

PARECER N.º 54/AMT/2025

[versão não confidencial]

I - DO OBJETO

1. A Comunidade Intermunicipal do Algarve (AMAL), requereu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nos termos do n.º 6 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, a realização de uma Análise Económica Simplificada (AES), destinada a determinar se a alteração das condições de exploração de um serviço de transporte rodoviário de passageiros Expresso entre Lisboa e Faro, compromete o equilíbrio económico do serviço público de transporte de passageiros, com Obrigações de Serviço Público (OSP), abrangido por um Contrato de Serviço Público e vigente no seu território.
2. A [confidencial] detentora da autorização de serviço expresso [confidencial] apresentou junto do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT) um pedido de alteração das condições de exploração do serviço expresso "LISBOA – FARO" com paragem intermédia em Albufeira.
3. O serviço cuja alteração foi requerida pela [confidencial] insere-se, parcialmente, na área de jurisdição da AMAL sobrepondo-se o seu trajeto a ligações contratualizadas com a [confidencial].
4. Neste quadro, a AMAL considerou, enquanto autoridade de transportes, que a alteração das condições de exploração do Serviço Expresso pretendido, com a paragem intermédia em Albufeira, conformando um percurso autónomo Albufeira – Faro, comprometerá o equilíbrio financeiro do contrato de concessão, que contempla ligações com igual par origem/destino naqueles pontos.
5. As linhas identificadas, como potencialmente afetadas, são:
[confidencial]
6. Nos termos já referidos, o contrato em causa é o "Contrato [confidencial] atribuindo-lhe o direito de explorar, em regime de exclusividade¹, [confidencial].
7. Considerando que a AMAL remeteu todos os elementos relevantes para a análise da questão em apreço e, consequentemente, estar a AMT em condições de realizar a Análise Económica Simplificada (AES) requerida e emitir o respetivo Parecer Prévio

¹ Cláusula 5ª do Contrato de Concessão

Vinculativo, cumpre proceder em conformidade, nos termos do disposto no n.º 7 do já citado artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.

8. A emissão deste parecer prévio vinculativo inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os estatutos da AMT (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.
9. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, designadamente: 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 a defesa do interesse dos operadores económicos; monitorizar e acompanhar as atividades do mercado da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais e; avaliar as políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.
10. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se, também, no âmbito da reforma estrutural consubstanciada no Decreto-Lei n.º 140/2019, 18 de setembro², que veio colmatar “falhas de regulamentação”³ no que se refere aos serviços designados por “Expresso”, uma vez que a legislação em vigor até a data não oferecia um referencial claro de atuação, especialmente para novos operadores que quisessem aceder ao mercado nacional.⁴
11. Considerando o antedito, cabe à AMT, entre outras competências, a realização de uma AES⁵ para aferir se o equilíbrio económico de um contrato de serviço público pode ser comprometido pelo Serviço Expresso e emitir o respetivo parecer prévio vinculativo, o qual pode indicar o deferimento, indeferimento ou deferimento com restrições ao modelo de exploração⁶.

² https://www.amt-autoridade.pt/media/2138/comunicado_de-imprensa_18set2019.pdf

³ Do Novo Paradigma Regulação-Regulamentação no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes - Melhor Legislação para uma Melhor Regulação - Da Legislação complementar do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1770/melhor-legislação-para-uma-melhor-regulação.pdf>

⁴ Bem como algumas questões relativas ao acesso equitativo e não discriminatório, por parte dos operadores do transporte rodoviário de passageiros, aos Interfaces de Transporte Público de Passageiros, incluindo Terminais Rodoviários.

⁵ Cfr. artigo 4.º, n.º 7 do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.

⁶ Bem como: (i) Supervisionar as regras de formação de preços; (ii) Ser instância de recurso quanto a decisões dos operadores de interfaces/terminais rodoviários que não garantam o acesso em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes - aos operadores de serviços de transporte público de transporte de passageiros; (iii) Verificar a legalidade e transparência de cláusulas contratuais gerais e transparência de informação, no sentido da proteção dos direitos dos passageiros.

12. Neste contexto, foi aprovado o Regulamento n.º 973/2021, de 16 de novembro⁷ (Regulamento n.º 973/2021), que estabelece os procedimentos e os critérios adotados pela AMT para realizar a AES destinada a determinar se um serviço público de transporte rodoviário de passageiros Expresso ou um serviço público de transporte rodoviário de passageiros de cabotagem, complementar a um serviço internacional, compromete o equilíbrio económico de um serviço público de transporte de passageiros abrangido por um contrato de serviço público existente ou em processo de contratualização, nos termos previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.

II - DO ENQUADRAMENTO

13. No âmbito do presente procedimento e na sequência da apresentação pela [confidencial] ao IMT, no dia 12 de junho de 2024, do Pedido de alteração das condições de exploração do serviço expresso "LISBOA – FARO" objeto da autorização de serviço expresso [confidencial] com paragem em Albufeira, foram desenvolvidas diversas diligências, sejam de carácter "regular" tal como definidas na legislação vigente, como outras já decorrentes da análise realizada pela AMT e que, sinteticamente se indicam:

- O IMT notificou a AMAL em 31.03.2025, do requerimento apresentado pela [confidencial] para alteração das condições de exploração do Serviço Expresso em apreço, solicitando-lhe simultaneamente o respetivo parecer.
- Na sequência da notificação do IMT, a AMAL, em 05.05.2025, solicitou à AMT a elaboração de uma AES, no dia 28 de fevereiro, nos seguintes termos:

[confidencial]

- Após verificação da documentação, a AMT, em 07.05.2025, notificou a AMAL nos seguintes termos:

"Na sequência do e-mail infra esclarecemos que, por forma a que a AMT possa dar seguimento a um pedido de análise económica simplificada, é necessário que o mesmo seja instruído nos moldes do Anexo 1 ao Regulamento AMT n.º 973/2021, de 16 de novembro, contemplando toda a informação requerida.

Mais se informa que o pedido apresentado não se encontra instruído com os elementos mínimos indispensáveis à sua apreciação, pelo que apenas será

⁷ Publicado no Diário da República n.º 222/2021, Série II, de 16 novembro de 2021

*considerado como efetivamente submetido após a receção dos referidos elementos, **continuando a correr o prazo de 30 dias previsto no n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei 140/2019 de 18 de setembro**”;*

- Por correio eletrónico de 15.05.2025, a AMAL remeteu à AMT a informação e documentação necessária a habilitar a realização da AES requerida.
- Entretanto, em 28.05.2025, por correio eletrónico⁸ a AMT solicitou à [confidencial] esclarecimentos relativos às condições de exploração do serviço, nomeadamente quanto à repartição atual de passageiros nos percursos Lisboa – Albufeira e Lisboa – Faro e à existência de reservas para o par origem/destino Albufeira-Faro.
- A [confidencial] remeteu os esclarecimentos⁹ em 06.06.2025, expressando que:

[confidencial]

14. Estabelece o n.º 7 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, que:
“No prazo de 15 dias após receção de todos os elementos relevantes, a AMT emite parecer prévio vinculativo, incluindo a análise económica simplificada, podendo este parecer indicar o deferimento, indeferimento ou deferimento com restrições ao modelo de exploração.”
15. Nos termos do artigo 7.º do Regulamento n.º 973/2021, a AMT pode solicitar todas as informações ou esclarecimentos que considere essenciais ou relevantes para a realização da AES.
16. Tendo em conta o carácter fundamental dos documentos solicitados em sede de pedido de esclarecimentos, como sejam os critérios de formação de preços, os horários e as paragens já efetuadas e a efetuar, que impactam, diretamente, na análise, apenas depois de reunidos esses elementos foi possível proceder à elaboração do presente parecer.
17. Nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 973/2021, compete à AMT avaliar se o equilíbrio económico de um ou mais contratos de serviço público é suscetível de ser comprometido pela exploração de serviços expresse num determinado itinerário, tendo por referência a metodologia de AES constante do Anexo 2 ao referido Regulamento.

⁸ Saída n.º AMT/2025/2384

⁹ Entrada n.º AMT/2025/19929

18. A AES analisa a existência de direitos exclusivos suscetíveis de ser violados pela exploração do Serviço Expresso, bem como os impactos potenciais deste serviço sobre o serviço público, na ótica do Operador de Serviço Público e na ótica da Autoridade de Transportes.
19. De acordo com o “*Modelo de requerimento de análise económica simplificada*” devem ser apresentados todos os elementos relevantes relativos ao Serviço Expresso e ao serviço público abrangido por contrato, para permitir a análise de (i) direitos exclusivos, concorrência e substituíbilidade e (ii) Estimativa simplificada de impactos no serviço público.

III - DO PARECER

20. A Análise Económica Simplificada segue as seguintes fases:
 - Fase 1 - Direitos Exclusivos, Concorrência e Substituíbilidade
 - Fase 2 – Estimativa Simplificada de Impactos no Serviço Público
21. O resultado da primeira fase determina o prosseguimento para a fase subsequente ou, em alternativa, a conclusão da Análise Económica Simplificada.

Fase 1 – Direitos Exclusivos, Concorrência e Substituíbilidade

22. Na Fase 1, a AMT pode concluir por uma das seguintes hipóteses:
 - a) Não existem direitos exclusivos atribuídos ao Operador de Serviço Público que impeçam a exploração do Serviço Expresso;
 - b) Existem direitos exclusivos atribuídos ao Operador de Serviço Público que abrangem os itinerários a explorar pelo Serviço Expresso. Porém, o parecer da AMT poderá indicar o deferimento com restrições do modelo de exploração do Serviço Expresso (designadamente a não comercialização de títulos de transporte relativos ao transporte de passageiros entre determinadas origens e destinos, a não exploração em determinados períodos horários e/ou dias-tipo, a não comercialização de determinados segmentos de títulos de transporte e/ou outras restrições), por forma a não colocar em causa os direitos exclusivos atribuídos ao Operador de Serviço Público;
 - c) A exploração pelo Serviço Expresso violaria os direitos exclusivos atribuídos ao Operador de Serviço Público, não sendo passível de determinação de restrições que permitam a sua viabilização.

23. Caso a AMT conclua pela hipótese c), o parecer indicará o indeferimento do modelo de exploração do Serviço Expresso, dando-se por concluída a Análise Económica Simplificada.
24. Nas restantes hipóteses, a Análise Económica Simplificada prossegue para a Fase 2.
25. Ora, as linhas anteriormente identificadas são exploradas pelo operador[confidencial] -
26. De acordo com a documentação apresentada e/ou disponível publicamente, o serviço em causa já é explorado atualmente pela [confidencial], sendo a única modificação agora requerida a alteração dos preços praticados.
27. Embora não sendo objeto desta análise, uma vez que, como mencionado, não é parâmetro objeto da alteração pretendida, considera-se apropriado referir que se está perante dois serviços com diferentes pressupostos, pois enquanto o operador do serviço público com OSP efetua diversas paragens intermédias entre Albufeira e Faro o serviço da [confidencial] é direto entre esses dois pontos, o que releva no tempo de percurso que é significativamente mais baixo, com impacto na atratividade do percurso para os potenciais passageiros desse mesmo percurso.
28. Contudo, aquela potencial atratividade conjugada com a redução do preço, isto é, a alteração requerida às condições de exploração autorizadas, reforça significativamente a atratividade do serviço expresso para o percurso total, com potenciais consequências para o serviço com OSP.
29. No âmbito daquele contrato em que o operador é remunerado pela bilhética (recebendo, também, compensações por obrigações de serviço público), a referida linha destina-se a garantir ligações de âmbito local, municipal, intermunicipal e inter-regional para deslocações de interesse geral e necessidades quotidianas da população, enquanto o Serviço Expresso se destina a assegurar ligações diretas e semidiretas interurbanas.
30. Neste contexto, não é despidendo considerar que a alteração requerida ao modelo de exploração do serviço expresso, introduzirá concorrência acrescida ao serviço público com OSP, no par origem/destino Albufeira - Faro.
31. Contudo e como decorre do quadro legal vigente, apenas é considerado que o serviço expresso coloca em causa o equilíbrio contratual do serviço com OSP se o seu impacte económico, determinado nos termos do Regulamento n.º 973/2021, atingir os valores

definidos como critério-chave, pelo que há que avançar para a fase seguinte do procedimento.

Fase 2 - Estimativa simplificada de impactos no Serviço Público

Considerações prévias

32. Como anteriormente mencionado, a AMAL apresentou o requerimento de AES e as tabelas previstas no Regulamento n.º 973/2021, apresentando-se em seguida as considerações e pressupostos assumidos, reforçando-se uma vez mais que se está perante uma alteração às condições de exploração – alteração do preço – de um serviço já autorizado e em exploração, constituindo-se esta como a condição primordial para a avaliação do impacto nos serviços com OSP. Nos pontos seguintes abordam-se, sumariamente, estes aspetos mais impactantes.

Análise do número de paragens previstas nos serviços

33. Procedeu-se ainda à análise do número de paragens previsto nos serviços propostos pelo operador de serviço público e pelo operador pretendente [confidencial], evidenciando:
- 33.1. O Serviço Expresso proposto pela [confidencial] não tem qualquer paragem intermédia entre Albufeira e o seu término em Faro, permitindo um tempo de percurso de 40 minutos;
- 33.2. As linhas [confidencial] serviço com OSP, têm várias paragens intermédias, o que aumenta o tempo de percurso com possível impacto na atratividade do percurso completo, uma vez que tem um tempo de percurso total que pode ser superior a 90 minutos (dependendo da linha e do horário).
- 33.3. A linha [confidencial] oferece um serviço diferente, mais próximo dos serviços expresso e tem um tempo de percurso total de 60 minutos. A diferença para o serviço expresso decorre da existência de 3 paragens intermédias já na área urbana de Faro.
- 33.4. Todos os serviços se realizam diariamente, incluindo sábados domingos e feriados, excepto a [confidencial] do serviço com OSP.

Cálculos de risco de perda de procura e receita

34. O cálculo de risco de perda de procura e de receita, foi determinado a partir de alguns fatores que podem sugerir o risco em que incorrem as linhas de transporte público e a

rede com serviço público que as engloba, tendo a AMAL considerado o itinerário e horários que o serviço público de transporte de passageiros com OSP serve e que o Serviço Expresso também pretende explorar em cabotagem, bem como a frequência, o conforto e a localização das paragens.

35. Para além daqueles, considerou outros dois fatores que influenciam a decisão do passageiro para a escolha dos serviços oferecidos (o expresso e o público), nomeadamente, o custo e o tempo da viagem.
36. É de salientar que o fator tempo releva essencialmente para os passageiros que pretendem realizar o percurso total, uma vez que o serviço expresso não serve localidades intermédias.
37. As alterações ao tarifário requeridas, configuram uma baixa significativa nos preços praticáveis e são expostas nas figuras seguintes:

37.1. Tarifário tal como definido na autorização atual.

[confidencial]

37.2. Novo tarifário requerido.

[confidencial]

38. Constata-se a fixação de preços máximos inferiores aos anteriormente definidos, bem como a fixação de valores mínimos reduzidos, sobretudo se comparados com os valores praticados pelo serviço público com OSP para bilhetes simples para o percurso Albufeira – Faro.
39. É neste contexto que poderá haver transferência de passageiros do serviço com OSP para o serviço expresso, embora naturalmente limitada à capacidade disponível nos veículos utilizados no referido serviço, isto é, a diferença entre a lotação máxima do veículo e o número de passageiros que realizam o percurso total Lisboa – Faro.

Análise Económica Simplificada (AES)

40. Realizada a AES relativamente à alteração requerida às condições de exploração autorizadas para o Serviço Expresso Lisboa – Faro, com paragem intermédia em Albufeira, possibilitando o percurso singular Albufeira - Faro, verifica-se o seguinte:

40.1. Impactos no Operador de Serviço Público (Ponto 2.1 do Anexo 2 do Regulamento n.º 937/2021);

[confidencial]

40.2. Encargos líquidos para a AT (Ponto 2.2 do Anexo 2 do Regulamento n.º 937/2021): não são identificados impactos quantificáveis nos encargos líquidos para a AT.

41. Em síntese, tendo por base a informação fornecida pela AMAL e pela [confidencial] s, bem como a documentação referente ao Serviço Expresso proposto e no que se refere a percursos, horários, procura e receitas, admitindo-se como válidos e coerentes os pressupostos considerados pela AMAL na sua análise, pode concluir-se que:

41.1. O limiar de 2% indicado no ponto 2.1 do Anexo 2 do Regulamento n.º 973/2021, não é atingido, pelo que, com base nos pressupostos considerados, a alteração das condições de exploração do Serviço Expresso requerida não é suscetível de colocar em causa a viabilidade económico-financeira do Serviço Público, na ótica do Operador de Serviço Público, tal como definido na legislação e quadro regulamentar aplicáveis.

41.2. Também não é atingido o limiar indicado no ponto 2.2 do Anexo 2 do mesmo Regulamento da AMT, pelo que se considera que, com base nos pressupostos considerados, a alteração das condições de exploração do Serviço Expresso requerida não é suscetível de colocar em causa a viabilidade económico-financeira do Serviço Público, na ótica da Autoridade de Transportes.

41.3. Independentemente do mencionado reforça-se que os impactos acima identificados não são cumulativos, valorizando-se e produzindo efeitos cada um de *per se*, resultando que a exploração do Serviço Expresso é considerada como sendo suscetível de colocar em causa a viabilidade económico-financeira do Serviço Público sempre que um daqueles limiares é excedido.

IV - DAS CONCLUSÕES

42. Nos termos do artigo 5.º do Regulamento n.º 973/2021, compete à AMT avaliar se o equilíbrio económico de um ou mais contratos de Serviço Público é suscetível de ser comprometido pela exploração de Serviços Expresso num determinado itinerário, tendo por referência a metodologia de AES constante do Anexo 2 ao Regulamento.

43. A AES analisa a existência de direitos exclusivos suscetíveis de serem violados pela exploração do Serviço Expresso, bem como os impactos potenciais deste serviço sobre o Serviço Público, na ótica do Operador de Serviço Público e na ótica da Autoridade de Transportes.
44. À luz dos resultados da AES realizada, a AMT emite o parecer prévio vinculativo previsto no n.º 7 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, o qual pode indicar: (i) O deferimento do modelo de exploração do Serviço Expresso; (ii) O indeferimento do modelo de exploração do Serviço Expresso; (iii) O deferimento com restrições do modelo de exploração do Serviço Expresso.
45. Neste quadro, a alteração das condições de exploração do Serviço Expresso proposto pela [confidencial] entre Lisboa e Faro com paragem intermédia em Albufeira, não se afigura colocar em causa a viabilidade económica e financeira do serviço público, em razão de cumprir os limiares definidos para a AES, nos termos em que são estabelecidas no Regulamento n.º 973/2021, pelo que, nesta perspetiva, o efeito dos seus impactos no serviço público titulado pela AMAL, reúne as condições para o deferimento da alteração requerida ao respetivo modelo de exploração.
46. Mais se expressa que, tendo em consideração o facto de o Serviço Expresso proposto¹⁰ ultrapassar o par origem/destino Albufeira – Faro, a presente AES e este parecer incidem apenas sobre este mesmo par origem destino e sobre a alteração requerida ao modelo de exploração.
47. Assim, nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, do n.º 7 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, e do Regulamento n.º 973/2021, o parecer da AMT relativamente à alteração das condições de exploração do serviço de transporte rodoviário de passageiros Expresso entre Lisboa e Faro, objeto da [confidencial], é favorável, advertindo-se que qualquer alteração posterior terá de ser analisada à luz das disposições legais e regulamentares referidas no presente parecer.

Lisboa, em 03 de julho de 2025.

¹⁰ Lisboa- Albufeira - Faro.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino