PARECER N.º 55/AMT/2025

1. Veio o Município de Lamego, solicitar à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), em 24 de junho de 2025, informação quanto à possibilidade de cedência da gestão da Central de Camionagem ao atual operador de transportes rodoviários no concelho.

2. À AMT, constituída sob a forma de entidade reguladora, nos termos da lei-quadro das entidades reguladoras aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (LQER)[1], com habilitação constitucional no n.º 3 do artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), compete promover a competitividade no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes e o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas e os agentes económicos;

3. A análise da AMT tem por base as respetivas atribuições, entre outras, nos termos das alíneas a), g), n) e q) do n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos da AMT)[2], designadamente "Promover e defender a concorrência no setor da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais, marítimos, ferroviários, no setor dos portos comerciais e respetivas infraestruturas, em estreita cooperação com a Autoridade da Concorrência, nomeadamente nos termos do regime jurídico da concorrência;"

4. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito Regulamento n.º 3/2025 AMT[3] que regula as interfaces e os terminais de transporte público.

5. Neste contexto, cumpre considerar o seguinte:

   - O Decreto-Lei 140/2019, de 18 de setembro[4] prevê que compete à AMT assegurar que as interfaces e os terminais rodoviários de transporte público permitem o acesso não discriminatório e a igualdade de oportunidades a todos os operadores de serviço público de transporte de passageiros, bem como promovem a intermodalidade e a clara e transparente informação aos utilizadores dessas infraestruturas;

[1] https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2013-106955825-106958740
[2] https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/2014-66384029-66396199

[3] https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/regulamento/3-2025-901997671

[4] https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/140-2019-124793102

- A definição das presentes regras, não interfere na atuação da Autoridade da Concorrência, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio[5], que aprova o regime jurídico da concorrência.

6. A definição clara de procedimentos de acesso destas infraestruturas promove uma concorrência não falseada e pode promover o investimento, podendo levar ao acréscimo de serviços de transporte às populações em diversas áreas geográficas, e, em consequência, promover a coesão territorial e social.

Enquadramento

7. Importa, em primeiro lugar, enquadrar juridicamente o objeto em análise. Está em causa a eventual atribuição, por parte do Município, da gestão de uma infraestrutura pública — Central de Camionagem — a uma entidade privada que, simultaneamente, exerce atividade de transporte rodoviário de passageiros, estando implantada no território e sendo titular de contrato de prestação de serviços públicos de transporte de passageiros.

8. A questão que se coloca é se essa cedência pode ser efetuada diretamente ao operador em causa, ou se, ao invés, deve ser precedida de procedimento público, assegurando a concorrência e a transparência.

9. O Decreto-Lei 140/2019 regula as condições de acesso e de exploração de serviço público de transporte de passageiros expresso e o acesso transparente, equitativo e não discriminatório a interfaces e terminais rodoviários de passageiros.

10. Sublinhe-se que os transportes rodoviários são um serviço essencial, nos termos do Decreto-Lei n.º 20/2022 de 28 de janeiro.[6]

11. Acresce que a Diretiva 2008/114/CE do Conselho, de 8 de dezembro de 2008, relativa à identificação e designação das infraestruturas críticas europeias e à avaliação da necessidade de melhorar a sua proteção inclui expressamente as “infraestruturas que fornecem um serviço essencial”.[7]

[5] https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/19-2012-553391
[6] https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=3573&tabela=leis&ficha=1&pagina=1

[7] 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

12. Essencial porque a mobilidade assume particular importância como fator de competitividade, não só pelo impacto que tem no desenvolvimento e acessibilidade das populações, com reflexos diretos no seu bem-estar social e económico e sobretudo em territórios de baixa densidade. [8]

Da análise

13. Nos termos do artigo 5.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT tem por missão zelar pelo cumprimento da legislação nacional e europeia aplicável, assegurar a defesa do interesse público, proteger os direitos dos utilizadores e promover uma concorrência saudável entre operadores.

14. Ora, do ponto de vista jurídico, a atribuição da gestão da Central de Camionagem deve ser qualificada como uma concessão de exploração de infraestrutura pública, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua atual redação.

15. Trata-se, assim, de um contrato público, sujeito ao regime geral da contratação pública, sendo obrigatória a sua formação mediante procedimento prévio, concorrencial, transparente e publicamente anunciado, como decorre do artigo 1.º-A do CCP e dos princípios gerais da contratação administrativa.

16. Importa, ainda, destacar que o Regulamento n.º 3/2025, de 3 de janeiro, aprovado pela AMT, estabelece, de forma expressa, que *a cedência da exploração ou gestão de interfaces de transporte coletivo, "incluindo terminais rodoviários, deve ser precedida de procedimento público, com publicação de aviso de abertura, critérios objetivos de seleção e ponderação de propostas, salvo em situações de manifesta urgência ou exclusividade técnica legalmente justificadas — o que, manifestamente, não ocorre no presente caso."*[9]

17. "A circunstância de o atual operador já prestar serviços no território e de poder apresentar condições favoráveis não exclui, nem justifica, a dispensa de

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)

[8] Mobilidade nos Territórios de Baixa Densidade – Análise estatística - https://www.amtautoridade.pt/media/3943/mobilidadeterritoriosbaixadensidade.pdf

[9] https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/regulamento/3-2025-901997671

procedimento, sob pena de se configurar uma atribuição direta sem base legal, atentatória do princípio da concorrência."

18. Do ponto de vista do Direito da Concorrência, o favorecimento de um operador económico em detrimento de outros agentes do setor, especialmente quando tal favorecimento decorre de relações de proximidade contratual pré-existentes com a entidade adjudicante, configura uma distorção das condições de mercado. Recorde-se que o artigo 102.º do TFUE e a Lei da Concorrência (Lei n.º 19/2012, de 8 de maio) proíbem a prática de abusos de posição dominante e de entraves à entrada de novos operadores em mercados liberalizados, incluindo o mercado dos transportes.[10]

19. A eventual atribuição da gestão da infraestrutura, sem abertura à concorrência, pode ainda configurar uma ajuda de Estado encapotada, na medida em que confere uma vantagem seletiva a um operador, com possível impacto no comércio intermunicipal ou inter-regional.

20. As conclusões do estudo da AMT,[11] elaborado na sequência de diversas exposições sobre restrições de acesso a terminais, confirmam que "*a falta de procedimento público na atribuição da gestão de terminais tem originado práticas discriminatórias, entraves à entrada no mercado e redução da qualidade e diversidade da oferta de serviços de transporte rodoviário, em prejuízo dos utilizadores."*

21. Nestes casos, a concentração de funções entre operador económico e gestor da infraestrutura tem permitido a imposição de condições desiguais, a recusa de acesso a concorrentes e a exclusividade de exploração, sem qualquer base normativa ou contratual legítima.

22. Acresce que a própria Comissão Europeia tem sublinhado, nas suas orientações sobre contratos de concessão e auxílios de Estado, a importância da concorrência na atribuição da gestão de infraestruturas públicas, como instrumento de eficiência, inovação e proteção do interesse dos consumidores.

[10] Este entendimento é reiterado no documento da Autoridade da Concorrência "Melhores práticas no âmbito da celebração de contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros" in https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/processos_e_decisoes/epr/2021/2021%2520-%2520Melhores%2520Pr%C3%A1ticas%2520Contratos%2520Servi%C3%A7o%2520P%C3%BAblico%2520Transporte%2520Rodovi%C3%A1rio%2520Passageiros.pdf

[11] https://www.amt-autoridade.pt/media/4634/relato-rio-final_amt_terminais_22ago2024.pdf

23. A realização de concurso público permite selecionar a proposta mais vantajosa, assegurar igualdade de tratamento e reduzir o risco de captura regulatória por operadores instalados.

24. Considerando o antedito, perante a inexistência de qualquer norma legal que fundamente uma eventual dispensa de procedimento prévio e inexistindo situações de exclusividade técnica, urgência extrema ou ausência de mercado concorrencial, não existe fundamento legal para a cedência direta da gestão da Central de Camionagem ao operador atual.

Acessibilidade dos operadores ao Interface

25. É entendimento reiterado da AMT[12] — enquanto regulador independente do setor da mobilidade e transportes terrestres — que a gestão de terminais públicos, sobretudo quando estes são essenciais à operação de serviços de transporte interurbano ou expresso, não pode ser adjudicada fora de um procedimento que assegure condições equitativas de acesso ao mercado, sob pena de violação dos princípios da concorrência e da boa administração[13].

26. Nos termos do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, o acesso a interfaces e terminais rodoviários de transporte de passageiros rege-se pelos princípios da equidade, transparência e não discriminação, devendo os respetivos operadores — independentemente da sua natureza jurídica ou da titularidade do equipamento — permitir o acesso em condições objetivas e publicamente definidas a todos os operadores de serviços públicos de transporte, incluindo os operadores de serviços expresso.

27. Nos termos do artigo 3.º do referido diploma, os regulamentos de acesso e utilização dessas infraestruturas devem ser publicitados, conter regras sobre repartição de capacidade, critérios de admissão e tarifários praticados.

28. O mesmo diploma confere à AMT o poder de supervisão e regulação do acesso aos terminais, com o objetivo de assegurar o funcionamento concorrencial e equilibrado

[12] https://www.amt-autoridade.pt/media/4932/amt-publica-regulamento-que-especifica-crit%C3%A9rios-equitativos-e-n%C3%A3o-discriminat%C3%B3rios-de-acesso-e-reparti%C3%A7%C3%A3o-de-capacidade-a-terminais-e-interfaces-de-passageiros_2.pdf

[13] https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/regulamento/3-2025-901997671

do setor, designadamente através da atuação como instância de recurso em caso de recusa de acesso ou fixação de condições desproporcionadas.

Conclusões

29. A prossecução do interesse público, a defesa da concorrência e o respeito pelos princípios da contratação pública impõem que o Município promova procedimento de contratação pública, com adequada publicidade, abertura à concorrência e avaliação objetiva de propostas.

30. Os operadores de interfaces ou terminais e seus proprietários, quando entidades diversas, devem comunicar ao IMT, no prazo máximo de 60 dias úteis, notificando também a AMT, os dados atualizados dos terminais, nomeadamente, quanto à morada, à identificação do operador, do endereço eletrónico do mesmo, bem como às características físicas das interfaces, a identificação do proprietário, a ligação para regulamentos ou a títulos jurídicos entre operador e proprietário.[14]

31. Por fim, deve ainda o Município, *"enquanto entidade pública com responsabilidade na gestão do sistema local de transportes, assegurar a existência de regulamento de acesso à Central de Camionagem, com regras claras sobre a utilização do espaço, critérios de programação e tarifas, a ser publicitado no seu sítio institucional*," conforme impõe o artigo 3.º do DL n.º 140/2019. Tal regulamento constitui um instrumento essencial de transparência e previsibilidade no acesso às infraestruturas públicas.[15]

32. Contudo, não deixando de ter em conta as implicações da existência de diferentes regimes de propriedade e/ou da gestão ou do resultado da concessão da interface, deve ser desde já garantido o acesso a outros operadores à Central de Camionagem de modo equitativo, transparente e não discriminatório,

33. Neste sentido AMT considera que[16]:

- *"Um equipamento ou infraestrutura, que esteja associada à prestação de serviço público de transporte de passageiros – que é um serviço essencial - e que seja, em parte, de acesso público, mesmo que tenha associadas instalações de apoio (como garagens, escritórios ou abastecimento), integra o conceito de interface ou*

[14] https://www.amt-autoridade.pt/media/4634/relato-rio-final_amt_terminais_22ago2024.pdf
[15] https://www.amt-autoridade.pt/media/4932/amt-publica-regulamento-que-especifica-crit%C3%A9rios-equitativos-e-n%C3%A3o-discriminat%C3%B3rios-de-acesso-e-reparti%C3%A7%C3%A3o-de-capacidade-a-terminais-e-interfaces-de-passageiros_2.pdf

[16] https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/regulamento/3-2025-901997671

terminal rodoviário, nos termos do DL 140/2019; resultando tal diretamente deste diploma;

- *Se o operador do terminal também é um operador de serviço público de transporte de passageiros, a sua infraestrutura, mesmo que da sua propriedade privada, está ao serviço do transporte público de passageiros, transporte esse que é financiado por recursos públicos e que, por definição, é acessível pelo público em geral.*
- *Enquanto estiver associado ao transporte público, deve ser permitido o acesso a outros operadores, exceto se não existir capacidade disponível.*
- *Naturalmente, a utilização e disponibilização essa infraestrutura está sujeita ao pagamento de um determinado valor (preço).”*

34. Em face de todo o exposto, conclui-se que a gestão da Central de Camionagem de Lamego não pode ser atribuída diretamente ao atual operador de transportes, devendo ser promovido um procedimento público de contratação, nos termos do CCP e do regime setorial aplicável, assegurando o respeito pelos princípios da legalidade, concorrência, transparência e imparcialidade.

Lisboa, em 17 de julho de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino