

TERMINAIS RODOVIÁRIOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS





ÍNDICE

1. SUMÁRIO EXECUTIVO	6
2. INTRODUÇÃO	8
3. ENQUADRAMENTO	12
3.1 Conceito de terminais rodoviários de passageiros	14
3.2 Caracterização do mercado nacional de terminais rodoviários	20
4. LEGISLAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO	27
4.1 Evolução legislativa subsequente	29
4.2 Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros	31
4.3 Decreto-Lei n.º 140/2019 de 18 de setembro	32
4.4 Regulamento n.º 3/2025 de 3 de janeiro	35
5. AVALIAÇÃO DO DECRETO-LEI N.º 140/2019 DE 18 DE SETEMBRO	40
5.1 Avaliação de impacto concorrencial realizada pela AdC e pela OCDE	41
5.2 Avaliação do Decreto-Lei n.º 140/2019 efetuada pela AMT	46
6. AÇÕES DE SUPERVISÃO DA AMT	49
6.1 Ação de supervisão sobre as condições de acesso a terminais rodoviários de passageiros	50
6.2 Ação de supervisão sobre os regulamentos de acesso e utilização de terminais de transporte público de passageiros	51
7. BENCHMARKING	59
7.1 Estudo comparativo entre alguns países da EU	60
7.2 Tipologias de infraestruturas	80
7.3 Avaliação de indicadores de qualidade	80
7.4 Integração vertical	88
8. IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DE BOAS PRÁTICAS	90



9. CONCLUSÕES	98
10. RECOMENDAÇÕES	101
11. ANEXOS	108
Anexo I - Exemplo de classificação de tipologias de terminais	109
Anexo II - Exemplo de ficha de registo	110
Anexo III - Requisitos dos Terminais	113
Anexo IV - Projeto de Lei de Autorização Legislativa	116
Anexo V - Proposta de Decreto-Lei Autorizado	119
12. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL	153
13. BIBLIOGRAFIA	155



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Macro organização de um interface multimodal, esquema genérico (EMEL, 2024)	16
Figura 2 - Municípios classificados como de baixa densidade	17
Figura 3 - Funções dos terminais de transporte (Rodrigue, 2024)	18
Figura 4 - Integração de um hub no ecossistema (UITP, abril, 2023)	19
Figura 5 - Distribuição dos terminais quanto ao tipo de gestão	20
Figura 6 - Distribuição dos terminais quanto à disponibilidade das opções de intermodalidade: táxis, comboios e bicicletas partilhadas	21
Figura 7 - Distribuição dos terminais quanto à disponibilidade das opções de intermodalidade: metro, fluvial e parques de estacionamento	22
Figura 8 - Distribuição dos terminais quanto à oferta de serviços regulares e/ou Expresso	23
Figura 9 - Municípios classificados como “territórios de baixa densidade” (a azul)	23
Figura 10 - Distribuição dos terminais quanto à localização	24
Figura 11 - Distribuição dos terminais quanto ao modelo de gestão	24
Figura 12 - Distribuição dos terminais com serviços Expresso quanto à localização	24
Figura 13 - Distribuição dos terminais quanto à utilização por serviços Expresso	24
Figura 14 - Distribuição dos terminais quanto ao nível de movimentação de passageiros de serviços Expresso e quanto à localização	25
Figura 15 - Distribuição do número de cais para embarque e desembarque de passageiros por terminal	55
Figura 16 - Distribuição do número de lugares de estacionamento para autocarros por terminal	55
Figura 17 - Esquema representativo dos principais intervenientes e relações	79



ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Resposta global à ação de supervisão	52
Tabela 2 - Instalações e equipamentos destinados aos passageiros	56
Tabela 3 - Instalações e equipamentos destinados aos operadores de serviços públicos de transporte de passageiros	56
Tabela 4 - Intermodalidade	56
Tabela 5 - Síntese comparativa dos modelos de organização, gestão e regulação dos terminais	78
Tabela 6 - Quadro jurídico e principais obrigações resultantes	82
Tabela 7 - Indicadores transversais a gares, terminais e afins para ferroviário, rodoviário, urbano ou interurbano	83
Tabela 8 - Indicadores específicos para gares rodoviárias	84
Tabela 9 - Indicadores típicos para gares rodoviárias na Alemanha	85
Tabela 10 - Indicadores típicos para gares rodoviárias no Reino Unido	86
Tabela 11 - Tabela síntese de indicadores de qualidade dos terminais rodoviários em diferentes países	87
Tabela 12 - Análise das boas práticas identificadas no benchmarking	94
Tabela 13 - Tabela resumo com recomendações propostas para os Requisitos dos Terminais	113

1.

SUMÁRIO EXECUTIVO





SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente estudo analisa o enquadramento jurídico, institucional e operacional dos terminais rodoviários de passageiros em Portugal, num momento em que o regime vigente permanece assente em diplomas datados da década de 70, desajustados face às exigências atuais da mobilidade, da concorrência e da liberalização do mercado. A evolução legislativa, nomeadamente o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), o Decreto-Lei n.º 140/2019 e o Regulamento n.º 3/2025 da AMT, revelou fragilidades estruturais na gestão destas infraestruturas, bem como a necessidade de consolidação normativa.

A caracterização nacional realizada pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) evidencia um sistema heterogéneo: coexistem modelos de gestão pública e privada, graus muito distintos de intermodalidade, disparidades territoriais significativas e níveis de serviço desiguais. Nos territórios de baixa densidade, os terminais assumem particular relevância como porta de entrada dos serviços Expresso e caracterizam-se por uma menor capacidade e uma maior presença de gestão privada.

As ações de supervisão conduzidas pela AMT (2021 e 2025) identificaram problemas recorrentes, como a ausência de regulamentos de acesso e utilização, a falta de transparência na alocação de capacidade, a insuficiente publicitação de preços e procedimentos, a inexistência de segregação vertical entre gestores e operadores, a utilização de contratos atípicos para exploração e uma reduzida taxa de conformidade com as obrigações do Regulamento n.º 3/2025. Verificou-se ainda que grande parte dos regulamentos existentes não cumpre os requisitos mínimos exigidos, nomeadamente quanto à definição de regras de admissão e seriação dos pedidos de acesso, programação de capacidade, fundamentação de recusas e disponibilização de informação ao público (AMT, 2021; AMT, 2024; AMT, 2025).

A avaliação concorrencial da Autoridade da Concorrência (AdC) e da OCDE (AdC, 2019; AdC, 2018; AdC, 2021) confirma que a integração vertical

entre operadores e gestores de terminais constitui uma barreira estrutural ao funcionamento eficiente do mercado, permitindo práticas discriminatórias e afetando o acesso de novos operadores. As recomendações propostas por estas entidades convergem para a necessidade de limitar a integração vertical, reforçar a neutralidade dos gestores, definir prazos de concessão compatíveis com o Código dos Contratos Públicos e assegurar concursos públicos obrigatórios.

O exercício de benchmarking internacional, envolvendo a Espanha, França, Itália, Alemanha e a Bélgica, evidencia que os modelos mais robustos assentam em princípios de transparência, separação funcional entre gestão e operação, regulação independente, digitalização, sistemas de informação ao passageiro e integração territorial. Destaca-se o caso francês, no qual a separação vertical é regra e o regulador assume um papel estruturante na supervisão dos terminais.

Com base neste diagnóstico, o estudo identifica questões essenciais a incorporar numa revisão legislativa nacional: a definição das condições de acesso à gestão de terminais; a criação de um regime de licenciamento; a separação entre operador rodoviário e gestor; o estabelecimento de regras claras para concessões; o reforço do regime sancionatório; a criação de uma plataforma digital nacional de transparência; e a implementação de mecanismos de avaliação contínua pela AMT.

O estudo estabelece, assim, as bases técnicas e regulatórias necessárias para a criação de um regime jurídico atual, coerente e eficaz, que promova a concorrência saudável, a eficiência operacional, a transparência, a integração intermodal e a defesa do interesse público, contribuindo para o desenvolvimento de uma rede nacional de terminais alinhada com os padrões europeus de qualidade e sustentabilidade.

2.

INTRODUÇÃO



2. INTRODUÇÃO

A legislação que rege os terminais rodoviários de passageiros em Portugal assenta ainda, em parte, em diplomas antigos, dos anos 70 do século passado, concebidos num contexto de rede rodoviária e necessidades de mobilidade completamente diferentes. Estes diplomas regulavam as chamadas Estações Centrais de Camionagem (ECC), instituindo um modelo de gestão centralizado, muitas vezes com forte participação dos transportadores.

Com o tempo, este regime revelou-se desajustado, pois não considerava:

- A liberalização do setor;
- As regras de concorrência da União Europeia;
- A necessidade de garantir acesso equitativo e transparente às infraestruturas;
- A importância da gestão profissionalizada e separada das operadoras de transporte.

A evolução legislativa e regulatória mais recente, com destaque para o Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, que regula as condições de acesso e de exploração do serviço público de transporte de passageiros Expresso, e o Regulamento n.º 3/2025, de 3 de janeiro, da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), que estabelece o conteúdo mínimo dos regulamentos de acesso e utilização de terminais de transporte público de passageiros sob a gestão das entidades abrangidas, tornou ainda mais evidente a necessidade de revisão, consolidação e articulação normativa. O objetivo é criar um regime coerente, claro e eficaz, que assegure eficiência operacional, concorrência não-falseada e a defesa do interesse público.

Os estudos da AMT e da Autoridade da Concorrência (AdC), bem como as ações de supervisão e decisões recentes da AMT, identificam um conjunto de problemas estruturais, que urge solucionar, designadamente:

- **Modelo de integração vertical**, em que sociedades concessionárias/gestoras de terminais pertencem a empresas de transporte rodoviário de passageiros, gerando barreiras à entrada e distorções de concorrência ao:
 - Restringir o acesso aos terminais, principalmente em horários com maior procura;
 - Discriminar o acesso aos serviços disponibilizados pelo terminal (serviços de bilheteira, sistemas de informação, e outros);
 - Promover práticas potencialmente abusivas.
- **Regime de concessões**. O atual enquadramento permite concessões sem limite temporal definido e com renovações automáticas, perpetuando monopólios locais. Em contraste, a legislação europeia e o Código dos Contratos Públicos exigem prazos proporcionais à amortização do investimento, com nova abertura a concurso no termo da concessão.
- **Carência de informação pública e meios digitais de gestão e supervisão do mercado**. O mapeamento de terminais está incompleto, por falta de atualização de dados, comprometendo a transparência e o planeamento.

Apesar do trabalho desenvolvido pela AMT é necessário proceder-se a uma maior densificação ou alteração das propostas já efetuadas e direcionar a sua conceção para a resolução efetiva dos problemas reais.



O presente estudo estratégico visa três objetivos essenciais:

- Fazer o levantamento das atuais infraestruturas (características, localização, utilização);
- Propor um regime legal coerente, claro e eficaz, que assegure eficiência operacional, concorrência saudável e defesa do interesse público;
- Propor medidas de política pública de futuro, no sentido da melhoria da oferta e melhor integração intermodal, bem como o robustecimento da cadeia de valor.

O ESTUDO FOI DESENVOLVIDO COM BASE NOS DADOS PERIODICAMENTE RECOLHIDOS PELA AMT JUNTO DAS AUTORIDADES DE TRANSPORTE E OPERADORES; NO DECURSO DAS AÇÕES DE SUPERVISÃO, ESPECIALMENTE A AÇÃO DE SUPERVISÃO REALIZADA EM 2025, QUE INCIDIU SOBRE A ELABORAÇÃO E CONTEÚDO DOS REGULAMENTOS DE ACESSO A TERMINAIS, NA SEQUÊNCIA DA PUBLICAÇÃO DO REGULAMENTO N.º 3/2025; E AINDA NO BENCHMARKING NACIONAL E INTERNACIONAL, TENDO TAMBÉM EM CONTA AS RECOMENDAÇÕES E DECISÕES REGULATÓRIAS PROFERIDAS PELA ADC E PELA AMT.



SWEET GAMING



VISITE O NOSSO LOJA: PISO 1
E-MER. 10 HORAS. IMP. PORT. TOLLERIS PT
WWW.SWEETCOLORS.PT




**Xpress
Market**
PRESS & GO

Man in a red and white plaid shirt and grey trousers, walking away from the camera.

Woman in a light green polo shirt and grey trousers, walking away from the camera.

depressos

3.

ENQUADRAMENTO





3. ENQUADRAMENTO

A AMT tem atribuições estatutárias que estabelecem poderes de regulação, supervisão, incluindo fiscalização, inspeção e auditoria, promoção e defesa da concorrência, regulamentação, emissão de instruções vinculativas e estabelecimento de medidas cautelares e poderes sancionatórios.

Para além disso, a AMT tem estabelecido um modelo de regulação que se exprime nos seguintes pilares estratégicos:

- Desenvolvimento de um exercício de avaliação de *compliance* das vertentes determinantes para os mercados da mobilidade;
- Conhecimento compreensivo e atualizado dos mercados da mobilidade. Supressão de falhas de mercado;
- Redução e eliminação tendencial de falhas de Estado, incluindo as do legislador, enquanto organizador da economia e de regulamentação;
- Promoção da confluência dos equilíbrios dinâmico e resiliente das racionalidades, não aditivas e de verificação cumulativa: dos investidores, dos profissionais, dos empreendedores, dos utilizadores/consumidores e dos contribuintes.

Esta metodologia considera uma abordagem holística e tem natureza interdisciplinar, numa reflexão crítica, tendo em conta o estado da arte relativo às linhas de transformação endógena e exógena dos mercados da mobilidade e dos transportes. Pretende-se que a aplicação deste modelo contribua para a consolidação de um ambiente incentivador do investimento sustentado, produtivo e estruturante, seja público ou privado, tendo por base:

- A adoção de regras e procedimentos claros, assertivos, coerentes, credíveis, transparentes, sindicáveis e de longo prazo, reduzindo os custos de contexto e tendo impacto positivo nos mercados relevantes da mobilidade, para promoção da competitividade;

- A inovação e a antecipação de novos mercados, procurando construir um padrão de concorrência não falseada, ou seja, sem restrições, nem distorções.

Tem-se em vista a promoção e defesa do interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável, que constitui um direito de cidadania, catalisador do investimento sustentado, produtivo e estruturante, público e privado.

É também um garante de uma esfera alargada e melhor protegida dos direitos dos diversos segmentos sociológicos em presença, na perspetiva das dinâmicas da concorrência, da digitalização, da descarbonização, da neutralidade climática e da resiliência da economia e da sociedade, fortalecendo a coesão socioeconómica e territorial.

De realçar que muitas das referidas falhas de Estado são de regulamentação. E essas geram “distorções à concorrência”, expressamente interditas pelo Artigo 4.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Do ponto de vista da regulação salienta-se que os grandes desafios do século XXI no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes se relacionam com a construção de um modelo de atuação que potencie uma mobilidade:

- mais inclusiva, que inclua elevados padrões de segurança individual e coletiva, contribuindo para reduzir a sinistralidade e respetivas consequências, bem como a abrangência e coesão territorial e social, numa perspetiva transgeracional e de acessibilidade inclusiva a todas as pessoas, incluindo as com mobilidade reduzida e cidadãos mais vulneráveis;
- mais eficiente, incorporando as exigências de competitividade e de combate ao desperdício, tudo integrado numa perspetiva de benchmarking nas diferentes dinâmicas de globalização;
- e mais sustentável, agregando as exigências ambientais, económicas, financeiras e sociais, incluindo os efeitos das alterações climáticas, em



sintonia com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas, e da resposta da UE à referida Agenda 2030, nomeadamente através das Conclusões do Conselho de junho de 2017 (JOUE, 2017).

Em 2018 a AMT (AMT, 2018) publicou um estudo cujo principal objetivo foi o de levar ao conhecimento da Assembleia da República e do Governo algumas reflexões relacionadas com os elementos que, no quadro da legislação do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes se consideravam, à data, como prioritários e merecedores de intervenção normativa e/ou regulamentar, na perspetiva da regulação, da supervisão, da promoção e defesa da concorrência, ao mesmo tempo que se apresentavam os principais contornos da possível intervenção normativa sobre alguns dos diplomas identificados/priorizados.

O estudo centrou a sua análise nas matérias relacionadas com o enquadramento do serviço público do transporte de passageiros, sobretudo

tendo em conta a necessidade de visitar e adotar uma série de regimes jurídicos “complementares” à Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), descentralizando competências e adaptando a realidade nacional ao modelo europeu da “concorrência regulada”. Por isso AMT recomendou, em 2018, designadamente, que as regras de acesso a terminais fossem claramente estabelecidas, de forma a garantir o acesso livre e equitativo a essas infraestruturas.

3.1 Conceito de terminais rodoviários de passageiros

A definição de terminais e interfaces, que varia de acordo com os diferentes documentos consultados, encontra-se compilada no “Plano de Acessibilidade e Transportes de Pessoas com Deficiência na área metropolitana de Lisboa” (TML, 2026).

De acordo com este documento:

- “Segundo o Manual de Planeamento e Gestão de Transportes da DGTT (1986), uma **interface** de transportes “corresponde a um ponto de uma rede de transportes, em geral um nó, onde o passageiro inicia ou termina o seu percurso, muda de modo de transporte ou faz conexões entre diferentes linhas do mesmo modo (...). As paragens de transporte público rodoviário e as praças de táxis constituem o caso mais simples de uma interface. Nelas se realiza a mudança de modo de transporte entre um peão e um transporte público”. Uma **interface** é, portanto, um elemento de ligação entre dois sistemas; no caso de uma simples paragem de autocarro, interligam-se dois modos de deslocação: o pedonal e o rodoviário.
- Próximo desse entendimento, o Glossário do Pacote da Mobilidade do IMTT (2011) também define **interface** como um “nó do sistema de transportes que permite conexões entre modos/meios de transporte e que conta com uma infraestrutura especialmente desenhada para facilitar os transbordos. Os terminais/estações multimodais, os pontos de chegada e correspondência e as paragens são considerados interfaces”. À noção de nó do sistema de transportes é adicionado o critério da existência de uma infraestrutura especificamente construída com o objetivo de facilitar os transbordos dos passageiros (necessariamente efetivados através da deslocação pedonal), parecendo assim excluir as situações onde tal não acontece, as quais serão analisadas mais à frente no presente documento.

Refere ainda que:

- “Por um lado, “**interface**” parece referir-se genericamente aos edifícios, instalações e infraestruturas imediatamente adjacentes que funcionam especificamente como pontos ou nós de conexão com as respetivas redes de transporte. (...) Em termos puramente técnicos, “**interface**” pode ser aplicado a uma vasta gama de nós de transporte, da mais simples paragem de autocarro ao hub aeroportuário mais complexo. Contudo, na linguagem corrente, o termo parece designar

regularmente apenas um conjunto bem mais restrito de infraestruturas de transporte, tipicamente uma estação ferroviária, um terminal rodoviário ou terminal fluvial.”

- Ainda, na própria documentação técnica sobre acessibilidade e transportes, “**interface**” parece cada vez mais referir-se também à zona ou espaço de dimensão e complexidade variáveis onde genericamente se encontram, de modo planeado e integrado ou meramente circunstancial, os nós de pelo menos dois modos de transporte, englobando assim, não apenas os edifícios e infraestruturas que lhes são especificamente dedicados, mas também os percursos pedonais de conexão entre eles e a generalidade dos espaços públicos intersticiais. Ou seja, trata-se de um cluster de interfaces (no sentido estrito), um espaço onde se concentram nós ou convergem redes de transportes, e onde também podem existir outras funções urbanas (comércio, serviços, lazer, etc.) que não servem apenas os utentes dos transportes. Este sentido mais alargado parece indissociável das crescentes preocupações das políticas internacionais de transportes com o reforço da intermodalidade e multimodalidade dos sistemas de mobilidade e suas articulações com o espaço público e o uso do solo.”

No entanto, não sendo as deslocações pedonais a chave para a compreensão da dimensão de interface, podemos concluir, ainda assim, que a configuração do sistema espacial de cada interface pode ser determinada, nomeadamente, pelos espaços ocupados por cada um dos nós de transportes (e suas infraestruturas) e os percursos pedonais que mais diretamente possibilitam a sua articulação (passeios, escadas, rampas, passagens elevadas ou subterrâneas, tapetes rolantes, etc.).

Refere ainda o mesmo documento (TML, 2026):

- “A noção abrangente de **interface** como um espaço de convergência de redes de transportes em ambiente urbano está presente na Brochura Técnica do IMTT - Interfaces de Transportes de Passageiros (2011), assim como no recente Guia de Design de Interfaces Multimodais, da EMEL

(EMEL, 2024), inserido no projeto ReStart – Masterplan for Lisbon’s Multimodal Mobility Hubs (EMEL, s.d.).

- Neste último, “**interface multimodal**” é definida como “um espaço de conectividade que proporciona experiências e serviços de qualidade. É um local que combina, além de várias opções de mobilidade, diferentes atividades e espaços (de estada, lazer ou comércio) (...) É mais do que um lugar de passagem, do que um local de transbordo entre modos de transporte, é um espaço de interação e acessível a todas as pessoas, tornando-se assim um lugar vivido, agradável, seguro e sustentável”.
- Contudo, ao longo do documento parece predominar a ideia de que o tal “espaço de conectividade” é essencialmente um edifício ou pelo menos um espaço inequivocamente delimitado, com um “interior” e um “exterior”, acabando por gerar dúvidas sobre a natureza do objeto e o significado da expressão “zona envolvente” (...)

O Guia da EMEL (EMEL, 2024) refere também que “O grau de ambição e as opções específicas para cada zona dependerão em grande medida da tipologia das viagens oferecidas na interface, sejam estas: De proximidade, ligações urbanas e metropolitanas; De longo curso, ligações nacionais e internacionais.”

Por outro lado:

- O guião Interchange Best Practice Guidelines, elaborado pela Transport for London (TFL, 2021), começa justamente por estabelecer uma distinção entre “interchange facility”, entendido como um edifício ou instalação construídos especificamente para facilitar conexões/transbordos (estação ferroviária, estação de autocarros ou paragem de autocarro), e “interchange zone”, uma área mais ampla que engloba uma ou mais instalações de conexão, formando um hub multimodal, bem como os espaços públicos. O foco desse guião é justamente as condições de acessibilidade na chamada “interchange zone”;
- Na Austrália, o “Public Transport Infrastructure Manual” (TransLink, 2020) define “estação” como a “infraestrutura de transporte público que funciona como ponto central de partida e/ou destino onde os passageiros embarcam e desembarcam de um veículo (por exemplo, autocarro, ferry, veículo sobre carris fixos, etc.). As estações proporcionam aos passageiros o principal ponto de ligação entre um serviço de transporte de passageiros programado e um destino desejado (ou ponto de transferência no percurso para um destino)”

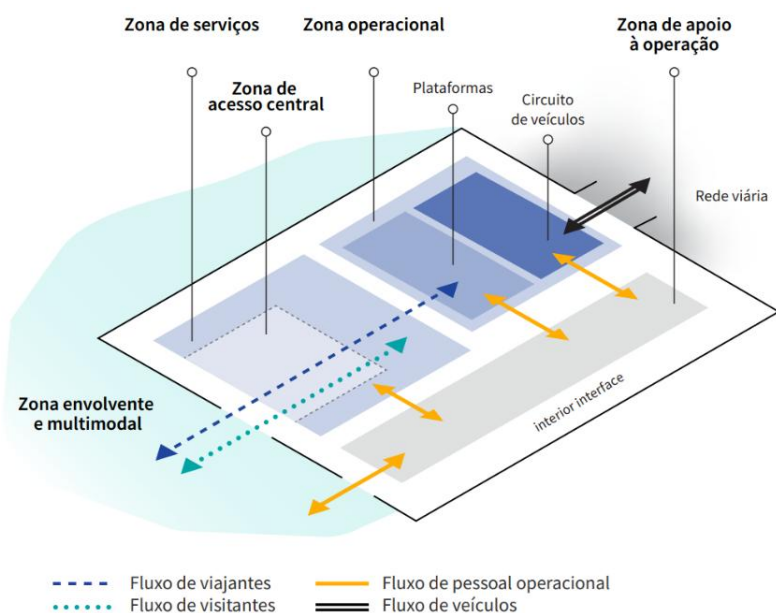


Figura 1 - Macro organização de um interface multimodal, esquema genérico (EMEL, 2024)

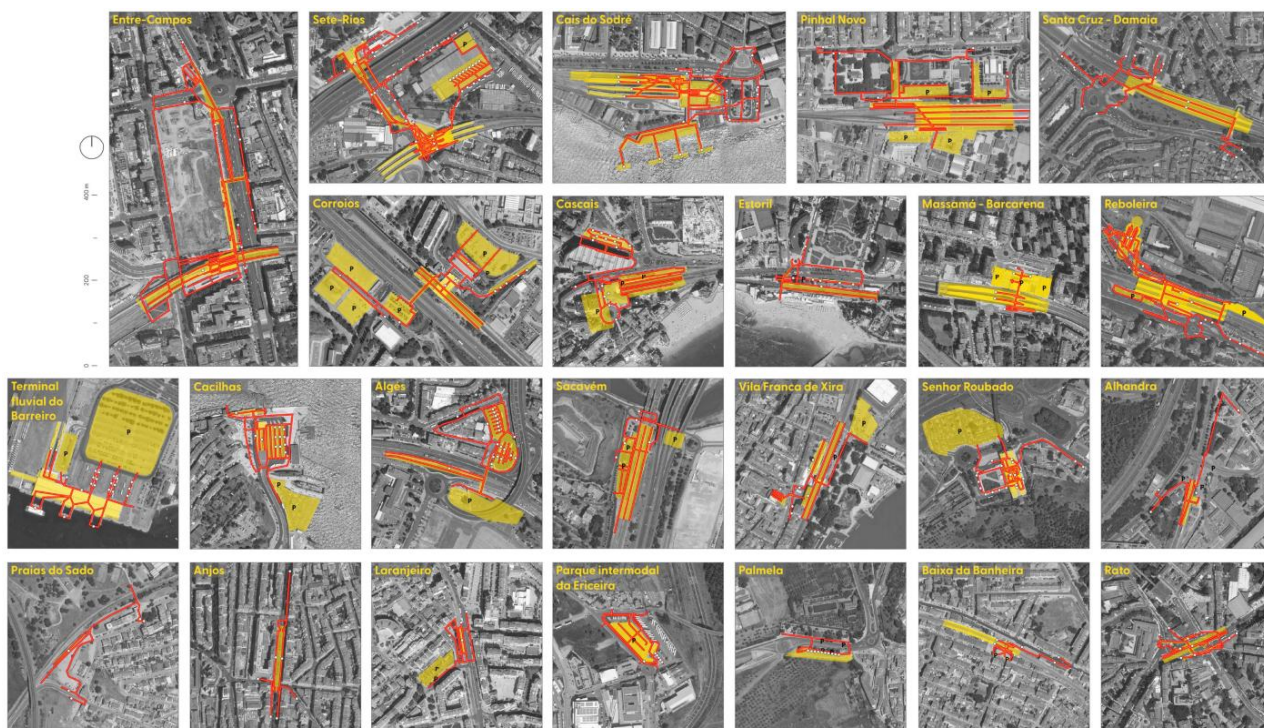
O Plano da Área Metropolitana de Lisboa (TML, 2026) classifica as interfaces em diversas dimensões:

- **Interfaces complexos e de grande dimensão:** Caracterizam-se por uma estrutura espacial fragmentada, com múltiplas áreas infraestruturais (amarelo) dispersas e uma rede densa de percursos pedonais que procura estabelecer as necessárias conexões.
- **Interfaces lineares de média dimensão:** apresentam uma configuração predominantemente linear, geralmente organizadas ao longo de linhas férreas ou eixos viários principais. Nestas interfaces, as áreas

infraestruturais tendem a distribuir-se de forma mais regular e os percursos pedonais seguem padrões mais simples e diretos.

- **Interfaces pequenos:** representam configurações mais compactas, com áreas infraestruturais concentradas e percursos pedonais relativamente curtos, também em resultado de uma oferta de modos de transportes reduzida. Naturalmente, desta forma tendem a oferecer conexões mais diretas entre os diferentes modos de transporte, embora possam ter menor capacidade e flexibilidade.

Figura 2 - Sistema espacial dos terminais



Fonte: Plano de Acessibilidade e Transportes de Pessoas com Deficiência na AML

Em termos europeus, o Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, sobre os direitos dos passageiros no transporte de autocarro, contém as seguintes definições, relevantes para esta matéria:

- “«Terminal»: 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;

- «Transportador»: uma pessoa singular ou coletiva, que não seja um operador turístico, um agente de viagens ou um vendedor de bilhetes, e que oferece serviços de transporte regulares ou ocasionais ao público em geral;
- «Organismo gestor do terminal»: uma entidade organizacional de um Estado-Membro, responsável pela gestão de um terminal designado;

- «Paragem de autocarro»: qualquer ponto distinto de um terminal em que, de acordo com o percurso determinado, está prevista a paragem de um serviço regular para o embarque e desembarque de passageiros;”.

Considerando a literatura técnica, uma paragem de autocarro pode consubstanciar uma interface entre o modo rodoviário e pedonal, podendo assumir-se que, conforme a sua utilização e funcionalidade, os termos sejam sinónimos.

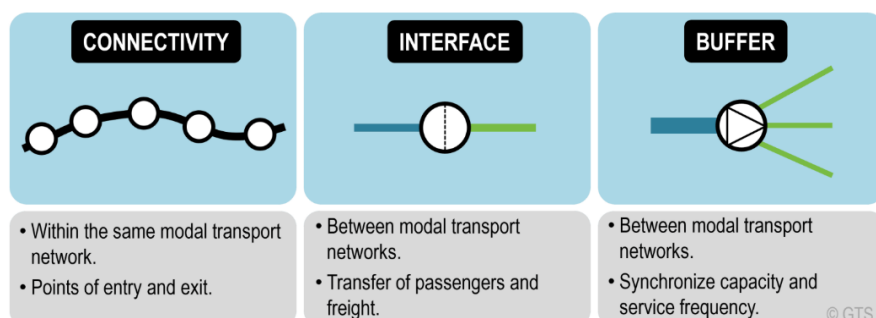


Figura 3 – Funções dos terminais de transporte (Rodríguez, 2024)

É vasta a literatura onde se referem as características técnicas de paragens, terminais e interfaces, das quais se destacam:

- Interfaces de transportes de passageiros (IMTT, 2011)
- Orientações para a Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (IMT, 2024)
- *Bus and Coach Station Design Guide - Department of Transport – UK* (UTG, 2011)
- *Le Guide d'aménagement des pôles d'échanges* (Mobilités, 2023)
- *Le Guide de L'exploitant d'un aménagement de transport routier* (ART, 2021)
- *Bus stop design standards manual* (Intercity Transit, 2023)
- *Planning for attractive public transport* (Vanessa Holve, 2022)
- *ADA Standards for Accessible Design - USA*
- *Public Transport Infrastructure Manual - Department of transport – Australia* (TransLink, 2020)
- *Public Transport Interchanges and Stations Public Transport Design Guidance - New Zealand* (NZTA, 2026)
- *Interchange Best Practice Guidelines – London* (TFL, 2021)
- *Mobility hubs - International Association of Public Transport* (UITP, abril, 2023)

Segundo a UITP:

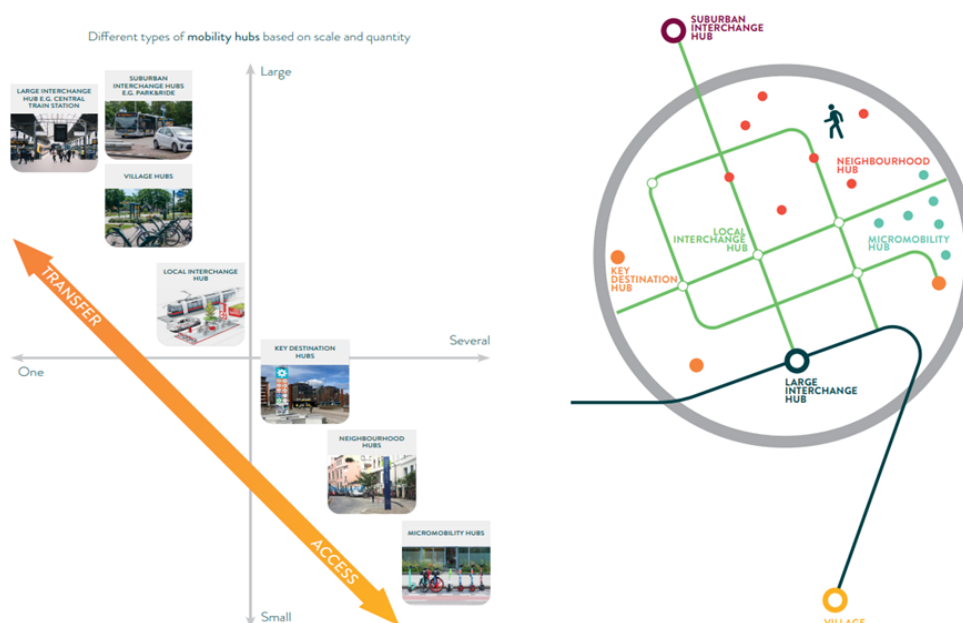
- *É essencial que as autoridades e os operadores de transportes públicos que pretendam liderar o desenvolvimento de redes de hubs considerem cuidadosamente a sua viabilidade, mas não devem esperar que os hubs de mobilidade sejam comercialmente viáveis desde o primeiro dia.*
- *Em vez disso, devem considerar os seus benefícios socioeconómicos e aumentar a sua*

sustentabilidade, integrando-os no seu contexto, ecossistema, políticas e operações. (diferenciando centros urbanos e zonas de baixa densidade) (UITP, 2022).

- A complexidade dos hubs de mobilidade deve ser tida em conta quando se tenta quantificar os benefícios da introdução de hubs num ecossistema, uma vez que pode ser difícil isolar os efeitos do hub (UIPT, outubro, 2023).

- Recomenda-se uma avaliação contínua e um design flexível (...) para que os hubs prosperem e sejam resilientes às rápidas mudanças do mercado, da sociedade e das orientações políticas.
- A complexidade dos hubs de mobilidade deve ser considerada quando se quantificam os benefícios da sua introdução num ecossistema, uma vez que pode ser difícil isolar os efeitos do hub no mesmo.

Figura 4 - Integração de um hub no ecossistema (UITP, abril, 2023)



Para efeitos do Decreto-Lei n.º 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 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;”

Considerando o objetivo do presente estudo e por uma questão de clarificação e facilidade de leitura, será utilizado o conceito de “terminais” para nomear todos os terminais rodoviários de passageiros, independentemente de os mesmos constituírem interfaces, entendendo-se assim que os primeiros, quaisquer que sejam as suas características, englobam os segundos. E designaremos por “interfaces” os terminais que contemplam intermodalidade com modos pesados.

O presente documento debruça-se sobre o funcionamento de terminais rodoviários do ponto de vista regulatório. E, nos casos em que existam edifícios e infraestruturas comuns, consideraram-se apenas aqueles que estão afetos ao transporte rodoviário, sem prejuízo de serem tidas em conta as adequadas ligações a outros modos de transportes.

3.2 Caracterização do mercado nacional de terminais rodoviários

No presente capítulo procede-se a uma caracterização dos terminais rodoviários de passageiros em Portugal continental e, em particular, nos territórios de baixa densidade.

Esta análise baseia-se em informação obtida pela AMT através das seguintes fontes¹:

- **Municípios:** recolha bienal de dados (2020/2021 e 2022/2023), complementados, em alguns casos, por contactos telefónicos ou via correio eletrónico (outubro/novembro 2025);
- **Operadores de serviços Expresso:** recolha específica de informação junto destas empresas (outubro/novembro 2025);
- **Instituto Nacional de Estatística (INE):** dados de população residente (2024).

Foram recolhidos dados relativos a 219 terminais rodoviários, identificados pelas entidades consultadas, distribuídos por 150 municípios. Esta amostra corresponde a 54% do universo de municípios de Portugal continental e abrange 71% da respetiva população. Importa salientar que este número (219) é superior ao número de terminais que consta da lista do IMT publicada no seu site (cf. infra), resultando, como se referiu, da informação prestada à AMT pelos municípios no âmbito do pedido de informação periódico.

Importa notar que alguns dos municípios que não constam na amostra confirmaram à AMT que não dispõem deste tipo de infraestruturas.

¹ Os dados obtidos na Ação de supervisão (pág. 52) tiveram uma fonte distinta. O número e características constituem, neste caso, uma amostra com uma

Por outro lado, uma vez que algumas entidades não forneceram informação para todas as questões colocadas, a subamostra considerada para cada variável é diferente.

I - Caracterização dos terminais em Portugal Continental

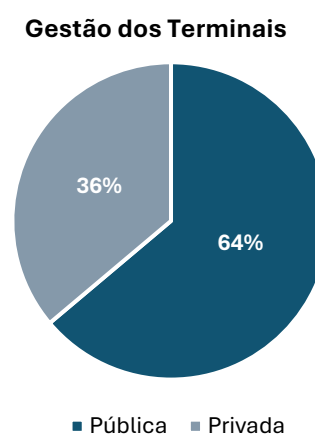
» Gestão dos Terminais

Os dados recolhidos permitem distinguir os terminais quanto ao respetivo modelo de gestão, nomeadamente:

- **Gestão pública:** assegurada diretamente pelos municípios ou por empresas do setor público;
- **Gestão privada:** assegurada por empresas privadas.

A Figura 4 apresenta a distribuição dos terminais segundo estes dois modelos de gestão. Verifica-se que a maioria (64%) se encontra sob gestão pública, seja diretamente pelas câmaras municipais ou por empresas públicas. Os restantes 36% encontram-se sob gestão privada, assegurada por operadores ou empresas concessionadas.

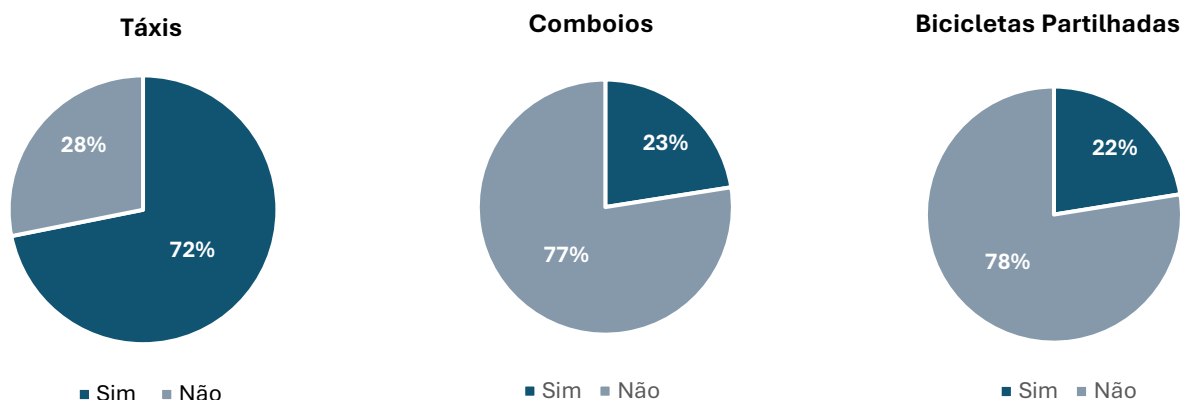
Figura 5 - Distribuição dos terminais quanto ao tipo de gestão



Fonte: AMT
Base de análise: 202 terminais (92%)

representatividade mais alargada que as 160 infraestruturas tratadas nesse âmbito, dado que alguns terminais rodoviários se destinam exclusivamente ao serviço regular.

Figura 6 - Distribuição dos terminais quanto à disponibilidade das opções de intermodalidade: táxis, comboios e bicicletas partilhadas



Fonte: AMT

Base de análise: 199 (91%), 219 (100%) e 175 (80%) terminais, respetivamente

» Intermodalidade

O nível de serviço de um terminal rodoviário beneficia quando a sua localização e envolvente facilitam a intermodalidade com outros modos de transporte, permitindo aos passageiros complementar a viagem entre este e o seu ponto de origem ou destino.

A Figura 5 apresenta as percentagens de terminais que dispõem de condições de intermodalidade com:

- **Táxis:** existência de uma praça de táxis nas imediações do terminal;
- **Comboios:** localização do terminal junto a uma estação ou apeadeiro de uma linha ferroviária com serviços de passageiros;
- **Bicicletas partilhadas:** existência de uma estação de bicicletas partilhadas nas proximidades do terminal.

Observa-se que no âmbito das respetivas subamostras, 72% dos terminais são servidos por táxis, enquanto apenas 23% e 22% dispõem, respetivamente, de ligação ferroviária ou oferecem acesso a bicicletas partilhadas (Figura 5).

Limitando a análise aos 83 terminais (38% da amostra total) localizados em municípios das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, a Figura 6 apresenta a proporção daqueles que oferecem ligação a: (i) sistemas de metro, (ii) transporte fluvial e (iii) parques de estacionamento, facilitando a complementaridade com o transporte individual.

Constata-se que 35% dos terminais dispõem de ligação a estações de metro, enquanto apenas 10% dispõem de conexão ao transporte fluvial. Importa notar, contudo, que as redes de metro e, sobretudo, os nós de ligação fluvial, não cobrem a totalidade das áreas metropolitanas, o que condiciona os valores observados.

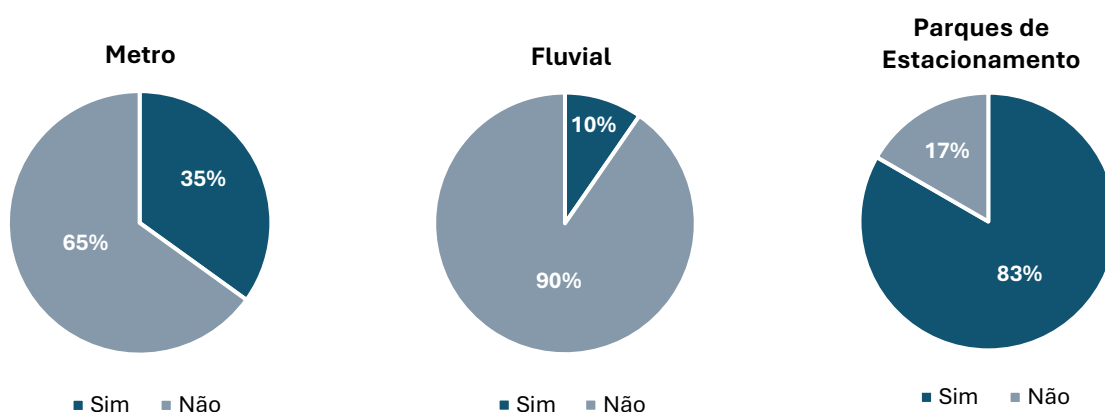
Em contraste, a grande maioria (83%) dos terminais destas áreas está servida por parques de estacionamento nas proximidades, reforçando a integração com o transporte individual.

» Disponibilidade dos Serviços Regulares e Expresso

De acordo com o RJSPTP, o serviço público de transporte rodoviário de passageiros de âmbito nacional engloba as seguintes componentes, que podem partilhar um mesmo terminal:

- Serviços municipais (artigo 3.º, alínea s);

Figura 7 - Distribuição dos terminais quanto à disponibilidade das opções de intermodalidade: metro, fluvial e parques de estacionamento



Fonte: AMT

Base de análise: 83 (100%), 83 (100%) e 78 (94%) terminais, respetivamente

- Serviços intermunicipais (artigo 3.º, alínea t);
- Serviços inter-regionais (artigo 3.º, alínea r);
- Serviços Expresso (artigo 3.º, alínea q).

Os três primeiros, consolidados na presente análise sob a categoria “serviços regulares”² (artigo 3.º, alínea v) correspondem a serviços cuja prestação, quando não efetuada diretamente pela autoridade de transportes, requer a celebração de um contrato de serviço público (CSP) com um operador. A Figura 7 permite classificar os terminais quanto à oferta de serviços regulares e/ou de serviços Expresso. Verifica-se (Figura 7) que mais de metade (56%) dos terminais são usados simultaneamente por serviços regulares e serviços Expresso, enquanto 40% são usados exclusivamente por serviços regulares. Apenas uma minoria (4%) é usada exclusivamente por serviços Expresso.

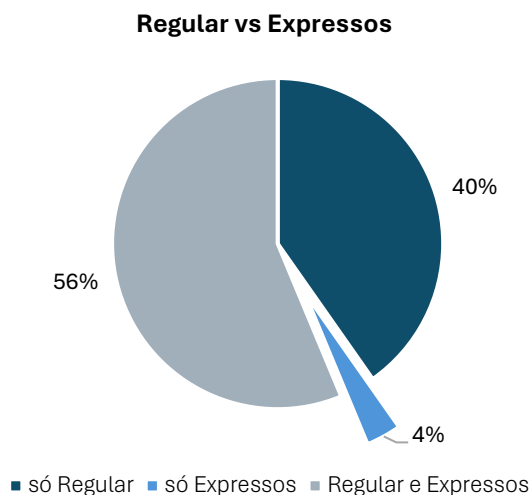
II - Caracterização dos terminais nos territórios de baixa densidade

É amplamente reconhecido que Portugal continental apresenta uma distribuição populacional marcadamente heterogénea, caracterizada, em termos gerais, por uma maior concentração ao longo da faixa litoral (com exceção do Litoral Alentejano). Nesse contexto, a Deliberação n.º 31/2023/PL da Comissão Interministerial de Coordenação do programa Portugal 2030, classificou um conjunto de 165 municípios como “territórios de baixa densidade”, para efeitos de aplicação de medidas de diferenciação positiva no âmbito de políticas de coesão, incentivos ao desenvolvimento e acesso a fundos europeus (Figura 8).

Estes municípios, que representam 75% da área total e apenas 19% da população residente de Portugal continental, enfrentam desafios específicos e requerem atenção especial em matéria de disponibilidade e cobertura de transportes públicos.

² Considera-se que um terminal é servido por “serviços regulares” se oferecer pelo menos um dos três serviços não-Expresso (municipal, intermunicipal ou inter-regional).

Figura 8 - Distribuição dos terminais quanto ao tipo de gestão



Fonte: AMT
Base de análise: 219 terminais (100%)

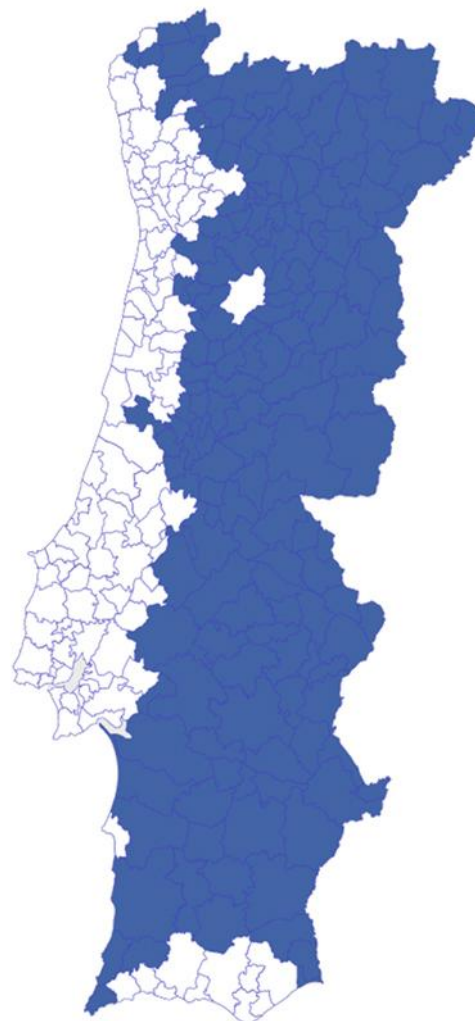
Neste contexto, a Figura 9 apresenta a distribuição dos terminais disponíveis na amostra segundo a sua localização, evidenciando que apenas 37% se situam em municípios classificados como “territórios de baixa densidade”.

Relativamente aos modelos de gestão nos municípios de baixa densidade, 58% dos terminais estão sob gestão pública, proporção que aumenta para 67% nos restantes municípios (Figura 10).

Os serviços Expresso desempenham um papel particularmente relevante na ligação rápida dos territórios de baixa densidade ao restante território nacional. Na representação da distribuição dos terminais utilizados por serviços Expresso, em função da sua localização geográfica, verifica-se que uma ligeira maioria (55%) destes terminais se situa em municípios classificados como territórios de baixa densidade, enquanto os restantes 45% se localizam noutras áreas (Figura 11).

Por outro lado, a proporção de terminais utilizados por serviços Expresso é significativamente mais elevada nos territórios de baixa densidade (88%), quando comparada com os restantes territórios (44%) (Figura 12). Este resultado reflete o facto de, nos territórios de

Figura 9 - Municípios classificados como “territórios de baixa densidade” (a azul)



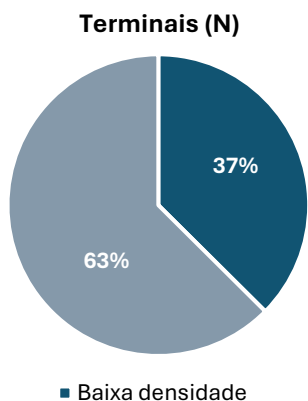
Fonte: (Portugal2030, 2023)

baixa densidade, ser comum existir apenas um terminal por município, situado geralmente na respetiva sede, funcionando como ponto único de acesso a todos os serviços, incluindo os serviços Expresso.

A procura pelos serviços Expresso está fortemente correlacionada com a dimensão populacional das áreas onde os terminais se localizam.

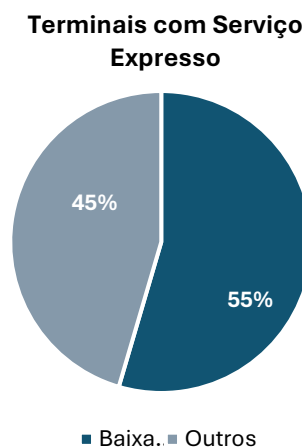
A Figura 13 caracteriza o perfil de movimentação anual (2024) dos serviços Expresso nos terminais, segmentado por intervalos de passageiros movimentados e distinguindo entre territórios de baixa densidade e outros territórios.

Figura 10 - Distribuição dos terminais quanto à localização



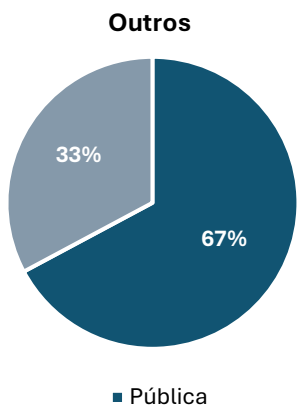
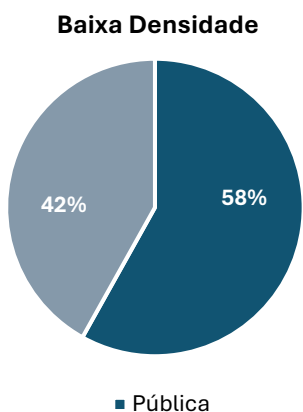
Fonte: AMT
Base de análise: 219 terminais (100%)

Figura 12 - Distribuição dos terminais com serviços Expresso quanto à localização



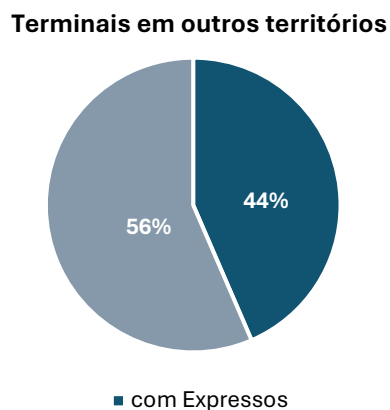
Fonte: AMT
Base de análise: 132 (100%) terminais com serviço Expresso

Figura 11 - Distribuição dos terminais quanto ao modelo de gestão



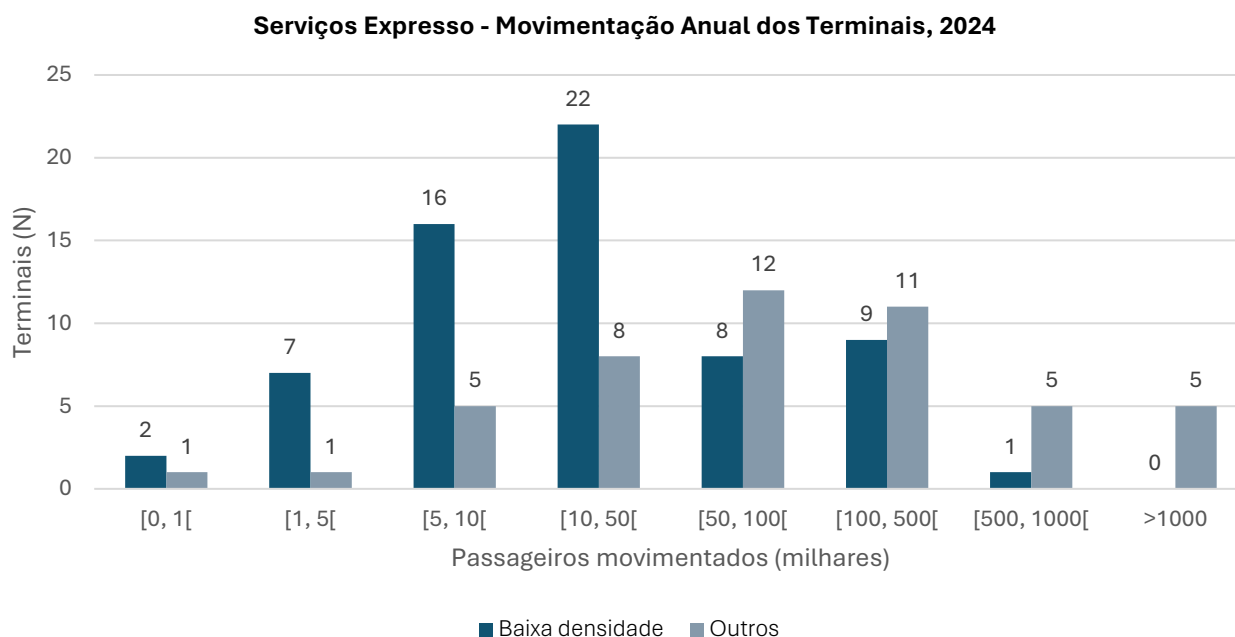
Fonte: AMT
Base de análise: 74 (90%), e 128 (93%) terminais, respetivamente

Figura 13 - Distribuição dos terminais quanto à utilização por serviços Expresso



Fonte: AMT
Base de análise: 91 (100%) e 131 (96%) terminais, respetivamente

Figura 14 - Distribuição dos terminais com serviços Expresso quanto à localização



De uma perspetiva global, observa-se que 73% dos terminais apresentam uma movimentação anual inferior a 100.000 passageiros, sendo que 55% registam valores inferiores a 50.000 passageiros. Em contrapartida, apenas 10% dos terminais movimentam mais de 500.000 passageiros por ano.

A análise territorial evidencia diferenças significativas. Nos territórios de baixa densidade, 72% dos terminais movimentam menos de 50.000 passageiros por ano, refletindo a menor dimensão demográfica dos municípios abrangidos. Já nos restantes municípios, verifica-se uma tendência oposta com 69% dos terminais a registarem mais de 50.000 passageiros por ano.

III - Breve síntese da caracterização dos terminais

Conforme referido, a caracterização dos terminais rodoviários em Portugal continental apresentada no presente estudo, baseia-se em informação recolhida pela AMT junto dos municípios e operadores de

serviços Expresso. A base de análise é diferente para as diversas variáveis apresentadas, dado que algumas entidades não forneceram informação para todas as questões colocadas.

Da análise realizada, destaca-se o seguinte:

- 64% dos terminais encontram-se sob gestão pública e 36% sob gestão privada. Essas percentagens passam para 58% e 42% se considerados apenas os territórios de baixa densidade e para 67% e 33% se considerados os restantes municípios³;
- Esta variação sugere que, apesar de a gestão pública ser dominante em ambos os contextos, a presença de operadores privados é relativamente mais expressiva nos territórios de baixa densidade⁴;
- 56% dos terminais são usados simultaneamente por serviços regulares e serviços Expresso,

³ Os municípios classificados como "territórios de baixa densidade", representam 75% da área total e apenas 19% da população residente em Portugal Continental.

⁴ Movimentação anual (2024) dos serviços Expresso nos terminais.



enquanto 40% são usados exclusivamente por serviços regulares e apenas 4% exclusivamente por serviços Expresso;

- Apenas 37% dos terminais estão situados em municípios classificados como “territórios de baixa densidade”;
- Dos 132 terminais que dispõem de serviços Expresso, 55% situam-se em municípios classificados como territórios de baixa densidade, enquanto 45% se situam nos restantes municípios;
- No conjunto dos terminais localizados em territórios de baixa densidade, e 88% dispõe de serviços Expresso, enquanto nos restantes territórios essa percentagem passa para 44%;
- Assim, embora menos numerosos, os terminais em territórios de baixa densidade apresentam uma maior probabilidade de integrar serviços Expresso, o que sugere um papel estruturante destes serviços na conectividade das áreas menos povoadas;

- Numa perspetiva global, 73% dos terminais apresentam uma movimentação anual inferior a 100.000 passageiros e 55% registam valores inferiores a 50.000 passageiros. Em contrapartida, apenas 10% dos terminais movimentam mais de 500.000 passageiros por ano, revelando uma rede maioritariamente composta por infraestruturas de pequena escala;
- Esta tendência é ainda mais marcada nos territórios de baixa densidade, em que 72% dos terminais movimentam menos de 50.000 passageiros por ano, contrariamente ao que acontece nos restantes municípios, em que 69% dos terminais registam mais de 50.000 passageiros por ano.

Em síntese, os terminais situados em territórios de baixa densidade apresentam menor volume de passageiros e têm uma presença relativamente maior de gestão privada. Contudo, destacam-se pela forte integração de serviços Expresso, que assumem um papel essencial na articulação territorial e na garantia de acessibilidade das populações residentes nestas áreas.

4.

LEGISLAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO





4. LEGISLAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO

O quadro legal nacional aplicável aos terminais de transportes remonta à década de 70 do século passado⁵.

O Decreto-Lei n.º 170/71, de 27 de abril, assumindo-se como “programático”, constitui a “lei base” dos terminais, também denominados como ECC /Centros de Coordenação de Transportes (CCT).

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 ECC 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” e assegurar a ligação entre “os transportes urbanos e as carreiras extraurbanas”;
- No que respeita à titularidade das ECC, dispõe o n.º 2 do artigo 7.º que o estabelecimento do ECC é “propriedade privada”:
 - Da pessoa coletiva de direito público que o construiu ou adquiriu (ou para quem reverteu);
 - Da entidade concessionária (durante o período da “concessão”); e
 - Da entidade particular que o construiu / adquiriu (uma vez reconhecido que se trata de uma ECC).

No que respeita às modalidades de gestão, as ECC podem ser:

- Geridas diretamente pelo Estado ou pela autarquia local (através de um serviço municipalizado); ou
- Indiretamente, em regime de concessão, por “sociedade da economia privada” (que pode, nos termos do regime, ter uma participação pública).

O regime foi construído numa ótica de subsidiariedade da iniciativa pública à gestão direta pelo Estado, ou pela autarquia local, apenas quando as entidades que podem propor-se à concessão (basicamente operadores de transportes) não estejam nela interessadas ou quando tiver havido lugar a decisão pública negativa da entidade competente (a Tutela) 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.

O Decreto-Lei n.º 170/71 contempla ainda 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 da respetiva tramitação do processo administrativo.

Nos termos do n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 170/71, a entidade concessionária deve ser constituída sob a forma de sociedade comercial, na qual possam participar “*todos os transportadores interessados, entre os obrigatoriamente utentes da ECC*”.

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*”.

⁵ Decreto-Lei 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.

Por seu turno, a Portaria n.º 410/72, de 25 de julho, que tem por base legal os normativos anteriores, aprova:

- O Caderno de Encargos-Tipo de construção/exploração de ECC;
- O Caderno de Encargos-Tipo da Exploração de ECC; e ainda
- 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”*.

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

4.1 Evolução Legislativa Subsequente

A legislação foi evoluindo, absorvendo as reformas institucionais que tiveram lugar no setor dos transportes:

- A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro⁶, cometa aos municípios responsabilidades no domínio dos transportes, nas quais naturalmente se inseriam as responsabilidades de planeamento e gestão de terminais no território concelhio;



⁶ Que estabeleceu o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, revogada pelo(a) Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

- A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro⁷, que revoga a anterior, estabelecia que essas atribuições/competências podiam ser exercidas nos modelos de delegação e partilha, nomeadamente tendo em conta o papel de entidades supramunicipais;
- A Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (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 compensação. O RJSPTP completa o processo de descentralização de competências e estabelece que, para a prossecução das suas atribuições, as autoridades de transporte de nível local, i.e. áreas metropolitanas (AM), comunidades intermunicipais (CIM) 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”.

Ou seja, do ponto de vista jurídico, independentemente do modelo estabelecido pelos normativos dos anos 70 do século passado, que se mantém em vigor, a competência para o planeamento, organização, desenvolvimento e articulação de infraestruturas dedicadas ao serviço público do transporte de passageiros cabe, em primeiro lugar, às autoridades de transporte, no âmbito dos respetivos territórios e de acordo com os modelos que decidirem adotar para o exercício das suas competências.

Importa também referir o enquadramento do transporte rodoviário de longo curso, denominado serviço Expresso que, embora não seja o objeto deste documento, tem impacto na gestão destas infraestruturas e, com a sua liberalização, induziu maior pressão na gestão e utilização de terminais, em

complemento com o recente aumento de utilizadores do transporte público de passageiros sujeito a obrigações de serviço público:

- Os serviços de transporte de longa distância em Portugal eram regulamentados por legislação das décadas de 80/90 do século XX, dispersa e fragmentada, que não oferecia um referencial claro de atuação, especialmente para novos operadores que quisessem aceder ao mercado nacional;
- As carreiras de “Alta Qualidade” foram criadas em 1982, com a publicação do Decreto-Lei n.º 375/82, de 11 de setembro, com o objetivo de “oferecer serviços de pendor turístico, por eixos previamente definidos e com características especiais de conforto e equipamento”;
- Este tipo de carreiras podia ser explorado por empresas concessionárias de carreiras regulares de passageiros e por agências de viagem e turismo. À época, o legislador reconheceu que a ausência de um regime legal adequado estava a permitir uma proliferação de oferta desordenada, conduzindo à descaracterização dos serviços e provocando sérias perturbações no funcionamento do sistema de transportes coletivos de passageiros;
- O Decreto-Lei n.º 399-E/84, de 28 de dezembro, veio completar o regime legal das “carreiras de Alta Qualidade de transporte rodoviário de passageiros”, definindo as regras aplicáveis a este novo tipo de serviço, bem como o regime sancionatório para casos de infração. A regulamentação tornou-se necessária para disciplinar uma atividade que, à margem de quaisquer disposições legais, estava a crescer;
- Os serviços Expresso foram criados em 1983 com a publicação do Decreto-Lei n.º 326/83, de 6 de julho, e completada com o Decreto-Lei n.º 399-F/84, de 28 de dezembro.

⁷ A nova Lei das Autarquias Locais, que concretiza o processo de descentralização e a transferência de atribuições/competências para as Autarquias Locais/Municípios em matéria de mobilidade e transportes.

O acesso aos terminais rodoviários assume uma importância crucial, sobretudo em mercados onde se introduza a liberalização no acesso e permanência, como é o caso dos serviços Expresso.

A questão é igualmente relevante para os restantes serviços de transporte rodoviário de passageiros (serviços regulares), incluindo serviços intermunicipais e inter-regionais.

Por isso AMT recomendou, designadamente, logo em 2018, entre outros⁸:

- A revogação dos regimes que se encontravam em vigor, estabelecidos pelos Decretos-Lei n.ºs 375/82, de 11 de setembro, 326/83, de 6 de julho, 399-F/84, de 28 de dezembro, e 399-E/84, de 28 de dezembro, e Portarias n.ºs 84/85, de 8 de fevereiro, 22/91, de 10 de janeiro, e 23/91, de 10 de janeiro;
- Que as regras relativas ao acesso à atividade assegurassem um conjunto de requisitos aplicáveis às entidades que se propõem desenvolver um serviço Expresso, incluindo, a título exemplificativo: (i) comprovar a sua constituição regular como pessoa coletiva e apresentar garantias que possuem rácios financeiros e contabilísticos adequados ao exercício da atividade; (ii) deter seguro de responsabilidade civil e acidentes pessoais dedicados ao tipo de transporte realizado e aos passageiros transportados; (iii) disponibilizar veículos aprovados em inspeção técnica obrigatória; (iv) apresentar situação contributiva regularizada; (v) ser titular de alvará ou licença comunitária, no caso de utilização de veículos pesados de passageiros; (vi) disponibilizar veículos adaptados ao transporte de determinadas categorias de passageiros, designadamente pessoas com mobilidade reduzida ou condicionada;
- A imposição de regras específicas sobre obrigações de reporte/transmissão e informação às autoridades com competência nesta matéria,

incluindo a AMT, por ser essencial para garantir os direitos dos passageiros e para assegurar que são prevenidas e detetadas práticas abusivas ou restritivas da concorrência;

- Que as regras de acesso a terminais fossem claramente estabelecidas, de forma a garantir o acesso livre e equitativo a essas infraestruturas, essenciais para a adequada prestação deste serviço, no respeito pelos passageiros, bem como pelos operadores, criando sinergias positivas na cadeia de transporte.

4.2 Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros

A entrada em vigor do RJSPTP, antecedida pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, conformou uma profunda reforma no modelo jurídico da organização dos serviços de transporte público de passageiros.

Todos os operadores deste mercado sujeitos a obrigações de serviço público, com compensação financeira em razão daquelas obrigações e/ou atribuição de direito exclusivo, passaram a estar abrangidos pela obrigação de celebração de contrato de serviço público com as autoridades de transportes competentes, nomeadamente as autoridades de nível local.

Os referidos contratos devem ser precedidos de procedimento de contratação pública, por procedimento concursal, aberto, imparcial, transparente e não discriminatório, sem prejuízo da existência de operadores internos, serviços municipalizados ou exploração direta pelas autoridades de transportes (AMT, 2021).

Este diploma introduziu uma profunda alteração do modelo institucional de planeamento e gestão do serviço público de transporte de passageiros e do quadro legal de organização do respetivo mercado, em Portugal, promovendo, entre outras medidas, a

⁸ Mencionadas as recomendações mais relevantes para este estudo retiradas do estudo da AMT, de 31 de julho de 2018 (AMT, 2018).



“revogação condicionada”⁹, dos Decretos-Lei n.ºs 399-E/84 e 399-F/84, ambos de 28 de dezembro, relativos às carreiras de “Alta qualidade” e aos serviços Expresso, respetivamente.

A alínea q) do artigo 3.º do RJSPTP define “Serviço público de transporte de passageiros Expresso”, como “o serviço público de transporte de passageiros realizado para ligações diretas e semidiretas interurbanas entre aglomerados ou centros urbanos, complementares ao serviço público de transporte de passageiros intermunicipal e inter-regional”.

Por sua vez, o artigo 33.º do RJSPTP, estabelece que os terminais 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

4.3 Decreto-Lei n.º 140/2019 de 18 de setembro

Em 8 de novembro de 2017, a Comissão Europeia apresentou¹⁰ uma proposta para modificar o Regulamento (CE) n.º 1073/2009, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado internacional dos serviços de transporte em autocarro^{11 12}.

Na avaliação de impacto, a Comissão identificou dois conjuntos de políticas, abordando o primeiro os problemas de “custos administrativos excessivos para entrada no mercado” e o “acesso restrito aos mercados nacionais interurbanos”, e o segundo, composto por dois pacotes de políticas, tratou do problema de “acesso restrito a infraestruturas-chave”,

⁹ A revogação só produz efeitos na data de entrada em vigor de legislação e regulamentação específica, a qual deveria ter sido emitida no prazo de 90 dias a contar da data de entrada em vigor da própria Lei n.º 52/2015, o que não sucedeu.

¹⁰ Essa proposta fez parte do segundo pacote da iniciativa “Europa em movimento” da Comissão Europeia, que tem como objetivo combater as mudanças climáticas, melhorar a mobilidade de baixo carbono dos cidadãos e aumentar a competitividade da indústria da UE. Constitui ainda uma Iniciativa de Adequação Regulatória e Desempenho, incluída no programa de trabalho da Comissão para 2017. A proposta está

alinhada com a prioridade da Comissão de criar um mercado interno mais profundo e justo e com o objetivo de descarbonizar o transporte.

¹¹ Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1073/2009 que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado internacional dos serviços de transporte em autocarro (CE, 2017)

¹² A proposta de regulamento ainda não foi aprovada. O ponto de último ponto de situação, à data, encontra-se em (Niestadt, 2019)

orientadas para incentivar operadores e gestores de terminais a fornecerem acesso aos transportadores que operam serviços regulares com base em critérios justos, razoáveis e sem discriminação entre operadores, introduzindo as respetivas regras de acesso igualitário.

A proposta de regulamento, apresentada pela Comissão Europeia, abrangia todos os serviços regulares por conta de outrem, efetuados por transportadores não residentes, e adicionava novas definições de "terminal" e de "operador de terminal", e ainda uma nova definição de "alternativa viável", a fim de clarificar que outros terminais deviam ser indicados ao transportador, pelo "operador de terminal", sempre que este recusasse o acesso ao seu próprio terminal.

Destacamos dois novos artigos constantes da proposta de regulamento:

- Artigo 5.º- A, que estabelece as regras de acesso a terminais, em que:
 - 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 (Niestadt, 2019) ter acessível informações sobre terminais (em duas ou mais línguas oficiais da UE), as quais incluem (i) lista dos serviços prestados e respetivos preços; (ii) regras de programação e

repartição da capacidade; (iii) horários e repartição da capacidade.

- Artigo 5.º- B, que estabelece 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 gestor do terminal deve proceder a consultas a todos os transportadores interessados, de modo a tentar atender o pedido;
 - O gestor 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.

Em 18 de setembro de 2019 foi publicado o Decreto-Lei n.º 140/2019, que regula as condições de acesso e de exploração de serviço público de transporte de passageiros Expresso, o qual, em termos gerais, acolheu as recomendações apresentadas pela AMT (AMT, 2018), que refletiam algumas das disposições constantes da proposta de alteração do Regulamento (CE) n.º 1073/2009.

Tal como referido pela AdC, a opção legislativa de liberalização de acesso ao mercado e de preços estava em linha com a recente, à data, tendência de liberalização protagonizada por alguns Estados-Membros, entre os quais, a Alemanha (2013) e a França (2015). Um enquadramento mais liberalizado promove a concorrência de preços e a diferenciação

de produtos contribuindo para um aumento do bem-estar dos consumidores (AdC, 2018, 2019 e 2021).

A razão da introdução de normas relativas à gestão de terminais neste diploma esteve relacionada com a exatável problemática da conjugação da entrada de novos operadores de serviço público de transporte de passageiros, por via de procedimentos concursais lançados por autoridades de transportes, com a entrada de novos operadores de serviços Expresso, nacional e internacional.

De referir que, embora o Decreto-Lei n.º 140/2019 seja dedicado ao transporte Expresso, o n.º 2 do artigo 12.º contém a seguinte norma: “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, obedecendo às regras e procedimentos previstos pelo presente decreto-lei”.

Nos termos do n.º 3 do artigo 12.º, o IMT deve manter atualizado e disponível ao público, através do seu sítio da Internet, um registo contendo as informações respeitantes a terminais 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 terminais.

Acrescenta-se ainda no 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 terminais por motivos de falta de capacidade, devendo ser indicadas, em caso de recusa fundamentada, alternativas viáveis.

Mais obriga que os operadores de terminais rodoviários publiquem no respetivo sítio na Internet o

regulamento de acesso e utilização dos mesmos, contendo pelo menos as seguintes informações:

- A listagem de todos os serviços prestados e respetivos preços;
- As regras de programação da repartição de capacidade;
- As regras de admissão ao terminal e respetivos serviços.

Também é estabelecido que os requerentes podem interpor recurso contra as decisões dos operadores de terminais, junto da AMT.

De acordo com o artigo 7.º, sem prejuízo das atribuições da AdC, compete à AMT:

- Analisar e decidir queixas de agentes económicos quanto a preços, tarifas e outras matérias que possam induzir distorções concorrenciais, designadamente no que respeita à prática de preços predatórios, na aceção do regime jurídico da concorrência;
- Recolher e prestar informação sobre o acesso equitativo, transparente e não discriminatório a interfaces de transportes e terminais rodoviários;
- Decidir os recursos interpostos contra as decisões dos operadores de terminais e dos municípios;
- Promover e defender os interesses dos consumidores; e
- Emitir a regulamentação que seja considerada necessária à aplicação do presente decreto-lei, no âmbito das suas atribuições.

Finalmente, 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.

Entende-se por «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.

Importa referir que, do pedido de autorização para o exercício de atividade de exploração de serviço público de transporte de passageiros Expresso, deve constar, entre outros elementos, as paragens iniciais, finais e intermédias, devidamente autorizadas pelos municípios ou pelos operadores de terminal de transporte público de passageiros.

4.4 Regulamento n.º 3/2025 de 3 de janeiro

Na sequência de ações de supervisão efetuadas pela AMT ao funcionamento do mercado, melhor descritas no próximo capítulo, constatou-se a aplicação de critérios divergentes, a não aplicação ou aplicação deficiente de regras legais, designadamente quanto à publicitação das regras de acesso a terminais e gestão da sua capacidade, pelo que se considerou necessário uniformizar critérios, de forma a definir referências a nível nacional quanto aos procedimentos que decorrem da regular gestão destas infraestruturas, pelos seus responsáveis, a considerar no âmbito dos seus regulamentos de exploração.

Neste sentido, e após consulta pública, entrou em vigor o Regulamento n.º 3/2025, de 3 de janeiro¹³, aplicável a todos os terminais de transporte público de passageiros:

- Independentemente das suas características, equipamentos ou instalações e qualquer que seja a denominação adotada para a infraestrutura;
- Que estejam afetos à prestação de serviço público de transporte de passageiros identificados no RJSPTP,
- Quer o referido serviço seja prestado pelo próprio operador ou por terceiros,

- Sem prejuízo das adaptações que devam ser efetuadas em função das características ou especificidades de:
 - Terminais que se desenvolvam em espaço não delimitado por estrutura física e na medida em que os espaços para paragem, estacionamento, embarque e desembarque de passageiros estejam afetos exclusivamente a esse fim, incluindo pontos que sirvam para embarque ou desembarque de passageiros ou de paragem, e onde se deva acautelar a repartição de acesso aos mesmos;
 - Interfaces que funcionem em regime de intermodalidade, sem prejuízo e em complemento da regulamentação específica referente a outros modos de transporte.

Quanto à gestão do terminal, o Regulamento n.º 3/2025 estabelece que:

- A gestão do terminal é exercida diretamente pelo operador, podendo ser cedida, total ou parcialmente, por qualquer modo previsto na lei, nomeadamente por concessão, cessão, transmissão ou outro título jurídico aplicável, a outra entidade;
- Caso o operador ou o proprietário do terminal ceda a sua gestão, total ou parcialmente, a outra entidade, o título jurídico que vincule as partes, assim como o Regulamento de acesso e utilização de terminal, devem obrigatoriamente identificar, de forma discriminativa e inequívoca, quando aplicável, as responsabilidades que o cedente mantém relativamente à infraestrutura;
- Deve ser elaborado um Regulamento de acesso e utilização do terminal (Regulamento), que deve identificar as funções essenciais de gestão do terminal;
- A identificação do operador deve estar afixada em local visível e em área comum das instalações do terminal, bem como no sítio da internet, para

¹³ Que regula as interfaces e os terminais de transporte público



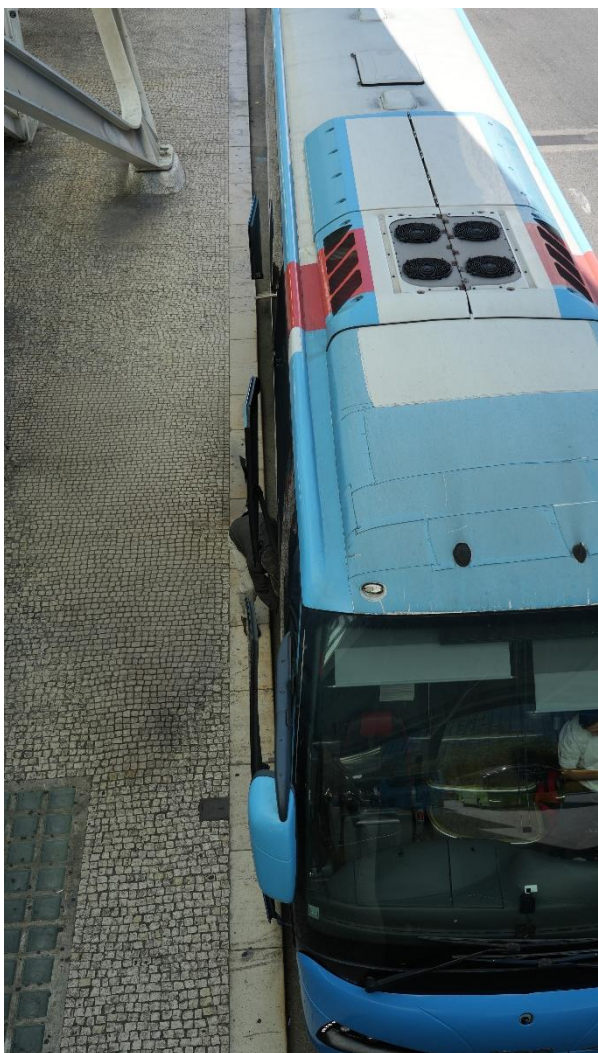
informação dos utilizadores e de serviços públicos e comerciais nele instalados.

Os operadores de terminais são responsáveis por:

- Operar o terminal, garantindo o funcionamento dos diversos serviços, incluindo os de apoio aos passageiros e aos demais utilizadores, conforme definido no Regulamento ou outros documentos que o vinculem;
- Garantir, a todos os operadores de serviço público de transporte de passageiros, o acesso não discriminatório e a igualdade de oportunidades, ao terminal, designadamente quanto a instalações, cais de embarque/desembarque, estacionamento e estacionamento, bilheteiras, sistemas de atendimento e prestação de serviços;
- Coordenar o processo de afetação da capacidade a operadores de serviço público de transporte de passageiros, designadamente, a atribuição de lugares de paragem, a verificação da sua efetiva utilização, a divulgação da capacidade e aceitação, ou recusa de acesso, entre outros;
- Proporcionar uma infraestrutura cómoda, segura, funcional e de qualidade aos passageiros e às empresas que exploram os serviços de transporte público de passageiros, como sejam, entre outros, a disponibilização de iluminação, proteção térmica, segregação do espaço de circulação automóvel e segurança da utilização;
- Assegurar a receção, análise e tratamento de reclamações e exposições efetuadas por qualquer utilizador do terminal relativas ao mesmo, reencaminhando as reclamações e exposições relativas aos serviços prestados por operador de transportes para as entidades competentes para a sua apreciação;
- Promover a multimodalidade e garantir a divulgação de informação, de forma clara e transparente, aos passageiros e aos diversos operadores de serviço de transporte público de passageiros;
- Promover a publicitação, em suporte adequado, dos horários das partidas de todas as viagens, com a respetiva indicação do cais e zona de embarque;
- Garantir a existência e acesso a comodidades, designadamente instalações sanitárias, restauração ou alimentação, sempre que possível;
- Assegurar a manutenção, limpeza e higienização dos diversos espaços e comodidades;
- Promover ações de desenvolvimento da mobilidade suave e partilhada, recomendando-se também que:
 - Garanta a ligação, eficaz, acessível e cómoda, entre os diferentes modos de transportes, para todos os cidadãos, incluindo cidadãos com mobilidade condicionada ou com necessidades específicas e em articulação com o espaço público envolvente;
 - Desenvolva infraestruturas de carregamento e abastecimento de veículos com combustíveis alternativos de baixas emissões e limpos.

Mais compete ao operador:

- Definir o esquema de acessos e de circulação interna e a delimitação de zonas de utilização, por operadores de transportes de passageiros;
- Aprovar o horário de funcionamento, assim como das instalações de apoio a prestar ao público, aos passageiros e aos operadores de serviço público de transporte, com base em critérios de qualidade e abrangência de serviço, bem como em critérios de sustentabilidade económica e ambiental;
- Definir as regras e especificações técnicas de funcionamento do sistema de informação ao público e divulgá-las aos operadores do serviço público de transporte de passageiros, que devem constar da plataforma eletrónica em funcionamento e no sítio da internet dedicado



àquela infraestrutura ou encontrar-se alojado no sítio da internet do operador;

- Manter atualizada a informação sobre a capacidade do terminal resultante da aplicação das regras de programação e repartição da capacidade e publicitá-la;
- Aprovar os preços devidos pelo acesso e pela utilização do terminal, sendo que, quanto a estes, devem os mesmos:
 - Ser publicitados no sítio da internet e disponibilizados a pedido de qualquer interessado;
 - Poder variar por períodos em função da procura e de utilizações frequentes,

promovendo a gestão equilibrada da infraestrutura e equipamentos, mas sujeitos ao princípio de custo justo, proporcional e não discriminatório;

- Atender ao princípio do equilíbrio financeiro, da estabilidade, previsibilidade e proporcionalidade, bem como às condições de disponibilidade, estado da infraestrutura, equipamentos e serviços;
- Atender à adequada remuneração da disponibilização da infraestrutura.
- Elaborar e apresentar à AMT, anualmente, até 30 de junho, um relatório relativo ao ano anterior, que evidencie as condições de operação do terminal, que contenha, pelo menos, o número de operações autorizadas, realizadas e recusadas, devendo quanto a estas últimas incluir os fundamentos da recusa, nos termos legalmente exigidos e incluindo ainda, se disponível, estatísticas de utilização do terminal pelo público, bem como sobre eventuais modificações, físicas ou operacionais, realizadas ou projetadas;
- Comunicar à AMT e ao IMT:
 - O Regulamento, bem como os anexos relativos a serviços e outras condições de acesso e utilização;
 - A identificação do gestor do terminal;
 - Toda e qualquer entidade que exerça funções na gestão do terminal;
 - Informação clara sobre as competências que, a qualquer título, foram cedidas ou transmitidas;
 - Especificação sobre os elementos que compõem a infraestrutura, designadamente, instalações, balcões de registo, salas de espera ou bilheteira, pessoal, lugares de estacionamento ou paragens de veículos e embarque e desembarque de passageiros, bem como de serviços associados e disponíveis;

- O sítio da internet onde se encontra publicado o Regulamento.

No caso de terminais que utilizam ou se consubstanciam em espaços de paragem ou estacionamento definidos em espaço exterior público não vedado, compete igualmente ao operador:

- Exercer, com as devidas adaptações, as competências referidas;
- Quando se impuser a intervenção em espaço público, o operador deve, sempre que necessário, diligenciar junto das entidades competentes ou gestoras do espaço público e policiais a eventual colaboração que se revele necessária para garantir a boa operação do terminal.

O Regulamento deve incluir as condições de acesso, operação e exploração e manutenção do terminal, devendo conter cumulativamente, no mínimo, as seguintes informações:

- Identificação do operador e, quando aplicável, de qualquer entidade que partilhe com o mesmo responsabilidades de gestão do terminal;
- Competências e responsabilidades do operador e eventuais competências e responsabilidades partilhadas com outras entidades, se for o caso, que tenham impacto ou digam respeito aos utilizadores do terminal;
- A caracterização física e funcional da infraestrutura e informação sobre os serviços disponibilizados aos operadores de transporte de passageiros;
- O procedimento administrativo para requerer o acesso e utilização das infraestruturas e equipamentos, bem como de serviços adicionais, incluindo os meios de contacto disponíveis para envio dos pedidos de acesso;
- Horário de funcionamento do terminal e dos serviços suplementares disponibilizados;
- Identificação de todos os preços aplicáveis à utilização do equipamento e relativos a todos os

serviços indispensáveis à realização dos serviços públicos de transporte de passageiros;

- As condições de acesso ao terminal e de utilização dos mesmos, incluindo as regras de programação da repartição da capacidade e as regras a aplicar em situações de falta de capacidade, que impeçam a satisfação de todos os pedidos de acesso que sejam apresentados pelos operadores de serviços públicos de transporte de passageiros;
- O prazo pelo qual as autorizações de acesso e utilização são atribuídas e as condições para os operadores de transporte requererem a sua renovação, se aplicável;
- O regime de acesso a estruturas, instalações e equipamentos de uso comum do público e dos operadores de serviço público de transporte de passageiros, como sejam o estacionamento, bilheteiras, instalações sanitárias, salas de espera, sistemas de atendimento e venda/informação ao público, quando existam;
- Quaisquer outras disposições ou condições operacionais que sejam necessárias à boa gestão do terminal.

Quanto ao funcionamento do terminal, o Regulamento n.º 3/2025 estabelece as seguintes regras de:

- Diferenciação de situações de paragem de serviços de transportes e situações de estacionamento ou estacionamento de veículo;
- Publicitação dos cais afetos à paragem de veículos para embarque e desembarque de passageiros e os lugares de estacionamento ou estacionamento de veículos;
- Afetação de cais ou lugar de paragem dependendo da capacidade de cada terminal e da procura por parte dos operadores de serviço público de transporte de passageiros;
- Afetação de lugares maximizando a capacidade para a operação dos serviços de transporte,



nomeadamente o embarque e desembarque de passageiros, devendo existir uma clara definição dos espaços ou cais no terminal que são alocados ao serviço de embarque e desembarque de passageiros e quais são destinados a estacionamento e parqueamento;

- Afetação de lugares a um operador de serviço público de transporte de passageiros não limitando a capacidade de forma não fundamentada e assim impedindo ou dificultando o acesso de outros operadores ao terminal;
- Programação e repartição de capacidade do terminal tendo em conta, entre outros parâmetros:
 - O número de cais e de lugares para paragens;
 - Os serviços de transporte público de passageiros que utilizam os referidos lugares;
 - Os horários em que os operadores de serviço público de transporte de passageiros utilizam os referidos lugares;
 - Os tempos de paragem associados a cada utilização de lugares;
 - Os tempos de manobras e circulação no interior do terminal;
 - Os tempos associados a paragens iniciais e finais e intermédias;
- Capacidade disponível, que decorre do resultado da afetação de serviços e horários aos lugares disponíveis, considerando os tempos de paragem recomendados;
- Fundamentação da recusa de um pedido de acesso a um operador de serviço público de transporte de passageiros por motivos de falta de capacidade, não podendo ser invocadas situações de reserva de capacidade e de lugares de paragem, sem que a mesma seja efetivamente utilizada;
- Paragem dos veículos, excetuando o caso de “paragem por toque”, definindo um tempo de referência e um tempo máximo;
- Definição do prazo de vigência da autorização de acesso e utilização do terminal;
- Autorização de acesso e utilização do terminal pode ser revogada, em caso de incumprimento reiterado das condições estabelecidas, incluindo a não realização de serviços programados, a sua realização com adiantamentos ou atrasos significativos ou a ocupação do cais ou paragem por tempo excessivo e superior ao estabelecido, caso interfira com a capacidade disponível para acolher novos serviços.

5.

AVALIAÇÃO DO DECRETO-LEI N.º 140/2019 DE 18 DE SETEMBRO



5. AVALIAÇÃO DO DECRETO-LEI N.º 140/2019 DE 18 DE SETEMBRO

5.1 Avaliação de impacto concorrencial realizada pela AdC e pela OCDE

Entre 1 de abril de 2016 e 6 de julho de 2018, a AdC esteve envolvida na avaliação de impacto concorrencial de políticas públicas, no âmbito do quadro legal e regulamentar nacional, com a implementação do Projeto AdC Impact 2020 - Projeto de Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas Públicas (AdC, 2016), tendo realizado, em parceria com a OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, uma avaliação da concorrência de dois setores da economia portuguesa, escolhidos de acordo com os seguintes critérios:

- A importância dos setores para a competitividade externa e para as exportações;
- O seu peso no consumo interno;
- O contributo para a empregabilidade.

Como resultado, foram identificados os setores dos transportes de passageiros e de mercadorias, por via rodoviária, ferroviária e marítima, portos e serviços portuários, e um conjunto de 13 profissões autorreguladas (AdC, 2018).

Do projeto de cooperação resultou um conjunto de recomendações que integram o Relatório de "Recomendações da OCDE", para o setor dos transportes e para o setor das profissões liberais autorreguladas, disponibilizado publicamente a 6 de julho de 2018.

De acordo com as recomendações da AdC para os serviços Expresso (AdC, 2019; AdC, 2024), as ECC constituem uma importante infraestrutura rodoviária de interesse geral e contribuem para o funcionamento dos operadores de autocarros de carreiras de longa distância, uma vez que servem como estações terminais ou como estações de paragem para as rotas não urbanas de transporte rodoviário de passageiros

para zonas urbanas. A sua localização visa contribuir para a fluidez do tráfego urbano.

Os operadores de rotas não urbanas de transporte rodoviário de passageiros que servem aglomerados urbanos dependem, em termos funcionais, da utilização das ECC para a realização de paragens ou para o termo das respetivas rotas.

Assim, a localização e o acesso a estas infraestruturas por operadores de carreiras de longa distância são de importância estratégica, particularmente no contexto da liberalização do mercado, pelo que foi recomendada a implementação, pelo legislador, de um regime que assegurasse o acesso efetivo às carreiras de longa distância em Portugal, prevendo-se, desse modo, um aumento do número de operadores bem como das rotas e frequências das carreiras exploradas. Importa, por isso, garantir que o acesso à infraestrutura não seja indevidamente restringido por opções legislativas ou regulamentares.

Acrescentou que:

- De acordo com a legislação vigente, os detentores das participações sociais de uma empresa concessionária de uma estação central de camionagem podem ser concorrentes, atuais ou potenciais, situação que pode abranger operadores de transporte rodoviário de passageiros, incluindo em rotas não urbanas ou urbanas, bem como operadores de outros modos de transporte;
- A estrutura participativa da concessionária coloca questões ao nível de uma eventual partilha de informação sensível e estratégica entre estes operadores, verticalmente integrados, suscetível de impedir ou dificultar o acesso de outros concorrentes à infraestrutura, eventualmente encerrando-lhes o acesso ao mercado, culminando na redução da qualidade do serviço e na cobrança de preços mais elevados aos consumidores finais;
- A legislação vigente procura acautelar que o acesso à infraestrutura não constitua um fator

dissuasor de concorrência no mercado, atribuindo ao diretor de uma ECC deveres de gestão da capacidade disponíveis segundo critérios transparentes, equitativos e não discriminatórios, de modo a evitar situações de vantagem competitiva entre operadores de rotas não urbanas quando a capacidade esteja restringida;

- No entanto, estes poderes podem ser exercidos de forma suscetível de afetar negativamente a concorrência, ainda que não intencionalmente, pelo gestor da infraestrutura, designadamente:
 - na definição de tarifas de estacionamento desadequadas, potencialmente prejudiciais para operadores com menor capacidade económica;
 - na limitação do acesso a bancas de venda antecipada de bilhetes;
 - na atribuição preferencial de lugares de estacionamento em períodos de maior procura ('horas de pico') a determinados operadores, em detrimento de outros, protegendo incumbentes e dificultando a entrada ou a expansão de novos operadores.
- O regime jurídico aplicável não estabelece um limite máximo específico para a duração das concessões das ECC, prevendo ainda a possibilidade de renovação tácita dos contratos de concessão, sem sujeição a novo procedimento concorrencial, o que afasta mecanismos de concorrência pelo mercado;
- Este enquadramento jurídico pode, assim, constituir uma barreira à entrada no mercado da concessão destas infraestruturas, limitando o número de operadores potenciais e criando condições para a prática de tarifas mais elevadas pelo acesso e utilização da infraestrutura, com potenciais efeitos negativos para a concorrência e, em última instância, para os utilizadores finais.

Assim, a AdC propôs:

- A revogação da possibilidade de ter uma entidade verticalmente integrada como concessionária da gestão de uma estação central de camionagem;
- A revisão dos poderes e atribuições do gestor de uma estação central de camionagem, com o fito de o acesso à infraestrutura ser concedido de forma transparente e não discriminatória, introduzindo na lei o princípio de que se o gestor de uma estação central de camionagem não puder atender a todas as solicitações de acesso à infraestrutura, deverá informar as autoridades competentes que a infraestrutura se encontra congestionada, devendo ser encontrada uma solução duradoura e estrutural;
- O redesenho do modelo jurídico das concessões para a gestão de uma estação central de camionagem:
 - (i) no que respeita à duração das concessões, introduzindo o princípio de que a duração da concessão deve ser limitada pelo número mínimo de anos necessários para a concessionária razoavelmente esperar recuperar os investimentos realizados para a exploração das obras ou dos serviços, a par da remuneração do capital investido, tomando em consideração os investimentos requeridos para alcançar os objetivos contratuais específicos, com base em critérios claros, objetivos e transparentes;
 - (ii) não devendo a concessão ser renovada sem a abertura de um novo concurso público, nos termos do Código dos Contratos Públicos (CCP) e da Diretiva (UE) n.º 2014/23/UE.

Considerou a AdC que a implementação destas propostas facilitaria o acesso às ECC pelos operadores de uma forma transparente e não discriminatória. Em particular, tendo em conta a implementação do quadro de liberalização do acesso a carreiras de longa distância, o acesso a esta infraestrutura pública é crucial para estes



transportadores públicos de passageiros, o que também pode contribuir para o bem-estar dos consumidores.

A AdC (AdC, 2021) também se pronunciou sobre o assunto no âmbito de uma operação de concentração, de que se destaca o seguinte:

- “Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 12.º da Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, um[a] interface ou terminal de transporte público de passageiros é uma infraestrutura onde ocorre estacionamento ou paragem de veículos afetos aos serviços públicos de transporte de passageiros, embarque e desembarque de passageiros, bem como conexões entre esses serviços, gerida ou detida por uma entidade pública ou privada, podendo a respetiva gestão e operação ser incluída em contrato de serviço.
- Da investigação de mercado realizada pela AdC resulta que o serviço de transporte rodoviário

pesado de passageiros não pode ser prestado ou, pelo menos, não pode ser prestado em condições adequadas sem o acesso a interfaces e terminais rodoviários. (...)”.

- “Nos casos em que [a] interface ou terminal é gerido por uma entidade privada que também é operador de transporte na mesma área geográfica, (...) a concorrência entre a entidade gestora e empresas terceiras poderá ser negativamente afetada em razão do incentivo da entidade gestora para impedir ou dificultar o acesso dos seus concorrentes ao terminal rodoviário.
- A discriminação de operadores de transporte concorrentes pode ocorrer não tanto por via da recusa de acesso a essas infraestruturas, o que constituiria uma violação grosseira do Decreto-Lei n.º 140/2019, mas através de formas de incumprimento mais difíceis de contestar, como a demora na resposta a um pedido de acesso ou a invocação de falta de capacidade;

- Para além dos interfaces e terminais rodoviários, cuja obrigação de acesso em condições não discriminatórias se encontra prevista no Decreto-Lei n.º 140/2019, nos termos que acabámos de descrever, identificam-se outras infraestruturas e instalações privadas dos operadores de transporte rodoviário sob as quais não existe qualquer obrigação de acesso por parte de terceiros, a saber:
 - Parques de estacionamento para aparcamento dos veículos;
 - Oficinas, onde se assegura a devida manutenção dos veículos;
 - Instalações para lavagem e higienização dos veículos;
 - Postos de combustível dedicados, que permitem uma otimização dos custos de combustível e melhor gestão do abastecimento dos veículos;
 - Escritórios.
 - Uma vez comprovado que o serviço de transporte rodoviário pesado de passageiros não pode ser prestado ou, pelo menos, não pode ser prestado em condições adequadas sem o recurso a determinadas infraestruturas (privadas) de apoio à atividade, pode-se concluir que há uma vantagem óbvia para as empresas que já possuem tais instalações nos territórios abrangidos pelos procedimentos concursais (...)”
 - Por outras palavras, a necessidade de investimento em tais instalações por parte de um operador que ainda não tem atividade na região configura, necessariamente, uma barreira à entrada nos mercados relativos aos procedimentos concursais a lançar por aquelas autoridades de transportes. O mesmo poderá ser válido, aliás, para operadores que, já operando na região, o fazem apenas em pequena dimensão e sem infraestruturas de apoio suficientes para uma operação de maior dimensão. (...)
 - Nessa medida, o investimento numa “estrutura suficiente para o desenvolvimento da atividade”, a qual deve incluir espaços para o estacionamento dos veículos, oficinas e outras instalações de apoio, traduz-se numa barreira à entrada e à expansão de novos operadores de transporte.
 - Ou seja, daqui resulta um reforço das vantagens concorrenciais inerentes à presença local dos operadores com maior presença em determinada região, face aos operadores sem presença ou com uma presença reduzida na região em causa.
 - (...). De todo o supra exposto decorre que as vantagens concorrenciais inerentes à presença local resultam não só das assimetrias informativas e das economias de escala, (...) como também saem reforçadas pelas assimetrias dos operadores no que se refere à rede disponível de instalações de apoio à atividade. (...)”
 - “Ou seja, também ao nível das infraestruturas de apoio, a operação reforça a assimetria concorrencial (...) face aos restantes operadores de mercado, o que é suscetível de redundar em entraves adicionais à concorrência.”
- Não obstante, a AdC também destacou, nos citados documentos, o papel das autoridades de transportes em assegurar a existência de locais de paragem que garantam a segurança dos passageiros, quando não exista capacidade na infraestrutura e não existam alternativas viáveis, assim como de instalações de apoio que detenham, com destaque para os parques de estacionamento, as oficinas, as instalações de lavagem e higienização de veículos, os postos de combustível dedicados e os escritórios, em benefício dos consumidores e de uma eficiente afetação dos recursos públicos.
- Acrescentou o seguinte:
- “Em novembro de 2020, existiam 121 interfaces e terminais de serviço público de transporte rodoviário de passageiros listados, no Continente. Para muitos destes interfaces e terminais, os operadores dessas infraestruturas são, também,

operadores de serviços de transporte e, como tal, também utilizadores das infraestruturas.

- O acesso a essas interfaces e terminais rodoviários de transporte público de passageiros encontra-se regulamentado. Em particular, impendem sobre o operador de um[a] interface ou terminal de serviço público de transporte rodoviário de passageiros um conjunto de obrigações de acesso.
- O operador deve permitir o acesso (por terceiros) às infraestruturas em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes.
- O operador apenas pode recusar um pedido de acesso por motivos de falta de capacidade e, caso recuse, deve indicar ao requerente alternativas viáveis à infraestrutura em causa, devendo o município ou a autoridade de transportes, caso essas alternativas não existam, assegurar a existência de locais de paragem que garantam a segurança dos passageiros. (...)
- Essas normas assumem particular importância nos casos em que a interface ou terminal é gerido por uma entidade que também pode explorar serviços de transporte na região em causa.
- Com efeito, nesses casos, a entidade gestora pode ter incentivos à restrição do acesso à infraestrutura por concorrentes ao nível dos serviços de transporte, nomeadamente recusando o acesso e/ou demorando a tomar uma decisão nesse âmbito. (...)
- A este respeito, a AdC defendeu, em 2018, no seu Plano de Ação, que entidades (potenciais ou efetivas) concorrentes ao nível dos serviços de transporte não devem poder gerir uma Estação Central de Camionagem.
- Em outubro de 2019, a AdC emitiu, também, recomendações relativas à importância de assegurar a eficácia do regime de acesso a

interfaces e terminais de transporte público de passageiros e, nesse sentido, de garantir a implementação de um regime sancionatório efetivo, proporcionado e dissuasivo, (...)

- Adicionalmente, de acordo com a regulamentação aplicável, no que respeita ao custo a incorrer pelos operadores de serviço público de transporte rodoviário de passageiros, os operadores de interfaces e terminais devem publicitar, na sua página da Internet, a listagem dos serviços prestados e respetivos preços.
- A este respeito, e à semelhança de outras disposições regulamentares destinadas a assegurar o acesso por terceiros a infraestruturas, em condições equitativas e não discriminatórias, a AdC defendeu que a regulamentação em causa deveria passar a prever de forma expressa os princípios que devem observar os preços de acesso – nomeadamente, em termos de adequação, proporcionalidade e carácter não discriminatório –, assim como a sua avaliação e monitorização por uma entidade independente.
- Esse escrutínio é crucial para garantir a eficácia do regime de acesso, principalmente nos casos em que a infraestrutura é gerida por uma entidade que também pode explorar serviços de transporte na região em causa”.

Na verdade, as questões 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 (TFUE - artigo 102.º, proibição de abuso de posição dominante¹⁴) e na Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE).

Também o direito concorrencial nacional 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

¹⁴ 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).

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”.

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).

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” (OCDE, 2006; AMT, 2024).

A questão da verificação (ou não) do abuso de posição dominante em potenciais restrições de acesso a uma infraestrutura essencial, passa por uma série de análises ou testes.

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 intervalo de tempo;
- O acesso à infraestrutura não dê lugar a economias de escala ou de gama incontestáveis;
- Uma redistribuição/relocação da capacidade existente seja desejável, do ponto de vista da concorrência, favorecendo os consumidores (passageiros) (OCDE, 2006; AMT, 2024)

De acordo com a OCDE “Exemplos potenciais proeminentes de infraestruturas-chave incluem aeroportos nos mercados de transporte aéreo, portos nos mercados de transporte marítimo e de serviços de ferry, caminhos-de-ferro nos mercados ferroviários e terminais nos mercados de transporte de autocarros”.

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 apresenta contornos legislativos não totalmente definidos.

5.2 Avaliação do Decreto-Lei n.º 140/2019 efetuada pela AMT

Em 2022, a AMT efetuou uma primeira avaliação da implementação do Decreto-Lei n.º 140/2019 (AMT, 2022), onde se referia que:

- No âmbito da avaliação desenvolvida entre dezembro de 2021 e maio de 2022, a AMT considerou que o novo regime introduziu inúmeras vantagens no universo do transporte público (rodoviário) de passageiros, fomentando a concorrência e tendo em conta os direitos e os interesses dos passageiros;
- Contribuiu também para a clarificação das fronteiras entre o mercado liberalizado dos serviços de longa distância (serviços Expresso) – eliminando barreiras à entrada de novos operadores – e o mercado dos serviços de transporte público de passageiros (modo

rodoviário), sujeitos a obrigações de serviço público;

- A implementação deste regime jurídico coincidiu com a Pandemia de COVID-19, que implicou fortes restrições à atividade de transporte de passageiros, tendo-se verificado, em alguns momentos, a suspensão da totalidade dos serviços;
- Contudo, esta situação não foi impedimento à abertura do mercado, pois, mesmo com fortes restrições da procura, foram autorizados novos serviços, e continuam a ser, demonstrando que ainda existem necessidades de transporte a satisfazer.

Não obstante, e tendo em conta ações de supervisão realizadas e em curso, bem como a realização de análises económicas simplificadas pela AMT, considerou-se necessário realizar alguns ajustamentos ao regime jurídico em referência, designadamente:

Quanto ao acesso a terminais, recomendou-se:

- O reforço de sanções em caso de ausência de publicação de regulamentos de acesso e utilização de interfaces e terminais, contendo listagem dos serviços prestados e respetivos preços, as regras de programação da repartição de capacidade, as regras de admissão ao terminal e respetivos serviços dado o seu relevante impacto concorrencial;
- O acréscimo do conteúdo mínimo das informações a transmitir por operadores de interface/terminal, incluindo sobre a entidade proprietária e a entidade gestora dos mesmos;
- O reforço de obrigações de entidades públicas no que se refere à existência de alternativas viáveis de paragem, em caso de não ser possível a utilização daquelas infraestruturas;
- A revisão do regime legal específico aplicável a estas infraestruturas de apoio à prestação de serviços públicos de transporte de passageiros (vulgo ECC), no sentido de:

- A revisão desse regime (revogação do Decreto-Lei n.º 170/71, do Decreto 172/71 e da Portaria n.º 410/72, reformulando o regime legal base) enfatizar o regime de gestão delegada (nomeadamente através do regime da concessão) dessas infraestruturas, assumindo como entidades concedentes as autoridades de transportes locais, nos termos e para os efeitos do RISPTP e da Lei n.º 75/2013;
- A atribuição da gestão de interfaces (em modelo concessório) ser feita através de procedimento de contratação pública (concurso público), baseado em critérios transparentes e não discriminatórios, enquanto é estabelecido um regime transitório para as atuais interfaces de transportes (ECC/CCT) já concessionados;
- Na reformulação do regime, ser tido em conta (como salienta o Relatório AdC/OCDE) que a atual integração vertical da sociedade concessionária/gestora de um determinado interface/ECC (cujo capital é detido pelas empresas transportadoras que operam linhas não urbanas de transporte rodoviário de passageiros) possa constituir uma barreira no acesso a esse interface/ECC por outras empresas transportadoras que não participem na estrutura acionista dessa sociedade concessionária. Por exemplo, a sociedade concessionária/ gestora (detida por transportadores de carreiras não urbanas) poderia colocar dificuldades no acesso (por parte de outros transportadores concorrentes) a lugares de estacionamento (terminais/cais) em horas de ponta/congestionamento ou ainda dificuldades no acesso ao sistema de bilhética. As entidades concessionárias / gestoras do interface e / ECC poderiam ainda (neste modelo de integração vertical) colocar outros entraves ao acesso e permanência de eventuais concorrentes, por exemplo, cobrando tarifas mais elevadas;

- Estas situações são particularmente sensíveis nos municípios onde apenas existe uma infraestrutura/interface disponível. Nesse sentido, concorda-se com a recomendação constante do Relatório AdC/OCDE, nos termos da qual a nova legislação deve abolir este modelo de “integração vertical” – caso subsistam situações de concessionários/gestores de interfaces/ECC ainda conformados com este modelo, as respetivas “concessões” devem ser revistas, de modo a assegurar 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”), e evitar práticas restritivas da concorrência relativas a outros transportadores/operadores que não integrem o capital social da “concessionária” do interface/ECC (regras sobre esta matéria poderiam ser previstas num regime transitório sobre as atuais concessões de interfaces/ECC);
- O prazo das novas concessões de interfaces (sobretudo perante infraestruturas novas) respeitar os limites estabelecidos na legislação nacional e europeia em matéria de contratação pública, sobretudo no que se refere ao prazo das concessões (prazo necessário a acomodar a amortização do investimento efetuado pelo concessionário e uma adequada remuneração do capital investido – de salientar que o atual regime não consagra qualquer prazo limite para esta concessão de interfaces/ECC, podendo algumas das atuais “concessões” ser renovadas automaticamente dependendo dos respetivos contratos;
- Ser dada especial atenção à figura do “Gestor do Interface” e que possa ser acolhido um mecanismo de regulação de acesso ao interface, inspirado na nova “Proposta de Regulamento Acesso ao Mercado dos Serviços de Transporte em Autocarro” (incluído no “Pacote Rodoviário” (EU, 2009)).

De notar que a principal responsabilidade nas decisões sobre acesso à interface e alocação da sua capacidade é do gestor da interface. Apenas no caso de existirem decisões não fundamentadas, potencialmente discriminatórias (ou falta de decisão) sobre essas matérias poderá haver lugar a recurso para o Regulador (no caso, para a AMT).

6.

AÇÕES DE SUPERVISÃO DA AMT





6. AÇÃO DE SUPERVISÃO DA AMT

6.1 Ação de supervisão sobre as condições de acesso a terminais rodoviários de passageiros

Face à receção de exposições sobre a dificuldade de acesso a terminais, a AMT desencadeou em 2021 uma ação de supervisão às entidades gestoras de terminais rodoviários de serviço público de transporte de passageiros, relativamente às condições de acesso e utilização desses terminais (AMT, 2024), bem como quanto a procedimentos implementados em determinados terminais¹⁵.

Nesta sequência, foram recolhidas evidências de que:

- Existia falta de transparência e rigor na definição de regras de acesso, utilização e quanto à repartição da capacidade de terminais rodoviários;
- Existiam indícios de decisões não fundamentadas de recusa ou de ausência de decisão quanto a pedidos de acesso a terminais;
- Tais indícios surgiam sobretudo em situações em que os operadores rodoviários de transporte de passageiros eram proprietários daquelas infraestruturas e também concorrentes, no mercado de serviços Expresso, das empresas que apresentavam exposições sobre as dificuldades de acesso ao mercado; essa integração vertical pode configurar uma “barreira à entrada” (no que se refere ao acesso a terminais) de novos operadores de transporte público de passageiros, sendo essencial que os gestores de infraestrutura cumpram as regras de transparência no acesso a terminais decorrentes do Decreto-Lei n.º 140/2019;
- Existia falta de transparência na definição de regras e responsabilidades de gestores de terminais e proprietários (incluindo autarquias), quando são entidades distintas;

- Alguns operadores pretendiam retirar os terminais do mercado, com o argumento de que os mesmos eram da sua propriedade privada;
- Existiam terminais rodoviários “concessionados” a operadores privados que gerem o espaço, aprovam as condições de acesso e os tarifários, alocam a capacidade e estabelecem os horários e escalas, direta ou indiretamente, sendo, na maior parte dos casos, simultaneamente operadores de serviços de transporte público de passageiros;
- Existiam terminais de propriedade privada de operadores e terminais de operação pública/municipal;
- Constatou-se que a gestão dos terminais era titulada por instrumentos atípicos, muitas vezes desatualizados, designados por “contratos de arrendamento”, por “contratos de concessão de serviço público”, “acordos de cedência” ou “protocolos de gestão” celebrados com entidades de direito público (principalmente municípios);
- No que diz respeito ao dever dos operadores de terminais rodoviários de publicitar no respetivo sítio na internet o regulamento de acesso e utilização, verificou-se que era utilizado o sítio da internet do operador de transporte de passageiros ao invés do sítio da internet do terminal.

A ação de supervisão iniciada em 2021 culminou com a publicação de um Relatório em 2024 (AMT, 2024). Nesse Relatório a AMT sustentou que a propriedade do terminal, por si só, não deveria ser o elemento determinante¹⁶ que condicione o acesso aos terminais por parte dos operadores de transporte, sendo essencial assegurar condições de acesso equitativas, transparentes e não discriminatórias. Reconheceu-se, contudo, que diferentes regimes de propriedade podem gerar vantagens concorrenciais inerentes, sobretudo para operadores incumbentes, exigindo mecanismos de neutralização sempre que tal seja economicamente viável e juridicamente admissível. A recusa injustificada de acesso a

¹⁵ Foram também auscultados operadores de transportes e operadores de terminais e autarquias, durante a ação de supervisão e no âmbito da audiência de interessados ao relatório preliminar daquela ação.

¹⁶ o n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019 estabelece que o acesso deve ser dado “independentemente do regime de gestão ou prioridade”

infraestruturas essenciais é considerada abusiva pelo direito da concorrência, podendo justificar a intervenção das autoridades quando tal recusa comprometa a concorrência no mercado (AdC, 2021).

A teoria das infraestruturas essenciais, desenvolvida no âmbito do artigo 102.º do TFUE, estabelece que, em circunstâncias excecionais, o titular de uma infraestrutura indispensável pode ser obrigado a conceder acesso quando a sua recusa exclui a concorrência no mercado. A Comissão Europeia define estas infraestruturas como instalações sem acesso às quais os concorrentes não conseguem prestar serviços aos seus utilizadores, sendo necessária a verificação de três pressupostos: indispensabilidade e dificuldade de duplicação, dependência dos concorrentes e existência de comportamento abusivo¹⁷. A jurisprudência europeia confirma que a recusa de acesso por parte de uma empresa dominante que utiliza a infraestrutura para os seus próprios serviços constitui abuso de posição dominante. Assim, mesmo quando a infraestrutura é privada, a sua utilização deve obedecer a regras claras, objetivas e comparáveis às de infraestruturas semelhantes, tendo em conta serviços Expresso, serviços públicos de transporte e outros serviços de interesse público, como o transporte escolar.

O Relatório enquadrou o transporte rodoviário como um serviço essencial e parte integrante das infraestruturas críticas, sublinhando que o direito à acessibilidade ao transporte é análogo a um direito fundamental, por permitir o acesso a outros direitos económicos e sociais, como o emprego, educação, saúde e outros serviços. Assim, a recusa de publicitação de regras de acesso ou de acesso a instalações com capacidade disponível carece de racionalidade económica e pode indiciar práticas restritivas da concorrência.

Em face da supervisão, das evidências recolhidas e da análise realizada, 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 seriam extensíveis a todos os terminais existentes no país, através de projeto de regulamento que fosse sujeito a consulta pública. Este regulamento viria a ser corporizado no Regulamento n.º 3/2025, já mencionado;
- Recomendar 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.

6.2 Ação de supervisão sobre os regulamentos de acesso e utilização de terminais de transporte público de passageiros

O Regulamento n.º 3/2025 entrou em vigor a 20 de janeiro de 2025, pelo que os operadores de terminais em serviço à referida data estavam obrigados a adaptar os respetivos regulamentos de acesso e utilização desses terminais, até 3 de abril de 2025, e a comunicar ao IMT e à AMT, até 17 de abril de 2025, as alterações realizadas a tais documentos.

Neste contexto, o Plano de Atividades da AMT para 2025 previu a realização de uma ação de supervisão sobre a aplicação do Regulamento n.º 3/2025, apresentando-se aqui uma síntese dos resultados obtidos (AMT, 2025).

Nos termos do Regulamento n.º 3/2025, os operadores de terminal estão obrigados a comunicar à AMT e ao IMT, para efeitos do exercício das

¹⁷ Decisão da Comissão 94/19/CE, de 21 de dezembro de 1993, Sea Containers v. Stena Sealink, JO L15/8 de 18 de janeiro de 1994 - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:31994D0019>



respetivas competências, incluindo as previstas no n.º 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, os seguintes elementos:

- a) O Regulamento, bem como os anexos relativos a serviços e outras condições de acesso e utilização;
- b) A identificação do gestor do terminal;
- c) Toda e qualquer entidade que nos termos do artigo 4.º exerça funções na gestão do terminal, assim como, informação clara sobre as competências que, a qualquer título, foram cedidas ou transmitidas;
- d) Especificação sobre os elementos que compõem a infraestrutura, designadamente, instalações, balcões de registo, salas de espera ou bilheteira, pessoal, lugares de estacionamento ou paragens de veículos e embarque e desembarque de passageiros, bem como de serviços associados e disponíveis;
- e) O sítio da internet onde se encontra publicado o Regulamento.

De acordo com o registo divulgado pelo IMT existem atualmente 163 terminais rodoviários no país¹⁸. Apesar das obrigações de comunicação consagradas nos artigos 22.º e 23.º do Regulamento n.º 3/2025, até julho de 2025, apenas havia sido remetida à AMT informação relativa a 9 terminais, incluindo os respetivos regulamentos de acesso e utilização.

Nesse sentido, foram enviadas, entre julho e outubro de 2025, um total de 83 notificações a operadores de terminais, respeitante a 151 infraestruturas, para que, em cumprimento do disposto nos artigos 22.º e 23.º do Regulamento, procedessem ao envio dos respetivos regulamentos de acesso e utilização de terminais e restantes elementos das alíneas a) a e).

De referir que, apenas 72% dos operadores responderam à notificação da AMT, sendo que apenas 50% destes procederam ao envio do regulamento de acesso e utilização de terminais.

Mais interessante foram os dados obtidos quando consideramos as infraestruturas. Das 160 infraestruturas consideradas na ação de supervisão, apenas foram obtidas respostas relativamente a 96, o que revela uma taxa de resposta de 60%. Contudo, do universo de respostas recebidas, apenas foi enviado o regulamento de acesso e utilização de terminal relativamente a 46% dessas infraestruturas, e só relativamente a 41% dessas infraestruturas, foi prestada informação sobre a página da internet onde se encontra publicado o referido regulamento.

Constatou-se ainda que apenas em 51% das respostas recebidas relativamente a essas 96 infraestruturas, foi transmitida informação relativa à identificação do gestor de terminal, tendo-se ainda constatado, que no universo das respostas recebidas, a gestão do terminal é apenas assumida pelo gestor do terminal. Já em termos de informação prestada sobre os elementos que compõem a infraestrutura, esta apenas foi aduzida em 38% do total de respostas recebidas por terminal.

Tabela 1 - Resposta global à ação de supervisão

N.º total de terminais da ação de supervisão ⁽¹⁾	N.º de terminais notificados pela AMT	N.º de respostas obtidas por infraestrutura ⁽²⁾	Informação prestada nas respostas enviadas por infraestrutura ⁽³⁾				
			a)	b)	c)	d)	e)
160	151	96 (60%)	44 (46%)	49 (51%)	0	36 (38%)	39 41%

(1) De acordo com informação obtida no IMT. | (2) Incluída informação previamente obtida de 9 infraestruturas, recebida dentro dos prazos previstos no Regulamento. | (3) a) Envio do Regulamento, b) Identificação do Operador, c) Toda e qualquer entidade que nos termos do artigo 4.º exerça funções na gestão do terminal d) Especificação sobre os elementos que compõem a infraestrutura, e) sítio da internet onde se encontra publicado o Regulamento.

¹⁸ <https://imt-ip.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=5b7d07465d11477497c3efc6cf>

a1af69, com data de 2021. Desta tabela foi expurgada informação repetida e incompleta, resultando em 160 infraestruturas.



Com esta ação de supervisão, pretendeu-se, acima de tudo, verificar o cumprimento dado pelos operadores de terminais em atividade, à data da entrada em vigor do Regulamento n.º 3/2025, das regras impostas pelo referido diploma relativamente ao conteúdo mínimo dos regulamentos de acesso e utilização de terminais de transporte público de passageiros e aos critérios de acesso e repartição de capacidade, transparentes, equitativos e não discriminatórios.

Aproveitou-se ainda a oportunidade, através da informação prestada no âmbito da ação de supervisão e da realização de algumas diligências adicionais, para se proceder à elaboração de uma ficha de caracterização de cada uma das 53¹⁹ infraestruturas, relativamente às quais foi enviado o regulamento de acesso e utilização de terminais, que constam do Relatório da ação de supervisão de 2025 (AMT, 2025).

No que se refere às 53 infraestruturas suprarreferidas, constatou-se que na sua generalidade, estas dispõem dos elementos necessários para que possam ser qualificadas como terminais, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019.

Da caracterização efetuada a cada uma das infraestruturas analisadas, foi possível concluir que os terminais de maior dimensão em termos de número de cais destinados ao embarque e desembarque de passageiros são: o Centro Coordenador de Transportes do Município de Barcelos (48), Estação Central de Camionagem de Guimarães (34), Centro Operacional de Mobilidade de Viseu (29), Centro Coordenador de Transportes de Braga (23) e Terminal Rodoviário do Interface de Transportes da cidade de Vila Real (21). E os que apresentam menor dimensão em função do número de cais de embarque e desembarque são o Terminal Rodoviário da Marinha Grande (1), o Terminal

Rodoviário da Lousada (4) e o Interface Modal de Macedo de Cavaleiros (4).

Já em termos de intermodalidade com outros modos de transporte, constatou-se que, na generalidade das infraestruturas analisadas, é assegurada a intermodalidade com veículos ligeiros privados, dispondo de estacionamento para estas viaturas, assim como, para viaturas afetas ao serviço público de transporte de passageiros em táxi. Algumas infraestruturas dispõem também de intermodalidade com modos de transportes sustentáveis, não motorizados ou de baixo impacto ambiental, designadamente, através de sistemas de bicicletas partilhadas²⁰.

Algumas infraestruturas asseguram ainda a ligação com o modo de transporte ferroviário, comboio ou sistema de metro, como por exemplo: Terminal Rodoviário do Bombarral, Terminal Rodoviário de Tomar, Terminal Rodoviário de Santarém e Interface do Dragão.

Foi ainda constatado que alguns terminais já se encontram equipados com postos de carregamento para veículos de transporte de passageiros elétricos, como são o caso da Central de Camionagem de Mirandela e da Estação Central de Camionagem de Guimarães.

Relativamente à propriedade e ao modo de exploração e gestão dos terminais dos regulamentos analisados, conclui-se que a maioria (47) das 53 infraestruturas²¹ analisadas é detida por entidades de direito público, sendo que mais de metade dessas infraestruturas encontra-se a ser explorada ou gerida por entidades de direito privado, na sua maior parte, simultaneamente operadores de serviços de transporte público de passageiros, cujas relações jurídicas se encontram tituladas por instrumentos diversos, designadamente “contratos de arrendamento”, “contratos de concessão de serviço

¹⁹ Trata-se das infraestruturas relativamente às quais foi enviado o regulamento de acesso e utilização de terminais ou interfaces – 9 (nove) dos quais enviados pelos respetivos Operadores, em momento prévio à ação de supervisão, e em cumprimento do disposto nos artigos 22.º e 23.º do Regulamento n.º 3/2025, de 3 de janeiro, e 44 (quarenta e quatro) em resposta às notificações efetuadas no âmbito da ação de supervisão.

²⁰ Interface de Transportes Lourosa / Fiães, Terminal Rodoviário de Torres Vedras, Terminal Rodoviário de Sete Rios, Central de Camionagem de Tomar, Terminal Rodoviário de Santarém, Terminal Rodoviário de Torres Novas, Terminal Rodoviário de Leiria, Centro Operacional de Mobilidade de Viseu, Terminal Intermodal da Campanhã, Terminal Rodoviário da Lousada e Estação Rodoviária de Santo Tirso.

²¹ 25 das 47 infraestruturas cujo proprietário é uma entidade de direito público.



público”, “acordos de cedência” ou “protocolos de gestão”.

Esta constatação difere da conclusão decorrente da análise dos dados recolhidos pelo Observatório da AMT (cf. Capítulo 3-b), ou seja, de que a maioria (64%) dos terminais se encontra sob gestão pública, seja diretamente pelas câmaras municipais ou por empresas públicas. Isso decorre do facto de a análise resultante da ação de supervisão realizada incidir exclusivamente sobre os 53 regulamentos enviados à AMT, ao passo que a análise do Observatório da AMT incide sobre um universo maior.

Apenas no caso do Terminal Rodoviário do Interface de Transportes da cidade de Vila Real, a gestão e exploração da infraestrutura não é exercida por um operador de serviço de transporte público. Não obstante, o capital social da empresa TRVR - Terminal Rodoviário de Vila Real, Unipessoal, Lda., à qual se encontra cedida a gestão e exploração do referido terminal, através de contrato de concessão em regime de serviço público, é detida na sua totalidade por um operador de serviço público de transportes – a empresa Rodonorte – Transportes Portugueses, S.A. Esta integração vertical, a exemplo do que tem vindo

a ser referido, quer pela AMT, quer pela AdC, poderá configurar uma verdadeira “barreira à entrada”, em termos de acesso a estas infraestruturas rodoviárias por parte de novos operadores de transporte público de passageiros.

Em termos de cobrança de taxas/preços pela utilização do terminal, constatou-se que apenas em 4 infraestruturas não está prevista a cobrança de taxas pelo acesso e utilização dos cais de embarque e desembarque de passageiros: Estação Rodoviária do Queimado (Amarante), Central de Camionagem de Arco de Baúlhe²², Central de Camionagem de Refojos (Cabeceiras de Basto)²³ e Terminal Rodoviário de Portel.

Observa-se (Figura 14) que o número de cais disponíveis nas infraestruturas para as quais foram fornecidos dados, é, em 58% dos casos, inferior ou igual a 10 cais por infraestrutura, sendo que em 52% destas, o número de cais se situa entre 6 e 10. Apenas 10% das infraestruturas têm mais de 20 cais disponíveis para a tomada e largada de passageiros. Para 5 das 53 infraestruturas não foi possível obter esta informação.

²² O Regulamento de acesso e utilização da infraestrutura não prevê a cobrança de taxas pela utilização do terminal, apenas refere o pagamento de rendas no âmbito dos

contratos de arrendamento a celebrar pela utilização dos escritórios/bilhetes e do estabelecimento comercial.

²³ *Idem.*

Figura 15 - Distribuição do número de cais para embarque e desembarque de passageiros por terminal

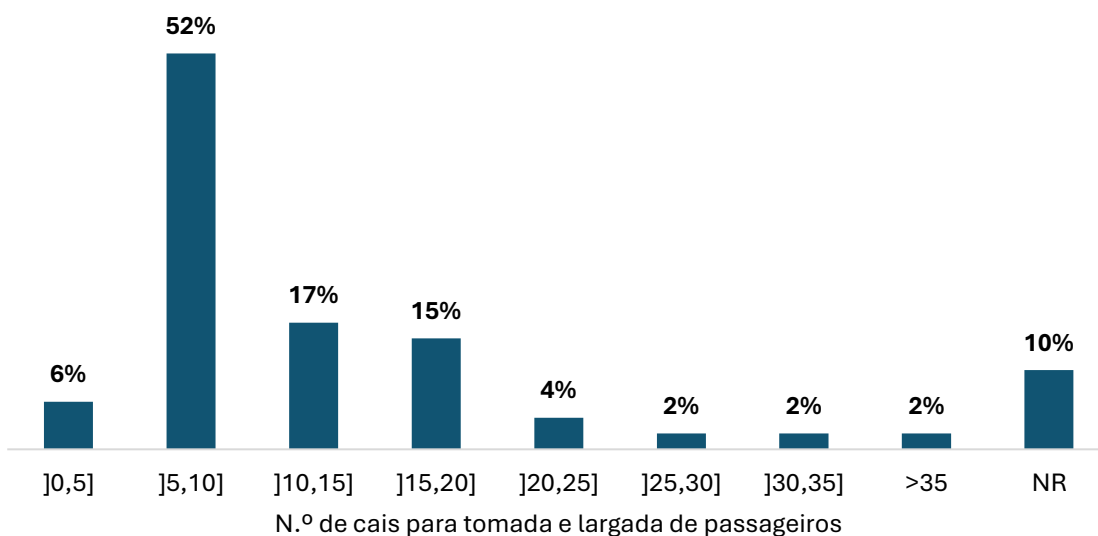
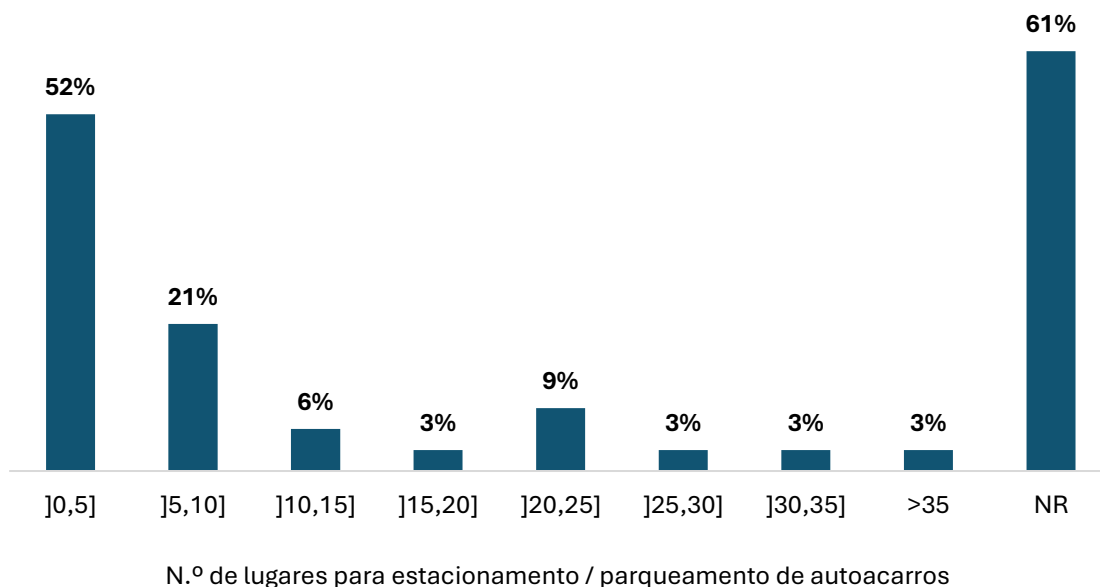


Figura 16 - Distribuição do número de lugares de estacionamento para autocarros por terminal



Observa-se ainda (Figura 15) que o número de lugares disponíveis para estacionamento de autocarros, é em 52% dos casos, inferior a 5. Em 18% das infraestruturas existem mais de 20 cais para estacionamento de autocarros. Para 61% das infraestruturas não obtivemos qualquer resposta relativa aos lugares de estacionamento disponíveis.

Considerando a existência de equipamentos destinados aos passageiros, constatou-se que, genericamente se verifica a existência de zona de espera, de instalações sanitárias e de bilhética. Relativamente a espaços comerciais (ou mesmo de um café), estes existem em apenas 47.2% das infraestruturas.

Tabela 2 - Instalações e equipamentos destinados aos passageiros

Total de infraestruturas	Zona de espera	Instalações sanitárias	Venda de títulos	Espaços comerciais
53	53	52	50	25
	100,0%	98,1%	94,3%	47,2%

Tabela 3 – Instalações e equipamentos destinados aos operadores de serviços públicos de transporte de passageiros

Total de infraestruturas	Instalações de apoio aos motoristas	Zona de limpeza e lavagem de autocarros	Oficinas	Postos de abastecimento
53	18	3	1	4
	34,0%	5,7%	1,9%	7,5%

Tabela 4 - Intermodalidade

Total de infraestruturas	Bicicletas partilhadas	Táxis	Metro	Comboio	Fluvial	Parque de estacionamento viaturas
53	11	42	1	3	0	29
	20,8%	79,2%	1,9%	5,7%	0,0%	54,7%

Relativamente a instalações destinadas aos operadores de transporte público de passageiros, constata-se uma grande deficiência de infraestruturas dedicadas.

De referir, no entanto que, dos 4 terminais (em 53) que possuem postos de abastecimento, 2 deles têm carregamento para os veículos de transporte de passageiros.

Em termos de intermodalidade com outros modos de transporte, constatou-se que em 79% dos casos é assegurada a intermodalidade com o serviço público de transporte de passageiros em táxi. Algumas infraestruturas dispõem também de intermodalidade com modos de transportes sustentáveis, não motorizados ou de baixo impacto ambiental, designadamente, através de sistemas de bicicletas

partilhadas. E algumas infraestruturas asseguram ainda ligação à ferrovia e metropolitano.

Em termos da verificação à adequação dos regulamentos de acesso e utilização de terminal às disposições constantes do Regulamento n.º 3/2025, constatou-se que a maior parte dos regulamentos analisados terão sido aprovados em data anterior à entrada em vigor do referido Regulamento e não sofreram qualquer alteração posterior.

Acresce a este facto, a conclusão de que nenhum dos regulamentos analisados revelou dar total cumprimento às disposições constantes daquele diploma, quer em termos de conteúdo mínimo (artigo 6.º), quer de regras de programação e repartição da capacidade (artigos 13.º e 14.º), quer de regras de



admissão e seriação dos pedidos de acesso ao terminal e respetivos serviços (artigos 16.º a 18.º). Todas (excetuado uma) das infraestruturas cuja gestão foi cedida a entidade distinta do proprietário, identificam de forma discriminativa e inequívoca qual a entidade responsável pelas funções essenciais de gestão do terminal, assim como as funções essenciais de gestão do terminal em conformidade com o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º e nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 6.º, do Regulamento n.º 3/2025.

Em relação à obrigação prevista no artigo 6.º do Regulamento n.º 3/2025, em termos de conteúdo mínimo obrigatório dos regulamentos de acesso e utilização de terminal, os principais incumprimentos verificados prendem-se sobretudo com a ausência de informação relativa (i) à caracterização física e funcional da infraestrutura e informação sobre os serviços disponibilizados aos operadores de transporte de passageiros, (ii) ao procedimento administrativo para requerer o acesso e utilização das infraestruturas e equipamentos, bem como de

serviços adicionais, incluindo os meios de contacto disponíveis para envio dos pedidos de acesso, (iii) identificação de todos os preços aplicáveis à utilização do equipamento e relativos a todos os serviços indispensáveis à realização dos serviços públicos de transporte de passageiros, (iv) condições de acesso ao terminal e de utilização dos mesmos, incluindo as regras de programação da repartição da capacidade e as regras a aplicar em situações de falta de capacidade, que impeçam a satisfação de todos os pedidos de acesso que sejam apresentados pelos operadores de serviços públicos de transporte de passageiros e (v) prazo pelo qual as autorizações de acesso e utilização são atribuídas e as condições para os operadores de transporte requererem a sua renovação.

De realçar que, entre esses aspetos, a informação relativamente à qual a maioria dos regulamentos se revelou totalmente omissa diz respeito à consagração de regras a aplicar em situação de falta de capacidade do terminal.

Ainda a respeito da consagração de regras aplicáveis à programação e repartição da capacidade nos termos previstos na alínea b) do n.º 6 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, e nos artigos 12.º a 14.º do Regulamento n.º 3/2025, concluiu-se que apesar do esforço empreendido pela AMT com a aprovação deste último Regulamento, quer ao nível da clarificação de conceitos como “capacidade”, “disponibilidade”, “paragem”, “estacionamento ou estacionamento”, quer em termos de uniformização de critérios/parâmetros que servissem de referência aos operadores de terminal na definição das suas regras de programação e repartição de capacidade a incluir nos seus regulamentos de exploração, assentes em princípios não discriminatórios e de maximização da utilização da capacidade existente, a verdade é que a maioria dos regulamentos analisados ainda não contemplam verdadeiras regras de programação e repartição de capacidade, assentes em parâmetros/critérios objetivos, claros, mensuráveis e sindicáveis, referindo ao invés, e apenas, que a afetação/repartição da capacidade será aquela que for definida pelo gestor do terminal.

Apenas em 8 dos regulamentos analisados foi possível verificar a consagração de alguns parâmetros objetivos, designadamente os previstos no n.º 2 do artigo 14.º do Regulamento n.º 3/2025, como o número de cais e de lugares para paragens, os serviços de transporte público de passageiros que utilizam os referidos lugares e os horários em que os operadores de serviço público de transporte de passageiros utilizam os referidos lugares.

Em termos de previsão de regras de admissão/acesso ao terminal, nos termos da obrigação prevista na alínea c) do n.º 6 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019 e das disposições previstas nos artigos 15.º e 16.º do Regulamento n.º 3/2025, constatou-se que:

- a generalidade dos regulamentos analisados apresenta um artigo dedicado às regras de admissão ao terminal, ainda que genérico, designadamente a respeito da explicitação do procedimento administrativo referente aos pedidos de acesso a tais infraestruturas ou a serviços adicionais;

- conclui-se que, em alguns dos regulamentos, não se encontra incluída toda a informação exigível, nomeadamente, a forma e/ou meio de contacto a utilizar para a apresentação do pedido de acesso, assim como o prazo de resposta a observar pelo gestor, o qual não poderá ser superior ao prazo máximo de 30 dias úteis previsto no n.º 5 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019;
- a respeito das regras de acesso, é possível concluir que a maioria dos regulamentos de acesso e utilização de terminal analisados continuam a não prever quaisquer critérios ou parâmetros de seriação dos pedidos de acesso, tal como se encontram elencados no n.º 2 do artigo 15.º do Regulamento n.º 3/2025.

No que diz respeito ao cumprimento das obrigações de publicitação previstas no Regulamento n.º 3/2025, em especial, a relativa à publicitação no sítio na Internet do regulamento de acesso e utilização do terminal, é possível concluir que, com exceção de sete operadores, todos os demais optam por publicitar o regulamento no seu sítio da internet ao invés do sítio da internet do terminal. Considera-se, no entanto que, esta opção dificulta o acesso à informação por parte dos potenciais utilizadores do terminal, até porque nestes casos, o que na maioria das vezes se constatou foi que o regulamento não se encontrava publicitado em local de fácil acesso ao público em geral, exigindo-se um esforço acrescido de pesquisa para o localizar.

Esta conclusão estende-se a outras informações relativamente às quais o Regulamento n.º 3/2025, impõe a sua publicitação no sítio da internet do gestor ou da infraestrutura.

Destaca-se pela sua importância, a dificuldade de obter informação sobre os preços/taxas, ou sobre a sua formação, das infraestruturas geridas por entidades de direito público, maioritariamente por municípios, cuja informação se encontra dispersa.

7.

BENCHMARKING





7. BENCHMARKING

Uma análise comparada dos modelos de gestão e exploração da infraestrutura, bem como da integração territorial dos terminais rodoviários, em diferentes países, permite compreender a diversidade de abordagens e o modo como em cada contexto se responde aos desafios contemporâneos do transporte rodoviário de passageiros.

Este capítulo reúne e analisa exemplos de referência observados em Espanha, França, Itália, Alemanha e Bélgica, países que, pela maturidade das suas redes e pela evolução dos respetivos enquadramentos regulatórios, podem oferecer exemplos relevantes para a realidade portuguesa.

Através da caracterização destes modelos, procuram-se evidenciar as práticas mais eficazes e as estratégias que contribuem para a eficiência operacional, a atratividade do transporte coletivo e a sustentabilidade territorial.

Na perspetiva de valorização das experiências internacionais analisadas procede-se à identificação de boas práticas e avaliação da sua aplicabilidade à realidade nacional.

Com base na análise comparada, torna-se igualmente essencial identificar os principais atores que participam, ou que poderão participar no mercado dos terminais rodoviários, desde as entidades públicas e regionais até aos operadores e parceiros privados.

Simultaneamente, serão identificados os principais desafios comuns, em termos financeiros, tecnológicos, institucionais e de planeamento, que condicionam a plena transformação dos terminais em verdadeiros hubs de mobilidade.

Importa, desde logo, distinguir os conceitos de titularidade, gestão e operação dos terminais rodoviários, ainda que estes possam sobrepor-se. A titularidade corresponde à propriedade jurídica da infraestrutura; a gestão abrange as funções estratégicas, organizacionais e regulatórias do terminal; e a operação diz respeito exclusivamente à

prestação dos serviços de transporte rodoviário de passageiros pelos respetivos operadores. Atendendo ao objeto do presente estudo, a operação não se integra no seu âmbito de análise, por se encontrar regulada por normativo e legislação específicos.

Por fim, será proposta a caracterização de tipologias dos terminais, ajustada à realidade portuguesa, como referência para a definição de modelos de gestão e de exploração coerentes, sustentáveis e adaptados às especificidades do território.

Este enquadramento permitirá construir uma base conceptual sólida para a etapa seguinte, centrada na formulação de soluções organizacionais e operacionais que integrem eficiência económica, coordenação institucional e qualidade de serviço, devidamente ajustadas às especificidades territoriais e demográficas, contribuindo para o desenvolvimento de uma rede nacional de terminais verdadeiramente integrada e alinhada com os princípios da mobilidade sustentável.

7.1 Estudo comparativo entre alguns países da EU

I. Espanha

Os terminais rodoviários de passageiros assumem um papel estruturante no sistema de mobilidade em Espanha, constituindo infraestruturas essenciais para a coesão territorial, a acessibilidade aos serviços públicos e o funcionamento eficiente do transporte coletivo rodoviário.

A diversidade territorial do Estado espanhol, assente num modelo de competências partilhadas entre o Estado, as Comunidades Autónomas e os Municípios, reflete-se diretamente no enquadramento jurídico, institucional e operacional destes terminais. O regime aplicável resulta da articulação entre legislação nacional, normativa autonómica/regional e regulamentação municipal.

O quadro normativo de referência inclui-se de forma breve na legislação para a operação de serviço rodoviário de passageiros que assenta, essencialmente, nos seguintes diplomas:

- Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987, (LOTT-87), aprovada pela Lei 16/1987 de 30 de julho;²⁴
- Regulamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, (ROTT-90), aprovado pelo Real Decreto 1211/1990, de 28 de setembro;²⁵
- Real Decreto 1544/2007, de 23 de novembro, relativo às condições básicas de acessibilidade e não discriminação no acesso e utilização dos transportes por pessoas com mobilidade reduzida;²⁶
- Ley 25/2009, de 22 de dezembro, que introduziu alterações na LOTT com vista à adaptação ao regime do livre acesso e exercício das atividades de serviços.²⁷

A Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres e o seu Regulamento estabelecem o quadro normativo para o transporte rodoviário e ferroviário de mercadorias e passageiros em Espanha, definindo licenças, regras de operação, direitos e deveres de utilizadores e operadores e o regime sancionatório para o setor. Trata-se, assim, da legislação estruturante que organiza todo o setor.

Embora Espanha não tenha avançado para a liberalização do transporte Expresso e de longo curso, a legislação em vigor incorpora, no âmbito estrito das concessões de serviços regulares, princípios compatíveis com o enquadramento europeu, designadamente a possibilidade de estruturar concessões com base no equilíbrio económico global, através do agrupamento de serviços rentáveis e deficitários.

O modelo de terminais rodoviários em Espanha é heterogéneo, variando entre titularidade pública (municipal/regional) e privada, com gestão que pode ser pública ou privada, sempre visando a intermodalidade e o acesso não discriminatório para



operadores, sob um quadro regulatório que garante a transparência e concorrência, com características que incluem intermodalidade e modernização para oferecer serviços com qualidade. A exploração dos terminais pode ser atribuída a entidades privadas, através de concessões administrativas, selecionadas mediante procedimentos concorrenciais, num quadro de competências partilhadas entre o Estado, as Comunidades Autónomas e as entidades locais que exercem funções de planeamento, regulação e fiscalização. Este enquadramento institucional permite acomodar soluções diferenciadas em função do contexto territorial e da escala funcional dos terminais.

O modelo espanhol não assegura, por agora, uma separação funcional entre a entidade titular da infraestrutura e os operadores de transporte que utilizam o terminal, garantindo, em princípio, condições de acesso equitativas e não

²⁴ https://www.transportes.gob.es/recursos_mfom/pdf/AE21C77D-F805-445F-8E0F-D50912C4E3FA/103289/16.pdf

²⁵ BOE n.º 241, de 08 de octubre de 1990, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1990/BOE-A-1990-24442-consolidado.pdf>

²⁶ BOE n.º 290, de 4 de diciembre de 2007, <https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/11/23/1544/dof/spa/pdf>

²⁷ BOE n.º. 308, de 23 de diciembre de 2009, <https://boe.es/boe/dias/2009/12/23/pdfs/BOE-A-2009-20725.pdf>

discriminatórias. O estudo da Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) recomenda que a LOTT seja revista nesse sentido (CNMC, 2022).

No mesmo documento, verifica-se que em Espanha coexistem dois grandes modelos de gestão de terminais rodoviários:

- **Gestão pública direta** - Modelo clássico e predominante. A titularidade e gestão cabem a uma entidade pública, normalmente a uma comunidade autónoma, um município ou um consórcio de operadores. E, nesta modalidade, a administração assume a exploração e manutenção das instalações, a organização dos cais, horários e circulações internas, a segurança, a limpeza e a **vigilância, bem como a gestão dos espaços comerciais**. A gestão pública direta é comum em terminais integrados em estações multimodais, de menor dimensão.
- **Gestão privada** - Muitos terminais rodoviários de grande dimensão são geridos por empresas privadas mediante concessão. Nestas situações, a titularidade permanece pública, a gestão e a exploração são transferidas para o concessionário e o contrato define parâmetros de qualidade, investimentos e fiscalização. Nestes casos, o terminal mantém-se sujeito a regulação pública, especialmente quanto ao acesso por operadores, segurança e continuidade do serviço.

Independentemente do modelo adotado, aplicam-se de forma transversal os princípios da transparência, da não discriminação e da acessibilidade universal.

Em Espanha, o regime de exploração mais comum é a gestão indireta, correspondente a 77% do número total dos terminais, com mais de 200.000 passageiros/ano, avaliados pela CNMC (CNMC, 2022). E destes, a maioria das adjudicações decorreram de um procedimento concursal. No entanto, 3 dos terminais continuam a ser geridos por atribuição direta: a estação de San Telmo em Gran Canaria, a estação de Oviedo e a estação de Sants em Barcelona.

E, relativamente aos que estão sob gestão indireta, a grande maioria são geridos por empresas privadas, operadores de autocarros, que utilizam o terminal para operar os seus serviços nacionais e internacionais. E as restantes, correspondentes a grandes terminais como o de Madrid e Bilbao, são geridos por consórcios de empresas de construção, responsáveis tanto pela construção como pela administração da estação.

A Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, regulador espanhol, refere no seu relatório²⁸, em suma, que:

- A experiência anterior da CNMC sugere que a gestão de alguns terminais rodoviários pelos operadores de transporte pode conduzir a comportamentos estratégicos e a recusas de acesso, o que impede o desenvolvimento adequado do mercado liberalizado;
- A este respeito, os resultados da consulta pública realizada pela CNMC sugerem que os operadores de transportes poderão estar a enfrentar dificuldades no acesso aos terminais rodoviários, onde as seguintes práticas poderão ser comuns:
 - O gestor do terminal recusa o acesso a um concorrente no mercado liberalizado, alegando falta de espaço;
 - O gestor do terminal aplica tarifas de utilização mais vantajosas às empresas do seu próprio grupo, o que lhes pode conferir uma vantagem sobre os outros operadores dos segmentos liberalizados;
 - O gestor do terminal discrimina os operadores de transporte concorrentes em termos de acesso a serviços complementares oferecidos no terminal, como a disponibilidade de bilheteiras ou pontos de venda;
- Considera-se importante reiterar a recomendação de regulamentar o procedimento de acesso aos terminais rodoviários, em conformidade com as

²⁸ Interpretado a partir do documento (CNMC, 2022)

disposições da Proposta da Comissão Europeia para alterar o Regulamento (CE) n.º 1073/2009, que garanta condições de acesso justas, equitativas, não discriminatórias e transparentes para todos os operadores;

- É também necessário garantir a igualdade de acesso às infraestruturas dos terminais rodoviários e promover a competitividade dos operadores de transporte de menor dimensão;
- Da mesma forma, para garantir que os terminais são geridos de forma eficiente e que o maior número possível de gestores é avaliado, seria necessário que, quando as autoridades públicas recorrem à gestão privada dos terminais, a adjudicação dos contratos seja feita através de concurso público, evitando a adjudicação direta, exceto em casos excecionais;
- Os concursos periódicos para os terminais rodoviários devem incluir incentivos para encorajar a sua gestão eficiente e a sua manutenção adequada, em benefício dos seus utilizadores;
- Uma revisão da legislação deverá limitar os casos de integração vertical nos serviços de transporte e na gestão dos terminais pelo mesmo operador. A curto prazo, durante os períodos de validade das atuais concessões de gestão, recomenda-se que a separação jurídica, contabilística e funcional das atividades de gestão de infraestruturas e de exploração de serviços seja um requisito;
- O procedimento de adjudicação deverá ter um prazo razoável, após o qual o processo de adjudicação deverá ser reaberto, incentivando a concorrência e premiando as propostas mais eficientes e benéficas para os utilizadores dos terminais.
- É recomendável que o prazo máximo dos contratos seja adaptado às características particulares de cada concessão.

Outro aspeto central do modelo espanhol é o carácter intermodal e urbano dos terminais rodoviários,

concebidos como elementos estruturantes da rede de transportes. Alguns estudos (Peralta, 2024; CNMC, 2022), sobre “polos de transporte” e “estaciones de autobuses” salientam a importância da localização estratégica dos terminais, próxima de estações ferroviárias, redes de metro ou elétrico e com integração de modos suaves, como passeios pedonais, ciclovias e sistemas de micromobilidade, o que é apontado como uma boa prática de planeamento e de valorização do espaço público.

A acessibilidade universal constitui igualmente uma prioridade no contexto espanhol. O Observatorio de la Accesibilidad (Velázquez & García-Castro, 2024) sublinha a necessidade de assegurar uma acessibilidade plena, tanto física (para pessoas com mobilidade reduzida) como informativa (através de sinalização inclusiva, comunicação digital e informação em tempo real), garantindo que todos os passageiros possam utilizar os terminais de forma segura, cómoda e autónoma.

Nos últimos anos, têm sido desenvolvidos programas de modernização e digitalização dos terminais, promovidos pelo Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (España, 2026). Estes programas incluem a implementação de sistemas de informação ao viajante em tempo real, gestão inteligente de fluxos, bilhética integrada e aplicações digitais de planeamento de viagens, alinhando o transporte rodoviário coletivo com os padrões tecnológicos e operacionais das redes multimodais modernas. Paralelamente, investe-se de forma sistemática em conforto e segurança, melhorando a iluminação, climatização, limpeza e manutenção contínua das instalações, fatores reconhecidos como essenciais para a confiança e satisfação dos utilizadores.

Em resumo, a prática espanhola assenta, de forma predominante, numa combinação entre gestão pública ou privada do terminal e exploração privada concessionada da operação dos serviços de transporte.

II. França

Os terminais rodoviários de passageiros em França, designados por gares routièrès (ART, 2026), assumem



um papel essencial na organização da mobilidade interurbana e regional.

O modelo francês combina uma forte intervenção pública com uma crescente abertura ao mercado, especialmente após 2015, com a liberalização do transporte rodoviário de longa distância, conhecida com Lei Macron (Légifrance, 2015), que conduziu à expansão de novos operadores privados e a novas exigências sobre os terminais.

O regime jurídico dos terminais rodoviários resulta de um conjunto diversificado de normas e decisões administrativas, que reforçam a obrigação de não discriminação e de acesso transparente às infraestruturas rodoviárias, nomeadamente:

- Código dos Transportes (Code des Transports (Légifrance, 2026));
- Lei Macron de 2015: que liberalizou o transporte rodoviário de passageiros de longa distância, criando uma concorrência aberta entre operadores privados, regras específicas para o acesso a terminais, bem como a supervisão

regulatória (promovida pela Autoridade de Regulação dos Transportes, Autorité de Régulation des Transports (ART);

- Ordonnance n.º 2016-79 de 29 de janeiro de 2016 (Légifrance, 2016): referente aos terminais e à alteração das disposições do Código dos Transportes relativas às Atividades Ferroviárias e Rodoviárias. Esta Ordonnance visa garantir um acesso não discriminatório aos terminais por todos os transportadores;
- Decreto 2017-107, de 30 de janeiro de 2017 (Légifrance, 2017): que regulamenta a Ordonnance n.º 2016-79, com três objetivos, a organização e funcionamento da ART, a densificação de certas disposições referentes aos terminais e sua regulação, assim como o procedimento de ligações por autocarro com menos de 100km;
- Várias decisões da ART²⁹;

No que respeita ao modelo de gestão a realidade francesa distingue de forma clara as funções de

²⁹ “ Les avis et décisions du transport par autocar” in (ART, 2026)



gestão, operação e regulação, sendo aberto à iniciativa privada, caracterizado pela conjugação entre concorrência e interesse público, assegurando uma governança equilibrada entre o setor público e o privado.

As designadas gares routièrès são qualificadas como infraestruturas afetas ao serviço público de transporte, independentemente da sua titularidade jurídica, que pode ser de empresas privadas, de autoridades de transporte ou pertencer ao domínio público.

De acordo com a publicação “Gares Routières”, do CEREMA (CEREMA, 2017, p. 14), e nos termos do Código dos Transportes, os terminais rodoviários podem ser criados por iniciativa do Estado ou das coletividades locais competentes, podendo a respetiva gestão ser assegurada por entidades públicas ou entidades privadas.

Os terminais podem, assim, ser geridos diretamente por autoridades públicas, o equivalente às Comunidades Intermunicipais ou Autarquias, ou por operadores privados através de concessões, parcerias público privadas ou no quadro das designadas delegações de serviço público (DSP). Em todos os casos, o terminal mantém a sua afetação ao serviço público e encontram-se sujeitos a obrigações regulatórias.

A gestão estratégica e o planeamento dos terminais rodoviários inserem-se num modelo amplamente descentralizado, cabendo sobretudo às entidades locais, que assumem a responsabilidade pela definição de orientações gerais, pela manutenção e pela sua articulação com o planeamento territorial e de mobilidade.

Em determinados casos, a entidade pública competente delega, mediante contrato, a gestão e exploração a operadores privados, mantendo o controlo sobre tarifas de utilização, as regras de acesso e os padrões de qualidade do serviço. Este modelo é frequente em grandes áreas metropolitanas como Paris, Lyon e Marselha.

A delegação da gestão operacional e exploração a empresas privadas ocorre, normalmente, a grupos especializados no setor da mobilidade, como por exemplo a Keolis (Caen, Nîmes) ou a Transdev (Lens, Le Mans, La Réunion), através de contratos públicos (Heddebaut, 2017), sem prejuízo da manutenção de controlo público sobre o acesso equitativo, as condições de utilização e os padrões de qualidade.

De acordo com a Ordonnance n.º 2016-79, de 29 de janeiro de 2016³⁰, exige-se a separação organizacional e contabilística entre a exploração da infraestrutura e a operação dos serviços de transporte, ainda que possam coexistir no mesmo grupo empresarial, mas sujeito a forte regulação.

Essa regulação é assegurada por uma entidade independente, a ART³¹, que garante o acesso equitativo às infraestruturas, uma concorrência efetiva, com benefícios para os passageiros, define normas de transparência e de acesso, supervisiona as condições tarifárias e contratuais e previne situações de abuso de posição dominante.

O gestor do terminal define e implementa regras de acesso transparentes, objetivas e não discriminatórias para as empresas de transporte público rodoviário, bem como para os serviços que presta ou organiza no local, que são objeto de consulta às autoridades de transportes e aos operadores que utilizam a infraestrutura. As regras são publicadas no sítio web do gestor do terminal e incluem as tarifas e horários aplicáveis para o embarque e desembarque de passageiros, bem como, quando aplicável, para a utilização dos serviços prestados pelo gestor do terminal às empresas de transporte público rodoviário e, ainda, o procedimento público para a atribuição de capacidade não utilizada a empresas potencialmente interessadas. Estas regras são comunicadas à ART, sob a forma de regulamento, antes da entrada em vigor, nas condições e sujeitas às exceções definidas pela Autoridade, que pode solicitar alterações se constatar quaisquer regras discriminatórias.

³⁰ (Légifrance, 2016) artigo 4.º que altera o Código dos Transportes, designadamente o artigo L3144-6

³¹ “Gares routièrès et autres aménagements de transport routier” in (ART, 2026)



A resposta do operador a um pedido de acesso apresentado por uma empresa de transportes públicos rodoviários deve ser-lhe comunicada no prazo de um mês a contar da sua receção. As recusas de acesso devem ser devidamente fundamentadas.

Para garantir a transparência e o planeamento, foi criado um “Registo Nacional das Gares Routières”³², que reúne informação sobre localização, capacidade, gestão e serviços disponíveis e permite aos operadores de transporte conhecer as ofertas existentes (ART, 2024; Arafer, 2016; ART, 2020).

A ART tem o papel de solucionar os diferendos entre gestores dos terminais e operadores de transportes e pode sancionar em caso de incumprimento.

Das melhores práticas na gestão e exploração de terminais rodoviários, muitas vezes integrados em interfaces, destacam-se três vertentes principais: a governança e a regulação do acesso, a intermodalidade e a experiência do utilizador e, por fim, a digitalização e a modernização dos serviços.

No domínio da governança, a questão do acesso e das regras de utilização dos terminais é tratada de forma estruturada, com uma definição transparente, objetiva e não discriminatória das condições pelas quais as empresas de transporte público rodoviário podem aceder aos terminais. Esta abordagem garante que os terminais funcionam de modo concorrencial e aberto a vários operadores, evitando práticas que limitem a entrada de novos prestadores de serviços ou privilegiem alguns em detrimento de outros.

A liberalização do mercado francês de transporte rodoviário de passageiros, impulsionada pela lei Macron de 2015, transformou de forma significativa o papel e o funcionamento dos terminais rodoviários no país. A abertura do mercado permitiu a entrada de numerosos operadores privados, como a FlixBus e a BlaBlaCar Bus, que rapidamente expandiram tanto as ligações domésticas como as internacionais.

Este crescimento competitivo aumentou a pressão sobre o sistema, obrigando à disponibilização dos

terminais enquanto infraestruturas abertas, acessíveis e isenta, de modo a assegurar condições efetivas de concorrência entre todos os operadores.

Neste contexto, os terminais rodoviários ganharam relevância acrescida enquanto elementos estruturantes do funcionamento do mercado, justificando o reforço das regras de acesso, transparência tarifária e supervisão económica por parte da ART.

A intensificação da concorrência teve também reflexos na própria gestão e organização dos terminais rodoviários, que foram obrigados a adaptar-se a uma nova realidade de pluralidade de operadores. Muitas gares routières modernizaram infraestruturas, ampliaram serviços oferecidos aos passageiros e reforçaram a integração multimodal, criando melhores ligações com metro, comboio, modos suaves e serviços complementares como carsharing. Esta adaptação não só melhorou a experiência dos utilizadores como aumentou a competitividade dos próprios terminais.

Apesar da liberalização, o modelo francês mantém-se muito regulado. O Estado e as autoridades locais preservam o controlo estrutural sobre as infraestruturas e continuam a definir as condições técnicas de utilização, garantindo que o interesse público prevalece sobre as dinâmicas puramente comerciais. O equilíbrio resultante traduz-se num sistema híbrido. Ou seja, um mercado aberto à concorrência e à iniciativa privada, mas sustentado por uma regulação sólida, destinada a assegurar transparência, equidade e a continuidade do serviço público.

No que respeita à intermodalidade e integração territorial, em França dá-se especial ênfase à coordenação entre os modos de transporte e à inserção urbana dos terminais. As boas práticas apontam para a localização destas infraestruturas em zonas estratégicas de conectividade, junto a estações ferroviárias, redes de metro, interfaces urbanos e ciclovias, para o dimensionamento funcional dos espaços, para a existência de correspondência entre

³² “Registre public et carte interactive des gares routières” in (ART, 2026).



modos e facilidade de acessos a soluções para a “última milha” da viagem. Além disso, incentiva-se a integração de serviços complementares, como o comércio, maior conforto, informação e apoio ao passageiro, que melhoram a experiência do utilizador e reforçam a atratividade do transporte coletivo.

Estes interfaces assumem uma dimensão urbana e social, funcionando como nó estratégico da rede e elemento estruturante do território.

Do ponto de vista físico e urbanístico, os terminais rodoviários estão integrados nos planos regionais de intermodalidade e de mobilidade sustentável, que coordenam a articulação entre autocarros, comboios, metro e modos suaves. Estes espaços são concebidos como polos estratégicos de mobilidade, não apenas infraestruturas funcionais, mas componentes do tecido urbano, conectados aos serviços e equipamentos da cidade (Pustoc'h & Boudoin, 2025). De tudo o que já foi referido, resulta que os terminais rodoviários devem promover a integração urbana e funcional, transformando-se em nós intermodais de elevada acessibilidade e qualidade ambiental.

Por último, a digitalização, a informação aos passageiros e o serviço ao cliente surgem como eixos estratégicos de modernização. Apesar de persistirem lacunas em alguns terminais mais antigos, nomeadamente ao nível do conforto, da limpeza, da acessibilidade universal e da informação em tempo real, a tendência nacional é de forte investimento em tecnologias inteligentes. Estão em desenvolvimento sistemas de gestão digital em tempo real, plataformas integradas de informação ao passageiro e ferramentas de planeamento de viagem centradas no utilizador, destinadas a reduzir tempos de espera, tornar as correspondências mais claras e aumentar a fiabilidade e a satisfação dos passageiros (CEREMA, 2020).

A ART emite anualmente um relatório com informação sobre os terminais, designadamente sobre a utilização e os serviços disponibilizados em terminais rodoviários e os respetivos preços (ART, 2025).

Com estes procedimentos pretende-se não só informar o público, como os operadores e supervisionar as regras de acesso e repartição de capacidade e a proporcionalidade dos preços de serviços prestados.

Em síntese, a legislação do modelo francês de gestão de terminais rodoviários prevê, por princípio, independentemente da titularidade pública ou privada, uma separação clara entre o gestor do terminal e o operador de serviço de transporte. Quando tal não ocorre, está prevista uma acentuada supervisão pelo regulador que garanta a independência, transparência e acesso concorrencial.

III. Itália

O caso italiano apresenta um modelo descentralizado, enquadrado no sistema do Transporte Público Local (Transporto Pubblico Locale – TPL), no qual as Regiões e os Municípios assumem, regra geral, a titularidade dos terminais e as responsabilidades de planeamento e regulação, podendo a gestão e exploração serem exercidas diretamente ou delegadas (público ou privado) (Itália, 1997).

O Estado estabelece as regras gerais e o enquadramento jurídico do setor, mas, cabe às regiões, a planificação e a coordenação das políticas de mobilidade e, aos municípios, a execução e gestão local das infraestruturas.

Em consonância, o regime jurídico italiano relativo aos terminais rodoviários não se encontra concentrado numa única lei nacional, resultando na combinação de um conjunto de normas nacionais, regionais e municipais.

No que respeita à titularidade, o regime jurídico dos terminais rodoviários de passageiros, conhecidos em Itália como autostazioni ou terminal bus, caracteriza-se por uma forte predominância do setor público, com uma significativa intervenção das autoridades locais e, em casos mais específicos, pela presença de modelos privados ou concessionados (ART-IT, 2017)



mesma é regulada pelo ente público, incluindo as tarifas, espaços comerciais e ações de publicidade.

A escolha do modelo depende das políticas de cada região e da dimensão das cidades. Por exemplo, em centros urbanos de maior escala, como Roma ou Milão, a gestão e exploração está entregue a empresas públicas de mobilidade, respetivamente a ATAC (Azienda Tramvie e Autobus del Comune di Roma) e a ATM (Azienda Trasporti Milanesi), que gerem tanto os terminais rodoviários, como as redes de transporte urbano, assegurando uma integração operacional e funcional entre modos.

E, tal como nos restantes países analisados, a intermodalidade e integração territorial constituem pilares fundamentais do modelo italiano.

O Terminal Rodoviário de Bologna (Autostazione di Bologna) é frequentemente citado como um exemplo paradigmático: situado no

centro urbano, funciona como um nó intermodal que combina linhas urbanas, intermunicipais e regionais, estando fisicamente ligado à estação ferroviária central. Este tipo de configuração reforça a articulação entre diferentes escalas de transporte, urbano, regional e nacional, e contribui para uma mobilidade integrada e contínua, facilitando a transferência de passageiros entre modos e promovendo a acessibilidade urbana. O conjunto de obrigações a que está sujeita a gestão dos terminais é essencial para garantir um funcionamento seguro, eficiente e neutro. Ao gestor incumbe assegurar o funcionamento seguro da infraestrutura, diretamente ou através de entidade exploradora, o que inclui a manutenção regular das infraestruturas, da sinalização, da iluminação e das condições gerais de

Os terminais com titularidade privada ficam igualmente sujeitos a regras públicas de acesso não discriminatório, transparência tarifária, supervisão municipal e respeito por regulamentos urbanos. Ou seja, a titularidade privada não elimina o carácter público funcional da infraestrutura e condiciona o modo como o proprietário pode gerir ou explorar o terminal (ART-IT, 2018).

Assim, os municípios podem optar por conceder a construção, requalificação ou gestão do terminal a entidades privadas, mantendo a titularidade pública. E, nestes casos, mantendo-se a infraestrutura na titularidade pública, mesmo com gestão privada, as obrigações de serviço público são impostas no contrato de concessão e a exploração económica da



limpeza, bem como a promoção da acessibilidade universal, da segurança da circulação e da vigilância adequada dos espaços. Paralelamente, uma vez que o regime jurídico impõe princípios de neutralidade e imparcialidade, o gestor, seja ele público ou privado, deve assegurar um tratamento equitativo entre todos os operadores, estando expressamente proibido de favorecer aqueles com os quais possa manter relações comerciais ou societárias e garantindo que o acesso é equitativo e não discriminatório, imparcial e transparente (AGCM, 2025).

Compete-lhe também a gestão administrativa do terminal, que envolve a elaboração e aplicação de um regulamento interno, que inclui a organização das plataformas, dos horários e dos fluxos de circulação, bem como a definição e cobrança de tarifas de forma transparente e não discriminatória. Por fim, a atuação do gestor deve sempre orientar-se pela proteção do interesse público, garantindo que o terminal funcione como uma infraestrutura essencial para a mobilidade coletiva, capaz de assegurar ligações eficazes e de facilitar a intermodalidade com outros meios de transporte, como a ferrovia, o metro ou os serviços urbanos de transporte público.

Os gestores devem garantir segurança, manutenção, neutralidade e eficiência. A supervisão é exercida por municípios, regiões, autoridades nacionais e pela autoridade da concorrência, assegurando a concorrência no mercado de serviços rodoviários, a resolução de conflitos, a fiscalização de práticas discriminatórias e que o terminal funcione como infraestrutura essencial para a mobilidade.

O seu regime jurídico insere-se no sistema mais amplo de regulação dos serviços de transporte público de passageiros, sob uma lógica de serviço público essencial, mas também de mercado concorrencial no caso dos serviços comerciais.

A liberalização do mercado de transporte rodoviário de passageiros em Itália, impulsionada tanto por dinâmicas internas como pelo enquadramento europeu, trouxe consequências diretas para o regime de funcionamento e gestão dos terminais rodoviários.

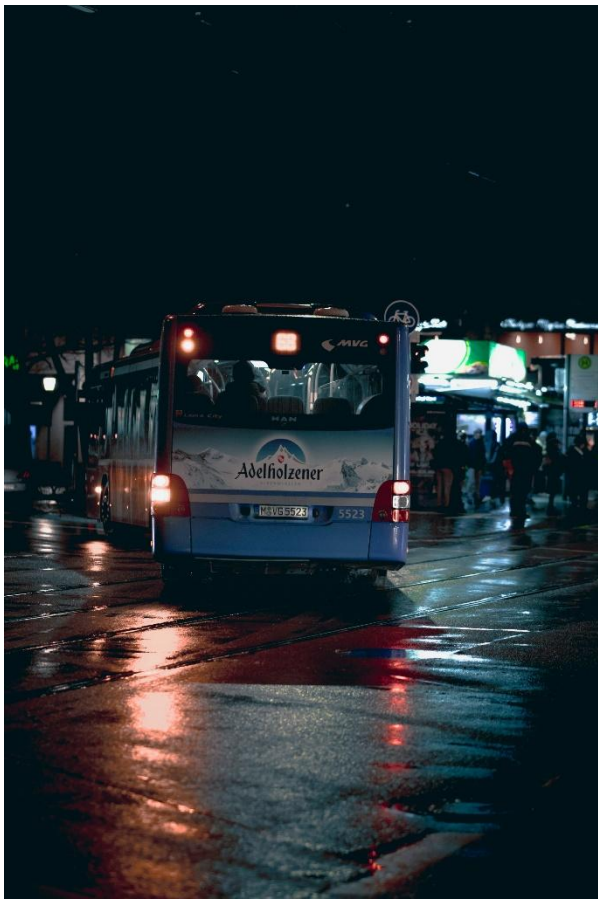
Tradicionalmente concebidos como infraestruturas públicas de apoio ao transporte coletivo, os terminais passaram a assumir um papel central na garantia de um mercado concorrencial efetivo, uma vez que o acesso a estas infraestruturas é uma condição indispensável para que os operadores possam prestar serviços em condições de igualdade.

Neste contexto, os terminais rodoviários podem ser analisados, do ponto de vista do direito da concorrência, como infraestruturas essenciais (essential facilities), na medida em que o acesso a estas instalações constitui uma condição indispensável ao exercício da atividade por parte dos operadores, o que justifica a imposição de obrigações de acesso equitativo e não discriminatório aos gestores. E essa obrigação é acompanhada pela exigência de divulgação pública das condições de utilização do terminal, incluindo tarifas, critérios de alocação de plataformas, regras operacionais e capacidade disponível, de modo a evitar assimetrias de informação que possam comprometer a concorrência.

A liberalização também promoveu maior diversidade de operadores no mercado de média e longa distância, o que aumentou a pressão sobre os terminais para adotarem modelos de gestão mais eficientes, orientados para a melhoria do serviço e para a utilização racional da capacidade. A governação do setor assenta, portanto, num quadro muito regulado, mas que preserva espaço para a concorrência, promovida através de concursos públicos para a atribuição dos serviços. Estudos sobre mobilidade nas áreas metropolitanas italianas salientam, aliás, que a criação de interfaces com elevada conectividade é uma das estratégias prioritárias para consolidar sistemas de mobilidade sustentável e reduzir a dependência do automóvel particular³³.

Uma outra dimensão relevante refere-se à modernização, digitalização e qualidade do serviço (Motus-E, 2024).

³³ Estratto del verbale della seduta pubblica del 27/11/2019, in (PUMS-Bologna, s.d.)



O Terminal Termini, em Roma, é exemplo dessa evolução, tendo sido recentemente reestruturado e modernizado, com melhorias na informação ao público, nas acessibilidades, na limpeza e no conforto, bem como na introdução de bilhética digital e na compra eletrónica de bilhetes através de plataformas online e máquinas automáticas. Estas medidas, associadas à gestão mais eficiente de fluxos e ao reforço da experiência do utilizador, têm contribuído para tornar os terminais rodoviários mais atrativos e funcionais.

Apesar das boas práticas identificadas, persistem desafios estruturais no contexto italiano. Destaca-se a fragmentação regional das concessões, que resulta em modelos de gestão e exploração heterogéneos, as reduzidas frotas elétricas e a necessidade de reforçar a coordenação entre níveis de governação. E entende-se que a consolidação dos terminais enquanto interfaces exige uma maior integração entre a gestão

física e digital das infraestruturas e a sustentabilidade ambiental das operações.

Em síntese, o modelo italiano combina titularidade maioritariamente pública, funções de serviço público e possibilidade de gestão privada, mantendo sempre o primado do interesse público na organização da mobilidade e, muito embora a regulação seja centralizada pela Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART)³⁴, a gestão é descentralizada e a exploração pode revestir formas diversas, incluindo a exploração direta pública e a exploração indireta mediante concessão a entidades privadas. Destaca-se a integração física dos terminais no tecido urbano e a gradual digitalização e modernização do serviço.

As boas práticas mais recomendáveis passam pela gestão transparente, pela integração funcional e tecnológica e pela sustentabilidade operacional, pilares considerados essenciais para transformar os terminais rodoviários italianos em verdadeiros interfaces de mobilidade sustentável.

IV. Alemanha

Na Alemanha, a gestão dos terminais rodoviários evidencia um conjunto de boas práticas assentes na integração modal, na eficiência de financiamento público e na aposta em hubs de mobilidade e logística de elevada performance.

O sistema distingue-se claramente dos modelos mais regulados do sul da Europa, apresentando uma estrutura baseada na livre iniciativa, na autonomia municipal e na regulação concorrencial, que reflete o carácter descentralizado e federal do país.

O regime legal dos terminais rodoviários na Alemanha não está concentrado numa única lei, resulta de um sistema articulado composto pela Lei de Transporte de Passageiros, direito público municipal e princípios de concorrência e não discriminação.

A Lei de Transporte de Passageiros, Personenbeförderungsgesetz (PBefG)³⁵, embora não regule diretamente os terminais rodoviários enquanto

³⁴ <https://www.autorita-trasporti.it/>

³⁵ <https://www.gesetze-im-internet.de/pbefg/PBefG.pdf>



infraestruturas, influencia de forma relevante o seu uso e acesso, pois define deveres para prestadores de serviço, limites à discriminação por parte de gestores dos terminais e requisitos operacionais e de segurança.

A grande maioria dos terminais alemães, especialmente aqueles localizados em cidades médias e grandes, são de titularidade dos municípios (Städte) ou dos distritos territoriais (Landkreise). Nesses casos, o terminal é considerado uma infraestrutura pública de interesse coletivo (öffentliche Daseinsvorsorge), o que implica a prioridade ao interesse público sobre interesses comerciais, a obrigação de neutralidade frente aos operadores privados e a supervisão pela administração local.

Em algumas cidades, as empresas públicas municipais responsáveis pelo transporte urbano são igualmente proprietárias do terminal, os quais funcionam como hub. Mesmo nessas situações, as empresas públicas não podem tratar concorrentes como a FlixBus ou a Eurolines de modo desfavorável.

No entanto, minoritariamente, verifica-se a titularidade privada de terminais, quando por exemplo esses são construídos como parte de complexos comerciais, ou correspondem a áreas de embarque anexas a estações ferroviárias ou ainda a hubs rodoviários em terrenos privados explorados comercialmente. E também nestes casos, o direito público limita a atuação dos proprietários privados de terminais rodoviários quando estas infraestruturas são necessárias à prestação de serviços autorizados ao abrigo da Lei de Transporte de Passageiros, impondo, em conjugação com o direito da concorrência, obrigações de acesso não discriminatório sempre que o terminal constitua uma instalação funcionalmente indispensável à operação³⁶.

Independentemente da titularidade, a gestão pode ser assegurada diretamente pela autoridade municipal ou delegada a empresas gestoras privadas, que gerem os terminais de forma autónoma, dentro

dos limites impostos pela legislação da concorrência e pelo princípio da não discriminação que define definindo as condições de utilização, de acesso e de tarifação. Este modelo proporciona flexibilidade e incentiva a inovação na prestação de serviços.

Assim, a gestão dos terminais pode assumir três modelos principais:

- Gestão pública direta, quando o terminal é gerido pela própria autoridade municipal, casos como Munique e Hamburgo, ou por empresa pública municipal, que geralmente também operam o transporte urbano. Este modelo permite a integração operacional entre modos e uma coordenação mais eficiente entre terminal e linhas urbanas.
- Gestão privada, quando são geridos por empresas privadas mediante concessão. Nestas situações, a titularidade permanece pública, a gestão é transferida para o concessionário e o contrato define parâmetros de qualidade, investimentos e fiscalização. Nestes casos, o terminal mantém-se sujeito a regulação pública, especialmente quanto ao acesso por operadores, segurança e continuidade do serviço.

Depois da liberalização do transporte interurbano, que ocorreu em 2013, assistiu-se à entrada de um número crescente de operadores privados de autocarros, responsáveis pela operação das linhas em regime de livre mercado. Empresas como a FlixBus ou a BlaBlaCar Bus tornaram-se atores dominantes no segmento de longa distância, explorando uma rede densa de ligações nacionais e internacionais.

Este aumento do número de operadores exigiu regras de acesso mais transparentes, os terminais passaram a ser tratados, à luz do direito da concorrência, como infraestruturas essenciais (essential facilities) e os municípios modernizaram os terminais para suportar maior volume.

Em paralelo, para assegurar a viabilidade do mercado competitivo de serviços Expresso, a legislação passou

³⁶ Personenbeförderungsgesetz (PBefG), § 21;



a enfatizar a neutralidade dos gestores, a não exclusão de novos operadores de transporte e a proibição de monopólios.

Embora não exista uma entidade reguladora nacional especificamente dedicada aos terminais, uma vez que as regras e práticas são definidas pelos Länder (Estados Federais), são fiscalizados pelas autoridades competentes dos Länder e pelos municípios, no quadro das respetivas competências administrativas.

Atendendo à necessidade de investimento, o financiamento público dedicado à modernização e expansão da infraestrutura intermodal passou a ser um dos pilares fundamentais do modelo alemão. O governo federal implementou um programa de subsídios, cobrindo até 80% dos custos elegíveis para a construção ou ampliação de terminais de transporte combinado (rodoviário-ferroviário) (BMV, 2016).

Este mecanismo tem como objetivo promover a transferência modal do transporte rodoviário para o ferroviário e intermodal, contribuindo para a redução das emissões e para a sustentabilidade do sistema. Graças a este apoio, foi possível reduzir as taxas de utilização dos terminais e incentivar os operadores a adotar modos de transporte mais sustentáveis.

A qualidade e densidade da rede de terminais constitui outro ponto de destaque. De acordo com um estudo realizado na Região do Danúbio, a Alemanha foi classificada como tendo um dos melhores níveis de desenvolvimento da rede de terminais intermodais entre os países avaliados: Áustria, Alemanha, Eslovénia, República Checa, Eslováquia, Hungria, Roménia, Ucrânia, Bulgária, Moldávia, Bósnia e Herzegovina, Croácia, Montenegro e Sérvia (Tadic, 2018).

Esta posição de liderança reflete o investimento contínuo em conectividade e a articulação eficiente entre os modos de transporte, incluindo ferrovia, metro e modos suaves como a bicicleta, promovendo

deslocações integradas e sustentáveis para passageiros e mercadorias.

Muitos terminais rodoviários modernos foram concebidos em estreita articulação com as estações ferroviárias centrais das principais cidades.

O terminal de Leipzig, por exemplo, foi projetado junto à Estação Central (Hauptbahnhof), incorporando parques de estacionamento, aluguer de bicicletas, zonas comerciais e de restauração, e uma plataforma de informação ao viajante.

Esta proximidade entre modos facilita a transferência rápida de passageiros, reduz os tempos de transbordo e melhora significativamente a experiência de utilização, reforçando o papel dos terminais como nós centrais da mobilidade urbana e regional.

Por fim, destaca-se o enfoque crescente na digitalização, na informação ao utilizador e na eficiência de serviço. Embora as iniciativas mais avançadas de digitalização estejam associadas ao setor logístico e de mercadorias, o impulso para a criação de hubs inteligentes e sistemas de informação em tempo real também se estende ao transporte de passageiros³⁷.

A Alemanha tem vindo a investir em soluções tecnológicas para a gestão integrada de fluxos, na bilhética digital e em plataformas multimodais que permitem planear e combinar diferentes meios de transporte num único sistema. Estes avanços visam melhorar a coordenação, otimizar os recursos e aumentar a satisfação dos utilizadores, promovendo um transporte coletivo mais ágil, competitivo e sustentável, permitindo que os hubs multimodais funcionem como verdadeiros motores da transição ecológica e da competitividade territorial.

Em resumo, o regime legal dos terminais rodoviários de passageiros na Alemanha combina uma infraestrutura predominantemente pública, com gestão regulada e acesso neutro e transparente. Embora não haja uma lei federal específica para terminais, o conjunto formado pelo PBefG, pelo

³⁷ https://transport.ec.europa.eu/document/download/4c41b26b-da15-44ca-9116-06a751a86bbc_en



direito municipal e pelos princípios de concorrência constrói um sistema robusto, capaz de assegurar igualdade entre operadores, evitar discriminações, garantir eficiência e segurança operacional e apoiar um mercado rodoviário competitivo.

Destacam-se como melhores práticas alemãs os mecanismos de financiamento estruturados, uma rede intermodal altamente desenvolvida e bem conectada, bem como uma gestão flexível e descentralizada, aberta à inovação e à livre concorrência.

A integração física e operacional dos terminais, associada à digitalização e à orientação para o utilizador, tem contribuído para consolidar um modelo de mobilidade eficiente, moderno e sustentável.

V. Bélgica

A Bélgica possui um sistema jurídico-administrativo descentralizado, no qual as competências relativas ao transporte público, infraestruturas associadas e políticas de mobilidade foram transferidas para as Regiões.

Não existindo um único diploma que regule de um modo geral os terminais rodoviários de passageiros, a natureza jurídica, o regime de titularidade e a forma da sua gestão varia de região para região e, em muitos casos, de município para município. A sua gestão, porém, tem por base o Regulamento (UE) n.º 181/2011, relativo aos direitos dos passageiros em transporte de autocarro, que impõe obrigações aos operadores de transportes e, de forma indireta, aos gestores de terminais designados.

Consequentemente, o modelo dominante de gestão e exploração dos terminais rodoviários de transporte neste país é maioritariamente público e regionalizado, refletindo a estrutura federal do país e o modo como a responsabilidade pela mobilidade está repartida entre a autoridade federal e as três regiões autónomas: Flandres, Valónia e Bruxelas (ITS-BE, 2020).

A gestão das infraestruturas cabe diretamente às autoridades regionais de transporte, como a De Lijn na Flandres, TEC (Transport En Commun) na Valónia e a STIB/MIVB (Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles) em Bruxelas, ou aos municípios, consoante o enquadramento jurídico e a titularidade.

Estas entidades detêm a competência exclusiva sobre o transporte público local e regional. E desempenham um papel duplo, atuando simultaneamente como entidades gestoras e exploradoras da infraestrutura, num contexto institucional específico, sujeito a obrigações reforçadas de neutralidade e acesso não discriminatório, assegurando a manutenção, a bilhética, a informação ao público e a coordenação com a rede ferroviária nacional (SNCB).

Apesar da diversidade institucional, existe um padrão comum no que respeita à gestão pública regional, através das empresas públicas de transportes com autonomia administrativa e financeira ou, de forma complementar, com a gestão municipal ou a gestão partilhada e, em minoria, a possibilidade de uma gestão privada ou através de parceria público-privada (PPP), no caso de soluções de mobilidade ativa e de digitalização (MaaS).

Os terminais rodoviários, quando integrados no sistema de transporte público regional, são geralmente classificados como bens do domínio público pertencentes às Regiões ou aos Municípios e, enquanto bens do domínio público, estes terminais caracterizam-se por estarem afetos ao uso público, conseqüente inalienabilidade e imprescritibilidade, para além de proteção reforçada contra ocupações privadas sem autorização administrativa.

Independentemente da titularidade e da gestão que pode ser pública (regional, municipal ou empresa pública) ou privada, o terminal está afeto ao transporte público e sujeito ao interesse público e à regulação administrativa, pelo que se aplicam as regras comuns de acessibilidade universal e o cumprimento das normas da UE (UE, 2019), designadamente a prestação de assistência em terminais designados para mobilidade reduzida e informação adequada aos passageiros.



Por sua vez, a operação das linhas de serviço de transporte de passageiros é igualmente assegurada, em grande parte, por estas mesmas entidades, o que confere ao sistema belga uma forte integração institucional e operacional.

Mesmo quando detidos por privados ou em regime de parceria público-privada (PPP), pelas razões acima descritas, na prestação de serviço de interesse público, o acesso dos operadores não pode ser arbitrário, deve respeitar a concorrência e a não discriminação, assim como no que respeita às tarifas de utilização, que devem ser reguladas ou aprovadas pela autoridade pública e ficam sujeitos à supervisão das autoridades.

A liberalização do transporte rodoviário de passageiros na União Europeia, designadamente através do Regulamento (CE) n.º 1073/2009, introduziu princípios de concorrência aberta que se refletem na Bélgica enquanto Estado-Membro. Embora o país mantenha um sistema de transporte público regionalizado, com operadores públicos como De Lijn, TEC e STIB, a abertura do mercado também permitiu a entrada de operadores privados internacionais de autocarros, como a FlixBus e a BlaBlacar Bus, aumentando a necessidade de regras transparentes para o acesso aos terminais.

Nos terminais rodoviários belgas, a concorrência materializa-se sobretudo ao nível do acesso à infraestrutura. O enquadramento europeu exige que os gestores de terminais disponibilizem o acesso a operadores licenciados de forma justa, equitativa e não discriminatória, proibindo práticas que favoreçam indevidamente determinados operadores, sejam públicos ou privados. Assim, os terminais passam a funcionar como infraestruturas abertas ao mercado, desde que existam condições técnicas e capacidade para tal, dentro de um quadro regulado que preserva o funcionamento organizado das redes urbanas e interurbanas.

Nos hubs multimodais de maior dimensão, como o Aeroporto de Bruxelas, há participação de parceiros privados, embora sob coordenação pública, garantindo coerência com os objetivos de mobilidade sustentável definidos pelas autoridades regionais.

No conjunto, a Bélgica combina uma infraestrutura de terminais maioritariamente pública com um mercado de transporte de longa distância aberto à concorrência, resultando num modelo onde a liberalização promove alternativas de mobilidade, mas sem desregular completamente a gestão dos terminais.

Este modelo demonstra um equilíbrio entre planeamento público centralizado e a colaboração estratégica com o setor privado, sobretudo em projetos de maior complexidade técnica e financeira.

A Bélgica tem vindo a ser reconhecida pela implementação de boas práticas de gestão dos seus terminais rodoviários, alinhadas com as soluções de mobilidade multimodal e digitalização, que caracterizam os sistemas de transporte de nova geração.

Um dos eixos mais relevantes é o investimento em sistemas de mobilidade inteligente (ITS — Intelligent Transport Systems), particularmente na região da Flandres, que desenvolveu uma visão estratégica de longo prazo (2030–2050) assente em programas como o “Multimodal Traffic Management 3.0” e o “Mobility as a Service (MaaS)” (ITS-BE, 2020).

O Relatório de Progresso sobre ITS da Bélgica (ITS-BE, 2020) destaca a importância de interligar dados e serviços através de plataformas que oferecem informação ao passageiro em tempo real, facilitam o planeamento multimodal e permitem integração tarifária entre diferentes modos de transporte.

Nos terminais rodoviários, estas soluções traduzem-se em sistemas digitais de informação de partidas e chegadas, orientação interna intuitiva, bilhética eletrónica integrada e acesso simplificado por meios digitais. Esta digitalização, centrada no utilizador, contribui para tornar o transporte coletivo rodoviário mais acessível, eficiente e competitivo.

Este enquadramento tecnológico e estratégico tem permitido que os terminais rodoviários deixem de ser simples pontos de paragem, para se transformarem em nós de mobilidade integrados, baseados na



partilha de dados, na interconexão entre modos e na disponibilização de serviços digitais ao utilizador.

A intermodalidade e a articulação entre modos de transporte têm expressão na conceção física e funcional dos polos de transporte belgas. O novo hub multimodal do Aeroporto de Bruxelas é um exemplo emblemático: inclui uma “tram and bus island” com acesso direto ao terminal de passageiros, estacionamento de bicicletas e corredores dedicados para diferentes modos, integrando automóvel, autocarro, metro e bicicleta, bem como infraestruturas preparadas para veículos elétricos (BRU, 2025).

Este tipo de abordagem reduz a fragmentação dos serviços, promove a comodidade do utilizador e reforça a coerência da rede de mobilidade metropolitana.

Por último, o modelo belga incorpora uma preocupação explícita com a sustentabilidade e a inclusão social.

O “Factsheet - Transport Sector” (CLIMACT, 2024) do governo federal sublinha que o investimento público e privado em terminais multimodais e em parcerias público-privadas têm sido essenciais para reforçar o transporte coletivo e promover os modos suaves, assegurando simultaneamente a coesão social e territorial. Os terminais são, assim, concebidos como infraestruturas de mobilidade sustentável, mas também como espaços de integração social e urbana, acessíveis a todos os cidadãos.

Em síntese, o regime aplicável aos terminais rodoviários de passageiros na Bélgica reflete a própria estrutura institucional do país: descentralizado, plural e sob influência do enquadramento europeu. A inexistência de uma lei federal única significa que a natureza jurídica, a titularidade e a gestão dos terminais variam entre Regiões e, por vezes, entre municípios. Ainda assim, persistem princípios comuns que resultam tanto das regras da União Europeia, nomeadamente os Regulamentos n.º 181/2011 e n.º 1073/2009, como das exigências inerentes ao serviço público de transporte.

Os terminais, independentemente de serem titularidade pública ou privada, estão funcionalmente afetos ao interesse público, o que implica obrigações de acessibilidade, de neutralidade, de segurança e de igualdade no acesso por parte dos operadores. A liberalização do mercado de transporte rodoviário, introduzida a nível europeu, reforçou estes princípios, impondo um regime concorrencial que impede discriminações e garante que operadores privados possam aceder às infraestruturas em condições transparentes.

Na prática, o modelo belga combina a abertura à concorrência com um forte controlo público, sobretudo porque a maioria dos terminais integra redes regionais de transporte e a gestão pública permanece dominante, mas coexiste com mecanismos que favorecem a pluralidade de operadores. O resultado é um sistema equilibrado, que procura conciliar eficiência operacional e interesse público, garantindo simultaneamente a proteção dos passageiros, a qualidade do serviço e o bom funcionamento das infraestruturas

Para além disso, destaca-se nas práticas de gestão e exploração dos terminais belgas uma visão estratégica de mobilidade inteligente, na construção de hubs intermodais integrados, na digitalização orientada ao utilizador e na vinculação entre mobilidade sustentável e inclusão social.

Este modelo público e regionalizado, apoiado em inovação tecnológica e coordenação institucional, faz da Bélgica um exemplo europeu de planeamento coerente e de integração entre transporte, tecnologia e território.

VI. Exemplos de outros países

Para além destes cinco países europeus (Espanha, França, Itália, Alemanha e Bélgica) foram ainda verificados outros exemplos de boas práticas, nomeadamente a Suíça, a Austrália e a Nova Zelândia.

Na **Suíça**, o modelo de gestão e exploração dos terminais distingue-se pela sua integração institucional e territorial excecional, resultado de uma



governança colaborativa entre a Confederação (administração central), os Cantões (estados da Confederação) e os Municípios. A Confederação, através do Office fédéral du développement territorial (ARE)³⁸, define o enquadramento estratégico e técnico e assegura o cofinanciamento dos projetos, enquanto os Cantões assumem funções de planeamento e coordenação territorial e os Municípios executam e gerem as infraestruturas, podendo recorrer a parcerias institucionais locais.

Adicionalmente, o modelo suíço é reforçado por compromissos estratégicos de coordenação, como a Declaração de Emmenbrücke (2021)³⁹, promovida pelo ARE, na qual a Confederação, os Cantões e os Municípios assumem a articulação entre desenvolvimento urbano e sistemas de transporte. Esta declaração sublinha a importância dos interfaces, incluindo os terminais rodoviários, enquanto instrumentos de planeamento territorial e

de mobilidade sustentável, consolidando a abordagem integrada e cooperativa que caracteriza o modelo suíço.

Assim, neste modelo, os terminais são concebidos como instrumentos de planeamento urbano e de coesão territorial, articulando funções de mobilidade, estacionamento e requalificação urbana, frequentemente integrados em interfaces multimodais com a ferrovia e outros modos de transporte.

A operação dos serviços é assegurada por empresas públicas e privadas que atuam no âmbito de contratos de serviço público, celebrados com as autoridades competentes, a nível cantonal ou regional. Esses contratos definem as obrigações de serviço público, as frequências mínimas, os padrões de qualidade, a coordenação horária e os níveis de

³⁸ <https://www.aren.admin.ch/fr/office-federal-du-developpement-territorial-are>

³⁹ <https://www.aren.admin.ch/fr/nsb?id=85019>



financiamento, garantindo a fiabilidade, a integração e a acessibilidade do sistema de transporte coletivo⁴⁰.

Na Austrália, a responsabilidade pelo planeamento e gestão dos terminais rodoviários é descentralizada entre os Estados e os Territórios, não existindo um organismo federal único para essa função (AU.Gov, 2019). As autoridades estaduais e metropolitanas desempenham funções de coordenação e de supervisão técnica dos terminais, assumindo competências de planeamento, captação de financiamento e definição de padrões técnicos e operacionais nos respetivos territórios.

A operação dos serviços rodoviários de passageiros é, em regra, concessionada a operadores privados através de contratos de serviço público, supervisionados pelas autoridades competentes, garantindo a coordenação técnica e operacional, bem como a integração tarifária (TTF, 2021).

Na Nova Zelândia, o modelo caracteriza-se por uma estrutura pública descentralizada. O Land Transport Management Act de 2003 (NZ.Gov, 2003) estabelece que as autoridades regionais e locais são responsáveis pelo planeamento e financiamento das infraestruturas de transporte público, incluindo os terminais. A titularidade dos terminais é maioritariamente pública, pertencendo, em regra, às mesmas autoridades, porque, na prática administrativa neozelandesa, quem financia e gere o ativo é também o seu proprietário, salvo disposição contratual em contrário. Em alguns casos, a entidades públicas de âmbito metropolitana Auckland Transport. Esta autoridade metropolitana assume a gestão e o planeamento dos terminais urbanos. A exploração é contratualizada sob normas de qualidade definidas pela própria autoridade. O modelo diferencia-se pela forte orientação para o utilizador e pela integração urbana, incorporando princípios de “customer-led design”, bilhética única, informação em tempo real e critérios de conforto e segurança. eficiência operacional, acessibilidade universal e qualidade arquitetónica.

O objetivo desta matriz (Tabela 5) é condensar, de forma estruturada, os elementos-chave identificados ao longo do exercício de benchmarking, facilitando a identificação de padrões, convergências e divergências entre os diferentes contextos nacionais.

Em termos conclusivos, verifica-se que Espanha, França, Itália, Alemanha e Bélgica transpuseram e aplicam de forma efetiva os princípios consagrados na legislação europeia relativa aos terminais rodoviários de passageiros, em particular no que respeita às regras de acesso não discriminatório às infraestruturas, à definição de entidades gestoras dos terminais e à articulação com os serviços de interesse público, designadamente no que respeita ao acesso não discriminatório às infraestruturas, à transparência das tarifas e condições de utilização, à existência de regulamento do terminal e à prevalência do direito público aplicável.

As diferenças observadas entre países decorrem sobretudo das opções nacionais e regionais quanto à organização institucional, ao modelo de governação e ao grau de separação vertical entre gestão da infraestrutura e operação dos serviços, sendo esta assumida como regra apenas em França.

Assim, embora inseridos num quadro jurídico europeu comum, os sistemas analisados concretizam localmente esses princípios através de soluções diferenciadas de gestão, níveis diversos de integração intermodal e distintos graus de abertura à concorrência, refletindo as especificidades territoriais e institucionais de cada país.

⁴⁰ <https://www.ate.admin.ch/interfaces-multimodales>

Tabela 5 – Síntese comparativa dos modelos de organização, gestão e regulação dos terminais

	Alemanha	Itália	Bélgica	Espanha	França
Legislação	Geral	Geral	Geral	Geral	Específica
Regime de titularidade	Pública Municipal ou Distrital Privada	Pública Municipal Privada ou mista	Pública Municipal ou Regional Privada ou mista	Pública Municipal ou Regional Privada	Pública central, regional ou local Privada ou mista
Gestão dos terminais	Pública Direta	Pública Direta Municipal ou Intermunicipal	Pública Direta Municipal ou Intermunicipal	Pública Direta	Pública Direta
	Gestor Privado	Gestor Privado	Gestor Privado	Gestor Privado	Gestor Privado
Regime de Acesso e Transparência	Princípio de Acesso Não Discriminatório	Princípio de Acesso Não Discriminatório	Princípio de Acesso Não Discriminatório	Princípio de Acesso Não Discriminatório	Princípio de Acesso Não Discriminatório
	Tarifas e Condições de Uso Transparentes	Tarifas e Condições de Uso Transparentes	Tarifas e Condições de Uso Transparentes (GI)	Tarifas e Condições de Uso Transparentes	Tarifas e Condições de Uso Transparentes
	Regulamento do Terminal (Município)	Regulamento do Terminal	Regulamento do Terminal (GI)	Regulamento do Terminal	Regulamento do Terminal
	Prevalência do direito público aplicável	Prevalência do direito público aplicável	Prevalência do direito público aplicável	Prevalência do direito público aplicável	Prevalência do direito público aplicável
	Obrigatoriedade de neutralidade de gestores	Inexistência de regras – Separação Vertical	Inexistência de regras – Separação Vertical	Inexistência de regras – Separação Vertical	Separação Vertical c/ Regra
Características Mais importantes	Integração muito alta	Grande presença de operadores privados	Planeamento público centralizado, com colaboração estratégica privada	Terminais urbanos bem equipados	Crescente após liberalização
	Eficiência do investimento – Hubs de mobilidade	Terminais modernizados e integrados no tecido urbano	Soluções de mobilidade multimodal	Rede rodoviária extensa	Intermodalidade, integração urbana e serviços complementares
	Intermodalidade e boa rede de terminais intermodais	Fragmentação Regional das Concessões	Menos competição e menos presença de serviços Expresso	Modelo e duração das concessões reduz concorrência	Mercado de longa distância em expansão

E o esquema seguinte representa, de forma sintética, os principais intervenientes no funcionamento dos terminais de transporte rodoviário de passageiros, bem como a repartição das respetivas funções, distinguindo claramente os planos da titularidade da infraestrutura, da gestão da infraestrutura e da operação dos serviços de transporte rodoviário de passageiros.

Esta distinção permite evidenciar que a entidade titular da infraestrutura, regra geral uma entidade pública, pode exercer diretamente funções de gestão ou optar por ceder a gestão do terminal.

Por sua vez, a operação corresponde à atividade das empresas de transporte que utilizam o terminal para prestar serviços aos passageiros, devendo manter-se funcionalmente distinta da gestão da infraestrutura.

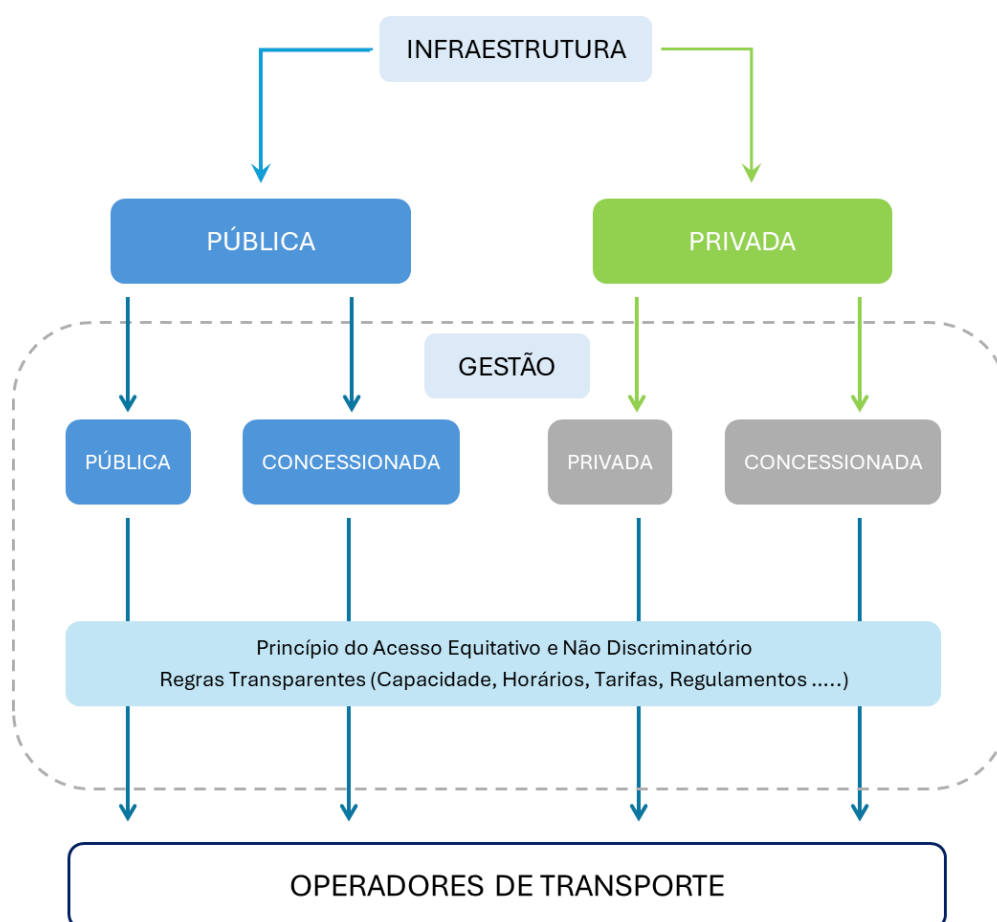
O esquema evidencia igualmente a necessidade de uma separação funcional clara entre a gestão do

terminal e a operação dos serviços rodoviários, em conformidade com os princípios europeus de acesso não discriminatório, neutralidade concorrencial e transparência.

Ainda que, em alguns modelos, a gestão da infraestrutura e a operação dos serviços possam coexistir no mesmo grupo empresarial, maioritariamente, o enquadramento jurídico e regulatório exige que estas funções sejam exercidas de forma independente, com separação organizacional e contabilística, regras objetivas de acesso e mecanismos de supervisão eficazes.

Esta separação constitui um elemento estruturante dos modelos mais maduros analisados no benchmarking europeu e assume particular relevância para a definição de um modelo nacional que assegure simultaneamente eficiência operacional, equidade no acesso e proteção do interesse público.

Figura 17 - Esquema representativo dos principais intervenientes e relações





7.2 Tipologias de Infraestruturas

Com base na análise desenvolvida no âmbito do presente estudo, constata-se que a diferenciação das tipologias de infraestruturas não assenta num modelo conceptual uniforme, antes refletindo uma diversidade de critérios funcionais, organizativos e territoriais, resultante de distintas abordagens institucionais e operacionais.

De uma forma geral, os terminais são classificados segundo critérios que combinam, ou não, a sua função principal, o modo de transporte predominante, o grau de integração modal e a escala territorial de influência, mas também refletem distintas visões sobre o papel da mobilidade nas políticas urbanas e territoriais. Nos países analisados observam-se variações na forma como são operacionalizados e integrados nas redes de transporte.

Em Espanha, a tipologia dos terminais é influenciada pelo enquadramento administrativo e pela localização territorial. Distinguem-se os terminais urbanos (como as estações de autocarros intermodais em Madrid ou Barcelona), os terminais interurbanos e os terminais regionais, com uma ênfase crescente nos terminais intermodais integrados com o sistema ferroviário de alta velocidade (AVE).

Em França, o modelo é dominado pelo conceito de pôle d'échanges multimodal (PEM), que privilegia a integração funcional entre modos e a articulação com o espaço urbano. A classificação francesa distingue os polos consoante a escala territorial, metropolitanos, regionais e locais, e o grau de integração urbana. Os PEM não são apenas infraestruturas de transporte, mas verdadeiros hubs que estruturam a mobilidade sustentável, incorporando planeamento urbano, serviços públicos e conectividade digital.

Em Itália, a diferenciação é mais operacional. Encontram-se terminais monomodais (rodoviários ou ferroviários), intermodais (sobretudo nos grandes centros como Milão ou Roma) e terminais de mobilidade integrada nos contextos metropolitanos.

A designação de hub intermodal ganhou relevância nos últimos anos, associada à integração entre transporte coletivo, micromobilidade e estacionamento dissuasor (park and ride).

Na Alemanha, a tipologia dos terminais está ancorada numa lógica de hierarquia funcional e integração territorial. O sistema distingue entre Terminais Rodoviários Centrais (Zentrale Omnibusbahnhöfe - ZOB), correspondente aos terminais rodoviários centrais, geralmente em cidades de média e grande dimensão, e Estações de mobilidade (Mobilitätsstationen), os que correspondem a estruturas mais pequenas, mas intermodais, que articulam autocarros, bicicletas, comboios regionais e outros modos sustentáveis.

Por fim, na Bélgica, a diferenciação tipológica reflete as características administrativas e territoriais do país, coexistindo modelos regionais distintos (Flandres, Valónia e Bruxelas-Capital). Identificaram-se três tipos de terminais: os terminais de rede (com foco na transferência entre autocarros intermunicipais); os terminais multimodais urbanos e os pontos de mobilidade. Este último é uma tipologia que integra a mobilidade sustentável, partilhada e ativa, com orientação para a mobilidade como serviço (MaaS).

Ou seja, em termos genéricos, enquanto a Espanha e a França privilegiam a escala territorial, Itália e a Alemanha favorecem um modelo baseado na multimodalidade e a Bélgica apresenta um modelo misto.

Esta diversidade demonstra que, apesar de não existir um modelo único, há uma clara tendência europeia para a convergência entre intermodalidade e digitalização, suportando a evolução dos terminais para nós estratégicos da mobilidade integrada.

7.3 Avaliação de indicadores de qualidade

Com base numa análise comparada, e tendo em consideração o conhecimento existente sobre o panorama nacional neste âmbito, é formulada uma proposta de requisitos a satisfazer pelos terminais rodoviários em Portugal, em função da sua tipologia.



A análise efetuada teve em conta as práticas implementadas noutros Países, designadamente:

- modelo regulatório e operacional desenvolvido em França para as gares rodoviárias;
- outros modelos seguidos na Alemanha e Reino Unido.

I. Considerações gerais sobre os indicadores de qualidade nos terminais

Os terminais e interfaces de transporte podem variar desde simples paragens em via pública até complexos multimodais, integrando vários modos (rodoviário, ferroviário, marítimo, aéreo), bem como funções urbanas e serviços complementares.

Esta diversidade de tipologias implica que não seja possível aplicar um modelo único de avaliação e que os indicadores de qualidade necessitem de ser graduados em função de diferentes parâmetros, como sejam o volume e natureza dos fluxos, o número e tipo de modos presentes e o papel urbano e territorial desempenhado.

Num quadro geral, os indicadores relativos aos terminais podem organizar-se em dois grandes grupos:

- Indicadores de caracterização, que são sobretudo descritivos e permitem classificar, hierarquizar e enquadrar os terminais no sistema de transportes;
- Indicadores de qualidade, que têm carácter operacional e avaliam o desempenho efetivo do terminal em dimensões relevantes para os utilizadores e operadores.

Quanto aos indicadores de qualidade estes podem agrupar-se em diferentes categorias: se

Serviços disponibilizados, onde a exigência cresce com a complexidade dos terminais;

Conforto, que assume importância central nos terminais de maior complexidade, dada a permanência prolongada dos passageiros; Informação ao passageiro, que constitui um requisito essencial para qualquer tipo de terminal, onde o grau de exigência pode variar com a sua classificação e tipologia;

Acessibilidade que é tratada como condição básica e não opcional;

Capacidade e funcionamento, que se assume como um fator crítico em terminais de grande capacidade;

Segurança e sentimento de segurança que é abordada de um modo holístico nas suas componentes técnicas e percecionais; Integração modal e operacional, Integração urbana e identidade, que são indicadores particularmente relevantes em interfaces multimodais e terminais complexos e de elevada dimensão.

Todos os indicadores são conceptualmente comuns a todos os terminais, mas a sua aplicabilidade e grau de exigência variam em função da tipologia do terminal:

- Paragens simples⁴¹: foco em acessibilidade básica, informação mínima (horários, destinos) e segurança;
- Interfaces intermédios: maior exigência na organização espacial, clareza da informação, abrigo e conforto básico;
- Terminais complexos: qualidade resulta da combinação equilibrada de todos os domínios (serviços, conforto, informação, capacidade, integração modal);
- Interfaces de grande capacidade: destaque para integração modal, gestão da capacidade, gestão de fluxos e sistemas de informação em tempo real.

⁴¹ Nas recomendações faz-se uma proposta de classificação dos terminais rodoviários (pág. 102)

II. Modelos seguidos em outros países

França

Em França, a liberalização do transporte rodoviário interurbano regular transformou profundamente o papel das gares rodoviárias. Estas deixaram de ser meras infraestruturas locais para se tornarem elementos estruturantes do funcionamento do mercado e peças centrais da concorrência entre operadores, assegurando a qualidade do serviço prestado aos passageiros.

Como mencionado anteriormente o quadro jurídico das gares rodoviárias resulta num conjunto de obrigações por parte do gestor (Tabela 6).

Tabela 6 – Quadro jurídico e principais obrigações resultantes

Quadro jurídico das gares rodoviárias	Principais obrigações resultantes
Acesso efetivo e não discriminatório às infraestruturas;	Obrigações de declaração – indicadores descritivos das características da gare;
Transparência das condições de exploração;	Regras de acesso e não discriminação – indicadores de funcionamento;
Proteção da concorrência;	Gestão da capacidade e fundamentação das decisões – indicadores de funcionamento;
Melhoria contínua da qualidade do serviço.	Obrigações (indiretas) de qualidade e continuidade do serviço – indicadores de qualidade;
	Transparência económica e contabilística – indicadores de funcionamento e qualidade.

Os indicadores de qualidade dizem respeito não às características estruturais da gare nem ao volume da sua utilização, mas às condições concretas em que o acesso à infraestrutura e aos serviços associados é assegurado, e incluem, designadamente:

- A disponibilidade, clareza e fiabilidade da informação ao passageiro, incluindo informação relativa aos horários, aos cais de embarque e às eventuais perturbações;
- As condições de receção dos passageiros, nomeadamente a existência e adequação das salas de espera, áreas cobertas e assentos;
- As condições de acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida;
- A segurança dos utilizadores e dos operadores, incluindo dispositivos de vigilância e organização dos fluxos;
- A limpeza e manutenção das instalações acessíveis ao público;
- A continuidade do acesso à infraestrutura durante os períodos de funcionamento declarados;
- A igualdade de acesso aos serviços associados (informação, bilhética, serviços aos motoristas), sempre que estes sejam disponibilizados.



A fiabilidade dos indicadores depende fortemente de sistemas de informação capazes de assegurar a rastreabilidade dos movimentos de veículos, de atualizar em tempo real a informação ao passageiro, para além de produção de estatísticas fiáveis para reporte à ART. Na realidade, a insuficiência destes sistemas compromete o cumprimento das obrigações legais e a eficiência operacional.

Independentemente do modo (ferroviário, rodoviário, urbano ou interurbano), o modelo francês adota um conjunto transversal de indicadores (Tabela 7), contemplando ainda indicadores específicos para gares rodoviárias (Tabela 8).

Tabela 7 – Indicadores transversais a gares, terminais e afins para ferroviário, rodoviário, urbano ou interurbano

Oferta de transporte	Adequação da oferta às necessidades de mobilidade; Cobertura territorial; Coerência e legibilidade da organização da oferta; Estabilidade da oferta ao longo do tempo.
Acessibilidade	Adequação da oferta às necessidades de mobilidade; Cobertura territorial; Coerência e legibilidade da organização da oferta; Estabilidade da oferta ao longo do tempo.
Informação ao passageiro	Adequação da oferta às necessidades de mobilidade; Cobertura territorial; Coerência e legibilidade da organização da oferta; Estabilidade da oferta ao longo do tempo.
Indicadores temporais	Regularidade; Pontualidade; Previsibilidade dos tempos de percurso; Estabilidade da duração da viagem.
Conforto	Condições durante a viagem; Adequação dos espaços utilizados pelos passageiros; Qualidade do ambiente físico; Perceção global de bem-estar.
Segurança física	Segurança física; Organização dos fluxos; Sentimento de segurança; Prevenção de situações de risco.
Gestão das perturbações	Rapidez de reação em caso de incidente; Qualidade da comunicação com os passageiros; Capacidade de orientação e reencaminhamento; Tratamento de reclamações e retorno de informação.

Tabela 8 - Indicadores específicos para gares rodoviárias

Igualdade de tratamento	<p>Igualdade de acesso a espaços e serviços; Neutralidade na apresentação da oferta; Ausência de tratamento diferenciado entre operadores.</p>
Acessibilidade	<p>Acessibilidade física para pessoas com mobilidade reduzida; Continuidade dos percursos internos; Acessibilidade dos cais; Acessibilidade da informação e sinalética.</p>
Informação ao passageiro	<p>Informação sobre horários, destinos, operadores e cais; Clareza, legibilidade, coerência e fiabilidade; Atualização em caso de alterações; Qualidade em situação perturbada; Igualdade de acesso à informação para todos os operadores.</p>
Indicadores temporais	<p>Regularidade; Pontualidade; Previsibilidade dos tempos de percurso; Estabilidade da duração da viagem.</p>
Conforto	<p>Existência de espaços de espera cobertos; Dimensionamento adequado dos espaços; Disponibilidade de lugares sentados; Condições térmicas e acústicas aceitáveis; Limpeza e manutenção; Disponibilização de instalações sanitárias (quando existentes).</p>
Segurança e sentimento de segurança	<p>Organização dos fluxos de passageiros e veículos; Segurança nos cais; Iluminação; Presença de vigilância ou pessoal; Sentimento de segurança percebido.</p>
Gestão das perturbações	<p>Rapidez de difusão da informação; Clareza das mensagens; Organização em situações degradadas; Orientação dos passageiros para soluções alternativas.</p>
Continuidade do serviço da gare	<p>Cumprimento dos horários de abertura; Continuidade do acesso aos serviços; Capacidade em períodos de ponta; Robustez organizacional em situações excecionais</p>

Alemanha⁴²

Na Alemanha, a regulação dos terminais rodoviários envolve uma combinação de normas federais, legislação estadual e regulamentos municipais, destacando-se os indicadores típicos da Tabela 9.

Tabela 9 – Indicadores típicos para gares rodoviárias na Alemanha

Integração com políticas de mobilidade sustentável	<p>Interfaces frequentemente integradas com estações ferroviárias e redes de transporte urbano;</p> <p>Forte ênfase na intermodalidade, na bicicleta e na acessibilidade pedonal</p>
Indicadores típicos de qualidade	<p>Acessibilidade universal em conformidade com normas DIN (rampas, pisos táteis, elevadores, largura de portas, etc.);</p> <p>Informação multimodal integrada (horários combinados, plataformas digitais, painéis dinâmicos);</p> <p>Gestão de capacidade dos cais e segurança na operação de autocarros (separação clara entre zonas de peões, manobra e estacionamento).</p>
Foco na segurança e na qualidade da construção	<p>Normas rigorosas para segurança contra incêndio e evacuação;</p> <p>Iluminação intensiva em cais e passagens;</p> <p>Sistemas de Circuito Fechado de Televisão (CCTV) nos principais terminais;</p> <p>Materiais duráveis, manutenção preventiva e limpeza, com padrões municipais definidos em contratos de gestão.</p>
Indicadores frequentemente monitorizados	<p>Pontualidade de partidas/chegadas;</p> <p>Ocupação de cais;</p> <p>Níveis de limpeza (inspeções regulares);</p> <p>Satisfação dos utilizadores (inquéritos públicos).</p>



⁴² Retiradas das seguintes fontes e referências:
DIN 18040 1. Barrierefreies Bauen – Planungsgrundlagen – Teil 1: Öffentlich zugängliche Gebäude. Berlin: Deutsches Institut für Normung;
DIN 18040 3. Barrierefreies Bauen – Planungsgrundlagen – Teil 3: Öffentlicher Verkehrs- und Freiraum. Berlin: Deutsches Institut für Normung
Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)

Reino Unido⁴³

No Reino Unido, os terminais rodoviários (“bus stations”, “coach stations”) operam num contexto de mercado relativamente liberalizado, com forte envolvimento das autoridades locais e regionais. A Tabela 10 sintetiza as dimensões típicas de qualidade e os indicadores mais utilizados.

Tabela 10 - Indicadores típicos para gares rodoviárias no Reino Unido

Informação ao passageiro	<p>Consistência entre informação física (painéis) e digital (apps, websites);</p> <p>Requisitos de legibilidade (uso de pictogramas);</p> <p>Informação em tempo real e alertas sobre perturbações.</p>
Acessibilidade e inclusão	<p>Acessos sem barreiras, elevadores, instalações sanitárias acessíveis, apoio a utilizadores com deficiência visual ou auditiva;</p> <p>Formação do pessoal nas questões que afetam as pessoas com mobilidade condicionada.</p>
Segurança e conforto	<p>Segurança privada e CCTV;</p> <p>Políticas de “Safe Bus Stations” (iluminação, visibilidade, ausência de zonas cegas);</p> <p>Controlo do ruído e fumo, ventilação adequada em terminais fechados.</p>
Qualidade de serviço e fiabilidade	<p>Monitorização de atrasos, cancelamentos e regularidade;</p> <p>Gestão de reclamações e sistemas de “feedback” dos utentes;</p> <p>Contratos de desempenho entre operadores e autoridades de transporte, com indicadores de serviço mínimo</p>



⁴³ Retiradas das seguintes fontes e referências:
 “Bus Services Acts 2017 and 2025”;
 “Bus and Coach Station Design and Operation”;
 Accessible Bus Stop Design Guidance

III. Principais conclusões e tabela síntese

Existe um núcleo comum de domínios em todos os modelos analisados:

- Acessibilidade
- Informação aos passageiros;
- Segurança (vertentes safety e security);
- Conforto;
- Serviços básicos;
- Capacidade e funcionamento;
- Continuidade do serviço e gestão de perturbações.

Tabela 11 – Tabela síntese de indicadores de qualidade dos terminais rodoviários em diferentes países.
(✓ = fortemente presente; (✓) = presente de forma menos estruturada; – = ausente ou menos desenvolvido)

	Alemanha	França	Reino Unido
Requisitos físicos mínimos	✓	✓	✓
Acessibilidade universal	✓	✓	✓
Serviços básicos (instalações sanitárias, abrigos)	✓	✓	✓
Serviços complementares (comércio, restauração, etc.)	(✓)	(✓)	(✓)
Informação ao passageiro (estática)	✓	✓	✓
Informação em tempo real	✓	✓	✓
Indicadores formais de qualidade	(✓)	✓	(✓)
Gestão de perturbações / incidentes	(✓)	✓	(✓)
Avaliação da satisfação dos utentes	(✓)	(✓)	✓
Papel central dos sistemas de informação	✓	✓	✓

7.4 Integração vertical

Nos países analisados a integração vertical surge como um problema transversal nos terminais, entre a gestão do terminal e a operação dos serviços de transporte rodoviário de passageiros.

Esta questão tem sido igualmente identificada no setor ferroviário por entidades reguladoras e organizações internacionais, como a autoridade reguladora italiana (Macário, Montero, & dell’Olio, 2025), a Comissão Europeia (EU, 2025) e a OCDE (OECD/ITF, 2010), que convergem na identificação dos riscos associados a modelos verticalmente integrados.

O principal problema da integração vertical reside no risco estrutural de discriminação e de distorção da concorrência, sobretudo quando o gestor da infraestrutura e os operadores de serviços pertencem ao mesmo grupo económico. Esta configuração gera incentivos permanentes ao favorecimento dos

operadores incumbentes, quer através da afetação preferencial de capacidade, quer por via da assimetria de informação ou da perda de transparência financeira. Estes fatores funcionam como barreiras não tarifárias à entrada, dificultam decisões racionais de investimento por parte de concorrentes e podem permitir práticas de subsídio cruzada e transferências indiretas de recursos.

E estes efeitos assumem particular gravidade quando estão em causa infraestruturas essenciais, a utilização de fundos públicos ou a aplicação de regimes tarifários regulados, comprometendo a concorrência baseada na eficiência e a neutralidade da gestão da infraestrutura. Embora a integração vertical possa, em abstrato, reduzir os custos de coordenação, a experiência demonstra que esses benefícios não se materializam de forma automática e imediata. Pelo contrário, em contextos de regulação incompleta, complexa ou insuficientemente aplicada, a integração tende a gerar conflitos persistentes entre os objetivos comerciais de curto





prazo dos operadores e os objetivos sistémicos da infraestrutura, como a fiabilidade, a resiliência e a otimização global da capacidade, conduzindo frequentemente à degradação progressiva da qualidade do serviço.

Em estudos e análises económicas comparativas (Abbot & Cohen, 2017; e.ca, 2024; D. van de Velde et al., 2012) demonstra-se que os efeitos da integração vertical não sendo uniformemente negativos, dependendo de forma determinante da qualidade do enquadramento regulatório, das características da rede e do grau de utilização da infraestrutura. Deste modo, modelos integrados não devem ser excluídos a priori, desde que acompanhados por um enquadramento regulatório particularmente exigente.

Nessa medida, a admissão de modelos integrados deve estar condicionada à existência de salvaguardas robustas, designadamente: independência funcional efetiva do gestor da infraestrutura nas decisões essenciais; regras transparentes e pré-definidas de gestão da capacidade; acesso equitativo à informação e às instalações do terminal; e separação contabilística rigorosa entre as atividades de infraestrutura e de operação.

A integração vertical configura, assim, um modelo estruturalmente exigente do ponto de vista regulatório, que apenas pode funcionar de forma aceitável se acompanhado por uma supervisão contínua, tecnicamente qualificada e institucionalmente independente, incluindo poderes de auditoria, acesso pleno à informação relevante, imposição de medidas corretivas e aplicação de sanções dissuasoras.

No caso dos terminais rodoviários de passageiros, esta lógica traduz-se na necessidade de regras transparentes e pré-definidas para a gestão da capacidade (plataformas, cais, horários e prioridades operacionais), no acesso não discriminatório às instalações e sistemas de informação e numa supervisão efetiva da neutralidade do gestor da infraestrutura.

O elemento decisivo não é, assim, a forma organizacional adotada, seja ela integrada ou

separada, mas a existência de salvaguardas regulatórias eficazes que alinhem os incentivos da gestão da infraestrutura com objetivos sistémicos de eficiência, fiabilidade, qualidade do serviço e proteção do interesse público, tanto mais quando estes terminais assumem frequentemente a natureza de infraestruturas essenciais.

8.

IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DE BOAS PRÁTICAS



8. IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DE BOAS PRÁTICAS

A análise dos diferentes casos de estudo internacionais, conjugada com o conhecimento da realidade nacional, permitiu identificar um conjunto de boas práticas, cuja maturidade e coordenação, entre políticas públicas, inovação tecnológica e planeamento territorial integrado, pode conduzir à transformação dos terminais em verdadeiros hubs de mobilidade.

Em resultado dessa apreciação, elenca-se o referido conjunto de boas práticas identificadas:

- Governação (titularidade, gestão, avaliação e monitorização, qualidade):
- Adoção de um “Registo Nacional de Terminais Rodoviários”, reunindo informação normalizada sobre localização, titularidade, capacidade, modelo de gestão, serviços disponíveis, acessibilidades, desempenho e níveis de qualidade, assegurando transparência e suporte à decisão pública;
- Separação clara entre funções de gestão dos terminais e a operação dos serviços de transportes e regulação, prevenindo conflitos de interesses, riscos de discriminação e distorções da concorrência, e garantindo o equilíbrio entre o interesse público e a eficiência económica;
- Existência de uma autoridade nacional independente, responsável pela supervisão do acesso às infraestruturas, pela fiscalização dos contratos de concessão e prestação de serviços, e pela aplicação de regras concorrenciais equitativas, em articulação com outras autoridades;
- Modelos de governação colaborativa multinível, envolvendo Estado, regiões e municípios, com definição clara de competências em matéria de planeamento, financiamento, execução, gestão e supervisão dos terminais;
- Contratualização transparente e concorrencial dos serviços de gestão e exploração, através de concursos públicos, com regras objetivas, critérios de adjudicação claros e indicadores de desempenho mensuráveis associados à eficiência operacional, qualidade do serviço, satisfação do utilizador e sustentabilidade;
- Normalização das regras técnicas e administrativas relativas à conceção, construção, ampliação, requalificação e conservação dos terminais, assegurando condições mínimas de segurança, salubridade, conforto, acessibilidade universal, qualidade arquitetónica e adequada integração urbana e territorial; Gestão profissionalizada das infraestruturas, assegurada por equipas técnicas permanentes ou regulares, responsáveis pela manutenção, segurança e qualidade do serviço e monitorização contínua do desempenho operacional;
- Gestores públicos ou privados com visão estratégica e capacidade comercial, aptos a gerar receitas próprias complementares (publicidade, arrendamentos, serviços comerciais), sem comprometer o carácter de serviço público nem a neutralidade no acesso aos operadores;
- Exploração concessionada sob contratos de desempenho, com metas de eficiência, qualidade, inovação, sustentabilidade ambiental e satisfação do utilizador, prevendo mecanismos de incentivos e penalizações em caso de incumprimento;
- Sistemas de certificação e auditoria de qualidade, baseados em indicadores objetivos de conforto, segurança, acessibilidade, sustentabilidade e experiência do utilizador;
- Estruturas permanentes de coordenação interinstitucional, envolvendo autoridades públicas, reguladores, operadores de transporte e municípios, assegurando coerência estratégica, continuidade de investimento e articulação operacional;
- Mecanismos de concertação público-privada, promovendo inovação, modernização tecnológica



e estabilidade dos modelos de financiamento e exploração;

- Participação dos cidadãos e utilizadores nos processos de planeamento e avaliação e melhoria contínua dos terminais, reforçando a transparência e a adequação das soluções às necessidades reais;
- Reconhecimento explícito dos terminais rodoviários como infraestruturas essenciais (essential facilities) para o funcionamento do mercado de transporte rodoviário de passageiros, sujeitas a regras específicas de acesso transparente, equitativo e não discriminatório, independentemente da titularidade ou do modelo de gestão;

Financiamento:

- Modelos de financiamento, combinando investimento público e privado, com cofinanciamento do Estado, participação das autoridades locais e receitas complementares associadas à exploração comercial;
- Utilização de fundos dedicados à modernização e digitalização das infraestruturas, incluindo programas nacionais e europeus de apoio à mobilidade sustentável e à intermodalidade;
- Avaliação económica contínua das concessões, com mecanismos de compensação equilibrados que assegurem a viabilidade financeira, a equidade territorial e a continuidade do serviço público;
- Utilização de programas de financiamento de apoio à modernização e expansão da capacidade, destinados a responder ao crescimento da procura, à diversificação da oferta e à necessidade de adaptação dos terminais a modelos multimodais;

Digitalização:

- Integração digital total da mobilidade (Mobility as a Service – MaaS), reunindo planeamento de

viagens, bilhética, informação em tempo real numa única plataforma interoperável;

- Sistemas de informação ao passageiro acessíveis, multilingues e atualizados, com painéis digitais, aplicações móveis e interfaces inclusivas;
- Bilhete único multimodal, aplicável a todos os modos e operadores, assegurando interoperabilidade técnica e tarifária entre sistemas locais, regionais e nacionais;
- Monitorização digital das infraestruturas e gestão inteligente de fluxos, otimizando a utilização de cais, horários, capacidade e circulação interna;
- Uniformização e governação da estrutura de dados, garantindo coerência, fiabilidade e níveis de acesso diferenciados para gestores, operadores, reguladores e utilizadores;

Planeamento:

- Planeamento integrado entre transporte e território, articulando ordenamento do solo, políticas de mobilidade, habitação, energia. Integração dos terminais nos instrumentos de planeamento regional e urbano, nomeadamente planos de mobilidade sustentável, planos de intermodalidade e instrumentos de ordenamento do território (PMUPS);
- Conceção dos terminais como polos estratégicos de mobilidade, localizados junto a eixos estruturantes de transporte pesado e em proximidade com áreas urbanas consolidadas;
- Interfaces multimodais com funções urbanas complementares, integrando comércio, restauração, serviços públicos e espaços de permanência qualificados;
- Políticas eficazes de “última milha”, com parques de bicicletas, micromobilidade, transporte flexível e acessos pedonais seguros;
- Visão estratégica de longo prazo, garantindo coerência entre investimento, evolução da

procura, inovação tecnológica e transformação urbana;

- Reconhecimento do terminal como nó urbano, social e funcional, assumindo uma dimensão que ultrapassa a infraestrutura de transporte, funcionando como elemento estruturante da rede urbana e regional.

Sustentabilidade:

- Integração sistemática de critérios ambientais no planeamento, construção e gestão, incluindo eficiência energética, materiais sustentáveis e redução de emissões;
- Acessibilidade universal como requisito legal e técnico, assegurando igualdade de acesso a todos os utilizadores;
- Promoção ativa da mobilidade suave e partilhada, reduzindo dependência do automóvel e reforçando o papel dos terminais como nós de mobilidade sustentável e inclusiva;
- Promoção explícita da redução da dependência do automóvel, através do reforço da intermodalidade, da mobilidade suave e da qualidade do transporte coletivo rodoviário.

Considera-se que estas práticas, quando devidamente adaptadas às especificidades culturais, geográficas e administrativas de cada território, constituem uma referência relevante para reflexão.

A Tabela 13 sistematiza esse conjunto de boas práticas, bem como outras igualmente aplicáveis neste âmbito de gestão, avaliando-as segundo duas dimensões complementares: (i) o grau de adaptabilidade ao contexto institucional, jurídico e operacional português ou, quando já implementadas, o respetivo nível de maturidade; (ii) o nível de prioridade estratégica que lhes poderá ser atribuído numa perspetiva de política pública e planeamento setorial.

Esta abordagem foi efetuada com o intuito de ultrapassar uma leitura meramente descritiva das experiências conhecidas, introduzindo uma análise orientada para a tomada de decisão e para a transposição seletiva de soluções ajustadas à realidade nacional.

A metodologia subjacente à informação apresentada na Tabela 13 assenta numa avaliação qualitativa informada, tendo em consideração o enquadramento português, em particular no que respeita ao regime de acesso a terminais e à configuração atual do sistema de transportes rodoviários de passageiros em Portugal.

A combinação destas dimensões permite identificar as práticas cuja implementação em Portugal se revele simultaneamente viável, relevante e estratégica, orientando, deste modo, as prioridades de intervenção nos domínios da governação, regulação, financiamento, integração territorial e digitalização dos terminais rodoviários



Tabela 12 – Análise das boas práticas identificadas no benchmarking

Tema	Boa prática	Adaptabilidade	Prioridade	Avaliação
Governança		3,9	4,0	
Governança	Adoção de um “Registo Nacional de Terminais Rodoviários”	3	5	Oportunidade
Governança	Separação clara entre funções: gestão, operação e regulação	4	5	Forças
Governança	Autoridade nacional independente	4	4	Forças
Governança	Governança colaborativa entre níveis de poder	4	4	Forças
Governança	Contratualização transparente e concorrencial	5	5	Forças
Governança	Normalização técnica e administrativa	4	4	Forças
Governança	Gestão profissionalizada das infraestruturas	3	4	Oportunidade
Governança	Gestores públicos com visão comercial	3	3	Ameaça
Governança	Concessões com metas de desempenho e penalizações	4	4	Forças
Governança	Certificação e auditoria de qualidade	3	3	Ameaça
Governança	Estruturas de coordenação interinstitucional	4	5	Forças
Governança	Concertação público-privada	4	4	Forças
Governança	Participação dos cidadãos	5	3	Forças
Governança	Reconhecimento dos terminais rodoviários como infraestruturas essenciais	4	3	Forças

Tema	Boa prática	Adaptabilidade	Prioridade	Avaliação
Financiamento		4,0	4,3	
Financiamento	Modelos de financiamento mistos	3	5	Oportunidade
Financiamento	Fundos de modernização e digitalização	5	5	Forças
Financiamento	Avaliação económica contínua das concessões	3	4	Oportunidade
Financiamento	Financiamento para modernização e expansão da capacidade	5	3	Forças
Digitalização		4,0	4,4	
Digitalização	MaaS integração total	4	5	Forças
Digitalização	Informação ao passageiro atualizada e multilingue	4	4	Forças
Digitalização	Bilhete único interoperável	5	5	Forças
Digitalização	Monitorização digital e gestão inteligente	4	4	Forças
Digitalização	Uniformização da estrutura de dados	3	4	Oportunidade
Integração territorial		4,0	3,7	
Integração territorial	Integração dos terminais nos instrumentos de planeamento	5	5	Forças
Integração territorial	Terminais como polos estratégicos de mobilidade	4	4	Forças
Integração territorial	Localização estratégica junto a eixos de transporte pesado	4	4	Forças
Integração territorial	Interfaces com funções urbanas	4	3	Forças
Integração territorial	Políticas de última milha	4	4	Forças
Integração territorial	Visão estratégica de longo prazo	3	3	Ameaça
Integração territorial	Terminal como elemento estruturante da rede urbana e regional	4	3	Forças



Tema	Boa prática	Adaptabilidade	Prioridade	Avaliação
Sustentabilidade		4,3	4,3	
Sustentabilidade	Critérios ambientais no planeamento e gestão	4	4	Forças
Sustentabilidade	Acessibilidade universal	5	5	Forças
Sustentabilidade	Promoção da mobilidade suave e partilhada	4	4	Forças
Sustentabilidade	Promoção da utilização do transporte coletivo	4	4	Forças

**Adaptabilidade nacional – grau em que a prática pode ser implementada em Portugal*

***Prioridade – relevância estratégica e urgência*

Escala - Adaptabilidade:

- 1 – Muito baixo (inexistente)
- 2 – Baixo (iniciativas dispersas)
- 3 – Médio (base existente, mas incompleta)
- 4 – Bom (implementação consistente, melhorias pontuais)
- 5 – Elevado (maturidade plena)

Escala - Prioridade

- 1 – Muito baixa prioridade (sem urgência)
- 2 – Baixa prioridade (importante, mas não urgente)
- 3 – Prioridade média (deve ser feito em tempo razoável)
- 4 – Prioridade alta (urgente)
- 5 – Prioridade máxima (crítica, executar de imediato)



Da análise aos resultados conclui-se que várias das boas práticas identificadas apresentam, atualmente, níveis elevados de maturidade e, consequentemente, de adaptabilidade. Os domínios da governação, financiamento, digitalização, integração territorial e sustentabilidade revelam, em média, bons níveis de adaptabilidade nacional e elevada prioridade estratégica.

Contudo, reconhece-se que o grau de adaptação destas práticas ao contexto português, a curto prazo, será diferenciado, em função da titularidade das infraestruturas, a diversidade de modelos de gestão, a limitada formalização do papel dos terminais no sistema de transportes e a incipiente separação funcional entre a gestão da infraestrutura e a operação dos serviços rodoviários em alguns contextos locais.

Neste enquadramento, as práticas associadas à clarificação da titularidade, à definição explícita das funções de gestão, à independência face à operação e ao reforço da coerência institucional e regulatória assumem uma prioridade elevada, constituindo pré-condições essenciais para a implementação eficaz das restantes dimensões analisadas.

Assim, o principal desafio imediato reside na consolidação de um modelo institucional mais

coerente, transparente e equitativo, que assegure um acesso eficiente às infraestruturas e promova uma gestão profissionalizada dos terminais.

Os resultados evidenciam igualmente o elevado potencial de impacto das boas práticas que promovem uma abordagem integrada dos terminais rodoviários, enquanto infraestruturas estratégicas do sistema de mobilidade, não como meros pontos funcionais de embarque e desembarque.

No domínio da sustentabilidade, a análise confirma níveis elevados de maturidade e prioridade, em particular no que respeita à acessibilidade universal, à promoção da mobilidade suave e partilhada e ao reforço da utilização do transporte coletivo, sublinhando o papel dos terminais como instrumentos-chave para uma mobilidade mais inclusiva, eficiente e ambientalmente responsável.

Por fim, a concretização destas boas práticas em Portugal exige uma atuação concertada entre autoridades de transporte, municípios, reguladores e operadores, assente numa visão estratégica de longo prazo, capaz de alinhar governação, investimento, inovação digital, integração territorial e objetivos de sustentabilidade.

9.

CONCLUSÕES



9. CONCLUSÕES

A análise realizada demonstra que o enquadramento jurídico e funcional dos terminais rodoviários de passageiros em Portugal permanece desatualizado, fragmentado e insuficiente face à evolução do setor, à sua liberalização, às exigências de concorrência e aos desafios contemporâneos de mobilidade. Persistem normas dos anos 70 que já não respondem ao modelo institucional decorrente da descentralização trazida pelo RJSPTP, nem aos requisitos de transparência e neutralidade necessários num mercado onde coexistem serviços regulares e serviços Expresso liberalizados, desde 2019.

O diagnóstico realizado revela que os principais constrangimentos estruturais são:

1. Integração vertical entre operadores de transporte e gestores de terminais, originando barreiras à

entrada, práticas discriminatórias, reserva de capacidade e decisões de acesso não fundamentadas;

2. Modelos de concessão antiquados ou indefinidos, frequentemente com duração ilimitada ou renovação automática, contrariando os princípios da concorrência e as boas práticas europeias;
3. Défice de transparência, com ausência de regulamentos de acesso, preços não publicitados, falta de informação atualizada sobre capacidade e inexistência de regras claras de alocação;
4. Assimetrias territoriais significativas, sobretudo nos territórios de baixa densidade, onde os terminais têm menor escala, menor nível de serviços e maior dependência dos serviços Expresso;



5. Insuficiência digital e ausência de sistemas integrados de informação, prejudicando o planeamento, a supervisão e a previsibilidade para operadores e passageiros;

6. Falta de uniformização de requisitos físicos, funcionais e de qualidade, gerando uma rede desigual, com condições de serviço diferenciados.

Comparativamente aos modelos europeus estudados, Portugal encontra-se atrasado na separação vertical entre a gestão dos terminais e a operação dos transportes, na padronização dos regulamentos, na digitalização e na existência de mecanismos regulatórios robustos. A experiência francesa, alemã e belga evidencia que a separação funcional e a regulação independente são pilares essenciais para garantir uma concorrência saudável e os direitos dos passageiros.

Face a este diagnóstico, conclui-se que é necessária uma reforma legal estruturante, assente em sete pilares fundamentais:

1. Revisão integral do regime jurídico dos terminais, substituindo o modelo dos anos 70 por um quadro atual e coerente, em articulação com o RJSPTP, com o Decreto-Lei n.º 140/2019, com o Regulamento n.º 3/2025 e considerando as boas práticas europeias;
2. Licenciamento obrigatório dos terminais e dos gestores, com requisitos mínimos de idoneidade, capacidade técnica e transparência;
3. Proibição progressiva da integração vertical, garantindo neutralidade efetiva e acesso equitativo a todos os operadores;
4. Regime de concessões transparente e alinhado com o CCP, com prazos limitados, concursos públicos obrigatórios e critérios objetivos de desempenho;
5. Criação de uma plataforma digital nacional, assegurando informação pública sobre regulamentos, preços, capacidade, acessibilidades e indicadores de qualidade;

6. Normalização técnica e funcional dos terminais, com requisitos mínimos diferenciados por tipologia e alinhados com as melhores práticas internacionais;

7. Reforço das competências de supervisão da AMT, garantindo mecanismos eficazes de controlo, reporte obrigatório, sanções proporcionais e avaliação contínua do impacto regulatório.

A implementação destes pilares permitirá promover um melhor enquadramento legal e regulatório, que crie as condições para um sistema de terminais rodoviários mais eficiente, atual, transparente e sustentável, capaz de responder às necessidades de mobilidade das populações, apoiar a competitividade económica e reforçar a coesão territorial.

Em síntese, o presente estudo demonstra que a reforma do regime jurídico dos terminais rodoviários não é apenas necessária, mas urgente, constituindo um requisito essencial para promover uma concorrência efetiva, qualidade de serviço, integração multimodal e um verdadeiro ecossistema de mobilidade inclusivo, eficiente e sustentável.

10.

RECOMENDAÇÕES



10. RECOMENDAÇÕES

Para promover um melhor enquadramento legal e regulatório, que crie as condições para um sistema de terminais rodoviários mais eficiente, atual, transparente e sustentável, capaz de responder às necessidades de mobilidade das populações, apoiar a competitividade económica e reforçar a coesão territorial, construção e o exercício da atividade de gestão e exploração dos terminais rodoviários de passageiros devem obedecer aos seguintes pressupostos:

- Observância das regras de planeamento e gestão urbanística e da mobilidade;
- Garantia de acessibilidade física e digital;
- Qualidade dos serviços prestados e da utilização da infraestrutura;
- Sustentabilidade económica, ambiental, social e territorial;
- Garantia de segurança rodoviária e das instalações;
- Garantia da independência, transparência, concorrência e equidade de acesso.

Deve ainda ser melhor considerada a importância do planeamento, com a obrigatoriedade de integração de terminais em planos de mobilidade urbana sustentável, com análise específica da sua articulação com todos os serviços de transporte de passageiros, incluindo serviços locais, regionais, de longo curso e internacionais.

Considerando estes pressupostos, resultam da análise efetuada à realidade nacional e do estudo comparativo internacional, a identificação de oportunidades de melhoria face à situação atual, que passam a descrever-se.

Quanto à **classificação e definição das infraestruturas** foi notória a dispersão da terminologia

e do significado em diferentes documentos, a nível nacional e internacional, (cf. Capítulo 3), o que leva à necessidade de uma clarificação que possa ser utilizada inequivocamente quando se referem os terminais rodoviários de passageiros e que possa ser utilizada de futuro de forma transversal.

Assim recomenda-se que estas infraestruturas possam ser classificadas de acordo com 5 parâmetros: a existência ou não de modos de elevada capacidade⁴⁴, a média de passageiros por dia, a capacidade instalada sobre o número de chegadas e partidas diárias, o número de cais e a área coberta construída.

Quanto à existência ou não de modos pesados, estas infraestruturas devem ser consideradas como **interfaces ou terminais**, respetivamente.

Propõe-se a seguinte classificação (ver também exemplo apresentado no Anexo I):

I – Terminal Rodoviário de Tipologia "A" ou Interface, quando:

- Proporciona intermodalidade complexa com outros modos de elevada capacidade de transporte, como o ferroviário, o aéreo, o fluvial, o metro ou o metro bus, por via da infraestrutura e via pública;

II – Terminal Rodoviário de Tipologia "B", quando:

- Proporciona intermodalidade com outros modos que não os supramencionados, como o automóvel privado, o modo pedonal, a micro mobilidade;
- A capacidade instalada sobre o número de chegadas e partidas diárias for igual ou superior a ...;
- A média de passageiros por dia for igual ou superior a ...;

⁴⁴ Para este efeito, consideram-se como modos de elevada capacidade os de maior capacidade de transporte de passageiros, como o ferroviário pesado e ligeiro, o aéreo, o marítimo e o fluvial e meios com corredor dedicado.

- O número de cais for igual ou superior a ...;
- A área coberta construída for igual ou superior a ... metros quadrados.

III - Terminal Rodoviário de Tipologia "C", quando:

- Proporciona intermodalidade com outros modos que não os supramencionados, como o automóvel privado, o modo pedonal, a micro mobilidade;
- A capacidade instalada sobre o número de chegadas e partidas diárias for inferior a ...;
- A média de passageiros por dia for inferior a ...;
- O número de cais for inferior a ...;
- A área coberta construída for inferior a ...;

IV - Terminal Rodoviário de Tipologia "D", quando:

- Abrange apenas serviços regulares;

V – Paragem de autocarro, quando:

- *Qualquer ponto distinto de um terminal em que, de acordo com o percurso determinado, está prevista a paragem de um serviço regular para o embarque e desembarque de passageiros (cf. Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011 e Regulamento n.º 3/2025).*

Para cada tipologia corresponderá um conjunto determinado de requisitos mínimos associados, entre outros, aos serviços prestados ao utente, à operação de transporte, bem como ao modelo de gestão.

Para melhor definir as características das tipologias de terminais propõe-se que seja efetuado um levantamento exaustivo destas características a nível nacional e concretizar um registo nacional de terminais funcional e atualizado, considerando a informação proposta no Anexo II, e que

posteriormente possa vir a integrar uma futura proposta legislativa.

Quanto às **características dos terminais**, estes devem ter condições adequadas de segurança, comodidade, informação ao público e articulação funcional com outros modos e serviços de transporte, reconhecendo-se, contudo, que essas condições podem apresentar níveis diferenciados em função da tipologia, dimensão e contexto territorial da infraestrutura, os quais devem ser claramente identificados e tornados públicos, conforme descrito no Regulamento n.º 3/2025.

No entanto, de forma transversal, deverá ser reforçada a necessidade de existência de regulamento, que cumpra o exigido no atual Regulamento n.º 3/2025, a respetiva publicação online, especialmente a informação sobre os preços/taxas das infraestruturas.

Recomenda-se ainda que este regulamento possa ter uma estrutura comum e transversal elaborada pela AMT.

Quanto à **gestão do terminal**, considera-se um serviço público que poderá ser exercido por entidades públicas ou privadas, deve, no entanto, definir-se que:

- deve ser uma entidade com identidade fiscal distinta de quaisquer operadores que prestem serviço público de transporte de passageiros, independentemente de operarem ou não naquela infraestrutura (separação vertical);
- sendo possível dispensar a separação vertical, após consulta pública, no caso dos terminais de tipologia C e D;
- deve existir um gestor nominal responsável por cada infraestrutura;
- deve ser mantido, para cada terminal, um registo de informação atualizado;

Quanto à **separação vertical** explicita-se:

- proibição expressa, como regra geral, da gestão de interfaces por entidades verticalmente integradas com operadores de transporte;

- estabelecimento de um regime transitório para situações existentes, com imposição de medidas de mitigação e prazos claros de conformação
- consequências da integração vertical, sem prejuízo do princípio geral de proibição ou mitigação da integração vertical, nos casos em que se verifique ou subsista integração vertical entre o gestor do terminal/interface e operadores de transporte, aplicam-se cumulativamente as seguintes consequências jurídicas:
 - a concessão ou título de gestão não pode ser renovado;
 - o gestor fica sujeito a obrigação de separação funcional imediata, incluindo separação organizacional, decisória e contabilística;
 - a AMT pode impor medidas corretivas estruturais, designadamente:
 - cessão da gestão a entidade independente;
 - imposição de mecanismos reforçados de neutralidade e acesso.
- interdição de subconcessão, sem autorização, de forma a verificar-se se a subconcessionária cumpre os mesmos requisitos;
- fundamentação obrigatória das tarifas de acesso ao terminal, com base em dados contabilísticos e sujeita aos princípios definidos pelo regulador;
- sujeição das peças do procedimento a parecer prévio da AMT, conforme alínea b) do n.º 2 do art.º 34º Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

Quanto ao **acesso à atividade de gestão de terminais**, recomenda-se estabelecer um regime autónomo de acesso à atividade de gestão de terminais, distinguindo claramente esta **atividade de gestão do terminal da atividade de operação de transporte**, proibindo ou mitigando de forma efetiva modelos de integração vertical suscetíveis de gerar restrições à concorrência, incluindo:

- definição de requisitos mínimos;
- imposição de separação funcional e contabilística entre gestão do interface e operação de transporte, de acordo com a tipologia do terminal;
- sujeição à comunicação à autoridade competente;
- verificação, a todo o tempo, do cumprimento dos requisitos e possibilidade de cessação ou suspensão da atividade, em caso de incumprimento, nos termos legal ou contratualmente aplicáveis.

Consagra-se a regra da atribuição da **gestão por via de procedimento concursal**, nos termos do Código dos Contratos Públicos:

- regra geral de atribuição por concurso público no caso de terminais de propriedade pública;
- de forma fundamentada, o detentor público da infraestrutura pode manter gestão pública, fundamentando com análise custo-benefício;
- definição de prazos máximos das concessões, em função do objeto e do investimento;
- proibição de renovações automáticas;
- clarificação do papel das autoridades de transporte enquanto concedentes;

Importa reforçar os princípios da transparência, da fundamentação das decisões e do controlo regulatório, garantindo prazos máximos de decisão, deveres de publicitação de regulamentos, tarifários e critérios de alocação de capacidade, bem como mecanismos céleres de recurso para a AMT.

E estabelecer que a autorização, concurso, atribuição ou modificação relevante de serviços de transporte público de passageiros, incluindo os serviços sujeitos a OSP, serviços Expressos ou internacionais, não pode ser emitida ou concluída sem **verificação prévia da capacidade disponível** no terminal.

No licenciamento da infraestrutura, da responsabilidade das autoridades competentes, deve ser assegurada a aptidão do terminal para a sua utilização, em termos de qualidade, segurança e operacionalidade, sem prejuízo de outros requisitos legalmente aplicáveis. As autoridades de transportes, quando sejam entidades distintas das autoridades competentes para o licenciamento da infraestrutura, devem, no âmbito das suas competências, pronunciar-se sobre a adequabilidade da mesma para o cumprimento dos objetivos de promoção do transporte público, tendo em conta o planeamento territorial existente.

Relativamente aos requisitos para os terminais, recomenda-se que estes sejam divididos em requisitos transversais, aplicáveis a qualquer tipologia de terminais, e requisitos específicos, que dependem da tipologia dos terminais.

Entre os requisitos transversais, encontra-se a necessidade de existência de uma entidade gestora que seja responsável pelo adequado funcionamento do terminal, adaptado à complexidade à sua escala, bem como a existência obrigatória de um regulamento adequado à tipologia. São ainda requisitos transversais o cumprimento das normas de acessibilidade, áreas de espera, a iluminação, a informação, a segurança e outras. Relativamente aos requisitos específicos, estes estão adaptados, como se recomenda, à tipologia do terminal, associada à sua utilização. Especificamente, recomendam-se requisitos adaptados no que esse refere à existência de bilheteiras e máquinas automáticas, balcões de informação e sistemas digitais, instalações sanitárias, salas de espera e de apoio, parques de estacionamento e outros.

Devem, obviamente, garantir a existência de todos os licenciamentos necessários a uma infraestrutura pública para estes serviços, tal como previsto na lei. Por exemplo, o licenciamento urbanístico, o cumprimento das regras de segurança contra incêndios em edifícios (SCIE), etc.

Uma proposta para Requisitos transversais e Requisitos específicos, encontra-se no Anexo III.

Quanto às tarifas, estas devem seguir o disposto na legislação em vigor, reforçando-se que os critérios de formação devem ser comunicados previamente à AMT, para validação, quanto à sua fundamentação, proporcionalidade e equidade, incluindo seguros.

Quanto às obrigações específicas em matéria de informação exige-se do gestor do terminal um reporte periódico, com interoperabilidade digital, que assegure a existência de bases de dados públicas e atualizadas, em articulação com o IMT, autoridades de transporte e a AMT, tal como referido anteriormente, relativamente ao registo nacional de terminais, incluindo:

- sujeição a obrigação de informação periódica e atual da gestão da infraestrutura, à semelhança dos operadores OSP;
- obrigação de comunicação completa da caracterização do terminal para inserção em mapa e informação pública;
- colaboração obrigatória de entidades públicas, incluindo autarquias, e privadas no mapeamento e geolocalização das infraestruturas;
- obrigatoriedade de transmissão da informação para o relatório anual do mercado elaborado pela AMT, previsto no Regulamento n.º 3/2025;
- acesso do regulador e das entidades competentes a plataformas de gestão de interfaces;
- classificação de terminais segundo critérios objetivos, como a existência ou não de modos pesados, a capacidade instalada sobre o número de chegadas e partidas diárias, a média de passageiros por dia, o número de cais e a área coberta construída;
- qualquer modificação tarifária ou operacional dos serviços do terminal, em caso de alteração.

Para além da periodicidade regular, a estipular, o registo deve ser atualizado, perante a existência de qualquer alteração dos dados fornecidos.

Estabelecer a necessidade de assegurar o pleno cumprimento do regime jurídico aplicável em matéria de acessibilidades, nos termos do Regulamento (UE) n.º 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, e do Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto, que aprova o regime da acessibilidade aos edifícios e estabelecimentos que recebem público, à via pública e aos edifícios habitacionais, preferencialmente com articulação entre entidades públicas e privadas, promovendo práticas uniformizadas e coerentes na implementação de soluções acessíveis em todo o território.

Quanto às alternativas viáveis, tendo em conta o descrito na alínea c) do n.º 1 do art.º 12º do Decreto-Lei n.º 140/2019 de 18 de setembro, recomenda-se que:

- O município seja responsável pela indicação de alternativas viáveis, em prazo determinado;
- Nas alternativas viáveis indicadas sejam garantidas condições idênticas de conforto e segurança para os passageiros, de acordo com as características do local e em cumprimento da legislação aplicável;
- As alternativas viáveis são classificáveis nas tipologias referidas, que acordo com as suas características, devendo cumprir os requisitos correspondentes;
- Caso não exista alternativa viável, possam ser utilizados, pontualmente e por tempo limitado, locais de estacionamento, desde que garantidas as condições mínimas de conforto e segurança para os passageiros;
- Estas últimas alternativas sejam limitadas temporalmente e seja simultaneamente avaliada a substituição por uma solução definitiva.

Quanto ao regime contraordenacional, este deve ser dissuasor, considerando:

- tipificação das contraordenações;

- classificação da gravidade;
- medidas cautelares, coimas e sanções acessórias proporcionais à gravidade das contraordenações;
- agravamento da moldura contraordenacional atualmente aplicada;
- aplicação do regime, com as devidas adaptações, a entidades públicas, incluindo autarquias;
- obrigatoriedade de colaboração das autarquias e demais entidades na deteção de infrações e instrução de procedimentos;
- estabelecer que constituem, designadamente, infrações sancionáveis o incumprimento das regras relativas a:
 - critérios objetivos, transparentes e hierarquizados de alocação de capacidade;
 - mecanismos de gestão de congestionamento;
 - obrigação de declaração formal de “terminal congestionado”, quando aplicável;
 - dever de cooperação com as autoridades de transportes para a criação de soluções estruturais e duradouras.

Face às recomendações acima expostas e à evolução do quadro legislativo, regulatório e concorrencial do serviço público de transporte rodoviário de passageiros, considera-se essencial a revisão do atual regime jurídico aplicável à gestão de terminais rodoviários de passageiros, em anexo (Anexo IV e V).

A proposta do novo regime deve rever os diplomas estruturantes atualmente em vigor nesta matéria, que se encontram desajustados da realidade atual e ser aplicável a todos os terminais, utilizados por serviços de transporte público rodoviário de passageiros, independentemente da sua titularidade, pública ou privada, tipologia, dimensão e localização. Deve garantir o cumprimento dos princípios de acesso equitativo, de transparência, de neutralidade e de não discriminação.

Recomenda-se assim a alteração do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, para retirar deste regime as normas referentes aos terminais, mantendo em vigor as normas referentes às condições de acesso e de exploração do serviço público de transporte de passageiros expresso.

Esse novo diploma inclui os princípios, deveres e obrigações estruturantes previstos no Regulamento n.º 3/2025 da AMT, remetendo para regulamentação da AMT a definição dos conteúdos mínimos operacionais dos regulamentos internos de acesso e utilização.

O novo diploma deve estabelecer um regime transitório, sem prejuízo de outros prazos que venham a ser fixados, incluindo um período para:

- implementação da separação contabilística;
- adaptação dos regulamentos de acesso e utilização;
- comunicação de informação à AMT e ao IMT;
 - caracterização completa dos terminais;
 - identificação das entidades gestora e proprietária;
 - indicação dos títulos jurídicos que conferem o direito de gestão da infraestrutura.

A aprovação deste novo regime jurídico constitui condição essencial para assegurar a neutralidade concorrencial da gestão das infraestruturas, a eficiência do sistema de mobilidade, a proteção dos direitos dos passageiros e o regular funcionamento da concorrência nos mercados do transporte rodoviário de passageiros.

O processo de elaboração de um novo enquadramento legal deverá sustentar-se numa clara definição da tipologia dos terminais nacionais, pelo que deverá ser assegurada a caracterização de todos os terminais a nível nacional.

11.

ANEXOS



11. ANEXOS

Anexo I – Exemplo de classificação de tipologias de terminais

Considerando que a AMT presentemente só tem acesso aos números dos serviços Expresso, o que não é suficiente para tipificar todos os terminais, tomamos como referência para o exemplo de classificação que se segue os números de que dispomos.

Tipologia de terminal	Condição para definição da tipologia	Limites
A – Interface	Existência ou não de modos elevada capacidade	Sim
B	Existência ou não de modos de elevada capacidade	Não
	Capacidade instalada sobre o número de chegadas e partidas diárias	?
	Média de passageiros anual	≥50.000
	Número de cais e a área coberta construída	≥20
C	Existência ou não de modos elevada capacidade	Não
	Capacidade instalada sobre o número de chegadas e partidas diárias	?
	Média de passageiros anual	< 50.000
	Número de cais e a área coberta construída	< 20
D	Apenas com serviços regulares	-

Para cada tipologia corresponderá uma exigência ao nível do gestor de infraestrutura e um conjunto mínimo de serviços associados, entre outros, os serviços prestados ao utente e à operação de transporte

Tipologia de terminais	Gestor de infraestrutura	Regulamento	Separação vertical	Requisitos
A – Interface	Um gestor exclusivo (entidade)	Obrigatório	Obrigatória	Ver tabela resumo no Anexo III
B	Um gestor exclusivo (entidade)	Obrigatório	Obrigatória	
C	O gestor pode gerir um aglomerado de terminais	Obrigatório	Preferencialmente	
D	N.A.	Obrigatório	Preferencialmente	



Anexo II – Exemplo de ficha de registo

1. Identificação da infraestrutura

Designação da infraestrutura	
Endereço	
Coordenadas geográficas	
Tipologia terminal	
Página da internet da infraestrutura	

2. Identificação da infraestrutura

Identificação do proprietário	
Número de identificação fiscal	
Morada/sede	
Contactos	

3. Gestão da Infraestrutura

Identificação do gestor	
Número de identificação fiscal	
Morada/sede	
Contactos	
No caso de o gestor não ser o proprietário da infraestrutura, identificar qual o regime jurídico da exploração/gestão da infraestrutura	
Link URL da publicação do regulamento de acesso e utilização da infraestrutura	

4. Identificação da infraestrutura

Número de lugares de embarque/desembarque: <ul style="list-style-type: none">• para o desembarque de passageiros• para embarque de passageiros• dedicados ao controlo de tráfego ou estacionamento	
A infraestrutura é acessível a pessoas com mobilidade condicionada? Em que termos?	
Localização dentro do concelho: A instalação está localizada no centro da cidade/vila ou na periferia?	



A instalação está localizada num entroncamento rodoviário ou numa via de acesso a uma autoestrada de via dupla, ou nas suas imediações?	
A instalação faz parte de um centro de transportes intermodal?	
Se aplicável, especifique a que modalidade de transporte se liga: <ul style="list-style-type: none">• Ferroviário• Aéreo• Marítimo• Fluvial Urbano (se sim, qual o tipo? metro, autocarro, elétrico)	
A instalação é acessível 24 horas por dia, 7 dias por semana? Caso contrário, quais são as opções?	
Existem trabalhadores presentes no local (do gestor ou de terceiros)? Em caso afirmativo, durante que período é garantida essa presença?	
Identificação dos serviços oferecidos aos passageiros: <ul style="list-style-type: none">• Informação aos clientes• Bilheteira• Sala de espera• Instalações sanitárias• Guarda bagagem (em caso afirmativo, horário de funcionamento)• Restaurante ou bar• Máquina de venda automática• Wi-Fi• Informação em tempo real• Transporte público a menos de 100 metros Outros serviços (se sim, quais?)	
Serviços oferecidos aos operadores de transportes <ul style="list-style-type: none">• Área de descanso para motoristas• Lavagem de autocarros• Instalações sanitárias• Manutenção básica• Postos de abastecimento• Postos de carregamento de veículos elétricos Outros serviços (se existirem, quais?)	



5. 5. Características que determinam a regulamentação do terminal

O terminal é utilizado para a prestação do serviço público de transportes de passageiros? Quais?	
O acesso ao terminal é gratuito? Em caso negativo, identificar o preçário aplicável	
Capacidade do terminal	
O acesso à instalação é permitido sem reserva a qualquer Operador?	
Como é feita a seriação dos pedidos de acesso ao terminal?	
Como é feita a repartição da capacidade do terminal?	
Operadores de transporte que se encontram a utilizar a infraestrutura	
Pedidos de acesso recusados por falta de capacidade	

Anexo III – Requisitos dos Terminais

Tabela 13 – Tabela resumo com recomendações propostas para os Requisitos dos Terminais

Requisitos	Tipologia			
	A	B	C	D
Gestor do Terminal	X	X	X	X
Regulamento do terminal	X	X	X	X
Condições de acessibilidade para as pessoas com necessidades especiais (DL n.º 163/2006)	X	X	X	X
Áreas de espera cobertas, com proteção contra chuva e vento, e assentos em número adequado ao fluxo médio de passageiros e ao tempo de espera do autocarro	X	X	X	X
Iluminação adequada em áreas interiores, nas zonas de cais e nos acesso pedonais	X	X	X	X
Segurança e evacuação (saídas de emergência, alarmes e equipamentos) de acordo com a legislação aplicável	X	X	X	X
sinalética direcional, mapas e plantas do terminal;	X	X	X	X
Posto de primeiros socorros	X	X	X	X
Software de gestão e planeamento para gerir a disponibilidade de um terminal	X	X	X	X
instalações sanitárias	Obrigatórias. Dimensionadas à procura		Obrigatórias, podendo ser partilhadas com sistemas adjacentes	Não obrigatórias, mas recomendável acesso próximos (instalações sanitárias públicas, serviços comerciais em parceria, etc..)
Salas de espera cobertas e climatizadas	Salas de espera internas, cobertas e climatizadas		Recomendadas salas cobertas (climatizadas ou com condições térmicas aceitáveis) ou abrigos cobertos de boa qualidade, com proteção contra intempéries	Abrigos simples, garantindo proteção mínima contra a chuva e o vento



Requisitos	Tipologia			
	A	B	C	D
bilheteiras ou máquinas automáticas	Bilheteiras físicas e máquinas automáticas		Máquinas automáticas ou ponto de venda associado	Máquinas automáticas ou ponto de venda associado (por exemplo: em equipamento municipal ou comercial)
Sinalização e informação ao público claras, legíveis, visíveis, em tempo real e coerentes sobre horários, itinerários e destinos utilização de pictogramas e sistemas de orientação normalizados; informação acessível em situação normal e em situação de emergência.	Com painéis visuais, digitais e informação sonora		Com painéis visuais ou digitais e informação sonora	Com painéis visuais ou digitais
balcões de informação e sistemas digitais	Balcão de informação presencial Sistemas digitais de informação (painéis dinâmicos, ecrãs)	Balcão de informação presencial Sistemas digitais de informação (painéis dinâmicos, ecrãs)	Informação estática clara em local visível, complementada por sistemas digitais dos operadores sempre que possível.	Informação estática clara em local visível, complementada por sistemas digitais dos operadores sempre que possível.
Interoperabilidade de dados com a AMT	Interoperabilidade de dados com a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) e outras entidades	Recomendada a partilha de dados operacionais essenciais e de qualidade de serviço	Integração mínima ao nível de informação de horários e estado do serviço	
Serviços de apoio (bagagens, cacifos)	Sobretudo quando existam serviços de média/longa distância	Opcionais, dependendo da procura		Não obrigatórios
Parque de estacionamento	Parque de estacionamento para passageiros, praça de táxis, áreas de tomada e largada (kiss & ride)		Praça de Táxis e Áreas de tomada e largada (kiss & ride)	Praça de Táxis
Serviços de restauração e máquinas de comida e bebida	Serviços de restauração (cafés, snack bars) e/ou máquinas de venda automática de comida e bebida	Serviços de restauração ou máquinas de comida e bebida,	Preferencialmente máquinas de venda quando a permanência dos passageiros for significativa	Não obrigatório



Requisitos	Tipologia			
	A	B	C	D
Sistemas CCTV	Sistemas CCTV recomendados como boa prática, particularmente em zonas de cais, acessos e áreas de espera		Avaliação caso a caso	

Recomendação proposta para o quadro de indicadores de qualidade

A partir destes requisitos, recomenda-se que cada entidade gestora do terminal disponibilize um conjunto de indicadores objetivos e mensuráveis, periodicamente,, por exemplo: se que cada entidade gestora do terminal

Informação ao passageiro

- Percentagem de serviços com informação em tempo real, quando aplicável;
- Tempo médio de atualização da informação em caso de perturbação;
- Resultados de auditorias à clareza e legibilidade da sinalização.

Acessibilidade

- Grau de conformidade com o DL n.º 163/2006;
- Percentagem de cais acessíveis a pessoas com mobilidade reduzida;
- Existência de percursos acessíveis contínuos no interior do terminal.

Conforto e serviços

- Percentagem de lugares sentados por passageiro em hora de ponta;
- Frequência de limpeza e resultados de inspeções;
- Disponibilidade e qualidade das instalações sanitárias;
- Existência e qualidade dos abrigos/salas de espera.

Segurança e perceção de segurança

- Número de incidentes de segurança (safety e security) reportados;
- Existência e funcionamento de sistemas de vigilância (quando aplicável);
- Nível de iluminação em zonas críticas;
- Resultados de inquéritos sobre sentimento de segurança.



PROJETO DE LEI DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA

Autoriza o Governo a legislar sobre terminais rodoviários, a criar requisitos que regulam o acesso à atividade de gestor de terminais e a criar um regime contraordenacional específico para esta atividade, com moldura da coima e sanções acessórias diferenciadas.

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea d) do artigo 161.º da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei concede ao Governo autorização legislativa para:

- a) Criar atividade de gestor de terminais e os requisitos que regulam o acesso à mesma;
- b) Adotar molduras da coima diferentes do regime geral das contraordenações, aprovado pelo Decreto-lei n.º 433/82, de 27 de outubro, na última redação que lhe foi dada;
- c) Prever prazos mais extensos para as sanções acessórias, do que os prazos previstos no Decreto-lei n.º 433/82, de 27 de outubro, na última redação que lhe foi dada;
- d) Criar medidas cautelares específicas para as contraordenações tipificadas no regime jurídico aplicável aos terminais rodoviários de transporte público de passageiros, como infraestruturas essenciais ao funcionamento do sistema de mobilidade e transportes.

Artigo 2.º

Sentido e extensão

A autorização legislativa referida no artigo anterior é concedida com o seguinte sentido e extensão:

- a) São requisitos do acesso à atividade de gestão de terminais os seguintes:
 - i) Ter a situação contributiva regularizada perante a Autoridade Tributária e a Segurança Social;
 - ii) Ter a idoneidade necessária ao exercício da atividade;
 - iii) Deter capacidade técnica e organizativa adequada à gestão de infraestruturas de transporte;
 - iv) Não se encontrar em nenhuma das situações previstas no artigo 55.º do Código dos Contratos Públicos (CPP);



- v) Não ter conflitos de interesse suscetíveis de comprometer a neutralidade da gestão, como sejam relações de grupo e participações sociais, nos termos do Código das Sociedades Comerciais (CSC), com operadores de serviços de transporte público de passageiros;
 - vi) Cumprir as exigências de separação funcional, contabilística e informacional previstas no presente diploma;
- b) Determinar que são contraordenações muito graves puníveis com coima de € 5.000 a € 250.000, consoante se trate de pessoas singulares ou coletivas, as seguintes:
- i) Funcionamento de terminal sem licença válida;
 - ii) Exercício da gestão de terminal sem possuir um ou alguns dos requisitos previstos;
 - iii) Não cumprimento permanente dos requisitos de acesso atividade, exercendo a atividade sem licença válida;
 - iv) Violação de deveres de neutralidade;
 - v) Violação das regras de separação funcional, contabilística ou informacional;
 - vi) Ausência de regulamento de gestão do terminal ou falta de publicitação;
 - vii) Recusa de acesso fora dos casos legalmente admissíveis.
- c) Determinar que são contraordenações graves puníveis com coima de € 2.500 a 90.000, consoante se trate de pessoas singulares ou coletivas, as seguintes:
- i) Ausência de decisão do gestor no prazo previsto;
 - ii) Não cumprimento de obrigações relativas a programação e repartição da capacidade;
 - iii) Ausência de declaração de terminal congestionado ou saturado;
 - iv) Não cumprimento de obrigações relativas a preços ou da capacidade, em infração ao disposto, respetivamente;
 - v) Incumprimento dos deveres de reporte e comunicação;
- d) Determinar que são contraordenações leves puníveis com coima de € 2.000 a 50.000, consoante se trate de pessoas singulares ou coletivas, as seguintes:
- i) Omissão de definição e implementação indicadores de qualidade e desempenho;
 - ii) Não cumprimento de obrigações relativas a alternativas viáveis.
- e) Determinar que quando se trate de infrações muito graves que afetem de forma significativa a concorrência, a neutralidade do acesso ao terminal ou o funcionamento do mercado, a coima aplicável às pessoas coletivas pode ser fixada até 10% do volume de negócios total, pelo número de trabalhadores que integrem a empresa infratora, não podendo, no caso de pessoas singulares exceder 10%. do respetivo



- rendimento do trabalho, incluindo rendimento empresarial e profissional, bruto anual, no último ano completo em que se tenha verificado a prática proibida;
- f) Estabelecer que as sanções acessórias de suspensão da atividade de gestão de terminal, encerramento, provisório ou definitivo, dos terminais e privação do direito a apoios públicos ou apoios de fundos europeus podem ter um prazo máximo de 3 anos;
 - g) Estabelecer como medidas cautelares as seguintes:
 - i) Notificação do arguido para cessar as atividades desenvolvidas;
 - ii) Suspensão da atividade ou de alguma das atividades ou funções exercidas pelo arguido;
 - iii) Encerramento preventivo, total ou parcial, do terminal;
 - iv) Apreensão de equipamentos destinados ou que estavam destinados a servir a prática da contraordenação;
 - v) Privação do direito de participar em procedimentos de formação de ou ainda em procedimentos destinados à atribuição de licenças ou alvarás, desde que a prática que constitui contraordenação punível com coima se tenha verificado durante ou por causa do procedimento relevante.
 - h) Determinar que as medidas cautelares podem vigorar, consoante os casos:
 - i) Até à sua revogação ou por decisão judicial;
 - ii) Até ao início do cumprimento de sanção acessória de efeito equivalente às medidas previstas no artigo anterior;
 - iii) Até à superveniência de decisão administrativa ou judicial que não condene o arguido às sanções acessórias previstas no artigo anterior, quando tenha sido decretada medida cautelar de efeito equivalente;
 - iv) Até à conclusão do prazo de instrução.
 - i) Estabelecer que quando seja determinada a suspensão total das atividades exercidas pelo arguido e este venha a ser condenado, no mesmo processo, em sanção acessória que consista em interdição do exercício das mesmas atividades ou funções, é descontado por inteiro no cumprimento da sanção acessória o tempo de duração da suspensão preventiva.

Artigo 3.º

Duração

A autorização concedida pela presente lei tem a duração de 180 dias.



PROPOSTA DE DECRETO-LEI AUTORIZADO

O regime jurídico aplicável aos terminais rodoviários de passageiros permanece, em larga medida, assente em diplomas das décadas de 70 e 80, concebidos para uma realidade institucional, concorrencial e tecnológica profundamente distinta da atual. A evolução do quadro jurídico nacional, em especial o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), o Decreto-Lei n.º 140/2019 e o Regulamento n.º 3/2025 da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), revelou a insuficiência do regime vigente e a necessidade de uma disciplina legal autónoma, coerente e sistemática para estas infraestruturas.

A ação regulatória da AMT, evidenciou que o enquadramento jurídico e funcional dos terminais rodoviários de passageiros em Portugal permanece desatualizado, fragmentado e insuficiente face à evolução do setor, à liberalização do serviço público de transporte de passageiros expresso, às exigências de concorrência e aos desafios contemporâneos de mobilidade.

Foram identificados diversos constrangimentos estruturais que condicionam o funcionamento dos terminais rodoviários de passageiros. Destaca-se, desde logo, a integração vertical entre operadores de serviço público de transporte e gestores de terminais, que tem originado barreiras à entrada, práticas discriminatórias, reserva de capacidade e decisões de recusa de acesso pouco fundamentadas. Acrescem modelos de concessão antiquados ou indefinidos, sem título habilitante, frequentemente com duração ilimitada ou renovação automática, em contradição com os princípios da concorrência e com as boas práticas europeias.

Verifica-se igualmente um défice de transparência, traduzido na ausência de regulamentos, na não publicitação de preços, na falta de informação atualizada sobre a capacidade disponível e na inexistência de regras claras de alocação. A estes fatores juntam-se assimetrias territoriais significativas, sobretudo em territórios de baixa densidade, bem como insuficiências ao nível da digitalização e da integração de sistemas de informação.

Por último, destaca-se a falta de uniformização de requisitos físicos, funcionais e de qualidade, que contribui para uma rede desigual e com níveis de serviço diferenciados.

Portugal não integrou, na legislação, a separação vertical entre a gestão dos terminais e a operação dos transportes, mas a experiência internacional evidencia que a separação funcional e a regulação independente são pilares essenciais para garantir uma concorrência saudável, assegurando os direitos dos passageiros. As recomendações da OCDE convergem no sentido da limitação da integração vertical, do reforço da neutralidade dos gestores, da sujeição da gestão delegada a procedimentos concorrenciais e da adoção de mecanismos regulatórios robustos e dissuasores.



Face a este diagnóstico, conclui-se que é necessária uma reforma legal estruturante, assente em oito pilares fundamentais. Em primeiro lugar, a revisão integral do regime jurídico dos terminais, substituindo o modelo da década de 70 por um quadro atual e coerente, articulado com o RJSPTP, com o Decreto-Lei n.º 140/2019, com o Regulamento n.º 3/2025 e com as boas práticas europeias.

Em segundo lugar, o licenciamento obrigatório dos terminais e das entidades gestoras, com requisitos mínimos de idoneidade, capacidade técnica e transparência.

Em terceiro lugar, a limitação progressiva da integração vertical, assegurando a neutralidade da gestão e o acesso equitativo de todos os operadores.

Em quarto lugar, a definição de um regime de concessões transparente e alinhado com o Código dos Contratos Públicos, com prazos limitados, procedimentos concorrenciais obrigatórios e critérios objetivos de desempenho.

Em quinto lugar, a criação de uma plataforma digital nacional que assegure a disponibilização pública de informação relevante.

Em sexto lugar, a normalização técnica e funcional dos terminais, com requisitos diferenciados por tipologia.

Em sétimo lugar, o reforço das competências de supervisão da AMT.

Por último, o reforço do carácter dissuasor das coimas, aproximando-o do regime da concorrência e das contraordenações económicas.

A implementação destes pilares permitirá promover um melhor enquadramento legal e regulatório, que crie as condições para um sistema de terminais rodoviários mais eficiente, atual, transparente e sustentável, capaz de responder às necessidades de mobilidade das populações, apoiar a competitividade económica e reforçar a coesão territorial.

Em síntese, a reforma do regime jurídico dos terminais rodoviários não é apenas necessária, mas urgente, constituindo um requisito essencial para promover uma concorrência efetiva, qualidade de serviço, integração multimodal e um verdadeiro ecossistema de mobilidade inclusivo, eficiente e sustentável.

Na concretização destes objetivos, a gestão e exploração dos terminais deve assentar em princípios de planeamento, acessibilidade, qualidade de serviço, sustentabilidade e neutralidade, assegurando a sua integração nos instrumentos de mobilidade e a articulação com os diferentes serviços de transporte.

O presente decreto-lei procede, assim, à revisão integral do regime jurídico aplicável aos terminais rodoviários de transporte público de passageiros, assegurando um quadro normativo atual, claro e compatível com o RJSPTP, com o Decreto-Lei n.º 140/2019, com o Regulamento n.º 3/2025 e com as melhores práticas europeias.

Foram ouvidos (ANMP, RA, etc)

Assim:



Ao abrigo da lei de autorização legislativa n.º xx/2026, de xx de xx de 2026 e nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição da República Portuguesa, o Governo decreta o seguinte:

CAPÍTULO I

Disposições gerais

Artigo 1.º

Objeto

1. O presente decreto-lei estabelece o regime jurídico aplicável aos terminais rodoviários de transporte público de passageiros, como infraestruturas essenciais ao funcionamento do sistema de mobilidade e transportes.
2. O presente diploma regula, especificamente, o seguinte:
 - a) Requisitos e licenciamento da infraestrutura e da atividade de gestão de terminais;
 - b) Neutralidade, independência do gestor e separação entre gestão e operação de transporte público de passageiros;
 - c) Regulamento de gestão do terminal;
 - d) Gestão e contratualização;
 - e) Acesso, utilização e repartição da capacidade;
 - f) Preços, tarifas e transparência económica;
 - g) Dados, reporte e digitalização;
 - h) Fiscalização e regime sancionatório.

Artigo 2.º

Âmbito de aplicação

1. O presente decreto-lei aplica-se a todos os terminais rodoviários utilizados por serviços de transporte público de passageiros, independentemente do regime de gestão ou de propriedade
2. O presente regime aplica-se às infraestruturas utilizadas por:
 - a) Serviços municipais, intermunicipais e inter-regionais de transporte público de passageiros;
 - b) Serviços de longa distância e serviços Expresso;
 - c) Serviços internacionais;
 - d) Outras operações de transporte público de passageiros que utilizem infraestrutura afetas a serviço público.

3. Para além das infraestruturas referidas no número anterior, o presente regime aplica-se, com as devidas adaptações:

- a) A terminais em espaço público não vedado, sempre que existam lugares afetos ao embarque, desembarque, paragem, estacionamento ou estacionamento de veículos de transporte público de passageiros;
- b) A terminais multimodais, sem prejuízo da legislação específica aplicável aos restantes modos de transporte.

Artigo 3.º

Definições

1 - Para efeitos do presente decreto-lei entende-se por:

- a) «Autoridades de transportes» as entidades públicas com atribuições e competências para a organização, planeamento e gestão do serviço público de transporte de passageiros e respetivas infraestruturas, nos termos do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho;
- b) «Alternativa viável», a infraestrutura funcionalmente comparável e apta a assegurar a realização do serviço com condições semelhantes às do terminal inicialmente solicitado e com salvaguarda da segurança dos passageiros;
- c) «Capacidade», o número máximo de veículos que um terminal pode acomodar, simultaneamente, num determinado período, com condições de segurança, mantendo um nível de operação eficiente e de qualidade do serviço.;
- d) «Gestor de terminal» é a entidade, pública ou privada, responsável pela gestão e funcionamento do terminal, incluindo a definição e aplicação das condições de acesso e utilização, a gestão da capacidade, a prestação de informação e o cumprimento das obrigações previstas no presente decreto-lei;
- e) «Integração vertical», a situação em que a entidade gestora do terminal se encontra, direta ou indiretamente, sob influência dominante de operador de serviço de transporte público de passageiros que utiliza a infraestrutura;
- f) “Registo Nacional de Terminais”, a plataforma digital pública, interoperável com plataformas do terminal ou do gestor do terminal, que disponibiliza os regulamentos de gestão do terminal, preços, capacidade instalada e disponível, em tempo real, horários e serviços, indicadores de qualidade, identificação das entidades proprietárias e gestoras e dados estatísticos essenciais;
- g) «Regulamento de gestão do terminal» é o conjunto de regras que disciplinam o acesso, a utilização e a gestão do terminal, incluindo as condições técnicas, operacionais e económicas, nos termos do presente decreto-lei;

- h) «Terminal rodoviário de transporte público de passageiros» ou «Terminal» é a infraestrutura dotada, pelo menos, de espaços afetos ao embarque e desembarque de passageiros, nos termos delimitados no regulamento de gestão, podendo incluir instalações de apoio, bilheteira, sala de espera, instalações para trabalhadores, sistemas de informação, estacionamento ou parqueamento onde ocorram paragens de veículos afetos a serviços públicos de transporte de passageiros e conexões entre serviços.

Artigo 4.º

Planeamento

1. Os terminais são integrados nos instrumentos de planeamento do território e da mobilidade aplicáveis, designadamente nos planos de mobilidade urbana municipais, metropolitanos ou intermunicipais de mobilidade e nos demais instrumentos de planeamento estratégico setorial.
2. A criação, realocação, expansão, requalificação ou alteração estrutural de um terminal atende, entre outros, ao seguinte:
 - a) Acessibilidade e inclusividade;
 - b) Diferenciação territorial, face às respetivas características, insuficiências e necessidades territoriais, demográficas, sociais e económicas;
 - c) Intermodalidade;
 - d) Impacto económico-financeiro;
 - e) Instrumentos de gestão territorial, da mobilidade e de outras atividades;
 - f) Políticas públicas em matéria de clima, energia, habitação, saúde pública e coesão territorial;
 - g) Redes e linhas de transporte público existentes e planeadas;
 - h) Sustentabilidade, integrando e equilibrando as dimensões ambientais, sociais, económicas, financeiras, territoriais, digitais e energéticas, na perspetiva dos utilizadores, dos fornecedores de serviços, gestores de infraestruturas, do território e da mobilidade e transportes e o interesse público coletivo, nacional e europeu.
3. Nos procedimentos referidos no número anterior é obrigatória a intervenção da autoridade de transportes territorialmente competente ou das autoridades de transportes contíguas, em cujo território estas infraestruturas impactem.

CAPÍTULO II

Requisitos e licenciamento da infraestrutura e da atividade de gestão de terminais Seção I

Tipologia

Artigo 5.º

Tipologia de terminais

1. Um terminal rodoviário de transporte público de passageiros pode assumir uma das seguintes tipologias:
 - a) Terminal Rodoviário de Tipologia "A" ou Interface, quando proporciona intermodalidade complexa com outros modos de elevada capacidade de transporte, como o ferroviário, o aéreo, o fluvial, o metropolitano ou o metro-bus, por via da infraestrutura e via pública;
 - b) Terminal Rodoviário de Tipologia "B", quando proporciona intermodalidade com outros modos que não os referidos na alínea a), como o automóvel privado, o modo pedonal, a micromobilidade e quando a média anual de passageiros for igual ou superior a 50.000 (cinquenta mil) ou a capacidade instalada, em número de cais, for igual ou superior a 20 (vinte);
 - c) Terminal Rodoviário de Tipologia "C", quando proporciona intermodalidade com outros modos que não os referidos na alínea a), como o automóvel privado, o modo pedonal, a micromobilidade e quando a média anual de passageiros for inferior a 50.000 (cinquenta mil) ou a capacidade instalada em número de cais for inferior a 20 (vinte);
 - d) Terminal Rodoviário de Tipologia "D", quando abrange apenas serviços regulares e locais de passageiros, titulados por autoridades de transportes.
2. Nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, as autarquias locais são competentes para o licenciamento de ocupação e estacionamento em vias públicas, quanto às situações previstas na alínea a) do n.º 3 do artigo 2.º.

Artigo 6.º

Gestor de terminal

1. A atividade de gestão de terminais é exercida pela entidade pública ou privada que gere as referidas infraestruturas.
2. O gestor define e aplica as condições de acesso e de utilização, garante as condições de segurança, aprova a programação e repartição da capacidade, através do estabelecimento dos horários e escalas, é responsável pela informação ao público e às entidades competentes através de reporte periódico e pela elaboração e aplicação dos tarifários.



3. A especificação técnica das condições de gestão é definida por Regulamento da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), no âmbito das suas competências.

Secção I

Requisitos técnicos, funcionais e qualidade de serviço

Artigo 7.º

Requisitos dos terminais

1. Os terminais satisfazem requisitos gerais de:
 - a) Acessibilidade universal;
 - b) Segurança física e operacional;
 - c) Informação ao público;
 - d) Proteção climática e conforto básico;
 - e) Higiene e manutenção;
 - f) Condições de receção de passageiros;
 - g) Condições de operação dos serviços.
2. Os requisitos específicos referentes às tipologias de terminais referidas no artigo 5.º são definidos por Regulamento da AMT.
3. O Regulamento a que se refere o número anterior estabelece os requisitos referentes às seguintes condições:
 - a) Zona de espera;
 - b) Instalações sanitárias;
 - c) Bilhética e venda de títulos;
 - d) Sistemas de informação ao público em tempo real;
 - e) Equipamentos para operadores;
 - f) Cais de embarque/desembarque de passageiros;
 - g) Infraestruturas de apoio a motoristas;
 - h) Vigilância e segurança.



Artigo 8.º

Acessibilidade universal

1. A acessibilidade constitui requisito obrigatório, devendo estar presente no projeto, na exploração e na adaptação progressiva dos terminais.
2. São garantidas as condições de acessibilidade para as pessoas com necessidades especiais estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 163/2006, na sua redação atual, e pelo Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.

Artigo 9.º

Integração intermodal

1. Os terminais promovem a intermodalidade, designadamente com serviço público de transporte individual, ferroviária pesada ou ligeira, fluvial, serviços de mobilidade suave e/ou partilhados e estacionamento de apoio, sempre que adequado à escala, localização e necessidades da infraestrutura.
2. Nas interfaces multimodais é assegurada a coordenação funcional com os demais modos e sistemas de informação interoperáveis.

Artigo 10.º

Mobilidade suave e transição energética

Sempre que possível e adequado em função da tipologia, os terminais dispõem de:

- a) Estacionamento e apoio à mobilidade suave e partilhada;
- b) Pontos de carregamento para veículos de baixas emissões;
- c) Soluções de eficiência energética e redução de emissões.

Artigo 11.º

Indicadores de qualidade

1. Os terminais estão sujeitos a indicadores de qualidade e desempenho, a definir no Regulamento a que se refere o n.º 2 do artigo 7.º, designadamente nos domínios:
 - a) Informação ao passageiro;
 - b) Condições de receção e conforto;
 - c) Acessibilidade;
 - d) Segurança e sentimento de segurança (*security e safety*);



- e) Integração modal e operacional;
 - f) Limpeza e manutenção;
 - g) Gestão da capacidade e dos fluxos.
2. Os indicadores variam por tipologia de terminal e são fixados no Regulamento referido no número anterior.

Secção II

Licenciamento do terminal

Artigo 12.º

Licenciamento do terminal

1. Um terminal rodoviário afeto ao serviço público de transporte de passageiros depende de licença emitida pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT, I.P.).
2. O licenciamento está sujeito à verificação dos requisitos previstos no artigo 7.º do presente diploma.
3. O licenciamento do terminal não dispensa outros títulos legalmente exigíveis, designadamente em matéria urbanística e de segurança, bem como seguro de responsabilidade civil.
4. A entidade requerente do licenciamento faz prova do cumprimento dos requisitos exigidos.

Artigo 13.º

Prazo do licenciamento

A licença emitida pelo IMT, I.P. é titulada por alvará de funcionamento, com um prazo de 10 anos, renovável, mediante comprovação da manutenção dos requisitos legais.

Artigo 14.º

Procedimento administrativo

1. O pedido de licenciamento é apresentado ao IMT, I.P. por via eletrónica, mediante formulário disponibilizado no sítio da internet daquele Instituto.
2. O pedido é instruído com os seguintes documentos:
 - a) Identificação da entidade requerente;
 - b) Identificação do titular da propriedade;
 - c) Comprovativos de regularidade fiscal e contributiva;
 - d) Identificação do terminal;

- e) Descrição da infraestrutura e serviços;
 - f) Documentos comprovativos de que estão reunidos os requisitos a que se refere o artigo 7.º e os n.ºs 3 e 4 do artigo 12.º.
3. O IMT, I.P. decide no prazo de 60 dias.
4. A falta dos requisitos legalmente exigidos, referidos na alínea f) do número anterior, determina o indeferimento liminar do pedido.

Artigo 15.º

Dever de comunicação

Os gestores devem comunicar ao IMT, I.P., para inclusão no Registo Nacional de Terminais (RNT), no prazo de 30 dias, quaisquer alterações relevantes respeitantes a:

- a) Estrutura societária;
- b) Administração, direção ou gerência;
- c) Sede;
- d) Título jurídico de gestão;
- e) Regulamento de gestão do terminal;
- f) Elementos caracterizadores da infraestrutura;
- g) Endereço eletrónico de publicitação.

Secção III

Licenciamento do gestor

Artigo 16.º

Requisitos de acesso à atividade de gestão

1. Os requisitos de acesso à atividade de gestão de terminal são os seguintes:
- a) Ter a situação contributiva regularizada perante a Autoridade Tributária e a Segurança Social;
 - b) Ter a idoneidade necessária ao exercício da atividade;
 - c) Deter capacidade técnica e organizativa adequada à gestão de infraestruturas de transporte;
 - d) Não se encontrar em nenhuma das situações previstas no artigo 55.º do Código dos Contratos Públicos (CPP);



- e) Não ter conflitos de interesse suscetíveis de comprometer a neutralidade da gestão, não mitigados nos termos do artigo 22.º, como sejam relações de grupo e participações sociais, nos termos do Código das Sociedades Comerciais (CSC), com operadores de serviços públicos de transporte público de passageiros.
2. A entidade requerente faz prova de que dispõe de todos os requisitos mencionados junto do IMT, I.P., que emite uma licença de 5 anos, renovável por iguais períodos, desde que se mantenham os requisitos exigidos.
 3. Para que a licença seja renovada, o requerente deve fazer prova da manutenção dos requisitos junto do IMT, I.P.

Artigo 17.º

Idoneidade

1. Consideram-se idóneas para o exercício da atividade de gestão de terminais, as pessoas singulares ou coletivas, relativamente às quais não se verifique:
 - a) Proibição legal do exercício do comércio ou da atividade económica relevante;
 - b) Condenação transitada em julgado por crimes económicos, de corrupção, branqueamento, fraude fiscal, concorrência desleal ou crimes cometidos no exercício de funções de gestão;
 - c) Interdição do exercício de funções de administração, direção ou gerência;
 - d) Condenação por infrações graves e reiteradas em matéria de mobilidade, transportes, segurança ou concorrência, quando tal revele inadequação ao exercício da atividade.
2. A idoneidade é aferida relativamente aos titulares dos órgãos de administração, direção ou gerência e aos responsáveis pelas funções essenciais de gestão.

Artigo 18.º

Capacidade técnica e organizativa

1. A capacidade técnica e organizativa consiste na existência de estrutura, sistemas de informação, procedimentos operacionais e mecanismos de controlo interno adequados à gestão do terminal

Artigo 19.º

Verificação permanente dos requisitos

1. Os requisitos de acesso à atividade, incluindo os previstos nos artigos 16.º e 17.º, são de verificação permanente.
2. A perda superveniente de qualquer requisito deve ser suprida no prazo máximo de 180 dias, salvo prazo mais reduzido fixado pelo IMT, I.P. em função da natureza do incumprimento.

3. O IMT, I.P., ouvida a AMT, promove a revogação da licença sempre que não seja suprida a perda dos requisitos que presidiram à atribuição do mesmo no prazo concedido para o efeito.

CAPÍTULO III

Neutralidade, independência do gestor e separação entre a gestão de terminal e a operação de transporte público de passageiros

Artigo 20.º

Autonomia da atividade de gestão

A gestão de terminais é uma atividade distinta da operação de transporte público de passageiros e não pode ser orientada por interesses concorrenciais próprios de operadores utilizadores da infraestrutura.

Artigo 21.º

Neutralidade do gestor

1. O gestor está sujeito a deveres de neutralidade, independência funcional, imparcialidade, confidencialidade e tratamento equitativo e não discriminatório dos operadores de serviço de transporte público de passageiros.
2. O gestor não pode favorecer, direta ou indiretamente, qualquer operador de serviço de transporte público de passageiros.

Artigo 22.º

Limitação da integração vertical e separação funcional

1. A gestão de terminais não pode, em regra, ser atribuída a entidades que se encontrem em situação de integração vertical com operadores de serviço de transporte de passageiros utilizadores da infraestrutura.
2. A título excecional, e por razões de proporcionalidade, continuidade do serviço ou inexistência, eventualmente transitória, de alternativa o imponham, pode ser admitida a gestão por entidades em situação de integração vertical, desde que se verifiquem, cumulativamente, as seguintes condições:
 - a) Seja assegurada a separação funcional, contabilística e informacional;
 - b) Seja adotado um programa de neutralidade e prevenção de conflitos de interesse por parte do gestor;
 - c) O contrato de gestão celebrado tenha uma duração limitada e não seja renovável automaticamente;
 - d) As regras internas de neutralidade sejam publicitadas;
 - e) Seja obtido parecer favorável da AMT.

3. A separação referida no número anterior implica:
 - a) Autonomia na tomada de decisões relativas à gestão do terminal.
 - b) Organização de contas autónomas para a atividade de gestão do terminal, que deve permitir distinguir:
 - i) Receitas e custos da infraestrutura;
 - ii) Atividades acessórias ou comerciais;
 - iii) Fluxos financeiros entre entidades relacionadas.
 - c) Impossibilidade de partilha de informação comercialmente sensível, suscetível de favorecer operadores de serviço público de transporte em situação de integração.
4. A entidade gestora do terminal conserva evidência documental da separação implementada e deve disponibilizá-la quando solicitada pelas entidades competentes.
5. A entidade gestora deve adotar as medidas necessárias para assegurar o cumprimento efetivo das obrigações previstas nos números anteriores, designadamente através da definição de regras internas de organização e funcionamento.
6. No exercício da atividade de gestão do terminal, mediante condições excecionais de integração vertical, a entidade gestora do terminal tem a obrigação de assegurar o exercício da atividade de gestão em condições de independência, de forma a garantir o acesso transparente e não discriminatório aos terminais.

CAPÍTULO IV

Regulamento de gestão do terminal

Artigo 23.º

Publicidade do regulamento

1. Os terminais dispõem, obrigatoriamente, de regulamento de gestão do terminal, incluindo regras de programação e repartição de capacidade.
2. O regulamento deve estar publicitado no sítio eletrónico do terminal e da entidade gestora, quando seja diferente, e no RNT, a que se refere o artigo 48º do presente diploma.

Artigo 24.º

Conteúdo do regulamento de gestão do terminal

1. O regulamento deve conter, pelo menos e sem prejuízo de regulamentação da AMT:
 - a) Identificação do gestor e de eventuais entidades com responsabilidades partilhadas;

- b) Caracterização física e funcional da infraestrutura;
 - c) Delimitação cartográfica e funcional do terminal, com identificação das zonas, instalações e equipamentos integrados no terminal;
 - d) Serviços disponibilizados;
 - e) Procedimento administrativo de pedidos de acesso;
 - f) Horário de funcionamento;
 - g) Todos os preços aplicáveis;
 - h) Regras de acesso e utilização;
 - i) Regras de programação e repartição da capacidade;
 - j) Regras aplicáveis em falta de capacidade;
 - k) Duração das autorizações e renovação;
 - l) Regime de acesso a equipamentos de uso comum;
 - m) Regras de circulação interna, paragem, estacionamento e estacionamento;
 - n) Regime de reclamações;
 - o) Regras específicas de informação ao público.
2. Para além dos elementos referidos no número anterior, o regulamento especifica os seguintes dados para efeitos de pedidos de acesso, designadamente:
- a) Elementos instrutórios;
 - b) Meios de contacto;
 - c) Prazo de decisão;
 - d) Critérios de admissibilidade;
 - e) Regime de pedidos urgentes e alterações.

Artigo 25.º

Comunicação de alterações

1. O regulamento de gestão do terminal, e respetivos anexos, são comunicados à AMT e ao IMT, I.P..
2. A AMT pode determinar a alteração do regulamento comunicado, designadamente quando não cumpra a legislação setorial aplicável ou os princípios da concorrência, transparência, neutralidade e não discriminação.

CAPÍTULO V

Gestão e contratualização

Artigo 26.º

Funções

As competências da atividade de gestão de terminais são as seguintes:

- a) Aprovação e atualização do regulamento de gestão do terminal;
- b) Receção, análise e decisão dos pedidos de acesso;
- c) Programação e repartição da capacidade;
- d) Definição e cobrança de preços e tarifas de acesso e utilização;
- e) Gestão operacional da infraestrutura;
- f) Informação ao público e aos operadores de serviços de transporte;
- g) Publicitação dos direitos e deveres dos passageiros;
- h) Reporte à AMT ao e IMT, I.P.;
- i) Tratamento de reclamações relativas à infraestruturas e equipamentos e serviços associados ou que utilizam o espaço.

Artigo 27.º

Modelos de gestão

1. A gestão de um terminal pode ser pública ou privada.
2. Os terminais podem ser geridos:
 - a) Diretamente por Autoridades de Transportes ou entidades públicas;
 - b) Por empresas públicas;
 - c) Por entidades privadas, designadamente ao abrigo de contrato de concessão ou de prestação de serviços ou outros, conforme aplicável;
3. Na situação prevista na alínea c) do número anterior, tratando-se de contrato de concessão ou prestação de serviços só é permitida a subconcessão ou subcontratação de serviços desde que a entidade em causa cumpra os mesmos requisitos, sujeita à autorização da concedente.



Artigo 28.º

Submissão à concorrência

1. A atribuição de gestão de terminais deve, regra geral, ser antecedida por procedimento de contratação pública a promover, nos termos do CCP.
2. Sem prejuízo do disposto no n.º 1:
 - a) A gestão pode ser realizada por autoridades de transportes, nos termos previstos nos Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiro (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, designadamente nos termos dos artigos 6.º, 10.º, 16.º e 17.º;
 - b) Em casos excecionais e devidamente fundamentados com base no interesse público, a gestão pode ser realizada nos termos previstos no artigo 19.º do RJSPTP.
3. A escolha do modelo de contratualização de terminais deve se fundamentada, designadamente nos termos do artigo 13.º do RJSPTP e do Código dos Contratos Públicos.
4. As peças do procedimento estão sujeitas a parecer prévio da AMT, conforme alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

Artigo 29.º

Prazos e renovações

1. O prazo de vigência do contrato é fixado em função do período necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da gestão, do capital investido, não devendo exceder 10 anos.
2. É proibida a renovação automática.
3. Findo o prazo contratual, a continuação da gestão depende de novo procedimento concorrencial, nos termos do artigo anterior.

Artigo 30.º

Contrato de gestão

O contrato de gestão deve prever, obrigatoriamente, o seguinte:

- a) Identificação do terminal, classificação e perímetro funcional;
- b) Funções transferidas e funções reservadas ao concedente ou proprietário;
- c) Regime de acesso, programação de capacidade e preços;
- d) Obrigações de manutenção, investimento e adaptação tecnológica;
- e) Indicadores de qualidade e desempenho;



- f) Mecanismos de reporte e auditoria;
- g) Regras sobre impedimentos e prevenção de conflitos;
- h) Regras de fiscalização, penalidades e resolução;
- i) Regime de reversão, continuidade do serviço e transição.

Artigo 31.º

Pronúncias AMT

1. A atribuição ou alteração relevante do modelo de gestão de terminal é comunicada à AMT e à autoridade de transportes competente.
2. A AMT pronuncia-se, nos termos das suas atribuições, sobre as matérias com impacto regulatório relevante, nos termos de legislação setorial, no prazo de 30 dias, a contar da data de receção de todas as informações pertinentes.

CAPÍTULO V

Acesso, utilização e repartição da capacidade

Artigo 32.º

Acesso aos terminais

1. O gestor deve permitir o acesso ao terminal, em condições equitativas, transparentes e não discriminatórias, a todos os operadores de serviço público de transporte de passageiros abrangidos pelo presente diploma e que o requeiram.
2. O acesso compreende, designadamente:
 - a) Utilização de cais e zonas de embarque e desembarque;
 - b) Estacionamento e estacionamento;
 - c) Bilheteiras e sistemas de venda, quando existam;
 - d) Sistemas de informação ao público;
 - e) Instalações e equipamentos de uso comum.
3. As condições de acesso e utilização são definidas no regulamento de gestão do terminal, com base em critérios objetivos, proporcionais e não discriminatórios.

4. O regulamento de gestão do terminal deve diferenciar situações de paragem de serviços de transportes e situações de estacionamento ou parqueamento de veículos.
5. É proibida qualquer prática que favoreça, direta ou indiretamente, operadores de serviço público de transporte, designadamente em situações de integração vertical, quando, excecionalmente, existam, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 22.º do presente decreto-lei.
6. O acesso às infraestruturas e equipamentos de uso comum, incluindo bilheteiras e sistemas de venda, quando existentes e disponíveis, é assegurado em condições objetivas, equitativas, transparentes e não discriminatórias.

Artigo 33.º

Pedidos de acesso

1. Os pedidos de acesso são apresentados ao gestor do terminal por meios eletrónicos sem prejuízo de meios alternativos apenas nos casos de indisponibilidade técnica devidamente fundamentada.
2. O pedido de acesso deve obedecer a formato normalizado, a aprovar pelo IMT, I.P..
3. O pedido de acesso é acompanhado obrigatoriamente pelo comprovativo de seguro, subscrito com o capital mínimo de seguro previsto no número 1 do artigo 12.º e artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 291/2007 de 21 de agosto, na última redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 26/2025, de 20 de março.
4. O gestor do terminal decide de forma fundamentada e no prazo de 15 dias úteis, podendo este prazo ser prorrogado, uma única vez e por igual período, mediante decisão fundamentada comunicada ao requerente.

Artigo 34.º

Causas de recusa

1. O pedido de acesso só pode ser recusado nas seguintes situações:
 - a) Inexistência de capacidade disponível;
 - b) Incumprimento objetivo dos requisitos de utilização previstos no regulamento de gestão do terminal;
 - c) Razões imperativas de segurança ou operacionalidade.
2. A decisão de recusa é efetuada de forma objetiva e fundamentada, identificando os elementos de cálculo relevante e indica uma alternativa viável, sempre que possível.
3. Na fundamentação da recusa de um pedido de acesso a terminal efetuado por um operador de serviço público de transporte de passageiros não podem ser invocadas situações de reserva de capacidade e de lugares de paragem, sem que a mesma seja efetivamente utilizada, bem como a não utilização de capacidade e de lugares de paragem com fundamentos que possam colocar em causa a equidade e não discriminação no acesso.

Artigo 35.º

Alternativa viável e locais de paragem substitutivos

1. Sempre que o acesso seja recusado por falta de capacidade disponível, o gestor do terminal deve solicitar à autoridade de transportes competente a indicação de alternativa viável.
2. A autoridade de transportes competente é responsável pela identificação de possíveis alternativas viáveis, no prazo máximo de 15 dias úteis.
3. As alternativas viáveis indicadas devem garantir condições idênticas de conforto e segurança para os passageiros, de acordo com as características do local e em cumprimento da legislação aplicável.
4. As alternativas viáveis são classificáveis nas tipologias referidas no n.º 1 do artigo 5.º, que acordo com as suas características, devendo cumprir os requisitos correspondentes, sempre que possível.
5. Caso não exista alternativa viável, podem ser utilizados, pontualmente e por tempo limitado, locais de estacionamento, desde que garantidas as condições mínimas de conforto e segurança para os passageiros e, em simultâneo, a sua substituição por uma solução definitiva.
6. Compete ao gestor decidir os pedidos de acesso, sem prejuízo das competências da autoridade de transportes quanto à indicação de alternativa viável e das competências de supervisão da AMT e do IMT, I.P..
7. Tendo em conta a alínea a) do n.º 3 do artigo 3.º, à gestão, designadamente, da capacidade de alternativas viáveis, locais de paragem substitutivos ou exteriores a terminais e infraestruturas de carácter provisório quando utilizadas por múltiplos operadores e serviços de transportes de passageiros, aplicam-se as regras definidas para os terminais constantes do presente diploma, com as necessárias adaptações.

Artigo 36.º

Programação e repartição da capacidade

1. A programação e repartição da capacidade devem assentar em critérios objetivos, mensuráveis, claros, proporcionais e sindicáveis, tendo em conta os seguintes elementos:
 - a) Número de cais e lugares disponíveis;
 - b) Serviços que utilizam os lugares;
 - c) Horários e frequências;
 - d) Tempos de paragem;
 - e) Manobras e circulação interna;
 - f) Tempos associados a paragens iniciais, finais e intermédias;
 - g) Segurança operacional;
 - h) Otimização da utilização da infraestrutura.

2. A capacidade deve ser gerida de forma a maximizar a utilização efetiva da infraestrutura, a segurança da sua utilização e sem qualquer forma de discriminação entre operadores de serviços públicos de transporte.
3. A capacidade do terminal deve ser integralmente afeta à operação efetiva, sendo proibida a manutenção de capacidade ou de cais de reserva não justificados por razões operacionais, de segurança ou continuidade do serviço, nos termos do regulamento de gestão. Os tempos de paragem ou embarque e desembarque podem ser alterados, designadamente, em caso de esgotamento ou saturação, de forma fundamentada, pelo gestor.

Artigo 37.º

Declaração de capacidade

1. Cada gestor deve elaborar e manter atualizada uma declaração de capacidade do terminal, que contenha os elementos seguintes:
 - a) Caracterização física e funcional da infraestrutura;
 - b) Número de cais, lugares e demais recursos operacionais;
 - c) Capacidade instalada;
 - d) Mapa da capacidade afeta com detalhe diário, semanal e mensal;
 - e) Mapa da capacidade disponível com detalhe diário, semanal e mensal;
 - f) Critérios de repartição da capacidade;
 - g) Restrições operacionais relevantes;
 - h) Identificação dos períodos de maior procura.
2. Por capacidade disponível entende-se a capacidade não afeta ou afeta, mas não efetivamente utilizada, apurada nos termos do regulamento de gestão do terminal.
3. A declaração de capacidade deve ser validada pelas entidades competentes, designadamente em matéria de segurança.
4. A declaração de capacidade é remetida ao IMT, I.P. e publicada no sítio eletrónico do terminal e integrada no Registo Nacional de Terminais.

Artigo 38.º

Terminal congestionado ou saturado

1. Sempre que o gestor conclua que não pode atender, total ou parcialmente, pedidos admissíveis por insuficiência estrutural de capacidade, deve declarar o terminal saturado ou congestionado.



2. O terminal encontra-se congestionado, quando a sua capacidade, em determinado período ou horizonte temporal, não permite satisfazer, em condições objetivas e não discriminatórias, todos os pedidos de acesso requeridos. O congestionamento está associado a uma insuficiência temporária de capacidade.
3. Considera-se que o terminal se encontra em situação de saturação quando a insuficiência estrutural de capacidade impede, de forma reiterada, o acolhimento de pedidos admissíveis.
4. O gestor do terminal informa o IMT, I.P. que o terminal se encontra congestionado ou saturado, de forma objetiva e fundamentada.
5. Após apreciação o IMT, I.P. pode declarar o terminal como congestionado ou saturado e informa a AMT e a autoridade de transportes.
6. A autoridade de transportes deve promover, em articulação com as entidades competentes e o gestor do terminal, uma solução alternativa que considere a:
 - a) Reorganização operacional;
 - b) Reprogramação de serviços;
 - c) Expansão ou requalificação da infraestrutura;
 - d) Criação de nova infraestrutura ou de polos complementares.

Artigo 39.º

Prazo das autorizações de utilização

1. As autorizações de acesso e utilização têm prazo definido no regulamento de gestão do terminal, em função da tipologia do serviço e da capacidade do terminal.
2. A renovação depende da manutenção dos pressupostos de capacidade e do cumprimento das regras de utilização.

Artigo 40.º

Revogação da autorização de utilização

A autorização de utilização pode ser revogada em caso de incumprimento reiterado das regras do terminal, designadamente:

- a) Falta de realização de serviços programados, sem adequada justificação;
- b) Ocupação injustificada de cais ou lugares;
- c) Atrasos ou adiantamentos significativos que perturbem a capacidade disponível;
- d) Violação de regras de segurança, circulação ou utilização.



Artigo 41.º

Recurso das decisões do gestor

1. Das decisões do gestor relativas a pedidos de acesso, repartição de capacidade, preços ou outras matérias previstas em legislação setorial, cabe recurso para a AMT, que profere a sua decisão no prazo de 15 dias após a receção de todas as informações pertinentes.
2. O recurso tem natureza administrativa e cumpre o disposto no artigo 199.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Artigo 42.º

Direitos dos utilizadores

- 1 - A aplicação do presente diploma tem em conta normas relativas a terminais, constante do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, na sua redação atual, e do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011.
- 2 - O gestor de terminal garante mecanismos de receção e tratamento de reclamações do terminal, suas instalações e funcionamento, nos termos do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua redação atual.
- 3 - A AMT é a entidade responsável pelo tratamento de reclamações, relativas a terminais e seus gestores, nos termos da legislação referida no número anterior.

CAPÍTULO VI

Preços, tarifas e transparência económica

Artigo 43.º

Princípios aplicáveis aos preços

1. Os preços de acesso e utilização do terminal, bem como de serviços associados, devem obedecer aos princípios de:
 - a) Adequação;
 - b) Proporcionalidade;
 - c) Não discriminação;
 - d) Previsibilidade;
 - e) Transparência económica;
 - f) Justa remuneração da infraestrutura.



2. Os preços não podem estabelecer qualquer forma de favorecimento de operadores de serviço público de transporte, nem criar barreiras injustificadas ao acesso ao terminal, à respetiva utilização ou à prestação de serviços associados.
3. Os preços aplicáveis ao acesso e utilização do terminal, incluindo preços por toque ou ocupação de cais, obedecem a critérios objetivos, transparentes, proporcionais e não discriminatórios devendo constar integralmente do regulamento de gestão, não sendo admissível a cobrança de valores constantes apenas de documentos externos não publicitados.
4. A fixação de preços pode considerar
 - a) Custos operacionais;
 - b) Qualidade e eficiência dos serviços prestados;
 - c) Investimentos realizados, se não cobertos por financiamento público ou por terceiros;
 - d) Características estruturais e operacionais do terminal, tais como:
 - i. Grau de congestionamento
 - ii. Volume de tráfego;
 - iii. Tempos de ocupação.

Artigo 44.º

Publicitação de preços

O gestor publicita, no sítio eletrónico do terminal e no RNT previsto no presente diploma, de forma clara, acessível e atualizada, a seguinte informação:

- a) Todos os preços aplicáveis;
- b) Estrutura e unidades de cobrança;
- c) Serviços incluídos e adicionais;
- d) Critérios de atualização.

CAPÍTULO VII

Dados, reporte e digitalização

Artigo 45.º

Reporte periódico

1. Os gestores remetem, anualmente, até ao dia 31 de março de cada ano, à AMT o relatório relativo ao ano anterior, onde conste:
 - a) Número de operações autorizadas, realizadas e recusadas;
 - b) Fundamentos das recusas;
 - c) Estatísticas de utilização do terminal;
 - d) Informação sobre capacidade;
 - e) Alterações físicas e operacionais realizadas ou previstas;
 - f) Informação económica relevante;
 - g) Indicadores de qualidade e acessibilidade;
 - h) Outros definidos por deliberação da AMT
2. A AMT pode definir reporte adicional em matérias da sua competência, por deliberação do respetivo Conselho de Administração.

Artigo 46.º

Qualidade, interoperabilidade e confidencialidade dos dados

1. Os dados reportados obedecem a critérios de qualidade, integridade, fiabilidade, atualidade, rastreabilidade e interoperabilidade técnica, semântica e organizacional.
2. Sempre que possível, os dados de interesse público são disponibilizados em formato aberto e interoperável.
3. A recolha, tratamento e disponibilização de dados respeita o Regulamento Geral da Proteção de Dados, aprovado pelo Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, a proteção do segredo comercial e os direitos fundamentais, sem prejuízo das necessidades de planeamento, fiscalização e regulação.



Artigo 47.º

Registo Nacional de Terminais

1. O IMT, I.P. mantém e disponibiliza um Registo Nacional de Terminais público, plataforma digital pública, interoperável com plataformas do terminal ou do gestor do terminal, ao qual a AMT e a AdC acedem diretamente, em que estão obrigatoriamente inscritos todos os terminais, independentemente da sua tipologia.
2. O RNT contém as seguintes informações:
 - a) Identificação e localização geográfica da infraestrutura;
 - b) Tipologia;
 - c) Entidade proprietária;
 - d) Entidade gestora;
 - e) Título jurídico de exploração;
 - f) Capacidade instalada e capacidade disponível;
 - g) Serviços de transporte utilizados;
 - h) Grau de intermodalidade;
 - i) Endereço eletrónico do regulamento de gestão do terminal;
 - j) Principais indicadores de qualidade.
3. O RNT é atualizado, com base em informação remetida pelos gestores e pelas autoridades de transportes e sem prejuízo do registo no sistema de informação referido no artigo 22.º do RJSPTP
4. O RNT disponibiliza publicamente:
 - a) Regulamentos de gestão do terminal;
 - b) Preços;
 - c) Capacidade instalada e disponível, em tempo real;
 - d) Horários e serviços;
 - e) Indicadores de qualidade;
 - f) Identificação das entidades proprietárias e gestoras;
 - g) Dados estatísticos essenciais;
 - h) Identificação dos serviços de transporte de passageiros que utilizam o terminal bem como os seus responsáveis;
 - i) Outros elementos definidos por deliberação do IMT, I.P..



5. O RNT deve garantir a interoperabilidade com plataformas de operadores de transportes e com a plataforma prevista no artigo 22.º do RJSPTP, de forma a viabilizar a identificação e georreferenciação de todos os serviços de transporte de passageiros que utilizam a infraestrutura.

CAPÍTULO VIII

Fiscalização e regime sancionatório

Artigo 48.º

Entidades fiscalizadoras

1. Sem prejuízo das competências próprias de outras entidades, a fiscalização do cumprimento do presente diploma compete:
 - a) Ao IMT, I.P.;
 - b) À AMT;
 - c) Às autoridades de transportes, quando aplicável e nas matérias da respetiva competência;
 - d) Às forças e serviços de segurança, nas matérias da respetiva competência.
2. No que se refere a infrações específicas previstas na Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que aprova o novo regime jurídico da concorrência, é competente a Autoridade da Concorrência (AdC).
3. A AMT e a AdC cooperam nos termos previstos na Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

Artigo 49.º

Contraordenações

1. Constituem contraordenações muito graves as seguintes:
 - a) Funcionamento de terminal sem licença válida, em infração ao disposto no n.º 1 do artigo 12.º;
 - b) Exercício da gestão de terminal sem possuir um ou alguns dos requisitos a que se refere o artigo 16.º;
 - c) Não cumprimento permanente dos requisitos de acesso atividade, em incumprimento ao disposto no artigo 19.º;
 - d) Violação de deveres de neutralidade, a que se refere o artigo 21.º;
 - e) Violação das regras de separação funcional, contabilística ou informacional, em infração ao disposto no artigo 22.º;



- f) Ausência de regulamento de gestão do terminal ou a falta da sua publicitação, em infração ao disposto no artigo 23.º;
 - g) Recusa de acesso fora dos casos legalmente admissíveis, em infração ao disposto no artigo 34.º.
2. Constituem contraordenações graves:
- a) Ausência de decisão do gestor no prazo previsto no n.º 4 do artigo 33.º;
 - b) Não cumprimento de obrigações relativas a programação e repartição da capacidade, previstas no artigo 36.º;
 - c) Ausência de declaração de terminal congestionado ou saturado, em infração ao disposto no artigo 38.º;
 - d) Não cumprimento de obrigações relativas a preços ou da capacidade, em infração ao disposto, respetivamente, nos artigos 43.º e 44.º;
 - e) Incumprimento dos deveres de reporte e comunicação, em infração ao disposto no artigo 45.º.
3. Constituem contraordenações leves, designadamente:
- a) Omissão de definição e implementação indicadores de qualidade e desempenho, nos termos do artigo 11.º;
 - b) Falta da comunicação prevista no n.º 1 do artigo 31.º;
 - c) Não cumprimento de obrigações relativas a alternativas viáveis, previstas no artigo 35.º.

Artigo 50.º

Coimas

1. Na determinação da medida da coima é tido em conta o seguinte:
- a) A gravidade da infração para a afetação de uma concorrência efetiva no mercado nacional;
 - b) A duração da infração;
 - c) A situação económica e o benefício obtido com a prática da infração;
 - d) Os antecedentes do arguido no âmbito do presente regime.
2. Às contraordenações leves praticadas com dolo, correspondem as seguintes coimas:
- a) (euro) 2 000 a (euro) 10 000, tratando-se de uma pessoa singular;
 - b) (euro) 2000 a (euro) 12 000, se praticadas por microempresa;
 - c) (euro) 2500 a (euro) 15 000, se praticada por pequena empresa;
 - d) (euro) 3000 a (euro) 20 000, se praticada por média empresa;

- e) (euro) 5 000 a (euro) 50 000, se praticada por grande empresa.
3. Às contraordenações graves, praticadas com dolo, correspondem as seguintes coimas:
- a) (euro) 2 500 a (euro) 25 000, tratando-se de uma pessoa singular;
 - b) (euro) 3000 a (euro) 27 000, se praticadas por microempresa;
 - c) (euro) 3500 a (euro) 29 000, se praticada por pequena empresa;
 - d) (euro) 5000 a (euro) 20 000, se praticada por média empresa;
 - e) (euro) 1500 a (euro) 90 000, se praticada por grande empresa.
4. Às contraordenações muito graves, praticadas com dolo, correspondem as seguintes coimas:
- a) (euro) 5 000 a (euro) 50 000, tratando-se de uma pessoa singular;
 - b) (euro) 5 000 a (euro) 55 000, se praticadas por microempresa;
 - c) (euro) 10 000 a (euro) 60 000, se praticada por pequena empresa;
 - d) (euro) 30 000 a (euro) 100 000, se praticada por média empresa;
 - e) (euro) 60 000 a (euro) 250 000, tratando-se de grande empresa.
5. Para efeitos do presente artigo entende-se por:
- a) «Microempresa», a que empregar menos de 10 trabalhadores;
 - b) «Pequena empresa», a que empregar menos de 50 trabalhadores, tiver um volume de negócios anual que não exceda 7 milhões de euros ou um balanço total anual que não exceda 5 milhões de euros e que cumpra o critério de independência, segundo o qual 20 % ou mais do seu capital social ou dos seus direitos de voto não sejam detidos, direta ou indiretamente, por uma grande empresa ou conjunto de médias empresas;
 - c) «Média empresa», a que empregar menos de 250 trabalhadores, tiver um volume de negócios anual que não exceda 40 milhões de euros ou um balanço total anual que não exceda 27 milhões de euros e que cumpra o critério de independência, referido na alínea anterior;
 - d) «Grande empresa», a que empregar mais de 250 trabalhadores e tiver um volume de negócios anual que exceda 40 milhões de euros ou um balanço total anual que exceda 27 milhões de euros.
6. Para efeitos de aplicação do número anterior, considera-se o número médio de trabalhadores ao serviço da pessoa coletiva no ano anterior ao da acusação.
7. Para efeitos de aplicação dos n.ºs 2 a 4, a dimensão da empresa é apurada com base nos elementos conhecidos à data da acusação, sem prejuízo de poderem ser considerados, oficiosamente ou por indicação da arguida, novos elementos de facto que conduzam à alteração da classificação inicial.

8. No caso de não ser possível determinar a dimensão da empresa para efeitos de aplicação dos números anteriores, aplica-se a moldura contraordenacional prevista para as médias empresas, sem prejuízo de poderem ser considerados por indicação do arguido novos elementos de facto que conduzam à alteração dessa classificação.
9. Para os efeitos previstos nos números anteriores, consideram-se equiparadas:
 - a) A microempresas, as pessoas coletivas de direito privado que não revistam a forma de sociedades, bem como as freguesias;
 - b) A pequenas empresas, os municípios e as restantes pessoas coletivas de direito público que não constituam empresas nem sejam abrangidas pela alínea anterior.
10. A tentativa e a negligência são puníveis, sendo os limites mínimo e máximo da coima reduzidos para metade no caso de negligência.
11. O pagamento voluntário da coima pode determinar a redução do seu montante até 30%.

Artigo 51.º

Sanções acessórias

1. Podem ser aplicadas, simultaneamente com a coima, as seguintes sanções acessórias, em função da gravidade da infração e da culpa do agente:
 - a) Interdição de exercício da atividade de gestão de terminal;
 - b) Suspensão, total ou parcial, da atividade de gestão de terminal;
 - c) Encerramento, provisório ou definitivo, do terminal;
 - d) Privação do direito a apoios públicos ou apoios de fundos europeus.
2. As sanções referidas na alínea b) a d) do número anterior têm a duração máxima de três anos, contado a partir da decisão condenatória definitiva proferida pela entidade administrativa competente.
3. No caso de aplicação de sanções que impliquem o não funcionamento de terminal, devem ser encontradas alternativas viáveis pelas autoridades de transporte competentes.
4. Em caso de infrações graves ou de infrações reiteradas, bem como de incumprimento de sanções acessórias:
 - a) Podem ainda ser aplicadas coimas até 10%. do volume de negócios total, pelo conjunto de pessoas que integrem as empresas infratoras;
 - b) No caso de coimas aplicáveis a pessoas singulares não pode exceder 10%. do respetivo rendimento do trabalho, incluindo rendimento empresarial e profissional, bruto anual, no último ano completo em que se tenha verificado a prática proibidas.

5. Sem prejuízo do disposto nos artigos 50.º a 52.º, pode decidir-se, quando tal se justifique, aplicar uma sanção pecuniária compulsória, até metade dos montantes referidos no número anterior.
6. Pode ser atenuada especialmente a coima quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à prática da contraordenação ou contemporâneas desta que diminuam de forma acentuada a ilicitude do facto, a culpa do agente ou a necessidade de aplicação de coima.
7. Nos casos em que seja determinada a sanção acessória prevista na alínea c) do n.º 1 cabe à autoridade de transportes competente garantir as condições que permitam o funcionamento do terminal.

Artigo 52.º

Medidas cautelares

1. Quando se revele necessário e face a indícios de produção de danos graves, a autoridade administrativa pode determinar uma ou mais das seguintes medidas cautelares:
 - a) Notificação do arguido para cessar as atividades desenvolvidas;
 - b) Suspensão da atividade ou de alguma das atividades ou funções exercidas pelo arguido;
 - c) Encerramento preventivo, total ou parcial, do terminal;
 - d) Apreensão de equipamentos por determinado período;
 - e) Privação do direito de participar em procedimentos de formação ou ainda em procedimentos destinados à atribuição de licenças ou alvarás, desde que a prática que constitui contraordenação punível com coima se tenha verificado durante ou por causa do procedimento relevante.
2. A determinação referida no número anterior vigora, consoante os casos:
 - a) Até à sua revogação ou por decisão judicial;
 - b) Até ao início do cumprimento de sanção acessória de efeito equivalente às medidas previstas no artigo anterior;
 - c) Até à superveniência de decisão administrativa ou judicial que não condene o arguido às sanções acessórias previstas no artigo anterior, quando tenha sido decretada medida cautelar de efeito equivalente;
 - d) Até à conclusão do prazo de instrução.
3. Quando, nos termos da alínea b) do n.º 1, seja determinada a suspensão total das atividades exercidas pelo arguido e este venha a ser condenado, no mesmo processo, em sanção acessória que consista em interdição do exercício das mesmas atividades ou funções, é descontado por inteiro no cumprimento da sanção acessória o tempo de duração da suspensão preventiva.
 4. No caso de aplicação de medidas que impliquem o não funcionamento de terminal, cabe à autoridade de transportes competente garantir as condições que permitam o funcionamento do terminal.

Artigo 53.º

Competência sancionatória

1. Compete ao IMT, I.P., à AMT, às autoridades de transportes competentes, quando aplicável, e às forças e serviços de segurança, no âmbito das suas atribuições e competências, levantar o auto de notícia por infração ao disposto no presente decreto-lei.
2. Compete à AMT e ao IMT, I.P, conforme o caso, a instrução dos processos e a aplicação das coimas e sanções acessórias.
3. Para efeitos do disposto no número anterior, compete ao IMT, I.P a instrução e decisão das contraordenações previstas nas alíneas a), b), c) e f) do n.º 1, alínea a), b) e g) do n.º 2 do artigo 50.º, sendo da competência da AMT a instrução e decisão das restantes contraordenações.

Artigo 54.º

Destino das coimas

O produto das coimas previstas do presente decreto-lei reverte em:

- a) 10 % para a entidade que levantar o auto de notícia;
- b) 30 % para a AMT ou IMT, I.P., consoante o caso;
- c) 60 % para o Estado.

CAPÍTULO IX

Disposições transitórias e finais

Artigo 55.º

Disposições transitórias

1. No prazo de 2 meses, após a entrada em vigor do presente diploma, deve ser adaptada a regulamentação existente àquela data.
2. Os terminais rodoviários de transporte público de passageiros em funcionamento à data de entrada em vigor do presente decreto-lei dispõem de 12 meses para requerer o respetivo licenciamento junto do IMT, I.P., nos termos do presente diploma.
3. Sempre que se justifique em função da complexidade da infraestrutura, da necessidade de adaptação física ou da tipologia do terminal, o prazo referido no número anterior pode ser prorrogado até 24 meses, mediante decisão fundamentada do IMT, I.P..

4. As entidades gestoras de terminais em funcionamento à data da entrada em vigor do presente diploma dispõem de 12 meses, após a entrada em vigor do presente diploma, para:

- a) Obter a licença de exercício da atividade de gestão;
- b) Adaptar os regulamentos de gestão do terminal;
- c) Comunicar ao IMT, I.P. e à AMT a identificação do proprietário, do gestor e do título jurídico de exploração;
- d) Proceder à caracterização física e funcional do terminal;
- e) Implementar separação contabilística, funcional e informacional.

5. Nos casos de integração vertical e de terminais não submetidos à concorrência, entre outros, deve ser apresentado, no prazo de 4 meses, à AMT, pelas entidades identificadas na alínea a), após a entrada em vigor do presente diploma, um plano de adaptação que contemple:

- a) Identificação da estrutura societária e relações de grupo;
- b) declaração de conformidade e plano de implementação das obrigações decorrentes do presente diploma, devidamente fundamentados;
- c) Calendário de implementação.

6. A implementação das medidas referidas no número anterior pode ser faseada, mediante aprovação da AMT, devendo estar concluída no prazo máximo de 24 meses, salvo casos excecionais devidamente fundamentados.

7. Os contratos de gestão de terminais em vigor à data de entrada em vigor do presente decreto-lei mantêm-se até ao termo do respetivo prazo, devendo ser adaptados, na medida do possível, às disposições do presente diploma.

8. Nos casos em que os contratos não tenham prazo definido ou prevejam renovação automática, devem ser adaptados no prazo máximo de 2 anos, assegurando o equilíbrio económico-financeiro e o retorno dos investimentos realizados.

9. Sempre que a entidade gestora tenha realizado investimentos relevantes em infraestruturas públicas, deve ser assegurado o respetivo retorno em condições normais de rendibilidade, nos termos do contrato ou, na sua ausência, mediante mecanismo a definir pela entidade concedente.

10. Os regimes transitórios específicos podem ser densificados por portaria, designadamente quanto a requisitos técnicos, prazos diferenciados por tipologia e adaptação progressiva das infraestruturas.

11. Durante o período transitório previsto no presente artigo, não são aplicáveis sanções por incumprimento das obrigações cuja implementação esteja em curso, desde que exista plano de adaptação aprovado.



Artigo 56.º

Monitorização

A implementação do presente regime jurídico é objeto de avaliação pelo IMT, I. P. e pela AMT, de dois em dois anos, em articulação e com as restantes entidades competentes e associações empresariais e de cidadãos relevantes, para efeitos de eventual ajustamento das regras legais e regulamentares.

Artigo 57.º

Procedimentos Administrativos

1. Os procedimentos administrativos necessários para a execução do presente diploma são aprovados por deliberação do conselho diretivo do IMT, I. P., ou da AMT e disponibilizados no respetivo sítio na Internet.
2. A todos os procedimentos administrativos previstos no presente diploma, para cuja instrução ou decisão final seja legal ou regulamentarmente exigida a apresentação de certidões ou declarações de entidades administrativas, aplica-se o disposto no artigo 28.º-A do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril, na sua redação atual.
3. Quando não for possível o cumprimento de obrigações, por motivo de indisponibilidade de plataformas eletrónicas, as mesmas podem ser efetuadas por qualquer outro meio previsto na lei, nomeadamente através de formulário disponibilizado nos sítios na Internet do IMT, I. P. e da AMT.

Artigo 58.º

Regime subsidiário

Em tudo o que não estiver expressamente previsto no presente decreto-lei, aplica-se subsidiariamente o Regime Geral das Contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82 de 27 de outubro, na última redação que lhe foi dada.

Artigo 59.º

Norma revogatória

São revogados:

- a) O n.º 2 do artigo 1.º, as alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 7.º e o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro;
- b) O Decreto-Lei n.º 170/71, de 27 de abril;
- c) A Portaria n.º 410/72, de 25 de julho;
- d) As demais disposições legais e regulamentares incompatíveis com o presente diploma.



Artigo 60.º

Entrada em vigor

O presente decreto-lei entra em vigor 30 dias após o dia seguinte ao da sua publicação.

12.

LEGISLAÇÃO APLICÁVEL





12. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

Regulamento (CE) n.º 1370/2007, de 23 de outubro

Regulamento (CE) n.º 1073/2009, de 21 de outubro

Regulamento (UE) n.º 181/2011, de 16 de fevereiro

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro

Lei n.º 52/2015, de 9 de junho

Decreto-Lei n.º 170/71, de 27 de abril

Decreto-Lei n.º 375/82, de 11 de setembro

Decreto-Lei n.º 326/83, de 6 de julho

Decreto-Lei n.º 399-E/84, de 28 de dezembro

Decreto-Lei n.º 399-F/84, de 28 de dezembro

Decreto-Lei n.º 163/2006, de 8 de agosto

Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio

Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro

Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro

Portaria n.º 410/72, de 25 de julho

Portaria n.º 84/85, de 8 de fevereiro

Portaria n.º 22/91, de 10 de janeiro

Portaria n.º 23/91, de 10 de janeiro

Regulamento n.º 3/2025, de 3 de janeiro da AMT, publicado em DR 2ª série, n.º 2.

13.

BIBLIOGRAFIA





13. BIBLIOGRAFIA

Abbot, M., & Cohen, B. (2017). Vertical integration, separation in the rail industry: a survey of empirical studies on efficiency. *EJTIR*, 17(2), 207-224.

AdC. (2016). AdC Autoridade da Concorrência. Obtido de Projeto AdC Impact2020: <https://www.concorrenca.pt/pt/projeto-adc-impact-2020>

AdC. (2018). Plano de Ação da AdC para a Reforma Legislativa e Regulatória. De 13 Profissões Liberais Autorreguladas e para os Setores de Transporte Rodoviário, Ferroviário, Marítimo e Portuário. Obtido de <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/documentos/Plano%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20para%20a%20Reforma%20Legislativa%20e%20Regulat%C3%B3ria%20Profiss%C3%B5es%20Autorreguladas%20Transportes.pdf>

AdC. (2019). Serviço Público de Transporte de Passageiros Expresso. Recomendações da AdC dirigidas ao Governo sobre o Decreto-Lei n.º 140/2019. Obtido de <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/epr/Recomenda%C3%A7%C3%B5es%20AdC%20quanto%20ao%20Servi%C3%A7o%20P%C3%BAblico%20de%20Transporte%20de%20Passageiros%20Expresso.pdf>

AdC. (2021). Melhores práticas no âmbito da celebração de contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros. Obtido em 07 de 02 de 2026, de <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/Melhores%20Pr%C3%A1ticas%20Contratos%20Servi%C3%A7o%20P%C3%BAblico%20Transporte%20Rodovi%C3%A1rio%20Passageiros.pdf>

AdC. (2024). Obtido de Comentários da Autoridade da Concorrência ao Projeto de Regulamento do Conteúdo Mínimo dos Regulamentos do Acesso a Interfaces e Terminais Rodoviários de Passageiros e sua Utilização: <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/epr/Coment%C3%A1rios%20da%20AdC%20ao%20projecto%20de%20Regulamento%20do%20conte%C3%BAdo%20m%C3%ADnimo%20dos%20regulamentos%20do%20acesso%20a%20Interfaces%20e%20terminais%20rodovi%C3%A1rios%20de%20p>

AGCM. (2025). Senato della Repubblica - Audizione del Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Roberto Rustichelli, in merito al Ddl A.S. 1578 (Legge annuale mercato e concorrenza 2025). Roma: Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Obtido de <https://www.agcm.it/dotcmsdoc/audizioni-parlamentari/Audizione-20250923.pdf>

AMT. (2018). Do novo paradigma regulação-regulamentação no ecossistema da mobilidade e dos transportes - Melhor Legislação para uma melhor Regulação . Da legislação complementar do regime jurídico do serviço público de transporte de passageiros. Obtido em 02 de 02 de 2026, de Autoridade da Mobilidade e dos Transportes: <https://www.amt-autoridade.pt/media/1770/melhor-legisla%C3%A7%C3%A3o-para-uma-melhor-regula%C3%A7%C3%A3o.pdf>

AMT. (2021). Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de Situação 2016-2020. Lisboa: AMT. Obtido de https://www.amt-autoridade.pt/media/2907/acompanhamento_implementacao_rjsptp_ponto_situacao_2016-2020.pdf

AMT. (2022). Avaliação do regime jurídico de acesso e de exploração do serviço público de transporte de passageiros “Expresso” . Obtido de https://www.amt-autoridade.pt/media/4946/avaliacao_expressos.pdf



AMT. (14 de 03 de 2024). PARECER N.º 09/AMT/2024. Obtido de [www.amt-autoridade.pt: https://www.amt-autoridade.pt/media/4420/parecer_09_dr_14marterminal.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/4420/parecer_09_dr_14marterminal.pdf)

AMT. (2024). Relatório da ação de supervisão às entidades gestoras de interface ou terminal rodoviário de serviço público de transporte de passageiros, relativamente às condições de acesso e utilização de interfaces e terminais. Obtido de https://www.amt-autoridade.pt/media/4634/relato-rio-final_amt_terminais_22ago2024.pdf

AMT. (2025). Relatório da ação de supervisão sobre a aplicação e cumprimento dado ao regulamento n.º 3/2025, de 3 de janeiro Obtido de <https://www.amt-autoridade.pt/media/5755/relatorio-acao-de-supervisao-regulamento-amt-3-2025-site.pdf>

Arafer. (2016). Consultation publique relative à deux projets de décisions prises en application de l'article L. 3114-12 du code des transports. Paris: Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières. Obtido de <https://autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2016/11/Consultation-publique-Gares-routieres.pdf>

ART. (2020). Décision n° 2020-068 du 15 octobre 2020, relative à la tenue du registre public des gares routières et autres aménagements routiers prévu à l'article L. 3114-10 du code des transports. Paris: Autorité de Régulation des Transports. Obtido de <https://autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2020/10/decision-2020-068-decision-registrepost-college.pdf>

ART. (2024). Comment améliorer le réseau des gares routières et les services rendus aux usagers. Synthèse des rencontres "Gares Routières". Autorité de Régulation des Transports. Obtido de https://autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2022/10/les_actes_des_rencontres.pdf

ART. (2025). Rapport annuel sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières en France en 2024. Autorité de Régulation des transports. Obtido de https://autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2025/06/art_rapport-du-transport-routier-de-voyageurs-et-des-gares-routieres-2024.pdf

ART. (2026). Obtido de Autorité de la Régulation des Transports: <https://www.autorite-transport.fr/les-autocars/gares-routieres/>

ART, A. d. (2021). Le Guide de L'exploitant d'un aménagement de transport routier. Obtido em 2026, de https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2021/06/guide_exploitant_juin_2021.pdf

ART-IT. (07 de 10 de 2017). Decision No 121/2017. Obtido de Autorità di Regolazione dei Trasporti: <https://www.autorita-trasporti.it/en/delibere/delibera-n-121-2017/>

ART-IT. (31 de 05 de 2018). Decision N° 56/2018. Obtido de ART - Autorità di Regolazione dei Trasporti: https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2018/08/Annex-A-to-decision-no-56_2018_EN-access-to-bus-stations-def.pdf

AU.Gov. (2019). Passenger transport. Obtido de Australian Infrastructure Audit 2019: https://www.infrastructureaustralia.gov.au/sites/default/files/2020-09/audit_passenger.pdf

BMV. (18 de 10 de 2016). Freight transport and logistics - Action Plan. Obtido de Federal Ministry of Transport - European Transport Policy - Mobility: <https://www.bmv.de/SharedDocs/EN/Articles/G/action-plan.html>



BRU. (23 de 06 de 2025). Hub 3.0 - Enhancing mobility in the Airport Area . Obtido de Brussels Airport:

<https://www.brusselsairport.be/en/neighbours-and-spotters/blog/hub-3-0-enhancing-mobility-in-the-airport-area>

CE, C. E. (2017). Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que altera o Regulamento (CE) n.º 1073/2009 que estabelece regras comuns para o acesso ao mercado internacional dos serviços de transporte em autocarro.

Obtido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0647>

CEREMA. (2017). Gares routières. Obtido de CEREMA: https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/14131/gares-routieres?_lg=fr-FR

CEREMA. (2020). Boîte à outils de l'intermodalité. La billettique interopérable au service de l'intermodalité. Obtido de <https://doc.cerema.fr/Default/doc/SYRACUSE/15840/boite-a-outils-de-l-intermodalite-serie-de-fiches-fiche-n-06-la-billettique-interoperable-au-service>

CLIMACT. (20 de 06 de 2024). Socioeconomic impacts assessment of the climate transition in Belgium. Factsheet – Transportation sector. Obtido de <https://klimaat.be/doc/factsheet-transport.pdf>

CNMC, C. N. (2022). Estudio sobre el Transporte Interurbano de Viajeros em Autobús - E/CNMC/006/19. doi:ISSN: 2792-5919

D. van de Velde et al. (2012). EVES-Rail – Economic effects of Vertical Separation in the railway sector. ; Full technical report for CER – Community of European Railways and Infrastructure Companies. Obtido de <https://www.cer.be/images/publications/positions/Full-Report.pdf>

DOJ, U. D. (2010). 2010 ADA Standards for Accessible Design. Obtido em 2026, de <https://www.ada.gov/assets/pdfs/2010-design-standards.pdf>

e.ca. (2024). Vertical integration, competition and efficiency in the rail industry: Economic trade-offs. Obtido de E.CA Economics Final Report: <https://www.e-ca.com/wp-content/uploads/2024/08/eca-report-on-vertical-integration-in-rail-transport-june-2024-final.pdf>

EMEL. (2024). Guia de Design de Interfaces Multimodais, Vol. 2. Lisboa: EMEL. Obtido em 07 de 02 de 2026, de https://www.emel.pt/fotos/editor2/guia_de_design_de_interfaces_multimodais-volume_2.pdf

EMEL. (s.d.). EMEL. Obtido em 07 de 02 de 2026, de <https://www.emel.pt/>: <https://www.emel.pt/pt/projectos/restart-projeto-concluido/>

España. (2026). Transformación digital del sistema de transporte y los sistemas de gestión de tráfico. Obtido em 07 de 02 de 2026, de Ministério para la Transformación Digital y de la Función Pública. España Digital 2026: <https://espanadigital.gob.es/lineas-de-actuacion/transformacion-digital-del-sistema-de-transporte-y-los-sistemas-de-gestion-de>

EU. (2009). Better functioning of the market for bus and coach transport - Reg 1073/2009. Obtido de EU Wwebsite: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1178-Better-functioning-of-the-market-for-bus-and-coach-transport-Reg-1073-2009_en



EU. (2025). Input study on vertically integrated rail undertakings in the European Union. Obtido de Publications Office of the European Union: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c503c1d2-5ba3-11f0-a9d0-01aa75ed71a1/language-en#>

Heddebaut, O. (2017). The evolution of public transport contracts in France. ITF Discussion Paper No. 2017-11. Paris: OECD/ITF.

IMT. (2024). Orientações para a Elaboração de Planos de Mobilidade Urbana Sustentável. Obtido em 2026, de https://www.imt-ip.pt/wp-content/uploads/2025/06/Guiao_PMUS.pdf

IMTT. (2011). Coleção de brochuras técnicas / temáticas: Interfaces de transportes de passageiros. Lisboa: IMTT. Obtido em 07 de 02 de 2026, de https://www.imt-ip.pt/wp-content/uploads/IMTT/Portugues/Planeamento/DocumentosdeReferencia/PacotedaMobilidade/Documents/Pacote%20da%20Mobilidade/Interfaces%20de%20transportes%20de%20passageiros_Mar%C3%A7o%202011.pdf

Intercity Transit. (2023). Bus stop design standards manual. Obtido em 2026, de https://www.intercitytransit.com/sites/default/files/2023-08/IT-BusStopManual_Draft_2023-0427.pdf

Itália. (1997). DECRETO LEGISLATIVO 19 novembre 1997, n. 422. Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59. Normattiva - Il Portale della Legge Vigente. Obtido de <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1997;422#>

ITS-BE. (2020). ITS Progress Report 2020 - Belgium (DIRECTIVE 2010/40/EU). Belgian ITS Steering Committee. Obtido de https://transport.ec.europa.eu/system/files/2021-06/2021_be_its_progress_report_2020.pdf

JOUE. (2017). Declaração comum do Conselho e dos representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia. JOUE 2017/C210/01 de 30 de junho de 2017. Obtido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2017:210:FULL>

Légifrance. (2015). LOI n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (1). Obtido de JORF n° 0181 du 7 août 2015: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030978561>

Légifrance. (2016). Ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 relative aux gares routières et à la recodification des dispositions du code des transports relatives à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières. Obtido de <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2016/1/29/2016-79/jo/texte>

Légifrance. (2017). Décret n° 2017-107 du 30 janvier 2017 relatif à la codification du titre VI du livre II de la première partie ainsi que des chapitres IV et V du titre Ier du livre Ier de la troisième partie du code des transports et comportant diverses dispositions en ma. Obtido de Légifrance: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/1/30/2017-107/jo/texte>

Légifrance. (09 de 02 de 2026). Chapitre IV : Gares et autres aménagements de transport routier (Articles L3114-1 à L3114-15). Obtido de Code des transports: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000023086525/LEGISCTA000023071031



Macário, R., Montero, J., & dell'Olivo, L. (2025). Vertical Separation in Railways - Lessons to reduce the risk of discriminatory practices. Autorità di Regolazione dei Trasporti. Obtido de <https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2025/10/REPORT-OF-THE-ADVISORY-BOARD-VERTICAL-SEPARATION-IN-RAILWAYS.pdf>

Mobilités, Î. d. (2023). Le Guide d'aménagement des pôles d'échanges. Île de France Mobilités. Obtido em 2026, de https://www.iledefrance-mobilites.fr/medias/portail-idfm/56d626cf-ed37-4caf-8bdf-af307bd75bbb_GuideDesPolesDechanges_230124.pdf

Motus-E. (2024). Electrification trends in local public transport. Obtido de https://www.motus-e.org/wp-content/uploads/2024/06/Electrification-trends-in-local-public-transport_06_24.pdf

Niestadt, M. (2019). Access to the international market for coach and bus services. Bruxelas: EPRS | European Parliamentary Research Service. Obtido de [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621907/EPRS_BRI\(2018\)621907_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621907/EPRS_BRI(2018)621907_EN.pdf)

NZ.Gov. (12 de 11 de 2003). Land Transport Management Act 2003. Public Act nº 118, de 12 novembro 2003. Obtido de <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2003/0118/latest/dlm226230.html>

NZTA, N. Z. (07 de 02 de 2026). Public transport design guidance. Obtido de NZTA: <https://nzta.govt.nz/walking-cycling-and-public-transport/public-transport/public-transport-framework/integrated-planning-and-design/public-transport-design-guidance>

OCDE. (2006). Access to key transport facilities. Series Roundtable on Competition Policy. N.º 62. Obtido de [www.oecd.org: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2006/11/access-to-key-transport-facilities_9365d251/0f32ae7b-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2006/11/access-to-key-transport-facilities_9365d251/0f32ae7b-en.pdf)

OECD/ITF. (2010). Integration and Competition Between Transport and Logistics Business - ITF/OECD Round Table 146. OECD/ITF. Obtido de https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2010/02/integration-and-competition-between-transport-and-logistics-businesses_g1ghc659/9789282102619-en.pdf

Peralta, S. M. (2024). Estudio urbanísticos de las terminales de autobuses metropolitanos e interurbanos y su relación con la centralidad em la ciudad de Málaga. Propuestas de futuro. Obtido de <https://www.malaga.eu/recursos/ayto/prensa/INFORME%20SALVADOR%20MORENO%20PERALTA.pdf> e <https://www.malaga.eu/el-ayuntamiento/notas-de-prensa/detalle-de-la-nota-de-prensa/index.html?id=149317>

Portugal2030. (2023). Deliberação n.º 31/2023/PL. Obtido de <https://portugal2030.pt/legislacao/deliberacao-n-o-31-2023-pl/>

PUMS-Bologna. (s.d.). Piano Urbano della Mobilità Sostenibile - Bologna Metropolitana. Obtido de <https://pumsbologna.it/Documenti>

Pustoch, C. R., & Boudoin, J.-C. (2025). Mission relative aux gares routières. Rapport nº 016054-01. Paris: IGEDD - Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable. Obtido de <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/300540.pdf>



Rodrigue, J.-P. (2024). The Geography of Transport Systems (6th Edition ed.). Routledge. doi:ISBN 9781032380407

Tadic, S. (2018). Transport study for the Danube Region - Study of intermodal transport users needs in the Danube Region, Final version V.1.1. Faculty of Transport and Traffic Engineering, University of Belgrade. Obtido de https://transport.danube-region.eu/wp-content/uploads/sites/2/2019/09/Intermodal_Study_Danube_region2.pdf

TFL. (2021). Interchange Best Practice Guidelines. London: TFL - Transports for London. Obtido em 07 de 02 de 2026, de <https://content.tfl.gov.uk/interchange-best-practice-guidance-2021.pdf>

TML. (2026). Plano de Acessibilidade e Transportes de Pessoas com Deficiência na área metropolitana de Lisboa. Obtido em 07 de 02 de 2026, de https://www.tmlmobilidade.pt/wp-content/uploads/2025/09/20250814_PAT_PCD_A6_v05.pdf

TransLink. (2020). Public Transport Infrastructure Manual (PTIM) 2015. Department of Transport and Main Roads, The State of Queensland, Australia. Obtido em 07 de 02 de 2026, de https://www.publications.qld.gov.au/ckan-publications-attachments-prod/resources/57968dcd-ffff-45d2-beba-2e122523ec44/ptim_full-nov2020.pdf?ETag=23fc1c7c8e33f8dc44c01dc6384c2777

TTF. (2021). State of Play: an update onn public transport contracting in Australia. TTF Australia - Tourism Transport Forum. Obtido de https://tff.org.au/site/wp-content/uploads/2025/01/20211106-State-of-Play-An-Update-on-Public-Transport-Contracting-in-Australia_web.pdf

UE. (2019). Diretiva (UE) 2019/882 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2019, relativa aos requisitos de acessibilidade dos produtos e serviços. EUR-Lex. Obtido de <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/882/oj>

UIPT, outubro. (10 de 2023). Obtido em 07 de 02 de 2026, de Pathways to a multimodal lifestyle: https://www.uitp.org/wp-content/uploads/sites/7/2025/08/20231001_Pathways-Multimodal-Lifestyle_Policy-Brief.pdf

UITP. (2022). The rural mobility challenge for public transport. Obtido em 07 de 02 de 2026, de [www.uitp.org: https://www.uitp.org/wp-content/uploads/sites/7/2025/04/Knowledge-Brief-Rural-Mobility_FEB2022-web.pdf](https://www.uitp.org/wp-content/uploads/sites/7/2025/04/Knowledge-Brief-Rural-Mobility_FEB2022-web.pdf)

UITP, abril. (4 de 2023). Mobility hubs. Obtido em 07 de 02 de 2026, de [www.uitp.org: https://www.uitp.org/wp-content/uploads/sites/7/2025/04/Policy-Brief-Mobility-hubs-web.pdf](https://www.uitp.org/wp-content/uploads/sites/7/2025/04/Policy-Brief-Mobility-hubs-web.pdf)

UTG. (2011). Bus and Coach Station Design Guide. Urban Transport Group. Obtido em 2026, de <https://www.urbantransportgroup.org/system/files/BusandCoachStationDesignGuide.pdf>

Vanessa Holve, S. M. (2022). Planning for attractive public transport. CIVITAS ELEVATE Policy Support Group (PSG). Obtido em 2026, de https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/system/files/2023-11/planning_for_attractive_public_transport.pdf

Velázquez, E. D., & García-Castro, C. (2024). Estudio integral sobre la accesibilidad a los medios de transporte públicos en España. Madrid: Centro Español de Documentación sobre Discapacidad (CEDD). doi:NIPO: 689-18-004-4

