

PARECER N.º 84/AMT/2025

[versão não confidencial]

I – ENQUADRAMENTO

1. Em 12 de novembro de 2024 vieram vários operadores de transportes da Área Metropolitana do Porto, a saber: [confidencial], solicitar à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) a emissão de parecer quanto ao alegado **incumprimento legal e contratual, por parte da AMP** em aceitar a pretensão dos operadores de proceder à **atualização de tarifas do serviço público e compensação unitária do valor da compensação quilómetro**, bem como dos procedimentos a adotar.
2. Analisados os cinco contratos de prestação de serviço público de transporte rodoviário de passageiros da AMP, que foram precedidos de concurso público, considerou-se, através do N/ofício 8183-CA/2024, de 4 de dezembro, enviado aos operadores e à Transportes Metropolitanos do Porto (TMP), que as respetivas disposições eram esclarecedoras, sem prejuízo do previsto no Código dos Contratos Públicos (CCP).
3. Foram enunciadas as seguintes disposições:
 - Cláusula 15.^a: As partes devem cumprir a legislação e regulamentos em matéria de títulos de transporte;
 - Cláusula 16.^a: O tarifário a aplicar e o **regime da respetiva atualização**, de acordo com a **Portaria n.º 298/2018**, encontram-se definidos no **Anexo VI ao Caderno de Encargos**;
 - Cláusula 42.^a: **O preço unitário por quilómetro é objeto de atualização anual em função do valor máximo da taxa de atualização tarifária**; os operadores têm direito a 25% da receita tarifária, sendo estas as contrapartidas pecuniárias devidas pelo cumprimento do Contrato e das obrigações de serviço público nele previstas, sem prejuízo das deduções ou acréscimos à remuneração e partilha de benefício;
 - Cláusula 45.^a: Verificando-se um **aumento de gastos ou diminuição de rendimentos** que alterem os pressupostos contratuais, nos termos previstos no Caderno de Encargos, poderá haver lugar à **reposição do equilíbrio económico-financeiro** do Contrato. Os referidos **impactos devem ser alegados e**

fundamentados pelos operadores e o resultado deve advir de **negociação entre as Partes**;

- Cláusula 48.^a: O Contraente Público pode determinar alterações ao Contrato, sem prejuízo da avaliação da reposição do equilíbrio económico-financeiro do Contrato;
 - Cláusula 52.^a: Em caso de incumprimento de obrigações das partes, deve existir notificação para cumprir num prazo razoável.
4. Face ao exposto, foi considerado estarmos perante matérias que devem ser **articuladas entre as partes**, no âmbito da execução contratual, cabendo às mesmas a objetivação dos factos e do direito aplicável.
 5. Apenas após a realização de tais procedimentos poderia esta Autoridade pronunciar-se, seja em sede de emissão de parecer prévio vinculativo quanto a eventuais alterações promovidas aos contratos em vigor, seja em sede de fiscalização do cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais.
 6. Foi também referido que, designadamente no âmbito da elaboração, pelas autoridades de transportes, dos relatórios anuais de execução de obrigações de serviço público, nos termos do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, e nos quais os operadores devem colaborar, tem sido recomendação da AMT que os contratos de serviço público sejam regularmente avaliados quanto à sua adesão à realidade, em todas as dimensões relevantes, como sejam a sua sustentabilidade ou desempenho operacional.
 7. Em 27 de julho de 2025, vieram novamente os referidos operadores apresentar um requerimento à AMT referindo que:
 - Mantém-se a **situação de impasse** volvidos que estão mais de **8 meses**;
 - Os operadores pretendem uma reunião com a presença de um representante de cada um dos Operadores da UNIR e eventualmente com a TMP, no sentido de avaliar com celeridade a situação e as suas formas de resolução;
 - Solicitam a **confirmação do entendimento dos Operadores** relativamente à **Atualização Tarifária e à Compensação Unitária por Quilómetro**;
 - Por uma questão de simplificação e clareza, recorreu-se a um exercício simples, tendo por base um valor inicial de € [confidencial], e aplicação da TAT definida para os anos de 2022 e 2023;

[confidencial],

8. Mais foi referido que a pretensão dos Operadores visa assegurar uma aplicação correta do mecanismo legal de atualização tarifária, por forma a garantir que este cumpre a finalidade para a qual foi criado.
9. Nesta sequência, a AMT remeteu o N/Ofício 3880-CA/2025 de 5 de agosto aos operadores, considerando que, para avaliar a situação de forma objetiva e rigorosa, seria necessário o envio da especificação dos impactos económico-financeiros da não atualização solicitada, bem como outras considerações que fossem entendidas por necessárias e relevantes.
10. Mais foi colocada à consideração, a eventual submissão da questão a mediação e conciliação desta Autoridade, nos termos do Regulamento n.º 565/2018, de 21 de agosto.
11. Na mesma data, foi remetido o N/ofício 3881-CA/2025, de 5 de agosto à TMP, considerando que para que a AMT possa avaliar a situação, de forma objetiva e rigorosa, seria necessário:
 - Esclarecer as diligências desenvolvidas na sequência do N/ofício 08183-CA/2024 de 04-12-2024;
 - Envio de relatórios de execução contratual elaborados pelo(s) gestor(es) do(s) contrato(s);
 - Envio dos relatórios anuais de execução de obrigações de serviço público, nos termos do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março;
 - Outras considerações que fossem entendidas por necessárias e relevantes;
 - Mais foi colocada à consideração a eventual submissão da questão a mediação e conciliação desta Autoridade, nos termos do Regulamento n.º 565/2018, de 21 de agosto.
12. Posteriormente, vieram os operadores, a 3 de setembro de 2025, remeter diversas considerações à AMT nos seguintes termos:

[confidencial]

13. Tal como solicitado, os operadores signatários apresentaram, e de forma agregada, os impactos económicos resultantes da não atualização, por parte da TMP, dos valores da TAT para os anos de 2022 e 2023.

- *“Para a estimativa do défice em causa, foram considerados os valores da TAT definidos pela AMT para cada um destes anos, aplicando-os a partir de 1 de janeiro de cada ano, nos termos da Portaria n.º 298/2018. - com base no défice calculado para o primeiro ano do contrato, o valor foi projetado para os 7 anos do contrato a preços de 2023.*
- *O valor total estimado para os cinco Operadores do Serviço Público de Transporte de Passageiros da Área Metropolitana do Porto (AMP) é de [confidencial], € [confidencial]. Este valor divide-se pelos diferentes operadores, conforme o quadro infra.*

Quadro 1 - Estimativa do valor do défice por Operador, devido à não atualização da TAT, por parte da TMP, nos anos de 2022 e 2023

[confidencial],

Quadro 2 - Projeção do défice por Operador, devido à não atualização da TAT, por parte da TMP, para os 7 anos do contrato.

[confidencial],

(*)A este cálculo acrescerá sempre qualquer incremento de kms nos diferentes lotes ao longo dos anos, bem como bonificações relacionadas com avaliação de desempenho.

14. Acrescentaram ainda que:

[confidencial]

15. Mais referem que:

[confidencial]

16. Por ofício de 18 de setembro de 2025 (370/2025) veio a TMP tecer as seguintes considerações:

[confidencial]

17. Quanto ao *“Envio de relatórios de execução contratual elaborados pelo gestor de contrato”* é esclarecido que *“São produzidos dois tipos de relatório relativos a cada lote/contrato. Sempre que possível, um relatório com o **resumo da execução do contrato** para acompanhamento mensal da TMP e dos municípios que são servidos por cada lote/operador. Um **relatório mensal com a informação relativa aos serviços validados pela TMP** e que serve de base à remuneração mensal devida ao operador pelos quilómetros realizados no âmbito do contrato. Envia-se, em anexo, a título de*

exemplo, os relatórios relativos ao lote 3 do mês de julho de 2025. Caso a AMT entenda pertinente, poderão ser enviados relatórios relativos a outros lotes ou períodos.”

18. Quanto ao “envio de relatórios anuais de execução de obrigações de serviço público, nos termos do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março”, é esclarecido que “os relatórios solicitados são enviados anualmente para a AMT, e seguem igualmente em anexo”.
19. Finalmente, refere a TMP que “a TMP ressalva que se encontra disponível para proceder à resolução destas questões, seguindo, naturalmente as regras contratuais e os trâmites legais a aplicar.”
20. De todas as comunicações, não resulta a manifestação de interesse/concordância, por parte da TMP ou dos operadores, quanto à eventual submissão da questão a mediação e conciliação desta Autoridade, nos termos do Regulamento n.º 565/2018, de 21 de agosto.

II – DA ANÁLISE

21. De acordo com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho que aprova o Regime jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP):
 - Artigo 4.º, n.º 1: constituem **atribuições das autoridades de transportes** a definição dos objetivos estratégicos do sistema de mobilidade, o planeamento, a organização, a operação, a atribuição, a **fiscalização**, o investimento, o **financiamento**, a divulgação e o desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados;
 - Artigo 4.º, n.º 2: Para prossecução das suas atribuições, as autoridades de transportes têm as seguintes competências, entre outras: **fiscalização** e **monitorização** da exploração do serviço público de transporte de passageiros;
 - Artigo 42.º, n.º 1: A **exploração do serviço público** de transporte de passageiros, ao abrigo do disposto no RJSPTP, está sujeita à **supervisão e fiscalização** das autoridades de transportes competentes, as quais podem promover, nesse âmbito, as auditorias tidas por convenientes, nos termos da lei;

- Artigo 42.º, n.º 1: No âmbito das suas atribuições de supervisão e fiscalização, as autoridades de transportes competentes supervisionam e fiscalizam a atividade do operador de serviço público em tudo o que respeite à exploração dos serviços e sua conformidade com o disposto no RJSPTP e na demais regulamentação aplicável, bem como, se aplicável, o **cumprimento do disposto nos contratos de serviço público** em que se funda a exploração do serviço público de transporte de passageiros;
 - Artigo 42.º, n.º 7: **Podem ainda fiscalizar o cumprimento** das disposições do presente RJSPTP e da sua regulamentação, nos termos das respetivas atribuições e competências, entre outras entidades, **a AMT**;
 - Artigo 46.º: “1 - *Constituem contraordenação, punível com coima, as seguintes infrações: b) O incumprimento das obrigações de serviço público, tal como definidas no contrato ou nos termos do artigo 23.º; g) O incumprimento das regras relativas ao sistema tarifário aplicáveis aos operadores de serviço público, previstas no artigo 40.º e na respetiva regulamentação*”.
 - Artigo 48.º n.º 1: A instauração e instrução dos **processos de contraordenação compete à AMT**;
 - Artigo 48.º n.º 3: As autoridades de transportes transmitem à AMT os factos subsumíveis aos tipos contraordenacionais previstos, imediatamente após tomarem conhecimento da sua verificação, e colaboram na instrução do processo contraordenacional;
22. Estipula o Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no n.º 1 do artigo 5.º que para garantia da realização da missão prevista no artigo 1.º, são atribuições da AMT:
- “a) **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, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional, de acordo com os presentes estatutos e demais legislação aplicável;
 - e) **Assegurar os mecanismos de acompanhamento e avaliação dos níveis de serviço e de funcionamento dos mercados**, das empresas nos setores regulados

e na economia em geral, bem como de supervisão do cumprimento de objetivos económico-financeiros, quando tal for definido por instrumentos legais ou contratuais;

- *p) **Monitorizar e acompanhar as atividades** dos mercados do setor marítimo-portuário, da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais e marítimos, auscultando as entidades relevantes nos diferentes modos;*
- *r) **Instaurar e instruir processos de inquérito e levantar autos de contraordenação da competência da AMT e aplicar as respetivas coimas, custas processuais e sanções acessórias***”

23. Nos termos do n.º 2 do artigo 5.º, são atribuições da AMT em matéria de mobilidade, transportes terrestres e infraestruturas rodoviárias:

- *“f) **Fiscalizar o cumprimento das obrigações pelos operadores dos setores regulados, bem como o cumprimento por parte das concessionárias e subconcessionárias das respetivas obrigações legais, regulamentares e contratuais;***
- *k) **Analisar as reclamações dos utilizadores e os conflitos que envolvam os operadores, nomeadamente, apreciando-os, promovendo a conciliação entre as partes, em termos processuais simples, expeditos e tendencialmente gratuitos;***
- *m) **Exercer as demais funções previstas noutros instrumentos legais ou contratuais, designadamente nos contratos de concessão e subconcessão da infraestrutura rodoviária.**”*

24. Nos termos do artigo 34.º para o desempenho das suas atribuições, a AMT possui poderes de regulação, de regulamentação, de supervisão, de defesa da concorrência, de fiscalização e sancionatórios, nos termos dos estatutos e da lei-quadro das entidades reguladoras:

- *N.º 2, alínea b) **“Emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”;***

- N.º 3, alínea b) **“Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais”;**
 - N.º 5, alínea a) **“Fiscalizar e auditar a aplicação de leis e regulamentos e demais normas aplicáveis às atividades sujeitas à sua jurisdição e proceder às necessárias inspeções e inquéritos, tendo em vista apurar determinados factos;**
 - N.º 5, alínea c) **“Aplicar penalidades e determinar a aplicação de sanções contratuais às entidades reguladas;**
 - N.º 5, alínea d) **“Instruir e decidir os processos de contraordenação, nos termos dos presentes estatutos e demais legislação que lhe atribua essa competência”;**
 - N.º 5, alínea e) **“Aplicar sanções de natureza administrativa, em conformidade com os presentes estatutos e demais legislação que lhe atribua esta competência”;**
25. Nos termos do n.º 1 do artigo 35.º **“a AMT efetua inspeções, auditorias, sindicâncias e inquéritos, em execução de planos de inspeções previamente aprovados e sempre que se verificarem circunstâncias que indiquem perturbações no respetivo setor de atividade”.**
26. Nos termos do n.º 1 do artigo 37.º **“Sempre que as investigações realizadas indicarem que os atos que são objeto do processo estão na iminência de provocar um prejuízo grave e irreparável ou de difícil reparação para o setor regulado ou para os utentes do serviço público, a AMT pode ordenar preventivamente a imediata suspensão da prática dos referidos atos ou quaisquer outras medidas provisórias necessárias à imediata reposição do cumprimento das leis ou regulamentos aplicáveis que se mostrem indispensáveis ao efeito útil da decisão a proferir em processo instaurado ou a instaurar.”**
27. Nos termos do artigo 46.º **“estão sujeitas aos poderes da AMT, nos termos dos presentes estatutos e demais legislação aplicável, todas as empresas e outras entidades que exercem atividades económicas no âmbito da mobilidade, dos transportes terrestres, fluviais, marítimos, ferroviários e respetivas infraestruturas”.**
28. No que se refere aos contratos, importa destacar as seguintes cláusulas:

- Cláusula 1.^a: **“Ano contratual – cada período contratual a contar do primeiro período de funcionamento normal ou do dia que lhe corresponda em cada ano de execução contratual” (...)** **“Operação – o conjunto de prestações e atividades acessórias para a execução dos serviços de transportes de passageiros nos termos e condições previstos no caderno de encargos e no presente contrato” (...)** **Período de funcionamento normal – o período da execução do contrato que decorre entre o dia seguinte ao termo do período de transição e a data da extinção do contrato, qualquer que seja a causa dessa extinção (...)** **Período de transição – o período de execução do contrato que decorre durante os primeiros 6 (seis) meses de vigência do contrato”.**
- Cláusula 3.^a: **“Em tudo em que o Contrato seja omissivo, aplica-se o disposto no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no RJSPTP, no Código dos Contratos Públicos, e na demais legislação aplicável e vigente em cada momento” e “Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, a interpretação do presente Contrato deve ser norteadada pela prossecução do interesse público relativo à continuidade, regularidade, estabilidade e sustentabilidade da prestação do serviço público de transporte de passageiros objeto deste Contrato.”;**
- Cláusula 6.^a: **“O presente contrato produz efeitos a partir das 00h00m do primeiro dia do mês seguinte àquele em que o cocontratante é notificado pelo contraente público a emissão do visto prévio pelo Tribunal de Contas”;**
- Cláusula 15.^a: **“O disposto no número anterior não prejudica o dever de as Partes cumprirem a legislação e os regulamentos em vigor em matéria de títulos de transporte, designadamente a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, devendo, entre outros, disponibilizar os passes sociais impostos por lei ou regulamento”;**
- Cláusula 16.^a: **“O tarifário a aplicar pelo Cocontratante e o regime da respetiva atualização encontram-se definidos no Anexo VI ao Contrato.”**
- Cláusula 29.^a: **“Cocontratante obriga-se, durante todo o período de vigência do Contrato, a prestar por iniciativa própria as seguintes informações ao Contraente Público (...) Relatórios anuais com todas as informações desagregadas (por linha) previstas no anexo ao Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, da AMT, por**

referência às atividades objeto do Contrato e a outras atividades desenvolvidas pelo Cocontratante.”

- Cláusula 35.^a: *“A fiscalização do Contrato pelo Contraente Público **não dispensa a sujeição das atividades objeto do presente Contrato à fiscalização, nos termos da lei, por outras entidades com competência na matéria, designadamente pela AMT no exercício da sua competência de regulação e fiscalização nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.**”;*
- Cláusula 36.^a: *“1 - O gestor do Contrato tem, entre outras indicadas no seu despacho de nomeação e no Contrato, as seguintes competências: a) Verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares do Cocontratante ; b) Assegurar a ligação quotidiana entre o Cocontratante e o Contraente Público; c) Elaborar relatórios, a remeter ao Contraente Público, com a periodicidade por este indicada, sobre o desempenho do Cocontratante; e d) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias. 2 - O Cocontratante obriga-se a cooperar com o gestor do Contrato e/ou com a Comissão na prossecução das atividades de acompanhamento que estes têm a seu cargo, atuando de boa fé e sem reservas, não podendo invocar o sigilo comercial como causa de rejeição de colaboração. 3 - Caso o gestor do Contrato detete desvios, defeitos ou outras anomalias na execução do Contrato, pode determinar ao Cocontratante que adote as medidas que, em cada caso, se revelem adequadas à sua correção.”*

29. Estabelece a Cláusula 42.^a do contrato o seguinte:

1. *“Como contrapartida pela execução integral do presente Contrato, **a partir do início do Período de Funcionamento Normal**, o Cocontratante tem direito a receber do Contraente Público:*

- a) *Uma **remuneração mensal**, acrescida do IVA à taxa legalmente aplicável, calculada nos termos seguintes, sem prejuízo dos ajustamentos nos termos do n.º 4:*

$$R(n) = P * K(n)$$

Sendo:

R(n): o valor da remuneração mensal devida ao Cocontratante respeitante ao mês n;

P: o preço unitário por quilómetro de 1,49 € (um euro e quarenta e nove cêntimos), sem prejuízo da possibilidade de atualização anual nos termos do nº 2; e

K(n): o valor de produção quilométrica mensal previsto para o mês n no Anexo III ao Contrato (sem consideração de quaisquer alterações ao longo da vigência do Contrato), em função do respetivo número de dias úteis, sábados, domingos e feriados desse mês, calculado através do produto do número de Serviços pela respetiva extensão;

- b) **25 (vinte e cinco)% da receita tarifária proveniente da venda dos títulos intermodais do Sistema Intermodal Andante** (cuja configuração vigente à data de lançamento do concurso está prevista no Anexo VI ao Contrato) recolhida, repartida e imputada mensalmente pelo TIP à Prestação de Serviços nos termos previstos no Anexo X ao Contrato, líquida de comissões, incluindo a receita associada aos bilhetes de assinatura nos termos do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, e as **compensações devidas pela prática dos descontos referidos no Anexo VI ao Contrato**, acrescida do IVA à taxa legalmente aplicável;
- c) **25 (vinte e cinco) % da receita tarifária proveniente da venda dos bilhetes de bordo Andante** (cuja configuração vigente à data de lançamento do concurso está prevista no Anexo VI ao Contrato), cobrada diretamente aos Utentes pelo Cocontratante em nome do Contraente Público, acrescida do IVA à taxa legalmente aplicável.
2. **O preço unitário por quilómetro referido na alínea a) do número anterior é objeto de atualização anual em função do valor máximo da TAT previsto na Portaria nº 298/2018, de 19 de novembro, ou, quando seja o caso, em função da atualização tarifária extraordinária que seja determinada pelo Contraente Público nos termos do artigo 8.º da Portaria nº 298/2018, de 19 de novembro.**
3. **O risco de procura associado à percentagem da receita tarifária prevista nas alíneas b) e c) do n.º 1 corre por conta do Cocontratante.**
4. **Caso, por força do disposto nas Cláusula 11.ª, Cláusula 12.ª, Cláusula 14.ª ou por força de alguns desvios dos percursos constantes dos Planos de Operação,**

o Cocontratante realize, no mês n , um número de quilómetros diferente do valor de $K(n)$ referido na alínea a) do n.º 1, a remuneração mensal devida ao Cocontratante calculada nos termos da alínea a) do n.º 1 é objeto de ajustamento nos termos seguintes:

- a) Caso o número de quilómetros realizados pelo Cocontratante no âmbito da Prestação de Serviços no mês n seja superior ou inferior ao valor de $K(n)$ referido na alínea a) do n.º 1 em até 1 (um) %, não há lugar a qualquer ajustamento da remuneração;
- b) Caso o número de quilómetros realizados pelo Cocontratante no âmbito da Prestação de Serviços no mês n seja superior ao valor de $K(n)$ referido na alínea a) do n.º 1 em até 10 (dez) %, o valor de $R(n)$ obtido nos termos da alínea a) do n.º 1 deve ser ajustado para o valor correspondente ao resultado da seguinte fórmula:

$$R(n) = P * (O(n) - 0,01 * K(n))$$

Sendo:

$R(n)$: o valor da remuneração mensal devida ao Cocontratante E respeitante ao mês n ; P : o preço unitário por quilómetro mencionado na alínea a) do n.º 1; e

$O(n)$: o número de quilómetros realizados pelo Cocontratante no mês n no âmbito da Prestação de Serviços, cujo cálculo deve ter em conta o disposto no n.º 5;

$K(n)$: o valor de produção quilométrica mensal previsto para o mês n no Anexo III ao Contrato, em função do respetivo número de dias úteis, sábados, domingos e feriados desse mês, calculado através do produto do número de serviços pela respetiva extensão;

5. Caso o número de quilómetros realizados pelo Cocontratante no âmbito da Prestação de Serviços no mês n seja inferior ao valor de $K(n)$, referido na alínea a) do n.º 1 em até 10 (dez) %, o valor de $R(n)$ obtido nos termos da alínea a) do n.º 1 deve ser ajustado para o valor correspondente ao resultado da seguinte fórmula:

$$R(n) = P * (O(n) + 0,01 * K(n))$$

Sendo:

R(n): o valor da remuneração mensal devida ao Cocontratante respeitante ao mês n;

P: o preço unitário por quilómetro mencionado na alínea a) do n.º 1 e no n.º 3;

O(n): o número de quilómetros realizados pelo Cocontratante no mês n no âmbito da Prestação de Serviços, cujo cálculo deve ter em conta o disposto no n.º 5; e

K(n): o valor de produção quilométrica mensal previsto para o mês n no Anexo III ao Contrato (sem consideração de quaisquer alterações ao longo da vigência do Contrato), em função do respetivo número de dias úteis, sábados, domingos e feriados desse mês, calculado através do produto do número de Serviços pela respetiva extensão;

6. *Para o efeito da aplicação do número anterior, não são tidos em conta:*
 - a) *Os quilómetros realizados pelo Cocontratante fora do exercício da Prestação de Serviços;*
 - b) *Os quilómetros realizados na Prestação de Serviços pelo Cocontratante, mas não previstos no Anexo III ao Contrato e nos Planos de Oferta, salvo os que decorram de qualquer autorização expressa do Contraente Público e os que resultem do disposto na Cláusula 12ª;*
 - c) *Os quilómetros dos Serviços que o Cocontratante prestou ou deixou de prestar de acordo com as decisões de ajustamento pontual adotadas pelo Contraente Público termos da Cláusula 13.ª com invocação expressa do artigo 31.º do RJSPTP.*

7. *Nos prazos abaixo indicados, o Contraente Público envia ao Cocontratante a seguinte informação mensal:*
 - a) *O número de quilómetros realizados pelo Cocontratante no âmbito da Prestação de Serviços no mês passado, até ao dia 5 de cada mês;*
 - b) *A identificação de qualquer desvio do valor referido na alínea anterior em face do valor de produção quilométrica mensal previsto no Anexo III ao*

- Contrato (sem consideração de quaisquer alterações a este anexo ao longo da vigência do Contrato), até ao dia 5 de cada mês;*
- c) O valor da remuneração mensal devida ao Cocontratante apurada nos termos da alínea a) do n.º 1, do n.º 2 e do n.º 4, caso haja lugar à sua aplicação, referente ao mês passado, acrescido do IVA à taxa legal aplicável, até ao dia 5 de cada mês;*
 - d) O valor correspondente a 25 (vinte e cinco) % da receita tarifária, proveniente da venda dos títulos intermodais Andante, referida na alínea b) do n.º 1, acrescido do IVA à taxa legal aplicável, após a conclusão do processo de repartição tarifária mencionado no Anexo X ao Contrato;*
 - e) O valor correspondente a 25 (vinte e cinco) % da receita tarifária, proveniente da venda dos bilhetes de bordo Andante, referida na alínea c) do n.º 1, cobrada pelo próprio Cocontratante, acrescido do IVA à taxa legal aplicável, em simultâneo com o envio da informação referida na alínea anterior.*
- 8. O Cocontratante pode pronunciar-se sobre as informações referidas no número anterior, no prazo de 3 (três) dias úteis, a contar da data da respetiva receção.*
- 9. A partir das datas de receção das informações referidas no n.º 6, ou da data de notificação da decisão final do Contraente Público caso o Cocontratante se pronuncie sobre as informações nos termos do número anterior, o Cocontratante pode emitir ao Contraente Público as faturas mensais referentes aos respetivos créditos pecuniários, apurados mediante dedução, à soma dos valores indicados pelo Contraente Público nos termos das alíneas c) e d) do n.º 6 ou ao valor indicado na decisão final do Contraente Público, consoante o caso, do valor correspondente a 75 (setenta e cinco) % da receita tarifária proveniente da venda dos bilhetes de bordo Andante registada no mês a que se refere a fatura, acrescido do respetivo IVA.*
- 10. O Contraente Público dispõe de um prazo de 10 (dez) dias úteis para efetuar o pagamento das faturas emitidas pelo Cocontratante nos termos do número anterior.*
- 11. A remuneração atribuída ao Cocontratante ao abrigo da presente cláusula**

constitui a única contrapartida pecuniária que lhe é devida pelo Contraente Público pelo cumprimento do Contrato e das obrigações de serviço público nele previstas, sem prejuízo das deduções ou acréscimos à remuneração nos termos previstos na Cláusula 40.^a.

12. **O risco da variação dos custos da Prestação de Serviços corre por conta do Cocontratante, qualquer que seja a sua causa, incluindo alterações legislativas, com exceção das alterações legislativas de carácter específico.”**

30. Estabelece a Cláusula 45.^a o seguinte:

1. *Sem prejuízo dos casos legalmente impostos e dos previstos expressamente noutras cláusulas do Contrato, o Cocontratante tem apenas direito à reposição do equilíbrio económico-financeiro do Contrato quando se verifique um aumento de gastos ou uma diminuição de rendimentos provenientes do exercício das atividades objeto da Prestação de Serviços que altere os pressupostos nos quais o Cocontratante determinou o valor das prestações a que se obrigou e desde que tal efeito seja o resultado direto da modificação unilateral, imposta pelo Contraente Público nos termos da Cláusula 48.^a, das condições de desenvolvimento das atividades objeto do Contrato, exceto no caso de serviços complementares e de serviços a menos, aos quais se aplica o disposto nos n.ºs 3, 4 e 5 da mesma cláusula.*
2. *Só há lugar à reposição do equilíbrio financeiro da Concessão se, em resultado direto e acumulado de um ou vários eventos referidos no n.º 1, resultar, comprovadamente, uma diminuição das receitas ou aumento dos custos resultantes da execução do Contrato que provoque uma variação do VAL acionista superior a 100.000€ (cem mil euros), desde a data em que ocorreu o(s) evento(s) gerador(es) da reposição do equilíbrio financeiro até ao termo da Concessão.*
3. *O procedimento, os meios, os efeitos e os termos de reposição do equilíbrio financeiro devem observar o disposto na lei, sem prejuízo do disposto nos números seguintes.*
4. *A determinação das consequências do exercício do direito à reposição do equilíbrio económico-financeiro é feita por acordo resultante de negociação entre as Partes nos termos dos números seguintes.*

5. *Para o exercício do direito à reposição do equilíbrio económico-financeiro do Contrato, **cabe ao Cocontratante demonstrar o preenchimento de todas as condições constitutivas** do seu direito.*
 6. *O pedido do Cocontratante de reposição do equilíbrio económico-financeiro do Contrato deve incluir:*
 - *Descrição detalhada do evento ou eventos elegíveis;*
 - *Indicação da disposição ou disposições contratuais na(s) qual(is) o pedido se funda;*
 - *Quantificação detalhada, fundamentada e comprovada do aumento dos gastos e/ou da redução dos rendimentos, decorrente diretamente do evento ou eventos elegíveis*
 - *Indicação do(s) membro(s) por si indicados para a comissão de negociação prevista no número seguinte.*
 7. *Recebido o pedido do Cocontratante referido no número anterior, o Contraente Público, no prazo de 10 (dez) dias, indica ao Cocontratante o(s) membro(s) da comissão de negociação seus representantes.*
 8. *A comissão de negociação deve desenvolver um **processo negocial no sentido de analisar a existência de direito à reposição do equilíbrio económico-financeiro**, definir o respetivo valor, se for o caso, e de estabilizar um acordo de reposição do equilíbrio económico-financeiro do Contrato.*
 9. *O pedido de reposição do equilíbrio económico-financeiro previsto no Contrato nos termos da presente cláusula deve ser apresentado ao Contraente Público no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar do evento que o constitua.*
 10. *Cada uma das Partes é responsável pelos seus próprios custos associados à realização do procedimento de reposição do equilíbrio financeiro nos termos da presente cláusula.*
31. Estabelece o Anexo VI que: “I- 3) a observância do disposto no presente anexo não prejudica o dever das partes de cumprir integralmente a legislação aplicável à matéria de títulos de transporte à matéria tarifária, designadamente o RJSPTP, a Portaria n.º 298/2018, de 19n de novembro, e o Regulamento n.º 430/2019, de 19 de maio (...) e as

alterações supervenientes às regras de funcionamento dp SIS referidas no número anterior, caso causem impactos negativos na situação económico-financeira do cocontratante no âmbito da prestação de serviços, confere ao contratante o direito à reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato, nos termos da Cláusula 45.º do Caderno de Encargos”.

32. Face ao exposto, resulta-nos claro que decorre do enquadramento contratual, tal como referido inicialmente, que:

- A execução contratual deve dar cumprimento aos **princípios da legalidade** e da **sustentabilidade**, que convergem na satisfação do interesse público subjacente;
- As partes devem cumprir a legislação e regulamentos em matéria de títulos de transporte, incluindo a **atualização de títulos de transportes**, sendo que a não atualização dos mesmos pode dar lugar a compensação por parte da parte pública, dependendo dos seus impactos e nos termos previstos nos contratos;
- O tarifário a aplicar e o **regime da respetiva atualização**, de acordo com a **Portaria n.º 298/2018** encontram-se definidos no **Anexo VI ao Caderno de Encargos. O preço unitário por quilómetro é objeto de atualização anual em função do valor máximo da taxa de atualização tarifária;**

33. Contudo, importa recordar que:

- A **atualização é efetuada a partir a partir do início do Período de Funcionamento Normal**, ou seja, após o fim do período transitório;
- Como refere o operador o **Período de Funcionamento Normal** iniciou-se em 1 de dezembro de 2023, correspondendo também este ao primeiro “ano contratual”.

34. Ou seja, da leitura conjugada do contrato e do caderno de encargos resulta que a atualização do valor **do preço unitário por quilómetro é efetuada depois do início do período de funcionamento normal em função do valor máximo da taxa de atualização tarifária.**

35. Ou seja, **de 1 de dezembro de 2023 a 1 de dezembro de 2024, não é efetuada atualização do preço unitário por quilómetro, mas apenas para o período seguinte (ano 2025).**

36. Diferentes questões serão se o **preço unitário por quilómetro está ou não adequado à realidade**, bem como se o operador também recebe a remuneração adequada pelas vias previstas no contrato.
37. No entanto, o pagamento da adequada remuneração aos operadores não está a ancorada, exclusivamente, naquele mecanismo contratual, mas em vários, incluindo na **reposição do equilíbrio económico-financeiro** do Contrato, mecanismo este que deve ser **desenvolvido nos termos previstos no contrato**.
38. Os contratos estabelecem as consequências do incumprimento de ambas as partes, estando também o mesmo previsto no CCP, designadamente no artigo 332.º.
39. Não podemos deixar de referenciar que os contratos oferecem diversas disposições e oportunidades de resolução de conflitos e uma **opção pela resolução contratual poderá ter graves e negativos impactos no interesse público**, por poder colocar em causa a ininterruptibilidade de um serviço público essencial o que, em última análise, impediria os operadores de, em momento prévio à resolução do contrato, lançar mão do expediente previsto no artigo 327.º do CCP: a exceção de não cumprimento do contrato.
40. Contudo, e da mesma forma, atenta a parte final do n.º 2 do artigo 327.º do CCP, **o não cumprimento de disposições contratuais relativas à garantia da justa (e contratada) remuneração do operador de transportes poderá ter o mesmo efeito**, estando também em causa o não cumprimento das regras aplicáveis do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, destinadas não só a garantir a inexistência de sobrecompensação, mas também evitar a falta de compensação.
41. Referem as orientações da Comissão Europeia¹ que:
 - *“De acordo com o ponto 7 do anexo do regulamento, «o método de compensação deve **incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de [...] uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado**». Este princípio está igualmente consagrado no artigo 2.º -A, nº 2, alínea b), segundo o qual a compensação do esforço financeiro líquido*

¹ Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros (2023/C 222/01) [Comunicação da Comissão — Orientações para a interpretação do Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros](#) e de 26-06-2023

para as obrigações de serviço público deve apoiar financeiramente a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros a longo prazo.

- *Tal significa que a compensação disponibilizada pelas autoridades competentes deve **permitir que os operadores prestem serviços de elevada qualidade numa base financeiramente sustentável. O subfinanciamento resultaria numa degradação da qualidade do serviço.** Além disso, no caso dos contratos adjudicados por concurso, uma compensação excessivamente baixa desencorajaria os potenciais proponentes de participarem em procedimentos de concurso”.*

42. Será ainda de referir que no âmbito do Parecer Prévio Vinculativo 4/AMT/2020 emitido pela AMT foram tecidas diversas considerações:

- *“158.No caso concreto, afigura-se que as questões referidas estão acauteladas, pois não só foram **apurados os custos da operação que devem vir a ser cobertos por via de compensação, como ainda é tido em conta o adequado retorno ao operador.** Aliás, face aos dados apresentados, pode estimar-se que existe rentabilidade acionista do projeto, **permitindo ao operador sustentar o sistema com garantias de qualidade”.***
- *“161.Outrossim, os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se num levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa, o que **permite concluir por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos,** e indicadores referentes às diversas externalidades associadas ao Ecossistema. De referir, quanto a este aspeto, que o lançamento do procedimento concursal também é outra sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto.*
- *162.Recorde-se que, sem prejuízo das atribuições próprias das instâncias nacionais e europeias competentes, **os critérios enunciados para aferição da legalidade de fluxos financeiros apenas se consideram cumpridos, na perspetiva da temática dos auxílios de Estado, se ao longo da execução contratual forem efetiva e corretamente aplicados os critérios de cálculo e pagamento das compensações (se a elas houver lugar), face às circunstâncias concretas da prestação do serviço que as fundamentam, e***

*são esses os factos que **devem ser de verificação permanente e sistemática pela autoridade de transportes, mas também pela AMT, designadamente na sequência de remissão, por parte da primeira, do relatório previsto no artigo 7.º do Regulamento.***

- *163. Por isso, a **aferição da compliance dos instrumentos pré-contratuais e contratuais não é meramente formal, mas estende-se à execução desses mesmos instrumentos.***

43. Ou seja, o parecer da AMT foi favorável no pressuposto de que, não apenas na **elaboração das peças**, mas também na **sua aplicação**, fosse **garantida a adequada remuneração** inerente à prestação de serviços contratada.

44. Por isso, no ponto 218 do parecer foi referido que:

- *“De referir, igualmente, que a referida **compliance afere-se não apenas na definição inicial dos termos daqueles instrumentos legais e contratuais mas também na sua preparação e no âmbito do desenvolvimento do procedimento concursal, na sua efetiva execução, implementação e eventual revisão (mesmo que programada e periódica), designadamente, na monitorização do cumprimento de obrigações contratuais, na fiscalização e sancionamento das mesmas, na salvaguarda de condições concorrenciais equitativas para todos os operadores que prestem serviços de transportes no seu território e no cumprimento estrito de todas as obrigações legais;***
- *Acréscce que a AMT, no âmbito das atribuições e competências que lhe estão legalmente cometidas pelos seus Estatutos, prosseguirá uma articulação expedita e eficiente com a AMP, para estabelecer a transmissão de informação relevante a esta Autoridade no âmbito da execução deste contrato, com especial incidência, e para os devidos efeitos, **na verificação regular da conformidade legal, nacional e europeia, atribuição de compensações financeiras, regras e princípios de âmbito tarifário, regras regulamentares e contratuais** relativas aos direitos e interesses dos consumidores e que assumem impacto concorrencial.”*

45. No caso concreto, a parte pública demonstrou a vontade de espoliar os procedimentos previstos no contrato, no âmbito de eventual procedimento de reposição de equilíbrio

económico-financeiro, que deve correr nos termos previstos e envolvendo as partes contratantes.

46. Importa também referir que foi determinado no ponto 216 daquele parecer:

- ***“Dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência da AMP, que permita, designadamente, obter dados e indicadores relevantes constantes de informação da AMT às autoridades de transportes, tendo em conta que já se encontra prevista a transmissão dos dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019, em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance;***
- ***Com base nos mecanismos já previstos no contrato, considera-se que no relatório anual de execução contratual deverá também proceder-se à confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações/remunerações têm aderência à realidade – através da revisão anual do modelo financeiro e respetivos pressupostos - e de que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento”.***

47. A 25 de setembro de 2025, após receção da comunicação da TMP, foi esclarecido que:

- O reporte ao observatório da AMT é distinto da elaboração de relatórios anuais de obrigações de serviço público. Neste último caso, tal obrigação decorre do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, alterado pelo Regulamento n.º 271/2023, de 23 de março, que dá corpo a uma obrigação das autoridades de transportes constante no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, obrigação esta que não poderá ser dispensada;
- Estes relatórios pretendem-se sumários e com informação pública, ao contrário de reporte à AMT, mais detalhado e com informação mais desagregada, sendo certo que a informação desagregada na posse das autoridades deverá servir de base aos valores agregados constantes dos relatórios públicos;

- Poderão ser consultados outros relatórios de outras autoridades em “Relatórios sobre Obrigações de Serviço Público” <https://www.amt-autoridade.pt/gest%C3%A3o-do-conhecimento/conhecimento-transversal/>.
48. Foi ainda solicitado o envio dos relatórios mensais de execução contratual relativos a 2025 que estejam disponíveis.
49. Sem toda a informação **não se verifica possível, por parte da AMT, a “confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações/remunerações têm aderência à realidade – através da revisão anual do modelo financeiro e respetivos pressupostos”**. E quanto a esta matéria, **desde o início da entrada em vigor do contrato que se considera que o contraente público deve diligenciar pela recolha de dados** - devendo os operadores colaborar - no sentido de avaliar, a todo o tempo, a adequabilidade do modelo financeiro e respetivos pressupostos.
50. Sem prejuízo do envio dos relatórios de execução contratual, relevantes para que esta Autoridade acompanhe estes contratos, estando a TMP a desenvolver as diligências e resultando das comunicações de ambas as partes a vontade de encontrar soluções viáveis e que conciliem interesses, considera-se que, tal como referido inicialmente, em 2024:
- Estarmos perante matérias que devem ser **articuladas entre as partes**, no âmbito da execução contratual, cabendo às mesmas a objetivação dos factos e do direito aplicável.
 - Apenas após a realização de tais procedimentos poderá esta Autoridade pronunciar-se, seja em sede de emissão de parecer prévio vinculativo quanto a eventuais alterações promovidas aos contratos em vigor, seja em sede de fiscalização do cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais.
51. Importa referir também que não se poderá ignorar que são públicas as considerações efetuadas em diversas sedes, quanto à alegada **deficiente ou insuficiente execução dos contratos de serviço público** em causa.
52. Contudo, importa sublinhar que **não foi reportado, formalmente, a esta Autoridade qualquer incumprimento contratual**, nos termos dos artigos 42.º, 44.º e 48.º do RJSPTP.

53. Seja como for, e mesmo que possam estar em causa situações deste tipo, as mesmas não se deverão confundir, objetivamente e à partida, com o cumprimento das cláusulas relativas ao **pagamento da adequada remuneração dos operadores**.

III – CONCLUSÕES E DETERMINAÇÕES

54. Afigura-se, como não poderia deixar de ser, que **deve ser dado integral cumprimento às disposições contratuais**, designadamente no que se refere à **atualização da remuneração do operador - preço unitário por quilómetro é objeto de atualização anual em função do valor máximo da taxa de atualização tarifária** - bem como quanto ao apuramento de eventual **compensação devida pela execução de contrato**.
55. Devendo a execução contratual dar cumprimento aos **princípios da legalidade e da sustentabilidade**, que convergem na **satisfação do interesse público subjacente**, o não cumprimento daquelas disposições tem impactos negativos nos operadores de transporte público e também na prossecução do interesse público.
56. Verificados os circunstancialismos concretos e analisados os mecanismos ao dispor do cocontratante pelo CCP, nos termos das alíneas a), e) e p) do n.º 1 e alínea f) do n.º 2, ambos do artigo 5.º, do artigo 8.º, das alíneas a), b) e c) do n.º 3, e das alíneas a), b), d) e e) do n.º 5, ambos do artigo 34.º, do artigo 40.º e do 46.º, todos dos Estatutos da AMT, entende-se ser de sublinhar que a TMP:
- **Deve dar cumprimento às disposições contratuais relativas à atualização da remuneração do operador**, em conformidade com o enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia aplicável à contratualização de serviços públicos, visando o bem público e a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, no pressuposto, no entender desta Autoridade, que a atualização do valor do preço unitário por quilómetro é efetuada depois do início do período de funcionamento normal em função do valor máximo da taxa de atualização tarifária;
 - Deve proceder à **elaboração dos Relatórios Anuais de Obrigações de Serviço Público**² previstos no Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio (na sua redação

² A determinação da elaboração dos relatórios em falta não preclude os procedimentos previstos no artigo 40.º dos Estatutos da AMT, relativos ao incumprimento, até à data, da determinação constante do ponto 216 do parecer referido.

atual) e no artigo 7.º do Regulamento (CE) 1370/2007, bem como dos **relatórios do gestor do contrato** quanto à execução contratual, nos termos do artigo 290.º-A do CCP e do contrato; Nos **relatórios de execução contratual devem constar**, entre outros elementos, o previsto no artigo 290.º-A do CCP, devendo ainda os mesmos ter em conta, de forma expressa, o constante dos pontos 158, 161, 162, 163, 216 e 218 do Parecer Prévio Vinculativo 4/AMT/2020 emitido pela AMT, incluindo a **revisão anual do modelo financeiro e respetivos pressupostos**;

Naturalmente, para que a TMP possa elaborar os respetivos relatórios, os **operadores deverão remeter àquela todos os dados necessários** (não existe reporte de que tal não se tenha verificado).

Dado o tempo decorrido, **determina-se que os relatórios, com o conteúdo mencionado**, devem ser remetidos à AMT **no prazo de 20 dias**.

57. **Recomenda-se** que, para o **apuramento e objetivação e forma de sanção dos impactos negativos** na execução contratual e apuramento da **adequabilidade da remuneração à realidade da operação**, porque depende de iniciativa e negociação das partes, **se espoletem, por ambas as partes, os mecanismos previstos nos contratos e no CCP**. Para o efeito, as partes devem transmitir mutuamente a informação necessária, de forma a viabilizar tais mecanismos.

Lisboa, 20 de novembro de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino