

PARECER N.º 03/AMT/2025

[versão não confidencial]

I – DO OBJETO

1. A FlixBus Portugal, Unipessoal, Lda. (FlixBus) apresentou junto da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) um recurso, nos termos do n.º 7 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro (DL 140/2019), contra a decisão do operador do Terminal de Sete Rios (RNE – Rede Nacional de Expressos, Lda.) de acesso àquele terminal.
2. Importa realçar que o recurso interposto se insere igualmente no âmbito das recomendações proferidas no relatório elaborado pela AMT¹, consequente da ação de supervisão às entidades gestoras de interfaces ou terminais rodoviários de serviço público de transporte de passageiros, relativamente às condições de acesso e utilização de interfaces e terminais rodoviários, de onde se realça a indicação para que os operadores queixosos instrúissem o processo de recurso junto desta autoridade.
3. De acordo com o artigo 12.º do DL 140/2019, os requerentes de acesso a um terminal podem interpor recurso contra as decisões dos operadores de interfaces ou de terminais, junto da AMT, que profere a sua decisão no prazo de 15 dias após a receção de todas as informações pertinentes.
4. Por deliberação do Conselho de Administração da AMT [confidencial] foi aprovado o projeto de parecer de suporte à decisão, bem como a submissão do mesmo a audiência de interessados, nos termos do artigo 121.º do Código do Procedimento Administrativo, tendo sido notificadas a Câmara Municipal de Lisboa, a Rede Nacional de Expressos (RNE) e a FlixBus, [confidencial], para se pronunciarem, caso assim o entendessem.
5. [confidencial].
6. O projeto de parecer foi ajustado, de modo a integrar os aspetos mais relevantes das pronúncias submetidas pelas partes interessadas, e fazer refletir ainda a análise efetuada pela AMT.

¹ Versão final de 22 de agosto 2024.

7. Para que a AMT detivesse todas as informações pertinentes, foram desenvolvidas diversas diligências. A saber:

[confidencial]

8. Face ao exposto a AMT está em condições de emitir uma decisão.

II – DO ENQUADRAMENTO

9. A FlixBus apresentou à AMT, [confidencial], um recurso contra a decisão do operador do Terminal de Sete Rios (RNE), com base no facto de esta *“levantar inúmeros obstáculos ao acesso, pela FlixBus, ao Terminal de Sete Rios, tendo no passado dia 7 de dezembro de 2023, mediante comunicação dirigida à FlixBus, negado expressamente o acesso por esta solicitado, justificando tal recusa com a “falta de capacidade do mesmo”.*

10. A FlixBus vem assim requerer à AMT o seguinte:

- A apreciação da decisão da RNE mediante a qual foi negado provimento ao pedido de acesso, pela FlixBus, ao Terminal Rodoviário de Sete Rios, sendo declarada a desconformidade da mesma com o disposto no Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, verificando-se uma violação grosseira do preceituado no referido diploma;
- Esta Autoridade substitua a decisão ora adotada pelo Operador de Terminal por outra que autorize o acesso da FlixBus ao Terminal de Sete Rios.

11. Sobre a resposta de indeferimento da RNE, a FlixBus refere que:

- [confidencial],
- [confidencial],
- [confidencial],
- [confidencial],
- [confidencial],
- [confidencial],
- [confidencial],
- [confidencial],
- [confidencial],

- [confidencial],
- [confidencial],
- [confidencial],
- [confidencial],
- [confidencial],
- [confidencial],

12. A FlixBus juntou ao processo um Parecer jurídico [confidencial],:

[confidencial],

13. No referido parecer é também referido que:

[confidencial],

14. Juntou também um Parecer sobre o *“alcance dos poderes do Município de Lisboa na conformação da exploração e utilização do Terminal Rodoviário de Sete Rios”* de onde se retira que:

- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];

III – DOS FACTOS

15. No que se refere à pronúncia da RNE, [confidencial], a mesma é estruturada em diversos pontos que aquela entidade classifica como *“fragilidades que contaminam a validade do recurso da FlixBus Portugal”*.

16. No que se refere à *“ilegalidade dos pedidos de acesso ao Terminal de Sete Rios apresentado pela Flixbus:*

- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];

17. Da análise dos factos é possível referir o seguinte:

- [confidencial];
- [confidencial];

18. No que se refere à *“falta de fundamento, no plano dos factos, do recurso apresentado pela FlixBus”*:

- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];
- Das conclusões do *“Estudo sobre a capacidade do Terminal de Sete Rios”*, de 15 de maio de 2024, retira-se o seguinte:
 - *“A análise aos sistemas do Terminal demonstrou que existem sistemas a funcionar no limite da capacidade, como sejam, zonas de espera, estacionamento de viaturas (autocarros), estacionamento de viaturas RH, P&R e K&R e acesso rodoviário ao Terminal (parágrafo 4 do ponto 5 “CONCLUSÕES”);*
 - *A quase totalidade dos serviços que operam no Terminal são de início/término no local aumentando a pressão sobre os sistemas de estacionamento de viaturas (autocarros) e estacionamento de viaturas RH (parágrafo 5 do ponto 5 “CONCLUSÕES”);*
 - *Esse crescimento de procura deverá ocorrer, principalmente, em períodos fora da ponta, uma vez que o Terminal não possui capacidade para aumentar o fluxo de passageiros processado nas horas de ponta, nos dias de maior movimento (parágrafo 7 do ponto 5 “CONCLUSÕES”).”*
- Em síntese final o estudo refere: *“Face ao exposto, é possível concluir que o Terminal de Sete Rios apresenta constrangimentos evidentes de capacidade*

para responder aos fluxos de procura atuais. Esses constrangimentos afetam vários sistemas críticos. O previsível aumento de procura a ocorrer a médio prazo, irá criar uma pressão adicional sobre os sistemas, com potencial prejuízo do ponto de vista da qualidade de serviço prestada e, eventualmente, das condições de segurança para passageiros e operadores, uma vez que existem vários pontos de conflito entre fluxos”;

- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];

19. Quanto à *“falta de fundamento, no plano jurídico, do recurso apresentado pela FlixBus”*:

- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];

20. Da informação reportada pela FlixBus destaca-se o seguinte:

- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];

21. Da pronúncia da RNE destaca-se o seguinte:

- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];

- [confidencial];

22. Em face do exposto foram desenvolvidas as seguintes ações complementares:

- [confidencial];
- Por resposta enviada [confidencial], a RNE, referiu o seguinte: [confidencial];
- Atendendo a que a sua resposta, [confidencial], em nada esclarece as questões colocadas pela AMT, a RNE foi notificada para comparecer nas instalações da AMT;
- A reunião entre a AMT e a RNE teve lugar [confidencial], nas instalações desta Autoridade. [confidencial];
- Nessa sequência, a RNE remeteu, [confidencial], a sua resposta, tendo enviado em anexo dois documentos que procuram responder ao solicitado pela AMT.

23. Em face do que precede, a AMT considerou necessário realizar uma ação de fiscalização ao terminal rodoviário de Sete Rios – o que ocorreu no dia [confidencial], – sem comunicar a realização da mesma à RNE, enquanto gestora do terminal, tendo tal opção sido tomada de modo a prevenir a ocorrência de qualquer alteração ao normal funcionamento do terminal de Sete Rios.

24. A referida ação de fiscalização decorreu no terminal rodoviário de Sete Rios, [confidencial], e teve por objetivo confirmar a caracterização do referido terminal, no que se refere às plataformas de embarque e desembarque de passageiros, e verificar a ocupação das mesmas.

25. [confidencial];

26. Da ação de fiscalização efetuada apuraram-se as seguintes constatações:

- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];
- [confidencial];

Fonte: Horários retirados da página oficial da RNE

- [confidencial];

- [confidencial]; .
27. [confidencial];
28. E nessa sequência foi enviada à RNE, [confidencial],:
- [confidencial];
 - [confidencial];
 - [confidencial];
 - [confidencial];
29. [confidencial].
30. A CML, [confidencial], recorda que no âmbito da solicitação de intervenção, formulada pela Flixbus, ter transmitido “... *a intenção da CML autorizar a utilização do terminal de Sete Rios pela Flixbus, Lda ...*”, acrescentando que, face à situação de recusa, “*procurou obter junto da Rede Nacional de Expressos, daqui em diante RNE, os elementos que justificassem a recusa de acesso.*” e que este pedido veio a ser materializado com o envio, pela RNE à CML, do “*Parecer Técnico-científico de análise da capacidade do Terminal Rodoviário de Sete Rios*”.
31. Desta resposta da CML, [confidencial], importa reter o seguinte:
- “*O estudo apresentado pela RNE incide sobre 15 dos 21 cais existentes. Destes 21 apenas clarifica que 1 se encontra “em reserva interior”, ficando omissa o destino dos restantes. Desta forma, atentamos a eventual disponibilidade destes 4 cais para acolherem novos operadores.*”
 - “*Os elementos entregues pela RNE indicam que a capacidade dos cais identificados se encontra esgotada no chamado período de hora de ponta. Assim sendo e à contrário, depreende-se que nos restantes horários existe capacidade de resposta para integração de novos operadores no aludido terminal, isto a curto prazo tendo em conta o referido no ponto 11.º desta pronúncia.*”
 - “*No que concerne às questões relacionadas com estacionamento, as mesmas no caso em apreço não se colocam, uma vez que o operador Flixbus refere não se encontrar no âmbito da solicitação de acesso conforme ponto 57. do*”

Recurso apresentado, pretendendo única e somente a tomada e largada de passageiros.

- *No que respeita as zonas identificadas como sendo de tomada e largada de passageiros, importa referir que de acordo com a análise apresentada pela RNE a capacidade da primeira apenas está esgotada às sextas-feiras e domingos (no período de ponta da tarde), depreendendo-se estar disponível nos restantes períodos. Já no que diz respeito ao estacionamento de maior duração existem parques de estacionamento públicos tarifados na envolvente que poderão dar resposta às necessidades.*

32. A CML conclui, nesta sua resposta^[confidencial];

IV – DO PARECER

Enquadramento

33. 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”.

34. 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 RJSPPT, 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 (RJSPPT) aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, estabelece que “os interfaces de transportes devem assegurar o acesso não

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

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) adjudicatários dos contratos de serviço público nos termos do RJSPTP e do Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro⁴.

35. 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 passado⁵. O Decreto n.º 170/71, de 27 de abril, assumindo-se como “programático”, constitui a “lei básica” dos interfaces, também denominados como “Estações Centrais de Camionagem” (ECC).

36. 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 urbanos.
- 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

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

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

⁵ cfr. 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.

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 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).
37. 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).
38. Por seu turno, a Portaria n.º 410/72, de 25 de julho, 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 para qualquer transportador, quando dois ou mais sirvam os mesmos destinos, com os mesmos horários ou horários próximos”*.⁶
39. Por outro lado, o RJSPTP estabelece o regime aplicável ao planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros⁷, em que 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 do quais decidiram exercer as suas competências.

⁶ 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.

⁷ 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”*.

40. Várias referências técnicas, nacionais e internacionais⁸ 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.
41. 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.
42. Também o direito europeu deve ser considerado na análise desta matéria. As infraestruturas de transporte – *máxime* interfaces⁹ - 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, quando estes pertençam à Autoridade de Transportes.
43. 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 possa deter a propriedade e/ou assegura a gestão do terminal).
44. Além do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, no seu artigo 102.º, estabelecer a proibição de abuso de posição dominante¹⁰, a Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e o direito jus concorrencial nacional¹¹ estabelecem a proibição da exploração abusiva, por uma ou mais empresas, de uma

⁸ ⁸ 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/~transpor/conferenciamobilidade/pacmob/interfaces_tpassageiros/Interfaces_de_transportes_de_passageiros_Marco2011.pdf

⁹ 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.”

¹⁰ 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).

¹¹ *cfr.* Regime Jurídico da Concorrência/RJC, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 08 de maio, conforme alterada.

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”*.

45. De um modo geral, a questão de acesso a infraestruturas essenciais na área dos transportes, tem sido tratada no caso do acesso a grandes infraestruturas para serviços em rede (v.g. acesso a terminais portuários, infraestruturas aeroportuárias e ferroviárias) e 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”* ¹².
46. A questão da verificação (ou não) do abuso de posição dominante¹³ em potenciais restrições de acesso a uma infraestrutura essencial, passa por uma série de análises (ou testes), a serem conduzidos pela Autoridade da Concorrência, ao abrigo da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.
47. As questões do acesso tornam-se 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;

¹² 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.

¹³ 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*).

- 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)¹⁴.
48. A questão da propriedade (das infraestruturas) não deve ser o fator mais importante, sendo de facto crucial 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 (o que deve ser analisado de forma ponderada e de forma casuística, tendo em conta a realidade existente).
49. Podem existir, para alguns operadores, aquilo que o TJUE tem classificado como uma “vantagem concorrencial inerente”¹⁵, 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.¹⁶
50. Em 2023, a AMT deu início a uma ação de supervisão¹⁷ operadores/gestores de interfaces ou terminais rodoviários em todo o país face à receção de exposições sobre alegadas dificuldades de acesso a terminais.
51. No âmbito da referida ação, a FlixBus remeteu à AMT uma lista de terminais aos quais alegou não conseguir aceder ou teria limitações no número de linhas e horários e onde se encontrava o Terminal de Sete Rios.

¹⁴ Cfr. OECD, Policy Roundtables, Access to Key Transport Facilities, 2006.

¹⁵ Cfr. Processo T-345/03 *Evropaïki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

¹⁶ Cfr. mesmo Acórdão. De acordo com a jurisprudência do TJUE, essa “neutralização” apenas pode ocorrer quando seja economicamente aceitável e quando não viole direitos, quer do operador atual, quer do eventual proponente (num concurso público).

¹⁷ <https://www.amt-autoridade.pt/media/4635/comunicado-supervisao-terminais-220824.pdf>

52. Analisado o Regulamento do Terminal de Sete Rios, constatou-se que inicialmente o mesmo não indicava a capacidade do terminal. No entanto, posteriormente, [confidencial], a RNE procedeu a uma revisão do regulamento do terminal, o qual passou a incluir o anexo 3, que determina a capacidade máxima do terminal, mas não indica a capacidade disponível ou utilizável.
53. Quanto à “Informação exaustiva dos operadores rodoviários que utilizam os referidos terminais, bem como dos horários por estes ali praticados” a RNE, na qualidade de gestora do terminal em referência, declarou que iria submeter à AMT um memorando de caracterização e definição do enquadramento do regime de exploração do terminal em apreço em todas as suas vertentes.
54. Mais se constatou que:
- O regulamento não contempla quaisquer critérios de avaliação dos pedidos de acesso. Apenas refere que o operador de terminal pode recusar o pedido de acesso ao terminal sempre que se verifique falta de capacidade do mesmo;
 - A RNE tem promovido a gestão e a operação do Terminal de Sete-Rios em articulação e com o conhecimento da Câmara Municipal de Lisboa, designadamente no que toca à capacidade e acesso ao Terminal;
 - Foi declarado pelo operador, que até à data não tinham recebido formalmente qualquer pedido de acesso, de operador de transporte fora do grupo onde está inserido a RNE. Por outro lado, afirmaram que poderiam existir pedidos de acesso que foram endereçados à Câmara Municipal de Lisboa, e dos quais não têm conhecimento formal.
55. A este propósito, constitui entendimento da AMT que:
- A não inclusão nos regulamentos das regras de programação da repartição de capacidade, bem como o incumprimento da obrigação de publicitação de informações relativas a interfaces ou a terminais nos termos do n.º 6 do artigo 12.º do DL 140/2019, constituindo este um ilícito contraordenacional, punível com coima de €500 (quinhentos) a €2.500 (dois mil e quinhentos), nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 17.º do DL 140/2019;

- Tal facto não pode ser justificado pela alegada ausência de definições quanto aos conceitos de capacidade, regras de programação e repartição da capacidade da interface ou terminal no DL 140/2019;
- E assim é porque na normal gestão dos equipamentos, por qualquer operador, quanto a serviços próprios ou de outros operadores, não pode deixar de ser conhecimento do próprio o número de lugares de paragem de autocarros, bem como o número de serviços de transporte que utilizam os terminais e os respetivos horários;
- São esses os dados essenciais que permitem ao operador aceitar ou não a paragem de um qualquer serviço, disponibilizado por si ou por outro operador, não existindo notícia de quando estão em causa serviços do próprio operador o mesmo não tenha conseguido gerir a disponibilidade de espaços de paragem para os autocarros que ali param;
- Caso contrário, os gestores dos terminais não conseguiriam gerir, até hoje, os equipamentos e os seus próprios serviços;
- No limite poder-se-ia questionar a existência de algumas regras diferenciadas - por exemplo a consideração de tempos de paragem demasiado extensos para evitar a paragem/utilização de outros serviços;
- No entanto, a ausência de divulgação de qualquer informação pública, minimamente estruturada e objetiva e mensurável, constitui uma clara violação legal, que não se considera justificável com a alegada ausência de conceitos técnicos (indefinição técnica);
- De sublinhar que a obrigação impende sobre todos os operadores de interface ou de terminal de transporte público de passageiros sejam proprietários ou não, quanto ao interface e quanto às instalações, oficinas, estacionamento, bilheteiras, sistemas de atendimento, venda e informação ao público.

56. Por outro lado, a recusa, sem fundamentação, de acesso:

- Pode configurar comportamento censurável a nível concorrencial, designadamente exploração abusiva de uma posição dominante no mercado, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio;

- Configura contraordenações graves, sancionadas com coima de (euro) 1500 a (euro) 7500 aplicável a pessoas coletivas, nos termos da alínea i) do n.º 1 do artigo 17.º do DL 140/2019.

57. No entanto:

- Não decorre da lei uma obrigatoriedade, sem mais, de acesso a instalações, mas a possibilidade de acesso, em condições equitativas, quando exista capacidade disponível e mediante o pagamento de um preço, e enquanto tal equipamento/infraestrutura estiver a ser utilizado por serviços públicos de transporte de passageiros;
- Da não fundamentação de acesso não decorre, consequentemente, uma obrigatoriedade ou possibilidade de acesso, sem mais. Ou seja, uma determinada decisão de não acesso ao terminal poderá estar mal fundamentada, mas, ainda assim, não existirem lugares ou horários disponíveis para outros operadores.

58. Por outro lado, a AMT considerou:

- As exposições recebidas continham considerações mais genéricas e as referências a pedidos específicos reportam-se a um período alargado, sendo que uma parte relevante da documentação se encontrava a coberto de pedidos de confidencialidade;
- Só com base em fatos claros e suficientes é que poderia ser avaliada a presença de ilícitos contraordenacionais por violação das regras estabelecidas no DL 140/2009, com exceção das que sejam evidentes, como as obrigações legais de publicitação;
- No caso concreto, não foi possível ou rigoroso retirar conclusões sustentadas para poder decidir, em concreto, sobre diversos pedidos de acesso, sendo que alguns poderiam encontrar-se desatualizados;
- Decisões concretas sobre decisões ou não decisões que impedem o acesso a determinado terminal para um determinado serviço deverão ocorrer no âmbito de um recurso previsto na alínea d) do n.º 1 do artigo 7.º e n.º 7 do artigo 12.º do DL 140/2019.

59. Na generalidade da ação, obtiveram-se as seguintes conclusões em 2024:

- Existe falta de transparência e rigor na definição de regras de acesso, utilização e quanto à repartição da capacidade de terminais rodoviários;
- Existem indícios de decisões não fundamentadas de recusa e de ausência de decisão quanto a pedidos de acesso a terminais rodoviários, mesmo quando existe capacidade disponível para acolher novos serviços;
- Tais indícios surgem, designadamente, em situações em que os proprietários daquelas infraestruturas são também operadores concorrentes das empresas que pretendem aceder ao mercado;
- Existe falta de transparência na definição de regras e responsabilidades de operadores de interfaces e proprietários (incluindo autarquias), quando são entidades diversas.

60. Em face das conclusões a AMT decidiu:

- Efetuar recomendações para a introdução de um conteúdo mínimo de informação e regras, mais claras e objetivas, nos regulamentos de terminais, para tornar o mercado mais transparente. Por exemplo, a divulgação de capacidade existente, capacidade utilizada e capacidade disponível para serviços de transportes adicionais;
- Tais recomendações serão extensíveis a todos os terminais existentes no país, através de projeto de regulamento que seja sujeito a consulta pública;
- Recomendou a operadores queixosos, a apresentação de recursos dirigidos à AMT quanto a decisões concretas de recusa de acesso que não estejam objetivamente fundamentadas, para efeitos de avaliação e eventuais procedimentos contraordenacionais;
- Remeter o processo à AdC para avaliação no âmbito do Regime Jurídico da Concorrência.

61. Em 2024, a AMT emitiu o Parecer n.º 09/2024¹⁸ sobre o acesso livre e não discriminatório a um terminal rodoviário tendo concluído que:

¹⁸ https://www.amt-autoridade.pt/media/4420/parecer_09_dr_14marterminal.pdf

- O operador recusou o acesso, usando o argumento de que o terminal não teria capacidade disponível, mas não concretizou tal alegação. Tal constitui recusa de acesso não fundamentada;
 - O operador deve introduzir um conteúdo mínimo no regulamento de acesso e utilização do terminal (conforme estabelecido no Anexo ao parecer) bem como critérios para assegurar condições de acesso transparente, equitativo e não discriminatório ao Terminal, de acordo com o DL 140/2019;
 - O operador deve responder ao pedido de acesso de forma fundamentada, no prazo máximo de 10 dias úteis após o prazo referido anteriormente, incluindo, se aplicável, alternativas efetivamente viáveis;
 - O não cumprimento ou cumprimento defeituoso das determinações constantes do parecer é passível de constituir infração à lei e determinar a abertura e instrução de processos contraordenacionais, nomeadamente por recusa não fundamentada de acesso ao terminal e, ainda, pela inexistência de regras de acesso e repartição da capacidade de acordo com o DL 140/2019.
62. Posteriormente, e tendo em conta as recomendações constantes do relatório da ação de supervisão, a AMT considerou ser necessário especificar o conteúdo mínimo dos regulamentos de funcionamento daqueles equipamentos, em cumprimento dos princípios da transparência, legalidade, prossecução do interesse público, boa administração, justiça e imparcialidade e razoabilidade.
63. E nesse contexto, a AMT aprovou o Regulamento n.º 3/2025¹⁹, de 3 de janeiro, que estabelece o conteúdo mínimo dos regulamentos de acesso e utilização de terminais ou interfaces de passageiros e critérios de acesso e repartição de capacidade, transparentes, equitativos e não discriminatórios.

O caso concreto

64. Nos termos do n.º 1 do artigo 12.º do DL 140/2019, 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*

¹⁹ <https://files.diariodarepublica.pt/2s/2025/01/002000000/0024100253.pdf>

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.*

65. 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.”*
66. 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.*
67. 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).
68. 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.”
69. 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”*.
70. 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.
71. Ora, a FlixBus apresentou à AMT um recurso contra a decisão do operador do Terminal de Sete Rios (RNE – Rede Nacional de Expressos, Lda.), com base na alegação de que este tem impedido o acesso àquele equipamento, sem fundamentar tal decisão, e, por isso, veio requerer à AMT o seguinte:
- A apreciação da decisão da RNE mediante a qual foi negado provimento ao pedido de acesso, pela FlixBus, ao Terminal Rodoviário de Sete Rios, sendo declarada a desconformidade da mesma com o disposto no Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, verificando-se uma violação grosseira do preceituado no referido diploma;
 - A AMT substitua a decisão ora adotada pelo Operador de Terminal por outra que autorize o acesso da FlixBus ao Terminal de Sete Rios.
72. Da análise da documentação associada a este processo concluiu-se o seguinte:
- O Terminal de Sete Rios é composto por um total de 16 cais de embarque (15 + 1 de reserva interior), 5 cais de reserva exteriores para estacionamento e

desembarque excecional, e 41 lugares de estacionamento para viaturas de transporte (informação constante do ponto 3.3 do “Parecer técnico-científico de análise do Terminal Rodoviário de Sete Rios em anexo à pronúncia da RN)

- A argumentação da FlixBus limita-se, aparentemente, a avaliar a capacidade do Terminal de Sete Rios no que se refere aos lugares de embarque/desembarque de passageiros nada referindo sobre a capacidade da infraestrutura em gerir, em condições mínimas de qualidade e segurança, ao aumento do movimento de passageiros que tal acarreta;
- No entanto, a RNE também não concretizou, junto da FlixBus e da AMT em que medida o pedido de acesso coloca em causa a qualidade e a segurança do terminal;
- Não se confirma que os eventuais serviços transferidos para o Terminal de Sete Rios, pelos operadores de transporte público que até então utilizavam o Campo Pequeno, Entrecampos e o Terminal do Arco do Cego, tenha conduzido ao esgotamento da capacidade do mesmo, conforme refere a RNE. A este propósito importa sublinhar a posição transmitida pela CML à AMT, [confidencial]; , que refere *“a curto prazo consideramos haver capacidade para novos operadores integrarem o terminal em causa”*;
- Com base na informação pública que circulou nos órgãos de comunicação social terá havido um aumento de horários e serviços no terminal, tanto nacionais como internacionais [confidencial];
- A RNE não concretizou, na sua pronúncia, em que medida os pedidos apresentados pela FlixBus à RNE não se encontram instruídos nos termos do Regulamento, nem apresenta quaisquer evidências de ter comunicado à FlixBus, o que é que se encontra em falta para conformar tais pedidos com o Regulamento;
- Nestas circunstâncias concluiu-se que se a FlixBus eventualmente não instruiu os processos de pedido de acesso ao Terminal de Sete Rios foi porque a RNE nunca acautelou de informar a FlixBus dessa necessidade.
- Quando a RNE referiu que cabe dar nota que a pretensão de acesso da FlixBus Portugal ao Terminal de Sete Rios implica uma operação de 180

viaturas/dia, entre partidas e chegadas, pretensão que tal será objetivamente impossível de satisfazer face à capacidade do Terminal de Sete Rios, não se pode daqui aferir da impossibilidade de ser acolhida, em parte, o pretendido pela FlixBus;

- A RNE, [confidencial]; , referiu que nunca foi efetuado um pedido de acesso, mas ao mesmo tempo existem evidências de resposta de indeferimento de acesso;
- A RNE referiu-se sempre à totalidade dos serviços solicitados pela FlixBus, negando-os na globalidade, nunca se referindo à possibilidade de acolhimento de parte, tal como se refere o Município de Lisboa;
- Não se retirou das conclusões do parecer técnico-científico de análise da capacidade do terminal que um aumento de procura no Terminal potencie a ocorrência de acidentes de consequências imprevisíveis, tal como referido na pronúncia da RNE;
- No que se refere à ocupação das plataformas, a observação efetuada pela AMT durante o período em que durou a ação de fiscalização não permitiu concluir, de forma inequívoca, que existem plataformas não utilizadas capazes de receber mais ligações de expresso, quer no que se refere a partidas quer a chegadas;
- O terminal não divulga a capacidade da infraestrutura nem a lista de serviços e horários respetivos, pelo que será difícil ou impossível que um candidato consiga “encaixar” as suas propostas na capacidade disponível;
- O operador não pode alegar não poder dar cumprimento ao DL 140/2019, divulgando ou informando da capacidade disponível, tendo por base o parecer técnico-científico de análise da capacidade do terminal, em anexo à pronúncia enviada pela RNE à AMT;
- Do referido parecer técnico-científico não decorre que a capacidade do terminal esteja esgotada, referindo apenas a operação “no limite” em horas de ponta;
- Constitui, claramente, uma prática pouco transparente e infundada que a recusa de acesso, tomada por parte do gestor do terminal, não avalie em que

medida o pedido, ou parte desse, apresentado pelo candidato interessado em aceder ao terminal, pode ser aceite, em face da capacidade existente.

73. Face ao exposto, afigurou-se demonstrada a fundamentação insuficiente da decisão da RNE de recusa de acesso da FlixBus ao Terminal de Sete Rios, mas também perante uma solicitação desta Autoridade.
74. Não foi demonstrada cabalmente a inexistência de capacidade do terminal para acolher qualquer um ou cada um dos serviços/horários propostos pela FlixBus.
75. Por outro lado, afigurou-se igualmente demonstrada a falta de divulgação de informação essencial por parte do operador do terminal, quanto à capacidade do mesmo, nos termos previstos no n.º 6 do artigo 12.º do DL 140/2019.
76. A eventual alegação de que a ausência de conceitos técnicos claros, a impede de o fazer, não colhe, tendo em conta que o *“Estudo sobre a capacidade do Terminal de Sete Rios”*, de [confidencial] demonstra o contrário.
77. No relatório de supervisão já citado constava o seguinte:
- O Regulamento do terminal, naquela data não indicava a capacidade do terminal. No entanto, constatou-se que em 19 de abril de 2023 a RNE procedeu a uma revisão do regulamento do terminal, o qual passou a incluir o anexo 3, que determina a capacidade máxima do terminal, mas não indica a capacidade disponível;
 - Quanto à “Informação exaustiva dos operadores rodoviários que utilizam os referidos terminais, bem como dos horários por estes ali praticados” a RNE, na qualidade de gestora do terminal em referência, declarou que iria submeter à AMT um memorando de caracterização e definição do enquadramento do regime de exploração do terminal em apreço em todas as suas vertentes;
 - À data do presente Relatório, o mesmo ainda não tinha sido enviado à AMT, com o fundamento de que a Câmara Municipal de Lisboa, ainda não tinha aprovado a nova proposta de Regulamento de Exploração;
 - O Regulamento do terminal, apesar de indicar a capacidade máxima não indica quaisquer regras de programação e repartição da capacidade vigente no terminal;

- O regulamento não contempla quaisquer critérios de avaliação dos pedidos de acesso. Apenas refere que o operador de terminal pode recusar o pedido de acesso ao terminal sempre que se verifique falta de capacidade do mesmo;
 - A RNE tem promovido a gestão e a operação do Terminal de Sete-Rios em articulação e com o conhecimento da Câmara Municipal de Lisboa, designadamente no que toca à capacidade e acesso ao Terminal.
 - Foi declarado pelo operador, que até à data não tinham recebido formalmente qualquer pedido de acesso, de operador de transporte fora do grupo onde está inserido a RNE. Por outro lado, afirmaram que poderá haver pedidos de acesso que foram endereçados à Câmara Municipal de Lisboa, e dos quais não têm conhecimento formal.
78. Ou seja, julgou-se demonstrado que o operador consegue dar cumprimento ao DL 140/2019, e está ao seu alcance cumprir com as obrigações de transparência, sendo que a divulgação de informação mais concreta (e claramente identificada – horários ocupados e horários disponíveis) aos candidatos é um pressuposto para considerar uma resposta fundamentada e não de caráter evasivo ou genérica.
79. Importa também referir que a AMT fixou a data de [confidencial], para os gestores de terminais apresentarem as versões atualizadas dos regulamentos de terminais sob sua gestão, na sequência da ação de supervisão já referida.
80. Naturalmente que a aplicação das recomendações, constantes do relatório de ação de supervisão, dependerão da aplicação do Regulamento n.º 3/2025, de 3 de janeiro. No entanto, julga-se claro que no que se refere designadamente a regulamentos e resposta fundamentada a pedidos de acesso, dar-se-á a aplicação a normas legais - como não podia deixar de ser - constantes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, que não dependem das especificações do referido regulamento.

V – AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS

81. Para efeitos de audiência de interessados, nos termos do artigo 121.º do Código do Procedimento Administrativo, a Câmara Municipal de Lisboa, a RNE e a FlixBus, foram notificadas, respetivamente, através dos ofícios [confidencial], para se pronunciarem, caso assim o entendessem, sobre o Parecer emitido pela AMT.
82. Exerceram o direito de audiência prévia as seguintes partes interessadas:

- A FlixBus
- A RNE

Pronúncia da FlixBus

83. As questões identificadas pela FlixBus, constantes da pronúncia apresentada à AMT em 30 de janeiro de 2025, podem ser agrupadas do seguinte modo (para possibilitar uma melhor compreensão e tratamento das mesmas):

- 83.1 [confidencial]
- 83.2 [confidencial]
- 83.3 [confidencial]
- 83.4 Sobre a caracterização do terminal de Sete Rios, a FlixBus refere, [confidencial]
- 83.5 [confidencial]
- 83.6 [confidencial]

Pronúncia da RNE

84. As questões identificadas pela RNE, constantes da pronúncia apresentada à AMT [confidencial],

- 84.1 [confidencial]
- 84.2 [confidencial]
- 84.3 [confidencial]
- 84.4 [confidencial]
- 84.5 [confidencial]
- 84.6 [confidencial]
- 84.7 [confidencial]
- 84.8 [confidencial]

Análise da Pronúncia da FlixBus

85. A pronúncia da FlixBus foi analisada pela AMT, merecendo-nos os seguintes comentários:

- 85.1 [confidencial]
- 85.2 [confidencial]
- 85.3 [confidencial]
- 85.4 No que se refere à caracterização do terminal de Sete Rios, [confidencial]
- 85.5 [confidencial]
- 85.6 [confidencial]
- 85.7 [confidencial]

Análise da Pronúncia da RNE

86. A pronúncia da RNE foi analisada pela AMT, merecendo-nos os seguintes comentários:

86.1 [confidencial]

86.2 [confidencial]

86.3 [confidencial]

86.4 [confidencial]

86.5 [confidencial]

86.6 [confidencial]

86.7 [confidencial]

87. [confidencial]

88. [confidencial]

89. Na repetição da notificação, exerceram o direito de audiência prévia as seguintes partes interessadas:

- A FlixBus;
- A CML;
- A RNE.

Pronúncia da FlixBus

90. A pronúncia agora submetida pela FlixBus, [confidencial], é em tudo idêntica à pronúncia anteriormente apresentada, [confidencial] .

Pronúncia da CML

91. A pronúncia submetida pela CML, através do ofício [confidencial], reitera a pronúncia anteriormente transmitida à AMT, através do ofício [confidencial], e que em parte se encontra reproduzida neste parecer (parágrafo 30).

Pronúncia da RNE

92. A RNE refere no parágrafo 1 da pronúncia agora submetida à AMT, [confidencial], que “A RNE dá como reproduzida, para todos os efeitos legais, a pronúncia já anteriormente apresentada perante a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (“AMT”) relativamente ao presente assunto.”

93. [confidencial].

94. A RNE coloca ainda as seguintes 3 questões, acompanhadas pelas suas próprias respostas:

94.1 [confidencial]

94.2 [confidencial]

94.3 [confidencial]

Análise da Pronúncia da FlixBus (de 27 de março de 2025)

95. A pronúncia da FlixBus foi analisada pela AMT, merecendo-nos os seguintes comentários:

- A AMT tem zelado pelo efetivo cumprimento da lei, no caso em concreto do DL 140/2019, e da restante legislação aplicada, designadamente, do Código de Procedimento Administrativo;
- A AMT, em todo o momento, acautelou de analisar, tecnicamente e formalmente, todos os aspetos em causa no âmbito deste processo, de modo a assegurar uma decisão final suportada em lei;
- As determinações emanadas pela AMT têm de estar suportadas em lei e ainda em factos e evidências, como não poderia deixar de ser;
- Não pode por isso a AMT de refutar, por completo, a afirmação da FlixBus, constante do parágrafo 153 da sua pronúncia, quando refere a “*continuada inércia do regulador*”.

96. Análise da Pronúncia da CML ([confidencial])

97. A pronúncia da CML foi analisada pela AMT, sendo de destacar que a CML ao reiterar a sua pronúncia de [confidencial], confirma o seguinte:

- *“O estudo apresentado pela RNE incide sobre 15 dos 21 cais existentes. Destes 21 apenas clarifica que 1 se encontra “em reserva interior”, ficando omissa o destino dos restantes. Desta forma, atentamos a eventual disponibilidade destes 4 cais para acolherem novos operadores.*
- *Os elementos entregues pela RNE indicam que a capacidade dos cais identificados se encontra esgotada no chamado período de hora de ponta. Assim sendo e à contrário, depreende-se que nos restantes horários existe capacidade de resposta para integração de novos operadores no aludido*

terminal, isto a curto prazo tendo em conta o referido no ponto 11.º desta pronúncia.

- No que concerne às questões relacionadas com estacionamento, as mesmas no caso em apreço não se colocam, uma vez que o operador Flixbus refere não se encontrar no âmbito da solicitação de acesso conforme ponto 57. do Recurso apresentado, pretendendo única e somente a tomada e largada de passageiros.*
- No que respeita as zonas identificadas como sendo de tomada e largada de passageiras, importa referir que de acordo com a análise apresentada pela RNE a capacidade da primeira apenas está esgotada às sextas-feiras e domingos (no período de ponta da tarde), depreendendo-se estar disponível nos restantes períodos. Já no que diz respeito ao estacionamento de maior duração existem parques de estacionamento públicos tarifados na envolvente que poderão dar resposta às necessidades.*
- “a curto prazo consideramos haver capacidade para novos operadores integrarem o terminal em causa, não obstante, a CML tem consciência dos constrangimentos que o terminal de Sete Rios apresenta atualmente estando por isso, como já acima se mencionou prevista a construção a médio prazo de um novo terminal rodoviário.”*

Análise da Pronúncia da RNE (de 31 de março de 2025)

98. A pronúncia da RNE foi analisada pela AMT, merecendo-nos os seguintes comentários:

- A RNE continua a não esclarecer e a não dar resposta a nenhuma das questões identificadas neste parecer;
- [confidencial].”
[confidencial];
- [confidencial];

A RNE, na sua pronúncia, de [confidencial], vem requerer à AMT que sejam ouvidas 5 testemunhas por ela indicadas. Não se vislumbra como tais testemunhas poderão contradizer a documentação junta pela própria RNE, ou seja, alterar a situação de facto, já apurada pela AMT, que *“existe capacidade disponível no*

terminal de Sete Rios”. Nesse sentido, considera-se a sua audição inútil para o apuramento da questão essencial e que motivou a interposição do presente recurso;

- Reafirma-se ainda que a RNE não contestou as conclusões sobre a existência de capacidade disponível do terminal nem apresentou documentação adicional que levasse a outra conclusão, que se comprova, aliás, por um relatório junto ao processo pela mesma. Existe, de facto, capacidade disponível naquelas instalações, como decorre da pronúncia do Município de Lisboa. Esta é a questão essencial.

VI – DA DECISÃO E DETERMINAÇÕES

99. Face ao exposto, um facto é claro, comprovado e indiscutível, e com base em documentos aportados pela RNE: existe capacidade disponível no terminal que, de acordo com o DL 140/2019, deve ser disponibilizada a outros operadores, de forma equitativa e não discriminatória.

100. Assim, na conjugação dos interesses de agentes económicos e seus ativos, de investidores no setor, de autoridades públicas e dos passageiros, nos termos das alíneas a), e), h), m), e q) do n.º 1 do artigo 5.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:

- Quanto à decisão de indeferimento da RNE, relativa ao acesso ao Terminal de Sete Rios, considera-se ser de deferir o recurso interposto pela FlixBus, no que se refere à falta de fundamentação daquela decisão, sendo a mesma desconforme com o Decreto-Lei n.º 140/2019. Porquanto:
 - A recusa de acesso foi genérica e pouco fundamentada, uma vez que o operador consegue dar cumprimento ao DL 140/2019, e cumprir com as obrigações de transparência, sendo que a divulgação de informação sobre horários atribuídos e horários disponíveis é um pressuposto para considerar uma resposta fundamentada e não de carácter evasivo ou genérica.
 - E por outro lado, nenhuma da informação que está subjacente às obrigações que impedem sobre o gestor do terminal e que decorre diretamente do DL 140/2019 foi tornada pública;

- No que se refere designadamente a regulamentos e resposta fundamentada a pedidos de acesso, deve dar-se aplicação a normas legais - como não podia deixar de ser - constantes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, que não dependem das especificações do Regulamento n.º 3/2025, de 3 de janeiro, o que é o caso.
- Quanto ao pedido de esta Autoridade substituir a decisão adotada pelo Operador de Terminal por outra que autorize o acesso da FlixBus ao Terminal de Sete Rios, defere-se parcialmente, porquanto:
 - Não foi provado o esgotamento da capacidade do terminal e foi confirmada a existência de capacidade disponível, o que permite o acesso da FlixBus quanto a alguns horários. Determina-se, portanto, que a RNE faculte à FlixBus o acesso ao terminal, dentro dos horários disponíveis, não podendo tal ser negado;
 - Contudo, não foi possível apurar que horários estão efetivamente e em concreto disponíveis, pelo que se determina à RNE ao abrigo do disposto nas alíneas h) e n) do n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que no prazo máximo de 10 dias, a contar da receção deste parecer, proceda à:
 - i. Publicitação, na página da internet do terminal rodoviário de Sete Rios, de informação relativa à ocupação do terminal, que permita à FlixBus, ou a outros operadores, apresentar pedidos de acesso ao referido terminal, mais estruturados e informados;
 - ii. Resposta, ao pedido de acesso da FlixBus, de forma detalhada e fundamentada relativamente aos horários, em concreto, os que foram solicitados por aquele operador. A FlixBus deve analisar os pedidos já efetuados, no que se refere à sua atualidade e interesse e remeter os mesmos à RNE, devidamente instruídos e com o conhecimento ao Município de Lisboa;
 - iii. Comunicação à AMT e à FlixBus da informação relativa a todos os horários ocupados e disponíveis, bem como os critérios seguidos para a sua alocação;

iv. Comunicação à AMT dos serviços e horários autorizados desde a notificação da interposição do presente recurso;

- Deverá a RNE, no prazo máximo de 10 dias, a contar da receção deste parecer, dar cumprimento às determinações efetuadas, sob pena de incumprimento de decisão e determinação.
- Será, portanto, a RNE a emitir a decisão especificada de acesso ao terminal, por via de determinação para o efeito, ora emitida pela AMT, no exercício dos seus poderes de regulação, de promoção e defesa da concorrência e de supervisão, cujo incumprimento constitui a prática de contraordenação, punível com coima de € 5 000,00 a € 44 891,81, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 40.º dos Estatutos da AMT, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
- De sublinhar que não cabe à AMT emitir uma decisão em substituição da entidade competente para o efeito – o gestor do terminal. Se assim fosse tal teria como consequência a desresponsabilização do mesmo de exercer as suas competências e das consequências do respetivo incumprimento. Cabe sim à AMT determinar à entidade competente o cumprimento das suas obrigações legais, o que no caso se concretiza através de decisão especificada, objetiva e concretizada de acesso ao terminal.
- E nesse contexto, é obrigação legal da RNE esclarecer de forma cabal e objetiva, quais os lugares e horários disponíveis, fundamentando tal decisão.

101. Por outro lado, considera-se estarem em causa, as seguintes condutas:

- A recusa de acesso a interfaces ou a terminais de transporte público de passageiros e a não autorização de paragem sem fundamentação, que constitui um ilícito contraordenacional punível com coima de € 500 (quinhentos) a € 2.500 (dois mil e quinhentos) nos termos da alínea i) do n.º 1 do artigo 17.º do DL 140/2019;
- O incumprimento da obrigação de publicitação de informações relativas a interfaces ou a terminais, nos termos do n.º 6 do artigo 12.º do DL 140/2019, constitui um ilícito contraordenacional punível com coima de € 500 (quinhentos) a

€ 2.500 (dois mil e quinhentos), nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 17.º do referido diploma.

Sendo que o n.º 6 do artigo 12.º do DL 140/2019 refere que o regulamento de acesso e utilização das interfaces ou dos terminais deve conter, pelo menos, a seguinte informação:

- 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.*
- Violação do artigo 8.º dos Estatutos da AMT, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que estabelece que “os representantes legais das empresas ou outras entidades destinatárias da atividade da AMT e as pessoas que colaborem com aquelas estão obrigadas a prestar toda a colaboração que lhes seja solicitada pela AMT para o cabal desempenho das suas funções, designadamente as informações e documentos que lhe sejam solicitados, os quais devem ser fornecidos no prazo estabelecido pela AMT, que não pode ser superior a 30 dias.”, constituindo tal a prática de contraordenações, puníveis com coima de € 5 000,00 a € 44 891,81, atentas as infrações previstas das alíneas h) e i) do n.º 1 do artigo 40.º do diploma citado.

102. A apreciação das referidas condutas, do ponto de vista contraordenacional, ocorrerá em processo autónomo.

103. Irá ser dado conhecimento à Autoridade da Concorrência do presente parecer, nos termos do n.º 3 do artigo 35.º da Lei da Concorrência, para os devidos efeitos, designadamente de eventual apreciação no contexto de eventuais práticas restritivas da concorrência.

Lisboa, em 08 de maio de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino