

PARECER N.º 74/AMT/2023

I - ANTECEDENTES

1. A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) teve conhecimento, em 28 de julho de 2023, através de mensagem de correio eletrónico reencaminhada pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT), do pedido de intervenção formulado pelo operador [confidencial], junto daquele instituto, relativamente à (não) decisão do operador [confidencial]. sobre o acesso ao seu terminal rodoviário
2. Da informação transmitida pela [confidencial] constante da carta remetida à AMT pelo IMT, retira-se, no essencial, o seguinte:
 - A [confidencial] pessoa coletiva n.º [confidencial], com sede [confidencial], tem por objeto, essencialmente, o transporte rodoviário de passageiros;
 - Na sequência do procedimento de concurso internacional, lançado pela Comunidade Intermunicipal [confidencial] (CIM), para a “*Contratação de serviço de transporte rodoviário de passageiros [confidencial]*”¹, foi adjudicado à [confidencial], o serviço de transporte rodoviário de passageiros [confidencial] (a este concurso concorreu a [confidencial]);
 - Nos termos do n.º 2 da Cláusula 9.^a do caderno de encargos (CE): “*É responsabilidade da CONCESSIONÁRIA requerer, nos termos legalmente previstos, o acesso aos terminais e interfaces rodoviários previstos no n.º 1, sujeitando-se às respetivas regras e condições de utilização a cada momento estabelecidas pela entidade que assuma o papel de operador da interface ou terminal em causa, designadamente tarifários, preços do serviços prestados e regras de repartição de capacidade.*” [Na página 30 do Anexo I, a que se refere o n.º 1 da cláusula 9.º do CE, o terminal rodoviário [confidencial] surge mencionado e caracterizado];

[confidencial]
 - A [confidencial], solicitou à [confidencial], em 16 de maio de 2023, através de carta registada com aviso de receção, o acesso ao referido terminal rodoviário, tendo

¹ [confidencial]

a receção do original da missiva sido recebida pela destinatária da mesma, em 24 de maio de 2023.

- Decorridos mais de 30 dias sobre o pedido formulado pela [confidencial], sem que existisse qualquer resposta da parte da [confidencial], a [confidencial], transmitiu ao IMT, em 6 de julho de 2023, o seu pedido para que: *“Termos em que, se requer que o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. profira decisão, nos termos do artigo 12.º, n.º 7 do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, a conceder o acesso pela Recorrente ao terminal rodoviário de [confidencial], cuja operadora é a [confidencial].!”*

3. A [confidencial] acrescenta ainda ser seu entendimento que:

- *“17. Não obstante a omissão da operadora ao pedido de acesso ao terminal, mesmo que a mesma tivesse negado o acesso, tal seria infundado, uma vez que inexistente falta de capacidade do terminal de [confidencial]”*
- *18. A maioria da operação desenvolvida no terminal da [confidencial] deve-se ao serviço regular de transporte rodoviário de passageiros [confidencial].*
- *20. Ou seja, inexistente falta de capacidade do terminal da [confidencial]. sito em [confidencial].”*

4. No seguimento da receção da carta, a AMT – que é a entidade competente para decidir sobre recursos apresentados nas matérias de recusa não fundamentada de acesso a terminais rodoviários e interfaces de transportes, nos termos do n.º 7 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro - comunicou à [confidencial], através do ofício n.º 05280-CA/2023, de 31 de julho de 2023, para a necessidade de esta enviar, *“no prazo de 10 dias, documentação comprovativa das alegações efetuadas no recurso apresentado, designadamente nos pontos 8 a 10.”*

5. Os pontos 8 a 10 do recurso da [confidencial] referem:

- *8. Sucede que por carta datada de 16 de maio de 2023, a Recorrente solicitou à operadora [confidencial]. o acesso ao seu referido terminal rodoviário.*
- *9. A operadora [confidencial]. rececionou o email com cópia da referida carta em 17 de maio de 2023.*
- *10. bem como rececionou o original da missiva em 24 de maio de 2023, através de carta registada com aviso de receção.”*

6. Na mesma data da comunicação enviada à [confidencial], 31 de julho de 2023, a AMT notificou a [confidencial], através do ofício n.º 05279-CA2023, para no prazo de 10 dias:
- *“Prestar resposta fundamentada à empresa [confidencial];*
 - *Comprovar o cumprimento do disposto no n.º 6 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de novembro, quanto a regras de acesso e programação da capacidade do referido terminal;*
 - *Demonstrar a capacidade utilizada e não utilizada do referido terminal.”*
7. A [confidencial] respondeu à AMT, em 1 de agosto de 2023, através de mensagem de correio eletrónico, enviando, para o efeito, os documentos que comprovam, de facto, as alegações efetuadas nos pontos 8 e 10 da sua comunicação ao IMT, não tendo sido, no entanto, demonstrado que a operadora [confidencial] rececionou o email com cópia da referida carta em 17 de maio de 2023.
8. Posteriormente, em 11 de agosto de 2023, através de mensagem de correio eletrónico, a [confidencial] deu conhecimento à AMT da resposta enviada à [confidencial], retirando-se dessa resposta, como mais relevante, o seguinte:
- *“2. ... as instalações [confidencial] (e assim sinalizadas no local) constituem estruturas que integram a propriedade privada desta Empresa e que, de acordo com a liberdade de afetação que nos assiste, não se encontram disponíveis para a utilização pelo mercado, seja, encontram-se tais estruturas afetadas ao uso privativo dos serviços administrativos da nossa empresa, dos serviços de manutenção e de abastecimento, das nossas viaturas e das empresas com as quais eventualmente celebramos acordos de exploração conjunta e/ou são nossas participadas.*
 - *3. Assim, como não há uma obrigação de colocação no mercado destas instalações para que as mesmas possam ser utilizadas por outros operadores, não estamos adstritos a qualquer dever de permitir a sua utilização por essa Empresa, pelo que, não sendo aplicável o regime previsto no artigo 12.º do Decreto-lei 140/2019, também não vemos como possamos fornecer elementos que não possuímos nem estamos obrigados a possuir (v.g. regulamento dos preços da sua utilização);*
 - *4. De resto, a entender-se de modo diferente — seja, a impor-se a obrigação de permissão do uso (ainda que remunerado) por outros operadores —, tal representaria uma restrição inaceitável no nosso direito de propriedade,*

tornando tal interpretação inconstitucional por ofensa ao conteúdo dos princípios consignados nos artigos 12.º, 18.º, n.º 2 e 3 e 62.º todas da Constituição da República Portuguesa, o que aqui expressamente se invoca.

- *5. ... existe um Centro Coordenador de Transportes na cidade, com inúmeros cais de embarque e com postos de venda, inaugurado em dezembro de 2021 e que é propriedade do Município de [confidencial] e que este construiu com verbas provenientes do Quadro Comunitário Portugal 2020 - Programa Operacional da Região Norte, e que se situa a cerca de 1,5 km das nossas instalações.*
 - *8. ... a utilização dos nossos equipamentos não se compadece com a utilização por outros operadores, dado que, por um lado, a capacidade de utilização se encontra esgotada e, por outro, reitere-se os serviços e espaços são utilizados como estruturas internas e reservadas da nossa Empresa.”*
9. Em face do que precede na resposta da [confidencial], a AMT, em 21 de agosto de 2023, através de correio eletrónico, levou ao conhecimento da Comunidade Intermunicipal [confidencial] (CIM) e ainda do Município [confidencial] a resposta recebida, com um pedido para que estas Autoridades de Transporte se pronunciassem sobre a comunicação da [confidencial], designadamente sobre os seus pontos 2. e 5.
10. Importa sublinhar que a [confidencial] cumpriu apenas em parte com o que consta do ofício da AMT n.º 05279-CA2023, ficando em falta dar cumprimento ao seguinte:
- *“Comprovar o cumprimento do disposto no n.º 6 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de novembro, quanto a regras de acesso e programação da capacidade do referido terminal;*
 - *Demonstrar a capacidade utilizada e não utilizada do referido terminal.”*
11. A CIM, em 25 de agosto de 2023, pronunciou-se do seguinte modo:
- 11.1. Em relação ao ponto 2. a CIM refere que:
- *“... este é o único terminal rodoviário existente em [confidencial], de localização central e estratégica, que se encontra registado no IMT como Terminal Rodoviário. O terminal é atualmente utilizado como paragem central de vários autocarros, tanto das linhas Inter-Regionais, Intermunicipais e Municipais, e reveste-se de particular importância para a prossecução deste serviço público, pelo que o seu acesso é crucial ao pleno funcionamento da nova operação.*

- *Constitui entendimento da CIM que o “terminal possui capacidade mais do que suficiente para acomodar, tanto as viaturas das empresas com as quais eventualmente a [confidencial]tenha acordo, como as que vão operar no âmbito da concessão”, atendendo a que a “maioria da operação desenvolvida no terminal da [confidencial]. deve-se ao serviço regular de transporte rodoviário de passageiros no [confidencial]que, ao abrigo do contrato para a concessão do serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário [confidencial], passará a ser realizado pela [confidencial].”*
- *A CIM acrescenta ainda que “o referido terminal sido identificado nas peças do procedimento preparadas para o efeito do lançamento do concurso público internacional, com a informação necessária e o custo de acesso associado” considerando o estabelecido no “Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, independentemente do regime de gestão ou de propriedade, os operadores de interface ou de terminal de transporte público de passageiros devem permitir o acesso em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes aos mesmos, a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros”.*

11.2. No que se refere ao ponto 5 a CIM responde que:

- *“Efetivamente, existe um Centro Coordenador de Transporte da propriedade do Município de [confidencial], localizado a mais de 1,5 km do terminal rodoviário em questão e das escolas preparatórias e secundárias existentes em [confidencial], mas que não se encontra registado como terminal, pois não foi criado para este propósito, nem possui as características necessárias para este efeito, e já se encontra com lugares concessionados e a ser utilizado para outros tipos de transporte, não se constituindo por isso uma alternativa válida.”*

12. Até à data, o Município de [confidencial]ainda não se pronunciou sobre o correio eletrónico remetido pela AMT.

II - ANÁLISE

13. Cumpre proceder ao enquadramento desta questão (acesso equitativo e não discriminatório a terminais e interfaces do transporte rodoviário de passageiros, conforme estabelecido no regime jurídico aplicável – Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de novembro (DL 140/2029) - para, de seguida, examinar o caso concreto e apresentar conclusões e recomendações.

Enquadramento – o Estudo Prévio

14. Importa recordar que a AMT em estudo apresentado em 2018 - “Do Novo Paradigma Regulação-Regulamentação no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes Melhor Legislação para uma Melhor Regulação Da Legislação complementar do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros”² – apresentou a sua reflexão regulatória sobre o “Acesso Equitativo e Não Discriminatório a Terminais Rodoviários e Interfaces de Transportes”.
15. A AMT constatou que:
- “O acesso equitativo e não discriminatório a terminais (ou interfaces) de transportes é fundamental para efeitos do processo de contratualização dos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros, nos termos do Regulamento e do RJSPTP, sobretudo numa perspetiva jus concorrencial. Também o acesso a estas infraestruturas é de crucial importância, face a outros “mercados” nos quais seja introduzida alguma liberalização no acesso e permanência (...).
 - O n.º 4 do artigo 33.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, estabelece que “os interfaces de transportes devem assegurar o acesso não discriminatório e a igualdade de oportunidades a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros Expresso, designadamente quanto às instalações, oficinas, estacionamento, bilheteiras, sistemas de atendimento, venda e informação ao público, podendo o respetivo regime ser estabelecido por portaria do membro do Governo responsável pela área dos transportes ou por deliberação da AMT.”
 - Não obstante a letra da lei apenas referenciar os serviços de transporte de passageiros “Expresso”, a questão coloca-se relativamente a todos os outros serviços de transporte de passageiros por modo rodoviário (serviços regulares), incluindo serviços intermunicipais e inter-regionais³.
 - Ou seja, também se suscitam eventuais questões concorrenciais quanto ao acesso a terminais e interfaces de transporte rodoviário, sobretudo quando os mesmos são afetos e de utilização exclusiva de operadores de transporte público, que poderão ser (ou não) futuros adjudicatários dos contratos de

² <https://www.amt-autoridade.pt/media/1770/melhor-legisla%C3%A7%C3%A3o-para-uma-melhor-regula%C3%A7%C3%A3o.pdf>

³ Cfr. Definições constantes das alíneas r) e t) do Artigo 3.º do RJSPTP.

serviço público a formalizar nos termos do RJSPTP e do Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro⁴.

16. Perante este quadro, já em 2018 era suscitada pelas Autoridades de Transporte Locais a suscetibilidade de um operador “incumbente” poder beneficiar de uma “vantagem” perante futuros concorrentes e quais as consequências dessa mesma – eventual - vantagem concorrencial.
17. Nesse contexto, para além de completar o necessário levantamento da situação das principais interfaces rodoviários / multimodais⁵, considerou-se necessário analisar a situação jurídica, analisando o enquadramento das referidas infraestruturas de transportes no âmbito do processo de contratualização de serviços de transporte público de passageiros.

Do quadro legal nacional aplicável a Interfaces de Transportes

18. O quadro legal nacional aplicável a interfaces de transportes – ou Estações Centrais de Camionagem (ECC)/Centros de Coordenação de Transportes (CCT) - remonta à década de 70 do século passado⁶.
19. O Decreto n.º 170/71, assumindo-se como “programático”, constitui a “lei básica” dos interfaces, também denominados como “Estações Centrais de Camionagem” (ECC).

O regime é, em síntese, o seguinte:

- A ECC é o estabelecimento onde se concentram obrigatoriamente os locais terminais ou os locais de paragem de todas as carreiras não urbanas de transporte rodoviário de passageiros que servem os aglomerados urbanos⁷.
- As ECCs devem cumprir algumas funções básicas - assegurando a “comodidade dos passageiros” e a “coordenação modal” – modos ferroviário e fluvial - devendo a sua localização “aproximar-se tanto quanto possível do núcleo urbano”, devendo ser assegurada a ligação entre “os transportes urbanos e as carreiras extraurbanas”.
- No que respeita à propriedade das ECC, dispõe o n.º 2 do artigo 7.º do diploma que o estabelecimento do ECC é “propriedade privada” (a) da pessoa coletiva

⁴ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro.

⁵ Cruzando informação entre o Instituto da Mobilidade e dos Transportes/IMT e as Autoridades Locais.

⁶ *cf.* Decreto n.º 170/71, de 27 de abril, Decreto n.º 171/72, de 18 de maio e Portaria n.º 410/72, de 25 de julho, todos publicados no Diário do Governo.

⁷ Ainda que se admita que, por razões fundamentadas, o Ministro das Comunicações poderia autorizar mais do que um ECC num dado aglomerado urbano e dispensar (podendo delegar essa competência no DGTT) os operadores de usarem aquela ECC relativamente a algumas das suas carreiras.

de direito público que o construiu ou adquiriu (ou para quem reverteu); (b) da entidade concessionária (durante o período da “concessão”); e (c) da entidade particular que o construiu / adquiriu (uma vez reconhecido que se trata de uma ECC).

20. No que respeita às modalidades de gestão, as ECC podem ser (i) geridas diretamente pelo Estado ou pela autarquia local ou (ii) indiretamente, em regime de concessão, por “sociedade da economia privada” (que pode, nos termos do regime, ter uma participação pública).

Note-se que o regime foi construído numa ótica de subsidiariedade da iniciativa pública a gestão direta pelo Estado ou pela autarquia local apenas quando as entidades que podem propor-se à concessão (operadores de transportes) não estejam nela interessadas ou quando tiver havido lugar a decisão pública negativa da entidade competente sobre a atribuição da concessão. Por outro lado, a gestão direta pelo Estado apenas poderia ter lugar, caso a Câmara Municipal interessada deliberasse não tomar a seu cargo a ECC.

21. Prevê-se ainda, nesta legislação a possibilidade de atribuição de “assistência financeira e técnica”, por parte do Estado, encontrando-se o processo de concessão de construção/exploração de uma ECC sujeita a requerimento, seguido de processo administrativo.
22. Uma nota no que se refere à composição do capital da sociedade concessionária da interface de transportes (ECC) – nos termos do n.º 1 do artigo 12.º do Decreto n.º 170/71, a entidade concessionária, que deve ser constituída sob a forma de sociedade comercial, na qual possam participar “todos os transportadores interessados, entre os obrigatoriamente utentes da ECC”.⁸
23. Por seu turno, a Portaria n.º 410/72, que tem por base legal os normativos anteriores, aprova (a) o Caderno de Encargos-Tipo de construção/exploração de ECC; (b) o Caderno de Encargos-Tipo da Exploração de ECC; e ainda (c) o Regulamento de exploração-tipo da ECC – nos termos do Artigo 5.º deste normativo há uma referência às questões de acesso, estabelecendo-se que a “*direção da ECC regulará a repartição dos serviços, de modo a evitar, nomeadamente, situações de vantagem concorrencial*”

⁸⁸ Por outro lado, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, “*poderão participar no capital da sociedade concessionária, a empresa concessionária dos transportes ferroviários ou as empresas exploradoras de transportes fluviais, sempre que o estabelecimento de uma ECC seja comum ou contíguo a uma estação ferroviária ou fluvial, respetivamente, bem como as entidades exploradoras dos transportes coletivos urbanos*”.

para qualquer transportador, quando dois ou mais sirvam os mesmos destinos, com os mesmos horários ou horários próximos".⁹.

24. Entretanto, a legislação foi evoluindo, absorvendo as reformas institucionais que tiveram lugar no setor dos transportes:

- A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro que cometia aos Municípios responsabilidades no domínio dos transportes, nas quais, naturalmente, se inserem as responsabilidades de planeamento e gestão de interfaces no território concelhio;
- A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro¹⁰ que deve ser lida como incluindo essas atribuições/competências, as quais podem ser exercidas nos modelos de delegação e partilha legalmente previstos, nomeadamente tendo em conta o papel de entidades intermunicipais;
- Por outro lado, a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (que aprova o RJSPTP), estabelece o regime aplicável ao planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros nos modos rodoviário, fluvial e outros sistemas guiados, incluindo o regime de obrigações de serviço público e respetiva compensação¹¹.

25. Ou seja, do ponto de vista jurídico – e independentemente do “modelo” estabelecido pelos normativos dos anos 70 do século passado, que se mantém em vigor - a competência para planeamento, organização, desenvolvimento e articulação de infraestruturas dedicadas ao serviço público do transporte de passageiros cabe, *prima facie*, às “autoridades de transporte Locais”, no âmbito dos seus territórios e tendo em conta os modelos através dos quais decidiram exercer as suas competências no âmbito do novo regime jurídico [o RJSPTP].

Algumas questões sobre Interfaces de Transportes

⁹ Em 1996 foram estabelecidas as normas de financiamento referentes às normas de financiamento aplicáveis à execução de empreendimentos relativos a CCT, assim como de outras infraestruturas destinadas a assegurar a melhor articulação intermodal e a melhoria da circulação viária e pedonal. Cfr. Despacho Normativo n.º 23-A/96, de 17 de julho.

¹⁰ A nova Lei das Autarquias Locais, que concretiza, afinal, o processo de descentralização e a transferência de atribuições/competências para as Autarquias Locais/Municípios em matéria de mobilidade e transportes.

¹¹ O RJSPTP completa o processo de descentralização de competências e estabelece que, para prossecução das suas atribuições, as autoridades de transporte de nível local, *i.e.* Áreas Metropolitanas, Comunidades Intermunicipais e Municípios possuem competências no que respeita à “*organização, planeamento, desenvolvimento e articulação das redes e linhas de serviço público de transporte de passageiros, bem como dos equipamentos e infraestruturas a ele dedicados*”.

26. A realidade factual comprova que a questão dos interfaces de transportes é complexa e comporta uma elevada concertação dos interesses dos vários agentes envolvidos.
27. Várias referências técnicas, nacionais e internacionais¹² designam interface como o espaço físico onde é efetuada a transferência/transbordo de passageiros entre diversos modos de transporte ou entre veículos do mesmo modo, numa mesma viagem, fazendo parte integrante do sistema de transportes intermodal.
28. Os interfaces desempenham um papel determinante no funcionamento do sistema intermodal e devem garantir que a ligação entre os diversos modos de transporte se processa (i) de forma acessível e promotora da inclusão; (ii) de forma rápida e sem perdas de tempo significativas nos transbordos; (iii) em condições de conforto e de segurança para os passageiros.

Para que estas características ocorram é necessário que a conceção / desenho de um interface assegure uma completa integração entre os modos presentes, *i.e.* interoperabilidade a nível físico, horário, tarifário e informativo.

29. Também do ponto de vista das entidades intervenientes o planeamento e gestão de um interface de transportes é complexo e compósito. Inclui o Governo (entidade que define as políticas públicas, responsável pela promoção de programas de desenvolvimento e investimento e ainda pela gestão e planeamento / financiamento de infraestruturas estruturantes), os Operadores de Transportes (principais intervenientes num interface enquanto fornecedores de serviços de transportes), as Autoridades de Transportes Locais (incluindo as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, as CIM e os Municípios), as Entidades Gestoras do interface; as Entidades Gestoras de aspetos específicos e ainda outros Stakeholders (agentes económicos e culturais).¹³
30. Por outro lado, os Municípios asseguram um papel fundamental na definição de políticas de ordenamento do território e de planeamento urbanístico, sendo responsáveis pelos planos municipais de ordenamento do território. O PDM (Plano Diretor Municipal) define no seu conteúdo material a identificação das “*redes urbanas e viárias de transportes*”, e consequentemente, a reserva de espaço para instalação de novos interfaces. Nos termos do quadro legal em vigor (mesmo com a interpretação atualista *supra*

¹² ¹² Sobre características técnicas de interfaces de passageiros, ver Pacote da Mobilidade do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, 2011, brochuras técnicas. http://server109.webhostingbuzz.com/~transport/conferenciabilidade/pacmob/interfaces_tpassageiros/Interfaces_de_transportes_de_passageiros_Marco2011.pdf

¹³ No caso específico das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (AML e AMP) compete-lhes (i) a coordenação do ordenamento, organização e exploração (mediante delegação nos Municípios ou concessão a terceiros) dos interfaces de âmbito metropolitano; (ii) propor e aplicar os princípios e regras tarifárias dos *interfaces*. Recordar-se que as mesmas sucederam, nos termos da lei (Lei n.º 52/2015), às atribuições e competências das extintas Autoridades Metropolitanas de Transportes de Lisboa e Porto.

referenciada), os Municípios (fora das Áreas Metropolitanas) são responsáveis pelo desenvolvimento, projeto e construção de interfaces, pela respetiva exploração, gestão e manutenção que poderão concessionar a outras entidades.

31. No quadro da legislação / regulamentos em vigor, há ainda que ter em conta a prática seguida pela Administração Central, nomeadamente no que se refere à prestação de colaboração e assistência técnica e financeira às Autarquias Locais. O quadro mais recente, data de 1996¹⁴ e estabelece as regras aplicáveis à participação financeira, por parte da Administração Central a determinados equipamentos “locais” (incluindo interfaces de transportes, vulgo EECs/CCTs).
32. O financiamento de obras de construção das referidas infraestruturas era geralmente assegurado através de receitas oriundas do Orçamento de Estado (receitas gerais), sendo sujeitas à apresentação de candidaturas e celebração de contrato de assistência técnica e financeira (Estado/IMT-Município). Esta prática foi seguida pela Administração Central (através do IMT) até cerca de 2010¹⁵. Ou seja, independentemente de investimentos posteriores em interfaces de transportes, que tenham tido lugar e sido financiados pelas Autarquias Locais e /ou por entidades privadas, incluindo operadores de transportes, a tipologia de investimentos leva ao quadro *infra* apresentado, no que respeita à propriedade e gestão de infraestruturas de apoio a transporte público de passageiros (Interfaces).

	Propriedade	Gestão	Financiamento
Infraestrutura de apoio ao TP	Municipal	Municipal	Financiamento ao abrigo do Despacho Normativo 23-A/96
		Concessão de exploração ao 1 operador de TP	(Regulamento de exploração aprovado pela Ex-DGTT)
	Privada	Privada	Não financiadas pela administração central

Fonte: Estudo AMT (2018)

33. Uma parte dos referidos interfaces de transportes é gerida, em regime de “concessão”, nos termos da legislação aplicável, por operadores de transportes.
34. A prática em vigor ditava que os processos de candidatura a financiamento de EECs/CCTs (financiamento a conceder por parte da Administração Central aos Municípios) deveriam ser acompanhados de um “*parecer dos operadores de transporte relativamente à localização do empreendimento e o interesse em utilizar as instalações*”

¹⁴ Cfr. Despacho Normativo n.º 23-A/96.

¹⁵ Fonte, IMT, I.P.

a elas destinadas, previstas no estudo prévio”. De acordo com informações recolhidas¹⁶, em alguns casos, embora a infraestrutura fosse “propriedade privada”, as Câmaras Municipais estabeleciam contactos de modo garantir que, caso existisse mais do que um operador de transportes, todos tivessem acesso à ECC/CCT.

35. Em suma, os interfaces de transportes (ECC/CCT), resultam de um quadro jurídico desatualizado, que foi sofrendo *inputs* de atualização através da evolução da legislação, quer relativa à descentralização de atribuições e competências em matéria de mobilidade e transportes, quer a aprovação do ainda recente RJSPTP. Muitas das questões relativas ao estabelecimento de regras claras sobre o acesso equitativo e não discriminatório a essas infraestruturas resultam de práticas seguidas pela Administração Central e pelas Autarquias Locais, num contexto que ainda não implicava - como agora implica - a abertura, em modo concorrencial (pelo mercado) de serviços de transporte público de passageiros.

O direito europeu e sua influência na questão de interfaces de transportes

36. Também o direito europeu deve ser considerado na análise desta matéria.
37. As infraestruturas de transporte – *máxime* interfaces¹⁷ - devem ser colocadas à disposição de todos os concorrentes, no âmbito de um procedimento de contratação de serviços de transporte público de passageiros, em igualdade de circunstâncias, incluindo-se nessa tipologia os abrigos de paragem, os terminais rodoviários e os Parques de Manobras e Oficinas (PMO), quando estes pertençam à Autoridade de Transportes.
38. A principal ideia a reter é a seguinte: caso a Autoridade de Transportes venha a requerer, no concurso público, a utilização de terminais rodoviários, deve assegurar-se que tal requisito não constitui uma “barreira à entrada” de novos concorrentes/operadores (para além do “operador incumbente” que detém a propriedade e/ou assegura a gestão do terminal).
39. As questões jus concorrenciais relativas ao acesso a infraestruturas essenciais têm sido objeto de debate na literatura especializada, em particular no domínio das infraestruturas associadas a serviços de transporte, bem como de desenvolvimento nos normativos europeus (Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE - artigo

¹⁶ Fonte IMT, I.P.

¹⁷ O Regulamento 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro (art. 3.º, al. m)), define terminais como: “um terminal dotado de pessoal em que, de acordo com o percurso determinado, está prevista a paragem de um serviço regular para o embarque ou desembarque de passageiros, equipado com instalações tais como balcões de registo, sala de espera ou bilheteira.”

- 102.º, proibição de abuso de posição dominante¹⁸) e na Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE).
40. Também o direito jus concorrencial nacional¹⁹ estabelece a proibição da exploração abusiva, por uma ou mais empresas, de uma posição dominante no mercado nacional ou numa parte substancial deste, sendo que pode ser considerado abusivo, nomeadamente, *“recusar o acesso a uma rede ou a outras infraestruturas essenciais por si controladas, contra remuneração adequada, a qualquer outra empresa, desde que, sem esse acesso, esta não consiga, por razões de facto ou legais, operar como concorrente da empresa em posição dominante no mercado a montante ou a jusante, a menos que esta última demonstre que, por motivos operacionais ou outros, tal acesso é impossível, em condições de razoabilidade”*.
41. Deum modo geral, a questão de acesso a infraestruturas essenciais na área dos transportes, tem sido tratada no caso acesso a grandes infraestruturas para serviços em rede (v.g. acesso a terminais portuários, infraestruturas aeroportuárias e ferroviárias).
42. No entanto, a literatura especializada tem vindo a apontar casos relacionados com o acesso a terminais rodoviários, *“casos em que esse acesso, ainda que não sendo negado pelo operador incumbente a outros operadores, implicava formas subtis ou “secundárias” de abuso de posição dominante, com iguais prejuízos para as empresas e para os consumidores”*²⁰.
43. A questão da verificação (ou não) do abuso de posição dominante²¹ em potenciais restrições de acesso a uma infraestrutura essencial (...), passa por uma série de análises (ou testes).

¹⁸ O conceito de posição dominante não está expressamente definido no Tratado, pelo que a sua construção tem sido feita ao longo do tempo pela doutrina, Comissão Europeia (CE) e Tribunal de Justiça (TJ), sendo que no caso, por exemplo, da *United Brands* o TJ estabeleceu que a posição dominante de uma empresa “diz respeito a uma posição de poder económico detida por uma empresa que lhe permite afastar a manutenção de uma concorrência efetiva no mercado em causa e lhe possibilita comportar-se, em medida apreciável, de modo independente em relação aos seus concorrentes, aos seus clientes e, finalmente, aos consumidores.” (Fonte: Cf. Acórdão do TJ de 14/02/78, *United Brands/Comissão*, Proc. 27/76).

¹⁹ *cfr.* Regime Jurídico da Concorrência/RJC, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 08 de maio, conforme alterada.

²⁰ Por exemplo, imposição aos outros Operadores de uso de um determinado de sistema de bilhética e retenção (ou atraso) na distribuição das receitas tarifárias – acesso aos serviços do Terminal Rodoviário de Tallin (Estónia), 1997 – in OECD Policy Roundtables.

²¹ A jurisprudência defende a existência de dois tipos de abuso: abuso por exclusão e por exploração. No caso *United Brands*, o TJ definiu o abuso de exploração como a prática em que “empresa em posição dominante utilizou as possibilidades que resultam dessa posição para obter vantagens comerciais que não teria podido obter face a uma concorrência normal e suficientemente eficaz”. (Cf. Acórdão *United Brands /CE*).

A definição de abuso por exclusão foi expressamente consagrada no caso *Hoffmann-La Roche*, assim, “a exploração abusiva é uma noção objetiva que abrange os comportamentos de uma empresa em posição dominante suscetíveis de influenciar a estrutura de um mercado no qual, precisamente na sequência da presença da empresa em questão, o grau de concorrência já está enfraquecido e que têm como consequência impedir, através de meios diferentes daqueles que regem uma competição normal de produtos ou serviços com base em prestações dos operadores económicos, a manutenção do grau de concorrência ainda existente no mercado ou o desenvolvimento desta concorrência”. (Cf. Acórdão *Hoffman- La Roche*).

44. As questões do acesso tornam-se mais relevantes, do ponto de vista de promoção/defesa de uma concorrência não falseada tendo em conta a proibição de abuso de posição dominante no mercado, quando:
- A falta de acesso a uma determinada infraestrutura determine uma desvantagem – aumento substancial de custos para quaisquer fornecedores;
 - A referida falta de acesso possa afetar os consumidores, no caso, os passageiros;
 - A capacidade seja limitada;
 - A infraestrutura não possa ser expandida num curto espaço de tempo;
 - O acesso à infraestrutura não dê lugar a economias de escala ou gama incontestáveis;
 - Uma redistribuição/relocação da capacidade existente seja desejável, do ponto de vista da concorrência, favorecendo os consumidores (passageiros)²².
45. Seja como for, esta doutrina - e suas declinações - deve ser aplicada de forma ponderada na garantia do acesso não discriminatório a terminais rodoviários no mercado nacional dos serviços públicos do transporte de passageiros, uma vez que o mercado está em mutação e ainda que contornos legislativos não totalmente definidos.
46. Por outro lado, a dimensão do mercado/serviços exige uma análise mais casuística, tendo em conta a realidade existente, sobretudo numa primeira fase em que se prevê a existência de uma “primeira geração de contratos de serviço público” que têm em conta as redes existentes (logo, os interfaces de transportes disponíveis e aptos a funcionar).
47. Se tivermos em conta a realidade existente em Portugal, verificamos que a maior parte das infraestruturas - as quais serão “essenciais” se incluídas, pelas Autoridades de Transporte como fatores sujeitos à concorrência - são detidas por entidades da esfera pública (no caso, as próprias Autoridades de Transportes) que podem lançar e a final adjudicar os serviços de transporte em causa.
48. No entanto, existem interfaces/terminais rodoviários ora “concessionados” a operadores privados que gerem o espaço, direta ou indiretamente ou ainda, interfaces/terminais rodoviários que são propriedade privada de operadores por vezes afetos ao seu uso exclusivo.

²² Cfr. OECD, Policy Roundtables, Access to Key Transport Facilities, 2006.

49. Deve referir-se que a questão da propriedade (das infraestruturas) não deve ser o fator mais importante – o que é, de facto crucial é garantir acesso a essas infraestruturas, de modo equitativo, transparente e não discriminatório, não deixando de ter em conta as implicações da existência de diferentes regimes de propriedade.
50. Foi ainda referido, no Estudo da AMT apresentado em 2018 que *“devemos ainda ter em conta a legislação europeia específica do setor dos transportes, em especial do setor do transporte rodoviário. A Comissão Europeia apresentou no “Pacote Legislativo” designado por “Pacote Rodoviário”, uma proposta de Regulamento que altera o Regulamento “Acesso ao Mercado (dos serviços de transporte em autocarro)”²³”.*
51. *Nesta proposta de Regulamento são abordadas as questões de acesso não discriminatório a terminais rodoviários (reconhecendo a sua especificidade face aos ferroviários). No Estudo de Impacto apresentado pela Comissão, a questão da (des)igualdade de acesso a terminais coloca-se em todos os Estados-Membro da UE. Assim, a proposta consagra regras de igualdade de acesso, que exigem que os operadores e gestores de terminais facultem o acesso a transportadores que operam serviços regulares, de forma justa, equitativa e não discriminatória.*
52. *Assim a Proposta de Regulamento acrescenta um novo artigo 5.º-A, que estabelece as regras de acesso a terminais. Em suma:*
- *Os operadores de terminais devem conceder aos operadores (transportadores) o direito de acesso a terminais para efeitos de exploração desses serviços regulares, incluindo quaisquer instalações ou serviços prestados nesses terminais em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes;*
 - *Os operadores de terminais devem procurar atender à totalidade dos pedidos de acesso, a fim de assegurar a utilização otimizada dos terminais, sendo que os pedidos de acesso apenas podem ser recusados por falta de capacidade dos terminais; no caso de recusa de acesso, os operadores de terminais devem indicar alternativas viáveis;*
 - *Os operadores de terminais devem publicar e manter acessível informações sobre terminais (em duas ou mais línguas oficiais da UE), as quais incluem (i)*

²³ A proposta de 2017 de alteração ao Regulamento (CE) n.º 1073/2009 que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado internacional dos serviços de transporte em autocarro, (ainda não aprovada) pretende garantir direitos de acesso aos terminais em condições justas, equitativas, não discriminatórias e transparentes para fins de exploração de serviços regulares internacionais e eventualmente nacionais. Segundo a proposta os operadores de terminais concedem aos transportadores o direito de acesso aos terminais em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes, devem procurar atender à totalidade dos pedidos de acesso, apenas recusando por motivos de falta de capacidade, devendo indicar quaisquer alternativas viáveis e deve proceder a consultas com todos os transportadores interessados a fim de tentar atender a um pedido. Das decisões cabe recurso para o regulador que pode adotar uma decisão fundamentada e vinculativa.

lista dos serviços prestados e respetivos preços; (ii) regras de programação e repartição da capacidade; (iii) horários e repartição da capacidade.

53. *A proposta de Regulamento estabelece, ainda (cfr. Artigo 5.º-B), os procedimentos para atribuição de acesso aos terminais:*

- *Os operadores de transportes devem requerer aos “operadores de terminais” o acesso;*
- *Caso o acesso não possa ser concedido, tal como solicitado no pedido, o operador do terminal deve proceder a consultas a todos os transportadores interessados, de modo a tentar atender o pedido;*
- *O operador do terminal toma uma decisão (fundamentada) relativamente a um pedido de acesso num determinado prazo (2 meses);*
- *Os requerentes podem apresentar, junto do organismo regulador, recursos contra as decisões dos operadores dos terminais;*
- *O regulador deve apresentar a sua decisão fundamentada sobre o recurso, sendo essa decisão vinculativa e prevendo-se a possibilidade de promover a sua execução através da aplicação de sanções efetivas, proporcionadas e dissuasivas.”*

54. Uma questão que parecia incontornável é que num mercado com as características do nacional podem existir, para alguns operadores, aquilo que o TJUE tem classificado como uma “vantagem concorrencial inerente”²⁴, muitas vezes associada a “operadores incumbentes” ou anteriormente encarregues da prestação de um determinado serviço. Para que essa “vantagem concorrencial” não viole o princípio de igualdade de oportunidades (corolário do princípio da igualdade) é necessário que, quando possível e adequado, se procurem “neutralizar” as vantagens desse operador.

55. De acordo com a jurisprudência do TJUE, essa “neutralização”²⁵ apenas pode ocorrer quando seja economicamente aceitável e quando não viole direitos, quer do operador atual, quer do eventual proponente (num concurso público).

56. No caso concreto, para garantia de acesso equitativo e não discriminatório a terminais Rodoviários, quando os mesmos sejam incluídos e valorizados num determinado caderno de encargos, num procedimento de contratação pública para atribuição de serviços de transporte público de passageiros, as autoridades de transporte

²⁴ Cfr. Processo T-345/03 *Evropaïki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

²⁵ Cfr. mesmo Acórdão.

competentes devem procurar, na medida do possível, “neutralizar” as vantagens concorrenciais e criar um *level playing field*.

57. Na eventualidade de os terminais/interfaces serem detidos (em sentido lato) pela entidade adjudicante não se suscitarão problemas de maior; mas caso sejam propriedade do operador “incumbente” contingentemente deve existir uma articulação prévia entre a autoridade de transportes e o gestor do terminal no sentido de serem definidas regras de acesso a qualquer operador àquelas instalações, independentemente de quem venha a ser adjudicatário, formalizando-se/contratando as condições de utilização.
58. Na sequência deste Estudo (2028), a AMT efetuou diversas recomendações, do ponto de vista da regulação e da promoção e defesa da concorrência não falseada, incluindo eventuais situações de abuso de posição dominante, destacando-se:
- Às Autoridades de Transportes, na preparação dos concursos e procedimentos de contratação pública no mercado do transporte público de passageiros, ponderem a existência de possíveis “vantagens concorrenciais inerentes” de “operadores incumbentes” e procurem, na medida do possível, adotar medidas que possam mitigar e/ou neutralizar essa(s) vantagem(ns), desde que a referida mitigação/neutralização seja economicamente aceitável e não viole direitos, quer do operador atual, quer do eventual proponente [num concurso público];
 - Ao Governo, rever a legislação identificada em vigor para, de modo a assegurar, entre outros aspetos, mecanismos de acesso (equitativo, transparente e não discriminatório) a todos os operadores, incluindo operadores de carreiras regulares e operadores de “serviços Expresso” ou de “longa distância”, de modo a evitar práticas restritivas da concorrência relativas a outros transportadores/operadores.

Desenvolvimentos legislativos – o Decreto-Lei n.º 140/2019 e sua avaliação

59. Na sequência do Estudo e Recomendações da AMT foi publicado o Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro (DL 140/2019) que regula as condições de acesso e de exploração do serviço público de transporte de passageiros “Expresso”, bem como as regras de acesso equitativo e não discriminatório a terminais rodoviários e interfaces de transportes.
60. Nos termos do n.º 1 do artigo 12.º entende-se por:

- *«Interface ou terminal de transporte público de passageiros», uma infraestrutura, equipada com instalações tais como balcões de registo, salas de espera ou bilheteira, dotada de pessoal, gerida ou detida por uma entidade pública ou privada, podendo a respetiva gestão e operação ser incluída em contrato de serviço público, onde ocorrem estacionamento ou paragens de veículos afetos aos serviços públicos de transporte de passageiros, embarque e desembarque de passageiros, bem como conexões entre esses serviços;*
 - *«Operador de interface ou de terminal», a entidade, pública ou privada, que gere as referidas infraestruturas, que aprova as condições de acesso e os tarifários, aloca a capacidade e estabelece os horários e escalas;*
 - *«Alternativa viável», a existência de outro terminal economicamente aceitável para o transportador, que proporcione uma infraestrutura comparável e ligação ao terminal inicialmente solicitado, que possibilite o acesso dos passageiros a outros meios de transporte público e que permita ao transportador realizar o serviço de transporte de passageiros em causa de uma forma semelhante à do terminal inicialmente solicitado.*
61. O n.º 2 do artigo 12.º estabelece que *“independentemente do regime de gestão ou de propriedade, os operadores de interface ou de terminal de transporte público de passageiros devem permitir o acesso em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes aos mesmos, a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros, incluindo os operadores de serviços expresso, designadamente quanto às instalações, oficinas, estacionamento, bilheteiras, sistemas de atendimento, venda e informação ao público.”*
62. Acrescenta o n.º 4 do artigo 12.º que *“os pedidos de acesso apresentados pelos operadores de serviços de transporte público de passageiros apenas podem ser recusados pelos operadores de interfaces ou de terminais por motivos de falta de capacidade, devendo ser indicadas, em caso de recusa fundamentada, alternativas viáveis.*
63. Ou seja, cabe aos “operadores de interfaces ou de terminais”, quando recusem, de forma fundamentada (falta de capacidade) o acesso ao respetivo interface/terminal, apresentar ao operador cujo acesso foi recusado, a referida “alternativa viável” (al. c) do n.º 1 do artigo 12.º).
64. E nos termos dos n.ºs 5 e 6 do artigo 12.º os operadores de interfaces ou de terminais rodoviários devem:

- *“Tomar uma decisão relativamente a um pedido de acesso no prazo máximo de 30 dias a contar da data da sua apresentação” - A apresentação de tal “alternativa” deve acompanhar a resposta ao pedido de acesso (recusado);*
 - *“Publicitar no respetivo sítio na Internet o regulamento de acesso e utilização dos mesmos, contendo pelo menos as seguintes informações: a) A listagem de todos os serviços prestados e respetivos preços; b) As regras de programação da repartição de capacidade; c) As regras de admissão ao terminal e respetivos serviços.”*
65. Por outro lado, o n.º 8 do artigo 12.º estabelece que *“Caso não exista alternativa viável, o município ou a autoridade de transportes, deve assegurar a existência de locais de paragem que garantam as condições de segurança dos passageiros”*.
66. Ou seja: (i) cabe ao operador de terminal/interface apresentar uma alternativa viável, caso recuse, de forma fundamentada o pedido de acesso de um operador; (ii) por outro lado, apenas quando esta alternativa não exista, caberá ao Município ou Autoridade de Transportes (que poderá não coincidir com o operador de interface/terminal) assegurar a existência de locais de paragem alternativos que garantam a segurança dos passageiros.
67. De referir que após diversas exposições à AMT por parte de operadores de transportes, relativamente às condições de acesso e utilização de interfaces e terminais, foi efetuado o levantamento de 121 terminais e interfaces do país quanto ao cumprimento das regras previstas no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, designadamente quanto à publicação dos respetivos regulamentos de funcionamento e de acesso e utilização.
68. Tais terminais constam da “lista oficial” do IMT que, segundo o n.º 3 do artigo 12.º do DL 140/2019 *“deve manter atualizado e disponível ao público, através do seu sítio da Internet, um registo contendo as informações respeitantes a interfaces de transporte público de passageiros e terminais rodoviários, nomeadamente o mapeamento e listagem dessas infraestruturas, incluindo a respetiva localização geográfica, e indicação clara e atualizada da entidade que assume o papel de operador de interfaces ou de terminais”*, ou seja, os equipamentos referidos no n.º 1 do artigo 12.º, seja qual for a titularidade do mesmo.
69. A publicação das regras de acesso é determinante para assegurar a transparência nestes procedimentos e o incumprimento de tal obrigação é punido nos termos da alínea

e) do n.º 2 do artigo 17.º daquele diploma. Nesta sequência foram iniciados vários procedimentos contraordenacionais pela AMT.

70. Ainda em 2022, e tendo em conta que o regime determina no seu artigo 23.º uma regra de avaliação ao fim de dois anos, “*para efeitos de eventual ajustamento das regras legais e regulamentares*”, a AMT emitiu dois pareceres²⁶ com propostas concretas de ajustamento legislativo²⁷:

- Constatando que a liberalização dos serviços de transporte em autocarro de longa distância em Portugal trouxe inegáveis benefícios para o mercado, a concorrência, e para os consumidores, através da entrada de novos operadores, oferta de novas linhas e pressão competitiva sobre os preços, potenciando ganhos de eficiência e colocando a qualidade do serviço sob maior escrutínio²⁸.
- Reiterando o que²⁹ já havia afirmado, desde as suas primeiras intervenções sobre esta matéria, e que tem vindo a ser corroborado quer pela OCDE³⁰, quer pela Autoridade da Concorrência (AdC)³¹, ou seja, a legislação base sobre interfaces de transportes (vulgo ECC ou CCT), devia ser objeto de reformulação profunda.³²

71. Naquele parecer foi ainda recomendado:

- Que, para que o regime possa assegurar regras de tratamento equitativo para todos os operadores, sempre que seja disponibilizado um local de paragem fora de um terminal/interface (quer seja “alternativa viável”, quer seja “local de

²⁶ A saber o Parecer n.º 112/AMT/2021, de 17 de dezembro, bem como o Parecer n.º 45/AMT/2022, de 09 de maio

²⁷ Sem prejuízo considerava-se que deveria ser previsto, em alteração ao diploma mencionado ou em regulamentação específica, o conteúdo mínimo das informações a transmitir ao IMT, pelos operadores de *interface/terminal*, incluindo: Identificação completa da entidade proprietária do interface/terminal; Identificação completa da entidade gestora do interface/terminal; Quando sejam entidades diversas, cópia do instrumento contratual que regula as relações entre o proprietário e gestor do terminal; Cópia do regulamento do terminal/interface ou *link* para sítio da internet onde o mesmo esteja disponível.

A AMT considerou que “(...) o regime só estará verdadeiramente completo, quando se ponderar a revogação e reformulação profunda do “bloco legislativo” dos anos 70 do século passado sobre interfaces de transportes (ECC/CCT), no sentido de (i) revogação da possibilidade de existência de uma “integração vertical” na gestão de um interface de transportes/terminal rodoviário (ECC/CCT); e (ii) redesenho do modelo jurídico destas concessões (de terminais rodoviários/ interfaces de transportes), no sentido de prever a sua atribuição por concurso, tendo as mesmas um prazo compatível com as regras aplicáveis nesta matéria.”

²⁸ https://www.amt-autoridade.pt/media/3422/avaliacao_expressos.pdf

²⁹ <https://www.amt-autoridade.pt/media/1770/melhor-legisla%C3%A7%C3%A3o-para-uma-melhor-regula%C3%A7%C3%A3o.pdf> – já citado..

³⁰ <https://www.oecd.org/daf/competition/Portugal-OECD-Competition-Assessment-Review-Vol1-Transports-preliminary-version.pdf> - OECD Competition Assessment Reviews. Portugal, Volume I, INLAND AND MARITIME TRANSPORTS AND PORTS (2018).

³¹ Recomendações da AdC dirigidas ao Governo sobre o Decreto-Lei n.º 140/2019 - Serviço Público de Transporte de Passageiros Expresso (outubro de 2019).

³² cf. referência às Recomendações da AMT emitidas no Estudo de 2018 e constantes *supra* do presente Parecer.

paragem”, nos termos do n.º 8 do artigo 12.º) devem os operadores dessas infraestruturas, de forma articulada, com os Municípios/autoridades de transportes assegurar que os operadores são devidamente informados, com a antecedência necessária sobre a disponibilidade, condições e regras de utilização dessas alternativas e locais de paragem;

- Estabelecer um prazo de resposta por parte dos Municípios/Autoridades de Transportes, atentos os reportes sobre a ausência de resposta por parte destes, para evitar “barreiras à entrada” no mercado de novos operadores, injustificável do ponto de vista jus concorrencial;
- Reformular os n.ºs 4, 5 e 8 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, estabelecendo: (i) que, nos casos em que os gestores de terminais/interface não coincidam com os Municípios/Autoridades de Transportes, estes devem ser informados pelos primeiros, no mesmo prazo de 30 dias³³, da recusa de acesso por falta de capacidade, bem como da inexistência de alternativa viável; (ii) nesses casos, os Municípios/Autoridades de Transportes devem informar o operador de transportes cujo acesso ao terminal rodoviário foi negado e que não obteve indicação de uma alternativa viável, no prazo de 10 dias³⁴, sobre os locais de paragem disponíveis, incluindo sua localização e regras de utilização.

72. De referir que está a ser desenvolvida pela AMT regulamentação ao Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, a ser sujeita a consulta pública, no sentido de melhor especificar e uniformizar os conceitos de “programação da repartição da atividade”, bem como de “regras de admissão ao terminal”, ainda que sejam atividades que os gestores de terminais realizam atualmente, de forma a organizar o espaço disponível em função das chegadas, partidas e tomadas e largadas de passageiros num espaço limitado fisicamente.
73. Em 2023 a AMT deu início à supervisão de 11 operadores/gestores de 24 interfaces ou terminais rodoviários em todo o país, também devido a denúncias de situações de recusa de acesso, não fundamentadas [ação em curso].
74. Não tendo sido ainda adotadas alterações legislativas, a análise do caso concreto deve prosseguir com base no quadro legal e regulamentar em vigor.

³³ Prazo para apresentação de respostas a pedidos de acesso.

³⁴ A contar do termo do prazo de 30 dias, antes referido.

O caso concreto – (recusa de) acesso ao Terminal Rodoviário de [confidencial] propriedade da empresa [confidencial]

75. Antes de mais, é de referir que:

- A [confidencial] é adjudicatário no Concurso Público para a Contratação do Serviço de Transporte Rodoviário de Passageiros [confidencial];
- A Autoridade de Transportes é a Comunidade Intermunicipal [confidencial], responsável pelo lançamento daquele concurso público;
- A [confidencial] é o anterior “operador incumbente” na região e que não ganhou o referido concurso;
- O Terminal Rodoviário de [confidencial] é propriedade da [confidencial], constando da listagem oficial de terminais e interfaces rodoviários presente no site do IMT³⁵.
- O n.º 2 da Cláusula 9.ª do CE do procedimento do concurso estabelece que é da responsabilidade da Concessionária [ou seja, o Operador] requerer o acesso aos terminais e interfaces rodoviários (que são listados em anexo, surgindo o Terminal em referência nos documentos do procedimento³⁶) sujeitando-se “às regras e condições de utilização a cada momento estabelecidas pela entidade que assuma o papel de operador do terminal ou interface em causa”.

76. Face às alegações da [confidencial], quanto à recusa de acesso ao terminal, importa recordar:

- Que as instalações do terminal sendo propriedade privada sua, são para uso privativo dos seus serviços administrativos, bem como de manutenção e abastecimento, não se encontrando disponíveis para utilização de terceiros (ou seja, estão “fora do mercado”);
- Que não há obrigação de colocação no mercado das suas instalações – que se encontram no limite da sua capacidade [“esgotada”] - para que as mesmas sejam usadas por outros operadores;
- Ainda assim [depreende-se pelo facto de a [confidencial] considerar que as referidas instalações não constituírem um terminal ou interface na aceção da

³⁵ <https://imt-ip.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=5b7d07465d11477497c3efc6cfa1af69>

³⁶ Cf. página 30 do Anexo I, a que se refere o n.º 1 da Cláusula 9.ª do CE.
Sede: Palácio Coimbra – Rua de Santa Apolónia, n.º 53 – 1100-468 Lisboa - Portugal
Contribuinte n.º 513 637 257

lei] consideram que não ser aplicável o regime do DL 140/20198 pelo que não estão obrigados a possuir regulamento de preços para a sua utilização;

- Que caso se entenda de forma diferente, ou seja, caso venha a existir obrigação de permissão de uso, tal configura “uma restrição inaceitável” do seu “direito de propriedade” (...)³⁷.
- Existe uma alternativa viável – um CCT propriedade do Município de [confidencial], inaugurado em 2021, co-financiado por fundos europeus e sito a 1,5 km do Terminal da [confidencial].

77. A Autoridade de Transportes (CIM) veio alegar que a referida alternativa não é viável, por não corresponder às necessidades [em suma, segundo a Autoridade de Transportes o CCT situa-se a 1,5 km do Terminal e das escolas, já se encontra com lugares concessionados e afetos a outros tipos de transporte e não está registado junto do IMT como interface / terminal rodoviário]. Não foram apresentadas pela CIM sugestões para locais de paragem adequados.
78. A [confidencial]alega que a maioria da operação desenvolvida anteriormente no terminal da [confidencial]devia-se ao serviço regular de transporte rodoviário de passageiros [confidencial], pelo que inexistente falta de capacidade do terminal da [confidencial] sito em [confidencial].
79. Ora, tal como a AMT tem vindo a constatar a questão do acesso a terminais rodoviários/interfaces de transportes – sobretudo os que são propriedade privada de operadores (antes) incumbentes – apresenta relevante sensibilidade, sobretudo quando esses terminais são identificados pelas Autoridades de Transportes e incluídos em processos de contratualização (pelo mercado) de serviços de transporte público de passageiros.
80. O problema da dificuldade de acesso a terminais é uma realidade no transporte rodoviário de passageiros, sendo transversal a todos os Estados-Membros da União Europeia³⁸ tal como demonstrou a avaliação realizada pela Comissão Europeia.
81. Nesse sentido, o legislador nacional, embora não revendo todo o regime jurídico aplicável aos terminais/interfaces, entendeu consagrar regras relativas ao acesso equitativo e não discriminatório a estes equipamentos, independentemente da sua propriedade ser pública ou privada, através do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de

³⁷ Por alegada violação dos Artigos 12.º, 18.º/2 e 3 e 62.º da CRP.

³⁸Cf. os seguintes estudos - [4448936.pdf \(cnmc.es\)](#); [Microsoft Word - Master's Thesis European Governance_Jorrit Kuipers_4137019_01859589.docx \(uu.nl\)](#); [Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach \(studylib.es\)](#)

novembro, uma solução próxima das propostas da Comissão Europeia para a revisão do Regulamento (CE) n.º 1073/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, no âmbito do denominado “Segundo Pacote Rodoviário”³⁹.

82. Quanto ao caso concreto, importa referir que a posição da [confidencial] é contestável, tendo em vários aspetos:

- A [confidencial] prestava um serviço de interesse público, ao qual estava inerente a disponibilização de um terminal com acesso público;
- Para a prossecução de tal serviço essencial, foi a empresa compensada pelas autoridades de transportes locais, ao abrigo do RJSPTP e do Regulamento 1370/2007, bem como ao abrigo do Decreto-Lei n.º 14-C/2020, de 7 de abril, que estabelece a definição de procedimentos de atribuição de financiamento e compensações aos operadores de transportes essenciais, no âmbito da pandemia COVID-19;
- A [confidencial] usou o argumento de que o terminal não teria capacidade disponível, mas não concretizou tal alegação, mesmo num cenário em que irá deixar de efetuar o serviço público de transporte de passageiros na região;
- Quando a não aplicabilidade do artigo 12.º Decreto-Lei n.º 140/2019, importa referir que, atentando até às fotografias enviadas pela [confidencial], independentemente de existirem instalações de acesso à empresa e seus funcionários, existe acesso ao público, balcões de registo, salas de espera ou bilheteira, dotadas e ocorrem estacionamento ou paragens de veículos afetos aos serviços públicos de transporte de passageiros, embarque e desembarque de passageiros, bem como conexões entre esses serviços;
- Apenas quando se viu na contingência da sua posição como operador “incumbente” é que a [confidencial] colocou em causa o caráter de interesse e acesso público a um equipamento (o Terminal de [confidencial]) associado ao serviço público prestado aos cidadãos e às autoridades locais.

83. Recorde-se também que:

³⁹ No âmbito do Segundo Pacote Rodoviário - o qual congrega um conjunto diversificado de regulamentos/diretivas europeias sobre matérias aplicáveis ao setor do transporte rodoviário - em fevereiro e maio de 2022, entraram em vigor as novas normas sobre o Acesso à Atividade e ao Transporte Internacional e Cabotagem, por via da aplicação do novo Regulamento (UE) 2020/1055 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2020, que vem alterar os Regulamentos (CE) n.º 1071/2009, (CE) n.º 1072/2009 e (UE) n.º 1024/2012.

- O direito jus concorrencial nacional⁴⁰ considerado abusivo, nomeadamente, *“recusar o acesso a uma rede ou a outras infraestruturas essenciais por si controladas, contra remuneração adequada, a qualquer outra empresa, desde que, sem esse acesso, esta não consiga, por razões de facto ou legais, operar como concorrente da empresa em posição dominante no mercado a montante ou a jusante, a menos que esta última demonstre que, por motivos operacionais ou outros, tal acesso é impossível, em condições de razoabilidade.”*;
 - A literatura especializada tem vindo a apontar casos relacionados com o acesso a terminais rodoviários, *“casos em que esse acesso, ainda que não sendo negado pelo operador incumbente a outros operadores, implicava formas subtis ou “secundárias” de abuso de posição dominante, com iguais prejuízos para as empresas e para os consumidores”* ⁴¹;
 - As questões do acesso a uma infraestrutura tornam-se relevantes, designadamente quando (i) determine uma desvantagem – aumento substancial de custos para quaisquer fornecedores; (ii) possa afetar os consumidores, (iii) não dê lugar a economias de escala ou gama incontestáveis; (iv) uma redistribuição/realocação da capacidade existente seja desejável, do ponto de vista da concorrência, favorecendo os consumidores (passageiros)⁴².
84. Por outro lado, importa também considerar que nem todas as “vantagens concorrenciais inerentes”⁴³ associadas a “operadores incumbente” - ou anteriormente encarregues da prestação de um determinado serviço - são passíveis de ser neutralizadas, na sua totalidade, e tal apenas pode ocorrer quando seja economicamente aceitável e quando não viole direitos, quer do operador atual, quer de um novo adjudicatário, no seguimento de um concurso público.
85. De facto, o n.º 2 do artigo 12.º do DL 140/2019 estabelece que independentemente do regime de gestão ou de propriedade, deve permitir-se o acesso a um terminal/interface em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes.
86. No entanto, uma aplicação equitativa da norma deve considerar realidades substancialmente diferentes, como a propriedade pública e a propriedade privada.

⁴⁰ *cfr.* Regime Jurídico da Concorrência/RJC, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 08 de maio, conforme alterada.

⁴¹ Por exemplo, imposição aos outros Operadores de uso de um determinado de sistema de bilhética e retenção (ou atraso) na distribuição das receitas tarifárias – acesso aos serviços do Terminal Rodoviário de Tallin (Estónia), 1997 – in OECD Policy Roundtables.

⁴² *Cfr.* OECD, Policy Roundtables, Access to Key Transport Facilities, 2006.

⁴³ *Cfr.* Processo T-345/03 *Evropaïki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

87. Nesse sentido, a utilização de propriedade privada deve obedecer a regras claras e consensuais, pelo que deve existir articulação prévia entre a autoridade de transportes e o gestor do terminal no sentido de serem definidas regras de acesso àquelas instalações, independentemente de quem venha a ser adjudicatário, formalizando-se/contratando as condições de utilização, incluindo a remuneração/taxas que sejam devidas.
88. Naturalmente, em tais condições de utilização deve ser tida, de forma objetiva e mensurável, a capacidade de utilização do equipamento, tendo em conta o serviço público de transporte de passageiros atribuído pela autoridade de transportes, bem como outros serviços de interesse ou acesso público como seja o transporte escolar ou serviços Expresso.
89. Será expectável que as condições e termos de utilização do equipamento/infraestrutura de acesso público propostas sejam comparáveis com estruturas semelhantes para uma utilização comparável.
90. Naturalmente, a apresentação de condições desproporcionadas ou de razões não fundamentadas poderão configurar práticas anti concorrenciais no sentido de limitar, condicionar ou impedir a concretização de um contrato de serviço público por parte de agente económico que não se tornou adjudicatário desse procedimento de contratação pública.
91. Tal possibilidade reforçar-se-á caso a [confidencial] alegue a vontade de retirar o seu terminal rodoviário do mercado, deixando o mesmo de estar disponíveis para utilização por terceiros para ser afeto, de forma exclusiva, ao seu uso particular [uso esse que pode ser na área dos transportes ou outra, totalmente diversa] e acabe por manter a prestação de serviços de transporte de passageiros, com partidas e chegadas no terminal, designadamente para serviços escolares ou outros, contratados pelas autoridades locais.
92. Caso não seja possível, fundamentadamente, fixar as condições de utilização do equipamento por outros operadores, designadamente por falta de capacidade para acomodar, na totalidade ou em parte, os serviços de outros operadores, a Autoridade de Transportes deve avaliar a existência alternativas viáveis, designadamente propostas pela [confidencial] ou a [confidencial], que permitam acomodar, em parte ou na totalidade, a oferta do novo contrato de serviço público.
93. De referir que por alternativas viáveis não se entende a prestação de um serviço nas mesmas condições, mas que seja economicamente aceitável, comparável, possibilite o acesso dos passageiros, permita realizar o serviço de transporte de forma semelhante.

III - RECOMENDAÇÕES E CONCLUSÕES

94. Foi reportada à AMT, pelo operador [confidencial], enquanto adjudicatário no novo Contrato de Serviço Público de Transporte de Passageiros [confidencial]”, a decisão do operador [confidencial], de recusar o acesso ao seu terminal rodoviário (Terminal de [confidencial]).
95. A AMT obteve esclarecimentos adicionais por parte dos operadores e da CIM, sendo que esta e o novo adjudicatário contestam os argumentos da [confidencial], sustentados sobretudo no facto do terminal ser propriedade privada e não ter capacidade disponível.
96. De facto, o n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de novembro, estabelece que *“independentemente do regime de gestão ou de propriedade, os operadores de interface ou de terminal de transporte público de passageiros devem permitir o acesso em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes aos mesmos, a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros.”*
97. No entanto, uma aplicação equitativa da norma deve considerar realidades substancialmente diferentes, como a propriedade pública e a propriedade privada.
98. Por outro lado, ainda que nem todas as vantagens concorrenciais de operadores “incumbentes” sejam passíveis de neutralização, também não são aceitáveis eventuais práticas anti concorrenciais (logo ilegítimas), no sentido de limitar, condicionar ou impedir a concretização de um contrato de serviço público por parte de um agente económico que não se tornou adjudicatário desse procedimento de contratação pública. De notar, no entanto, que esse agente económico continua a atuar como operador no mercado dos serviços de transporte público de passageiros.
99. Face ao exposto, na conjugação dos interesses de agentes económicos e seus ativos, de investidores no setor, de autoridades públicas e dos passageiros, considera-se ser de recomendar, nos termos das alíneas a), e), h), m), e q) do n.º 1 do artigo 5.º, do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, bem como do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de novembro:
- À [confidencial] e às Autoridades de Transportes: ponderar sobre a negociação de regras de acesso ao Terminal de [confidencial] (propriedade da [confidencial]), contratualizando as condições da sua utilização, definindo um prazo de utilização e incluindo a remuneração e taxas que sejam devidas, de forma proporcional e equitativa, tendo em conta a capacidade efetiva do Terminal para acomodar diversos serviços;

- À Autoridade de Transportes, em conjunto com a [confidencial]:
 - a) Ponderar a utilização do CCT de [confidencial], de forma a torná-la viável - na totalidade ou parte – para acomodar a nova operação de transportes que se inicia com a entrada em execução do contrato de serviço público;
 - b) Ponderar localizações adequadas para configurar locais de paragem que acomodem a nova operação de transportes e que garantam a segurança dos passageiros (*i.e.* esgotando as possibilidades conferidas pela lei – *vide* n.ºs 4 e 8 do Artigo 7.º do DL 140/2019).
100. Finalmente, considera-se ser de reforçar junto do Governo a necessidade de completar a revisão do regime jurídico aplicáveis a terminais e interfaces rodoviários de passageiros, pelos motivos acima expostos.

Lisboa, 14 de setembro de 2023.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino