

PARECER N.º 61/AMT/2026

[versão não confidencial]

I – DO OBJETO

1. A Transportes Metropolitanos de Lisboa, E.M.T., S.A. (doravante TML), na qualidade de Autoridade de Transportes competente, submeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) um pedido de emissão de parecer prévio vinculativo, ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos respetivos Estatutos, relativamente à contratação de serviços complementares no âmbito do Contrato n.º 27/2020 para a aquisição do serviço público de transporte rodoviário de passageiros na Área Metropolitana de Lisboa, respeitante ao Lote 4.
2. O pedido submetido visa a apreciação da legalidade e admissibilidade jurídico-regulatória da operação proposta, a qual se traduz na aquisição de produção quilométrica adicional, mediante a contratação de veículos.km, no âmbito da execução do referido contrato.
3. A presente pretensão tem por finalidade assegurar a continuidade, regularidade e adequação da prestação do serviço público de transporte de passageiros na área territorial abrangida pelo Lote 4, face à evolução das necessidades operacionais, da procura registada e de fatores externos e de natureza dinâmica e superveniente.
4. Para efeitos de instrução do pedido, a TML carrou para o processo um conjunto de elementos de natureza jurídica, económico-financeira, técnica e operacional, destinados a permitir a apreciação da necessidade e fundamentação da contratação proposta, bem como da sua conformidade com o enquadramento legal aplicável.
5. 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.
6. 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 Ecossistema 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.

7. Nestes termos, o âmbito do presente parecer encontra-se delimitado à verificação da conformidade da operação proposta com o quadro jurídico aplicável, designadamente quanto à qualificação da prestação como serviços complementares, à verificação dos respetivos pressupostos legais e ao respeito pelos limites aplicáveis à modificação do contrato.

II – DO ENQUADRAMENTO

8. A AMT emitiu parecer prévio vinculativo favorável às peças do procedimento concursal conduzido pela Área Metropolitana de Lisboa (AML) (Parecer n.º 11/AMT/2020, de 3 de fevereiro) 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, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho e demais enquadramento legal e regulamentar aplicável.
9. Na sequência daquele procedimento foi celebrado, em dezembro de 2020, o Contrato n.º 27/2020 (doravante também designado por Contrato) para a aquisição do serviço público de transporte rodoviário de passageiros na Área Metropolitana de Lisboa, respeitante ao Lote 4, pelo prazo de sete anos, abrangendo os Municípios de Alcochete, Montijo, Moita, Palmela, Setúbal e Barreiro, contrato esse que estabelece o quadro jurídico, operacional e económico-financeiro da prestação do serviço público naquele território.
10. O referido contrato foi objeto de retificação em março de 2021, destinada à correção de lapsos formais, sem que tenha ocorrido qualquer alteração do respetivo objeto, conteúdo ou modelo contratual subjacente, produzindo efeitos retroativos à data da sua celebração.

11. 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.
12. O contrato foi posteriormente objeto de aditamentos, designadamente o Primeiro Aditamento celebrado em 2022, que introduziu ajustamentos relacionados com o período de transição e o início do período de funcionamento normal, visando assegurar a prossecução do interesse público e a melhoria da qualidade do serviço prestado.¹
13. No âmbito da execução do contrato, e tendo presente a evolução do respetivo contexto operacional, a TML solicitou a esta Autoridade a emissão de parecer prévio vinculativo relativamente à contratação de serviços complementares, destinados à formalização da aquisição de produção quilométrica adicional, tendo a AMT emitido parecer favorável à admissibilidade desse recurso, à luz do regime previsto no Código dos Contratos Públicos (CCP).²
14. Posteriormente, foi ainda submetida à apreciação desta Autoridade uma modificação objetiva do contrato, a qual incidiu sobre aspetos de natureza económico-financeira e organizacional da execução contratual.³
15. É neste contexto evolutivo que se insere o pedido ora submetido à apreciação da AMT, o qual visa uma nova contratação de serviços complementares adicionais no âmbito do Contrato n.º 27/2020, respeitante ao Lote 4.
16. A execução do referido Contrato, bem como dos restantes lotes, tem vindo a decorrer num contexto marcado por uma evolução significativa das condições operacionais e dos padrões de mobilidade na AML, em particular no que respeita ao Lote 4, o qual se caracteriza por uma forte dependência do transporte rodoviário e por uma menor cobertura por modos de transporte estruturantes de elevada capacidade, nomeadamente a ferrovia.

¹ Cfr. Parecer 29/AMT/2022

² Cfr. Parecer 70/AMT/2025

³ Cfr. Parecer 02/AMT/2026

17. Os elementos constantes do processo evidenciam uma pressão crescente sobre a oferta de transporte público, resultante de um aumento da procura, quer em termos absolutos, quer ao nível da intensidade da utilização em determinados períodos horários e eixos territoriais, com especial incidência nos períodos de ponta associados às deslocações pendulares.
18. Com efeito, a informação operacional disponibilizada pela TML, nomeadamente no que respeita à evolução das validações e à distribuição temporal da procura, revela não apenas um crescimento do número de passageiros transportados, mas também uma maior concentração da procura em determinados períodos do dia, em particular nos intervalos correspondentes às deslocações casa-trabalho e casa-escola, o que se traduz numa pressão acrescida sobre a capacidade instalada.
19. Esta evolução é corroborada por elementos adicionais constantes do processo, nomeadamente por reclamações e comunicações dos Municípios, que evidenciam situações de sobrelotação recorrente em determinadas linhas, com impacto direto na regularidade e qualidade do serviço prestado, incluindo a impossibilidade de embarque de passageiros em algumas circulações.
20. Paralelamente, verifica-se a existência de fatores de natureza sazonal e territorial que contribuem para agravar a pressão sobre a oferta, designadamente em zonas com forte atratividade em época balnear, como é o caso da Arrábida, onde se regista um aumento significativo da procura em determinados períodos do ano, exigindo ajustamentos operacionais que extravasam a configuração inicialmente prevista da rede.
21. Acresce que a evolução recente das políticas públicas de mobilidade, designadamente no que respeita à promoção do transporte público e à adoção de medidas de incentivo à sua utilização, tem contribuído para um aumento sustentado da procura, reforçando a necessidade de adaptação contínua da oferta às necessidades efetivas da população.
22. Esta evolução global da procura encontra-se densamente comprovada pelos elementos quantitativos e qualitativos constantes do processo, os quais permitem caracterizar, com maior detalhe, a intensidade e natureza da pressão exercida sobre a operação.
23. A execução do Contrato n.º 27/2020 tem vindo a revelar uma evolução da procura superior à inicialmente projetada e, mais relevante para o presente pedido, superior ao

pressuposto que esteve subjacente à contratação anterior de serviços complementares, apresentado em junho de 2025.

24. Com efeito, a TML assinala que o primeiro Plano de Oferta foi elaborado como plano base, em função dos cenários de procura disponíveis aquando do desenho do contrato⁴, tendo a operação da Área 4 tido início em 1 de junho de 2022, num contexto que veio a ser progressivamente alterado por fatores sociodemográficos, económicos e de mobilidade, com impacto direto na procura do transporte público.
25. Entre esses fatores, são indicados quer a recomposição como a reconfiguração pós-pandemia dos padrões de mobilidade, o aumento do custo da habitação e consequente deslocação da população para concelhos periféricos, o aumento da imigração, a integração do transporte escolar no serviço regular e a gratuidade jovem, fatores que, segundo a TML, continuam a produzir efeitos sobre a rede da Carris Metropolitana, com maior intensidade na Área 4.
26. A fundamentação agora apresentada não se limita, contudo, à mera reprodução dos pressupostos já apreciados no anterior parecer relativo aos serviços complementares, o qual se considera integralmente reproduzido para os devidos efeitos.
27. A TML sustenta, com base nos elementos apresentados e nos esclarecimentos prestados no decurso da instrução do procedimento, que o pedido anterior de contratação de serviços complementares foi preparado com base na informação disponível à data, reportada a março de 2025, e assentou no pressuposto de um abrandamento do ritmo de crescimento da procura, o qual não se veio a verificar, tendo a evolução subsequente evidenciado uma intensificação da pressão sobre a oferta.
28. Ao contrário, os dados mais recentes indicam uma manutenção e aceleração da pressão sobre a oferta, sendo expressamente referido que a variação até 10% da rede quilométrica de referência prevista no Anexo I ao Contrato não permitiria satisfazer, num curto prazo, a necessidade crescente de procura e que a expectativa de estabilização ou abrandamento do crescimento não se verificou.

⁴ O plano base utilizou dados de 2018 e 2019.

29. Refere ainda a TML que o consumo da produção quilométrica adicional anteriormente contratada ocorreu com maior premência do que o previsto, em resultado do aumento da procura verificado, designadamente no início de 2026.
30. A evolução global das validações confirma essa tendência. Segundo a Nota Técnica, os dados obtidos nas linhas da Área 4 indicam continuidade do crescimento desde janeiro de 2023, registando-se uma taxa de crescimento anual de 31% de 2023 para 2024 e de 18% entre 2024 e 2025.
31. A Tabela 1 evidencia que a procura total anual passou de 14 663 796 validações em 2023 para 19 219 692 em 2024 e 22 636 446 em 2025. Nos três primeiros meses de 2026, a procura total atingiu 5 944 836 validações, face a 5 333 006 no período homólogo de 2025, mantendo uma variação positiva.

Mês	2023	2024	2025	2026
jan	1 073 000	1 461 029	1 762 462	1 919 792
fev	1 010 295	1 407 390	1 742 143	1 804 291
mar	1 304 566	1 475 669	1 828 401	2 220 753
abr	1 036 227	1 559 335	1 758 117	
mai	1 341 749	1 686 308	2 064 332	
jun	1 204 208	1 452 628	1 844 105	
jul	1 228 678	1 644 535	1 979 965	
ago	1 196 081	1 562 635	1 779 453	
set	1 259 891	1 659 112	1 983 696	
out	1 421 414	1 905 396	2 261 447	
nov	1 452 085	1 789 969	1 990 597	
dez	1 135 602	1 615 686	1 641 728	
Total no ano	14 663 796	19 219 692	22 636 446	-
Tx. Cresc. Anual (%)		31%	18%	
Total jan a mar	3 387 861	4 344 088	5 333 006	5 944 836
Tx. Cresc. jan-mar (%)		28%	23%	11%

Tabela 1 – Evolução da procura total, por mês e por ano (Fonte: TML)

32. O mês de março de 2026 assume especial relevância para a presente apreciação. A TML refere que, nesse mês, se verificou um crescimento de 21% face a março de 2025, correspondente a cerca de mais 390 000 validações, aproximando-se de valores historicamente elevados de procura mensal. Refere ainda que, no primeiro trimestre de 2026, se verificou um crescimento global da procura de cerca de 11% face ao período homólogo de 2025.
33. Acresce que, segundo a mesma fonte, o mês de março de 2026 beneficiou de um contexto sem intempéries relevantes e quase integralmente coincidente com período

escolar, mas foi também influenciado pelo aumento acentuado do preço dos combustíveis⁵, associado ao conflito no Médio Oriente.

34. No plano da procura média diária, a TML assinala que a procura em dia útil continuou a crescer em 2026, verificando-se em março um aumento de cerca de 11 000 validações face ao mês homólogo de 2025, isto é, mais 15%.
35. A média de dia útil em março de 2026 atingiu 87 260 validações, acima da média registada em outubro de 2025, mês historicamente mais carregado no sistema de transportes.
36. A Nota Técnica refere ainda que, em 25 de março, 16 e 17 de abril de 2026, se registaram novos máximos diários na Carris Metropolitana, com a Área 4 a atingir 92 808 validações, depois de já ter atingido 92 030 validações em 11 de março de 2026.
37. Veja-se a Tabela 2 e a Figura 1 que se seguem, que assumem particular relevância, uma vez que retiram o efeito do número de dias úteis de cada mês e demonstram que o aumento não resulta apenas da composição do calendário, mas de maior procura média efetiva por dia.

Média Dia Útil	2023	2024	2025	2026
jan	44 073	58 874	70 461	77 482
fev	45 071	59 114	76 007	79 631
mar	51 657	62 309	75 881	87 260
abr	47 132	64 348	72 760	
mai	53 902	68 964	82 817	
jun	49 375	61 634	76 525	
jul	48 163	60 909	72 793	
ago	44 787	58 459	67 418	
set	51 669	67 038	77 762	
out	58 971	73 797	86 666	
nov	60 837	75 766	83 429	
dez	50 230	64 818	65 586	
Total Ano	40 175	52 513	62 018	-
Tx. Cresc. Anual (%)		31%	18%	-

Tabela 2: Procura média por dia útil, por mês e ano (Fonte: TML)

⁵ Verificando-se um aumento entre março de 2025 e março de 2026 de cerca de 31% no gasóleo e 16% na gasolina 95.
<https://www.dgeg.gov.pt/pt/estatistica/energia/precos-de-energia/precos-de-combustiveis-em-portugal-continental/>

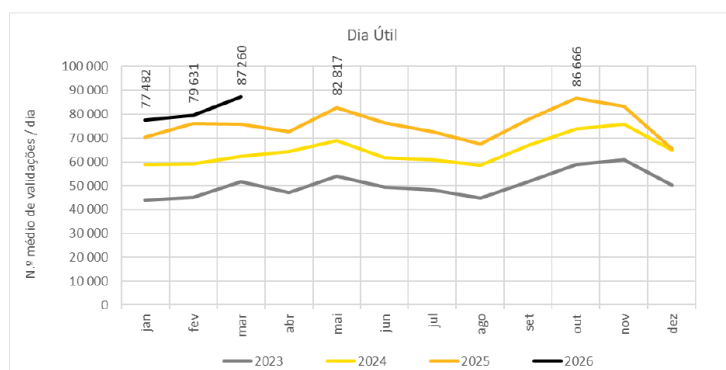


Figura 1: Evolução da procura média, em dia útil (Fonte: TML)

38. A pressão sobre a oferta não se limita, contudo, aos dias úteis. A Nota Técnica conclui que as viagens em transporte público já não se circunscrevem a deslocações obrigatórias, sendo cada vez mais frequente a utilização por motivos de lazer, incluindo praias, espetáculos e compras.
39. Mais ainda, refere que o crescimento percentual ao fim de semana tem sido superior ao verificado em dia útil e que os valores atuais ao fim de semana mais do que duplicaram face a 2023. Em março de 2026, as validações ao sábado e ao domingo cresceram, respetivamente, 24% e 13% face ao período homólogo.
40. Esta conclusão é reforçada pelo Inquérito de Satisfação aos Passageiros da Carris Metropolitana relativo à Área 4, realizado entre 23 de setembro e 27 de dezembro de 2025, com 875 questionários presenciais e margem de erro de $\pm 3,4\%$.
41. O inquérito mostra que a maior utilização dos transportes públicos na Área 4 ocorre entre as 6h e as 10h e entre as 16h e as 20h, confirmando a relevância dos picos pendulares, mas também revela aumento da utilização face a 2024 na maioria dos horários, sobretudo entre as 4h e as 6h e entre as 20h e as 24h.
42. Também no plano do perfil da procura, o inquérito revela que a Área 4 apresenta maior concentração de passageiros que utilizam a Carris Metropolitana 2 a 5 dias por semana, que é a área com maior afluência ao fim de semana e que regista subida da utilização combinada em dias úteis e fins de semana face a 2024.
43. Estes dados são relevantes porque demonstram que a procura não corresponde apenas a uma mobilidade pendular clássica, mas também a padrões mais diversificados de

utilização, exigindo resposta em horários e dias distintos daqueles que tradicionalmente concentravam a oferta.

44. No mesmo sentido, o inquérito evidencia que, embora os principais motivos de utilização continuem a ser casa/trabalho/escola, a Área 4 apresenta expressão relevante de deslocações por lazer, passeio e compras, bem como por motivos de saúde, e que a utilização do passe Navegante tem forte expressão na Área 4.
45. Tais dados apontam para uma base de utilizadores com dependência efetiva do transporte público e para uma utilização regular do sistema, o que reforça a necessidade de garantir níveis adequados de frequência, capacidade e fiabilidade.
46. A necessidade de reforço é igualmente sustentada pelos dados relativos a linhas concretas. A Nota Técnica identifica que grande parte dos reforços efetuados se encontra associada a linhas de ligação a Lisboa, designadamente pela Ponte Vasco da Gama, cuja extensão implica que cada novo horário acrescente um volume significativo de veículos.km.
47. A TML salienta ainda que a concentração da procura nestas ligações contribui para um consumo mais intensivo de veículos.km por cada reforço de oferta implementado. Assinala ainda que as reduções de serviço resultantes de otimizações noutras geografias tendem a incidir sobre linhas mais curtas e eixos de menor procura, pelo que o balanço global se mantém positivo em termos de veículos.km acrescidos.
48. A análise das figuras seguintes confirma a materialidade da procura em alguns dos eixos mais pressionados, que se mencionam a título meramente exemplificativo.
49. A linha 4701 (Figura 2) apresentou, no mês de outubro de 2025, 194 894 validações, verificando-se a existência de vários dias acima das 6000 validações, bem como outros tantos, acima das 7000.

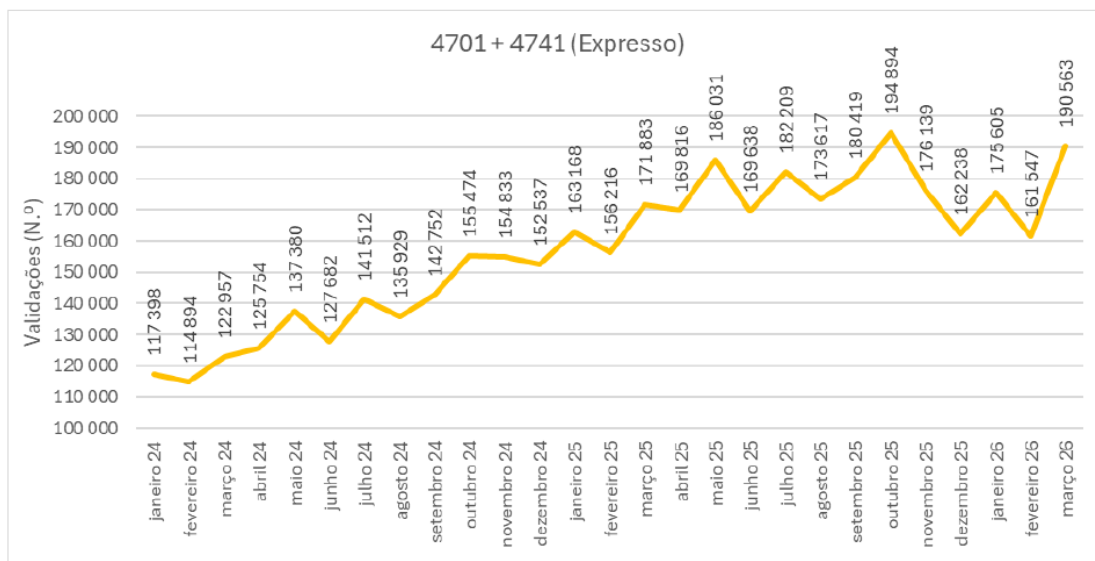


Figura 2 - Evolução da procura nas linhas entre Lisboa e Vale da Amoreira (Fonte: TML)

50. Por sua vez, a Figura 3 (linhas 4702, 4704, 4705, 4706 e 4707) apresenta um pico de procura de 261 268 validações em outubro de 2025, com vários dias acima das 9000 validações e picos de 11 925 validações num único dia.

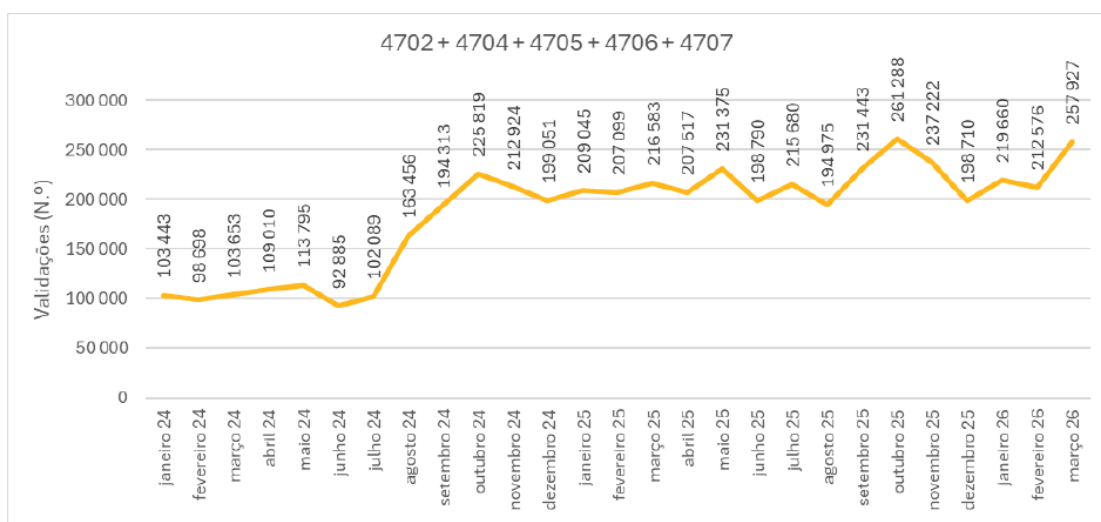


Figura 3 - Evolução da procura na linha de ligação Montijo e Alcochete a Lisboa (Fonte: TML)

51. Já a linha 4600 apresentou, no referido mês de outubro de 2025, um total geral de 258 325 validações, sendo que da leitura dos anexos carreados para o processo

respeitantes à referida linha, se constataam vários dias acima das 9 000 validações diárias e picos de 11 404 validações num só dia⁶.

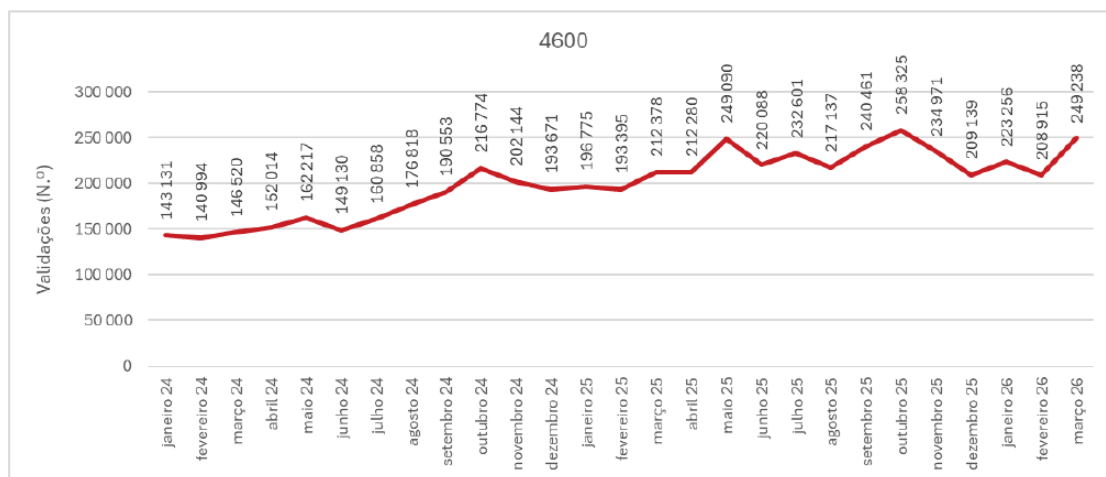


Figura 4 - Evolução da procura na linha de ligação Barreiro – Alcochete (Fonte: TML)

52. Estes valores são úteis para demonstrar algumas das linhas com maior pressão operacional entre os ficheiros de validações juntos ao processo.
53. Também os dados de março de 2026 relativos às linhas 4602 e 4604 permitem demonstrar procura expressiva em ligações concretas: a linha 4602 registou um total de 98 422 validações e a linha 4604, um total de 51 062.
54. Estes elementos, em articulação com a evolução global de março de 2026, reforçam a existência de pressão efetiva e recente na operação:

Linhas	Março 2025	Março 2026	Tx.Cresc. (%)
4701 + 4741 (Expresso)	171 883	190 563	10,9%
4720 + 4721 (Expresso)	73 549	93 448	27,1%
4702 + 4704 + 4705 + 4706 + 4707	216 583	257 927	19,1%
4604	17 594	51 062	190,2%
4602	74 639	98 422	31,9%
4600	212 378	249 238	17,4%

Tabela 3 - Crescimento das validações entre março de 2025 e março de 2026 (Fonte: TML)

⁶ Os picos de procura são determinantes para o dimensionamento da oferta. Estes valores evidenciam saturação da rede em momentos críticos.

55. Para além da procura estatística, o processo inclui evidências qualitativas provenientes dos municípios. O ofício do Município de Alcochete, de 21 de outubro de 2025, refere expressamente reclamações relativas ao serviço prestado pela linha 4702 no sentido Alcochete/Lisboa, nomeadamente entre as 7h00 e as 8h00, assinalando que o autocarro que passa junto ao Continente por volta das 7h07 fica imediatamente lotado nessa paragem, prosseguindo sem parar no restante circuito até sair de Alcochete e deixando utentes nas paragens. O mesmo ofício refere ainda problemas no regresso ao final do dia, designadamente em dias de elevada procura associada ao Freeport e insiste na necessidade de alteração/otimização da carreira 4705:

“O autocarro que passa junto ao Continente (Av. Da Restauração) por volta das 07h07 fica imediatamente lotado nesta paragem, porque os lugares vagos à chegada do autocarro a Alcochete são escassos. Todo o restante circuito até sair de Alcochete é realizado sem parar, ficando dezenas de utentes nas paragens, com natural impacto nos horários seguintes e, sobretudo, com impacto na vida das pessoas que, diariamente, vivem esta situação”.

56. A componente sazonal e turística também é relevante. A TML identifica a Arrábida como um eixo com pressão crescente, associado à restrição progressiva do transporte individual, ao encerramento/interrupção de acessos rodoviários e à antecipação ou alargamento da época balnear.
57. As figuras seguintes demonstram que o reforço não é apenas pendular, mas também sazonal e territorialmente específico:

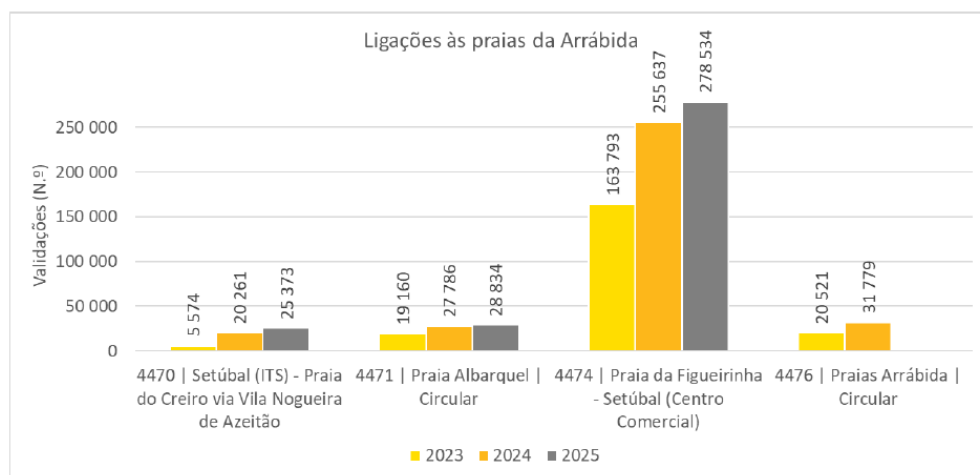


Figura 5 – Procura por ano nas linhas de ligação às praias da Arrábida

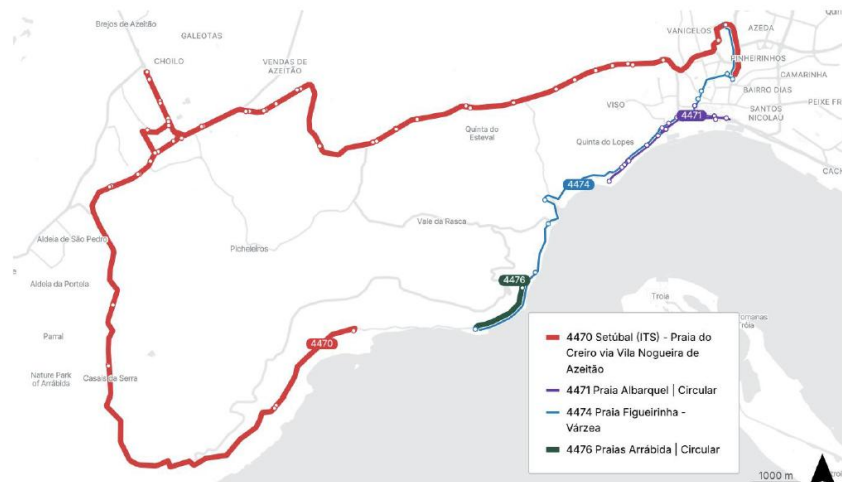


Figura 6 – Mapa das linhas de acesso às praias

58. Esta fundamentação é ainda reforçada pela comunicação relativa às Praias da Arrábida para a época balnear de 2026, na qual se refere que, de forma geral, seria desejável iniciar transportes às 7h30 e terminar às 21h30, em sistema de vai-e-vem, de maio a setembro, no quadro de um sistema futuro com restrições à circulação e estacionamento automóvel. O mesmo conjunto de contributos evidencia necessidades de transporte de trabalhadores e concessionários, bem como a necessidade de garantir transporte de regresso no final do dia.
59. Considerando o supra exposto, constata-se que a Área 4 se destaca por apresentar um comportamento particular da procura, uma vez que, durante os meses de verão, esta se mantém próxima da média mensal anual. Este fenómeno está fortemente associado à procura sazonal dirigida às praias de Setúbal.
60. Considerando este padrão e o aumento da procura de transporte público para fins de lazer, a habitual redução da oferta durante o período de verão, em comparação com o período escolar, tem vindo a ser progressivamente atenuada. Na prática, tem-se verificado a necessidade de reforçar a oferta todos os verões para dar resposta à procura crescente.
61. A evolução da procura nas linhas que servem as praias da Arrábida, registou um aumento de cerca de 60% entre 2023 e 2024. Perante este crescimento significativo, foi

necessário proceder a desdobramentos e reforços da operação a partir de junho de 2024, já no terceiro ano de execução do contrato.

62. Para além dos fatores já identificados, deve referir-se outro fator superveniente adicional: o fim da utilização do parque da Secil como Park&Ride. Esta situação levou à suspensão da linha 4476 (Secil–Figueirinha) e obrigou ao reforço da linha 4470 (Setúbal–Creiro), significativamente mais longa.
63. Apesar de terem sido eliminadas 25 circulações e reforçadas apenas 2 por sentido, a alteração resultou num aumento global da produção, acrescentando cerca de 3 060 veículos.km anuais ao contrato. Esta solução foi motivada por limitações operacionais na zona da Figueirinha, onde a elevada frequência e o aumento do tráfego automóvel impediram a compensação direta do serviço.
64. A TML identifica ainda uma dimensão de urgência operacional. Segundo a Informação TML-I01042-20260429-INF-00144-DF, a entidade tem testemunhado uma profunda alteração na procura do serviço público rodoviário de passageiros na AML, tendo-se verificado, em março de 2026, um aumento generalizado da procura associada ao Contrato n.º 27/2020 de mais de 21% face a março de 2025.
65. A mesma Informação refere que tal alteração decorre, entre outros fatores, do aumento do preço dos combustíveis e do aumento populacional nos concelhos abrangidos pelo contrato, num ritmo que a TML afirma não ter conseguido antecipar.
66. Refere ainda a TML que tais fatores se têm conjugado com a intensificação da procura em zonas com menor oferta alternativa de transporte público, contribuindo para o agravamento da pressão sobre a rede.
67. Por último assinala-se também que a subida do preço dos combustíveis se traduz não apenas num agravamento imediato dos encargos associados ao transporte individual, mas paralelamente, o aumento dos custos energéticos repercute-se transversalmente na economia, influenciando os preços de bens e serviços, os custos de produção e distribuição e, conseqüentemente, o encarecimento generalizado do custo de vida.

III – DA ANÁLISE

68. Importa, assim, apreciar se os elementos apresentados pela TML permitem fundamentar o recurso à contratação de serviços complementares adicionais, à luz do regime previsto no CCP.
69. É neste quadro que a TML estima ser necessária, até ao termo do contrato, a realização de 19 829 568 veículos.km adicionais, entendidos como veículos.km que excedem, por ano contratual⁷, o limite de 10% previsto na Cláusula 16.^a do Contrato, de modo a permitir que a TML os introduza progressivamente na operação em função das concretas necessidades de transporte que se venham a verificar.
70. A TML justifica esta opção com a necessidade de dotar a execução contratual de estabilidade e agilidade, evitando a *“contratualização de serviços a mais mensalmente ou para horizontes temporais curtos”*, que seria incompatível com a satisfação atempada das necessidades de mobilidade.
71. Veja-se a tabela infra (Tabela 4), que releva linhas concretas, percursos, extensão e motivo operacional. Entre os exemplos identificados constam a linha 4701, com referência a filas no Oriente e dificuldades de regresso, em saídas de Alhos Vedros e Moita, com passageiros que não conseguem entrar, e a linha 4702 com referência a filas no Oriente e tempos de espera alargados para regresso.

⁷ E até ao fim do contrato.

Linha	Percurso	Sentido	Ext. percurso (km)	Observações	Período de funcionamento
4701	4701_0_1	Vale da Amoreira	36,5	Muitas filas no Oriente, com alargado tempo de espera para se conseguir regressar	Todos os dias todo o ano
4701	4701_3_2	Lisboa, saída Alhos Vedros	35,1	Passageiros em Alhos Vedros e Fonte Prata não conseguem entrar	Dias úteis todo o ano
4701	4701_1_2	Lisboa, Saída BP Moita	31,8	Passageiros na Moita BP não entram	Dias úteis todo o ano
4702	4702_0_1	São Francisco	32,8	Muitas filas no Oriente, com alargado tempo de espera para se conseguir regressar	Dias úteis todo o ano
4702	4702_1_2	Lisboa, saída Escola D. Manuel	26,8	Passageiros na Av. Revolução não entram	Dias úteis todo o ano
4707	4707_0_1	Montijo	25,3	Muitas filas no Oriente, com alargado tempo de espera para se conseguir regressar	Dias úteis todo o ano
4707	4707_0_2	Lisboa	26,9	Passageiros no Afonsoeiro e Colinas não entram	Dias úteis todo o ano
4710	4710_1_2	Lisboa, saída Pinhal Novo	34,5	Passageiros no Pinhal Novo não entram	Dias úteis todo o ano
4721	4721_0_1	Setúbal	45,3	Saída ITS Lotado	Dias úteis todo o ano
4721	4721_0_2	Lisboa	45,5	Saída ITS Lotado	Dias úteis todo o ano
4725	4725_0_1	Setúbal	50,4	Muitas reclamações. Passageiros em Alcântara não entram	Dias úteis todo o ano
4725	4725_0_2	Lisboa	52,7	Muitas reclamações	Dias úteis todo o ano
4600	4600_0_1	Barreiro	35,6	Avaliar se será a linha toda, ou apenas Moita - Montijo	Todos os dias todo o ano
4600	4600_0_2	Alcochete	34,9	Avaliar se será a linha toda, ou apenas Moita - Montijo	Todos os dias todo o ano
4208 (nova)	4208_0_1	Chão Duro, Terminal Montijo	21,2	Eixo Sarilhos, Broega para o barco (alternativa para quem fica apeado)	Dias úteis todo o ano
4208 (nova)	4208_0_2	Terminal Montijo, Chão Duro	20,1	Eixo Sarilhos, Broega para o barco (alternativa para quem fica apeado)	Dias úteis todo o ano
Novo	ValvemMontijo	Tipo Circular entre Terminais	8,0	Pedido CM Montijo para ligação frequente ao barco e rebatimento noutras linhas no centro de Montijo	Todos os dias todo o ano
4412	4412_0_1	Setúbal (Mercado)	13,3	Corredor Manteigas lotado	Dias úteis todo o ano
4412	4412_0_2	Morgada	12,6	Corredor Manteigas lotado	Dias úteis e sábado todo o ano
4470	4470_0_1	Praia do Creiro	32,7	Alterar a oferta para: Freq 45 min (+6)	Todos os dias de junho a setembro
4470	4470_0_2	Setúbal	33,7	Alterar a oferta para: Freq 45 min (+6)	Todos os dias de junho a setembro
4471	4471_0_3	Praia Albarquel Circular	6,5	Alterar a oferta para: Freq 15 min fds e 20 DU (+11)	Todos os dias de junho a setembro
4474	4474_0_1	Setúbal (Centro Comercial)	14,8	Horários mais tardios (20:45, 21:00)	Todos os dias de junho a setembro
4474	4474_1_2	Praia da Figuerinha, saída CC	11,5	Horários mais cedo para os funcionários dos restaurantes	Todos os dias de junho a setembro
4474	4474_2_2	Praia da Figuerinha, saída Varzea	11,3	Horários mais cedo para os funcionários dos restaurantes	Todos os dias de junho a setembro
4477	4477_0_3	Creiro - Galapos	3,3	Alterar a oferta para: Freq 15 min (+24)	Todos os dias de junho a setembro

Tabela 4 – Lista de serviços com necessidade imperiosa de implementação

72. A conclusão operacional da TML é, portanto, que a procura da Área 4 manteve uma trajetória de crescimento superior à capacidade de acomodação prevista nos mecanismos ordinários de ajustamento contratual, tendo março e abril de 2026 voltado a registar novos recordes de procura na Carris Metropolitana e particularmente na Área 4.
73. A Nota Técnica refere expressamente que o aumento particularmente acentuado da procura verificado em 2026 torna imperiosa uma resposta a muito curto prazo, não compatível com a tramitação sucessiva de procedimentos para cada reforço, e que a não implementação de reforços poderá conduzir a disrupções no sistema.
74. Sem prejuízo do regime legal aplicável à produção de efeitos dos contratos sujeitos a fiscalização prévia, a TML sustenta que as necessidades operacionais identificadas reclamam uma resposta particularmente célere e contínua.

75. Em síntese, a fundamentação apresentada pela TML assenta numa combinação de evidências quantitativas e qualitativas: o crescimento sustentado das validações desde 2023; o novo acréscimo relevante em março de 2026; os picos diários históricos⁸; a pressão em linhas extensas de ligação a Lisboa, com elevado consumo de veículos.km por cada reforço; o crescimento da utilização ao fim de semana, à noite e de madrugada; as reclamações dos Municípios por sobrelotação e impossibilidade de embarque; e as necessidades sazonais associadas à Arrábida.
76. Estes elementos permitem enquadrar o pedido como resposta a uma necessidade de reforço de produção quilométrica que, segundo a TML, excede a margem de variação anual ordinária prevista no contrato e exige a contratação de serviços complementares adicionais.
77. Neste contexto, os mecanismos contratuais ordinários de ajustamento da operação, previstos no contrato, designadamente ao nível da gestão de variações pontuais da procura e da adaptação do plano de oferta, revelam-se insuficientes para responder, de forma adequada e estrutural, às necessidades atualmente verificadas.
78. Assim, a contratação de produção quilométrica adicional surge como uma medida necessária para assegurar a continuidade, regularidade e qualidade do serviço público de transporte de passageiros, permitindo acomodar o aumento da procura e mitigar as situações de sobrelotação identificadas.
79. É neste quadro que a TML fundamenta a necessidade de recurso à contratação de serviços complementares, enquanto mecanismo destinado a responder a necessidades supervenientes que, segundo a mesma, não se encontravam integralmente previstas no momento da celebração do contrato, nem na contratação de serviços complementares, preparada com base em informação reportada a março de 2025 (doravante Primeiro Adicional).
80. Nos termos do que antecede, constata-se 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 27/2020 (Contrato) e também no Primeiro Adicional, ambos relativos à Área 4 da AML, por razões de

⁸ Registos máximos superiores a 770 000 validações/dia no sistema, tendo a Área 4 atingido cerca de 92 800 validações num único dia.

interesse público, ligadas à satisfação das necessidades de mobilidade da população abrangida pelo mesmo, o que fundamenta a análise que se fará subsequentemente.

81. 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 (Tal assume particular relevância num contexto em que se verifica não apenas um aumento quantitativo da procura) 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).”*
82. 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.
83. Como resulta claro, da análise efetuada anteriormente, as necessidades evidenciadas pela TML ultrapassam largamente o limite dos 10% de variação quilométrica anual, permitindo concluir que as variações da procura não poderão ser satisfeitas com o mero recurso ao disposto na Cláusula 16.^a do Contrato.
84. O serviço público de transporte de passageiros (SPTP) constitui uma responsabilidade essencial das Autoridades de Transporte (AT) e do Estado, enquanto garante do interesse público, da coesão territorial e social e da acessibilidade da população aos serviços essenciais.
85. Neste contexto, compete às AT assegurar a continuidade, regularidade, fiabilidade e adequação do serviço às necessidades efetivas de mobilidade da população, bem como garantir níveis adequados de acessibilidade territorial e funcional, através de uma gestão dinâmica da oferta e da adaptação contínua da operação às necessidades verificadas.

86. Considerando o SPTP enquanto serviço de interesse económico geral (SIEG), o recurso à figura dos serviços complementares constitui um mecanismo legal e operacionalmente adequado para assegurar a continuidade e estabilidade da prestação do serviço público, designadamente quando as necessidades adicionais de mobilidade excedem os mecanismos ordinários de ajustamento contratual.
87. Os serviços complementares permitem, assim, reforçar a oferta em tempo útil, evitando disrupções operacionais, situações de sobrelotação ou degradação da qualidade do serviço, assegurando simultaneamente uma resposta proporcional e eficiente às necessidades supervenientes da operação.
88. Acresce que as alterações da procura decorrem de fatores externos dinâmicos e supervenientes, como crises económicas, aumento dos preços dos combustíveis ou crescimento populacional, os quais geram necessidades adicionais de mobilidade cuja satisfação não se mostra compatível, em tempo útil, com os mecanismos ordinários de adaptação contratual ou com a realização de novos procedimentos concorrenciais autónomos.
89. Do ponto de vista da eficiência, esta solução também se revela mais racional do que a substituição do operador ou a realização de novos procedimentos concorrenciais, que implicariam maiores custos, maior complexidade e tempos de implementação incompatíveis com a urgência das necessidades.
90. Ao recorrer aos serviços complementares, a AT pode reforçar a oferta através da utilização da estrutura operacional já instalada, permitindo uma resposta mais célere e funcionalmente integrada às necessidades identificadas.
91. Finalmente, ao assegurar níveis adequados de oferta, contribui-se também para a promoção da mobilidade sustentável, incentivando o uso do transporte público e reduzindo a dependência do transporte individual.
92. Assim, o recurso a serviços complementares surge, no caso concreto, como um mecanismo legalmente admissível e operacionalmente adequado para que as AT cumpram eficazmente a sua missão de garantir um SPTP acessível, contínuo, eficiente e ajustado às necessidades da população.

93. A tabela *infra* sintetiza os principais fundamentos que, no caso concreto, justificam o recurso à figura jurídica em apreço.

Motivo	Argumento
Continuidade do serviço público	Os serviços complementares permitem assegurar o funcionamento regular e fiável do transporte, evitando interrupções, sobrelotação ou falhas quando a oferta contratual é insuficiente.
Adequação da oferta à procura	Permitem ajustar rapidamente a oferta às necessidades reais da população, garantindo uma resposta flexível sem necessidade de novos concursos demorados.
Interesse público e coesão social	Garantem o acesso da população a serviços essenciais (emprego, saúde, educação), evitando que limitações da oferta comprometam a coesão territorial e social.
Acessibilidade universal	Permitem assegurar cobertura territorial e inclusão social, evitando exclusão de populações por falta de oferta adequada.
Resposta a eventos imprevisíveis	São um mecanismo adequado para responder a aumentos de procura resultantes de fatores externos (crises, combustíveis, crescimento populacional) não previstos no contrato inicial.
Eficiência económica	Evitam custos e demoras associados a novos concursos ou mudança de operador, permitindo uma solução mais rápida e eficiente com os recursos existentes.
Gestão ativa do sistema	Permitem à AT exercer o seu papel de planeamento e regulação dinâmica, ajustando continuamente o serviço à evolução da procura.
Sustentabilidade da mobilidade	Ao reforçar a oferta, incentivam o uso do transporte público, reduzindo o recurso ao transporte individual e promovendo objetivos ambientais.

Tabela 5 - Fonte: AMT

94. Assim, nas situações em que a variação da produção quilométrica exceda o citado limite de 10% de veículos.Km anuais previstos no Contrato, haverá lugar a uma modificação objetiva do mesmo, 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.
95. 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”*.
96. Ora, aqui chegados, cumpre ainda analisar do ponto de vista da possibilidade de soluções alternativas bem como das razões técnicas e económicas associadas designadamente através da contratação de novos operadores ou da realização sucessiva de procedimentos autónomos para responder a necessidades adicionais.
97. Com efeito, tais soluções implicariam a tramitação de procedimentos legais e financeiramente exigentes e potencialmente morosos, incompatíveis, segundo a TML, com a necessidade de assegurar uma resposta célere, contínua e eficiente às exigências operacionais identificadas.

98. Assinala também a TML, que a integração de novos prestadores de serviços poderia suscitar dificuldades relevantes ao nível da compatibilidade técnica e funcional com os sistemas, plataformas e modelos operacionais já existentes, comprometendo a coerência e a interoperabilidade da solução existente.
99. Por outro lado, a substituição do operador atualmente responsável pela prestação dos serviços apresenta-se economicamente desvantajosa e tecnicamente inconveniente, na medida em que implicaria a realização de adaptações tecnológicas significativas, com impacto direto nos custos de implementação, operação e manutenção.
100. Tal solução poderia ainda traduzir-se em constrangimentos operacionais acrescidos e não garantir uma resposta imediata e eficaz às necessidades identificadas, colocando em risco a continuidade, estabilidade e qualidade do serviço prestado.
101. Situação relativamente à qual se entende que a TML se encontra em melhores condições para fundamentar e demonstrar tais constrangimentos, atendendo ao conhecimento técnico e operacional especializado que detém sobre o funcionamento do sistema, ao contrário da AMT, cuja intervenção regulatória não pressupõe o mesmo nível de detalhe ou domínio técnico sobre a realidade em causa.
102. Neste contexto, a contratação de serviços complementares para além de se apresentar como a solução mais adequada e proporcional, por permitir assegurar a continuidade operacional e a eficiência económica, permite ainda não acarretar custos com a compatibilidade técnica da prestação de serviços e em condições de maior racionalidade, estabilidade e eficácia.
103. Os serviços complementares assumem, assim, um papel determinante, ao possibilitarem o reforço da oferta de forma imediata, sem os constrangimentos temporais e procedimentais associados à realização de novos procedimentos concursais, assegurando simultaneamente a continuidade operacional do sistema e a coerência funcional da prestação de serviço público já instalada.
104. Para além disso, afiguram-se uma solução economicamente mais eficiente e tecnicamente adequada, na medida em que permitem aproveitar a estrutura operacional existente, evitando custos adicionais e garantindo a continuidade do serviço sem interrupções.

105. Acresce que este instrumento permite às AT exercer uma gestão ativa e dinâmica do sistema, ajustando a oferta à evolução da procura e às necessidades da população.
106. Tal assume particular relevância num contexto em que se verifica não apenas um aumento quantitativo da procura, mas também uma alteração dos respetivos padrões de utilização, nomeadamente ao nível da utilização em períodos de lazer, fins de semana e épocas sazonais, especialmente em momentos de pico, determinantes para o dimensionamento da oferta.
107. Os dados constantes do processo evidenciam uma clara saturação da rede em momentos críticos, bem como crescimentos muito superiores à média em eixos críticos (ligações a Lisboa), indicando necessidade de reforços direcionados e não apenas globais.
108. Os fatores supra identificados traduzem-se numa pressão acrescida sobre a oferta de transporte público e sobre a produção quilométrica, na medida em que determinam um aumento das necessidades de frequência, cobertura e capacidade operacional do serviço, gerando, deste modo três tipos de pressão sobre a operação: (i) uma pressão quantitativa, considerando que mais procura implica necessariamente o reforço de circulações e da oferta disponibilizada; (ii) uma pressão temporal, com a necessidade de resposta imediata; e (iii) uma pressão estrutural, na medida em que os fenómenos de crescimento populacional associados à alteração dos padrões de mobilidade, provocam necessidades permanentes de expansão da oferta e não apenas pontual.
109. Da análise aos elementos remetidos pela TML, é ainda possível verificar uma pressão significativa da procura sobre a capacidade instalada do serviço de transporte público, observando-se níveis elevados de ocupação em várias circulações, especialmente nos períodos de ponta, aproximando-se ou mesmo ultrapassando os valores considerados aceitáveis⁹.
110. Estas situações indicam que os veículos operam frequentemente no limite da sua capacidade, sendo comum a existência de passageiros em pé, inclusive em percursos de maior duração.

⁹ https://www.uitp.org/wp-content/uploads/sites/7/2025/11/20240513_IT-Passenger-Flow.pdf

111. Este cenário tem impactos diretos a vários níveis na qualidade do serviço público, designadamente, na degradação do conforto e da qualidade, na redução da fiabilidade operacional, no risco de exclusão de passageiros e no impacto na atratividade do transporte público.
112. Por outro lado, níveis elevados de ocupação tendem a comprometer a fiabilidade operacional, uma vez que aumentam os tempos de embarque e desembarque, contribuindo para atrasos e afetando a pontualidade e regularidade do serviço.
113. Adicionalmente, em situações de maior pressão, pode verificar-se a impossibilidade de embarque de alguns passageiros, obrigando-os a aguardar por circulações seguintes, tal como referido supra a título de exemplo, no Município de Alcochete.
114. Este fenómeno coloca em causa o princípio da acessibilidade universal, que é um dos pilares do serviço público de transporte. Paralelamente, níveis persistentes de sobrelotação podem reduzir a atratividade do transporte público, incentivando o recurso ao transporte individual e contrariando os objetivos de mobilidade sustentável.
115. Neste contexto, as taxas de ocupação evidenciadas constituem um indicador claro de subdimensionamento da oferta face à procura existente, reforçando a necessidade de aumento da capacidade do sistema, nomeadamente através do reforço de frequências, desdobramentos de circulações e incremento dos veículos.km.
116. Assim, a necessidade de recorrer a serviços complementares fica também sustentada desta forma, por forma a garantir a adequação, qualidade e continuidade do serviço público.
117. Da análise à AML e ao sistema de mobilidade, resulta ainda que a crescente saturação da oferta no modo ferroviário, designadamente no serviço prestado pela Fertagus, tem vindo a gerar um efeito de transferência modal para o transporte rodoviário, traduzido no aumento direto da procura sobre a rede existente, quer por via das ligações diretas entre a margem sul e a Gare do Oriente quer pelas ligações ao terminal rodo-ferro-fluvial do Barreiro.

118. Verifica-se, assim, um fenómeno de redistribuição da procura entre modos de transporte¹⁰, pelo que o crescimento da utilização do sistema de mobilidade não ocorre de forma isolada, antes produzindo impactos cruzados ao nível da pressão operacional e da capacidade de resposta das diferentes redes de transporte público.
119. Acresce ainda que a inexistência de modos pesados de transporte na Área 4 determina uma elevada dependência do transporte rodoviário enquanto principal resposta às necessidades de mobilidade da população¹¹, inexistindo alternativas estruturantes ou mecanismos de redundância no sistema de transportes, em particular nos períodos de ponta nos principais eixos de ligação a Lisboa, como o corredor Moita–Montijo–Alcochete–Lisboa.
120. Neste contexto, qualquer insuficiência ao nível da oferta repercute-se de forma direta e imediata na capacidade de deslocação dos utilizadores e no regular funcionamento da rede de mobilidade.
121. Segundo a TML, e apesar de não existir um modelo quantitativo de previsão da procura no curto prazo, há fortes indícios de que a procura de transporte público na Área 4 continuará a crescer, podendo mesmo intensificar-se.
122. Este cenário resulta da conjugação dos vários fatores já referidos, nomeadamente: o crescimento populacional e habitacional na Margem Sul, a transferência de utilizadores do modo ferroviário (atualmente sobrelotado, como no eixo da Fertagus), as políticas públicas de incentivo ao transporte sustentável e o aumento recente dos preços dos combustíveis.
123. Adicionalmente, o perfil socioeconómico dos utilizadores reforça esta dependência: cerca de 69% pertencem a classes média-baixa e baixa, o que limita significativamente o acesso ao transporte individual. O transporte público assume, nestes territórios, uma função estrutural de acessibilidade e satisfação das necessidades básicas de mobilidade.
124. Assim, o transporte público assume um papel essencial no acesso a oportunidades fundamentais, como emprego, educação e saúde, especialmente em territórios

¹⁰ Em sequência do efeito de saturação em outros modos de transporte.

¹¹ Acrescidas da rigidez de perfil de utilizadores nesta região, caracterizados por condicionantes socioeconómicas que impossibilita recorrerem ao transporte individual.

periféricos, funcionando como um instrumento de coesão social e territorial, promovendo a inclusão e reduzindo desigualdades.

125. Neste enquadramento, o transporte público assume uma função essencial de mobilidade coletiva, cuja continuidade, acessibilidade e adequação devem ser asseguradas por políticas públicas.
126. [CONFIDENCIAL]
127. [CONFIDENCIAL]
128. [CONFIDENCIAL]
129. [CONFIDENCIAL]
130. 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).
131. 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.*”
132. 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;”*
133. 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.”
134. Analisando o caso concreto e subsumindo o mesmo aos requisitos previsto no CCP, considera-se verificado o preenchimento dos referidos requisitos.

135. Senão, vejamos:

- Estamos, de facto, perante serviços adicionais, que se consubstanciam em veículos.Km a mais, pelo que a sua quantidade excede a produção quilométrica inicialmente prevista e a margem ordinária de variação contratualmente admitida, revelando-se necessária para a execução do contrato, pelos motivos que se têm vindo a expor nos termos do presente parecer;
- A inviabilidade prática de mudança de cocontratante mostra-se suficientemente demonstrada, considerando não apenas os custos associados à integração de um novo operador, mas também os constrangimentos operacionais, funcionais e tecnológicos inerentes à interoperabilidade da rede, à continuidade do serviço e à articulação com os sistemas e meios já instalados;
- 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%, resulta demonstrado dos elementos constantes do processo que o mesmo não é ultrapassado uma vez que, tendo em conta o cenário em que o operador receberá uma bonificação pelo aumento de procura, este limite representará 39% do valor do contrato inicial.

136. Sem prejuízo do impacto quantitativo da presente modificação contratual, considera-se que a mesma mantém uma conexão funcional, operacional e económica com o objeto inicialmente adjudicado, não alterando a natureza global do Contrato, antes se limitando ao reforço quantitativo da prestação de serviço público inicialmente contratada, em resposta a necessidades supervenientes de mobilidade.

137. Nestes termos, a modificação contratual em causa não configura uma alteração suscetível de descaracterizar o equilíbrio material do procedimento concursal originário ou de traduzir uma nova adjudicação materialmente distinta da inicialmente submetida à concorrência.¹²

¹² Em linha com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Justiça da União Europeia em matéria de modificações objetivas de contratos públicos, designadamente o Acórdão Presstext Nachrichtenagentur GmbH, de 19 de junho de 2008 (Processo C-454/06).

138. Face ao exposto, constata-se que estão reunidos os pressupostos legais e contratuais que permitem a modificação do Contrato n.º 27/2020, através da celebração do Adicional n.º 5, destinado a acomodar a execução de serviços complementares de transporte rodoviário de passageiros na Área 4 da AML.

IV – DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

139. 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 AT, tendo em conta a sua conformidade 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.
140. 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.
141. Assim, nos termos da alínea b) do n.º 2 do 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, devidamente assinada e visada pelo Tribunal de Contas.
142. Recomenda-se ainda:
- Que a gestão do contrato continue a ponderar, sempre que tecnicamente viável, a combinação entre o aumento de veículos.km e a afetação de veículos de maior

capacidade nas linhas de maior procura, por forma a assegurar uma resposta eficiente, sustentável e proporcional ao aumento da procura.

- Que seja efetuado um planeamento da oferta alinhado com as dinâmicas de habitação, emprego e educação, com especial envolvimento dos utilizadores e articulação estreita com os municípios, promovendo, contudo, os princípios da sustentabilidade ambiental e da equidade social, designadamente garantindo um nível mínimo de serviço em áreas periféricas ou menos densas, ou mesmo com procura reduzida e promovendo serviços flexíveis em zonas de menor densidade nos concelhos abrangidos.
- Intimamente relacionada com esta questão encontra-se a análise de risco, cujo acompanhamento deve ser próximo e rigoroso na medida em que as decisões sobre horários, rotas e capacidade da frota influenciam diretamente os riscos que recaem sobre o operador e os riscos que recaem sobre a TML.

V – DAS CONCLUSÕES

143. Verifica-se que a variação da produção quilométrica ultrapassa o limite de 10% previsto na Cláusula 16.^a do Contrato, o que implica o recurso ao regime dos trabalhos complementares consagrado nos artigos 370.º e seguintes do CCP, por remissão do artigo 454.º, aplicável às aquisições de serviços.

144. Mostra-se demonstrado que:

- os serviços adicionais em causa são necessários à boa execução do contrato, em virtude do crescimento da procura e da evolução das necessidades de mobilidade;
- não se mostra técnica, operacional e economicamente viável, em termos proporcionais e compatíveis com as exigências de continuidade do serviço público, proceder à alteração do cocontratante;
- o valor da modificação contratual não excede, de forma acumulada, o limite de 50% do preço contratual inicial, situando-se em 39%, garantindo-se assim a conformidade legal.

145. Conclui-se, por conseguinte, que o presente Adicional ao Contrato n.º 27/2020 se encontra em conformidade com o regime jurídico nacional e europeu aplicável,

designadamente com o disposto no RJSPTP, no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e no CCP, bem como com a jurisprudência nacional e europeia relevante.

Lisboa, 14 de maio de 2026.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino