

## PARECER N.º 46/AMT/2026

### I. OBJETO

1. Em 13.02.2025, através de ofício remetido pela Associação Portuguesa de Empresas Ferroviárias (doravante apenas “APEF”), por intermédio de mandatários constituídos, deu entrada na Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (doravante apenas “AMT”), uma reclamação relativa a conduta da Infraestruturas de Portugal, S.A. (doravante apenas “IP, S.A.”), que considera *“afetar de forma relevante os direitos e legítimos interesses dos operadores ferroviários que representa”*.
2. No essencial, a reclamação assenta no facto da IP, S.A., enquanto gestor da infraestrutura ferroviária nacional, nos termos do Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro<sup>1</sup>, pretender cobrar juros de mora aos operadores ferroviários representados pela referida associação, pela falta de pagamento tempestivo das faturas emitidas desde janeiro de 2024, conduta com a qual aquela associação discorda, por entender que ainda que tais juros de mora tenham sido calculados tendo por referência a TUI alterada nos termos da adenda ao Diretório de Rede de 2024, a sua cobrança é ilegítima porquanto à data da emissão das referidas faturas a TUI fixada no Diretório de Rede de 2024 ainda não tinha sido homologada pela AMT.
3. Aquela associação sustenta assim que a conduta da IP, S.A. *“desconsidera a natureza constitutiva do ato de homologação e esvazia, por completo, as competências legalmente atribuídas à AMT enquanto entidade reguladora do setor.”* e nesse sentido, *“A aplicação de tarifas (e a contagem de juros de mora) antes da respetiva homologação consubstancia uma atuação ilegal, que afeta gravemente os direitos e interesses dos operadores ferroviários”*.
4. E em sequência, requer que *“a AMT diligencie junto da IP no sentido de assegurar o integral cumprimento do regime aplicável, designadamente quanto à correta aplicação*

---

<sup>1</sup> Na redação vigente, alterado pelo Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de janeiro. Este decreto-lei procede à transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva 2012/34/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, que estabelece um espaço ferroviário europeu único, na sua redação atual. E estabelece:

a) As regras aplicáveis em matéria de gestão da infraestrutura ferroviária e de atividades de transporte por caminho-de-ferro das empresas ferroviárias estabelecidas ou que venham a estabelecer-se em território nacional, as quais constam do capítulo II;  
b) As condições de acesso à atividade das empresas de transporte ferroviário, as quais constam do capítulo III;  
c) Os princípios e procedimentos de fixação e cobrança das taxas de utilização da infraestrutura ferroviária e de repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária, as quais constam do capítulo IV.

*dos tarifários apenas após a homologação e à abstenção de quaisquer práticas em sentido contrário.”*

5. Por sua vez, através de ofício remetido à AMT em 16.02.2026, a IP, S.A. veio expor o entendimento adotado pela mesma associação e comunicado à IP, S.A. através de parecer jurídico que lhe foi dirigido em 5.12.2025, sustentado em síntese que *“a IP não dispõe de legitimidade para liquidar e cobrar juros de mora desde janeiro de 2024, porquanto as tarifas constantes do Diretório de Rede de 2024 apenas foram homologadas pela AMT em dezembro de 2024.”* porquanto *“o ato de homologação constituiria o pressuposto habilitante para a liquidação e cobrança das tarifas, sendo os juros de mora apenas exigíveis após a emissão da faturação e respetivo incumprimento.”*
6. E em simultâneo, solicitar a pronúncia da AMT sobre a conformidade legal do “modus faciendi” que tem sido adotado pela IP, S.A., desde 2020, ou seja, se:
  - *“Os serviços inscritos no Diretório de Rede podem ser prontamente valorizados e faturados, após a sua prestação, a partir da publicação do referido documento, independentemente da prática do ato de homologação pela AMT;*
  - *Os juros de mora são devidos relativamente à faturação emitida e não paga nos prazos legalmente aplicáveis”.*

## II. ENQUADRAMENTO

7. Em 2012, a **Diretiva n.º 2012/34/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012<sup>2</sup> (Diretiva n.º 2012/34/EU)**, estabeleceu um espaço ferroviário europeu único. Esta Diretiva alterou e reformulou a Diretiva n.º 91/440/CE relativa ao desenvolvimento dos caminhos de ferro comunitários; a Diretiva n.º 95/18/CE, do Conselho, relativa às licenças das empresas de transportes ferroviários, e a Diretiva n.º 2001/14/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à repartição da capacidade

---

<sup>2</sup> Ao longo da Diretiva foram atribuídos poderes de execução à Comissão, quanto a vários aspetos, em particular, consagrou-se no n.º 3 do artigo 30.º que «Antes de 16 de junho de 2015, a Comissão deve adotar medidas que estabeleçam as modalidades para o cálculo dos custos diretamente suportados resultantes da exploração da composição. Esses atos de execução são adotados pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 62.º, n.º 3.» O ato de execução em causa viria a ser publicado como Regulamento de Execução (UE) 2015/909 da Comissão, de 12 de junho de 2015 (Regulamento 2015/909) relativo às modalidades de cálculo dos custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário, no qual se previa que o gestor da infraestrutura deveria apresentar, à entidade reguladora, até 3 de julho de 2017, uma proposta de método de cálculo dos custos diretos, bem como, se fosse o caso, o plano da sua introdução progressiva.

da infraestrutura ferroviária, e à aplicação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária. Deste modo, ficaram reunidos num só texto os princípios relativos ao desenvolvimento do setor ferroviário – mantendo-se a ideia central de separação entre a gestão da infraestrutura e a atividade de transporte (artigos. 4.º, 6.º e 7.º) –, ao licenciamento das empresas ferroviárias e às taxas de utilização da infraestrutura. Com esta Diretiva, o legislador comunitário pretendeu estimular a concorrência, através de uma maior transparência no que se refere às condições de acesso ao mercado e à separação das contas, bem como promover a independência e o reforço das entidades reguladoras nacionais. São, igualmente, estabelecidas em maior pormenor as condições de acesso à rede, aos serviços e as regras de cobrança de taxas.

8. Assim, no que se refere às “Taxas aplicáveis às empresas ferroviárias que prestam serviços de passageiros” dispõe-se, desde logo, no artigo 12.º daquele diploma comunitário que:

*“1. Sem prejuízo do disposto no artigo 11.º, n.º 2, os Estados-Membros podem autorizar, nas condições fixadas no presente artigo, a autoridade responsável pelos serviços de transporte ferroviário de passageiros a cobrar às empresas ferroviárias que asseguram serviços de passageiros uma taxa aplicável à exploração de ligações da competência dessa autoridade, efetuadas entre duas estações desse Estado-Membro.*

*Nesse caso, as empresas ferroviárias que asseguram serviços de transporte nacional ou internacional de passageiros estão sujeitas ao pagamento da mesma taxa pela exploração das ligações da competência dessa autoridade.*

*2. A taxa destina-se a compensar a autoridade pelas obrigações de serviço público no contexto de contratos de serviço público adjudicados nos termos do direito da União. O produto resultante da aplicação dessa taxa, pago a título de compensação, não pode exceder o necessário para cobrir a totalidade ou parte das despesas incorridas devido ao cumprimento das obrigações de serviço público relevantes, tendo em consideração os recibos pertinentes e um lucro razoável pelo cumprimento dessas obrigações.*

*3. A taxa deve ser conforme com o direito da União e respeitar, em particular, os princípios da equidade, da transparência, da não discriminação e da proporcionalidade, em especial entre o preço médio do serviço prestado ao passageiro e o nível da taxa. A totalidade das taxas aplicadas nos termos do presente número não deve pôr em risco a viabilidade económica do serviço de transporte ferroviário de passageiros relativamente ao qual as taxas são cobradas.*

- 4. As autoridades competentes devem conservar as informações necessárias para assegurar a possibilidade de rastrear a origem das taxas e a sua utilização. Os Estados-Membros comunicam essas informações à Comissão.*
- 5. Com base na experiência das entidades reguladoras, das autoridades competentes e das empresas ferroviárias, e nas atividades da rede a que se refere o artigo 57.º, n.º 1, a Comissão deve adotar medidas que especifiquem o procedimento e os critérios a seguir para efeitos da aplicação do presente artigo. Esses atos de execução são adotados pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 62.º, n.º 3.”*
9. A Diretiva 2012/34/UE veio ainda determinar, a respeito da fixação, determinação e cobrança de taxas de utilização da infraestrutura e de serviço, no seu artigo 29.º, que compete aos Estados-Membros definirem um quadro para a tarifação que respeite a independência de gestão prevista no artigo 4.º, assim como, lhes compete a definição de regras de tarifação específicas, podendo, no entanto, se assim o entenderem, delegar essa competência no gestor de infraestrutura.
10. O mesmo normativo estabelece ainda a obrigação dos Estados-Membros de assegurarem que as especificações da rede contenham o quadro e as regras de tarifação ou indiquem um sítio web onde o quadro e as regras de tarifação se encontrem publicados, devendo o gestor de infraestrutura fixar e cobrar as taxas de utilização da infraestrutura de acordo com o quadro e as regras de tarifação estabelecidos.
11. Refere também o mesmo preceito que *“sem prejuízo da independência do gestor de infraestrutura prevista no artigo 4.º, e desde que esse direito tenha sido diretamente conferido pelo direito constitucional antes de 15 de dezembro de 2010, os parlamentos nacionais podem ter o direito de examinar e, se adequado, rever o nível das taxas fixadas pelo gestor de infraestrutura. Essas revisões devem assegurar que as taxas estejam em conformidade com a presente diretiva e com o quadro e as regras de tarifação estabelecidos”.*
12. A Diretiva veio também instituir a obrigatoriedade de os Estados-Membros criarem uma entidade reguladora única, a nível nacional, para o setor ferroviário, autónoma, juridicamente distinta e independente, no plano organizativo, funcional, hierárquico e decisório, de qualquer outra entidade pública ou privada, e independente, na sua organização, nas suas decisões de financiamento, na sua estrutura jurídica e nas suas tomadas de decisão, de qualquer gestor de infraestrutura, organismo de tarifação, organismo de repartição ou candidato, e ainda funcionalmente independente de

qualquer autoridade competente envolvida na adjudicação de contratos de serviço público.

13. O artigo 56.º da Diretiva elenca as principais funções a serem desempenhadas pela Entidade Reguladora do setor ferroviário:

*“1. Sem prejuízo do artigo 46.º, n.º 6, os candidatos têm o direito de recorrer para a entidade reguladora caso considerem ter sido tratados de forma injusta ou discriminatória ou de algum outro modo lesados, nomeadamente de decisões tomadas pelo gestor de infraestrutura ou, se for esse o caso, pela empresa ferroviária ou pelo operador da instalação de serviço no que se refere:*

- a) Às especificações da rede nas suas versões provisória e final;*
- b) Aos critérios estabelecidos nessas especificações;*
- c) Ao processo de repartição das capacidades e aos seus resultados;*
- d) Ao regime de tarifação;*
- e) Ao nível ou à estrutura das taxas de utilização da infraestrutura que têm que pagar ou que possam ter que vir a pagar;*
- f) Às disposições em matéria de acesso nos termos dos artigos 10.º a 13.º;*
- g) Ao acesso aos serviços e à sua tarifação nos termos do artigo 13.º.*

*2. Sem prejuízo da competência das autoridades nacionais responsáveis por assegurar a concorrência nos mercados de serviços ferroviários, a entidade reguladora é competente para acompanhar a situação da concorrência nos mercados de serviços ferroviários e controla, em especial, o n.º 1, alíneas a) a g), por sua própria iniciativa, a fim de evitar a discriminação de candidatos. A entidade reguladora verifica, em especial, se as especificações da rede contêm cláusulas discriminatórias ou concedem ao gestor de infraestrutura poderes discricionários que possam ser usados para discriminar candidatos.*

*3. A entidade reguladora deve cooperar também de perto com a autoridade nacional de segurança nos termos da Diretiva 2008/57/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de junho de 2008, relativa à interoperabilidade do sistema ferroviário na Comunidade (2), e com a autoridade responsável pela concessão das licenças nos termos da presente diretiva. Os Estados-Membros asseguram que estas autoridades desenvolvam em conjunto um quadro de partilha de informações e de cooperação destinado a evitar efeitos adversos na concorrência ou na segurança do mercado ferroviário. Este quadro inclui um mecanismo para a entidade reguladora apresentar recomendações às autoridades nacionais responsáveis pela segurança e pela concessão de licenças sobre questões que possam afetar a concorrência no mercado ferroviário, e para a autoridade nacional responsável pela segurança apresentar recomendações à entidade reguladora e à autoridade responsável pela*

*concessão de licenças sobre questões que possam afetar a segurança. Sem prejuízo da independência de cada autoridade no âmbito das respetivas competências, a autoridade relevante examina essas recomendações antes de adotar as suas decisões. Se a autoridade relevante decidir não seguir essas recomendações, deve justificá-lo nas suas decisões.*

*4. Os Estados-Membros podem decidir que cabe à entidade reguladora dar pareceres não vinculativos sobre as versões provisórias do programa de atividades a que se refere o artigo 8.º, n.º 3, sobre o contrato e sobre o plano de reforço da capacidade, a fim de indicar, nomeadamente, se esses instrumentos são coerentes com a situação concorrencial nos mercados de serviços ferroviários.*

*5. A entidade reguladora deve dispor da capacidade organizativa necessária, em termos de recursos humanos e materiais, proporcionalmente à importância do setor ferroviário do Estado-Membro.*

***6. A entidade reguladora deve garantir que as taxas fixadas pelo gestor de infraestrutura cumpram o disposto no capítulo IV, secção 2, e não sejam discriminatórias. A negociação do nível das taxas de utilização da infraestrutura entre os candidatos e o gestor de infraestrutura só é permitida se for efetuada sob a supervisão da entidade reguladora. A entidade reguladora deve intervir caso as negociações possam não respeitar o disposto no presente capítulo.***

*7. A entidade reguladora consulta periodicamente e, em qualquer caso, pelo menos de dois em dois anos, os representantes dos utilizadores dos serviços ferroviários de mercadorias e de passageiros, a fim de ter em conta as suas opiniões sobre o mercado ferroviário.*

*8. A entidade reguladora é competente para requerer as informações que considere relevantes ao gestor de infraestrutura, aos candidatos ou a terceiros interessados no Estado-Membro em causa.*

*Essas informações devem ser prestadas dentro de um prazo razoável estabelecido pela entidade reguladora, que não pode exceder um mês, a não ser que, em circunstâncias excecionais, a entidade reguladora acorde e autorize uma prorrogação temporária, que não pode exceder duas semanas. A entidade reguladora deve ter poderes para fazer cumprir essas exigências mediante a aplicação de sanções adequadas, nomeadamente coimas. As informações a prestar à entidade reguladora devem incluir todos os dados por ela requeridos no âmbito das suas funções de órgão de recurso e de acompanhamento da concorrência nos mercados de serviços ferroviários nos termos do n.º 2. No que precede incluem-se os dados necessários para efeitos estatísticos e de observação do mercado.*

***9. A entidade reguladora analisa as queixas eventuais e, se for caso disso, solicita as informações pertinentes e inicia consultas com todas as partes relevantes, no prazo de um mês após a receção da queixa. A entidade reguladora decide de todas as queixas, toma medidas para resolver a situação e informa as partes relevantes da sua***

***decisão fundamentada num prazo predeterminado e razoável, que não pode exceder seis semanas a contar da data de receção de todas as informações pertinentes.***

*Sem prejuízo da competência das autoridades nacionais da concorrência para assegurar a concorrência nos mercados de serviços ferroviários, a entidade reguladora deve, se for caso disso, decidir por sua própria iniciativa das medidas adequadas para corrigir discriminações contra candidatos, distorções do mercado e outras situações indesejáveis nestes mercados, nomeadamente no que respeita ao n.º 1, alíneas a) a g).*

*As decisões da entidade reguladora são vinculativas para todas as partes a que dizem respeito e não estão sujeitas ao controlo de outras instâncias administrativas. A entidade reguladora deve ter poderes para fazer executar as suas decisões mediante a aplicação de sanções adequadas, nomeadamente coimas.*

*Em caso de recurso de uma decisão de recusa de concessão de capacidade de infraestrutura ou referente às condições de uma oferta de capacidade, a entidade reguladora deve confirmar a decisão do gestor de infraestrutura ou determinar a alteração dessa decisão de acordo com as diretrizes por si traçadas.*

*10. Os Estados-Membros devem garantir que as decisões tomadas pela entidade reguladora sejam sujeitas a fiscalização jurisdicional. O recurso só pode ter efeito suspensivo sobre a decisão da entidade reguladora se o efeito imediato da decisão da entidade reguladora for suscetível de causar prejuízos irreparáveis ou manifestamente excessivos ao requerente. Esta disposição não prejudica as competências conferidas pelo direito constitucional ao tribunal que conhece do recurso, se for caso disso.*

*11. Os Estados-Membros devem assegurar a publicação das decisões tomadas pela entidade reguladora.*

*12. A entidade reguladora é competente para efetuar ou mandar efetuar auditorias ao gestor de infraestrutura, aos operadores de instalações de serviço e, se for caso disso, às empresas ferroviárias, a fim de verificar o cumprimento das disposições relativas à separação das contas estabelecidas no artigo 6.º.*

*Neste contexto, a entidade reguladora tem o direito de solicitar todas as informações pertinentes. Mais especialmente, a entidade reguladora é competente para exigir que o gestor de infraestrutura, os operadores de instalações de serviço e todas as empresas ou outras entidades que efetuam ou integram diferentes tipos de transporte ferroviário ou de gestão da infraestrutura, conforme referido no artigo 6.º, n.os 1 e 2, e no artigo 13.º, apresentem, na totalidade ou em parte, as informações contabilísticas enumeradas no Anexo VIII com o grau de detalhe suficiente considerado necessário e proporcionado.*

*Sem prejuízo da competência das autoridades nacionais responsáveis pelas questões relativas aos auxílios estatais, a entidade reguladora pode também utilizar as contas*

*relacionadas com questões relativas aos auxílios estatais para tirar conclusões, que deve comunicar àquelas autoridades.*

*13. A Comissão fica habilitada a adotar atos delegados nos termos do artigo 60.º no que diz respeito a certas alterações ao Anexo VIII. Assim, o Anexo VIII pode ser alterado para ser adaptado à evolução das práticas contabilísticas e de controlo e/ou para ser completado com elementos adicionais necessários à verificação da separação das contas.” (destaque nosso)*

14. Através do **Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro**<sup>3</sup> (Decreto-Lei n.º 217/2015), procedeu-se à transposição para a ordem jurídica interna da Diretiva n.º 2012/34/UE. Este Decreto-Lei veio assim estabelecer as regras aplicáveis em matéria de gestão da infraestrutura ferroviária e de atividades de transporte por caminho-de-ferro das empresas ferroviárias estabelecidas ou que venham a estabelecer-se em território nacional, as condições de acesso à atividade das empresas de transporte ferroviário, e os princípios e procedimentos de fixação e cobrança das taxas de utilização da infraestrutura ferroviária e de repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária.
15. De acordo com o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, na redação vigente<sup>4</sup>, por «Diretório de Rede»<sup>5</sup>, entende-se “*a relação pormenorizada das regras gerais, dos prazos, dos procedimentos e dos critérios relativos aos regimes de tarifação e de repartição da capacidade, incluindo todas as informações necessárias para viabilizar os pedidos de capacidade de infraestrutura*”.
16. Por sua vez, nos termos do artigo 27.º do mesmo diploma, e após consulta às partes interessadas, o gestor de infraestrutura deve elaborar e publicar os Diretórios de Rede, que estão sujeitos a validação da AMT<sup>6</sup>.
17. E, segundo o artigo 29.º, o gestor de infraestrutura deve assegurar que os Diretórios de Rede contêm o quadro e as regras de tarifação, cabendo-lhe ainda **fixar e cobrar as taxas de utilização da infraestrutura de acordo com o quadro e as regras de tarifação estabelecidos.**

---

<sup>3</sup> Este diploma entrou em vigor a **8 de outubro de 2015** (pouco depois da criação da AMT em julho de 2015), e viria a ser alterado pelo Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro.

<sup>4</sup> Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro, doravante, quanto a esta versão, apenas “Decreto-Lei n.º 217/2015”.

<sup>5</sup> O conteúdo dos Diretórios de Rede consta do anexo IV ao Decreto-Lei n.º 217/2015.

<sup>6</sup> Na versão inicial do diploma, não estava prevista a validação pela AMT, sendo a redação deste artigo a seguinte: «Após consulta às partes interessadas, o gestor de infraestrutura deve elaborar e publicar os diretórios de rede, que podem ser obtidos contra o pagamento de uma taxa não superior ao seu custo de publicação.»

18. Estabelece por sua vez, o artigo 31.º que as taxas de utilização da infraestrutura ferroviária e das instalações de serviço são pagas ao gestor de infraestrutura e ao operador da instalação de serviço, respetivamente, e utilizadas no financiamento da sua atividade.
19. O Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio<sup>7</sup> delegou na IP, S.A. a prestação do serviço público de gestão da infraestrutura que integra a rede ferroviária nacional e conferiu-lhe o direito de cobrar as tarifas devidas pela utilização da infraestrutura ferroviária.
20. Por sua vez, o artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 217/2015 vem consagrar a AMT como sendo a entidade reguladora nacional para o setor ferroviário, *“autónoma, juridicamente distinta e independente, no plano organizativo, funcional, hierárquico e decisório, de qualquer outra entidade, pública ou privada, sendo ainda independente, na sua organização, nas decisões de financiamento, na sua estrutura jurídica e nas suas tomadas de decisão, de qualquer gestor de infraestrutura, organismo de tarifação, organismo de repartição ou candidato, bem como também independente de qualquer autoridade competente envolvida na adjudicação de contratos de serviço público.”* (sublinhado nosso).
21. Decorre desde logo do artigo 26.º do mencionado diploma que compete à AMT assegurar que os regimes de tarifação e de repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária respeitem os princípios previstos no presente decreto-lei, permitindo ao gestor de infraestrutura comercializar a capacidade disponível da infraestrutura, bem como a sua utilização de modo eficiente e eficaz.
22. Já nos termos do artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, compete à AMT, entre outras funções<sup>8</sup>, ser a entidade de recurso quanto a decisões tomadas pelo gestor de infraestrutura quanto ao/à(s):
  - a) Diretório de Rede nas suas versões provisória e final;
  - b) Critérios estabelecidos nos Diretórios de Rede;
  - c) Processos de repartição das capacidades e aos seus resultados;

---

<sup>7</sup> Alterado pelo Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro, pela Lei n.º 2/2020, de 31 de março, pelo Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio, pelo Decreto-Lei n.º 63/2022, de 26 de setembro, e pela Lei n.º 24-E/2022, de 31 de dezembro.

<sup>8</sup> Incluindo consultar periodicamente, pelo menos de dois em dois anos, os representantes dos utilizadores dos serviços ferroviários de mercadorias e de passageiros, a fim de ter em conta as suas opiniões sobre o mercado ferroviário.

- d) Regimes de tarifação;
  - e) Nível ou à estrutura das taxas de utilização da infraestrutura que têm que pagar ou que possam ter que vir a pagar;
  - f) Disposições em matéria de acesso;
  - g) Acesso aos serviços e à sua tarifação;
  - h) Gestão do tráfego;
  - i) Planeamento da renovação e à manutenção programada ou não programada;
  - j) Cumprimento dos requisitos relativos a conflitos de interesse.
23. Ainda de acordo com o mesmo normativo, a AMT é também competente para acompanhar a situação da concorrência e promover a sustentabilidade nos mercados de serviços ferroviários, através da verificação sobre o tratamento injusto ou discriminatório de empresas<sup>9</sup>, e promover a equidade das regras aplicáveis a diversos modos de transportes, sobretudo quando se encontram em concorrência, incluindo quanto a matéria tarifária, devendo-lhe ser prestada toda a informação necessária, sem prejuízo dos seus poderes de inspeção e auditoria e cabendo-lhe igualmente:
- a) Definir as regras e princípios subjacentes à tomada das decisões para as quais seja competente ao abrigo do referido decreto-lei, através de regulamento ou deliberação,
  - b) Publicitar as suas decisões no seu sítio na Internet;
  - c) Publicar anualmente um relatório sobre a execução do Decreto-Lei.
24. A AMT iniciou funções enquanto Regulador Económico Independente com jurisdição no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, no segundo semestre de 2015, tendo os seus Estatutos sido aprovados em anexo ao Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio (“Estatutos”).

---

<sup>9</sup> Nos termos do artigo 57.º, deve trocar informações sobre os processos e sobre os princípios e práticas subjacentes à sua tomada de decisões com outras entidades reguladoras, nomeadamente sobre os principais aspetos dos seus procedimentos e sobre os problemas de interpretação da legislação ferroviária transposta por todos os Estados-Membros.

25. E nos termos deste diploma, mais concretamente do n.º 3 do artigo 5.º, constituem atribuições da AMT em matéria de regulação ferroviária, de gestores de infraestruturas e dos operadores de transporte ferroviário, designadamente:
- a) Atuar como instância de recurso para as matérias do diretório de rede;
  - b) Regular o acesso à infraestrutura, de modo que seja livre e não discriminatório, impondo condições de acesso, bem como o inerente processo de aceitação de operadores;
  - c) Regular a atualização, modernização e harmonização da regulamentação técnica do sistema ferroviário;
  - d) Definir regras e atribuir prioridades para repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária, arbitrando e decidindo em caso de conflito;
  - e) Definir as regras e os critérios de taxação da utilização da infraestrutura ferroviária e homologar as tabelas de taxas propostas pelas respetivas entidades gestoras;**
  - f) Fiscalizar o cumprimento, por parte das empresas e entidades sujeitas às suas atribuições de regulação, das disposições legais e regulamentares aplicáveis, bem como das disposições com relevância em matéria de regulação constantes dos respetivos estatutos, licenças, contratos de concessão ou outros instrumentos jurídicos que regulem a respetiva atividade;
  - g) Definir ou aprovar, na prossecução das suas atribuições de regulação, regimes de desempenho da infraestrutura e operadores, de observância obrigatória para as empresas e entidades sujeitas às suas atribuições de regulação, particularmente em matéria de fiabilidade e de pontualidade e dos correspondentes sistemas de monitorização, aplicando penalidades por insuficiências de desempenho;
  - h) Apreciar e decidir sobre reclamações dos operadores em relação ao gestor da infraestrutura;
  - i) Colaborar com a Autoridade da Concorrência e, em particular, proceder à identificação de comportamentos de empresas e entidades sujeitas aos seus

poderes de regulação que sejam suscetíveis de infringir o disposto no regime jurídico da concorrência;

- j) Exercer, na qualidade de entidade reguladora ferroviária, os poderes de representação que, como tal, lhe estão consagrados nos termos da legislação da União Europeia aplicável.

- 26. Nos termos dos n.ºs 11 e 12 do artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, sempre que for apresentada uma queixa, a AMT deverá analisá-la, e adotar medidas para resolver a situação, informando os interessados da sua decisão, a qual deve ser fundamentada, num prazo que não pode exceder 45 dias úteis, a contar da data de receção de todas as informações pertinentes, sendo as decisões da AMT, vinculativas para todas as partes a que digam respeito, não sendo admissível a sua impugnação administrativa e os atos praticados pelas partes em violação das referidas decisões, nulos.
- 27. A análise constante do presente parecer inscreve-se, assim, nas atribuições da AMT constantes do Decreto-Lei n.º 217/2015, e das suas normas estatutárias<sup>10</sup>.
- 28. **Analisaremos, assim, de seguida a questão suscitada quanto à conformidade legal da conduta adotada pela IP. S.A., enquanto gestor da infraestrutura, em termos de fixação e cobrança das TUI relativas aos serviços ferroviários do Pacote Mínimo de Acesso constantes do Diretório de Rede de 2024.**

### III. ANÁLISE

- 29. No essencial, a questão que se impõe apreciar e decidir é se,
  - a) tal como reivindica a APEF, a IP, S.A. apenas poderá proceder à cobrança das tarifas TUI relativas aos serviços ferroviários do Pacote Mínimo de Acesso constantes do Diretório de Rede após a homologação levada a cabo pela AMT, nos termos da alínea e) do n.º 3 do artigo 5.º dos seus Estatutos,
  - b) ou, como sustenta a IP, S.A., os serviços inscritos no Diretório de Rede poderão e deverão ser prontamente valorizados e faturados, após a sua prestação, a

---

<sup>10</sup> Em particular, no disposto na alínea h) do n.º 3 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT.

partir da publicação do referido documento, independentemente da prática daquele ato de homologação.

30. A Diretiva 2012/34/UE alterada pela Diretiva (UE) 2016/2370 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, estipula a obrigatoriedade do gestor da infraestrutura publicar de forma acessível e justa todas as informações necessárias sobre a rede ferroviária e os serviços nela prestados, no sentido de garantir a todas as empresas ferroviárias transparência no acesso não discriminatório à infraestrutura e às instalações de serviço.
31. Em Portugal, estas informações são publicadas pelo gestor da infraestrutura da Rede Ferroviária Nacional, no documento designado por «Diretório de Rede»<sup>11</sup>, tal como estabelecido pelo artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, cuja estrutura e conteúdo deve respeitar o disposto no Anexo IV desse mesmo Decreto-Lei, nomeadamente, quanto à relação pormenorizada das regras gerais, dos prazos, dos procedimentos e dos critérios relativos aos regimes de tarifação e de repartição da capacidade, bem como todas as informações necessárias para viabilizar pedidos de capacidade de infraestrutura e as condições comerciais e legais para a sua utilização.
32. O Diretório de Rede deverá incluir assim, entre outros, um capítulo sobre os princípios de tarifação e o tarifário, que deve compreender todos os elementos relevantes do regime de tarifação, assim como informação, suficientemente pormenorizada sobre **as taxas aplicáveis** e o acesso aos serviços previstos no Anexo II assegurados por um único prestador. Tal capítulo deve ainda apresentar pormenorizadamente a metodologia, as regras e, sendo o caso, as escalas utilizadas para aplicação dos artigos 31.º a 36.º, no que respeita aos custos e às taxas, e deve conter informações sobre as alterações ao montante das taxas já decididas ou previstas para os próximos cinco anos, se estiverem disponíveis.
33. As tarifas devidas pelo acesso e utilização da infraestrutura ferroviária encontram-se assim publicadas no Diretório da Rede, documento que enuncia as condições de

---

<sup>11</sup> O Diretório de Rede constitui um elemento-chave para o livre acesso ao mercado dos serviços de transporte ferroviário, na medida em que sumariza toda informação relevante sobre a infraestrutura ferroviária, designadamente, como obter o acesso, quais as suas características técnicas, quanta capacidade está disponível, quais os períodos para a sua requisição e qual o custo da sua utilização.

acesso, descreve os serviços que o gestor da infraestrutura presta às empresas de transporte ferroviário que nela pretendam operar serviços de transporte e divulga os princípios de tarifação e o tarifário.

34. As regras e princípios relativos à tarifação da utilização da infraestrutura ferroviária encontram-se definidos entre os artigos 29.º a 37.º do Decreto-Lei n.º 217/2015.
35. Decorre desde logo do **artigo 29.º (Fixação, determinação e cobrança de taxas)** do Decreto-Lei n.º 217/2015, que compete ao gestor de infraestrutura:
  - a) **a definição de um quadro para a tarifação em respeito pelo princípio da independência de gestão previsto no artigo 4.º;**
  - b) assegurar que os Diretórios de Rede (por ele elaborados e publicados nos termos do n.º 1 do artigo 27.º) contêm o quadro e as regras de tarifação ou indiquem um sítio na Internet onde o quadro e as regras de tarifação se encontrem publicados;
  - c) **fixar e cobrar as taxas de utilização da infraestrutura de acordo com o quadro e as regras de tarifação estabelecidos;**
  - d) garantir que os princípios respeitantes ao regime de tarifação são aplicados em toda a rede e que as empresas que prestem serviços equivalentes num segmento análogo de mercado pagam tarifas equivalentes e não discriminatórias e que as taxas efetivamente aplicadas observam o disposto nas regras definidas nos diretórios de rede.
36. Por sua vez, decorre do **artigo 31.º (Princípios de tarifação)** que as taxas de utilização da infraestrutura ferroviária e das instalações de serviço são pagas ao gestor de infraestrutura e ao operador da instalação de serviço, respetivamente, e utilizadas no financiamento da sua atividade, devendo estes, por sua vez, fornecer à AMT todas as informações necessárias sobre as taxas aplicadas, para que a AMT desempenhe as funções que lhe são cometidas no artigo 56.º, assim como demonstrar às empresas ferroviárias que as taxas de utilização da infraestrutura e de serviço efetivamente faturadas à empresa ferroviária, por força do disposto nos artigos 30.º a 37.º, respeitam a metodologia, as regras e, sendo o caso, as escalas previstas nos diretórios de rede.

37. Compete anualmente à AMT, **validar o Diretório da Rede** (n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 217/2015) e **homologar as respetivas tarifas** (alínea e) do n.º 3 do artigo 5º dos Estatutos da AMT).
38. A apreciação e validação dos Diretórios da Rede, elaborados pela IP, SA., é realizada tendo como referencial de conformidade, desde logo, o seu conteúdo obrigatório estabelecido no Anexo IV do Decreto-Lei n.º 217/2015.
39. A referida avaliação incide ainda sobre o nível ou estrutura das tarifas de utilização da infraestrutura, as condições técnicas e contratuais em matéria de acesso à infraestrutura, ao acesso às instalações de serviço, aos serviços nela prestados e à sua tarifação, à gestão do tráfego, ao planeamento da modernização, renovação e da manutenção da infraestrutura e ao regime de melhoria de desempenho, tendo por base os seguintes critérios:
- a) a conformidade com a legislação nacional e europeia aplicável, em particular com o disposto no Decreto-Lei n.º 217/2015;
  - b) a verificação da conformidade das tarifas de utilização propostas pelo gestor da infraestrutura, com o disposto no Regulamento de Execução (UE) 2015/909 da Comissão de 12 de junho de 2015 e no Decreto-Lei n.º 217/2015;
  - c) a verificação do disposto na alínea c) e d) do n.º 1 com o estabelecido no Regulamento de Execução (UE) 2017/2177 da Comissão de 22 de novembro de 2017;
  - d) a verificação do disposto na alínea c) do n.º 1 com o estabelecido no Regulamento de Execução (UE) 2016/545 da Comissão de 7 de abril de 2016;
  - e) a verificação do disposto na alínea f) do n.º 1 com o estabelecido no Anexo VII do Decreto-Lei n.º 217/2015;
  - f) o alinhamento das disposições constantes no Diretório de Rede com os instrumentos nacionais, europeus e internacionais relativos à criação de desenvolvimento de um espaço ferroviário europeu único e descarbonização do setor dos transportes, tais como:
    - i) Plano Ferroviário Nacional;
    - ii) Rede Transeuropeia de Transportes;

- ii) Plano Nacional de Energia e Clima;
- iv) Pacto Ecológico Europeu;
- v) Estratégia para a Mobilidade Inteligente e Sustentável.
- g) a relevância, abrangência, transparência e atualização da informação prestada, tendo presente a necessidade de fornecer a todos as partes interessadas um nível de informação adequado, mitigando quaisquer assimetrias de informação entre operadores incumbentes e novos operadores;
- h) a necessidade de utilização eficiente da capacidade da infraestrutura ferroviária, que é um recurso escasso, o que requer que seja prestada informação fiável sobre a disponibilidade de capacidade nas linhas e, ou, troços de linhas e noutras dependências ou instalações de serviço da rede ferroviária nacional, essenciais para a exploração do transporte ferroviário;
- i) a verificação de que as regras, critérios e metodologias de repartição da capacidade estabelecidas no Diretório de Rede não distorcem ou falseiam a concorrência e asseguram um tratamento equitativo e não discriminatório entre os vários operadores e respetivos serviços;
- j) a transparência e participação dos interessados no processo de repartição de capacidade;
- k) os estudos e inquéritos relevantes elaborados por entidades oficiais e organizações representativas do setor ferroviário;
- l) os comentários e as propostas elaboradas pelas partes interessadas, bem como as respostas fundamentadas do gestor da infraestrutura apresentadas durante o processo de audiência prévia da versão provisória dos Diretórios de Rede;
- m) o nível de desempenho do transporte ferroviário de passageiros e mercadorias;
- n) a promoção da competitividade do setor ferroviário e do transporte intermodal e os objetivos e compromissos em matéria ambiental assumidos pelo Estado Português;
- o) a gestão do impacto na exploração dos serviços de transporte, das atividades de manutenção, renovação, modernização e nova construção ferroviária;

- p) a criação de um quadro que confira, segurança jurídica às partes interessadas no que respeita ao acesso e exercício e, condições equitativas e não discriminatórias na prestação de serviços de transporte ferroviário e atividades conexas;
  - q) as recomendações e determinações emitidas pela AMT ou outras entidades oficiais com competências e jurisdição em matérias direta ou indiretamente relacionadas com os serviços e a infraestrutura ferroviária, é o que decorre dos artigos 3.º e 6.º do Regulamento n.º 1375/2024, de 27 de novembro<sup>12</sup>.
40. A avaliação de conformidade da versão final do Diretório de Rede deverá ser concluída no prazo de 45 dias úteis após a sua publicação (salvaguardando-se, no entanto, a eventual necessidade de recolha de informações pertinentes junto do gestor da infraestrutura e partes interessadas), podendo a AMT, na sua sequência, emitir determinações no sentido de sanar incorreções ou melhorar procedimentos ou informações constantes nos Diretórios de Rede e suas Adendas (cfr. artigo 6.º do Regulamento n.º 1375/2024).
41. Já relativamente à homologação anual da TUI, esta avaliação consiste essencialmente na verificação e garantia de que as taxas de utilização do Pacote Mínimo de Acesso e do acesso às infraestruturas que ligam instalações de serviço correspondem aos custos diretamente imputáveis à exploração do serviço ferroviário, nos termos definidos pelo n.º 3 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, ou a aumentos regulados, tendo por base uma análise do impacto de tais aumentos no desempenho económico dos operadores de transporte ferroviário de passageiros e mercadorias, bem como, as exigências de segurança e a preservação e a melhoria da qualidade de serviço da infraestrutura, e a possibilidade de o gestor de infraestrutura poder ser encorajado, através de incentivos, a reduzir os custos de fornecimento da infraestrutura e o nível das taxas de acesso.
42. Atenta a questão em análise, e face ao quadro legal apresentado, cumpre-nos, aferir qual o âmbito e efeitos deste ato homologatório a que alude a alínea e) do n.º 3 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT.

---

<sup>12</sup> Regulamento que estabelece os procedimentos para validação dos Diretórios de Rede nos termos do Decreto-Lei n.º 217/2015 de 7 de outubro, doravante apenas "Regulamento n.º 1375/2024).

43. Considera, desde logo, a APEF que a **homologação** aqui em causa “*opera como um verdadeiro ato integrativo, no sentido em que absorve os fundamentos e conclusões de uma proposta ou de um parecer apresentados por outro órgão/entidade*”. E nesse sentido distingue-se da **aprovação** – “*que apenas condiciona a eficácia de um ato administrativo já existente*”. E acrescenta “*na homologação não existe nenhum ato administrativo anterior: existe apenas uma proposta.*”
44. A distinção essencial entre as duas figuras, salienta aquela APEF reside assim no facto de no caso da aprovação (o que não sucede na homologação) já existe um ato administrativo definitivo anterior, só que ele não é executório. E nessa medida, a aprovação limita-se a conferir executoriedade a esse ato que já existia e era definitivo, mas não era executório.
45. Assim no caso em apreço, aquela associação considera que «*A proposta que antecede a homologação não constitui um ato administrativo próprio, tratando-se simplesmente, de um ato “preparatório” ou “prévio”, sem eficácia e sem aptidão para produzir efeitos jurídicos.*» e enquanto ato “prévio” salienta, “*apenas pode assumir natureza lesiva para terceiros se vier a ser confirmado (pela homologação), sendo, até lá, um mero projeto, sem relevância jurídica.*” até porque “*Ao aceitar-se tese diferente, a decisão homologatória deixaria de ser uma decisão livre, no sentido de se encontrar apenas vinculada à lei, podendo ficar condicionada por uma decisão (porventura judicial) que considerasse válida ou inválida a proposta anterior, o que contraria manifestamente a natureza e função do ato homologatório.*”
46. E transpondo tal entendimento para a homologação TUI levada a cabo anualmente pela AMT, por força alínea e) do n.º 3 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, ter-se-á de concluir, sustenta a APEF, que sem a homologação da AMT, “*não existe sequer tarifa, mas apenas uma mera proposta de tarifa, desprovida de qualquer força vinculativa e incapaz de gerar obrigações.*”
47. Sustenta assim aquela associação que “*A proposta de TUI, desacompanhada de homologação, não possui qualquer eficácia, nem é oponível aos seus destinatários, e muito menos pode servir de base a qualquer forma de faturação/cobrança*” traduzindo-se a intervenção da AMT “*num verdadeiro mecanismo de controlo regulatório, sem o qual as tarifas propostas não são suscetíveis de aplicação de aplicação faturação ou exigência*”. Outro entendimento, considera a APEF, “*redundaria numa compressão*

*inadmissível das competências da entidade reguladora, esvaziando o conteúdo útil da sua intervenção e desvirtuando a função que lhe está legalmente atribuída.”*

48. E conclui, defendendo que *“apenas com a fixação do valor resultante da correta homologação do Diretório de Rede pela AMT se forma, pela primeira vez, um ato jurídico válido e completo”* e nessa medida, *“Só nesse momento se constitui uma obrigação certa, líquida e exigível.”* e *“apenas a partir desse momento pode juridicamente equacionar-se a existência de mora, pois antes da homologação não existia tarifa, mas antes uma proposta desprovida de valor e força vinculativa.”*
49. Vejamos se assiste razão à reclamante, em especial, quanto aos alegados efeitos integrativo e constitutivo da homologação da TUI pela AMT, nos termos da alínea e) do n.º 3 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT.
50. Considera, portanto, a APEF que a homologação da AMT opera *“como um verdadeiro ato integrativo, no sentido em que absorve os fundamentos e conclusões de uma proposta ou de um parecer apresentados por outro órgão/entidade”*. E nesse caso, antes da homologação ocorrer, não estaríamos perante qualquer ato administrativo, mas apenas perante um ato prévio ou preparatório, ou seja, uma mera *proposta*.
51. É inegável que a norma constante da alínea e) do n.º 3 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, refere, entre outras como sendo atribuição da AMT em matéria de regulação ferroviária, de gestores de infraestruturas e dos operadores de transporte ferroviário, *“homologar as tabelas de taxas propostas pelas respetivas entidades gestoras”*. Resta-nos perceber, se atento o regime jurídico aplicável à matéria em causa, estamos efetivamente perante uma proposta ou parecer de TUI apresentada pela IP, S.A., ou se pelo contrário, as “tabelas de taxas de propostas” já configuram um verdadeiro ato administrativo.
52. Importa desde logo atender ao que tem sido entendido, tanto pela jurisprudência como pela doutrina, em termos de conceito e efeitos do ato homologatório.
53. E precisamente no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 12.02.2003, proferido no âmbito do processo n.º 0511/02, a que a própria reclamante alude<sup>13</sup> pode ler-se o seguinte:

---

<sup>13</sup> Artigo 32.º da sua exposição.

«Um dos sentidos, que não o único, de homologação é, na definição do Prof. M. Caetano, "o acto administrativo pelo qual um órgão deliberativo aceita a sugestão proposta por um órgão consultivo e a converte em decisão sua. Assim, o conteúdo de uma homologação é a proposta homologada. Esta tem a natureza de parecer e só a homologação lhe confere carácter de acto definitivo e executório" ("Manual de Direito Administrativo", 10.ª ed., pgs. 461 e 462.)

O Prof. F. Amaral (o "DIREITO", ano 102, pag 142 e seg.s), na mesma linha de orientação, explicita que o conceito de homologação comporta três diferentes sentidos:

- **A homologação em sentido próprio, que é o acto pelo qual a autoridade competente decide uma questão de acordo com a proposta apresentada por uma entidade não deliberativa (o órgão consultivo, funcionário subalterno, etc.), apropriando-se do conteúdo e fundamentos da proposta.**

- **A homologação aprovação, que é o acto em que aquela autoridade exprime um juízo de conformidade com uma decisão anterior, já definitiva, mas a que falta capacidade executiva, conferindo-lhe executoriedade.**

- **A homologação ratificação, que é o acto pelo qual se exprime um juízo de conformidade a uma resolução anterior, já executória, valendo a homologação como confirmação, tornando-a definitiva, e a recusa de homologação como condição resolutive do acto anterior.»**

54. Sobre esta proliferação polissémica na utilização da expressão "homologação" no ordenamento jurídico nacional já se havia pronunciado o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, nos Pareceres 31/1995<sup>14</sup> e 2/1996<sup>15</sup>: *"Importa reconhecer que nem sempre as nossas leis se referem à homologação no seu sentido técnico-jurídico, surgindo, por vezes, casos de homologação que saem desse conceito, "confundindo-se" com figuras próximas."* Advertência, essa, que aquele órgão consultivo, refere ter sido igualmente feita pela doutrina administrativista.
55. E começa por citar **Marcello Caetano**<sup>16</sup>: *«Importa não confundir estes tipos de actos com outros que têm carácter e função diferentes mas podem referir-se a qualquer deles: referimo-nos às homologações e às aprovações. Estes actos conferem certos atributos de que geralmente depende a eficácia de outros actos administrativos ou até de actos jurídicos de particulares. Tal carácter de actos que têm por objecto completar ou perfazer outros actos, podia levar a denominá-los actos integrativos. A homologação é*

---

<sup>14</sup> Não publicado.

<sup>15</sup> Disponível em <https://www.ministeriopublico.pt/pareceres-pgr/8881>

<sup>16</sup> "Manual de Direito Administrativo, vol. I, Coimbra, Almedina, 1980, págs. 461-462".

*o acto administrativo pelo qual um órgão deliberativo aceita a sugestão proposta por um órgão consultivo e a converte em decisão sua. Assim, o conteúdo da homologação é a proposta homologada.(...) Esta tem a natureza de parecer e só a homologação lhe confere carácter de acto definitivo ou executório. A aprovação é o acto administrativo que exprime o juízo de conformidade do órgão relativamente à legalidade ou à conveniência de um acto jurídico praticado por outrem, o qual pode ser um acto administrativo (como sucede com as aprovações tutelares), ou um acto de particulares (aprovação dos estatutos de uma associação ou fundação). Há aqui dois actos autónomos: o acto aprovado e a aprovação" (...).»*

56. É igualmente exposto o entendimento adotado por **Freitas do Amaral**<sup>17</sup>, que considera que as leis portuguesas empregam a palavra "homologação", pelo menos, em três sentidos diferentes:

*a) Homologação, em sentido próprio - é o acto pelo qual um órgão deliberativo resolve uma certa questão de acordo com a proposta de uma entidade não deliberativa (órgão consultivo, funcionário subalterno, etc.), apropriando-se do conteúdo e fundamentos da proposta;*

*b) Homologação, como aprovação - é o acto pelo qual se exprime um juízo de conformidade relativamente à resolução contida noutro acto anterior, já definitivo, conferindo-lhe executoriedade;*

*c) Homologação, como ratificação confirmativa- é o acto pelo qual se exprime um juízo de conformidade relativamente à resolução contida noutro acto anterior, já executório, valendo a homologação como confirmação, que o torna definitivo, e a recusa de homologação como condição resolutive do primeiro acto.*

57. Citando ainda **Esteves de Oliveira** refere-se naquele Parecer que «a homologação não é técnico-juridicamente manifestação de um poder tutelar, embora a nossa lei a refira muitas vezes nesse sentido, confundindo, frequentemente, homologação e aprovação. Em rigor, porém, chama-se aprovação a todo o acto, seja qual for a sua designação legal, pelo qual o órgão tutelar chamado a ajuizar da legalidade e (ou) conveniência dum acto de outro órgão, o declara legal e oportuno, permitindo que se tornem efectivos os efeitos nele previstos. A aprovação é um acto administrativo como o é o acto aprovado: embora funcionalmente ligados - porque visam a produção concreta do mesmo efeito - eles são, estruturalmente, actos distintos e relevam do exercício de competências

---

<sup>17</sup> "Revista "O Direito", ano 102, págs. 143-144."

*diferentes: o único órgão competente para a definição do efeito jurídico a produzir é o órgão tutelado, enquanto o órgão tutelar não tem competência para tal, mas tão-só para emitir um juízo sobre a legalidade ou oportunidade do efeito já definido por outrem. Prosseguindo, ESTEVES DE OLIVEIRA distingue da aprovação a homologação, que é o acto pelo qual um órgão administrativo com competência decisória declara concordar com o parecer de uma instância consultiva, transformando em acto administrativo o juízo nele inserto. Enquanto o acto sujeito a aprovação é já um acto administrativo definitivo - embora não executório (...) - o parecer homologado é um mero acto interno preparatório.*

58. É ainda aludido o entendimento seguido por **José Gabriel Queiró**<sup>18</sup>, que *«também distingue a homologação daqueles actos - como é tipicamente o caso dos actos de aprovação - que se limitam a conferir eficácia (ou, numa expressão menos correcta, executoriedade) a decisões definitivas proferidas por órgãos sujeitos a fiscalização tutelar, sem que se produza qualquer efeito de incorporação ou absorção do conteúdo do acto aprovado. Já no caso da ratificação, em que este efeito apropriativo se verifica, a diferença reside no facto de ela ter em vista a confirmação, por parte do órgão normalmente competente, dos actos executórios praticados por outro órgão em circunstâncias urgentes e no exercício duma competência excepcional, sem o que tais actos perderão a validade provisoriamente concedida pela lei. Também se não confunde a homologação, não obstante a presença do aludido efeito apropriativo, com a confirmação, pelo superior hierárquico, das decisões não definitivas tomadas por órgãos subalternos".»*
59. Deste modo, seguindo os critérios expostos, afigura-se-nos desde logo, que a homologação exigida pela alínea e) do n.º 3 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, não pode ser entendida como *homologação em sentido próprio*, pois isso implicaria considerar, ao arrepio do ordenamento jurídico nacional e comunitário, que o gestor da infraestrutura ferroviária configuraria um mero órgão consultivo, residindo a competência decisória, ou seja, para fixar as taxas de utilização da infraestrutura, unicamente no órgão homologante, ou seja, na AMT, e não é isso que decorre quer da Diretiva 2012/34/UE, quer do Decreto-Lei n.º 217/2015.

---

<sup>18</sup> "Dicionário Jurídico da Administração Pública, Lisboa, 1993, vol. V, pág. 91."

60. E se dúvidas houvesse quanto à responsabilidade pela tarifação (o que desde já não se admite), as mesmas foram completamente dissipadas, pela Comissão Europeia, através da Comunicação C/2025/2606 “Orientações interpretativas sobre a fixação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária”<sup>19</sup>.
61. No referido documento pode ler-se a respeito da competência do gestor de infraestrutura para a fixação das TUI que:

*“O artigo 29.º da diretiva esclarece que «[o]s Estados-Membros devem definir um quadro para a tarifação que respeite a independência de gestão prevista no artigo 4.º. Sem prejuízo dessa condição, os Estados-Membros devem estabelecer também regras de tarifação específicas, ou delegar essa competência no gestor de infraestrutura.»*

*Nesse sentido, cabe aos Estados-Membros decidir se podem ser cobradas sobretaxas.*

***No entanto, a responsabilidade pela identificação dos segmentos de mercado e pela fixação e cobrança do montante das taxas é atribuída aos gestores de infraestrutura — tal como confirmado por várias decisões do TJUE<sup>20</sup>. Por conseguinte, deve ser conferida uma certa margem de manobra aos gestores de infraestrutura<sup>21</sup> no que se refere à fixação do nível das taxas. A título de exemplo, o TJUE considerou que a fixação, por um Estado-Membro, da tarifa máxima aplicável à utilização da infraestrutura ferroviária interferiu com a independência do gestor da infraestrutura<sup>22</sup>.***

*Tal confirma igualmente a natureza das taxas enquanto instrumento de gestão eficaz da infraestrutura<sup>23</sup>— por oposição ao simples equilíbrio das contas dos gestores de infraestrutura, que é uma responsabilidade geral dos Estados-Membros, nos termos do artigo 8.º da diretiva.*

***Os Estados-Membros podem igualmente introduzir, para sobretaxas concretas, um procedimento de aprovação ex ante ou ex post por uma entidade reguladora. Em***

---

<sup>19</sup> Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C\\_202502606](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202502606)

<sup>20</sup> Acórdão de 28 de fevereiro de 2013, Comissão Europeia/Reino de Espanha, C-483/10, EU:C:2013:114 (a seguir designado «Comissão Europeia/Reino de Espanha»); e acórdão de 28 de fevereiro de 2013, Comissão Europeia/República Federal da Alemanha, C-556/10, EU:C:2013:116 (a seguir designado «Comissão Europeia/República Federal da Alemanha»). Ver igualmente acórdão de 11 de julho de 2013, Comissão Europeia/República Checa, C-545/10, EU:C:2013:509 (a seguir designado «Comissão Europeia/República Checa»); acórdão de 3 de outubro de 2013, Comissão Europeia/República Italiana, C-369/11, EU:C:2013:636 (a seguir designado «Comissão Europeia/República Italiana»); e acórdão de 9 de novembro de 2017, CTL Logistics GmbH/DB Netz AG, C-489/15, EU:C:2017:834.

<sup>21</sup> Ver Comissão Europeia/Reino de Espanha, n.º 49: «*Resulta das considerações que precedem que, para garantir o objetivo de independência de gestão do gestor da infraestrutura, este deve dispor, no quadro da tarifação como definido pelos Estados-Membros, de uma certa margem de manobra para a determinação do montante das taxas, de maneira a permitir-lhe utilizá-la como instrumento de gestão.*». Ver igualmente Comissão Europeia/República Italiana, n.º 43.

<sup>22</sup> Ver Comissão Europeia/República Checa, n.º 36.

<sup>23</sup> Ver Comissão Europeia/República Federal da Alemanha, n.º 82; Comissão Europeia/República Checa, n.º 35; e Comissão Europeia/República Italiana, n.º 43.

**todo o caso, a entidade reguladora deve exercer o seu poder de supervisão e exigir alterações aos regimes de tarifação sempre que necessário para corrigir situações de incompatibilidade com a diretiva. No entanto, os poderes de alteração das entidades reguladoras devem cingir-se à garantia do cumprimento das regras e dos objetivos da diretiva, atendendo a que o TJUE reconheceu que, ao fixar o montante das taxas, o gestor de infraestrutura também é independente em relação às entidades reguladoras**<sup>24</sup>. A existência de restrições prévias que privem os gestores de infraestrutura de margem de manobra na fixação do montante e da repartição das taxas (por exemplo, limites máximos das taxas de acesso à via para segmentos de mercado específicos) é incompatível com a independência de gestão dos gestores de infraestrutura prevista na diretiva.

62. Assim, considerando quer os critérios a que a jurisprudência e a doutrina aludem, quer a *ratio legis* do ordenamento jurídico em causa, consideramos que a homologação da TUI exigida pela alínea e) do n.º 3 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT aproximar-se-á mais da figura da homologação aprovação<sup>25</sup>, porquanto aquilo que esta Autoridade, se limita a fazer, no âmbito das suas atribuições, é a emitir um juízo de conformidade com uma decisão anterior, já definitiva e vinculativa.
63. Tal conclusão resulta desde logo do facto, da competência para a fixação das TUI se encontrar atribuída exclusivamente ao gestor da infraestrutura ferroviária, sendo este o verdadeiro órgão deliberativo.
64. E nesse sentido, tal como resultou evidenciado no entendimento adotado quer pela Comissão Europeia quer pelo TJUE, a intervenção da entidade reguladora deverá cingir-se à verificação da conformidade com a legislação aplicável, ou seja, a supervisionar o cumprimento das regras constantes quer da Diretiva 2012/34/UE e respetivos regulamentos de execução, quer do Decreto-Lei n.º 217/2015, designadamente em matéria de cálculo dos custos e de taxas relativas à infraestrutura ferroviária, por

---

<sup>24</sup> Acórdão de 9 de setembro de 2021, LatRailNet e Latvijas dzelzceļš/Valsts dzelzceļa administrācija, C-144/20, EU:C:2021:717 (a seguir designado «LatRailNet e Latvijas dzelzceļš/Valsts dzelzceļa administrācija»), n.ºs 43-47. Ver, igualmente, Conclusões do advogado-geral Čapeta, de 7 de novembro de 2024, ÖBB-Infrastruktur AG, WESTbahn Management GmbH, C-538/23, n.º 86.

<sup>25</sup> Tal como referido pela Comissão Europeia na Comunicação C/2025/2606 “Orientações interpretativas sobre a fixação de taxas de utilização da infraestrutura ferroviária” «Os Estados-Membros podem igualmente introduzir, para sobretaxas concretas, um procedimento de aprovação ex ante ou ex post por uma entidade reguladora. Em todo o caso, a entidade reguladora deve exercer o seu poder de supervisão e exigir alterações aos regimes de tarifação sempre que necessário para corrigir situações de incompatibilidade com a diretiva. No entanto, os poderes de alteração das entidades reguladoras devem cingir-se à garantia do cumprimento das regras e dos objetivos da diretiva, atendendo a que o TJUE reconheceu que, ao fixar o montante das taxas, o gestor de infraestrutura também é independente em relação às entidades reguladoras.»

referência aos custos reais de gestão da infraestrutura e ao conseqüente financiamento do gestor e/ou dos agentes económicos.

65. No fundo, e por uma questão de coerência do próprio sistema, somos levados a concluir que o que está aqui em causa será o mesmo juízo de validação<sup>26</sup> (ainda que restrito às taxas de utilização da infraestrutura tarifária), a que se alude no n.º 1 do artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 217/2015.
66. Note-se inclusive que este diploma, e em especial a atribuição cometida à AMT de validação dos Diretórios de Rede, entrou em vigor em data posterior à data da entrada em vigor da norma estatutária constante da alínea e) do n.º 3 do artigo 5.º, podendo inclusive questionar-se se não estará em causa uma revogação tácita<sup>27</sup> desta última, uma vez que as tarifas em causa são indissociáveis dos Diretórios de Rede.
67. Assim, ainda que possa faltar temporariamente a avaliação positiva da AMT<sup>28</sup> após a publicação dos Diretórios de Rede, a verdade é que a ausência de tal validação não obsta à produção de efeitos e à exigibilidade da decisão proferida pelo gestor de infraestrutura.
68. Para o efeito, ou seja, para produzir uma alteração à decisão em vigor, é necessário que a entidade reguladora, no âmbito dos poderes que lhe estão conferidos, ordene ao gestor da infraestrutura que promova a correção das situações por si identificadas. Foi, aliás, o que sucedeu relativamente à homologação das Taxas de Utilização da Infraestrutura do Pacote Mínimo de Acesso constantes do Diretório de Rede de 2024.
69. Cenário distinto, seria se o próprio legislador tivesse previsto que a ausência de tal validação prévia, a que alude a alínea e) do n.º 3 do artigo 5.º dos Estatutos, determinaria a nulidade da decisão de fixação das tarifas em causa, o que não se verifica.

---

<sup>26</sup> O Regulamento n.º 1375/2024 considera como «validação» o ato pelo qual é avaliada positivamente pela AMT a conformidade, de um Diretório de Rede ou de uma Adenda a um Diretório de Rede, com a legislação aplicável, designadamente a Diretiva 2012/34/UE e respetivos regulamentos de execução e, ainda, com o Decreto-Lei n.º 217/2015 que procede à respetiva transposição.

<sup>27</sup> Cfr. n.º 2 do artigo 7.º do Código Civil. Em "Noções Fundamentais de Direito Civil", 4ª Edição, volume I, pág. 405, Pires de Lima e Antunes Varela referem que a revogação será expressa se a nova lei individualizar concretamente a lei ou as disposições anteriores revogadas e tácita se faltar essa indicação expressa e a revogação resultar apenas da incompatibilidade existente entre uma lei anterior e uma nova lei, conjugada com o princípio da prevalência da vontade mais recente do legislador.

<sup>28</sup> Nos termos da definição constante na alínea f) do artigo 3.º do Regulamento n.º 1375/2024.

70. Com efeito, na Deliberação n.º AMT-D277/2023, proferida em 30.11.2023, a AMT, para além do seu juízo de não validação consubstanciado na ausência de homologação das tarifas do Pacote Mínimo de Acesso do Diretório de Rede de 2024, determinou à IP, S.A. que procedesse à correção daquela decisão, elaborando “até ao fim do ano de 2023, uma 1ª Adenda ao Diretório de Rede de 2024, já publicado e em vigor, onde esteja inscrito um tarifário que reflita as atualizações suprarreferidas de 2,9% para o segmento de mercado de mercadorias e de 6,43% para o segmento de mercado de passageiros.” (destaque nosso)
71. Entendimento diverso, seria, nas palavras do TJUE, privar o gestor da infraestrutura “da margem de manobra na fixação do montante e da repartição das taxas”, estando os Estados-Membros (designadamente através das suas entidades reguladoras) impedidos de impor, “por exemplo, limites máximos das taxas de acesso à via para segmentos de mercados específicos” por tal ser “incompatível com a independência de gestão dos gestores de infraestrutura prevista na diretiva”.
72. Somos assim, levados a concluir, que em face do contexto e do enquadramento legal suprarreferido e contrariamente ao alegado pela APEF, a “proposta de TUI” apresentada pela IP, SA. à AMT, não se trata de uma verdadeira proposta ou parecer, na medida em que não se limita a servir à tomada de qualquer decisão por parte do regulador, contendo antes, uma verdadeira decisão.
73. É o que resulta precisamente do n.º1 do artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, onde se estabelece que *«Sem prejuízo do disposto no n.º 6 do artigo 46.º, os candidatos podem recorrer para a AMT caso considerem ter sido tratados de forma injusta ou discriminatória ou de algum outro modo lesados, nomeadamente de decisões tomadas pelo gestor de infraestrutura ou, se for esse o caso, pela empresa ferroviária ou pelo operador da instalação de serviço no que se refere: a) Ao diretório de rede nas suas versões provisória e final; b) Aos critérios estabelecidos nos diretórios de rede; c) Ao processo de repartição das capacidades e aos seus resultados; d) Ao regime de tarifação; e) Ao nível ou à estrutura das taxas de utilização da infraestrutura que têm que pagar ou que possam ter que vir a pagar; f) Às disposições em matéria de acesso, nos termos dos artigos 10.º a 13.º; g) Ao acesso aos serviços e à sua tarifação, nos termos do artigo 13.º.»* (destaque nosso)

74. Ou seja, o preceito em causa, estabelecendo a possibilidade de recurso para a AMT dos candidatos à aquisição de capacidade de infraestrutura<sup>29</sup> em caso de tratamento injusto ou discriminatório, ou que tenham de algum outro modo sido lesados por decisões tomadas pelo gestor da infraestrutura relativas, entre outros aspetos, ao nível ou à estrutura das taxas de utilização da infraestrutura que têm que pagar ou que possam ter que vir a pagar, acaba por assumir expressamente que a decisão de fixação das TUI, configura de facto, um ato administrativo definitivo<sup>30</sup>.
75. Decisão que, salvo melhor entendimento, se considera concretizada com a publicação das referidas tarifas no Diretório de Rede<sup>31</sup>, tal como decorre do n.º 3 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, e da alínea b) do Anexo IV daquele diploma.
76. Era precisamente o que já decorria do regime legal anterior, concretamente do n.º 2 do artigo 21.º do Regulamento n.º 630/2011, de 12 de dezembro, publicado pelo então, Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (IMTT),<sup>32</sup> e que definia as regras de tarifação para a rede ferroviária nacional e estabelecia os métodos de cálculo e cobrança de tarifas pela utilização da infraestrutura, até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro.
77. Do que antecede, considera-se que, sem prejuízo da referida validação/aprovação (homologação) pela AMT, as tarifas de utilização do pacote mínimo de acesso encontram-se fixadas e em vigor desde o momento da sua publicação nos Diretórios de Rede.
78. No caso em apreço, a versão final do Diretório de Rede de 2024 foi publicada a 09.12.2022 na página da internet da IP em

---

<sup>29</sup> “uma empresa ferroviária, um agrupamento internacional de empresas ferroviárias ou quaisquer outras pessoas singulares ou coletivas, nomeadamente alguma das autoridades referidas no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, carregadores marítimos, transitários e operadores de transportes combinados, com interesse de serviço público ou comercial em adquirir capacidade de infraestrutura;” (cfr. alínea l) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 217/2015.

<sup>30</sup> Nas palavras de Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, volume II, 2016, 3.ª Edição, pág. 262, atos definitivos são os “atos administrativos que têm por conteúdo uma decisão horizontal e verticalmente final.” Em oposição, atos administrativos “não definitivos” são “todos aqueles que não contenham uma resolução final ou que não sejam praticados pelo órgão máximo de certa hierarquia, por órgão dotado de competência própria, exclusiva ou reservada, ou por órgão independente.”

<sup>31</sup> Era também o que decorria do regime legal anterior, concretamente do n.º 2 do artigo 21.º do Regulamento n.º 630/2011, de 12 de dezembro, publicado pelo então, Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (IMTT), e que definia as regras de tarifação para a rede ferroviária nacional e estabelecia os métodos de cálculo e cobrança de tarifas pela utilização da infraestrutura, até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro.

<sup>32</sup> “A obrigação de fixar as tarifas é cumprida pela sua publicação, antecipadamente, no directório da rede, acompanhada dos elementos necessários à compreensão dos cálculos efectuados, nos termos impostos pelo artigo 31.º, n.ºs 4 e 5, do Decreto-Lei n.º 270/2003.”

<https://servicos.infraestruturasdeportugal.pt/pt-pt/parceiros/operacao-ferroviaria/os-nossos-servicos/diretorio-da-rede-ips>, tendo entrado em vigor, conforme informação transmitida pela IP, S.A. através de ofício enviado à AMT em 08.12.2022<sup>33</sup> e constante do próprio Diretório de Rede<sup>34</sup> a 11 de dezembro de 2022. Sendo as suas disposições, no entanto, aplicáveis, para efeitos de exploração, operação e aplicação de tarifário, ao período compreendido entre as 0h00 de 10 de dezembro de 2023 e as 24h00 de 14 de dezembro de 2024, correspondente ao horário técnico<sup>35</sup>.

79. A Deliberação de homologação das tarifas do pacote mínimo de acesso, publicadas em dezembro de 2022 através do Diretório da Rede 2024, foi notificada à IP, S.A. a 5.12.2023 e, na sua sequência, a IP viria a proceder à elaboração e publicação da 1.ª Adenda ao Diretório de Rede de 2024, integrando no referido documento o tarifário ajustado do pacote mínimo de acesso em conformidade com as indicações da AMT, ou seja, limitando, para os segmentos de transporte ferroviário de mercadorias e de marchas, o aumento a 2,90% face ao tarifário do Diretório da Rede 2023.
80. Na sequência da publicação 1ª Adenda ao Diretório de Rede de 2024 em 10 de outubro de 2024, onde foram vertidas as determinações emitidas pela AMT em matéria de tarifação, a AMT, em 7.11.2024, deliberou homologar as tarifas do Pacote Mínimo de Acesso, inscritas na 1ª Adenda do Diretório de Rede de 2024.
81. Assim, até à alteração introduzida no tarifário pela publicação da 1ª Adenda ao Diretório de Rede de 2024, em 10.10.2024, o tarifário em vigor e aplicável era aquele que se encontrava definido na versão inicial do Diretório de Rede de 2024, ainda que não tivesse merecido a validação do regulador.
82. Com a publicação do tarifário do pacote mínimo de acesso em conformidade com as indicações da AMT, em outubro de 2024, passou a ser este o tarifário aplicável a todo o horário técnico durante o período da vigência do Diretório de Rede em causa (de 10.12.2023 a 14.12.2024).
83. Deste modo, somos levados a concluir que o *modus faciendi* adotado pela IP, S.A., enquanto gestor da infraestrutura, de faturar os serviços inscritos no Diretório de Rede após a sua prestação (e utilização), independentemente da prática do ato de

---

<sup>33</sup> Ofício com a ref.ª 3666289-007, de 08.12.2022.

<sup>34</sup> Pág. 15.

<sup>35</sup> Tal como previsto naquele Diretório, a pág. 15.

homologação da AMT a que alude a alínea e) do n.º3 do artigo 5.º dos seus Estatutos, está em consonância, quer com o disposto no Decreto-Lei n.º 217/2015, quer como as próprias regras de tarifação e faturação previstas no próprio Diretório<sup>36</sup>, concretamente:

*“Os valores correspondentes à prestação dos serviços incluídos no pacote mínimo de acesso são faturados mensalmente com base nas tarifas publicadas no Diretório da Rede e nos CK utilizados, de acordo com os dados registados pela gestão da circulação da IP.*

*Os valores correspondentes a serviços em instalações de serviço e à prestação dos serviços adicionais e auxiliares são faturados de acordo com as tarifas publicadas no Diretório da Rede ou conforme os Contratos/Protocolos estabelecidos.*

*O prazo de pagamento das faturas é de 30 dias a contar da sua data de emissão.*

*Em caso de incumprimento do pagamento das faturas, a IP aplicará juros de mora, calculados à taxa legal em vigor à data do incumprimento do pagamento das faturas, de acordo com o prazo anteriormente definido.*

*As Empresas Ferroviárias podem, no prazo de 20 dias a contar da data de emissão da fatura, fundamentadamente, apresentar à IP reclamação detalhada quanto a parte ou partes da fatura, tendo a IP 30 dias para, justificadamente, rever ou manter a fatura apresentada, tendo a reclamação efeitos suspensivos quanto ao prazo de pagamento.”*

#### **IV. DECISÃO**

84. Em resultado da análise efetuada afigura-se que a IP, SA., enquanto entidade gestora da infraestrutura ferroviária, não estava impedida de cobrar e faturar às empresas ferroviárias, pela prestação dos serviços constantes do pacote mínimo de acesso, desde o momento em que tal prestação se iniciou (10 de dezembro de 2023), e de acordo com o tarifário que se encontrava vigente desde a publicação do Diretório de Rede de 2024 (9 de dezembro de 2022).
85. Neste contexto, ter-se-á de concluir pela inexistência do aludido incumprimento do regime jurídico aplicável, designadamente, ao nível da aplicação do regime tarifário do acesso e utilização da infraestrutura tarifária, conforme propugna a APEF, na queixa dirigida à AMT.

---

<sup>36</sup> §5.9 Processos de Faturação, pág. 56.

Assim, nos termos e com os fundamentos expostos no presente parecer, e ao abrigo das competências atribuídas à AMT, em particular, as previstas na alínea h) do n.º 3 do artigo 5.º dos Estatutos, assim como nas alíneas d) e e) do n.º 1 e n.ºs 11 e 12 do artigo 56.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, **indefere-se o requerimento apresentado pela APEF na queixa que dirigiu à AMT contra a IP, S.A.**

Lisboa, 23 de abril de 2026.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino