

## PARECER N.º 66/AMT/2025

[versão não confidencial]

### I – DO OBJETO

1. A FlixBus Portugal, Unipessoal, Lda. (FlixBus) apresentou junto da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) um recurso, nos termos do n.º 7 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro (DL 140/2019), contra a decisão do operador do Terminal Rodoviário de Fátima (RT – Rodoviária do Tejo, SA) de acesso àquele terminal.
2. Ao título de enquadramento para a análise do recurso interposto, importa ter em conta as recomendações proferidas no relatório elaborado pela AMT<sup>1</sup>, consequente da ação de supervisão às entidades gestoras de interfaces ou terminais rodoviários de serviço público de transporte de passageiros, relativamente às condições de acesso e utilização de interfaces e terminais rodoviários, de onde se realça a indicação para que os operadores queixosos instruissem o processo de recurso junto desta autoridade.
3. De acordo com o artigo 12.º do DL 140/2019, os requerentes de acesso a um terminal podem interpor recurso contra as decisões dos operadores de interfaces ou de terminais, junto da AMT, que profere a sua decisão no prazo de 15 dias após a receção de todas as informações pertinentes.
4. Para que a AMT detivesse todas as informações pertinentes, foram desenvolvidas diversas diligências. A saber:  
  
[confidencial]
5. Face ao exposto a AMT está em condições de emitir uma decisão.

### II – DO ENQUADRAMENTO

#### Recurso da FlixBus

---

<sup>1</sup> Versão final de 22 de agosto 2024.

6. A FlixBus apresentou à AMT, a 16 de janeiro de 2025, um recurso contra a decisão do operador do Terminal Rodoviário de Fátima (RT), de recusa de acesso pela FlixBus.

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

[confidencial]

8. Sobre a resposta de indeferimento da RDO, a FlixBus refere que:

[confidencial]

### **Pronúncia da Rodoviário do Tejo, SA (RT)**

9. A RT pronunciou-se, em 10 de fevereiro de 2025, sobre o recurso da FlixBus elencando, no ponto 3 da sua Pronúncia, um conjunto de questões que a RT classifica como *“fragilidades que contaminam a validade do recurso”*. Destas questões destacamos as seguintes, pela relevância que apresentam para o objeto desta análise.

[confidencial]

10. Pelo exposto na pronúncia, a RT requer *“à AMT que atenda à presente pronúncia da RT e, em consequência, rejeite, na totalidade, o recurso apresentado pela FlixBus”*.

### **Pronúncia da Câmara Municipal de Ourém**

11. A Câmara Municipal de Ourém pronunciou-se, em 12 de fevereiro de 2025, sobre o recurso da FlixBus referindo, designadamente o seguinte:

[confidencial]

## **III – DO PARECER**

### **Enquadramento**

#### **Estudo da AMT<sup>2</sup> (apresentado em 2018)**

12. Importa recordar que a AMT em estudo apresentado em 2018 - *“Do Novo Paradigma Regulação-Regulamentação no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes Melhor Legislação para uma Melhor Regulação Da Legislação complementar do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de*

---

<sup>2</sup> [Estudo da AMT, apresentado em 2018](#)

*Passageiros” – apresentou a sua reflexão regulatória sobre o “Acesso Equitativo e Não Discriminatório a Terminais Rodoviários e Interfaces de Transportes”.*

13. A AMT constatou que:

- *“O acesso equitativo e não discriminatório a terminais (ou interfaces) de transportes é fundamental para efeitos do processo de contratualização dos serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros, nos termos do Regulamento e do RJSPTP, sobretudo numa perspetiva jus concorrencial. Também o acesso a estas infraestruturas é de crucial importância, face a outros “mercados” nos quais seja introduzida alguma liberalização no acesso e permanência (...).*
- *O n.º 4 do artigo 33.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, estabelece que “os interfaces de transportes devem assegurar o acesso não discriminatório e a igualdade de oportunidades a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros Expresso, designadamente quanto às instalações, oficinas, estacionamento, bilheteiras, sistemas de atendimento, venda e informação ao público, podendo o respetivo regime ser estabelecido por portaria do membro do Governo responsável pela área dos transportes ou por deliberação da AMT”.*
- *Não obstante a letra da lei apenas referenciar os serviços de transporte de passageiros “Expresso”, a questão coloca-se relativamente a todos os outros serviços de transporte de passageiros por modo rodoviário (serviços regulares), incluindo serviços intermunicipais e inter-regionais<sup>3</sup>.*
- *Ou seja, também se suscitam eventuais questões concorrenciais quanto ao acesso a terminais e interfaces de transporte rodoviário, sobretudo quando os mesmos são afetos e de utilização exclusiva de operadores de transporte público, que poderão ser (ou não) adjudicatários dos contratos de serviço público nos termos do RJSPTP e do Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro<sup>4</sup>”.*

---

<sup>3</sup> Cfr. Definições constantes das alíneas r) e t) do Artigo 3.º do RJSPTP.

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

14. O quadro legal nacional aplicável a interfaces de transportes – ou Estações Centrais de Camionagem (ECC)/Centros de Coordenação de Transportes (CCT) - remonta à década de 70 do século passado<sup>5</sup>. O Decreto n.º 170/71, de 27 de abril, assumindo-se como “programático”, constitui a “lei básica” dos interfaces, também denominados como “Estações Centrais de Camionagem” (ECC).
15. O regime é, em síntese, o seguinte:
- A ECC é o estabelecimento onde se concentram obrigatoriamente os locais terminais ou os locais de paragem de todas as carreiras não urbanas de transporte rodoviário de passageiros que servem os aglomerados urbanos.
  - As ECCs devem cumprir algumas funções básicas - assegurando a “comodidade dos passageiros” e a “coordenação modal” – modos ferroviário e fluvial - devendo a sua localização “aproximar-se tanto quanto possível do núcleo urbano”, devendo ser assegurada a ligação entre “os transportes urbanos e as carreiras extraurbanas”.
  - No que respeita à propriedade das ECC, dispõe o n.º 2 do artigo 7.º do diploma que o estabelecimento do ECC é “propriedade privada” (a) da pessoa coletiva de direito público que o construiu ou adquiriu (ou para quem reverteu); (b) da entidade concessionária (durante o período da “concessão”); e (c) da entidade particular que o construiu / adquiriu (uma vez reconhecido que se trata de uma ECC).
16. No que respeita às modalidades de gestão, as ECC podem ser (i) geridas diretamente pelo Estado ou pela autarquia local ou (ii) indiretamente, em regime de concessão, por “sociedade da economia privada” (que pode, nos termos do regime, ter uma participação pública).
17. Por seu turno, a Portaria n.º 410/72, de 25 de julho, que tem por base legal os normativos anteriores, aprova (a) o Caderno de Encargos-Tipo de construção/exploração de ECC; (b) o Caderno de Encargos-Tipo da Exploração de ECC; e ainda (c) o Regulamento de exploração-tipo da ECC – nos termos do Artigo 5.º deste normativo há uma referência às questões de acesso,

---

<sup>5</sup> cfr. Decreto n.º 170/71, de 27 de abril, Decreto n.º 171/72, de 18 de maio e Portaria n.º 410/72, de 25 de julho, todos publicados no Diário do Governo.

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*”.<sup>6</sup>.

18. Por outro lado, o RJSPTP estabelece o regime aplicável ao planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros<sup>7</sup>, em que a competência para planeamento, organização, desenvolvimento e articulação de infraestruturas dedicadas ao serviço público do transporte de passageiros cabe, *prima facie*, às “autoridades de transporte Locais”, no âmbito dos seus territórios e tendo em conta os modelos através do quais decidiram exercer as suas competências.
19. Várias referências técnicas, nacionais e internacionais<sup>8</sup> designam interface como o espaço físico onde é efetuada a transferência/transbordo de passageiros entre diversos modos de transporte ou entre veículos do mesmo modo, numa mesma viagem, fazendo parte integrante do sistema de transportes intermodal.
20. Os interfaces desempenham um papel determinante no funcionamento do sistema intermodal e devem garantir que a ligação entre os diversos modos de transporte se processa (i) de forma acessível e promotora da inclusão; (ii) de forma rápida e sem perdas de tempo significativas nos transbordos; (iii) em condições de conforto e de segurança para os passageiros.
21. Também o direito europeu deve ser considerado na análise desta matéria. As infraestruturas de transporte – *máxime* interfaces<sup>9</sup> - devem ser colocadas à

---

<sup>6</sup> Em 1996 foram estabelecidas as normas de financiamento referentes às normas de financiamento aplicáveis à execução de empreendimentos relativos a CCT, assim como de outras infraestruturas destinadas a assegurar a melhor articulação intermodal e a melhoria da circulação viária e pedonal. Cfr. Despacho Normativo n.º 23-A/96, de 17 de julho.

<sup>7</sup> O RJSPTP completa o processo de descentralização de competências e estabelece que, para prossecução das suas atribuições, as autoridades de transporte de nível local, *i.e.* Áreas Metropolitanas, Comunidades Intermunicipais e Municípios possuem competências no que respeita à “*organização, planeamento, desenvolvimento e articulação das redes e linhas de serviço público de transporte de passageiros, bem como dos equipamentos e infraestruturas a ele dedicados*”.

<sup>8</sup> <sup>8</sup> Sobre características técnicas de interfaces de passageiros, ver Pacote da Mobilidade do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, 2011, brochuras técnicas. [http://server109.webhostingbuzz.com/~transpor/conferenciamobilidade/pacmob/interfaces\\_tpassageiros/Interfaces\\_de\\_transportes\\_de\\_passageiros\\_Marco2011.pdf](http://server109.webhostingbuzz.com/~transpor/conferenciamobilidade/pacmob/interfaces_tpassageiros/Interfaces_de_transportes_de_passageiros_Marco2011.pdf)

<sup>9</sup> O Regulamento 181/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro (art. 3.º, al. m)), define terminais como: “um terminal dotado de pessoal em que, de acordo com o percurso determinado, está prevista a paragem de um serviço regular para o embarque ou desembarque de passageiros, equipado com instalações tais como balcões de registo, sala de espera ou bilheteira.”

disposição de todos os concorrentes, no âmbito de um procedimento de contratação de serviços de transporte público de passageiros, em igualdade de circunstâncias, incluindo-se nessa tipologia os abrigos de paragem, os terminais rodoviários e os Parques de Manobras e Oficinas, quando estes pertençam à Autoridade de Transportes.

22. Caso a Autoridade de Transportes venha a requerer, no concurso público, a utilização de terminais rodoviários, deve assegurar-se que tal requisito não constitui uma “barreira à entrada” de novos concorrentes/operadores (para além do “operador incumbente” que possa deter a propriedade e/ou assegura a gestão do terminal).
23. Além do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, no seu artigo 102.º, estabelecer a proibição de abuso de posição dominante<sup>10</sup>, a Jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e o direito jus concorrencial nacional<sup>11</sup> estabelecem a proibição da exploração abusiva, por uma ou mais empresas, de uma posição dominante no mercado nacional ou numa parte substancial deste, sendo que pode ser considerado abusivo, nomeadamente, *“recusar o acesso a uma rede ou a outras infraestruturas essenciais por si controladas, contra remuneração adequada, a qualquer outra empresa, desde que, sem esse acesso, esta não consiga, por razões de facto ou legais, operar como concorrente da empresa em posição dominante no mercado a montante ou a jusante, a menos que esta última demonstre que, por motivos operacionais ou outros, tal acesso é impossível, em condições de razoabilidade”*.
24. De um modo geral, a questão de acesso a infraestruturas essenciais na área dos transportes, tem sido tratada no caso do acesso a grandes infraestruturas para serviços em rede (v.g. acesso a terminais portuários, infraestruturas aeroportuárias e ferroviárias) e a literatura especializada tem vindo a apontar casos relacionados com o acesso a terminais rodoviários, *“casos em que esse acesso, ainda que não sendo negado pelo operador incumbente a outros*

---

<sup>10</sup> 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).

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

*operadores, implicava formas subtis ou “secundárias” de abuso de posição dominante, com iguais prejuízos para as empresas e para os consumidores”<sup>12</sup>.*

25. A questão da verificação (ou não) do abuso de posição de dominante<sup>13</sup> em potenciais restrições de acesso a uma infraestrutura essencial, passa por uma série de análises (ou testes), a serem conduzidos pela Autoridade da Concorrência, ao abrigo da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.
26. As questões do acesso tornam-se relevantes, do ponto de vista de promoção/defesa de uma concorrência não falseada tendo em conta a proibição de abuso de posição dominante no mercado, quando:
- A falta de acesso a uma determinada infraestrutura determine uma desvantagem – aumento substancial de custos para quaisquer fornecedores;
  - A referida falta de acesso possa afetar os consumidores, no caso, os passageiros;
  - A capacidade seja limitada;
  - A infraestrutura não possa ser expandida num curto espaço de tempo;
  - O acesso à infraestrutura não dê lugar a economias de escala ou gama incontestáveis;
  - Uma redistribuição/relocação da capacidade existente seja desejável, do ponto de vista da concorrência, favorecendo os consumidores (passageiros)<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Por exemplo, imposição aos outros Operadores de uso de um determinado de sistema de bilhética e retenção (ou atraso) na distribuição das receitas tarifárias – acesso aos serviços do Terminal Rodoviário de Tallin (Estónia), 1997 – in OECD Policy Roundtables.

<sup>13</sup> A jurisprudência defende a existência de dois tipos de abuso: abuso por exclusão e por exploração. No caso *United Brands*, o TJ definiu o abuso de exploração como a prática em que “empresa em posição dominante utilizou as possibilidades que resultam dessa posição para obter vantagens comerciais que não teria podido obter face a uma concorrência normal e suficientemente eficaz”. (Cf. Acórdão *United Brands /CE*). A definição de abuso por exclusão foi expressamente consagrada no caso *Hoffmann-La Roche*, assim, “a exploração abusiva é uma noção objetiva que abrange os comportamentos de uma empresa em posição dominante suscetíveis de influenciar a estrutura de um mercado no qual, precisamente na sequência da presença da empresa em questão, o grau de concorrência já está enfraquecido e que têm como consequência impedir, através de meios diferentes daqueles que regem uma competição normal de produtos ou serviços com base em prestações dos operadores económicos, a manutenção do grau de concorrência ainda existente no mercado ou o desenvolvimento desta concorrência”. (Cf. Acórdão *Hoffman- La Roche* ).

<sup>14</sup> Cfr. OECD, Policy Roundtables, Access to Key Transport Facilities, 2006.

27. A questão da propriedade (das infraestruturas) não deve ser o fator mais importante, sendo de facto crucial garantir acesso a essas infraestruturas, de modo equitativo, transparente e não discriminatório, não deixando de ter em conta as implicações da existência de diferentes regimes de propriedade (o que deve ser analisado de forma ponderada e de forma casuística, tendo em conta a realidade existente).
28. Podem existir, para alguns operadores, aquilo que o TJUE tem classificado como uma “vantagem concorrencial inerente”<sup>15</sup>, muitas vezes associada a “operadores incumbentes” ou anteriormente encarregues da prestação de um determinado serviço. Para que essa “vantagem concorrencial” não viole o princípio de igualdade de oportunidades (corolário do princípio da igualdade) é necessário que, quando possível e adequado, se procurem “neutralizar” as vantagens desse operador.<sup>16</sup>

#### **Ação de supervisão da AMT<sup>17</sup> (iniciada em 2023)**

29. Em 2023 a AMT deu início a uma ação de supervisão operadores/gestores de interfaces ou terminais rodoviários em todo o país face à receção de exposições sobre alegadas dificuldades de acesso a terminais.
30. No âmbito da referida ação, a FlixBus remeteu à AMT uma lista de terminais, onde se incluía o Terminal Rodoviário de Fátima, aos quais alegou não conseguir aceder ou teria limitações no número de linhas e horários.
31. Analisado o Regulamento do Terminal<sup>18</sup>, constatou-se a inexistência de indicação de regras de programação e de repartição da capacidade.
32. Os representantes legais do operador<sup>19</sup> comunicaram à AMT, no âmbito da ação de supervisão, o seguinte:
  - Dificuldades no que concerne ao cumprimento da indicação da capacidade do terminal no regulamento de acesso e utilização do terminal pelo facto de,

---

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

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

<sup>17</sup> [Relatório final da ação de supervisão da AMT](#)

<sup>18</sup> [Regulamento do Terminal Rodoviário de Fátima](#)

<sup>19</sup> À data da audiência prévia, o operador do Terminal Rodoviário de Fátima era a Rodoviária do Lis, SA

em termos operacionais, não conseguirem aplicar o conceito de “capacidade do terminal”, por este se revelar um conceito puramente teórico;

- Na reunião de 22 de março de 2023, o operador declarou que os pedidos de acesso ao terminal rodoviário de Fátima são avaliados tendo por base dois critérios: i)) o cumprimento dos mecanismos formais estipulados no regulamento; ii) a disponibilidade de cais em função do horário pretendido;
- Em comunicação remetida a 7 de junho de 2023, informaram da capacidade do terminal rodoviário de Fátima, designadamente o número de toques por ano, mês e dia, no entanto, tal informação foi disponibilizada em formato de listagem, e por essa via não incluída até à data em versões atualizadas dos Regulamentos;
- Não foram recusados pedidos de acesso ao terminal rodoviário de Fátima por parte dos operadores rodoviários, tendo todas as solicitações por estes efetuadas sido aceites. Assim, reafirmaram que, à data da ação, que a taxa de resposta era 100% positiva.

33. A este propósito, constitui entendimento da AMT que:

- A não inclusão no regulamento das regras de programação da repartição de capacidade, constitui um ilícito contraordenacional, punível com coima de €500 (quinhentos) a €2.500 (dois mil e quinhentos), nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 17.º do DL 140/2019;
- Tal facto não pode ser justificado pela alegada ausência de definições quanto aos conceitos de capacidade, regras de programação e repartição da capacidade da interface ou terminal no DL 140/2019;
- E assim é porque na normal gestão do equipamento, por qualquer operador, quanto a serviços próprios ou de outros operadores, não pode deixar de ser conhecimento do próprio o número de lugares de paragem de autocarros, bem como o número de serviços de transporte que utilizam os terminais e os respetivos horários;
- São esses os dados essenciais que permitem ao operador aceitar ou não a paragem de um qualquer serviço, disponibilizado por si ou por outro operador, não existindo notícia de quando estão em causa serviços do

próprio operador o mesmo não tenha conseguido gerir a disponibilidade de espaços de paragem para os autocarros que ali param;

- Caso contrário, os gestores dos terminais não conseguiriam gerir, até hoje, os equipamentos e os seus próprios serviços;
- No limite poder-se-ia questionar a existência de algumas regras diferenciadas - por exemplo a consideração de tempos de paragem demasiado extensos para evitar a paragem/utilização de outros serviços;
- No entanto, a ausência de divulgação de qualquer informação pública, minimamente estruturada e objetiva e mensurável, constitui uma clara violação legal, que não se considera justificável com a alegada ausência de conceitos técnicos (indefinição técnica);
- De sublinhar que a obrigação impende sobre todos os operadores de interface ou de terminal de transporte público de passageiros sejam proprietários ou não, quanto ao interface e quanto às instalações, oficinas, estacionamento, bilheteiras, sistemas de atendimento, venda e informação ao público.

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

- Pode configurar comportamento censurável a nível concorrencial, designadamente exploração abusiva de uma posição dominante no mercado, nos termos da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio;
- Configura contraordenações graves, sancionadas com coima de (euro) 1500 a (euro) 7500 aplicável a pessoas coletivas, nos termos da alínea i) do n.º 1 do artigo 17.º do DL 140/2019.

35. No entanto:

- Não decorre da lei uma obrigatoriedade, sem mais, de acesso a instalações, mas a possibilidade de acesso, em condições equitativas, quando exista capacidade disponível e mediante o pagamento de um preço, e enquanto tal equipamento/infraestrutura estiver a ser utilizado por serviços públicos de transporte de passageiros;
- Da não fundamentação de acesso não decorre, conseqüentemente, uma obrigatoriedade ou possibilidade de acesso, sem mais.

36. A ação de supervisão da AMT concluiu o seguinte<sup>20</sup>:
- Existe falta de transparência e rigor na definição de regras de acesso, utilização e quanto à repartição da capacidade de terminais rodoviários;
  - Existem indícios de decisões não fundamentadas de recusa e de ausência de decisão quanto a pedidos de acesso a terminais rodoviários, mesmo quando existe capacidade disponível para acolher novos serviços;
  - Tais indícios surgem, designadamente, em situações em que os proprietários daquelas infraestruturas são também operadores concorrentes das empresas que pretendem aceder ao mercado;
  - Existe falta de transparência na definição de regras e responsabilidades de operadores de interfaces e proprietários (incluindo autarquias), quando são entidades diversas.
37. Em face das conclusões a AMT decidiu, designadamente, que:
- Os operadores dos terminais rodoviários incluísssem, nos regulamentos dos terminais, um conteúdo mínimo de informação e regras, mais claras e objetivas, para tornar o mercado mais transparente. Por exemplo, a divulgação de capacidade existente, capacidade utilizada e capacidade disponível para serviços de transportes adicionais;
  - Os operadores queixosos, em caso de recusa não fundamentada ou de ausência de decisão no prazo estabelecido legalmente, apresentassem recurso dirigido à AMT, para efeitos de avaliação e eventuais procedimentos contraordenacionais;
  - Remeter o processo à AdC para avaliação no âmbito do Regime Jurídico da Concorrência.
38. Tendo em conta as recomendações constantes do relatório da ação de supervisão, a AMT reconheceu ser necessário especificar o conteúdo mínimo dos regulamentos de funcionamento daqueles equipamentos, em cumprimento dos princípios da transparência, legalidade, prossecução do interesse público, boa administração, justiça e imparcialidade e razoabilidade.

---

<sup>20</sup> Ponto 6 do Relatório Final da Ação de Supervisão (22 de agosto de 2024)

39. E nesse contexto, a AMT aprovou o Regulamento n.º 3/2025<sup>21</sup>, de 3 de janeiro, que estabelece o conteúdo mínimo dos regulamentos de acesso e utilização de terminais ou interfaces de passageiros e critérios de acesso e repartição de capacidade, transparentes, equitativos e não discriminatórios.

### O caso concreto

40. Nos termos do n.º 1 do artigo 12.º do DL 140/2019, entende-se por:
- *«Interface ou terminal de transporte público de passageiros», uma infraestrutura, equipada com instalações tais como balcões de registo, salas de espera ou bilheteira, dotada de pessoal, gerida ou detida por uma entidade pública ou privada, podendo a respetiva gestão e operação ser incluída em contrato de serviço público, onde ocorrem estacionamento ou paragens de veículos afetos aos serviços públicos de transporte de passageiros, embarque e desembarque de passageiros, bem como conexões entre esses serviços;*
  - *«Operador de interface ou de terminal», a entidade, pública ou privada, que gere as referidas infraestruturas, que aprova as condições de acesso e os tarifários, aloca a capacidade e estabelece os horários e escalas;*
  - *«Alternativa viável», a existência de outro terminal economicamente aceitável para o transportador, que proporcione uma infraestrutura comparável e ligação ao terminal inicialmente solicitado, que possibilite o acesso dos passageiros a outros meios de transporte público e que permita ao transportador realizar o serviço de transporte de passageiros em causa de uma forma semelhante à do terminal inicialmente solicitado.*
41. O n.º 2 do artigo 12.º estabelece que *“independentemente do regime de gestão ou de propriedade, os operadores de interface ou de terminal de transporte público de passageiros devem permitir o acesso em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes aos mesmos, a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros, incluindo os operadores de serviços expresso, designadamente quanto às instalações, oficinas, estacionamento, bilheteiras, sistemas de atendimento, venda e informação ao público.”*

---

<sup>21</sup> <https://files.diariodarepublica.pt/2s/2025/01/002000000/0024100253.pdf>

42. Acrescenta o n.º 4 do artigo 12.º que *“os pedidos de acesso apresentados pelos operadores de serviços de transporte público de passageiros apenas podem ser recusados pelos operadores de interfaces ou de terminais por motivos de falta de capacidade, devendo ser indicadas, em caso de recusa fundamentada, alternativas viáveis.*
43. Ou seja, cabe aos “operadores de interfaces ou de terminais”, quando recusem, de forma fundamentada (falta de capacidade) o acesso ao respetivo interface/terminal, apresentar ao operador cujo acesso foi recusado, a referida *“alternativa viável”* (alínea c) do n.º 1 do artigo 12.º do DL 140/2019).
44. E nos termos dos n.ºs 5 e 6 do artigo 12.º do DL 140/2019 os operadores de interfaces ou de terminais rodoviários devem:
- *“Tomar uma decisão relativamente a um pedido de acesso no prazo máximo de 30 dias a contar da data da sua apresentação”* - A apresentação de tal “alternativa” deve acompanhar a resposta ao pedido de acesso (recusado);
  - *“Publicitar no respetivo sítio na Internet o regulamento de acesso e utilização dos mesmos, contendo pelo menos as seguintes informações: a) A listagem de todos os serviços prestados e respetivos preços; b) As regras de programação da repartição de capacidade; c) As regras de admissão ao terminal e respetivos serviços.”*
45. Por outro lado, o n.º 8 do artigo 12.º do DL 140/2019 estabelece que *“Caso não exista alternativa viável, o município ou a autoridade de transportes, deve assegurar a existência de locais de paragem que garantam as condições de segurança dos passageiros”.*
46. Ou seja: (i) cabe ao operador de terminal/interface apresentar uma alternativa viável, caso recuse, de forma fundamentada o pedido de acesso de um operador; (ii) por outro lado, apenas quando esta alternativa não exista, caberá ao Município ou Autoridade de Transportes (que poderá não coincidir com o operador de interface/terminal) assegurar a existência de locais de paragem alternativos que garantam a segurança dos passageiros.
47. Ora, a FlixBus apresentou à AMT um recurso contra a decisão do operador do Terminal Rodoviário de Fátima (RT – Rodoviária do Tejo, SA), com base na

alegação de que este tem impedido a sua pretensão de acesso ao Terminal Rodoviário de Fátima, quer para o lançamento de novas linhas, quer para o reforço dos horários das linhas atualmente existentes, sem fundamentar tal decisão, e, por isso, veio requerer à AMT o seguinte:

- *A apreciação da decisão da Rodoviária do Tejo, SA mediante a qual foi negado provimento ao pedido de acesso, pela FlixBus, ao Terminal Rodoviário de Fátima, por referência aos novos horários propostos para as linhas 1001, 1009, 1010, 1018, 1031 e 1036;*
- *Que declare a desconformidade do indeferimento com o disposto no Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro;*
- *Que substitua a decisão adotada pelo Operador de Terminal por outra que autorize o acesso da FlixBus ao Terminal Rodoviário de Fátima.*

48. Da análise do conjunto de documentos associados a este processo e consultando as páginas oficiais na internet, da RT<sup>22</sup> e da FlixBus<sup>23</sup>, é possível apurar-se o seguinte:

- A FlixBus já opera no terminal rodoviário de Fátima para as linhas 1001 (Braga <-> Lisboa), 1010 (Porto <-> Faro), 1018 (Coimbra <-> Lisboa), e linhas internacionais (Lisboa – Paris) e (Lisboa – Vigo);
- A FlixBus pretende introduzir 3 novas linhas num total de 24 novos horários: 1009 (Coimbra <-> Cascais), 1031 (Aveiro <-> Lisboa) e 1036 (Porto <-> Fátima);
- Em relação à linha 1001, a FlixBus tem, presentemente, 10 horários, 5 em cada sentido, e pretende acrescentar mais 2 horários, 1 em cada sentido;
- Em relação à linha 1018, a FlixBus tem, presentemente, 11 horários, 5 no sentido Fátima – Coimbra e 6 no sentido Fátima – Lisboa, e pretende no sentido Fátima – Lisboa alterar 1 horário, e no sentido contrário alterar 4 horários e acrescentar mais 1 horário;
- O Terminal Rodoviário de Fátima é composto por um total de seis cais de embarque e desembarque de passageiros, estando dotado de vários

---

<sup>22</sup> [RT | Rodoviária do Tejo](#)

<sup>23</sup> [FlixBus: Viagens de autocarro acessíveis em Portugal e na Europa](#)

serviços de apoio como salas de espera, bilheteiras, serviço de guarda bagagens, instalações sanitárias, sete espaços comerciais, etc) (informação constante do artigo 9.º do Regulamento);

- O Regulamento do Terminal de Transporte Público de Passageiros de Fátima não se encontra publicitado no sítio na Internet do operador do Terminal, conforme é exigido pelo n.º 6 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro (consulta efetuada em 21/08/2025);
- Do Regulamento em anexo à Pronúncia da RT, enviada à AMT em 10/02/2025, não constam as regras de programação da repartição de capacidade;
- A RT não concretiza, na sua pronúncia, em que medida os pedidos apresentados pela FlixBus à RT não se encontram instruídos nos termos do Regulamento, nem apresenta quaisquer evidências de ter comunicado à FlixBus, o que é que se encontra em falta para conformar tais pedidos com o Regulamento;

Ainda a este propósito a RT refere que *“todos os referidos pedidos de acesso violam o disposto na norma do n.º 3 do artigo 4.º do Regulamento, na medida em que não estão instruídos nos termos previstos nesta norma”*.

Apesar disso, a RT [confidencial] alegando que a *“infraestrutura não apresenta capacidade de resposta”*.

- Todos os pedidos de acesso ao Terminal Rodoviário de Fátima, formulados pela FlixBus junto da RT, quer para novas linhas (1009, 1031 e 1036), quer de alteração a linhas existentes (1001 e 1018), foram negados pelo Operador de Terminal, não tendo nenhuma das respostas enviadas à FlixBus, sido acompanhadas pela fundamentação exigida pelo n.º 4 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro.
- Das respostas enviadas à FlixBus e da informação disponibilizada à AMT, não é possível aferir se a *“infraestrutura não apresenta capacidade de resposta”* para todo o pedido de acesso/alteração formulado pela FlixBus, ou apenas para uma parte.

[confidencial]

- O terminal não divulga a capacidade da infraestrutura nem a lista de serviços e horários respetivos, pelo que será difícil ou impossível que um candidato consiga “encaixar” as suas propostas na capacidade disponível;
  - O local autorizado pela Câmara Municipal de Ourém para paragem da FlixBus (Avenida D. José Alves Correia da Silva, perto do Hotel Virgem Maria), não tem as características de um terminal, constituindo-se como uma paragem para o embarque e desembarque de passageiros;
  - A informação transmitida à AMT, pelo Município de Ourém, através da sua pronúncia, de que existe “*falta de capacidade notória do Terminal Rodoviário de Fátima*”, carece do necessário suporte de informação para que possa ser adequadamente considerada no âmbito do recurso apresentado pela FlixBus.
49. Face ao exposto, afigura-se demonstrada a falta de fundamentação da decisão da RT de recusa de acesso, pela FlixBus, ao Terminal Rodoviário de Fátima, por referência às 3 novas linhas propostas, 1009, 1031 e 1036, e para os novos horários, ou alterações aos horários, relativos às linhas 1001 e 1018;
50. Não foi demonstrada cabalmente a inexistência de capacidade do terminal para acolher qualquer um ou cada um dos serviços/horários propostos pela FlixBus;
51. Por outro lado, afigura-se igualmente demonstrada a falta de divulgação de informação essencial por parte do operador do terminal, quanto à capacidade do mesmo, nos termos previstos no n.º 6 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019;
52. Confirma-se ainda que o Regulamento do Terminal de Transporte Público de Passageiros de Fátima não dá cumprimento ao Regulamento n.º 3/2025, de 3 de janeiro.

#### IV – DA DECISÃO E DETERMINAÇÕES

53. Face ao exposto, na conjugação dos interesses de agentes económicos e seus ativos, de investidores no setor, de autoridades públicas e dos passageiros, nos termos das alíneas a), e), h), m), e q) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, bem como do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de novembro:

- Quanto à decisão de indeferimento da RT, relativa ao acesso ao Terminal Rodoviário de Fátima, considera-se ser de deferir o recurso interposto pela FlixBus, no que se refere à falta de fundamentação daquela decisão. Porquanto:
  - A recusa de acesso foi genérica e pouco fundamentada, uma vez que o operador consegue dar cumprimento ao DL 140/2019, e cumprir com as obrigações de transparência, sendo que a divulgação de informação sobre horários atribuídos e horários disponíveis é um pressuposto para considerar uma resposta fundamentada e não de evasiva ou genérica;
  - E por outro lado, nenhuma da informação que está subjacente às obrigações que impedem sobre o gestor do terminal e que decorre diretamente do DL 140/2019 foi tornada pública;
  - No que se refere designadamente a regulamentos e resposta fundamentada a pedidos de acesso, deve dar-se aplicação a normas legais - como não podia deixar de ser - constantes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, que não dependem das especificações do Regulamento n.º 3/2025, de 3 de janeiro, o que é o caso.
- Quanto ao pedido de esta Autoridade substituir a decisão adotada pelo Operador de Terminal por outra que autorize o acesso da FlixBus ao Terminal de Fátima, defere-se parcialmente, porquanto:
  - Não foi provado o esgotamento da capacidade do terminal;
  - Não foi possível apurar que horários estão efetivamente e em concreto disponíveis, pelo que se determina à RT ao abrigo do disposto nas alíneas h) e n) do n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que no prazo máximo de 10 dias, a contar da receção deste parecer, proceda à:
    - i. Resposta, ao pedido de acesso da FlixBus, de forma detalhada e fundamentada relativamente aos horários, em concreto, os que foram solicitados por aquele operador;
    - ii. Publicitação, na página da internet do terminal rodoviário de Fátima, de informação relativa à ocupação do terminal, que

permita à FlixBus, ou a outros operadores, apresentar pedidos de acesso ao referido terminal, mais estruturados e informados;

- iii. Comunicação à AMT e à FlixBus da informação relativa a todos os horários ocupados e disponíveis, bem como os critérios seguidos para a sua alocação;
- iv. Comunicação à AMT dos serviços e horários autorizados desde a notificação da interposição do presente recurso.

De sublinhar que não cabe à AMT emitir uma decisão em substituição da entidade competente para o efeito – o gestor do terminal. Se assim fosse tal teria como consequência a desresponsabilização do mesmo de exercer as suas competências e das consequências do respetivo incumprimento. Cabe sim à AMT determinar à entidade competente o cumprimento das suas obrigações legais, o que no caso se concretiza através de decisão especificada.

E nesse contexto, é obrigação legal da RT esclarecer de forma cabal e objetiva, quais os lugares e horários disponíveis, fundamentando tal decisão.

54. Nesse sentido, considera-se estar em causa:

- A recusa de acesso a interfaces ou a terminais de transporte público de passageiros e a não autorização de paragem sem fundamentação, que constitui um ilícito contraordenacional punível com coima de €500 (quinhentos) a €2.500 (dois mil e quinhentos), nos termos da alínea i) do n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro;
- O incumprimento da obrigação de publicitação de informações relativas a interfaces ou a terminais, nos termos do n.º 6 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, constitui um ilícito contraordenacional punível com coima de € 500 (quinhentos) a € 2500 (dois mil e quinhentos), nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 17.º do referido diploma.

55. Sem prejuízo da ponderação da aplicação das coimas supra referenciadas, em sede de procedimento contraordenacional autónomo, determina-se à RT, ao abrigo do disposto nas alíneas h) e n) do n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos da AMT, aprovados

em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que no prazo máximo de 10 dias, a contar da receção deste parecer, proceda ao seguinte:

- Responda ao pedido de acesso da FlixBus, constante dos pontos 26, 28, 29, 31 e 32 do recurso da FlixBus, de forma detalhada e fundamentada relativamente aos horários solicitados por aquele operador;
- Publicite, na página da internet do terminal rodoviário de Fátima, de informação relativa à ocupação do terminal, designadamente, lugares e horários disponíveis no terminal em causa, que permita à FlixBus, ou a outros operadores, apresentar pedidos de acesso ao referido terminal, mais estruturados e informados;
- Comunique à AMT e à FlixBus a informação relativa a todos os horários ocupados e disponíveis, bem como os critérios seguidos para a sua alocação;
- Comunique à AMT os serviços e horários autorizados desde a notificação da interposição do presente recurso;
- O envio à AMT dos documentos que instruíram cada pedido de acesso ao terminal rodoviário de Fátima, por operador para cada linha, relativamente às autorizações de acesso a esse terminal já concedidas desde janeiro de 2023.

56. A RT fica ainda obrigada, nos termos do artigo 23.º do Regulamento n.º 3/2025, de 3 de janeiro, a comunicar à AMT, no prazo de 10 dias, a seguinte informação:

- O Regulamento, bem como os anexos relativos a serviços e outras condições de acesso e utilização;
- A identificação do Operador do terminal ou interface;
- Toda e qualquer entidade que nos termos do artigo 4.º exerça funções na gestão do terminal ou interface;
- No caso previsto no ponto anterior, 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.

57. A RT, no prazo máximo de 10 dias, a contar da receção deste parecer, deve dar cumprimento às determinações efetuadas, sob pena de incumprimento de decisão e determinação, emitida pela AMT no exercício dos seus poderes de regulação, de promoção e defesa da concorrência e de supervisão, o que constitui, a prática de contraordenação, punível com coima de € 5 000,00 a € 44 891,81, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 40.º dos Estatutos da AMT, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.
58. A apreciação das referidas condutas, do ponto de vista contraordenacional, ocorrerá em processo autónomo.
59. O não cumprimento das determinações, em tempo ou de forma imperfeita, poderá levar à emissão de instrução vinculativa por parte desta Autoridade, sem prejuízo da aplicação das contraordenações e sanções acessórias, previstas nos artigos 17.º e 18.º do DL 140/2019.
60. Será de notificar os interessados, nos termos das alíneas a), e), h), m), e q) do n.º 1 do art.º 5.º do Decreto-lei n.º 78/2014, de 14 de maio, bem como do art.º 12.º do Decreto-lei n.º 140/2019, de 18 de setembro (DL 140/2019), que o Conselho de Administração da AMT aprovou a submissão do projeto de decisão à pronúncia dos interessados, nos termos do art.º 121.º do CPA, sendo que os prazos relativos ao cumprimento das determinações apenas começam a contar a partir da notificação da decisão final.

Lisboa, 28 de agosto de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino