados de atendimento e um nível de serviço ao utilizador mais consistente e eficaz.
195. Tal dimensão funcional e qualitativa reforça a legitimidade da solução adotada, ao evidenciar que a equidade não é prosseguida apenas numa perspetiva económico-financeira, mas também à luz do interesse público subjacente ao contrato.
196. De igual modo, a modificação prospetiva do preço unitário por veículo.km deve ser construída de forma autónoma face à compensação retrospectiva, refletindo apenas os custos estruturalmente alterados com relevância para a execução futura do contrato, sob pena de se gerar uma sobrecompensação incompatível com o regime legal aplicável.
197. A conjugação destes instrumentos - compensação retrospectiva segundo o critério 90%/10% e a revisão prospetiva do preço unitário e transferência de atividades permite, assim, uma resposta globalmente equilibrada à alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, assegurando a sustentabilidade económico-financeira do contrato sem eliminar a lógica de risco, nem comprometer a prossecução do interesse público.
198. Em todo o caso, importa sublinhar que a apreciação jurídica da admissibilidade do critério de equidade adotado, não dispensa uma análise económica e financeira autónoma, fundada na validação rigorosa dos dados apresentados, da metodologia de quantificação dos sobrecustos e dos impactos dos ajustamentos prospetivos propostos.
199. A verificação da adequação e proporcionalidade das soluções equitativas identificadas exige, assim, que se confirme que a repartição dos encargos, a delimitação do risco próprio do contrato e a articulação entre os diferentes

instrumentos adotados se apresentam coerentes com a estrutura económico-financeira da operação e com os princípios da boa-fé e da proporcionalidade.

200. Ora, a solução equitativa que integra a transferência de determinadas atividades da esfera do Operador para a TML, deve ainda ser apreciada à luz do regime da modificabilidade contratual, em particular do disposto no artigo 313.º do CCP, por forma a aferir se tal reconfiguração do objeto contratual respeita os limites legais aplicáveis.
201. Desde logo, importa salientar que a redução do objeto do contrato e a consequente assunção, pela TML, de determinadas atividades conexas com o serviço público de transporte rodoviário de passageiros não alteram a natureza global do contrato, que permanece centrado na prestação do serviço de transporte regular de passageiros, mediante remuneração baseada na produção quilométrica realizada.
202. A atividade principal contratualizada - a operação do serviço público de transporte de passageiros - continua integralmente a ser assegurada pelo Operador, não sendo afetado o núcleo essencial das suas obrigações contratuais.
203. Por outro lado, a transferência das atividades em causa não introduz condições que, se tivessem constado das peças do procedimento inicial, pudessem ter influenciado a participação de outros concorrentes ou a formulação das respetivas propostas.
204. Com efeito, trata-se de uma reconfiguração funcional adotada em momento superveniente, como resposta a uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, não sendo suscetível de alterar o universo potencial de concorrentes interessados, nem os parâmetros essenciais de avaliação das propostas apresentados no procedimento concursal.
205. Acresce que esta modificação não falseia a concorrência nem confere uma vantagem competitiva indevida ao cocontratante. A transferência de atividades não constitui um benefício autónomo ou seletivo, na medida em que é acompanhada da correspondente adaptação económica do contrato, com dedução dos custos e investimentos associados às funções transferidas à remuneração do Operador.

206. A solução adotada traduz-se, assim, numa reconfiguração global e equilibrada do contrato, inserida na lógica da equidade e da repartição dos encargos decorrentes da alteração das circunstâncias, e não numa melhoria artificial da posição concorrencial do Operador.
207. Neste sentido, a transferência de atividades para a esfera da TML configura uma modificação objetiva juridicamente admissível, funcionalmente adequada e materialmente proporcionada, plenamente integrada na resposta equitativa delineada para fazer face à alteração anormal e imprevisível das circunstâncias.
208. Tal solução permite atuar sobre a estrutura de custos futuros da operação, contribuindo para a sustentabilidade económico-financeira do contrato, sem eliminar a lógica de risco empresarial, nem comprometer os princípios da proporcionalidade, da concorrência e da boa gestão financeira.
209. A articulação entre o critério de repartição 90%/10%, a revisão prospetiva do preço unitário por veículo.km e a transferência de atividades revela, assim, uma abordagem integrada e coerente do equilíbrio contratual, assegurando simultaneamente a continuidade do serviço público, a proteção do interesse público e o respeito pelos limites legais da modificação contratual.
210. Importa ainda notar que esta compreensão da equidade encontra respaldo expresso no parecer jurídico junto em sede de instrução do parecer prévio e emitido no âmbito da aplicação dos artigos 312.º, alínea b), e 314.º, n.º 2, do CCP, no qual se sublinha que o instituto da alteração das circunstâncias funciona como uma verdadeira “*válvula de escape do sistema*”, destinada a atuar quando a assunção de determinado grau de onerosidade pelo cocontratante ultrapassa o limite do que pode ser considerado objetivamente justo na relação contratual.
211. No mesmo parecer jurídico é igualmente afirmado que a aplicação deste instituto não visa eliminar o risco inerente à contratação pública, antes pressupondo a preservação de uma parcela de risco a cargo do cocontratante privado, na medida em que “*o particular não é obrigado a suportar exclusivamente o agravamento da prestação resultante de factos imprevisíveis*”, mas também não tem direito à neutralização integral dos efeitos económicos adversos sofridos.
212. Acresce que o já referido parecer enfatiza que a equidade consagrada no artigo 314.º, n.º 2, do CCP não se confunde com a reposição integral do equilíbrio

económico-financeiro inicial do contrato, antes exigindo uma repartição justa e proporcional dos encargos excessivos que excedam a álea normal do contrato, sob pena de se desvirtuar a lógica de risco própria da contratação pública.

213. Por fim, o mesmo parecer jurídico reconhece a legitimidade da utilização articulada de diferentes instrumentos de resposta à alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, sublinhando que a modificação do contrato pode assumir não apenas uma dimensão financeira, mas também funcional, desde que respeitado o núcleo essencial das obrigações contratuais e os limites legais da modificabilidade objetiva do contrato.
214. Com efeito, no decurso da análise do pedido apresentado pelo Operador e das reuniões técnicas e negociais subsequentes, tornou-se evidente que uma resposta assente exclusivamente em mecanismos de natureza financeira - designadamente na atribuição de compensação retrospectiva ou na revisão prospetiva do preço unitário por veículo.km - poderia não assegurar, por si só, uma solução globalmente equilibrada, na medida em que não atuaria sobre a estrutura funcional e organizativa do contrato, nem permitiria mitigar de forma estrutural os fatores de custo associados à sua execução futura.
215. Neste contexto, foi ponderada a adoção de um instrumento complementar de adaptação do contrato, consistente na redução do respetivo objeto mediante a transferência para a TML de um conjunto delimitado de atividades, atualmente asseguradas pelo Operador, mas que não integram o núcleo essencial da prestação principal do serviço público de transporte rodoviário de passageiros.
216. Esta opção assenta numa lógica de equidade funcional, orientada para a redistribuição racional de responsabilidades entre as partes, em função das respetivas competências institucionais e da prossecução do interesse das partes e, concomitantemente, do interesse público.
217. As atividades identificadas - designadamente a gestão de espaços de atendimento ao passageiro, o atendimento telefónico e a fiscalização do cumprimento das condições de utilização dos títulos de transporte - apresentam uma forte conexão com as atribuições próprias da Autoridade de Transportes, nomeadamente em matéria de organização do sistema, relacionamento com os passageiros, uniformização de procedimentos e garantia da qualidade do serviço público,

tratando-se de funções em que a Autoridade de Transportes, pela sua posição institucional e pelo conhecimento transversal do sistema e das necessidades dos passageiros e utilizadores, se encontra objetivamente mais habilitada a assegurar de forma integrada, coerente e orientada para o interesse público.

218. A sua assunção direta pela TML permite, assim, não apenas reduzir os encargos operacionais do Operador, mas também reforçar a coerência e eficácia do modelo de governação do serviço público de transporte de passageiros, assegurando uma maior uniformização dos padrões de atendimento, informação e apoio ao utilizador, em consonância com as atribuições próprias da Autoridade de Transportes e com as exigências de qualidade do serviço público.
219. Importa sublinhar que esta redistribuição de atividades não configura uma compensação financeira autónoma ou adicional, nem constitui um benefício seletivo dissociado da lógica global de reequilíbrio do contrato.
220. Ao contrário, a transferência de atividades é acompanhada da correspondente reconfiguração económica do contrato, com a dedução, à remuneração do Operador, dos custos operacionais e de investimento associados às funções transferidas, assegurando a neutralidade económica da modificação e evitando qualquer situação de sobrecompensação, matéria que retomaremos adiante.

Metodologia da Análise Económico-Financeira

221. Cumpre desde já esclarecer que a Análise Económico-Financeira a efetuar no presente parecer constitui um mecanismo de validação fundamental, incidindo sobre a metodologia adotada para identificação e quantificação rigorosa dos custos adicionais diretamente imputáveis ao evento, a distinção entre custos elegíveis e não elegíveis, a verificação da ausência de dupla compensação, a validação da metodologia de cálculo apresentada e a revisão crítica dos pressupostos económicos e financeiros.
222. Seguidamente, deve aferir-se se o risco associado ao evento estava contratualmente alocado ao operador ou à entidade concedente, se o evento é extraordinário ou imprevisível e se produziu uma quebra material do equilíbrio contratual, devidamente quantificada, bem como se a compensação é a solução mais adequada face a outras alternativas contratuais.

223. A presente análise incide, também, no estudo da proporcionalidade e da necessidade de compensação, visando assegurar que a reposição do equilíbrio do contrato é estritamente limitada ao necessário, que o operador adotou medidas razoáveis de mitigação, que não existem incentivos indevidos e que a compensação é proporcional à magnitude do impacto económico efetivamente demonstrado.
224. Por fim, pretende efetuar-se a avaliação dos impactos regulatórios, que permita garantir que a solução proposta não compromete a neutralidade concorrencial, não gera distorções injustificadas no mercado e aferir se salvaguarda a proteção dos utilizadores, bem como a qualidade do serviço.
225. Deste modo, a apreciação do pedido de modificação contratual, com atribuição de compensação por eventos passados, deve assentar na verificação cumulativa dos seguintes pressupostos:
- a) Se o evento invocado é elegível à luz do contrato e da respetiva matriz de riscos, designadamente quanto à sua natureza extraordinária, imprevisível e quanto à correta alocação do risco entre as partes;
 - b) Confirmar se a avaliação da TML empregou a metodologia correta, quanto à existência de prejuízo económico efetivo e objetivamente comprovado, traduzida em custos adicionais diretamente imputáveis ao evento, excluindo efeitos decorrentes de fatores endógenos ou de risco empresarial normal;
 - c) Em linha com a alínea anterior, aferir se esta mesma metodologia apurou corretamente as perdas e custos, se os mesmos foram devidamente considerados elegíveis, se a sua quantificação é suportada em documentação adequada, bem como se a metodologia é válida, transparente, consistente e auditável, assegurando simultaneamente a inexistência de dupla compensação;
 - d) Comprovar que o evento provocou uma rutura efetiva do equilíbrio económico-financeiro do contrato, evidenciada através da deterioração material dos indicadores económico-financeiros relevantes;
 - e) E, por último, se a solução proposta se revela adequada para restabelecer o equilíbrio do contrato, repondo-o sem o ultrapassar, sendo limitada ao

estritamente necessário e proporcional à magnitude do impacto económico gerado e apurado.

226. Nestes termos, esta abordagem integrada permite concluir, de forma técnica, transparente e auditável, se estão reunidas as condições para reconhecer a rutura do equilíbrio contratual e para admitir a compensação como instrumento legítimo da sua reposição, sem sobrecompensação e em respeito pelo interesse público.

227. Em suma, a metodologia deverá incidir nos seguintes pontos:

- Se o evento é elegível segundo o contrato e a matriz de riscos;
- Se existe prejuízo económico comprovado e se o equilíbrio do contrato foi efetivamente rompido; se existe impacto direto e significativo nos custos de execução do contrato, bem como ausência de culpa ou controlo por parte do operador e rutura da equação económico-financeira inicial;
- Se as perdas e custos são elegíveis e foram quantificados corretamente;
- Se a metodologia é válida, transparente e auditável;
- Se a compensação proposta evita sobrecompensação;
- Se a solução proposta repõe, mas não ultrapassa o equilíbrio;
- Se há equidade e equilíbrio entre os vários interesses em causa, com a decisão que pretendem tomar.

228. A AMT, deve ainda verificar/validar se a metodologia segue os seguintes princípios:

a) Simetria do risco

A compensação atribuída ao abrigo da alteração anormal e imprevisível das circunstâncias deve refletir, de forma equilibrada, tanto os agravamentos como as reduções relevantes de custos, garantindo que o Operador apenas é compensado pelos sobrecustos efetivamente verificados e não beneficia de ganhos resultantes da reversão das circunstâncias excecionais que estiveram na base do pedido;

b) Relevância material e carácter estrutural da redução de custos

Apenas reduções de custos que assumam natureza material e estrutural e não meramente conjuntural ou pontual, deverão ser consideradas para efeitos de ajustamento da compensação, designadamente quando afetem de forma

significativa os principais fatores de produção (motoristas, trabalhadores, energia, combustível, manutenção);

c) Comprovação objetiva e documental

A redução de custos deverá ser demonstrada com base em informação contabilística fiável, auditada e comparável, permitindo identificar de forma clara o desvio face aos pressupostos utilizados no cálculo da compensação atribuída, bem como da alteração do preço/Km;

d) Nexo causal com os fatores subjacentes à compensação

O ajustamento apenas deverá incidir sobre os custos que apresentem nexos causais com os mesmos fatores que fundamentaram a atribuição da compensação (exemplo: preços da energia ou do combustível), excluindo ganhos decorrentes de melhorias de eficiência operacional próprias do Operador, ou de riscos próprios do operador;

e) Periodicidade e momento de avaliação

A aferição de eventuais reduções de custos deverá ocorrer em momentos previamente definidos, preferencialmente em articulação com os mecanismos contratuais de apuramento e validação da produção quilométrica e de atualização do preço/Km, garantindo previsibilidade e estabilidade na execução do Contrato;

f) Mecanismo de ajustamento proporcional

Em caso de verificação de redução de custos elegíveis, o ajustamento da compensação deverá operar de forma proporcional, podendo traduzir-se na redução do valor/km adicional em vigor ou na dedução de montantes futuros, salvaguardando-se sempre a aplicação do fator de equidade;

g) Salvaguarda dos interesses em presença

O ajustamento da compensação deverá assegurar a proteção do interesse público a nível financeiro, prevenindo situações de sobrecompensação e garantindo a adequada utilização de recursos públicos, em conformidade com os princípios da

boa gestão financeira, da proporcionalidade e da transparência, bem como a salvaguarda e garantia do equilíbrio e sustentabilidade financeira do contrato.

229. Em sede de análise e emissão de parecer, a intervenção da AMT não abrange a validação exaustiva dos montantes apresentados, nem a factualidade dos custos invocados, incidindo antes sobre a apreciação e confirmação da ocorrência de fatores anormais e imprevisíveis e da correção e suficiência da metodologia seguida pela TML, enquanto instrumento apto a garantir que o Operador é compensado unicamente pelos riscos que se tenham efetivamente materializado, descontados dos riscos próprios.
230. A análise assenta igualmente na dimensão temporal dos factos e na verificação do seu carácter material e estrutural, afastando situações de natureza meramente conjuntural ou episódica. Em particular, avalia-se se os eventos geradores do desequilíbrio, para além de fundamentarem a compensação de ocorrências pretéritas, projetam efeitos económicos persistentes no futuro, suscetíveis de justificar um ajustamento do preço por veículo.kilómetro.
231. Como decorre dos documentos instrutórios juntos ao pedido de parecer, a metodologia adotada pela TML para apreciação do pedido do Operador e para a quantificação da compensação e revisão de preços, prevista no “Relatório de Análise Final”, assentou num processo de cinco etapas:
- i. identificação dos custos apresentados em sede de proposta do Operador, em 2020;
 - ii. análise dos custos reais do Operador de julho de 2022 a dezembro de 2023 e da respetiva elegibilidade para compensação pela TML;
 - iii. apuramento do diferencial entre os custos reais elegíveis e os custos inerentes à proposta, acrescidos da componente de riscos próprios;
 - iv. cálculo do valor de compensação a atribuir pelos sobrecustos para os anos de 2022 e 2023, por aplicação do fator de equidade;
 - v. apuramento do valor de compensação pelos sobrecustos em 2024 e 2025 e do preço unitário global revisto €/veic.km, a vigorar de 2026 em diante.
232. Foram determinados, desta forma, os períodos a considerar para efeitos de análise:

- i. a compensação pelos sobrecustos de 2022 e 2023 (18 meses), de 01.07.2022 a 31.12.2023 (em montante fechado);
 - ii. a compensação relativa ao período de 01.01.2024 a 30.06.2024 (também em quantia fechada);
 - iii. compensação a atribuir entre 01.07.2024 e a entrada em vigor da modificação contratual 01.01.2026, através de um preço unitário adicional por veículo-quilómetro aplicado à produção efetiva;
 - iv. o valor do preço unitário global revisto €/veic.km, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2026.
233. Numa primeira apreciação de carácter genérico é, desde logo, possível dizer-se que esta metodologia permite confirmar a relevância estrutural e a factualidade dos eventos, bem como verificar a sua comprovação objetiva num determinado espaço temporal pré-definido.
234. A compensação prevista para os anos de 2024 e 2025, pretende compensar o Operador dos sobrecustos igualmente verificados nesses anos (e que é razoável assumir se manterão até ao termo do Contrato) e foram obtidos mediante o cálculo do preço unitário por quilómetro (PUQ) adicional necessário para esse objetivo, a acrescer ao preço unitário contratualizado (PUQ contratual). Até 30 de junho de 2024, por já se encontrar fechada a produção quilométrica anual nos termos da Cláusula 55.^a, a compensação assume a forma de quantia fechada. A partir de 1 de julho de 2024, como ainda não se encontra totalmente estabilizada a produção quilométrica dos respetivos anos contratuais (apesar de estimada com elevada fiabilidade), a compensação assume a forma de preço unitário (PUQ) adicional, que acresce ao PUQ contratual.

Da atribuição de compensação financeira de natureza retrospectiva (exercícios de 2022 e 2023)

235. Considerado o antedito, partimos para a análise da primeira das soluções propostas, que consiste na atribuição de uma compensação financeira relativa aos exercícios de 2022 e 2023, destinada a mitigar os efeitos de um desequilíbrio económico-financeiro já verificado e consolidado nesses períodos.

236. Tal compensação assume natureza manifestamente excecional e corretiva, não se confundindo com um mecanismo contratual ordinário de atualização de preços, nem com a reposição do equilíbrio financeiro nos termos previstos contratualmente, cujo afastamento já foi analisado e justificado.
237. A sua admissibilidade jurídica encontra fundamento no disposto no artigo 314.º, n.º 2, do CCP, que admite, em casos de alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, a atribuição de compensação financeira segundo critérios de equidade, desde que tal compensação se limite ao necessário para responder à perturbação verificada e não conduza a situações de sobrecompensação.
238. Neste contexto, a compensação retrospectiva surge como um instrumento de resposta a uma rutura já ocorrida da equação económico-financeira do contrato, permitindo mitigar os efeitos de sobrecustos efetivamente suportados pelo Operador em resultado de eventos excecionais e não imputáveis.
239. A admissibilidade da compensação retrospectiva encontra-se, contudo, sujeita a limites materiais estritos, decorrentes quer do regime jurídico da contratação pública, quer do quadro europeu aplicável aos contratos de serviço público.
240. Desde logo, a compensação deve circunscrever-se aos sobrecustos elegíveis diretamente imputáveis à alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, excluindo quaisquer custos resultantes de fatores endógenos, de ineficiências operacionais ou de riscos empresariais normais inerentes à atividade do operador.
241. Por outro lado, a compensação não pode conduzir a uma neutralização integral do risco empresarial, devendo preservar-se uma parcela de risco a cargo do operador, sob pena de se subverter a lógica subjacente ao modelo contratual adotado e de se criarem incentivos desajustados à assunção de riscos excessivos ou à transferência sistemática de prejuízos para o setor público.
242. Acresce que, à luz do Regulamento, a compensação atribuída não pode exceder o montante estritamente necessário para cobrir os custos incorridos no cumprimento das obrigações de serviço público, deduzidas as receitas obtidas (no caso dos contratos de concessão) e acrescidas de um lucro razoável, devendo ser assegurada a ausência de sobrecompensação suscetível de falsear a concorrência.

Identificação dos custos apresentados em sede de proposta do Operador, em 2020

243. A não existência de um modelo económico-financeiro aquando da submissão da proposta, por não ser exigido pelo Caderno de Encargos¹⁶, conduziu a que a verificação do valor por veículo.kilómetro apresentado pelo Operador, fosse feita através da análise às diferentes rubricas de custos que contribuíssem para a formação do preço unitário constante da proposta.
244. Para o efeito, esses custos foram aferidos com base em diversa documentação apresentada pelo Operador, a qual foi objeto de verificação e validação pela TML, designadamente demonstrações financeiras, e declarações dos contabilistas certificados, entre outros documentos.
245. A este propósito - verificação e validação documental - foram solicitados esclarecimentos à TML, mais concretamente, acerca “da verificação documental dos custos imputados na conta de exploração”, tendo a TML prestado o seguinte esclarecimento:

“Não se considerou necessário proceder, de forma sistemática e integral, a uma análise documental direta dos comprovativos dos custos imputados na conta de exploração, porquanto os mesmos se encontram abrangidos por declarações de fé pública emitidas por contabilistas certificados, no âmbito dos seus atos próprios.

Nos termos do artigo 10.º do Estatuto da Ordem dos Contabilistas Certificados (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 452/99, de 5 de novembro, que aprovou o Estatuto da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2009, de 26 de outubro, pela Lei n.º 139/2015, de 7 de setembro, que transforma a Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas em Ordem dos Contabilistas Certificados, e altera o respetivo Estatuto, e pelas Leis n.ºs 119/2019, de 18 de setembro, 12/2022, de 27 de junho, 24-D/2022, de 30 de dezembro e n.º 68/2023, de 7 de dezembro), estas declarações são emitidas no exercício exclusivo dos atos próprios da profissão, através dos quais os contabilistas certificados assumem responsabilidade pela regularidade técnica da contabilidade, assegurando a conformidade dos registos com os normativos aplicáveis e a veracidade da informação prestada às entidades competentes.

¹⁶ Tal como era comum nos procedimentos pré-contratuais lançados ao mercado à data, em especial gross cost.

Tais declarações:

- *são emitidas por profissionais sujeitos a responsabilidade técnica, civil e disciplinar, nos termos do Estatuto da Ordem dos Contabilistas Certificados;*
- *pressupõem a conformidade dos valores com os registos contabilísticos e com o Sistema de Normalização Contabilística aplicável;*
- *beneficiam de presunção de fiabilidade, por se tratar de profissionais investidos de fé pública.”*

246. Deste exercício resulta o apuramento, pela TML, de um valor unitário de 1,96 €/veículo.kilómetro, coincidente com o preço apresentado pelo Operador no âmbito do procedimento concursal.

247. No que respeita ao preço unitário de 1,96 €/veículo.kilómetro apresentado na proposta, importa referir que o mesmo, à época, representou uma redução, exclusivamente assumida pelo concorrente, de cerca de 7% face ao preço base unitário do concurso 2,06€/ veículo.kilómetro.

248. Embora a TML tenha, com base nos elementos remetidos pelo Operador, verificado e validado os pressupostos que estiveram na génese do preço por veículo-kilómetro de 1,96€, a AMT solicitou o preenchimento de um ficheiro, designado - “Anexo I - Pedido de elementos”, que permite concluir que os valores apresentados, sustentam e justificam o preço unitário por veículo.kilómetro proposto pelo Operador.

249. [CONFIDENCIAL]

250. [CONFIDENCIAL]

251. [CONFIDENCIAL]

252. [CONFIDENCIAL]

253. [CONFIDENCIAL]

254. [CONFIDENCIAL]

255. [CONFIDENCIAL]

256. [CONFIDENCIAL]

257. Através da análise da tabela é possível verificar-se que o contrato celebrado assentou em pressupostos económicos e operacionais que se revelaram desatualizados, em resultado de alterações anormais e imprevisíveis ocorridas entre a apresentação das propostas e o início da operação.
258. Estas circunstâncias supervenientes determinaram um desenquadramento relevante entre o modelo contratual inicialmente estabelecido e a realidade efetivamente verificada, provocando uma alteração anormal das circunstâncias, com algumas das principais rubricas de gastos a assumirem maior peso na estrutura de custos.
259. [CONFIDENCIAL]
260. [CONFIDENCIAL]
261. [CONFIDENCIAL]
262. [CONFIDENCIAL]
263. [CONFIDENCIAL]
264. [CONFIDENCIAL]
265. [CONFIDENCIAL]
266. Nessa medida, encontra-se fundamentada a elegibilidade para compensação dos custos com recursos humanos, com combustíveis, incluindo gasóleo, gás natural e Adblue e relacionados com viaturas.
267. [CONFIDENCIAL]
268. [CONFIDENCIAL]
269. [CONFIDENCIAL]

Reportes das entidades à AMT

270. [CONFIDENCIAL]
271. [CONFIDENCIAL]
272. [CONFIDENCIAL]

273. [CONFIDENCIAL]

274. [CONFIDENCIAL]

275. [CONFIDENCIAL]

276. [CONFIDENCIAL]

277. [CONFIDENCIAL]

278. [CONFIDENCIAL]

279. [CONFIDENCIAL]

280. [CONFIDENCIAL]

Apuramento do diferencial entre os custos reais elegíveis e os custos inerentes à proposta, acrescidos da componente de risco

281. [CONFIDENCIAL]

282. [CONFIDENCIAL]

Apuramento do valor de compensação pelos sobrecustos para os anos de 2022 e 2023 por aplicação do fator de equidade

283. [CONFIDENCIAL]

Da modificação prospetiva do preço unitário por veículo.km e respetiva distinção face à compensação retrospectiva

284. A segunda solução proposta consiste na modificação do preço unitário por veículo.km aplicável à execução futura do contrato, com efeitos a partir de 2024.

285. Importa, desde logo, sublinhar que esta modificação não se destina a compensar prejuízos passados, nem a regularizar défices já ocorridos, mas antes a adaptar o contrato a um novo contexto estrutural, prevenindo a reprodução futura do desequilíbrio económico-financeiro identificado.

286. Trata-se, assim, de uma medida de natureza prospetiva, juridicamente distinta da compensação retrospectiva analisada no ponto anterior, ainda que ambas

encontrem fundamento comum na verificação de uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias.

287. À luz do disposto no artigo 314.º, n.º 2, do CCP, a modificação prospetiva do preço unitário por veículo.km é admissível enquanto instrumento de adaptação do contrato às novas circunstâncias, desde que respeitados os critérios de equidade, proporcionalidade e necessidade.
288. Desta forma, a revisão do preço unitário deve refletir apenas os custos estruturalmente alterados com relevância para a execução futura do contrato, não podendo traduzir-se numa recomposição automática ou ilimitada da margem do operador, nem numa transferência integral dos riscos associados à evolução futura dos custos.
289. Neste contexto, assume particular importância a articulação entre a revisão do preço unitário e os mecanismos contratuais ordinários de atualização de preços, designadamente a TAT indexada ao IPC, cuja insuficiência para absorver choques inflacionistas de natureza estrutural foi já evidenciada.
290. A revisão prospetiva do preço unitário surge, assim, como um instrumento excecional de ajustamento, que deve ser cuidadosamente calibrado de forma a assegurar a sustentabilidade da operação sem comprometer a lógica concorrencial do contrato nem a disciplina financeira do sistema.

Apuramento do valor de compensação pelos sobrecustos em 2024 e 2025 e do preço unitário global revisto €/veic.km. a vigorar de 2026 em diante

291. Recorde-se que o ano contratual do presente contrato, decorre de julho a junho do ano seguinte, considerando que o período de funcionamento normal iniciou em julho de 2022; deste modo, o preço unitário por veículo.quilómetro (Preço/VKm) é atualizado à TAT na respetiva transição do ano contratual, o qual não é coincidente com a alteração de ano civil.
292. Conforme verificado anteriormente, o desequilíbrio económico-financeiro do Contrato decorre de um nível de custos de produção significativamente superior ao considerado na proposta e previsivelmente a projetar-se nos anos subsequentes.

293. Deste modo o operador, no seu requerimento (apresentado em 29 de outubro de 2024), para além de uma compensação dos sobrecustos apurados para os anos de 2022 e 2023 (período já decorrido e relativamente ao qual se dispõe de custos reais), solicitou também a atribuição de uma compensação financeira pelos sobrecustos verificados a partir de janeiro de 2024, através da revisão do preço unitário por veículo.kilómetro (Preço/VKm);
294. Esta revisão do preço unitário por veículo.kilómetro, foi calculada de acordo com os sobrecustos apurados para o período entre julho de 2022 e dezembro de 2023 (18 meses) e que se mantém previsivelmente ao longo da execução remanescente do Contrato, como sendo um dos principais pressupostos, dado o seu carácter estrutural.
295. [CONFIDENCIAL]
296. Daqui resultam vários períodos para efeitos de cálculo de montantes de compensação pelo que, tendo como referencial o montante de sobrecustos no período, o apuramento do Preço/VKm adicional foi calculado através da repartição da compensação relativa ao do período considerado, atendendo a que a produção quilométrica não se distribui de forma uniforme, refletindo-se igualmente em diferentes níveis de custos operacionais.

Períodos para efeitos de cálculo de compensação	N.º de meses
01.07.2022 a 31.12.2022	6 meses
01.01.2023 a 30.06.2023	6 meses
01.07.2023 a 31.12.2023	6 meses
01.01.2024 a 30.06.2024	6 meses
01.07.2024 a 31.12.2024	6 meses
01.01.2025 a 30.06.2025	6 meses
01.07.2025 a 31.12.2025	6 meses

297. [CONFIDENCIAL]
298. [CONFIDENCIAL]
299. [CONFIDENCIAL]
300. [CONFIDENCIAL]
301. [CONFIDENCIAL]

302. [CONFIDENCIAL]

303. Com esta metodologia, a TML pretendeu assegurar a compensação dos sobrecustos efetivamente incorridos pelo Operador, bem como a reposição da equidade contratual para os períodos futuros.

Ajustamento da compensação a atribuir pela TML em caso de eventual redução de custos do Operador

304. Em coerência com o carácter do regime de compensação financeira a atribuir ao Operador, assente no princípio da equidade e no equilíbrio económico-financeiro futuro do Contrato, pressupõe-se que esta mesma compensação atribuída ao abrigo da alteração anormal e imprevisível das circunstâncias deve refletir, de forma equilibrada, tanto os agravamentos como as reduções relevantes de custos, garantindo que o Operador apenas é compensado pelos sobrecustos efetivamente verificados e não beneficia de ganhos resultantes da reversão das circunstâncias excecionais que estiveram na base do pedido, não podendo traduzir-se numa vantagem económica indevida nem num mecanismo de garantia de resultados.

305. Nesse contexto, a TML, face a uma eventual verificação de uma redução relevante e sustentada dos custos de exploração do Operador, relativamente aos pressupostos que fundamentaram a atribuição da compensação, determinou o mecanismo de ajustamento do respetivo montante, de modo a assegurar a manutenção do equilíbrio contratual em termos simétricos.

306. Tal opção assenta no pressuposto de que a compensação atribuída deve refletir exclusivamente os sobrecustos efetivamente verificados e mantidos no tempo, devendo ser reduzida sempre que esses sobrecustos deixem, total ou parcialmente, de se verificar.

307. Nesse sentido, prevê-se que, caso os custos de produção futuros do Operador venham a registar uma redução relevante, seja em resultado da diminuição dos custos dos fatores de produção, seja em virtude da obtenção de apoios públicos que mitiguem esses encargos, a compensação a atribuir pela TML seja objeto de redução proporcional, de modo a restabelecer a simetria do risco contratual e salvaguardar o interesse público financeiro.

308. Esta solução, consubstanciada na redução, a favor da TML, do montante da remuneração do Operador, encontra-se expressamente regulada na minuta de Aditamento ao Contrato.
309. Para efeitos de aferição da eventual diminuição futura dos custos, revela-se necessário definir um referencial objetivo de comparação, a partir do qual possa ser medida a variação relevante.
310. Para o efeito a TML, em consonância com a metodologia anteriormente descrita, definiu que esse mesmo referencial deve assentar nos custos elegíveis identificados no Anexo 18 do requerimento do Operador, e que constituíram a base de cálculo da compensação inicialmente apurada.
311. Deste modo, a solução proposta pela TML assegura que o mecanismo de compensação permanece alinhado com os princípios da equidade, da proporcionalidade e da prudência financeira, funcionando de forma bidirecional e dinâmica, adaptando-se à evolução efetiva dos custos de produção ao longo da execução do Contrato.
312. [CONFIDENCIAL]
313. [CONFIDENCIAL]
314. [CONFIDENCIAL]
315. Em linha com o princípio da equidade apurado anteriormente, aplicável à compensação a cargo do Contraente Público, e já acordado pelas partes em sede de negociação, estabeleceu-se que a TML beneficia de 90% da eventual redução de custos que exceda o limiar definido, calculada de forma proporcional à produção quilométrica efetivamente realizada, nos termos da fórmula infra:

$$\left(\frac{45\,653\,174 \text{ €} \times \text{Prod. Quil ano } n}{16\,504\,169 \text{ veic. km}} \times \text{Fator atualização ano } n - \text{Custo Real ano } n \right) \times 0,9$$

Em que:

Produção Quilométrica ano n - produção quilométrica efetivamente realizada no ano n, aferida nos termos da Cláusula 55.^a (veic.km);

Fator de atualização ano n - Atualização(ões) à TAT entre o ano de 2026 e o ano n;

Custo Real ano n - Custo total das rubricas de custos de recursos humanos, CMVC e FSE, líquido de eventuais apoios públicos concedidos, inscrito nas contas auditadas do Operador, no ano n (€);

16 504 169 veic.km - Anualização da produção quilométrica executada nos 18 meses de 2022 e 2023.

316. A diminuição do montante da remuneração devida ao Operador deverá concretizar-se no acerto trimestral imediatamente subsequente à determinação do valor a deduzir. Caso, nesse momento, não seja possível proceder ao acerto na totalidade, a regularização deverá ser efetuada através da redução do valor dos pagamentos mensais por conta seguintes a realizar ao Operador, nos termos previstos na Cláusula 55.^a do Contrato Alterado

Da redução do objeto do contrato e transferência de atividades para a TML

317. Em linha com o supra exposto, a solução relativa à transferência de determinadas atividades da esfera do Operador para a TML deve ser compreendida no contexto mais amplo da resposta jurídica e funcional delineada para fazer face à alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, nos termos do artigo 312.º, alínea b) do CCP e da aplicação do critério de equidade consagrado no artigo 314.º, n.º 2 do mesmo diploma.
318. A terceira solução proposta consiste na transferência de determinadas atividades da esfera do Operador para a TML, designadamente atividades relacionadas com o atendimento ao passageiro, a gestão de espaços de venda e informação e outras funções de apoio ao utilizador.
319. Esta solução traduz-se numa redução do objeto do contrato e numa reconfiguração da organização funcional da prestação do serviço, com impactos diretos na repartição de riscos e responsabilidades entre as partes.
320. Importa sublinhar que esta transferência de atividades não é apresentada como uma compensação financeira autónoma ou adicional, mas antes como um

instrumento funcional de adaptação do contrato, destinado a reduzir estruturalmente os encargos do Operador e a alinhar a matriz de riscos com a capacidade efetiva de cada parte para os gerir.

321. No modelo contratual adotado (*gross cost*), o operador é responsável pela execução técnica da operação, enquanto a Autoridade de Transportes assume os riscos associados à procura e às decisões estruturais de planeamento e organização do sistema.
322. A assunção direta, pela TML, de determinadas atividades transversais e fortemente dependentes de decisões de política pública, de integração tarifária e de coordenação metropolitana revela-se coerente com este modelo, na medida em que transfere para a entidade, melhor posicionada para gerir os riscos que extravasam a esfera de controlo do operador.
323. Deste modo, conclui-se que a modificação em causa não afeta o núcleo essencial da prestação de serviços, considerando que se mantém a responsabilidade do Operador pela exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros.
324. Impõe-se, igualmente, a análise desta modificação sob as perspetivas operacional, institucional e de racionalidade económica. Estando já demonstrada a sua solidez jurídica, falta verificar o equilíbrio financeiro em função da adequada repartição de riscos e responsabilidades entre as partes, salvaguardando simultaneamente a continuidade do serviço público e a equidade contratual.
325. Desde logo, a redução do objeto contratual deverá assentar em pressupostos e fundamentos objetivos, designadamente:
- Necessidade de reforço da eficiência, controlo e coordenação do serviço público, bem como numa lógica de gestão de risco;
 - Respeito pelo princípio do equilíbrio económico e da boa-fé contratual;
 - Não proceder à descaracterização do objeto principal do contrato, nem à violação das regras da concorrência;
 - Delimitação clara do objeto a reduzir: que atividades a retirar do âmbito do Operador e que passam a ser asseguradas diretamente pela TML;
 - A data de produção de efeitos da transferência;

- Uma abordagem económico-financeira que permita: (1) Identificar os custos atualmente suportados pelo Operador com as atividades a transferir; (2) Determinar os custos evitados para o Operador após a redução do objeto; (3) Avaliar os custos incrementais que a TML passará a suportar e (4) Calcular o preço unitário por quilómetro das atividades a transferir.
326. Uma vez mais, cumpre dizer que a análise económico-financeira da AMT ao pedido de redução do objeto contratual da TML, como aliás nos pedidos anteriores de compensação e revisão de preço, não se centrará na verificação da exatidão dos montantes apresentados, nem na sua estrita factualidade contabilística, uma vez que essa responsabilidade primária recai sobre os mecanismos internos de controlo e auditoria da entidade adjudicante e do contraente privado.
327. Pelo contrário, o valor acrescentado da intervenção da AMT reside na apreciação crítica da robustez, coerência e adequação das opções metodológicas adotadas, avaliando se os pressupostos, modelos e critérios utilizados são consistentes com o interesse público, proporcionais aos objetivos do contrato e alinhados com os princípios da boa gestão financeira.
328. Por outro lado, esta análise permitirá também aferir a sustentabilidade económica das alterações propostas e a correta afetação e mitigação de riscos financeiros e operacionais, assegurando que a modificação contratual não compromete a eficiência, a transparência nem o equilíbrio económico-financeiro subjacente ao contrato inicial.
329. A redução do objeto contratual deve refletir-se na redução proporcional do Preço/VKm ou dos seus componentes e na revisão do Preço/VKm adicional associado à compensação, caso as atividades transferidas integrem custos anteriormente compensados, prevenindo desde logo a possibilidade de sobrecompensação.
330. No âmbito das negociações encetadas com o Operador, as Partes equacionaram a possibilidade de desonorar o Operador de determinadas obrigações contratuais, designadamente aquelas relacionadas com:
- a) *“A disponibilização, instalação, operação e gestão dos Espaços navegante® Carris Metropolitana (ENCM);*
 - b) *A prestação de apoio telefónico ao passageiro e a gestão do contacto com o*

passageiro;

c) A fiscalização do cumprimento pelos passageiros das condições jurídicas de utilização de título de transporte válido e validado.”

d) O fornecimento, instalação, colocação em serviço, operação e manutenção dos sistemas e equipamentos tecnológicos.

331. A redução do objeto contratual, traduzida na desoneração do Operador de determinadas obrigações, não elimina a necessidade das respetivas prestações para a prossecução do serviço público de transporte rodoviário de passageiros, passando tais atividades a ser asseguradas diretamente pela TML.

332. Foram vários os argumentos apresentados pela TML, destacando-se:

- *“Solução revela-se conforme ao interesse público - na medida em que permite a obtenção de economias de escala;*
- *Maior controlo da receita de bilhética.”*

333. A redução do objeto contratual e a passagem de atividades para a TML não devem ser encaradas como uma rutura contratual, ou como um sinal de inadequação do modelo de contratação adotado, mas como um mecanismo legítimo e expectável de maturação institucional, compatível com a evolução do sistema de transportes.

334. Com já sobejamente referido, os contratos de 1.^a geração foram celebrados num contexto de profunda incerteza operacional, institucional e económica, tendo conduzido a uma ampla transferência de responsabilidades para os operadores, constituindo-se como uma solução funcional e pragmática, compatível com a capacidade institucional e a realidade então existente.

335. A evolução até aos dias de hoje, permitiu um maior grau de consolidação das competências técnicas e organizacionais das Autoridades de Transportes em geral, mas em particular da TML, e por uma crescente capacidade de planeamento, controlo e coordenação do serviço público.

336. Este serviço público estrutura-se, essencialmente, em torno de dois grandes intervenientes: por um lado, a entidade contratante, de natureza pública, e, por outro, a entidade prestadora do serviço, pública ou privada. Neste enquadramento, e adotando um modelo contratual do tipo *gross cost*, o Contraente Público adquire a prestação de um serviço mediante um preço

determinado com base na unidade veículos.kilómetro.

337. A prestação do serviço público de transporte de passageiros assenta, de forma objetiva, em três fatores fundamentais: (i) o fator humano, designadamente os motoristas; (ii) o material circulante, isto é, as viaturas; e (iii) as fontes energéticas necessárias à operação, nomeadamente o combustível. É sobre estes fatores, diretamente associados à execução da operação de transporte, que deve incidir a remuneração do prestador do serviço, medida em veículos.kilómetro.
338. Todavia, na generalidade dos contratos de primeira geração, pelas razões já amplamente conhecidas, partiu-se de uma situação em que não apenas estes meios operacionais, mas também diversos sistemas e ativos de suporte, tais como os sistemas de bilhética, a informação ao passageiro nas paragens, as lojas de mobilidade, os mecanismos de fiscalização e controlo de validações, bem como os sistemas de dados, se encontravam na esfera de propriedade e gestão dos operadores incumbentes à época. Tal circunstância condicionou a arquitetura dos novos contratos, que acabaram por ser estruturados com base nesse pressuposto.
339. Com a execução desses contratos e com a progressiva capacitação técnica das entidades públicas, tornou-se evidente que um conjunto relevante de atividades de suporte à atividade principal de prestação do serviço de transporte, continuava a ser remunerado com base na mesma unidade de medida, ou seja, veículos.kilómetro.
340. Assim, a entidade pública passou a remunerar, através desse critério, não apenas a operação de transporte – “o *core*” da atividade, domínio em que o operador apresenta maior eficiência operacional, mas também um conjunto alargado de atividades que não se encontram diretamente relacionadas com a prestação efetiva do serviço e relativamente às quais a parte pública se encontra, em muitos casos, em melhores condições para assegurar a sua execução, atendendo à sua responsabilidade pelo planeamento e satisfação das necessidades de mobilidade dos territórios.
341. Em termos concretos, e no caso específico de alterações como a transferência da gestão das lojas de mobilidade e da colocação de informação nas paragens, verifica-se que estas atividades se encontram atualmente a ser remuneradas em

função dos veículos.kilómetro realizados. Tal modelo conduz a situações em que, sempre que os veículos.kilómetro ultrapassam os valores de referência contratual, designadamente até aos limites previstos no contrato, se remunerem atividades de suporte em função da produção quilométrica, independentemente da sua efetiva relação com a operação. Nessa perspetiva, o operador passa a obter rentabilidade contratual, (incluindo a componente de lucro razoável), relativamente a atividades para as quais não é necessariamente a entidade mais eficiente e com impacto acrescido sobre a entidade pública e potenciais custos adicionais para o interesse público.

342. A análise desta problemática deve, por conseguinte, ser indissociável de uma adequada avaliação da matriz de risco contratual e da identificação da entidade que se encontra em melhores condições para assumir cada atividade específica.
343. Esta clarificação contribui para uma afetação mais eficiente e transparente dos riscos, assegurando o alinhamento entre responsabilidades, incentivos e remuneração, reduzindo assimetrias de informação e mitigando riscos de sobrecompensação. Ao mesmo tempo, reforça a capacidade do Contraente Público, através da TML, para assumir de forma integrada as funções de planeamento, coordenação e gestão dos elementos estruturantes do sistema, em consonância com um modelo de governação mais robusto, equilibrado e resiliente.
344. Neste novo enquadramento, será legítimo e desejável que, havendo acordo entre as partes se possa proceder a uma redefinição do perímetro contratual, recentrando o objeto dos contratos na prestação do serviço de transporte propriamente dito e internalizando, sempre que tal se revele eficiente, as atividades de natureza transversal, estratégica ou de interesse público: (i) Ao Operador compete primordialmente a execução eficiente da operação de transporte; (ii) À TML incumbe o planeamento, a coordenação, a gestão integrada da rede, a fiscalização e a relação com os utilizadores e com as políticas públicas de mobilidade.
345. Neste sentido, a redução do objeto contratual não enfraquece o contrato, antes o torna mais robusto e resiliente, devendo esta a redução do objeto contratual e a internalização seletiva de atividades pela TML, ser entendidas como expressão de um modelo de governação mais maduro, equilibrado e adaptativo, compatível com a complexidade do serviço público de transporte de passageiros e com a

necessidade de assegurar, em permanência, as necessidades de mobilidade das pessoas, a eficiência económica e a sustentabilidade financeira do sistema.

346. Neste novo enquadramento, afigura-se desejável que, mediante acordo entre as partes, se proceda a uma redefinição do perímetro contratual, recentrando o objeto dos contratos na prestação do serviço de transporte propriamente dito e internalizando, sempre que tal se revele eficiente, as atividades de natureza transversal, estratégica ou de interesse público. Neste contexto, (i) ao Operador compete, primordialmente, a execução eficiente da operação de transporte; e (ii) à TML incumbe o planeamento, a coordenação, a gestão integrada da rede, a fiscalização, bem como a relação com os utilizadores e com as políticas públicas de mobilidade.

Metodologia:

347. No que respeita à metodologia e por forma a operacionalizar esta questão a TML propõe:
- Produção de efeitos da modificação do Contrato e das aquisições referidas, ocorra em 1 de abril de 2026 (este pressuposto temporal foi o considerado na valorização dos bens a adquirir);
 - Para apurar o impacto financeiro da transferência, a TML procedeu-se à avaliação dos custos associados às atividades a assumir pela TML, os quais foram deduzidos no cálculo do preço unitário revisto, com base na informação solicitada ao Operador, relativamente aos investimentos e custos operacionais, justificando os mesmos com base nos contratos e faturas existentes.
348. Estes custos foram divididos em 2 categorias:
- a) *Custos operacionais - recursos humanos afetos aos ENCM, serviços (água, luz, limpezas, alarmes, rendas, etc.) dos ENCM, arrendamentos dos ENCM, atendimento telefónico e fiscalização dos títulos de transporte (OPEX);*
 - b) *Custos de investimento - custos relacionados com a aquisição de mobiliário e renovação dos ENCM, bem como o investimento realizado para adquirir e implementar a fiscalização dos títulos (CAPEX).*

Apuramento dos custos operacionais

349. [CONFIDENCIAL]

350. [CONFIDENCIAL]

351. [CONFIDENCIAL]

352. [CONFIDENCIAL]

353. [CONFIDENCIAL]

354. [CONFIDENCIAL]

355. Adicionalmente, a utilização de um custo médio por passageiro, aplicado de forma uniforme, promove a neutralidade concorrencial entre operadores e garante que a estimativa dos custos não incorpora elementos discriminatórios nem resulta em compensações que possam ser qualificadas como auxílio incompatível com as regras da concorrência, assegurando, assim, o respeito pelos princípios da transparência, proporcionalidade e igualdade de tratamento.

356. *Adicionalmente, tendo em consideração que o modelo adotado pelo Operador é, na prática, o atendimento telefónico realizado por trabalhador do ENCM que se encontre disponível no momento da chamada do passageiro, é contabilizada uma parcela do valor de recursos humanos dos ENCM.*

357. [CONFIDENCIAL]

Apuramento dos custos de investimento

358. [CONFIDENCIAL]

359. [CONFIDENCIAL]

360. [CONFIDENCIAL]

361. [CONFIDENCIAL]

362. [CONFIDENCIAL]

363. [CONFIDENCIAL]

Apuramento do valor a deduzir à remuneração do Operador

364. Como terceira e última fase, foi apurado o novo preço contratual anual a partir de 1 de abril de 2026¹⁷, que reflete o preço anual unitário revisto (preço/veic.km)

¹⁷ Considerando parecer prévio da AMT e fiscalização prévia da despesa pelo Tribunal de Contas.

deduzido do custo estimado pela TML das atividades anteriormente analisadas.

365. [CONFIDENCIAL]

366. [CONFIDENCIAL]

367. Independentemente do apuramento dos montantes definitivos, e tendo por referência o novo preço revisto sem a inclusão das atividades, isto é, já refletindo a redução correspondente às atividades a transferir para a TML, entende-se que devem ser previamente formuladas determinadas apreciações de natureza técnica ao processo, as quais se afiguram necessárias para a adequada avaliação do pedido em análise.

368. A metodologia cumpre o “Princípio da boa-fé contratual”, ao aplicar um pagamento de valor único pelos ativos no momento da transferência, apurado com base no valor real contabilístico à data, evitando o enriquecimento sem causa de qualquer das partes, na medida em que reflete a realidade económica efetiva dos ativos transferidos e reconhece a legítima expectativa do Operador quanto à recuperação do capital investido. A aplicação de um desconto pelo adiantamento do capital também é conforme à boa-fé, pois traduz o reconhecimento de que o Operador beneficia de uma antecipação de fluxos financeiros que, em condições normais, receberia ao longo do tempo.

369. Na metodologia empregada a lógica subjacente é equilibrada, o Operador não é penalizado pela transferência antecipada, recebendo o valor dos ativos, a TML não suporta um custo financeiro acrescido injustificado, sendo compensada pelo efeito temporal do adiantamento através de uma taxa de desconto, a utilização de uma taxa moderada (2%), alinhada com uma previsão oficial de inflação (Banco de Portugal), revela uma abordagem prudente e proporcional, evitando quer uma penalização excessiva do Operador, quer uma sobrecompensação a seu favor.

370. Paralelamente, do ponto de vista regulatório, a solução minimiza o risco de sobrecompensação, e assegura a neutralidade financeira da operação de transferência, sendo como tal compatível com as práticas regulatórias comuns em contextos de internalização de atividades ou extinção parcial de contratos. O facto de o desconto ser explicitamente justificado, calculado de forma objetiva, transparente e anualizada, reforça a conformidade com os princípios da

transparência e da rastreabilidade financeira.

371. Por outro lado, a metodologia descrita não aparenta suscitar problemas concorrenciais relevantes, na medida em que, o pagamento é estritamente limitado ao valor dos ativos, o desconto pelo adiantamento evita qualquer vantagem económica indevida.
372. Deste modo, do ponto de vista técnico, a solução proposta cumpre os princípios da boa-fé, da equidade, da proporcionalidade, da prudência financeira e da regulação económica, configurando uma abordagem equilibrada e defensável para a transferência de ativos e atividades.

Montantes de remuneração

373. [CONFIDENCIAL]

374. [CONFIDENCIAL]

Articulação entre compensação retrospectiva, revisão prospetiva e redução do objeto

375. A compensação financeira retrospectiva, a revisão prospetiva do preço unitário por veículo.km e a redução do objeto do contrato devem ser entendidas como instrumentos complementares e interdependentes, cuja conjugação visa responder de forma equilibrada e proporcional à perturbação verificada.
376. A articulação entre estes instrumentos permite:
- i. mitigar os efeitos de sobrecustos já ocorridos, sem os neutralizar integralmente;
 - ii. adaptar a execução futura do contrato a um novo contexto estrutural, prevenindo a repetição do desequilíbrio;
 - iii. reduzir estruturalmente encargos e riscos, alinhando-os com a capacidade de gestão de cada parte.
377. Esta abordagem integrada contribui para evitar situações de sobrecompensação e para assegurar que a intervenção ao nível do equilíbrio financeiro do contrato se limita ao estritamente necessário, salvaguardando simultaneamente a continuidade, a regularidade e a qualidade do serviço público de transporte de passageiros, bem como a neutralidade concorrencial e o interesse público.

Do alargamento do objeto do contrato ao transporte flexível e da sua autonomia face à transferência de atividades

378. Em articulação com a solução de redução do objeto contratual mediante a transferência de determinadas atividades para a esfera da TML, foi igualmente ponderada, no decurso do processo de análise e negociação, a necessidade de proceder ao alargamento qualitativo do objeto do Contrato, por forma a nele integrar a prestação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros em regime de transporte flexível, regulado nos termos do Decreto-Lei n.º 60/2016 de 8 de setembro.
379. Importa, desde logo, sublinhar que esta modificação não decorre da lógica compensatória associada à alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, nem se apresenta como instrumento de intervenção no equilíbrio económico-financeiro do contrato.
380. Trata-se, antes, de uma adaptação funcional do objeto contratual, fundada em razões interesse público, nos termos da alínea c) do artigo 312.º do CCP, relacionadas com a gestão dinâmica da rede e com a necessidade de adequar os modelos de prestação do serviço público às transformações verificadas nos padrões territoriais, demográficos e de mobilidade.
381. Com efeito, a experiência de execução do contrato e o acompanhamento da operação evidenciaram que, em determinados contextos geográficos ou períodos temporais - em especial em zonas de menor densidade populacional ou caracterizadas por procura reduzida e irregular - a manutenção exclusiva de serviços regulares, assentes em percursos e horários rígidos, se revela frequentemente ineficiente e desajustada face às necessidades reais de mobilidade da população, conduzindo à subutilização de recursos públicos e a soluções operacionais pouco proporcionadas.
382. Neste enquadramento, a integração do transporte flexível no objeto do Contrato visa dotar a rede de uma maior capacidade de adaptação, permitindo ajustar a oferta à procura efetiva, sem comprometer os princípios da continuidade do serviço público, da universalidade do acesso e da equidade territorial.
383. Trata-se, assim, de uma solução orientada para a otimização da prestação do serviço público, com especial relevância para populações com menor acesso a

alternativas de transporte, designadamente pessoas idosas, com mobilidade condicionada ou residentes em áreas menos servidas.

384. O transporte flexível a integrar no Contrato será prestado na modalidade mista, nos termos legalmente previstos¹⁸, permitindo a sua articulação funcional com o serviço regular.
385. Esta opção assegura a compatibilização entre a previsibilidade estrutural da rede e a adaptabilidade necessária para responder a contextos específicos de procura, sem fragmentar o modelo global de prestação do serviço público de transporte.
386. Do ponto de vista jurídico-contratual, importa salientar que o alargamento do objeto do Contrato ao transporte flexível tem natureza estritamente qualitativa, não se traduzindo num aumento quantitativo da prestação contratada.
387. A produção associada a este tipo de serviço permanece expressamente contida nos limites de flexibilidade já previstos no Contrato, designadamente através da fixação de um teto máximo correspondente a 10 % da produção de referência anual, medida em veículos-quilómetro.
388. Deste modo, a modificação não altera a natureza global do contrato nem o seu núcleo essencial, que continua centrado na prestação do serviço público de transporte rodoviário de passageiros.
389. Acresce que esta modificação não implica qualquer contrapartida financeira adicional para o Operador, não se refletindo num acréscimo da remuneração contratual, nem numa redistribuição dos riscos económicos que lhe estão cometidos.
390. Pelo contrário, o alargamento do objeto contratual ao transporte flexível insere-se numa lógica de neutralidade económica, sendo funcionalmente dissociado das soluções adotadas para efeitos de reequilíbrio do contrato e não configurando qualquer vantagem seletiva suscetível de afetar o equilíbrio concorrencial subjacente ao procedimento pré-contratual.

¹⁸ Cfr. artigo 14.º, n.º 1, alínea c) do Decreto-Lei 60/2016, de 8 de setembro

Aquisição de serviços complementares

391. No decurso do processo de negociação e análise do requerimento apresentado pelo Operador, a TML identificou, ainda, a necessidade de recorrer, no decurso do presente ano contratual e também em anos futuros, a serviços de transporte cuja dimensão ultrapassará os limites inicialmente previstos no Contrato 26/2020, por razões de interesse público, sendo que, por motivos de economia procedimental, esta necessidade será objeto de tratamento no âmbito do presente parecer.
392. Ora, nos termos do n.º 1 da Cláusula 16.ª do referido contrato, *“Ao longo de cada Ano Contratual, e independentemente da possibilidade de determinar serviços complementares e serviços a menos nos termos da lei e para além do disposto na cláusula anterior, a produção quilométrica anual em veículos quilómetro (veíc.km) pode variar face à produção quilométrica anual da Rede prevista no Anexo I ao Contrato, a pedido do CONTRAENTE PÚBLICO ou mediante autorização deste ou ainda nos casos comunicados ao CONTRAENTE PÚBLICO nos termos do n.º 4 da CLÁUSULA 14.ª, conquanto tal variação, aferida no momento de cada pedido ou autorização do CONTRAENTE PÚBLICO e considerando a produção quilométrica já realizada até à data do pedido ou autorização e a produção quilométrica prevista no Plano de Operação para a duração remanescente do Ano Contratual, não exceda 10 %(dez por cento).”*
393. Desta forma, constata-se que o n.º 1 da Cláusula 16.ª do Contrato permite, portanto, variações da produção quilométrica anual, face à produção quilométrica inicialmente prevista na rede, até um limite de 10% por ano contratual.
394. Assim, nas situações em que a variação da produção quilométrica exceda o citado limite de 10% de V/Km anuais, haverá lugar a uma modificação objetiva do contrato, sendo aplicável nesta sede, o regime previsto no artigo 370.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos (CCP), previsto para os trabalhos complementares nas empreitadas de obras públicas, aplicável às aquisições de serviços por remissão do artigo 454.º do mesmo diploma.
395. Ressalve-se que o n.º 1 da própria Cláusula 16.ª prevê a possibilidade da existência de serviços a mais para além dos 10% de variação quilométrica já previstos no Contrato quando, na referida disposição contratual menciona

expressamente que esta possibilidade se verifica *“independentemente da possibilidade de determinar serviços complementares e serviços a menos nos termos da lei”*.

396. Conforme demonstra a Nota Técnica constante do Anexo VII ao “Relatório de Análise TML”, a execução do Contrato aponta para a necessidade de serviços complementares de transporte que ultrapassarão, por ano contratual, o limite de 10% previsto na Cláusula 16.^a. Esta necessidade advém de razões de interesse público relacionadas com a satisfação das necessidades de mobilidade da população da área metropolitana de Lisboa, que circula no território abrangido pelo Contrato.
397. Tendo em conta a estimativa de necessidades futuras de transporte no território abrangido pelo Contrato, considera a TML, essencial ordenar e acordar com o Operador a realização de uma quantidade máxima de veíc.km a mais, que possa incluir na Rede em função das concretas necessidades de transporte que se venham a verificar.
398. [CONFIDENCIAL]
399. Ora, nos termos dos n.ºs 3 e 4 da Cláusula 63.^a do Contrato, os veíc.km a mais realizados “são remunerados pelo preço unitário a que se refere o n.º 1 da Cláusula 55.^a, salvo se o Operador demonstrar *“que a realização de veículos quilómetro (veíc.km) a mais implica um aumento do custo por veículos quilómetro (veíc.km) que o Operador suportaria não fora a realização dos serviços complementares”*, caso em que a remuneração por veíc.km é objeto de majoração *“em função da medida, expressa em valor percentual, do aumento do custo por veículos quilómetro (veíc.km) demonstrado pelo Operador, a qual não pode, em caso algum, ser superior a 10 %”*.
400. Esclarecidos os pontos supra haverá que verificar se são cumpridos os requisitos previstos no CCP para a realização dos trabalhos complementares, ao abrigo do artigo 370.º (por remissão do artigo 454.º do mesmo diploma, nos termos já explanados):
401. Assim, estatui o n.º 1 do artigo 370.º do CCP que *“São trabalhos complementares aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato e cuja realização se revele necessária para a sua execução.”*

402. Acrescenta o n.º 2 que poderá ser ordenada a execução de trabalhos complementares caso a mudança de cocontratante:

“a) Não seja viável por razões económicas ou técnicas, designadamente em função da necessidade de assegurar a permutabilidade ou interoperabilidade com equipamentos, serviços ou instalações existentes; e

b) Seja altamente inconveniente ou provoque um aumento considerável de custos para o dono da obra;”

403. O n.º 4 do amplamente citado artigo 370.º do CCP estabelece, por sua vez, o limite dos trabalhos complementares: *“O valor dos trabalhos complementares não pode exceder, de forma acumulada, 50 % do preço contratual inicial.”*

404. Analisando o caso concreto e subsumindo o mesmo aos requisitos previstos no CCP, sempre se dirá que os mesmos se encontram preenchidos.

405. Senão, vejamos:

- Estamos, de facto, perante serviços adicionais, que se consubstanciam em V/Km a mais, pelo que a sua quantidade não foi prevista no contrato inicial, e a sua realização é necessária para a execução do mesmo, nos termos que se têm vindo a expor nos termos do presente parecer;
- A inviabilidade de mudança de cocontratante resulta evidente, considerando que número de V/Km a mais a contratar não apresentaria rentabilidade a outro operador, tendo em conta o investimento que o mesmo teria de realizar, para assegurar a interoperabilidade com os equipamentos, serviços e instalações existentes;
- Em linha com o antedito, a alteração de cocontratante seria altamente inconveniente para a TML uma vez que, para além de acarretar um aumento de custos, causaria inúmeros constrangimentos na operação;
- Já quanto ao limite dos 50%, está claramente demonstrado que o mesmo não é ultrapassado uma vez que, tendo em conta o cenário já com o preço unitário atualizado, os serviços complementares ficam bastante aquém dos 50% previstos no CCP (não obstante a análise integrada da modificação contratual que se fará adiante).

406. Em face do exposto, constata-se que estão reunidos os pressupostos legais e contratuais que permitem acomodar a execução de serviços complementares de transporte rodoviário de passageiros na Área 3 da AML.

O respeito pelos limites do CCP

407. A verificação dos pressupostos da alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, nos termos do artigo 312.º, alínea b) do CCP, não dispensa, como se sublinhou, a apreciação do respeito pelos limites materiais da modificação contratual previstos no artigo 313.º do mesmo diploma, os quais assumem particular relevância quando a resposta corretiva adotada pelo contraente público se traduz num conjunto articulado e cumulativo de ajustamentos contratuais.
408. No caso vertente, a operação submetida à apreciação da AMT não se reconduz a uma modificação isolada ou pontual, mas antes a uma reconfiguração integrada do contrato, nos termos já amplamente referidos.
409. Acresce que esta operação deve ser analisada em articulação com os aditamentos anteriormente celebrados, uma vez que, para efeitos do artigo 313.º do CCP, releva não apenas a modificação em si mesma, mas o impacto cumulativo das alterações introduzidas ao contrato ao longo da sua execução, quer do ponto de vista funcional, quer económico-financeiro.
410. Neste contexto, importa desde logo aferir se, considerando globalmente os aditamentos já celebrados e a modificação ora proposta, se mantém inalterada a natureza global do contrato.
411. A este respeito, verifica-se que, não obstante a multiplicidade de ajustamentos introduzidos, o contrato preserva a sua identidade essencial enquanto contrato de serviço público de transporte rodoviário regular de passageiros, estruturado segundo um modelo de remuneração *gross cost*, com base na produção quilométrica realizada, e assente numa repartição de riscos que continua a atribuir ao Operador a responsabilidade pelo risco normal da exploração.
412. Nem a compensação retrospectiva, nem a revisão prospetiva do preço unitário, nem a transferência de determinadas atividades para a esfera da TML, nem os serviços complementares, nem ainda o alargamento do objeto ao transporte flexível, descaracterizam o núcleo funcional do contrato, que permanece centrado

na prestação do serviço público de transporte de passageiros, sob direção estratégica e planeamento da Autoridade de Transportes.

413. O transporte flexível, em particular, configura-se como uma modalidade complementar e integrada da oferta de transporte público, plenamente coerente com o objeto contratual do contrato inicial, não representando a introdução de um serviço de diferente natureza ou autónomo, mas antes uma adaptação funcional do mesmo serviço público às necessidades de mobilidade identificadas, designadamente em contextos de baixa densidade ou procura dispersa.
414. Deste modo, não se verifica uma alteração da natureza global do contrato, mas antes uma evolução funcional interna, admissível à luz do artigo 313.º do CCP, sobretudo quando justificada por razões de interesse público (no caso do transporte flexível) e por alterações estruturais do contexto operacional.
415. Em segundo lugar, importa apreciar se as modificações introduzidas, consideradas individual e cumulativamente, poderiam, se tivessem constado das peças do procedimento inicial, ter influenciado a participação de outros concorrentes ou a formulação das respetivas propostas.
416. A este propósito, importa distinguir claramente entre os elementos essenciais do procedimento pré-contratual e os ajustamentos supervenientes ora em análise.
417. O procedimento concursal teve como elementos estruturantes a definição da área geográfica, da rede e níveis de serviço, do modelo de remuneração por veículo.kilómetro, da repartição de riscos e das exigências operacionais da exploração. Nenhuma destas componentes estruturais é alterada pela modificação em causa.
418. A compensação retrospectiva reporta-se a factos supervenientes, juridicamente enquadrados no regime excecional da alteração das circunstâncias não sendo, por natureza, um elemento suscetível de ser antecipado ou incorporado na lógica concorrencial inicial.
419. A compensação prospetiva, por sua vez, não constitui uma melhoria discricionária das condições contratuais, mas uma adaptação estritamente limitada aos custos estruturalmente alterados, balizada por critérios objetivos, prudenciais e verificáveis, não sendo suscetível de alterar, de forma relevante, o posicionamento concorrencial que presidiu à adjudicação.

420. Quanto à transferência de atividades para a esfera da TML, importa sublinhar que as atividades em causa não assumem natureza estrutural nem relevo determinante no âmbito da operação contratualizada, nem tão pouco constituíam, à data do procedimento pré-contratual, fatores economicamente ou operacionalmente decisivos para a formação das propostas.
421. Com efeito, o peso relativo no conjunto das obrigações do contrato é manifestamente acessório face aos elementos nucleares da prestação - designadamente a dimensão da rede, os níveis de serviço, o modelo de remuneração por veículo.kilómetro e a repartição essencial de riscos - não se mostrando plausível que a sua inclusão ou exclusão tivesse condicionado a decisão de participar no procedimento, nem influenciado, de forma relevante, a estrutura económica das propostas apresentadas pelos concorrentes.
422. Por fim o alargamento do objeto ao transporte flexível enquanto modalidade complementar do serviço público e a aquisição de serviços complementares, não se traduzem num acréscimo autónomo de valor económico dissociado do contrato, mas numa adaptação funcional integrada, que não altera o universo potencial de concorrentes nem os pressupostos concorrenciais da adjudicação inicial da aquisição de serviços.
423. No que respeita especificamente aos serviços complementares, os mesmos encontram enquadramento no artigo 370.º do CCP, aplicável por remissão do artigo 313.º, tratando-se de prestações que se revelaram necessárias em virtude de circunstâncias supervenientes e que não alteram a natureza global do contrato. O respetivo valor global (5 651 321 EUR), correspondente a 1,7% do preço contratual inicial, assume expressão económica manifestamente acessória no contexto da economia do contrato, não sendo suscetível, isoladamente ou de forma cumulativa, de influenciar o resultado do procedimento pré-contratual.
424. Assim, não se identifica qualquer elemento que permita concluir que as modificações introduzidas, ainda que consideradas de forma cumulativa, teriam sido suscetíveis de influenciar o resultado do procedimento pré-contratual.
425. Em terceiro lugar, importa apreciar se a modificação contratual, na sua dimensão cumulativa, falseia a concorrência ou confere uma vantagem económica indevida ao Operador.

426. [CONFIDENCIAL]

427. [CONFIDENCIAL]

428. No caso vertente, importa sublinhar que uma parte significativa desse impacto resulta de compensações de natureza excecional, juridicamente fundadas na alteração anormal e imprevisível das circunstâncias e não de revisões discricionárias das condições contratuais.

429. Acresce que a compensação financeira é limitada por critérios de equidade, exclui previamente o risco normal do contrato e preserva uma parcela de risco a cargo do Operador, afastando qualquer ideia de neutralização integral das perdas ou de garantia de margens de lucro.

430. A redistribuição funcional de atividades e o alargamento do objeto contratual são acompanhados da correspondente neutralização económica, evitando situações de sobrecompensação ou de acumulação de benefícios.

431. Neste quadro, não se vislumbra a atribuição de uma vantagem económica indevida ao Operador, mas antes a adoção de um conjunto coerente de medidas destinadas a restabelecer a sustentabilidade do contrato e a assegurar a continuidade e regularidade do serviço público, em condições compatíveis com os princípios da proporcionalidade, da boa gestão financeira e da concorrência.

432. Importa ainda sublinhar que a alternativa à modificação contratual ora proposta — designadamente a manutenção inalterada das condições contratuais ou a resolução antecipada do contrato — poderia conduzir a resultados significativamente mais gravosos para o interesse público, quer em termos financeiros, quer em termos de continuidade e qualidade do serviço, o que reforça a razoabilidade e proporcionalidade da solução adotada.

433. Face ao exposto, conclui-se que, consideradas de forma integrada e cumulativa, as modificações introduzidas ao Contrato n.º 26/2020 respeitam os limites materiais previstos no artigo 313.º do CCP, não alterando a natureza global do contrato, não falseando a concorrência, nem introduzindo condições suscetíveis de ter influenciado o resultado do procedimento pré-contratual, antes se configurando como uma resposta excecional, juridicamente fundada e materialmente proporcionada a uma alteração anormal e imprevisível das

circunstâncias, orientada para a salvaguarda do interesse público e para a continuidade do serviço público de transporte de passageiros.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

434. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades suprarreferidas e eventuais impactos *jus* concorrenciais, diretos e indiretos.
435. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP estão condicionados pelos circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, que são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
436. Assim, nos termos da alínea b) do n.º 2 artigo 34.º dos Estatutos da AMT, determina-se à TML:
- Que garanta, nos termos do n.º 5 do artigo 36.º do CCP, que a minuta do Aditamento ao Contrato identifica, expressamente, todos os pareceres que possam condicionar a sua execução;
 - Que assegure o envio à AMT da versão definitiva do Aditamento Contratual, incluindo eventuais Anexos, devidamente assinada e visada pelo Tribunal de Contas.
 - Sempre que o Operador exerça outras atividades para além do objeto do contrato de serviço público, as mesmas devem ser alvo de relato contabilístico separado, independentemente da sua relevância material nas suas contas, em cumprimento do Regulamento 1370/2007;

- Que seja garantida a publicitação do aditamento contratual, nos termos do artigo 315.º do CCP.

437. Recomenda-se ainda:

- Considerado o antedito, recomenda-se que deve ser deduzido ao montante da compensação a atribuir ao operador, a totalidade do valor correspondente às atividades acessórias (ainda que “residual”), uma vez que não é possível apurar a margem de lucro no âmbito destes serviços (considerando a impossibilidade de desagregar os custos relativos às mesmas);
- Os montantes que estão na base do presente pedido, no que concerne à compensação prospetiva, são estimados e dependentes de acertos resultantes de dados reais em contexto de execução contratual. Neste sentido, deve proceder-se à sua validação regular, sendo recomendável que as variáveis de base sejam auditadas e comprovadas anualmente, de forma a obter dados que permitam eventuais ajustamentos em pagamentos finais, assegurando o rigor da execução contratual e mitigando eventuais incertezas;
- Que, nos casos em que a informação contabilística de base não corresponde a um exercício contabilístico completo, as demonstrações financeiras apresentadas sejam alvo de verificação por um auditor independente, através da emissão de um Relatório de Garantia Razoável de Fiabilidade.

438. A implementação destas recomendações, deve ser refletida nos relatórios de execução contratual, sem prejuízo de serem remetidas quaisquer alterações ou ajustes contratuais a parecer desta Autoridade, quando aplicável.

V – DAS CONCLUSÕES

a. Âmbito do parecer

O presente parecer aprecia exclusivamente a conformidade jurídico-regulatória da modificação objetiva do Contrato n.º 26/2020, à luz do RJSPTP, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e do regime da contratação pública, não se confundindo com a reapreciação do mérito administrativo, económico ou operacional das opções adotadas pela autoridade de transportes.

b. Alteração anormal e imprevisível das circunstâncias

Conclui-se que o circunstancialismo apurado consubstancia uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, nos termos da alínea b) do artigo 312.º do Código dos Contratos Públicos, não imputável às partes, não integrada na álea normal do contrato e suscetível de comprometer o equilíbrio económico-financeiro da operação e os princípios da boa-fé e da proporcionalidade.

c. Compensação financeira retrospectiva (2022–2023)

A atribuição de compensação financeira relativa aos exercícios de 2022 e 2023, limitada aos sobrecustos elegíveis e repartida segundo critérios de equidade, revela-se juridicamente admissível ao abrigo do artigo 314.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos, não configurando reposição integral do equilíbrio económico-financeiro inicial nem neutralização do risco empresarial inerente ao contrato.

d. Delimitação do risco próprio e repartição equitativa dos encargos

O critério adotado para delimitação do risco normal do operador, bem como a repartição equitativa dos sobrecustos elegíveis na proporção de 90% para o contraente público e 10% para o operador, apresentam-se como objetivamente fundamentados, coerentes com práticas regulatórias seguidas pela AMT e conformes ao princípio da equidade consagrado no artigo 314.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos.

e. Ajustamentos económico-financeiros e funcionais fundados na alteração das circunstâncias

A modificação prospetiva do preço unitário por veículo.kilómetro e a transferência para a TML de determinadas atividades acessórias à operação constituem ajustamentos económico-funcionais juridicamente admissíveis, diretamente fundados na verificação de uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, nos termos da alínea b) do artigo 312.º do Código dos Contratos Públicos, não alterando a natureza global do contrato nem o respetivo modelo económico essencial, e evitando situações de sobrecompensação.

f. Transporte flexível e aquisição de serviços complementares

A introdução do transporte flexível e aquisição de serviços complementares configura uma modificação não substancial do contrato, admissível ao abrigo da alínea c) do artigo 312.º do Código dos Contratos Públicos, não alterando a

natureza global do contrato, o seu equilíbrio económico essencial, nem as circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar, constituindo um ajustamento funcional orientado para a adequação da oferta, a eficiência operacional e a melhor prossecução do interesse público.

g. [CONFIDENCIAL]

h. Concorrência, decisão de contratar e neutralidade procedimental

A modificação contratual, considerada no seu conjunto, não falseia a concorrência, não altera as circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar, não introduz condições que, se tivessem sido previstas no procedimento pré-contratual, pudessem ter influenciado a participação dos concorrentes, nem é suscetível de alterar a ordenação das propostas ou o resultado do concurso, não conferindo qualquer vantagem concorrencial indevida ao operador incumbente.

i. Proporcionalidade, continuidade do serviço e interesse público

A modificação respeita os princípios da proporcionalidade, da transparência e da boa administração, mostrando-se adequada, necessária e equilibrada face aos objetivos prosseguidos, assegurando simultaneamente a continuidade, regularidade, fiabilidade e sustentabilidade do serviço público de transporte de passageiros.

Face ao exposto, conclui-se que a modificação objetiva do Contrato n.º 26/2020, nos termos propostos, é juridicamente admissível e compatível com o quadro legal e regulamentar aplicável, pelo que se emite **parecer favorável** à sua concretização, sem prejuízo do acompanhamento e monitorização da respetiva execução e dos seus efeitos económico-financeiros.

Lisboa, 24 de fevereiro de 2026.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino