

ESTUDO

**CONCORRÊNCIA NO SETOR DO
TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE
PASSAGEIROS E DE
MERCADORIAS EM PORTUGAL**

VERSÃO FINAL

AGOSTO DE 2026

SUMÁRIO EXECUTIVO

O transporte ferroviário tem um papel essencial na economia e na descarbonização do setor dos transportes, devido ao seu menor impacto ambiental do que o transporte rodoviário. A eletrificação de uma parte significativa da rede ferroviária nacional contribui para a redução adicional das emissões.

Para explorar a capacidade ferroviária em todo o seu potencial, é crucial promover a concorrência. A liberalização do transporte ferroviário em vários países da UE demonstra benefícios substanciais, como melhores preços, maior qualidade de serviço, mais oferta e inovação. Estes efeitos verificam-se no transporte de passageiros, incluindo nas rotas de alta velocidade onde passou a existir concorrência *no* mercado, bem como nos contratos de serviço público, com a concorrência *pelo* mercado via concursos competitivos e abertos. No transporte ferroviário de mercadorias, a promoção da concorrência tem contribuído para uma maior eficiência operacional e melhores preços.

Atenta a relevância do setor ferroviário e os investimentos significativos em curso, nomeadamente na construção de linhas de alta velocidade e na aquisição de material circulante, a Autoridade da Concorrência (AdC) procedeu a uma análise abrangente do setor do transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias em Portugal. O presente estudo avalia, numa perspetiva concorrencial, aspetos essenciais, como os contratos de serviço público, atuais e futuros, e o acesso a *inputs* relevantes, como a infraestrutura, o material circulante, a energia para tração, as instalações de serviço, os recursos humanos e os serviços de bilhética.

Tendo em conta os custos associados ao adiamento do processo de liberalização do transporte ferroviário de passageiros, uma adjudicação de um novo contrato de serviço público ao operador interno deve ser equacionada como um mecanismo excecional. A este respeito, em 2018, a AdC sinalizou ao decisor público a importância de promover a concorrência *pelo* mercado, através do lançamento de concurso público para atribuição do contrato de serviço público. No entanto, esta recomendação não foi acolhida, tendo o contrato sido atribuído, por ajuste direto, ao operador interno, a CP.

Nesse sentido, a AdC visa contribuir para a preparação da atribuição dos novos contratos de serviço público, emitindo recomendações para mitigar as barreiras à entrada de operadores no transporte ferroviário de passageiros. A AdC recomenda que o atual contrato de serviço público à Fertagus não seja prorrogado. Quanto ao contrato de serviço público da CP, face à intenção anunciada pelo Governo, em janeiro de 2026, de o prorrogar até 2034, recomenda-se que a prorrogação seja limitada ao período estritamente necessário à amortização dos investimentos e que, findo esse prazo, seja promovido um concurso público internacional para novos contratos de serviço público. Recomenda-se ainda a reavaliação prévia das rotas abrangidas nos contratos de serviço público, de modo a identificar serviços com potencial atratividade comercial. A decisão do Governo de mandar a CP para propor a subconcessão de quatro eixos de serviços urbanos, dois dos quais apresentaram, em 2024, resultados positivos, reforça a necessidade dessa avaliação. A concretização de subconcessões deverá assentar em procedimentos competitivos de forma a captar os benefícios da concorrência *pelo* mercado.

O acesso a material circulante e a recursos humanos constituem barreiras significativas à entrada de operadores ferroviários no mercado. Nessa medida, é crucial que os procedimentos concursais para novos contratos de serviços públicos incluam medidas que garantam um acesso eficaz e não discriminatório ao material circulante necessário por terceiros e a recursos humanos. Em particular, recomenda-se que seja indicado: o material disponível para locação, as condições financeiras pré-definidas com preços orientados para os

custos, e a duração do acesso, equivalente à duração do contrato. Recomenda-se ainda medidas que permitam a transferência de trabalhadores para eventuais novos concessionários.

As atuais especificidades da rede ferroviária nacional acentuam as dificuldades no acesso a material circulante, decorrentes, entre outros, da necessidade de o material circulante ser compatível com a bitola ibérica e com o sistema de sinalização CONVEL, além das restantes características da rede (e.g., o gabarito, a tensão elétrica). Com vista a atenuar esses entraves, sinaliza-se da importância de i) se considerar o impacto concorrencial da opção pela bitola ibérica nas linhas de alta velocidade, incluindo Porto-Lisboa; e ii) de assegurar uma implementação atempada do Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário (ERTMS), e a disponibilização de um sistema que permita transitoriamente a integração com o sistema CONVEL aos operadores interessados.

Identificam-se ainda barreiras à prestação de serviços ferroviários, nomeadamente dificuldades que novos entrantes podem enfrentar no acesso às infraestruturas – a rede ferroviária nacional e instalações de serviço ligadas a esta rede – necessárias à oferta de serviços comerciais, em especial de transporte de passageiros em longo curso. Nesse sentido, a AdC emite um conjunto de boas práticas num cenário eventual de celebração de acordos-quadro para a repartição da capacidade. Sinaliza-se ainda a importância de se assegurar um acesso efetivo e não discriminatório às instalações de serviço aos operadores ferroviários interessados.

Por fim, destaca-se a importância de assegurar um acesso efetivo e não discriminatório a informação de bilhética por parte de plataformas de bilhética alternativas, em benefício dos consumidores. Nesse sentido, a AdC recomenda um conjunto de boas práticas aos operadores ferroviários de passageiros na contratualização de serviços de bilhética com prestadores alternativos deste tipo de serviços.

A versão preliminar do presente Estudo foi submetida a consulta pública entre 2 de março e 7 de abril de 2026, tendo a AdC recebido o parecer da AMT, nos termos do n.º 3 do artigo 61.º da Lei n.º 19/2012 (Lei da Concorrência), e 20 contributos¹ que abrangem um leque alargado e diverso de conhecimento e experiência e, como tal, enriqueceram o debate de uma forma significativa, conforme discutido no relatório da consulta pública². A versão final do Estudo, incluindo as recomendações constantes do mesmo, beneficiou, assim, de um processo participado por diversos *stakeholders* relevantes do setor.

Releva notar que, **em face da publicitação da versão preliminar do Estudo, a Assembleia da República aprovou, em 29 de maio de 2026, uma Resolução³** na qual recomenda ao Governo **“a abertura internacional da ferrovia em Portugal”** e que **“siga as recomendações [preliminares] da Autoridade da Concorrência”** (destaque nosso).

A AdC emite um total de 19 recomendações ao Governo, à IP, à AMT e aos operadores de transporte ferroviário de passageiros, com vista a promover a concorrência. Estas medidas visam remover barreiras com impacto negativo na concorrência, abrindo caminho aos benefícios da liberalização do setor para a economia e os consumidores, contribuindo para a melhoria do serviço prestado a consumidores e empresas.

¹ Participaram na consulta pública (i) a entidade gestora da infraestrutura ferroviária nacional, (ii) seis operadores ferroviários e associações de operadores ferroviários, (iii) dois prestadores de serviços de bilhética independentes: (iv) uma entidade gestora de instalações de serviço, (v) cinco sindicatos/comissões de trabalhadores do setor, e (vi) onze pessoas individuais.

² Disponível na [página da consulta pública da versão preliminar do Estudo](#) no site da AdC.

³ [Resolução da Assembleia da República n.º 175/2026](#), de 06.07.2026, ao abrigo do artigo 166.º, n.º 5, da Constituição.

Recomendações da AdC (versão síntese)

Recomendação 1 | ao Governo | *Elaboração de um Código do Setor Ferroviário*

Recomendação 2 | à IP | *Boas práticas no desenho de procedimentos concursais para a aquisição de material ferroviário de forma a maximizar a concorrência:*

- I. Promover procedimentos participados, equacionando uma eventual consulta prévia ao mercado;
- II. Assegurar, nas peças dos procedimentos, um princípio de neutralidade tecnológica;
- III. Considerar a adequabilidade de uma eventual divisão em lotes;
- IV. Disponibilizar aos candidatos toda a informação necessária à elaboração de propostas;
- V. Após submissão de propostas, conferir os indícios de conluio na contratação pública; e
- VI. Evitar procedimentos de qualificação de fornecedores com um período demasiado longo.

Recomendação 3 | ao Governo | *Revisão do regime de validade das licenças das empresas ferroviárias e reavaliação do montante mínimo e regulamentação dos critérios associados à cobertura de responsabilidade civil:*

- I. Revogar a existência de um período de tempo máximo de validade das licenças;
- II. Estabelecer um procedimento de revisão periódica da manutenção da validade das licenças;
- III. Permitir formas alternativas ao seguro para a cobertura de responsabilidade civil; e
- IV. Reavaliar o montante mínimo do seguro de responsabilidade civil e os critérios objetivos deste.

Recomendação 4 | ao Governo | *Recomendações ao CSP Estado-CP (2019-2029/2034) durante a sua vigência:*

- I. Limitar a prorrogação do contrato ao período necessário para amortizar os investimentos;
- II. Revogação das obrigações de oferta mínima de longo curso Alfa Pendular;
- III. Reforço da objetividade e da transparência da contabilidade analítica do contrato;
- IV. Reavaliação da adequação da metodologia de cálculo das compensações financeiras;
- V. Reforço da aplicação efetiva de um mecanismo de sanções pecuniárias; e
- VI. Promoção do cálculo do custo real de cada trajeto incluído no Passe Ferroviário Verde.

Recomendação 5 | ao Governo | *Recomendações finda a duração do CSP Estado-CP (2019-2029/2034) em face da nova oportunidade de contratualização do serviço público e do contexto da liberalização do acesso ao mercado:*

- I. Avaliação da necessidade de serviço público em cada uma das rotas incluídas no contrato;
- II. Alteração do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 73/2024, que criou o Passe Ferroviário Verde, no sentido de tornar a medida neutra do ponto de vista concorrencial;
- III. Promoção de concursos públicos internacionais para atribuição de novos contratos;
- IV. Avaliação da adequabilidade de divisão em lotes de diferentes rotas;
- V. Avaliação da adequabilidade de medidas de acesso a material circulante;
- VI. Avaliação da adequabilidade de medidas de acesso efetivo a instalações de serviço;
- VII. Avaliação da adequabilidade de medidas de acesso a recursos humanos; e
- VIII. Não determinar obrigações de oferta mínima associadas a serviços comerciais.

Recomendação 6 | ao Governo | *Recomendações finda a duração do Contrato de Concessão Estado-Fertagus (1999-2031) em face da nova oportunidade de contratualização do serviço público e do contexto da liberalização do acesso ao mercado:*

- I. No seu termo, não prorrogação da duração do Contrato de Concessão;
- II. Avaliação da necessidade de serviço público no eixo ferroviário Norte-Sul; e
- III. Contratualização autónoma de serviços acessórios ao objeto principal de novo contrato.

Recomendação 7 | ao Governo | *Revisão dos artigos 39.º e 47.º do Decreto-Lei n.º 217/2015 quanto aos critérios de repartição da capacidade:*

- I. Revogar o artigo 39.º, n.º 2 ou, alternativamente, alterar a sua redação; e
- II. Alterar a redação do artigo 47.º, n.º 5, em linha com o artigo 47.º n.º 5 da Diretiva n.º 2012/34/UE.

Recomendação 8 | à IP | *Revisão dos critérios de repartição da capacidade no Diretório da Rede*

Recomendação 9 | à IP | *Boas práticas na celebração de acordos-quadro para a repartição da capacidade:*

- I. Não atribuir uma proporção excessivamente elevada da capacidade a uma única empresa;
- II. Sujeitar a capacidade atribuída mediante acordos-quadro à sua efetiva utilização;
- III. Auscultação de todos os potenciais candidatos previamente à celebração do acordo-quadro;
- IV. No caso de vários candidatos demonstrarem interesse numa determinada rota, ponderar um concurso público internacional para efeitos da atribuição da capacidade; e
- V. Assegurar, se possível, a caducidade simultânea dos acordos-quadro existentes na mesma rota.

Recomendação 10 | à AMT | *Ponderar a regulamentação de um procedimento de auscultação de potenciais candidatos previamente à celebração de acordos-quadro*

Recomendação 11 | ao Governo | *Garantir a neutralidade concorrencial nas orientações estratégicas para a repartição da capacidade*

Recomendação 12 | à IP | *Definição de uma metodologia de repartição da capacidade congestionada segundo condições não discriminatórias, equitativas e transparentes*

Recomendação 13 | à IP | *Implementação atempada do ERTMS na Rede Ferroviária Nacional:*

Recomendação 14 | ao Governo | *Mitigar barreiras ao acesso a material circulante decorrentes das especificidades da Rede Ferroviária Nacional*

- I. Considerar o impacto concorrencial da opção pela bitola ibérica nas linhas de alta velocidade; e
- II. Disponibilizar um sistema que permita transitoriamente a integração com o CONVEL aos operadores interessados.

Recomendação 15 | ao Governo | *Mitigar barreiras ao acesso a material circulante em sede de futuros contratos de serviço público*

Recomendação 16 | à IP | *Implementação de um modelo liberalizado na contratação de energia*

Recomendação 17 | ao Governo | *Avaliar da adequação e necessidade de assegurar a transferência de trabalhadores em sede de futuros contratos de serviço público*

Recomendação 18 | ao Governo | *Mitigar barreiras à prestação de serviços de bilhética:*

- I. Revogar o pedido de isenção de obrigatoriedade de transmissão de informações mínimas de viagens nos serviços regionais, urbanos e suburbanos à luz do Regulamento (UE) n.º 2021/782;
- II. Equacionar a adequabilidade do regime sancionatório e contraordenacional constar de alterações ao Decreto-Lei n.º 58/2008;
- III. Alterar a redação do n.º 1 do artigo 13.º-A do Decreto-Lei n.º 217/2015 para efetuar referência expressa para o cumprimento das disposições constantes do Regulamento (UE) n.º 2021/782.

Recomendação 19 | aos operadores de transporte ferroviário de passageiros | *Boas práticas na contratualização de serviços de bilhética de terceiros:*

- I. Assegurar tratamento equitativo e não discriminatório a serviços de bilhética rivais;
- II. Fornecer o acesso a todos os dados relevantes para a prestação deste tipo de serviços;
- III. Disponibilizar a gama completa de soluções comerciais oferecidas pelo operador ferroviário;
- IV. Não incluir cláusulas contratuais restritivas; e
- V. Garantir que as condições técnicas não limitam a concorrência no mercado de venda de bilhetes.

Índice

I. INTRODUÇÃO	8
II. IMPORTÂNCIA DA CONCORRÊNCIA PARA O SETOR FERROVIÁRIO	9
III. ENQUADRAMENTO LEGAL E REGULATÓRIO DO SETOR A NÍVEL NACIONAL E DA UE	12
III.1. LIBERALIZAÇÃO DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO (1.º, 2.º e 3.º PACOTES FERROVIÁRIOS).....	12
III.2. LIBERALIZAÇÃO DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO NACIONAL DE PASSAGEIROS (4.º PACOTE FERROVIÁRIO)	14
III.3. OPORTUNIDADE DE ELABORAR UM CÓDIGO DO SETOR FERROVIÁRIO	18
IV. CARACTERIZAÇÃO DO SETOR EM PORTUGAL	18
IV.1. SEGMENTO DO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS	18
IV.2. SEGMENTO DO TRANSPORTE DE MERCADORIAS.....	22
V. INFRAESTRUTURA: REDE FERROVIÁRIA NACIONAL.....	24
V.1. INVESTIMENTOS NA INFRAESTRUTURA.....	28
VI. LICENCIAMENTO PARA O ACESSO À ATIVIDADE	33
VII. CONTRATUALIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS	38
VII.1. CONTRATO DE SERVIÇO PÚBLICO ESTADO-CP DE 2019 (2019-2029/2034)	39
VII.2. CONTRATO DE CONCESSÃO ESTADO-FERTAGUS DE 1999 E RESPECTIVAS RENEGOCIAÇÕES (1999-2031).....	59
VII.3. BOAS PRÁTICAS DE PROMOÇÃO DA CONCORRÊNCIA NA CELEBRAÇÃO DE FUTUROS CONTRATOS DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS.....	63
VIII. ACESSO À INFRAESTRUTURA E REPARTIÇÃO DA CAPACIDADE.....	64
VIII.1. HORÁRIOS TÉCNICOS ANUAIS.....	67
VIII.2. PEDIDOS AD-HOC E ACORDOS-QUADRO.....	71
VIII.3. FUTURA REPARTIÇÃO DA CAPACIDADE	75
IX. ACESSO AO MATERIAL CIRCULANTE	79
IX.1. ESPECIFICIDADES DA RFN ENQUANTO BARREIRAS NO ACESSO A MATERIAL CIRCULANTE.....	81
IX.2. OUTRAS BARREIRAS NO ACESSO A MATERIAL CIRCULANTE.....	86
X. ACESSO A ENERGIA PARA TRAÇÃO	95
X.1. MODELO DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA	97
XI. ACESSO A INSTALAÇÕES DE SERVIÇO E AOS SERVIÇOS ASSOCIADOS.....	102
XI.1. IMPORTÂNCIA DO ACESSO EFETIVO, EM CONDIÇÕES EQUITATIVAS, TRANSPARENTES E NÃO DISCRIMINATÓRIAS A INSTALAÇÕES DE SERVIÇO	105
XII. ACESSO A RECURSOS HUMANOS	109
XII.1. REGULAMENTAÇÃO E FORMAÇÃO DE MAQUINISTAS.....	110
XII.2. CONTRATAÇÃO, RETENÇÃO E MOBILIDADE DE TRABALHADORES.....	113
XIII. SERVIÇOS DE BILHÉTICA	122
XIII.1. ENQUADRAMENTO LEGAL E REGULATÓRIO	124
XIII.2. RELEVÂNCIA DO ACESSO EFETIVO E NÃO DISCRIMINATÓRIO A INFORMAÇÃO ESSENCIAL E DADOS EM TEMPO REAL PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE BILHÉTICA.....	131
GLOSSÁRIO	136

Índice de Caixas

Caixa 1: Benefícios da concorrência <i>pelo</i> mercado (apenas passageiros)	10
Caixa 2: Benefícios da concorrência <i>no</i> segmento do transporte de mercadorias	11
Caixa 3: Benefícios da concorrência <i>no</i> segmento do transporte de passageiros.....	11
Caixa 4: Exceções ao princípio-regra de submissão à concorrência e possibilidade de ajuste direto na contratualização dos serviços públicos de transporte ferroviário	16
Caixa 5: Operação de concentração Ccent/2024/60 - Vossloh / Sateba (2024)	30
Caixa 6: Caso da manutenção ferroviária (2020) - Decisão de condenação por cartel em concursos públicos	31
Caixa 7: Recomendações da AdC quanto ao licenciamento da atividade ferroviária	35
Caixa 8: AdC (2018), “Recomendação da AdC no âmbito da liberalização de serviços de transporte ferroviário de passageiros”	39
Caixa 9: Notificação formal da Comissão Europeia aos Países Baixos (2026)	70
Caixa 10: Caso Rete Ferroviaria Italiana (2026) - Decisão com Compromissos	72
Caixa 11: Caso SNCF (2012) – Decisão de condenação por práticas abusivas.....	75
Caixa 12: Caso Material Circulante em Segunda Mão (ČD & ÖBB) - Decisão de condenação por cartel para excluir concorrente comum (2024)	86
Caixa 13: Benchmarking de modelos que visam garantir o acesso de terceiros a material circulante	90
Caixa 14: Caso DB Energie (2013) - Decisão com Compromissos	100
Caixa 15: Caso Green Cargo AB (2023) - Investigação encerrada sobre alegado abuso de posição dominante	106
Caixa 16: Projeto de Cooperação AdC/OCDE com recomendações no setor ferroviário	111
Caixa 17: Relevância jusconcorrencial da ausência de barreiras à mobilidade e à contratação de trabalhadores	114
Caixa 18: Regulação da contratação de maquinistas pela Renfe na Espanha.....	116
Caixa 19: Disposições relevantes do Regulamento (UE) n.º 2021/782 quanto ao acesso a informações mínimas de tráfego e viagem em tempo real.....	126
Caixa 20: Pacote legislativo para a mobilidade e transportes da UE (2026)	129
Caixa 21: Decisões recentes sobre abusos de posição dominante com impacto na prestação de serviços de bilhética no setor ferroviário (2023-24)	132

Índice de Figuras

Figura 1 - Transporte de Pkm/mês, entre 2014 e 2024	20
Figura 2 - Transporte de mercadorias em Tkm/ano, entre 2011 e 2022.....	23
Figura 3 - Mapa de tipologia de vias e distâncias	25
Figura 4 - Nível de utilização das principais linhas/ramais em exploração em função da capacidade utilizável anual (2022)	27
Figura 5 – Calendário do processo de elaboração do horário técnico anual	67
Figura 6 - Consumo de diesel dos operadores ferroviários em via larga (toneladas/ano), entre 2013 e 2024.....	96
Figura 7 - Mapa dos troços de linha eletrificada e das subestações de tração	98
Figura 8 - Metodologia / estratégia de aquisição de energia: atual e futura	101
Figura 9 - Mapa de instalações de serviço, por tipologia e por operador gestor	104
Figura 10 - Ilustração de potencial plataforma de bilhética que disponibilize bilhetes únicos	131

Índice de Tabelas

Tabela 1: Quotas de Pkm transportados, por tipologia, em 2023.....	22
Tabela 2: Montantes mínimos de cobertura de responsabilidade civil por licença ferroviária – Artigo 22.º da Diretiva 2012/34/UE (Recast)	37
Tabela 3: Investimentos na aquisição de material circulante para a CP PNI 2020-2030.....	87
Tabela 4: Efetivo das empresas ferroviárias em 31 de dezembro de 2019	110

Índice de Recomendações

Recomendação 1 ao Governo <i>Elaboração de um Código do Setor Ferroviário</i>	18
Recomendação 2 à IP <i>Boas práticas no desenho de procedimentos concursais para a aquisição de material ferroviário de forma a maximizar a concorrência</i>	32
Recomendação 3 ao Governo <i>Revisão do regime de validade das licenças das empresas ferroviárias e reavaliação do montante mínimo e regulamentação dos critérios associados à cobertura de responsabilidade civil</i>	38
Recomendação 4 ao Governo <i>Recomendações ao CSP Estado-CP (2019-2029/2034) durante a sua vigência</i>	56
Recomendação 5 ao Governo <i>Recomendações finda a duração do CSP Estado-CP (2019-2029/2034) em face da nova oportunidade de contratualização do serviço público e do contexto da liberalização do acesso ao mercado</i>	57
Recomendação 6 ao Governo <i>Recomendações finda a duração do Contrato de Concessão Estado-Fertagus (1999-2031) em face da nova oportunidade de contratualização do serviço público e do contexto da liberalização do acesso ao mercado</i>	62
Recomendação 7 ao Governo <i>Revisão dos artigos 39.º e 47.º do Decreto-Lei n.º 217/2015 quanto aos critérios de repartição da capacidade</i>	69
Recomendação 8 à IP <i>Revisão dos critérios de repartição da capacidade no Diretório da Rede</i>	70
Recomendação 9 à IP <i>Boas práticas na celebração de acordos-quadro para a repartição da capacidade</i>	74
Recomendação 10 à AMT <i>Ponderar a regulamentação de um procedimento de auscultação de potenciais candidatos previamente à celebração de acordos-quadro</i>	75
Recomendação 11 ao Governo <i>Garantir a neutralidade concorrencial nas orientações estratégicas para a repartição da capacidade</i>	78
Recomendação 12 à IP <i>Definição de uma metodologia de repartição da capacidade congestionada segundo condições não discriminatórias, equitativas e transparentes</i>	79
Recomendação 13 à IP <i>Implementação atempada do ERTMS na Rede Ferroviária Nacional</i>	83
Recomendação 14 ao Governo <i>Mitigar barreiras ao acesso a material circulante decorrentes das especificidades da Rede Ferroviária Nacional</i>	86
Recomendação 15 ao Governo <i>Mitigar barreiras ao acesso a material circulante em sede de futuros contratos de serviço público</i>	95
Recomendação 16 à IP <i>Implementação de um modelo liberalizado na contratação de energia</i>	102
Recomendação 17 ao Governo <i>Avaliar da adequação e necessidade de assegurar a transferência de trabalhadores em sede de futuros contratos de serviço público</i>	121
Recomendação 18 ao Governo <i>Mitigar barreiras à prestação de serviços de bilhética</i>	129
Recomendação 19 aos operadores de transporte ferroviário de passageiros <i>Boas práticas na contratualização de serviços de bilhética de terceiros</i>	134

I. INTRODUÇÃO

1. **O transporte ferroviário tem um papel essencial na economia e na descarbonização do setor dos transportes**, devido ao seu menor impacto ambiental do que o transporte rodoviário. Ainda que os transportes representem um quarto das emissões de gases com efeito de estufa da União Europeia (UE), menos de 1% provém do transporte ferroviário⁴. Acresce que 79,5% da via-férrea em Portugal se encontra eletrificada, sendo que a eletrificação integral da rede está prevista no Programa Nacional de Investimentos 2030 (PNI 2030)⁵, reforçando o contributo para a descarbonização.
2. **Para utilizar a capacidade ferroviária em todo o seu potencial, é fundamental promover a concorrência**, em linha com o processo de liberalização do transporte ferroviário a nível europeu. As políticas ferroviárias da UE têm como principal objetivo a criação de um espaço ferroviário europeu único⁶, promovendo o processo de liberalização do transporte ferroviário de mercadorias e de passageiros e com vista a assegurar a interoperabilidade dos sistemas ferroviários nacionais na UE.
3. **A concorrência no setor ferroviário contribui para a descida dos preços e para a melhoria da qualidade de serviço**. Ao tornar os serviços de transporte de passageiros e de mercadorias mais acessíveis a consumidores e empresas, a concorrência produz ainda efeitos multiplicadores em diversos outros setores económicos.
4. **De forma a contribuir para a promoção do processo de liberalização no transporte ferroviário em Portugal é crucial mitigar barreiras à entrada e à expansão de operadores** que possam estar a obstaculizar a obtenção dos benefícios da concorrência⁷.
5. **A AdC tem vindo a acompanhar o setor do transporte ferroviário em Portugal, tendo emitido diversas recomendações, numa perspetiva de promoção da concorrência e do bem-estar dos consumidores**.
6. **Em 2018, a AdC emitiu recomendações, ao Governo e à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), no âmbito do processo de liberalização de serviços de transporte ferroviário de passageiros⁸**. A AdC aproveitou a janela de oportunidade gerada com o processo de liberalização do transporte ferroviário de passageiros, a nível da UE, através do 4.º Pacote Ferroviário⁹, para endereçar recomendações ao decisor público, designadamente quanto à contratualização do serviço público do transporte ferroviário de passageiros.
7. **No âmbito do Projeto de Cooperação AdC/OCDE (2016-2018), a AdC e a OCDE emitiram recomendações de alterações legislativas e regulatórias no transporte ferroviário¹⁰**. Em particular, a AdC recomendou a harmonização do regime jurídico aplicável à certificação de maquinistas e a introdução de um regime de validade de licenças para serviços de transporte ferroviário que permita licenças sem termo, sujeitas a revisão periódica do cumprimento dos requisitos de licenciamento.
8. **Estas recomendações mantêm pertinência no momento atual**.

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/clean-and-sustainable-mobility/>.

⁵ Anexo A1 - Fichas de Projeto do PNI 2030, nomeadamente os projetos F5, F7 e F8.

⁶ [Transporte ferroviário | Fichas temáticas sobre a União Europeia | Parlamento Europeu \(europa.eu\)](#)

⁷ AdC (2018), [Linhas de Orientação da AdC sobre a Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas Públicas](#).

⁸ AdC (2018), [Recomendação no âmbito da liberalização de serviços de transporte ferroviário de passageiros](#).

⁹ Vide Secção III.

¹⁰ OCDE (2018), [Portugal: Competition Assessment Project](#), V. 1 - [Transports](#), pp. 155-177; AdC (2018), [Plano de Ação da AdC para a Reforma Legislativa e Regulatória](#), pp. 206-207, pp. 283-309; e [Propostas-chave da AdC para o setor dos transportes](#).

9. **Dada a importância do setor ferroviário para o país, a AdC considerou oportuno desenvolver uma análise mais abrangente ao setor do transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias em Portugal**, numa ótica de promoção da concorrência e do bem-estar dos consumidores. O presente estudo avalia aspetos essenciais para o acesso e exercício da atividade, designadamente quanto ao licenciamento para o acesso à atividade (Capítulo VI); aos contratos de serviço público (Capítulo VII); ao acesso à infraestrutura e repartição da capacidade (Capítulo VIII); ao acesso ao material circulante (Capítulo IX); ao acesso a energia para tração (Capítulo X); ao acesso às instalações de serviço (Capítulo XI); ao acesso a recursos humanos (Capítulo XII); e aos serviços de bilhética (Capítulo XIII).
10. **A versão preliminar do presente Estudo foi submetida a consulta pública entre 2 de março e 7 de abril de 2026**, tendo a AdC recebido o parecer da AMT, nos termos do n.º 3 do artigo 61.º da Lei n.º 19/2012 (Lei da Concorrência), e 20 contributos¹¹ que abrangem um leque alargado e diverso de conhecimento e experiência e, como tal, enriqueceram o debate de uma forma significativa, conforme discutido no relatório da consulta pública¹². A versão final do Estudo, incluindo as recomendações constantes do mesmo, beneficiou, assim, de um processo participado por diversos *stakeholders* relevantes do setor.
11. Releva notar que, **em face da publicitação da versão preliminar do Estudo, a Assembleia da República aprovou, em 29 de maio de 2026, uma Resolução¹³** na qual, recomenda ao Governo **“a abertura internacional da ferrovia em Portugal”** e que **“siga as recomendações [preliminares] da Autoridade da Concorrência”** (destaque nosso).

II. IMPORTÂNCIA DA CONCORRÊNCIA PARA O SETOR FERROVIÁRIO

12. **A concorrência no setor ferroviário passa, de modo geral, por uma combinação de duas principais abordagens:** por um lado, a atribuição dos contratos de serviço público através de procedimentos concorrenciais (**concorrência pelo mercado**) e, por outro lado, o livre acesso de operadores concorrentes em dadas rotas (**concorrência no mercado**).
13. **No setor ferroviário, a concorrência pelo mercado ocorre designadamente no âmbito de atribuição de contratos de serviço público**, conferindo, por via de concessão, o direito de exploração de uma ou múltiplas rotas numa área geográfica específica e num determinado período de tempo, contingente ao cumprimento de obrigações de serviço público. A prestação de serviços públicos numa dada rota não impede, do ponto de vista legal, a entrada de novos operadores que ofereçam serviços comerciais utilizando a mesma infraestrutura, numa lógica de concorrência *no mercado*.
14. **A introdução de procedimentos competitivos na contratação de serviços públicos no transporte ferroviário de passageiros tem contribuído para gerar ganhos de poupança significativos de fundos públicos** (Caixa 1), em benefício dos contribuintes.

¹¹ Participaram na consulta pública (i) a entidade gestora da infraestrutura ferroviária nacional, (ii) seis operadores ferroviários e associações de operadores ferroviários, (iii) dois prestadores de serviços de bilhética independentes: (iv) uma entidade gestora de instalações de serviço, (v) cinco sindicatos/comissões de trabalhadores do setor, e (vi) onze pessoas individuais.

¹² Disponível na [página da consulta pública da versão preliminar do Estudo](#) no site da AdC.

¹³ [Resolução da Assembleia da República n.º 175/2026](#), de 06.07.2026, ao abrigo do artigo 166.º, n.º 5, da Constituição.

Caixa 1: Benefícios da concorrência *pelo* mercado (apenas passageiros)

Tendo por base quatro estudos de caso¹⁴, um estudo desenvolvido para a CE, de 2024¹⁵, destaca um **impacto positivo da concorrência *pelo* mercado, nomeadamente ao nível dos gastos públicos**. A título ilustrativo, o estudo indica que:

- Os concursos públicos para os serviços regionais alemães produziram poupanças significativas para as autoridades regionais (cerca de 200 milhões de euros entre 2005 e 2019), em resultado de uma redução de 15% a 26% dos subsídios à exploração, face ao período 1996-2014; e que
- Na Dinamarca, estima-se que o Estado tenha poupado cerca de 16,5% do valor esperado das indemnizações compensatórias em caso de ajuste direto (40 milhões de euros) no período 2003-2010, devido à liberalização parcial da rede ferroviária.

Os preços, sendo normalmente fixados pelas autoridades competentes contratantes, em sede de obrigações de serviço público, são indiretamente influenciados pela concorrência *pelo* mercado.

O estudo ilustra casos em que a redução dos custos permitiu melhorar a qualidade do serviço. Isto acontece quando o desenho do concurso fixa o valor dos subsídios à exploração e condiciona os operadores a licitar noutros aspetos, como seja a frequência dos serviços prestados. A título ilustrativo, os concursos públicos em França terão contribuído para um aumento da frequência até 110% em determinadas linhas, a par da introdução de novo material circulante.

O estudo identifica, ainda, benefícios ao nível de um aumento da procura pelos serviços ferroviários. Por exemplo, entre 2002 e 2019, a evolução do número de passageiros-km ferroviários na Alemanha aumentou 52,6% nas rotas regionais sujeitas à concorrência *pelo* mercado, face a 36,3% nas rotas de longa distância, não sujeitas à concorrência. O estudo original sinaliza que tal resultado dependerá também de outros fatores, e.g., concorrência entre diferentes modos de transporte¹⁶.

Estes vários benefícios, com o recurso a procedimentos concorrenciais para atribuição dos contratos de serviço público, são confirmados em outras análises. Por exemplo, o regulador francês dos transportes destacou, em junho de 2023, que os primeiros concursos públicos para os serviços públicos ferroviários regionais resultaram numa oferta com um aumento de qualidade e com uma redução de custos entre 20-25%¹⁷.

15. **A concorrência *no* mercado no setor ferroviário designa a forma de concorrência em que os operadores ferroviários oferecem serviços de natureza comercial por sua conta e risco**, e não em razão de obrigações decorrentes de algum tipo de contrato de serviço público ou vínculo análogo. Pese embora o acesso às rotas para serviços comerciais seja livre, pode haver lugar a concursos para a atribuição da capacidade (limitada) da infraestrutura¹⁸,

¹⁴ Alemanha (concurso público), Dinamarca (um concurso público e dois ajustes diretos), França (concurso público na região *Sud et Hauts de France*) e Polónia (ajuste direto com interação com concorrentes comerciais no mesmo mercado). O número de estudos de caso resulta do facto de apenas alguns países terem realizado concursos públicos antes da obrigação legal, que entrou em vigor em 25.12.2023.

¹⁵ Comissão Europeia: Direção-Geral da Mobilidade e Transportes (MOVE), De Rose, A., Trier Jørgensen, K. e Doklestic, N. (2024). *Study on passenger and freight rail transport services' prices to final customers: final report*, publicado em setembro de 2024. Este estudo analisa 21 casos de estudos de liberalização em países europeus, dos quais 17 casos de concorrência *no* mercado (9 dos quais no segmento de transporte de mercadorias) e 4 casos de concorrência *pelo* mercado. Portugal não consta da lista dos casos de estudo.

¹⁶ Estudo da Rail Partners (2023), *"Track to Growth: Creating a dynamic railway for passengers and the economy"*.

¹⁷ Comunicado da Autorité de Régulation des Transports (França), *"2022: the year when opening up to competition has its first positive effects for train users"*, de 27.06.2023.

¹⁸ Por exemplo, no caso da rede de alta velocidade espanhola, o gestor da infraestrutura (*Administrador de Infraestructuras Ferroviarias*, vulgo ADIF) realizou um concurso para atribuir a capacidade de diferentes corredores de alta velocidade através de acordos-quadro. Vide Montero, J. J., & Ramos Melero, R. (2022), *Competitive tendering for rail track capacity: The liberalization of railway services in Spain*. *Competition and Regulation in Network Industries* (Vol. 23, Issue 1, pp. 43–59).

nomeadamente quando não é possível acomodar, nos canais horários disponíveis, os pedidos de acesso de todos os operadores interessados.

16. **O segmento do transporte ferroviário de mercadorias tem registado benefícios significativos em resultado da liberalização, e consequente concorrência entre operadores, a nível europeu:** menores preços, ganhos de eficiência, diversificação de oferta de serviços e, em alguns casos, um aumento da procura pelos serviços ferroviários (**Caixa 2**).

Caixa 2: Benefícios da concorrência no segmento do transporte de mercadorias

O referido estudo da CE, de 2024, conclui ainda, com base em nove estudos de caso, que **a introdução de concorrência no segmento do transporte de mercadorias gerou, de modo geral, os seguintes benefícios:**

- **Redução global dos preços praticados pelo serviço de transporte de mercadorias.**
- **Aumento da eficiência operacional dos operadores**, incluindo os incumbentes. Os novos operadores alcançam tipicamente maior eficiência na gestão dos seus ativos e recursos humanos, criando incentivos para os operadores históricos modernizarem as suas práticas. Este aumento da eficiência operacional contribui para a redução dos preços.
- **Maior diversificação da oferta de serviços disponível.** Os novos operadores tendem a apostar a sua oferta em nichos de mercado específicos, como os comboios-bloco e o transporte intermodal.
- **Em alguns casos registou-se um aumento da procura pelos serviços ferroviários** (e.g., Alemanha). Noutros países, como França, a procura manteve-se estável.

17. **No segmento de transporte de passageiros, a liberalização é também já uma realidade em várias rotas de longa distância, a nível europeu**, onde se verificam múltiplos operadores em concorrência (tipicamente em linhas destinadas primariamente ou exclusivamente a comboios de alta velocidade). A Caixa 3 destaca vários dos benefícios com a introdução da concorrência no segmento de transporte de passageiros na Europa.

Caixa 3: Benefícios da concorrência no segmento do transporte de passageiros

Baseando-se em outros oito estudos de caso¹⁹, o mesmo estudo da Comissão Europeia (CE)²⁰ constata também que **a introdução de concorrência no segmento do transporte de passageiros gerou, de modo geral, os seguintes benefícios:**

- **Uma redução de preços, no curto²¹ e no longo prazo.** Este efeito é transversal a quase todas as rotas nas quais passaram a operar novos entrantes. No conjunto das oito rotas analisadas, o preço médio dos bilhetes diminuiu 28% no período imediatamente a seguir ao início da abertura ao mercado. Os Estados-Membros pioneiros na introdução de concorrência no mercado de passageiros (Alemanha, Áustria, Eslováquia, Itália, República Checa e Suécia) registaram um

¹⁹ Alemanha, Áustria, Espanha (alta velocidade), França (alta velocidade), Itália (alta velocidade), República Checa, Suécia e Alta velocidade internacional.

²⁰ Vide NdR 15.

²¹ É possível que estes efeitos estejam subvalorizados pela escolha do contrafactual ser o período pré-liberalização. Por exemplo, no estudo original cujos dados são utilizados pela CE para apurar o nível de descida de preços na linha de alta velocidade Paris-Lyon (Laroche, 2024) – que esta estima ser de 9% – o autor, recorrendo aos mesmos dados, utiliza como contrafactual uma rota semelhante sem concorrência (Paris-Bordéus) e calcula uma diminuição do preço superior, de 23%, acompanhada de um aumento da frequência de 15%. Vide Laroche, F. (2024). [Goodbye monopoly: the effect of open access passenger rail competition on price and frequency in France on the High-Speed Paris-Lyon Line](#). Transport Policy, 147, 12-21.

menor aumento do índice harmonizado de preços no consumidor deste tipo de serviços face ao resto dos Estados-Membros da UE.

- **Melhorias ao nível do aumento da frequência dos serviços.** Por exemplo, na rota Viena-Salburgo verificou-se um aumento de 40% na frequência dos serviços e em Itália, na rota Roma-Milão, o aumento de frequência ultrapassou os 56%.
- **Melhorias ao nível da qualidade de serviço, incluindo em rotas nas quais os novos entrantes não operam.** O efeito da concorrência potencial na Áustria e na República Checa motivou os operadores incumbentes a disponibilizar comodidades como o *Wi-Fi* gratuito e a investir em novo material circulante.
- **Aumento da procura pelos serviços ferroviários.** Por exemplo, na rota Milão-Roma, a procura pela aviação foi ultrapassada pela ferrovia, passando o modo ferroviário, a exceder os 70% dos passageiros transportados (nos modos de transporte ferroviário, rodoviário e aéreo)²².

Estas conclusões são confirmadas em outras análises. A título ilustrativo, Beria et al. (2022)²³, através de uma análise à entrada de um novo operador na rota de alta velocidade Turim-Milão-Veneza, em 2018, conclui que a abertura à concorrência resultou numa redução de preços em cerca de 15% na rota em causa e em duas outras rotas nas quais apenas operava o operador incumbente. Bergantino et al. (2015)²⁴ confirma, por sua vez, para o mercado italiano, que a entrada de um novo operador, em 2012, e a reação do operador incumbente resultaram num aumento da utilização da rede ferroviária de 30% e na diminuição das tarifas do transporte aéreo. Por último, dados publicados, em 2024, pelo regulador espanhol sobre as rotas onde a concorrência entre três operadores começou em 2022 revelam que os preços médios baixaram cerca de 40%, enquanto a oferta de lugares, entre 2019 e 2023, aumentou cerca de 60%²⁵.

III. ENQUADRAMENTO LEGAL E REGULATÓRIO DO SETOR A NÍVEL NACIONAL E DA UE

III.1. LIBERALIZAÇÃO DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO (1.º, 2.º e 3.º PACOTES FERROVIÁRIOS)

18. **Entre 2001 e 2016 foram adotados quatro pacotes legislativos, pela UE²⁶, com vista ao desenvolvimento do Espaço Ferroviário Europeu Único**, através da abertura dos mercados de serviços de transporte ferroviário, de mercadorias e de passageiros, à concorrência, por via de regras de segurança e interoperabilidade dos sistemas ferroviários nacionais da UE. Estas iniciativas legislativas vieram desenvolver o regime estatuído, em 1991, pela Diretiva 91/440/CEE²⁷, assim como, em 1995, pelas Diretivas 95/18/CE e 95/19/CE²⁸.
19. **Em 2001 foi adotado o 1.º Pacote Ferroviário, que lançou as bases para a liberalização do mercado do transporte ferroviário de mercadorias.** Este pacote estabeleceu a separação, de natureza contabilística e funcional, entre a gestão da infraestrutura e a operação do transporte. Adotou critérios gerais de licenciamento do acesso à atividade e um modelo uniforme de licença europeia, com vista ao mútuo reconhecimento das empresas de transporte ferroviário; concedeu direitos de acesso e tratamento equitativo e não

²² Antoniazzi, F., Giuricin, A. and Tosatti, R. (2019). *Introducing Competition in Italian High-Speed Rail*. L'Espace géographique, Tome 48(4), 329-349.

²³ Beria, P., Tolentino, S., Shtele, E., & Lunkar, V. (2022). *A difference-in-difference approach to estimate the price effect of market entry in high-speed rail*. *Competition and Regulation in Network Industries*, 183-213.

²⁴ Bergantino, A. S., Capozza, C., & Capurso, M. (2015). *The impact of open access on intra-and inter-modal rail competition. A national level analysis in Italy*. *Transport Policy*, 39, 77-86.

²⁵ Vide notas de imprensa da CNMC sobre o balanço da liberalização de 2024.

²⁶ https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages_en.

²⁷ Diretiva n.º 91/440/CEE, de 29.07.1991, revogada pela Diretiva n.º 2012/34/UE (Recast), de 21.11.2012.

²⁸ Diretiva n.º 95/18/CE, de 19.06.1995, revogada pela Diretiva n.º 2012/34/UE (Recast), de 21.11.2012; e Diretiva n.º 95/19/CE, de 19.06.1995, revogada pela Diretiva n.º 2001/14/CE, de 26.02.2001, revogada pela Diretiva n.º 2012/34/UE (Recast), de 21.11.2012.

discriminatório dos vários operadores; adotou normas sobre a publicitação junto dos operadores, pelos gestores da infraestrutura, nomeadamente sobre capacidade, condições e preço; e a criação de um organismo regulador independente para supervisionar o acesso à infraestrutura ferroviária e resolver litígios entre operadores e gestores da infraestrutura.

20. **Em 2004 seguiu-se o 2.º Pacote Ferroviário, com vista a liberalizar o transporte ferroviário de mercadorias, a nível nacional e internacional**, a partir de janeiro de 2007. Estabeleceu maior harmonização nos requisitos de segurança; assim como no regime da interoperabilidade em sede da alta velocidade e da rede convencional, ambos anteriores a este pacote ferroviário²⁹; e criou a Agência Ferroviária Europeia para supervisionar as normas de segurança e interoperabilidade³⁰.
21. **Em Portugal, o Decreto-Lei n.º 270/2003³¹ transpôs as Diretivas do 1.º Pacote Ferroviário, promovendo a liberalização do transporte ferroviário de mercadorias**. Em 2007, seguiu-se a adoção de diplomas com o objetivo do reforço da segurança da ferrovia³² e regras quanto à interoperabilidade do sistema ferroviário transeuropeu convencional³³.
22. **Em 2007 foi adotado o 3.º Pacote Ferroviário, que estabeleceu o livre acesso ao transporte internacional ferroviário de passageiros**. Este pacote criou requisitos comuns de certificação dos maquinistas na UE; e adotou direitos dos passageiros ferroviários.
23. **A nível nacional, a liberalização da prestação de serviços de transporte ferroviário internacional de passageiros na infraestrutura ferroviária foi estabelecida em 2010³⁴**. Em 2011, foi adotado, a nível nacional, o regime de certificação dos maquinistas de locomotivas e comboios do sistema ferroviário³⁵. As alterações de 2015 e 2017 asseguraram a transposição de normas da UE em matéria de conhecimentos profissionais, requisitos médicos, requisitos relativos à carta de maquinista e requisitos linguísticos dos maquinistas.
24. Em 2012, o 1.º Pacote Ferroviário foi reformulado³⁶. **Em Portugal, o Decreto-Lei n.º 217/2015³⁷ transpôs a Diretiva n.º 2012/34/UE³⁸, no sentido de promover a concorrência nos serviços de transporte ferroviário, separando a prestação de serviços de transporte**

²⁹ [Diretiva n.º 2004/50/CE](#), de 29.04.2004, que alterou a [Diretiva n.º 96/48/CE](#), de 23.07.1996, e a [Diretiva n.º 2001/16/CE](#), de 19.03.2001, veio a ser revogada pela [Diretiva n.º 2008/57/CE](#), de 17.06.2008, por sua vez, revogada pelas [Diretiva \(UE\) n.º 2016/797](#), de 11.05.2016 (consolidada), e [Diretiva \(UE\) n.º 2016/798](#), de 11.05.2016 (consolidada).

³⁰ <https://www.era.europa.eu/>.

³¹ [Decreto-Lei n.º 270/2003](#), de 28.10.2003. O artigo 25.º, n.º 1, do [Decreto-Lei n.º 85/2020](#), de 13.10.2020, que transpõe parcialmente a Diretiva (UE) 2016/798, manteve em vigor as regras nacionais aprovadas ao abrigo do presente diploma, nos termos definidos no artigo 8.º daquele diploma, até à sua revogação.

³² [Decreto-Lei n.º 231/2007](#), de 14.06.2007 (sem versão consolidada; várias disposições encontram-se revogadas a partir de 08.10.2015), alterado por último pelo [Decreto-Lei n.º 217/2015](#), de 07.10.2015 (versão consolidada), que transpôs a [Diretiva n.º 2012/34/CE \(Recast\)](#), de 21.11.2012. Também o [Decreto-Lei n.º 394/2007](#), de 31.12.2007 (versão consolidada), veio transpor parcialmente a [Diretiva n.º 2004/49/CE](#) (revogada), em matéria de segurança, tendo sido alterado, por último, pelo [Decreto-Lei n.º 101-C/2020](#), de 07.12.2020, que transpõe parcialmente a [Diretiva n.º 2016/798](#), de 11.05.2016 (versão consolidada).

³³ [Decreto-Lei n.º 177/2007](#), de 08.05.2007, e [Decreto-Lei n.º 178/2007](#), de 08.05.2007 (revogados), vigorando o [Decreto-Lei n.º 91/2020](#), de 20.10.2020, que transpõe a [Diretiva \(UE\) n.º 2016/797](#), de 11.05.2016 (consolidada).

³⁴ [Decreto-Lei n.º 20/2010](#), de 24.03.2010 (versão consolidada).

³⁵ [Lei n.º 16/2011](#), de 03.05.2011 (versão consolidada incompleta), alterada pelo [Decreto-Lei n.º 138/2015](#), de 30.07.2015, que transpôs a [Diretiva n.º 2014/82/UE](#), de 24.06.2014, que alterou a [Diretiva 2007/59/CE](#), de 23.10.2007, e, pelo [Decreto-Lei n.º 24/2017](#), de 01.03.2017, que transpôs a [Diretiva n.º 2016/882/UE](#), de 01.06.2016, que alterou a [Diretiva 2007/59/CE](#), de 23.10.2007, alterada pelo [Regulamento \(UE\) n.º 2019/554](#), de 05.04.2019.

³⁶ [Diretiva n.º 2012/34/UE](#), de 21.11.2012 (*Recast*) (versão consolidada).

³⁷ [Decreto-Lei n.º 217/2015](#), de 07.10.2015 (versão consolidada).

³⁸ [Diretiva n.º 2012/34/UE](#), de 21.11.2012 (*Recast*) (versão consolidada), alterada pela [Diretiva n.º 2016/2370/UE](#), de 14.12.2016, quanto à abertura do mercado nacional de transporte ferroviário de passageiros e à governação da infraestrutura ferroviária, integrada no 4.º Pacote Ferroviário, e pela [Decisão Delegada \(UE\) n.º 2017/2075](#), de 04.09.2017, que substitui o anexo VII da [Diretiva n.º 2012/34/UE](#).

e a exploração das instalações de serviço, designadamente as que são geridas autonomamente por empresas ou entidades que possuam estruturas organizativas, contabilista e financeiramente distintas. Também visa permitir que as empresas ferroviárias ofereçam melhores serviços aos utentes dos serviços de passageiros e mercadorias.

III.2. LIBERALIZAÇÃO DO TRANSPORTE FERROVIÁRIO NACIONAL DE PASSAGEIROS (4.º PACOTE FERROVIÁRIO)

25. **Em 2016 foi adotado o 4.º Pacote Ferroviário com vista à liberalização do acesso ao transporte ferroviário de passageiros a nível nacional.** Este pacote é composto por atos legislativos do Pilar Técnico e do Pilar de Mercado.
26. **Foram aprovados três atos legislativos para o Pilar Técnico:** (i) o Regulamento (UE) n.º 2016/796³⁹, relativo à Agência Ferroviária Europeia; (ii) a Diretiva (UE) n.º 2016/797⁴⁰, relativa à interoperabilidade ferroviária na UE; e (iii) a Diretiva (UE) n.º 2016/798⁴¹, relativa à segurança ferroviária.
27. Em Portugal, as normas de interoperabilidade do sistema ferroviário na UE⁴², assim como, em matéria de segurança ferroviária⁴³, de 2007, foram atualizadas em 2020.
28. **Foram ainda aprovados três atos legislativos para o Pilar de Mercado:**
- (i) O Regulamento (UE) n.º 2016/2338, que alterou o Regulamento n.º 1370/2007⁴⁴, quanto às **regras de contratação pública para efetivar a abertura do mercado de serviços de transporte ferroviário de passageiros a nível nacional**;
 - (ii) A Diretiva n.º 2016/2370/UE, que alterou a Diretiva n.º 2012/34/UE (Recast)⁴⁵, quanto à **abertura do mercado de serviços de transporte ferroviário de passageiros a nível nacional e estabeleceu regras comuns destinadas a melhorar a imparcialidade da governação da infraestrutura ferroviária**; e
 - (iii) O Regulamento (UE) n.º 2016/2337, que estabeleceu regras comuns para a normalização de contas das empresas ferroviárias (já não se encontra vigente)⁴⁶.
29. Conforme referido *supra*, a liberalização do transporte ferroviário de passageiros ocorre através de duas vias: (i) concorrência *pelo* mercado; e (ii) concorrência *no* mercado.

³⁹ [Regulamento \(UE\) n.º 2016/796](#), de 11.05.2016, que revogou o Regulamento (CE) n.º 881/2004, de 29.04.2004, que havia criado a Agência Ferroviária Europeia, no 2.º Pacote Ferroviário.

⁴⁰ [Diretiva \(UE\) n.º 2016/797](#), de 11.05.2016 (versão consolidada), que revogou a Diretiva n.º 2008/57/CE, de 17.06.2008, que havia revogado a Diretiva n.º 2004/50/CE, de 29.04.2004, que estatuiu regras sobre a interoperabilidade do sistema ferroviário na UE, no 2.º Pacote Ferroviário. Foi alterada pela [Diretiva \(UE\) n.º 2020/700](#), de 25.05.2020, quanto à prorrogação do prazo de transposição (31.10.2020).

⁴¹ [Diretiva \(UE\) n.º 2016/798](#), de 11.05.2016 (versão consolidada), que revogou a Diretiva n.º 2004/49/CE, de 29.04.2004. Foi alterada pela [Diretiva \(UE\) n.º 2020/700](#), de 25.05.2020, quanto à prorrogação do prazo de transposição (até 31.10.2020) e pelo [Regulamento \(UE\) n.º 2020/1530](#), de 21.10.2020.

⁴² [Decreto-Lei n.º 91/2020](#), de 20.10.2020, que transpôs a [Diretiva \(UE\) n.º 2016/797](#), de 11.05.2016 (versão consolidada), relativa à interoperabilidade na UE, reformulando o 2.º Pacote Ferroviário.

⁴³ [Decreto-Lei n.º 394/2007](#), de 31.12.2007 (consolidada), que transpõe a [Diretiva \(UE\) n.º 2016/798](#), de 11.05.2016. Vide [Decreto-Lei n.º 85/2020](#), de 13.10.2020, que transpõe a [Diretiva \(UE\) n.º 2016/798](#).

⁴⁴ [Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007](#), de 23.10.2007 (versão consolidada), alterado pelo [Regulamento \(UE\) n.º 2016/2338](#), de 14.12.2016, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros, do 4.º Pacote Ferroviário.

⁴⁵ [Diretiva n.º 2012/34/UE](#), de 21.11.2012 (Recast) (versão consolidada), alterada pela [Diretiva n.º 2016/2370/UE](#), de 14.12.2016, no que respeita à abertura do mercado nacional de transporte ferroviário de passageiros e à governação da infraestrutura ferroviária, integrada no 4.º Pacote Ferroviário, e pela [Decisão Delegada \(UE\) n.º 2017/2075](#), de 04.09.2017, que substitui o anexo VII da Diretiva n.º 2012/34/UE.

⁴⁶ [Regulamento \(UE\) n.º 2016/2337](#), de 14.12.2016, que revogou o [Regulamento \(CEE\) n.º 1192/69](#).

III.2.1. Concorrência pelo mercado

30. **Em 2007, foi estatuído o princípio de contratualização em contratos de serviço público de transporte de passageiros a nível nacional⁴⁷, com vista a promover a concorrência pelo mercado**, em benefício dos fundos públicos⁴⁸. Entrou em vigor em 03.12.2009, e estabeleceu um prazo transitório de 10 anos, sem prejuízo de disposições transitórias⁴⁹.
31. **Em Portugal, foi adotada a Lei n.º 52/2015⁵⁰, que estabelece o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP)**. Até então, os serviços ferroviários de passageiros, a nível nacional, estavam salvaguardados da regra geral de submissão à concorrência. Pelo que, até 03.12.2019, todos os serviços públicos de transportes da UE deveriam estar contratualizados em contratos de serviço público.
32. **Em Portugal, em setembro de 2019, optou-se pela contratualização do serviço público, via ajuste direto ao operador interno, a CP – Comboios de Portugal, E.P.E. (CP)**. Nesta data, poderiam ser atribuídos por via de procedimento concursal ou por via de ajuste direto (e.g. operador interno⁵¹)⁵². Após esta data e, em regra, a partir de 03.12.2019⁵³, os contratos de serviço público de transporte ferroviário de passageiros, a nível nacional, devem ser adjudicados por concurso público⁵⁴, excetuando-se disposições excecionais ou transitórias, ao abrigo do ordenamento jurídico europeu, que a seguir se ilustram.
33. **O contrato de serviço público entre o Estado e a CP (CSP Estado-CP) tem um termo de 10 anos, com possibilidade de prorrogação por cinco anos** (até 15 anos), no caso de os operadores fornecerem ativos significativos e ser necessária a amortização destes ativos⁵⁵.
34. **A partir de 25.12.2023, a exceção aplicável à contratualização, por via de ajuste direto ao operador interno, deixou de existir⁵⁶, pelo que a regra é a da sujeição à concorrência⁵⁷**. Assim, no termo da duração do CSP Estado-CP (2029), ou da sua prorrogação (2034), deverá ser obrigatoriamente promovido um concurso público internacional. Releva mencionar a intenção do Governo⁵⁸ de prorrogar o CSP da CP, pelo prazo de 5 anos, até 2034 anunciada em janeiro de 2026.
35. **A nível da UE, e no correspondente regime jurídico nacional, manteve-se a possibilidade de contratualização, por via de ajuste direto** (após 03.12.2019 e 25.12.2023, respetivamente), enquanto **figura contratual residual e excecional**. A possibilidade de contratualização por ajuste direto estende-se a *qualquer* operador, para além da CP (findo o vigente CSP Estado-CP), *mas já não* por via da figura do operador interno (Caixa 4).

⁴⁷ Regulamento (CE) n.º 1370/2007, de 23.10.2007 (versão consolidada).

⁴⁸ Página da CE, "[The competitive tendering of public service contracts will enable savings of public money](#)".

⁴⁹ Artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (consolidado).

⁵⁰ Lei n.º 52/2015, de 09.06.2015 (versão consolidada), integrou o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (consolidado) e aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP).

⁵¹ Artigo 2.º, al. j) e artigo 5.º n.º 2 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (consolidado), a escolha sobre o «j) Operador interno», implicava a escolha sobre «uma entidade juridicamente distinta, sobre a qual a autoridade competente (...) exerce um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços».

⁵² Artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (consolidado).

⁵³ Considerandos 19, 20, 22, 27 do Regulamento (UE) n.º 2016/2338 (consolidado); e Artigo 8.º, n.º 2, (ii) (artigo 5.º, n.º 6), do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (consolidado).

⁵⁴ Artigo 8.º, n.º 2, (ii) (artigo 5.º, n.º 6), do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (versão consolidada).

⁵⁵ Artigo 5.º, n.º 4-B (artigo 4.º, n.º 4), e artigo 5.º, n.º 6, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (consolidado).

⁵⁶ Artigo 8.º, n.º 2, (iii) (artigo 5.º, n.º 6), do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (versão consolidada).

⁵⁷ Artigo 8.º, n.º 2, (iii) (artigo 5.º, n.º 6 e do artigo 4.º, n.º 4), do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

⁵⁸ Comunicado e apresentação vídeo "*Mobilidade 2.0 Ferrovia e Modernização*" (slide 4), do Senhor Ministro das Infraestruturas e Habitação, no Conselho de Ministros, de 22.01.2026, disponível [aqui](#).

Caixa 4: Exceções ao princípio-regra de submissão à concorrência e possibilidade de ajuste direto na contratualização dos serviços públicos de transporte ferroviário

Da aplicação e interpretação conjugadas do Regulamento (CE) n.º 1370/2007^{59,60}, da Lei n.º 52/2015 (RJSPTP)⁶¹ e do Código dos Contratos Públicos (CCP)⁶² resultam, atualmente⁶³, um **conjunto de possibilidades de derrogação do princípio-regra de submissão à concorrência e possibilidade de ajuste direto a qualquer operador**, no que respeita à contratualização dos serviços públicos de transporte ferroviário⁶⁴:

- Contratos em que *“a(s) autoridade(s) competente(s) já tenham lançado um número de concursos que possa afetar a quantidade e a qualidade das propostas suscetíveis de ser apresentadas se o contrato for adjudicado por concurso” ou em que “sejam necessárias alterações do âmbito de um ou de vários contratos de serviço público para otimizar a prestação de serviços públicos”*⁶⁵. O período contratual não pode exceder os cinco anos. O contrato posterior que diga respeito às mesmas obrigações de serviço público (OSP) não pode ser adjudicado nos termos deste regime.
- Contratos em *“caso de rutura ou de risco iminente de rutura de serviços” ou em “situações de emergência”*⁶⁶. Em alternativa ao ajuste direto, pode optar-se pela prorrogação, cujo período não pode exceder os dois anos.
- Contratos de *“pequeno valor” (regra de minimis), i.e., contratos cujo volume ou valor do contrato se encontrem dentro de certos limiares: “valor anual médio estimado inferior a 7,5 M€ por ano” ou “prestação anual de menos de 500.000 Km”*⁶⁷. A AMT sinaliza que este regime, conjugado com o CCP, *“à partida, inviabiliza”* a sua aplicação no ordenamento jurídico interno⁶³.
- Contratos justificados pelas *“características estruturais e geográficas pertinentes do mercado e da rede em causa, em especial, a dimensão, as características da procura, a complexidade da rede, o isolamento técnico e geográfico, o tipo de serviços” e desse contrato “resultar a melhoria da qualidade dos serviços ou da relação custo-eficácia, ou de ambas, em comparação com o CSP anteriormente adjudicado”*⁶⁸. Cumprem *ope legis* os requisitos os EM que, em 24 de dezembro de 2017, tenham um *“volume anual máximo inferior a 23 M/km.comboio e em que apenas existam uma autoridade competente a nível nacional e um CSP para toda a rede”*. A AMT sinaliza que este regime não será aplicável (na presente data), uma vez que a rede ferroviária nacional (RFN) está concessionada a dois operadores (CP e Fertagus)⁶⁹. Mais se sinaliza que, em dezembro de 2017, Portugal tinha um volume de mercado superior a 23 M/km.comboio⁷⁰.

⁵⁹ Considerando 23 do Regulamento (UE) n.º 2016/2338, e artigo 5.º, n.ºs 4, 4-A, 4-B, 5, e, ainda, artigo 8.º, n.º 2, (ii) (aplicação do artigo 5.º, n.º 6), do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (consolidado).

⁶⁰ [Comunicação CE, “Orientações para a interpretação do Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros”](#) (2023/C 222/01), de 26.06.2023.

⁶¹ Artigo 19.º, do RJSPTP (consolidado) e, ainda, a remessa do artigo 19.º, n.º 1, do RJSPTP, para o regime do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (consolidado).

⁶² [Código dos Contratos Públicos](#) (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01.2008 (consolidado).

⁶³ I.e., após 03.12.2019 e de 25.12.2023; sem considerar o ajuste direto ao operador interno, cf. artigo 8.º, n.º 2, (iii) (artigo 5.º, n.º 6), do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (consolidado).

⁶⁴ AMT (2019), [Parecer Prévio Vinculativo n.º 58/AMT/GAJ/DS/DRE/2019 – CSP Estado-CP](#) (VNCONF), de 21.11.2019, pp. 13-15; e AMT (2018), [“Informação aos Stakeholders. Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007 - Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência”](#), de 23.07.2018.

⁶⁵ Remessa do artigo 19.º, n.º 1, do RJSPTP, para o regime do artigo 5.º [*in casu*, n.º 3-A], do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (versão consolidada).

⁶⁶ Artigo 19.º, n.ºs 2 a 4, do RJSPTP; cf. artigo 5.º [*in casu*, n.º 5], do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (versão consolidada).

⁶⁷ Remessa do artigo 19.º, n.º 1, do RJSPTP, para o artigo 5.º [*in casu*, n.º 4, al. a) e b)], do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (versão consolidada) e AMT (2018), [“Informação aos stakeholders. Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007 - Obrigatoriedade de submissão à concorrência”](#), de 28.07.2018.

⁶⁸ Remessa do artigo 19.º, n.º 1, do RJSPTP, para o regime do artigo 5.º [*in casu*, n.º 4-A, al. a) e b)], do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (versão consolidada).

⁶⁹ NdR 64.

⁷⁰ [Comunicação da CE, “Orientações para a interpretação do Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros”](#), de 26.06.2023, p. 27.

36. **A nível da UE, foram ainda estatuídas outras disposições transitórias quanto à necessidade de os contratos de serviço público serem adjudicados de acordo com o princípio-regra e o prazo-regra estabelecidos no Regulamento n.º 1370/2007⁷¹. Destacam-se os contratos celebrados antes de 26.07.2000, com base num concurso, que podem manter-se em vigor até ao termo da sua duração⁷².** Esta será a situação de que beneficia o Contrato de Concessão Estado-Fertagus, celebrado em 22.06.1999, cujas Bases da Concessão foram renegociadas, e com novo termo em 31.03.2031⁷³.

III.2.2. Concorrência no mercado

37. **A abertura ao mercado ocorreu também pela possibilidade de conferir o direito de livre acesso, em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes, à infraestrutura ferroviária,** por operadores, públicos ou privados, para a prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros a nível nacional. As alterações normativas europeias, aplicáveis desde 01.01.2019, visavam que horários de serviço/trajetos solicitados tivessem início em 14.12.2020⁷⁴.
38. **Em Portugal, as normas previstas no 4.º Pacote Ferroviário foram transpostas em 2018⁷⁵. A partir de 01.01.2019, o gestor da infraestrutura passou a ter de responder a solicitações de canais horários por operadores que se apresentassem à exploração dos serviços ferroviários de passageiros.** Trata-se de um direito de acesso visado pela liberalização⁷⁶. A solicitação de horários de serviço/trajetos, numa infraestrutura com capacidade limitada (e onde podem operar incumbentes ou outros operadores privados), tem de ser objeto de uma decisão acerca da exploração da infraestrutura, pelo gestor da infraestrutura.
39. **Esta regra de livre acesso à infraestrutura ferroviária é passível de ser derogada, designadamente, se previamente existir um ou vários contratos de serviço público** que abranjam esse trajeto e o exercício desse direito comprometer o equilíbrio económico do contrato de serviço público⁷⁷.
40. **A nível nacional, a AMT é a entidade competente para realizar o teste de equilíbrio económico do contrato e decidir da permissão de entrada,** com ou sem condições, do operador, de acordo com a legislação nacional^{78,79} e europeia⁸⁰. O teste de equilíbrio económico assume, assim, particular importância no desenvolvimento das condições de concorrência no mercado.
41. **A existência de contratos de serviço público não deverá impedir, em teoria, que outras empresas possam explorar serviços ferroviários na mesma infraestrutura.** Por isso, não só o gestor de infraestrutura (i.e., IP) não pode negar (de forma liminar) a solicitação de canais horários pelos operadores que se apresentem a exploração dos serviços ferroviários de passageiros, como a AMT deve fundamentar o resultado do teste de equilíbrio económico, que visa alcançar uma harmonia de interesses concorrentes.

⁷¹ Artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (versão consolidada).

⁷² Artigo 8.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (versão consolidada).

⁷³ [Versão consolidada das Bases da Concessão Fertagus](#) (2024).

⁷⁴ Artigo 3.º da Diretiva n.º 2016/2370/UE, que altera a Diretiva n.º 2012/34/UE.

⁷⁵ [Decreto-Lei n.º 124-A/2018](#), de 31.12.2018, que transpõe a Diretiva (UE) 2016/2370/UE.

⁷⁶ Artigo 10.º, n.º 2 da Diretiva n.º 2012/34/UE (versão consolidada).

⁷⁷ Artigo 11.º, n.º 1 da Diretiva n.º 2012/34/UE (versão consolidada).

⁷⁸ Artigo 11.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 217/2015 (versão consolidada).

⁷⁹ [Regulamento da AMT n.º 910/2019](#), de 28.11.2019.

⁸⁰ [Regulamento de Execução \(UE\) n.º 2018/1795](#), de 20.11.2018, que estabelece o procedimento e critérios de aplicação do teste do equilíbrio económico, previsto no artigo 11.º da Diretiva n.º 2012/34/UE.

III.3. OPORTUNIDADE DE ELABORAR UM CÓDIGO DO SETOR FERROVIÁRIO

42. **O setor ferroviário de transporte de passageiros e de mercadorias é pautado por um vasto corpo normativo e regulatório, de âmbito europeu e nacional.** Os normativos sumariamente elencados na secção precedente ilustram normas relevantes, em matéria de concorrência, para o acesso à atividade e ao seu exercício. Outros normativos serão descritos e avaliados no presente estudo. Acrescem outros normativos relacionados, designadamente, de cariz técnico, aos quais não será feita referência, no presente estudo.
43. **Com vista a promover a certeza e a segurança jurídicas, assim como a eficiência regulatória, recomenda-se a elaboração de um Código do Setor Ferroviário, que consolide e sistematize o quadro jurídico e regulatório vigentes, contribuindo para o desenvolvimento do setor de forma pró-concorrencial.** A título ilustrativo, em Espanha, o legislador elaborou um *"Código de Legislação Ferroviária"*⁸¹; em França, o legislador compilou um *"Código dos Transportes"*⁸², com uma seção relativa ao transporte ferroviário; também, na Bélgica, foi elaborado um *"Código Ferroviário"*⁸³; e, ainda, na Alemanha, existe um normativo para o setor ferroviário, a *"Lei Geral das Ferrovias"*⁸⁴.

Recomendação 1 | ao Governo | Elaboração de um Código do Setor Ferroviário

Elaboração de um Código do Setor Ferroviário que consolide e sistematize o quadro jurídico e regulatório vigentes, garantindo maior clareza, segurança jurídica e eficiência regulatória.

IV. CARACTERIZAÇÃO DO SETOR EM PORTUGAL

44. **O setor do transporte ferroviário caracteriza-se pela existência de dois segmentos principais com dinâmicas, estruturas operacionais, enquadramento regulamentar e objetivos distintos: o transporte de passageiros e o transporte de mercadorias.** O segmento de transporte de passageiros engloba um conjunto de ofertas com vista à mobilidade de passageiros, operando em horários regulares e em proximidade das populações. O segmento de transporte ferroviário de mercadorias compreende um conjunto de soluções comerciais do domínio da logística e tende a revestir-se de flexibilidade de serviço acrescida para atender à evolução das necessidades dos clientes finais, que são tipicamente outras empresas.
45. **Atentas as diferenças estruturais e de âmbito de atuação, é metodologicamente adequado proceder separadamente à caracterização de cada segmento.**

IV.1. SEGMENTO DO TRANSPORTE DE PASSAGEIROS

46. **O segmento de transporte ferroviário de passageiros engloba toda a oferta de serviços que visam a deslocação de pessoas de um local para outro através de meios de transporte organizados. Porém, os serviços não são homogêneos, com ofertas de âmbito geográfico e com características-chave distintas (e.g. velocidade, ordem de paragem).** Por exemplo, os serviços de transporte cujo objetivo principal seja dar resposta às necessidades de um centro urbano ou de uma aglomeração, bem como às necessidades de transporte entre esse centro ou essa aglomeração e os respetivos subúrbios, designam-se

⁸¹ *Código de Legislación Ferroviaria*, publicado no Jornal Oficial de Espanha (BOE).

⁸² *Code des transports*, publicado na base de dados do site oficial *Légifrance*.

⁸³ *Loi portant le Code ferroviaire (2013-08-30/57)*, de 30.08.2013.

⁸⁴ *Allgemeines Eisenbahngesetz*, publicado na base de dados do site oficial do Ministério da Justiça.

habitualmente como serviços suburbanos. Já serviços com âmbito geográfico mais lato, seja este regional, nacional ou internacional, tendem a ser designados como serviços de médio curso/regionais (habitualmente de âmbito regional) ou de longo curso, que tanto pode ser nacional como internacional (quando atravessa uma fronteira e tem como objetivo principal transportar passageiros entre estações situadas em diferentes países).

47. **A prática decisória europeia, ao nível de decisões de operações de concentração e de práticas restritivas da concorrência, tem sido de considerar diferentes tipos de serviço como mercados de produto distintos, designadamente os serviços suburbanos têm sido considerados distintos dos serviços de médio e de longo curso**⁸⁵. A distinção entre serviços regionais (de médio curso) e serviços de longo curso também é, por vezes, motivada pelo facto de estes tipos de serviços poderem sujeitar-se a enquadramentos legais distintos, com impacto na concorrência⁸⁶.
48. **É frequente considerar-se a existência de concessões e o seu impacto na delimitação dos mercados relevantes**. Por exemplo, a segregação de serviços regionais enquanto mercado de produto distinto não tem significado necessariamente a definição de mercados regionais para cada região na qual são prestados os serviços em causa, considerando-se habitualmente que todos os serviços desta tipologia fazem parte de um mercado mais lato, de âmbito nacional, no qual a concorrência ocorre habitualmente *pelo* mercado ao nível dos concursos para atribuição das concessões⁸⁷.
49. **No caso do longo e médio curso, onde a concorrência ocorre por norma *no* mercado, e uma vez que os passageiros não tendem a substituir destinos, é frequente a separação de rotas dentro dessa mesma tipologia**⁸⁸ – *i.e.* cada combinação de pontos de origem e de destino (designado “par O&D”) corresponde a um mercado distinto.
50. A inclusão de outras possibilidades modais – como seja o transporte rodoviário, aéreo ou até marítimo – no mesmo mercado de transporte de passageiros é analisada caso-a-caso. Não se identifica uma tendência claramente definida a este respeito.
51. **Em coerência com o exposto, na análise *infra*, os diferentes tipos de serviços de transporte ferroviário de passageiros serão considerados de forma separada** (mediante a disponibilidade de dados). Esta abordagem não corresponde a uma delimitação formal de mercados relevantes, pelo que não se pode excluir que, em determinadas rotas ou contextos

⁸⁵ No [caso de abuso de posição dominante A551](#), a AGCM definiu mercados relevantes distintos para os serviços públicos regionais de transporte (que engloba os serviços suburbanos), para serviços de médio-longo curso em linha convencional e, ainda, para serviços de longo curso em linha de alta velocidade, todos de âmbito nacional; ou na decisão [M.5557 - SNCF-P/CDPQ/KEOLIS/EFFIA](#), a CE definiu mercados relevantes distintos para o transporte público urbano de passageiros fora da região de Île-de-France e para o transporte ferroviário intercidades de passageiros fora desta região.

⁸⁶ Na decisão [M.5855 - Deutsche Bahn AG/Arriva plc](#), a CE definiu mercados distintos para serviços ferroviários regionais de transporte de passageiros na Alemanha e serviços de ferroviários de transporte de passageiros em longo curso na Alemanha. A CE identifica que os serviços regionais de transporte ferroviário de passageiros não eram explorados numa base comercial, mas antes contratados pelas autoridades de transporte regionais, que compensavam os operadores pela prestação desses serviços. Consequentemente, a concorrência ocorria ao nível da concessão dos serviços.

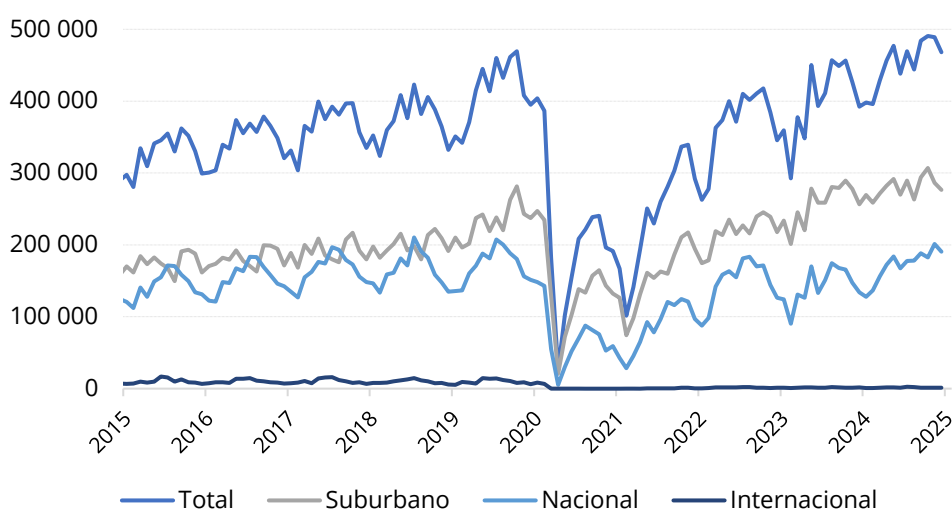
⁸⁷ Na decisão [M.5855 - Deutsche Bahn AG/Arriva plc](#), a CE entendeu que os mercados ferroviários alemães de serviços regionais e de longo curso tinham âmbito geográfico nacional. No caso concreto dos serviços regionais, a CE nota que alguns operadores ferroviários participavam regularmente em concursos públicos para concessões destes serviços em toda a Alemanha. Além disso, do ponto de vista regulamentar, as condições de concorrência pareciam suficientemente homogêneas em todo o território. Na decisão [M.5557 - SNCF-P/CDPQ/KEOLIS/EFFIA](#), a CE definiu o mercado de transporte público urbano de passageiros fora da região de Île-de-France, de âmbito nacional, com concorrência a ocorrer no momento da concessão.

⁸⁸ *E.g.*, a Decisão [M.7449 - SNCF MOBILITIES/Eurostar International Limited](#) onde a CE definiu mercados distintos para a rota Londres-Paris e para a rota Londres-Bruxelas. *Vide* ainda as decisões [M.9603 - SNCF Voyageurs S.A./THI Factory](#), [M.7011 - SNCF/SNCB/Thalys JV](#), [M.6150 - Veolia Transport/Trenitalia/JV](#) ou [M.5655 - SNCF/LCR/Eurostar](#), onde a CE adota uma abordagem idêntica no que concerne à definição de mercados por rotas.

específicos, essas mesmas rotas possam ser consideradas mercados distintos, nem que, em certas situações, outros modos de transporte possam ser incluídos no mesmo mercado relevante, na medida em que apresentem níveis suficientes de substituíbilidade do ponto de vista da procura. Para efeitos de aplicação do normativo legal da concorrência, estas possibilidades serão sempre determinadas caso-a-caso.

52. **Em Portugal, a variedade de oferta dá resposta a necessidades distintas dos consumidores no que concerne, especialmente, à distância e à velocidade das deslocações.** Por exemplo, em 2024, em Portugal, cada passageiro que viajou de comboio percorreu, em média, 24,8 km (+0,8 km que em 2023). No entanto, em deslocações suburbanas, o percurso médio de cada passageiro foi de 16,9 km (+0,2 km face a 2023) e em deslocações de longo e médio curso (inclui tráfego regional e de longo-curso nacional) foi de 98,6 km (-8,2 km face a 2023). Nas deslocações de longo curso internacionais, o percurso médio por passageiro foi de 144,2 km⁸⁹ (-5,8 km face a 2023).
53. **Os serviços suburbanos são responsáveis pela maior parte do volume de passageiros transportados.** Em 2024, esses serviços representaram cerca de 90% dos passageiros transportados, correspondendo cerca de 7,5% aos serviços regionais e cerca de 2,5% aos serviços de longo-curso, nacionais e internacionais. Usando como métrica o número de passageiros-quilómetro (Pkm), os serviços suburbanos perdem alguma importância pelo facto de os seus passageiros realizarem percursos tipicamente pendulares e mais curtos, mantendo ainda assim um peso de 61% dos Pkm efetuados em 2024⁹⁰ (Tabela 1).
54. **Entre 2015 e 2019, verificou-se uma tendência de crescimento do número de passageiros por km (Pkm) transportados (26,1%), quer em percursos suburbanos (33%), quer em rotas nacionais (que incluem serviços regionais e nacionais de longo-curso) (19,5%)** (Figura 1). Esta tendência foi interrompida em 2020 aquando da emergência pandémica tendo, desde então, recuperado para o tráfego suburbano, mas não para o tráfego nacional. O tráfego internacional, já de si com pouca expressão, foi quase totalmente eliminado pós-2020 (em grande parte pela descontinuação do comboio “Lusitânia”, que ligava Lisboa a Madrid).

Figura 1 - Transporte de Pkm/mês, entre 2014 e 2024



Fonte: INE. Tratamento AdC.

⁸⁹ Portal do INE ([Estatísticas dos Transportes e Comunicações - 2024](#) - Ano de Edição: 2025)

⁹⁰ Segundo [dados](#) disponibilizados no Observatório da Mobilidade pela AMT.

55. **Encontram-se atualmente licenciadas para o transporte de passageiros três empresas: a CP, a Fertagus – Travessia do Tejo, Transportes, S.A. (Fertagus) e a B-RAIL Mobilidade Ferroviária, Lda (B-Rail)**⁹¹. A B-Rail ainda não opera no mercado, tendo, todavia, autorização para prestar serviços comerciais de transporte ferroviário de passageiros, de longo curso, no eixo Braga-Faro, a partir de 2029⁹². Esta empresa surge na sequência da liberalização do transporte ferroviário de passageiros de âmbito nacional em 2019, criada pela Barraqueiro SGPS, S.A. (Grupo Barraqueiro – i.e., o mesmo grupo empresarial onde se insere a Fertagus).
56. **A CP e a Fertagus são os únicos operadores de transporte de passageiros com recurso à ferrovia pesada em operação no mercado português.** Ambos exercem a atividade na qualidade de prestadores de serviço público, sendo que a CP presta também serviços de natureza comercial nos eixos ferroviários compreendidos entre Faro e Braga/Guimarães, incluindo o eixo entre Lisboa-Santa Apolónia e o Porto-Campanhã (i.e., Alfa Pendular⁹³).
57. **A CP foi nacionalizada em 1975. Desde então, é uma empresa pública, 100% detida pelo Estado Português**⁹⁴. Atualmente, opera ao abrigo de um contrato de concessão, celebrado entre o Estado e a CP, por ajuste direto ao operador interno, em 28 de novembro de 2019, com duração de 10 anos e termo em 27 de novembro de 2029, prorrogável por mais 5 anos^{95,96}. Releva mencionar, para os efeitos, a recentemente anunciada intenção do Governo⁹⁷ de prorrogar o CSP Estado-CP pelo período total dos 5 anos, até 2034.
58. **A Fertagus**⁹⁸ **é uma empresa do Grupo Barraqueiro que venceu o concurso público internacional para a exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte/Sul, tendo-lhe sido atribuída a concessão de exploração neste eixo.** Serve, atualmente, 14 estações, numa extensão de linha com cerca de 54 km, entre Roma-Areeiro e Setúbal.⁹⁹
59. **Os serviços de transporte ferroviário de passageiros oferecidos pelos dois prestadores ativos em Portugal são grosso modo enquadráveis em quatro tipologias:**
- Serviços internacionais** (apenas¹⁰⁰ o prestado pela CP sob a insígnia “Celta”, entre Porto e Vigo);
 - Serviços nacionais de longo-curso** (prestados pela CP sob as insígnias “Intercidades” e “Alfa Pendular”);
 - Serviços regionais**¹⁰¹ (prestados pela CP e ocasionalmente designados também como “InterRegional”); e

⁹¹ Cf. Relatório [Transporte Ferroviário em Portugal 2023](#), publicado pela AMT em dezembro de 2024.

⁹² AMT (2024), “[Parecer AMT n.º 05/2024 - Parecer Sobre Notificação da Programação de um Novo Serviço de Transporte Ferroviário de Passageiros – Acesso à Rede Ferroviária Nacional](#)”, de 01.02.2023. Em Portugal, em face de pedido de acesso à infraestrutura ferroviária, pela B-Rail, junto da IP, e da desnecessidade *in casu* de ser efetuado o teste de equilíbrio económico, este operador entrará no mercado nacional, na alta velocidade ferroviária, em 2029.

⁹³ [Página dedicada a estes serviços](#) no sítio de Internet da CP.

⁹⁴ <https://www.cp.pt/institucional/pt/empresa>.

⁹⁵ [Contrato de Serviço Público Estado-CP](#), e seus Anexos, de 28.11.2019.

⁹⁶ Secção VII.1 *infra*.

⁹⁷ NRP 58.

⁹⁸ <https://www.fertagus.pt/pt/fertagus/quem-somos>.

⁹⁹ Secção VII.1.4 *infra*.

¹⁰⁰ A CP prestava até 2020 mais dois serviços de transporte internacional de passageiros, sob as insígnias “Sud Expresso” (Lisboa - Hendaia) e “Lusitânia Comboio Hotel” (Lisboa – Madrid), mas estes serviços foram descontinuados aquando da pandemia da COVID-19 e não foram repostos desde então, como [notícia](#) o Jornal Público a 17.03.2024.

¹⁰¹ Que podem pontualmente compreender também a prestação de serviços internacionais de médio-curso, junto à fronteira, como é o caso do “Comboio Raiano”, entre o Entroncamento e Badajoz.

- d. **Serviços urbanos e suburbanos** (prestados pela CP em Lisboa, Porto e Coimbra e pela Fertagus no Eixo Norte-Sul).
60. A CP oferece, ainda, serviços turísticos especiais em linhas cénicas e históricas, como a Linha do Douro e a Linha do Vouga.
61. **No conjunto de todos os serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros, a nível nacional**, foram transportados 218,8 milhões de passageiros em 2024, mais 18,4 milhões que em 2023 (+9,2%). A CP foi responsável pelo transporte de cerca de 86,1% destes passageiros, enquanto a Fertagus transportou os restantes 13,9%¹⁰².
62. **Os dois operadores não concorrem diretamente, existindo apenas duas sobreposições entre as rotas efetuadas pelos serviços suburbanos da CP com o eixo ferroviário no qual a Fertagus oferece serviços da mesma tipologia**, especificamente entre as estações Roma-Areeiro e Campolide e entre as estações de Setúbal e Pinhal Novo. Assim, os passageiros que procuram fazer um trajeto contido dentro de uma destas áreas¹⁰³ têm a possibilidade de escolher entre prestadores de transporte ferroviário.
63. **Considerando todos os serviços suburbanos ferroviários da área Metropolitana de Lisboa, a quota da Fertagus é de 18,4% dos Pkm transportados nesta tipologia e área geográfica** (Tabela 1). Considerando, por sua vez, todas as tipologias de serviço ferroviário em todas as geografias, a quota da Fertagus é ainda mais reduzida: apenas 9,2% dos Pkm transportados em 2024.

Tabela 1: Quotas de Pkm transportados, por tipologia, em 2024

Tipologia de serviço		Peso da tipologia	CP	Fertagus
Urbano e Suburbano	AM Lisboa	49,9 %	81,6 %	18,4 %
	AM Porto	11,1 %	100 %	0 %
Regional (inc. Urb. de Coimbra)		14,6 %	100 %	0 %
Longo Curso (inc. Internacional)		24,4 %	100 %	0 %
Total		100%		

Fonte: [AMT](#). Tratamento AdC.

IV.2. SEGMENTO DO TRANSPORTE DE MERCADORIAS

64. **O segmento de transporte ferroviário de mercadorias engloba toda a oferta de serviços, incluindo serviços de pura tração, cuja finalidade é a movimentação de bens ou cargas por via-férrea** entre pontos de origem e destino, a nível nacional e internacional.
65. **A prática decisória da AdC tem sido a de considerar que os mercados relativos a serviços de transporte de mercadorias têm âmbito geográfico, pelo menos, nacional e que, a nível do produto, se cingem ao transporte ferroviário**¹⁰⁴. O transporte aéreo e o transporte marítimo, do ponto de vista da procura, não são considerados substitutos do transporte terrestre de mercadorias por motivos relacionados com a localização geográfica da procura,

¹⁰² Segundo [dados](#) disponibilizados no Observatório da Mobilidade pela AMT

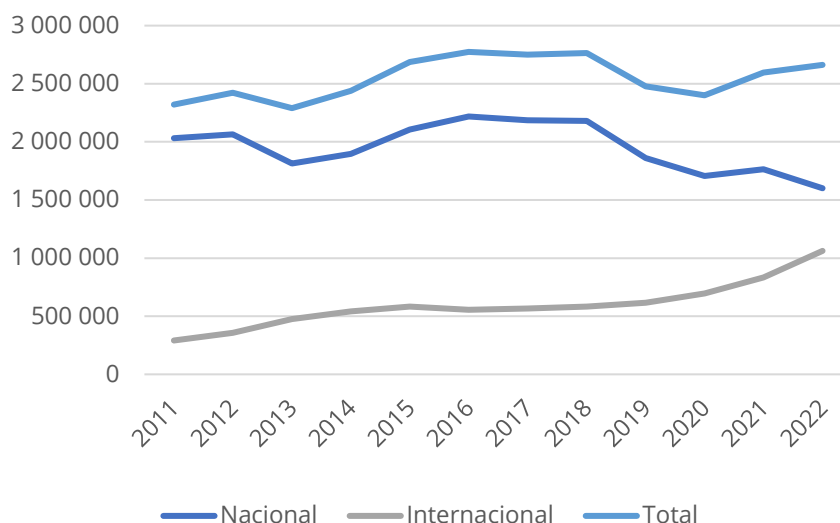
¹⁰³ Ambas compreendendo 4 estações/apeadeiros servidas pelos dois operadores com tipologias idênticas, nomeadamente por serviços de transporte ferroviário suburbano de passageiros.

¹⁰⁴ E.g., as decisões [Ccent. 43/2015 - MSC Rail / CP Carga](#) e [Ccent. 10/2022 - Captrain Holding / Takargo*Ibercarga](#), nas quais a AdC definiu, respetivamente, o mercado nacional de transporte ferroviário de contentores em comboios-bloco e os mercados de transporte ferroviários de mercadorias (âmbito nacional) e de transporte ferroviário transfronteiriço de mercadorias (âmbito supranacional). O transporte de contentores em comboios-bloco faz parte do leque que compõe o transporte ferroviário de mercadorias.

as características da mercadoria (nomeadamente peso, tamanho ou valor), as quantidades a transportar, o local de destino, o prazo e o preço¹⁰⁵. Nos processos em causa, a AdC também concluiu pela inexistência de substituíbilidade do modo rodoviário.

66. **Em 2024, foram movimentadas 6,2 milhões de toneladas de mercadorias em tráfego nacional** (-8,5% face a 2023), o equivalente a 78,5% do tráfego total. O volume total de mercadorias transportadas na RFN por km de via situou-se em 2,2 mil milhões toneladas-quilómetro (Tkm) (-2,2% face a 2023), dos quais 1,7 mil milhões de Tkm correspondem ao transporte internacional (-6,8% face a 2023). O percurso médio de cada tonelada em 2024 foi de 281,8 km¹⁰⁶ (+6,5% face a 2023).
67. **Entre 2011 e 2022¹⁰⁷, é visível uma tendência de estagnação do total de Tkm transportadas, produto do efeito conjunto de um gradual aumento do tráfego internacional e de uma gradual redução do tráfego nacional** (Figura 2).

Figura 2 - Transporte de mercadorias em Tkm/ano, entre 2011 e 2022



Fonte: INE, Tratamento AdC.

68. **Encontram-se atualmente com licenças válidas para operar em Portugal no transporte ferroviário de mercadorias três empresas: Medway – Operador Ferroviário e Logístico de Mercadorias, S.A. (Medway), Captrain Portugal, S.A. (Captrain) e a Continental Rail, S.A.U. (Continental Rail).** Encontram-se ainda autorizadas para efetuar operações em estações fronteiriças a *Renfe Mercancías* (Vilar Formoso e Elvas) e a *Transfesa* (Vilar Formoso).
69. **A Medway (anteriormente CP Carga – Logística e Transportes Ferroviários de Mercadorias, S.A.) é subsidiária do grupo suíço MSC e resulta da cisão da área de negócios ligada ao transporte de mercadorias da CP**, que foi totalmente privatizada em 2016, deixando o Estado Português de ter qualquer participação no seu capital social¹⁰⁸.

¹⁰⁵ E.g. Decisões da CE [M. 2905](#) - Deutsche Bahn/Stinnes e [M.5450](#) - KÜHNE/HGV/TUI/HAPAG-LLOYD.

¹⁰⁶ Portal do INE ([Estatísticas dos Transportes e Comunicações – 2024](#) - Ano de Edição: 2025).

¹⁰⁷ Os valores apurados para 2011 a 2022 não podem ser diretamente comparados com aqueles apresentados para 2023 e 2024 uma vez que, em 2023, o INE deixou de incluir mercadorias em tráfego terceiro para o apuramento do total de mercadorias transportadas.

¹⁰⁸ O [Decreto-Lei n.º 69/2015](#) aprova a reprivatização da CP Carga. A AdC adotou uma decisão de não oposição no processo [Ccent n.º 43/2015 - MSC Rail/CP Carga](#), em 04.12.2015. Em 20.01.2016, a CP Carga alterou a sua denominação para Medway - Transportes e Logística, S.A..

70. **A Captrain (anteriormente Takargo – Transporte de Mercadorias, S. A.) é um operador privado no transporte ferroviário de mercadorias e surge, em 2008, por intermédio do Grupo Mota-Engil, com a liberalização do transporte ferroviário de mercadorias a partir de 2007¹⁰⁹.** Desde 2022, a Captrain é detida pela Captrain Holding SAS¹¹⁰, uma empresa subsidiária do grupo SNCF que detém, direta ou indiretamente, empresas ferroviárias que se dedicam ao transporte ferroviário de mercadorias em diversos mercados europeus.
71. **A Continental Rail é um operador privado no transporte ferroviário de mercadorias, anteriormente já presente no mercado espanhol, que iniciou a sua atividade no mercado português em março de 2025.** Esta empresa opera ao abrigo de uma licença europeia emitida em Espanha, válida até 2030, reconhecida na UE nos termos da Diretiva 2012/34/UE¹¹¹.
72. **A Medway é o principal operador, tendo transportado 79,5% das Tkm cursadas em 2023 em território nacional (independentemente da origem e do destino). A Captrain transportou os 20,5% Tkm restantes¹¹².** 86% do transporte efetuado em 2023 pela Medway foi exclusivamente nacional, sendo o restante transporte internacional.

V. INFRAESTRUTURA: REDE FERROVIÁRIA NACIONAL

73. **A RFN é composta por múltiplas linhas, ramais e concordâncias com uma extensão em exploração de 2621,5 km, dos quais 23,3% são compostos por vias duplas ou múltiplas¹¹³ (Figura 3).** Existem ainda mais de 1000 km adicionais de linhas não exploradas¹¹⁴. A infraestrutura ferroviária inclui ainda várias estruturas adicionais, incluindo centenas de estações e apeadeiros, servindo tanto passageiros como mercadorias.
74. **O traçado é predominantemente de via larga em bitola ibérica (1668 mm),** perfazendo esta 2525,6 km de extensão. Existe ainda uma sub-rede, não conexa, de via estreita em bitola métrica (95,9 km), que corresponde à linha do Vouga.
75. **A rede de via larga encontra-se operacionalmente conexa na sua quase totalidade, com exceção da linha de Cascais, que é explorada em operação isolada¹¹⁵.** O PNI 2030 prevê a integração plena desta linha na restante rede de via larga, com a criação de um desnivelamento em Alcântara¹¹⁶ e tirando partido da homogeneização das condições de circulação entre as linhas de Cintura e de Cascais através da modernização desta última, prevista no plano de investimentos Ferrovia 2020¹¹⁷.

¹⁰⁹ <https://captrain.pt/captrain/sobre-nos/>.

¹¹⁰ A AdC adotou uma decisão de não oposição no processo [Ccent n.º 10/2022 - Captrain Holding / Takargo*Ibercargo](#), em 20.04.2022.

¹¹¹ Vide ata da reunião entre a AdC e a Continental Rail de 23.03.2026.

¹¹² Relatório AMT [Transporte Ferroviário em Portugal 2023](#), p. 19.

¹¹³ [Anexo 2.1 da 2ª Adenda ao Diretório da Rede 2026](#), publicado pela IP em março de 2026.

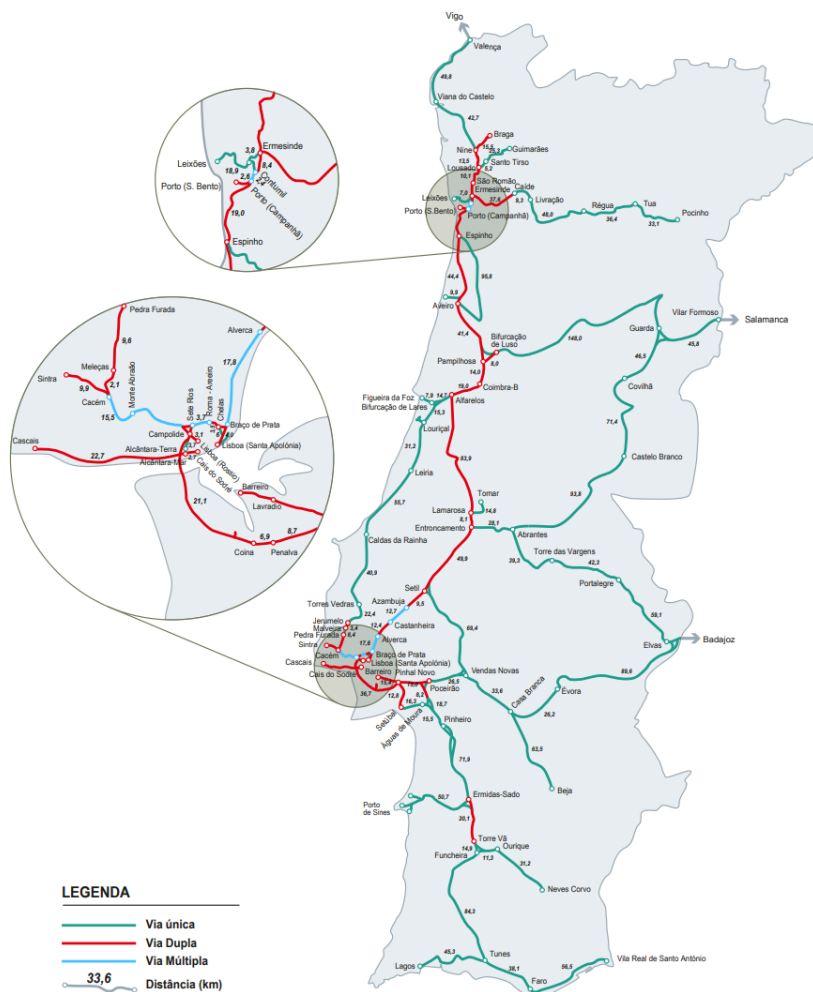
¹¹⁴ A IP menciona [no seu sítio da Internet](#) que “[a]s linhas e ramais da rede ferroviária nacional (RFN) têm uma extensão total de aproximadamente 3.600 km, em que cerca de 71% se encontra em exploração e cerca de 29% está, atualmente, sem exploração”. Uma parte considerável da rede desativada resulta do encerramento de várias linhas, algumas das quais nos últimos 20 anos. Para maior detalhe e enquadramento histórico desta evolução cf. capítulo 4 do [Diagnóstico da Situação Territorial \(Plano Ferroviário Nacional\)](#), publicado pelo Governo em 17.11.2022, o qual dá nota, por exemplo, que «a rede ferroviária atingiu a máxima extensão [em exploração] (3627 km) em 1950».

¹¹⁵ Atualmente um operador não poderá servir regularmente a linha de Cascais com a mesma composição com que circula nas restantes vias, e vice-versa. Apesar de fisicamente ligada à restante rede ferroviária por um ramal ferroviário existente entre esta linha e a estação de Alcântara-Terra, a linha de Cascais tem características singulares ao nível do tipo corrente e tensão de alimentação da catenária, do sistema de controlo de comboios e do gabarito da via-férrea, e não dispõe de ligação física de catenária à linha de Cintura. Para o serviço de transporte de passageiros, a correspondência com esta linha é feita por via pedonal entre as estações de Alcântara-Terra e Alcântara-Mar.

¹¹⁶ [Anexo A1 - Fichas de Projeto do PNI 2030](#), nomeadamente o projeto F10.

¹¹⁷ [Publicação](#) da IP, de 10.07.2020; e [anúncio](#) publicado no *Portugal 2020*, a 28.04.2023.

Figura 3 - Mapa de tipologia de vias e distâncias



Fonte: IP ([Anexo 2.3.1 da 2ª Adenda ao Diretório da Rede 2026](#), publicado em 12.12.2025).

76. **Não obstante a conexão na rede de via larga, a interoperabilidade na RFN não é total.** Existem diferenças, por exemplo, ao nível da eletrificação, dos sistemas de sinalização e do controlo de velocidade ou ainda do gabarito máximo suportado, as quais limitam a utilização de material circulante em certas partes da rede¹¹⁸. Também existem diferenças quanto ao comprimento máximo de comboios suportado e às cargas máximas admissíveis nos diferentes troços da RFN, relevantes para a atividade de transporte ferroviário de mercadorias.
77. **79,5%¹¹⁹ da via-férrea em Portugal encontra-se eletrificada, sendo que a eletrificação integral da RFN está prevista no PNI 2030¹²⁰.** Com exceção dos 25,5 km da linha de Cascais¹²¹, a RFN encontra-se eletrificada com tensão de 25 kV em corrente alternada de 50 Hz. Operadores que circulem nos troços não eletrificados recorrem a unidades motoras a diesel para a prestação dos seus serviços.

¹¹⁸ [Capítulo 2 da 2ª Adenda ao Diretório da Rede 2026](#).

¹¹⁹ NdR 113.

¹²⁰ [Anexo A1 - Fichas de Projeto](#) do [PNI 2030](#), nomeadamente os projetos M4, F5, F7 e F8.

¹²¹ A Linha de Cascais, que foi o primeiro troço a ser eletrificado, em 15.08.1926, ainda mantém a tensão de 1500V em corrente contínua, originalmente instalada pela [Sociedade Estoril](#). Na eletrificação da restante da rede, que só teve início a partir dos anos 50, optou-se por tensão de 25 kV a 50 Hz. Vide [Cronologia da história dos caminhos de ferro em Portugal](#), disponibilizada no sítio de internet da CP.

78. **O sistema de sinalização e controlo de velocidade CONVEL está implementado em 78%¹²² das linhas em exploração¹²³. Os restantes troços não estão dotados de sistemas de sinalização automática**, com exceção dos 25,5 km da linha de Cascais onde está instalado um sistema distinto (i.e., sistema de frenagem automática).
79. **Operadores que circulem nos troços equipados com o CONVEL devem recorrer a unidades motoras compatíveis com este sistema** uma vez que o regime de exploração destas vias pressupõe o uso automático deste sistema para efetuar o cantonamento. Esta temática é analisada na secção IX.
80. **Um operador não pode utilizar comboios de maiores dimensões em qualquer percurso na medida em que o comprimento máximo dos comboios difere conforme o troço da RFN¹²⁴**. O comprimento máximo dos comboios depende do comprimento útil das linhas das estações, do tráfego de cada linha e outras particularidades. Assim, a circulação de comboios está atualmente limitada ao comprimento máximo de cerca de 500 metros em grande parte da RFN, incluindo em alguns troços identificados como parte da Rede Principal da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T)¹²⁵.
81. **Por norma, as linhas da RFN são utilizadas tanto para transporte de passageiros como para transporte de mercadorias¹²⁶. No entanto, nem toda a rede é utilizada da mesma forma para serviço de transporte ferroviário misto**. Assim, existem troços usados principalmente para o transporte de passageiros, principalmente em zonas urbanas¹²⁷, ou exclusivamente para o transporte de mercadorias, nomeadamente conexões a portos, áreas industriais, centros de distribuição e terminais logísticos.
82. **A RFN encontra-se, atualmente, ligada à rede ferroviária espanhola em três locais**: Vilar Formoso (linha da Beira Alta), Valença (linha do Minho) e Elvas (linha do Leste). Duas destas três ligações internacionais (Vilar Formoso e Elvas) integram o Corredor Atlântico¹²⁸. Este corredor visa rentabilizar a infraestrutura ferroviária existente e fomentar a articulação entre os gestores da infraestrutura português, espanhol, francês e alemão e as empresas ferroviárias, através de uma gestão centralizada da atribuição de capacidade, da gestão de tráfego e do relacionamento com os clientes do transporte ferroviário de mercadorias (via um *Corridor One-Stop Shop*, ou, C-OSS).

¹²² NdR 113.

¹²³ O CONVEL (contração de Controlo Automático de Velocidade) é um sistema de proteção de comboios do tipo EBICab 700 que entrou ao serviço a 10.11.1992 nas Linhas de Sintra e de Cintura, sendo progressivamente instalado noutras linhas ([Cronologia da história dos caminhos de ferro em Portugal](#), disponibilizada pela CP). Este sistema verifica, de modo pontual, através de circuitos ressonantes indutivos colocados na via e de equipamentos de bordo correspondentes, se as velocidades são cumpridas, se as frenagens são efetuadas e se os sinais de paragem são respeitados. Em caso de anomalia, o sistema desencadeia a aplicação automática dos freios, auxiliando assim os maquinistas no exercício das suas funções, impedindo que a velocidade dos comboios ultrapasse certos valores impostos pelas condições de segurança (cf. [dicionário disponibilizado pela IP](#)).

¹²⁴ [Anexo 2.3.8 da 2ª Adenda ao Diretório da Rede 2026](#).

¹²⁵ [Regulamento \(UE\) n.º 2024/1679](#), de 13.06.2024, que define que os troços ferroviários identificados na sua Rede Principal devem ser criados ou modernizados de forma a suportar até 2030, entre outros, a circulação de comboios de mercadorias de 740 m (cf. n.º 6 do art.º 16.º).

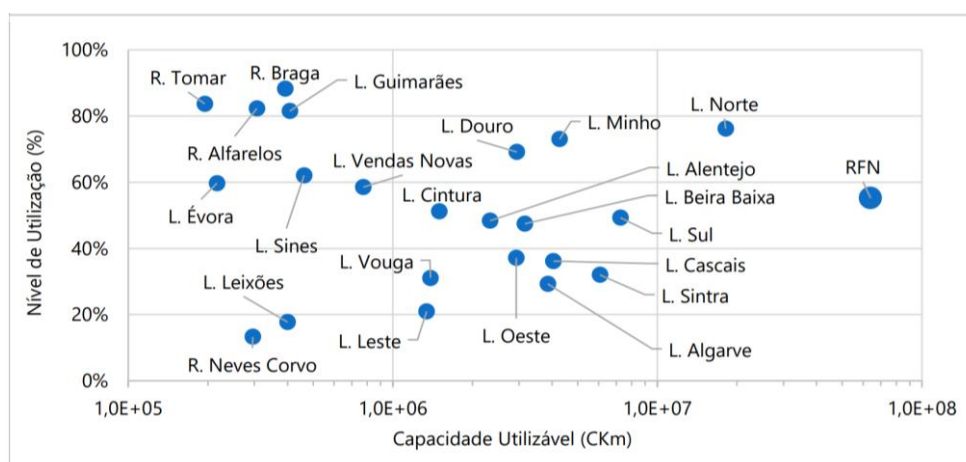
¹²⁶ p. 6 do [Relatório sobre desenvolvimento do mercado ferroviário nacional no âmbito do espaço ferroviário único da União Europeia \(2020-2022\)](#), da AMT, onde se refere que “na maior parte da sua [referente à RFN em 2022] extensão (76,6%), as vias são usadas simultaneamente por serviços de passageiros e de mercadorias, sendo que 14,4% da rede é utilizada apenas por serviços de passageiros (...) e 9% apenas por serviços de mercadorias”.

¹²⁷ Apenas a Linha de Cascais é utilizada exclusivamente para o transporte de passageiros.

¹²⁸ O denominado [Corredor Atlântico](#) foi estabelecido pelo [Regulamento \(UE\) n.º 913/2010, de 22.09.2010](#), e faz parte de um conjunto de corredores transeuropeus de transporte ferroviário de mercadorias criados de forma compatível com as orientações para a implementação da RTE-T. Os troços Leixões-Lisboa-Sines, Aveiro-Vilar Formoso e Sines/Setúbal/Lisboa-Caia integram este Corredor que liga Portugal a destinos como *Le Havre*, em França, ou *Mannheim*, na Alemanha.

83. **A RFN é gerida pela Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP), enquanto gestor da infraestrutura**¹²⁹. A IP resulta da incorporação (por fusão) da EP – Estradas de Portugal, S.A. na REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P.E., ocorrida a 1 de junho de 2015, e exerce a prestação de serviço público de gestão da infraestrutura integrante da RFN, em regime de delegação de competências do Estado Português, através da execução de um Contrato Programa para o setor ferroviário (em vigor até 2028)¹³⁰. A IP tem por objeto a conceção, projeto, construção, financiamento, conservação, exploração, requalificação, alargamento e modernização das redes rodoviária e ferroviária nacionais, incluindo-se nesta última o comando e o controlo da circulação¹³¹, com poderes para, entre outros, “*zelar pela manutenção permanente das condições de infraestruturação e conservação* [das infraestruturas sob sua administração] *e pela segurança da circulação ferroviária*”¹³².
84. **Em 2023, a capacidade utilizável da RFN foi de 61,1 milhões de comboios-quilómetro (CKm), com um nível de utilização de 55%**^{133, 134}. **Existem, todavia, diferenças significativas ao nível da taxa de capacidade na RFN e por isso, com diferenças na capacidade para suportar um aumento de oferta de serviços (Figura 4).**

Figura 4 - Nível de utilização das principais linhas/ramais em exploração em função da capacidade utilizável anual (2022)



Fonte: AMT (2023) - [Relatório sobre desenvolvimento do mercado ferroviário nacional no âmbito do espaço ferroviário único da União Europeia \(2020-2022\)](#), p.10.

¹²⁹ O [Decreto-Lei n.º 217/2015](#) define ainda gestor de infraestrutura como “a entidade ou a empresa responsável pela instalação, gestão e manutenção da infraestrutura ferroviária, incluindo a gestão do tráfego e o controlo-comando e sinalização, podendo as funções do gestor de infraestrutura de uma rede, ou de parte de uma rede, ser repartidas por diferentes entidades ou empresas” (art.º 3.º, alínea m).

¹³⁰ Em 11.03.2016, foi celebrado, nos termos do n.º 2 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, um [Contrato Programa](#) entre a IP e o Estado Português, o qual definia e regulava os termos e condições da prestação pela IP das obrigações de serviço público de gestão da infraestrutura para o período compreendido entre 01.01.2016 e 31.12.2020, bem como das indemnizações compensatórias a pagar pelo Estado pela prestação deste serviço. Um conjunto de Resoluções do Conselho de Ministros (n.ºs [117/2020](#), de 30.12.2020, [104/2021](#), de 06.08.2021, e [13/2022](#), de 27.01.2022) aprovaram a assinatura de aditamentos ao Contrato Programa com vista à prorrogação sucessiva do seu prazo até 30.06.2022. A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2024, de 05.01.2024](#), aprovou nova prorrogação do contrato-programa, até 2028.

¹³¹ Art.º 2.º, dos Estatutos da IP, aprovados pelo [Decreto-Lei n.º 91/2015](#), de 29 de maio.

¹³² Art.º 12.º dos Estatutos da IP, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio.

¹³³ Pág. 8 do relatório da AMT [Transporte Ferroviário em Portugal 2023](#), de novembro de 2024.

¹³⁴ Apesar de ser um indicador útil, importa ressaltar que o nível de utilização das linhas ferroviárias não traduz necessariamente a informação necessária para avaliar o potencial de exploração de uma dada linha férrea uma vez que a capacidade utilizada da linha não é uniformemente distribuída ao longo do dia e da semana, podendo uma linha aparentemente não congestionada não poder acomodar mais serviços relevantes (i.e. em horas de ponta) e ter apenas capacidade disponível em períodos de pouca procura.

85. A linha do Norte tem a maior capacidade utilizável, com cerca de 18,1 milhões de CKm e um nível de utilização de 76,2%. Destaca-se ainda um conjunto de linhas de média capacidade (entre 10 mil e 100 mil CKm) com um elevado nível de utilização (>80%), nomeadamente, a linha de Guimarães e os ramais de Tomar, Braga e Alfarelos, nos quais será mais difícil comportar mais serviços ou serviços mais regulares sem alterações à infraestrutura que expandam a sua capacidade. Em sentido oposto, destacam-se as linhas do Oeste (37,1%), Cascais (36,2%), Sintra (32,0%) e do Algarve (29,3%) com níveis de utilização mais reduzidos e com maior capacidade para um aumento da oferta de serviços prestados.

V.1. INVESTIMENTOS NA INFRAESTRUTURA

86. **Encontram-se previstos investimentos na RFN com o objetivo de modernizar as vias, de expandir a rede e de reforçar a capacidade da infraestrutura existente**¹³⁵. Estes investimentos estão previstos em programas de investimentos plurianuais¹³⁶ que o Governo aprova periodicamente em ciclos de entre 7 e 10 anos (frequentemente em função dos ciclos de financiamento europeu), incluindo os já referidos PNI 2030 e o seu antecessor, o Ferrovias 2020¹³⁷.
87. **O Ferrovias 2020, ainda em execução, previa inicialmente investimentos na ordem dos 2.721 milhões de euros, grande parte dos quais orientados para melhorar a infraestrutura utilizada pelos serviços de transporte de mercadorias**, nomeadamente no Corredor Internacional Norte e no Corredor Internacional Sul, ambos parte da rede principal da RTE-T. Os investimentos do Ferrovias 2020 visam aumentar a competitividade do transporte ferroviário, melhorar as ligações internacionais e criar condições para a interoperabilidade ferroviária, modernizando e eletrificando parte da RFN, assim como construindo novos troços, entre os quais se destaca o troço Évora-Elvas, cuja exploração está prevista para 2027.
88. **O PNI 2030 traduz um investimento de 10.510 milhões de euros na continuação da modernização e expansão da RFN, onde se inclui a construção de linhas de alta velocidade ferroviária**. Este Plano, com janelas de execução entre 2021 e 2030, visa, entre outros, o aumento de capacidade e da segurança, a modernização da sinalização, a aquisição de material circulante e a construção de linhas de alta velocidade ferroviária ao longo do eixo Lisboa-Porto-Valença (com ligação a Vigo)¹³⁸.
89. **De entre os vários projetos do PNI 2030 destaca-se a linha de alta velocidade Porto-Lisboa**¹³⁹. Com um custo estimado de cerca de 4,5 mil milhões de euros, prevê uma ligação, em bitola ibérica, entre as duas cidades numa hora e 15 minutos, com paragem

¹³⁵ O investimento na RFN nas últimas décadas tem sido substancialmente menor daquele feito na rede rodoviária. Este facto é destacado no [Estudo Development of Transport Infrastructure in Europe: Exploring the shrinking and expansion of railways, motorways and airports](#), publicado em junho de 2023 pelo Instituto Wuppertal para o Clima, Ambiente e Energia, e o Think Tank T3 Transportation, e no qual se dá conta que o investimento cumulativo de Portugal na rodovia, entre 1995 e 2018 (23 400 milhões de euros) foi mais do que 300% superior ao equivalente na ferrovia (7 650 milhões de euros).

¹³⁶ [Informação disponibilizada no sítio de Internet da IP sobre Plano Estratégicos](#).

¹³⁷ O Ferrovias 2020 [foi apresentado](#) a 12.02.2016 pela IP, estando a sua execução inicialmente prevista para o período entre 2016 e 2021. Também o PFN lista futuros investimentos embora no caso deste último não exista uma calendarização subjacente uma vez que objetivo do PFN é informar a elaboração dos futuros programas de investimento plurianuais e não substituir estes.

¹³⁸ [Capítulo 4 do Relatório do PNI 2030](#), apresentado a 22.10.2020, e [Anexo A1 - Fichas de Projeto](#).

¹³⁹ [Anexo A1 - Fichas de Projeto](#) do PNI 2030, nomeadamente o projeto F1.

possível em Leiria, Coimbra, Aveiro e Gaia. A IP será a entidade responsável, em regime de delegação, pela conceção, desenvolvimento, contratação e futura manutenção do projeto¹⁴⁰.

90. **A construção da linha de alta velocidade Porto-Lisboa será realizada em três fases, sendo que a primeira fase do projeto (troço Porto-Soure) foi repartida em dois lotes, correspondendo a cada um concurso público de concessão.** Após parecer prévio favorável da AMT¹⁴¹, o primeiro concurso público, correspondente ao lote Porto-Oiã foi lançado a 17 de janeiro de 2024¹⁴² tendo o prazo para entrega de propostas terminado, após prorrogação, a 2 de julho. A adjudicação do contrato ocorreu a 10 de outubro de 2024¹⁴³ e o contrato de concessão foi assinado no dia 29 de julho de 2025 com a AVAN Norte – Gestão da Ferrovia de Alta Velocidade¹⁴⁴. Também após parecer prévio favorável da AMT¹⁴⁵, o concurso para o segundo lote, entre Oiã e Soure, foi lançado a 26 de julho de 2024¹⁴⁶, tendo o prazo para entrega de propostas terminado a 6 de janeiro de 2025 sem que tenham sido recebidas propostas válidas. A 3 de junho de 2025 foi aprovado o relançamento deste concurso¹⁴⁷ que veio a ocorrer em 23 de janeiro de 2026¹⁴⁸, tendo o prazo para entrega de propostas terminado a 6 de julho de 2026. A fase dois (troço Soure-Carregado), cuja preparação já decorre, está prevista para 2027 e a fase três (troço Carregado-Lisboa) para depois de 2032.
91. **Os investimentos planeados e em execução, principalmente a linha de alta velocidade Porto-Lisboa, criam janelas de oportunidade relevantes para promover a concorrência.** Com vista a maximizar a oportunidade, importa eliminar barreiras desproporcionais e desnecessárias à entrada e à expansão de operadores.

V.1.1. Contratação pública para construção e manutenção de vias-férreas

92. **Tendo em consideração os investimentos avultados ao nível da infraestrutura, importa promover a concorrência nos mercados relacionados de construção e manutenção ferroviária¹⁴⁹.** Destacam-se, em particular, os procedimentos com vista à adjudicação das obras nas vias-férreas e mercados dos produtos necessários à construção e manutenção das vias-férreas (incluindo carris, travessas, sistemas de fixação, sistemas de mudança de via, sistemas de sinalização, entre outros).

¹⁴⁰ Na [Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2023](#), o Governo estabelece que ficam sujeitas a parecer prévio vinculativo da IP operações como loteamentos, urbanizações, construções, ampliações, alterações ou reconstruções, remodelações de terrenos, demolições ou derrubes de árvores. Em casos excecionais, a IP pode vetar projetos prévios à entrada em vigor da resolução do Governo, “quando estes prejudiquem, de forma grave e irreversível, a execução do empreendimento de ligação ferroviária de alta velocidade entre os troços Porto-Campanhã/Aveiro (Oiã) e Aveiro (Oiã)/Soure”.

¹⁴¹ [Comunicado da AMT sobre Parecer prévio vinculativo favorável quanto ao primeiro concurso da alta velocidade ferroviária](#), de 17.01.2024.

¹⁴² [Informação sobre o concurso público](#) no TED (*tenders electronic daily*) e [Anúncio de procedimento n.º 504/2024, de 15 de janeiro](#), alterado pelo [Anúncio de procedimento n.º 9861/2024, de 17 de maio](#).

¹⁴³ No dia 10.10.2024 foi adjudicada a concessão da linha de alta velocidade correspondente ao primeiro concurso ao único concorrente admitido ([comunicação](#) publicada no sítio do XXIV Governo).

¹⁴⁴ [Comunicado do Governo sobre a assinatura da concessão do primeiro troço](#), de 29.07.2025.

¹⁴⁵ [Comunicado da AMT sobre a Contratualização e Disponibilização de Serviços Públicos e Infraestruturas \(incluindo a Alta Velocidade Ferroviária\)](#), de 09.08.2024.

¹⁴⁶ [Informação sobre o concurso público](#) no TED, e [Anúncio de procedimento n.º 15633/2024, de 26 de julho](#), alterado pelo [Anúncio de procedimento n.º 9861/2024, de 17 de maio](#).

¹⁴⁷ Por via do [Despacho n.º 6387/2025, de 6 de junho](#).

¹⁴⁸ [Informação sobre o concurso público](#) no TED e [Anúncio de procedimento n.º 1551/2026, de 23 de janeiro](#), alterado por último pelo [Anúncio de procedimento n.º 16272/2026, de 25 de junho](#).

¹⁴⁹ Preocupação já manifestada também pelo Tribunal de Contas que, na sua auditoria ao Ferrovia 2020, alerta para uma possível “restrição da concorrência dado que as derrapagens de prazo indiciam a adjudicação a propostas com prazos de execução irrealistas”. Vide parágrafo 58 do, [Relatório do Tribunal de Contas n.º 11/2025 - 2.ª Secção, intitulado “Auditoria à execução do Ferrovia 2020”](#), aprovado em 17.12.2025.

93. **No âmbito da operação de concentração Vossloh / Sateba¹⁵⁰, de 2024, a AdC analisou um conjunto de mercados relevantes para efeitos de fornecimento de materiais necessários à construção e manutenção ferroviária (Caixa 5). Da análise, a AdC concluiu que a IP é o principal comprador deste tipo de material**, designadamente travessas de betão, grampos/sistemas de fixação e sistemas de mudança de via, sendo essa aquisição usualmente efetuada via procedimentos concursais.

Caixa 5: Operação de concentração Ccent/2024/60 - Vossloh / Sateba (2024)

A AdC adotou, a 4 de março de 2024, uma decisão de não oposição à operação de concentração que consistia na aquisição, pela Vossloh do controlo exclusivo sobre a Villé Holding Participations SAS e, por essa via, sobre o Grupo Sateba. As empresas atuam no território nacional através da Futrifer e da Satepor. A Sateba (incluindo via Satepor) fabrica e fornece travessas e suportes de betão e a Vossloh (incluindo via Futrifer) fabrica e fornece grampos e sistemas de mudança de via. A operação tem uma natureza conglomeral.

À data, a Futrifer e a Satepor eram controladas, ainda que não exclusivamente, pelo Grupo Diorama. A AdC definiu os seguintes mercados relevantes, em território nacional: i. mercado do fornecimento de travessas de betão; ii. mercado do fornecimento de suportes de betão; iii. mercado do fornecimento de grampos; e iv. mercado do fornecimento de aparelhos de mudança de via.

No decurso da análise, foi analisado um conjunto de concursos promovidos pela IP nos últimos três anos com vista à aquisição de travessas de betão e de sistema de fixação de carris, produtos que a IP adquire tipicamente em conjunto¹⁵¹. Dos concursos analisados, concluiu-se que a adjudicação tem sido feita maioritariamente à Satepor, a única empresa a produzir travessas de betão monobloco em Portugal, e, praticamente, a única a produzir travessas de betão bibloco¹⁵². Por sua vez, a Satepor adquire os grampos necessários para o sistema de fixação¹⁵³ exclusivamente à Vossloh, para grampos do tipo SKL (os mais comuns na RFN), ou à Railtech, para grampos do tipo NABLA (usados em algumas linhas secundárias)¹⁵⁴.

94. **Da análise aos concursos lançados pela IP para fornecimento de travessas de betão, a AdC identificou que, na larga maioria dos concursos, apenas uma única empresa, a Satepor, apresentou proposta. Esta ausência de concorrência no âmbito dos concursos é passível de resultar, pelo menos em parte, dos requisitos dos concursos.** Com efeito, quando questionada, no âmbito da análise da AdC relativa à operação de concentração, sobre o facto de não se apresentar aos concursos para travessas monobloco, a Farcimar, uma empresa concorrente da Satepor, referiu, entre outros aspetos, o facto de os concursos preverem prazos de entrega relativamente curtos, impossibilitando *“a uma empresa que não tenha capacidade já instalada fazer o investimento e começar a produzir as travessas para fornecimento”*¹⁵⁵. Acresce que os concursos para a aquisição de travessas tendem a incluir igualmente a aquisição dos sistemas de fixação, incluindo grampos e outras componentes, deixando ao critério dos fabricantes de travessas a aquisição do sistema de fixação¹⁵⁶. Não obstante as eventuais necessidades técnicas dessa aquisição conjunta, tal tenderá a contribuir para um menor número de participantes.

¹⁵⁰ Decisão [Ccent. 60/2024 - Vossloh / Sateba](#), da AdC.

¹⁵¹ *Idem*, §183 da [Decisão de não oposição da AdC](#).

¹⁵² *Idem*, §§188 e 191 da [Decisão de não oposição da AdC](#).

¹⁵³ O grampo é o componente mais importante e mais valioso de um sistema de fixação.

¹⁵⁴ *Idem*, §183 e NdR n.º106 (pág. 32) da [Decisão de não oposição da AdC](#) onde se pode ler que *“existe como que um ecossistema fechado em torno destas três últimas empresas[*], a Satepor, a Vossloh e a Railtech*”*.

¹⁵⁵ *Idem*, §197 da [Decisão de não oposição da AdC](#).

¹⁵⁶ *Idem*, §106 da [Decisão de não oposição da AdC](#).

95. **A nível nacional, os mercados de materiais de construção ferroviárias¹⁵⁷ são em larga medida condicionados pela atuação do gestor de infraestruturas, a IP, na medida em que adjudica a maioria dos concursos públicos**, quer para fornecimento de material, quer para empreitadas¹⁵⁸. A IP está incumbida de especial responsabilidade na sua atuação, atento o impacto das suas decisões na concorrência dos concursos públicos no domínio ferroviário aquando do seu desenho, lançamento e condução.
96. **Em alguns casos, nomeadamente quando são atribuídas empreitadas/concessões para a construção de novas linhas¹⁵⁹, são os próprios concessionários a garantir o fornecimento destes equipamentos diretamente junto dos fornecedores**. Cabe à IP garantir que são cumpridos todos os parâmetros técnicos mínimos de desempenho da via, assim como a interoperabilidade com a restante RFN. Em todo o caso, é a IP que, em última análise, define esta modalidade¹⁶⁰.
97. **A promoção da concorrência assume especial relevância nestes mercados dado o reduzido número de fornecedores, resultante de níveis elevados de especialização e significativas exigências regulamentares** (europeias e nacionais) ao nível da homologação e certificação de produtos. Em Portugal, estas características agudizam-se também em função da utilização da bitola ibérica e do reduzido investimento na ferrovia que precedeu o Ferrovia 2020, ambos fatores que limitam a dimensão dos mercados¹⁶¹.
98. **O desenho eficiente e pró-concorrencial dos concursos públicos promove a concorrência e reduz o risco de conluio**. Com efeito, em 2020, a AdC condenou cinco empresas pela formação de um cartel na manutenção ferroviária em concursos públicos lançados pela IP em 2014 e 2015 (Caixa 6).

Caixa 6: Caso da manutenção ferroviária (2020) - Decisão de condenação por cartel em concursos públicos

A AdC adotou, a 4 de março de 2020, uma decisão condenatória por infração ao n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência, bem como no artigo 101.º do TFUE, com uma coima de 3,4 milhões de euros aplicada a cinco empresas e cinco titulares de órgãos de administração e direção, por terem constituído um cartel na manutenção ferroviária em concursos públicos lançados pela IP em 2014 e 2015¹⁶².

As empresas acordaram apresentar propostas acima do preço base nos concursos instruídos com a consequente exclusão das propostas e necessidade de lançamento de novo procedimento concursal, com vista a um aumento do preço (base) contratual.

Após atingido um aumento do preço base, as empresas partilharam entre si o mercado da prestação de serviços de manutenção de aparelhos de via, na rede ferroviária nacional, via larga, através da repartição dos lotes constantes de um dado concurso, fixando igualmente o nível de preços.

99. **A divisão em lotes apresentará benefícios se facilitar a participação de empresas de menor dimensão nos procedimentos concursais**, dada a menor dimensão do contrato (Caixa 6). Com efeito, não se pode excluir que, caso os concursos suprarreferidos para grandes conjuntos de travessas monobloco com sistemas de fixação tivessem sido repartidos em lotes (e.g., segregando as travessas dos sistemas de fixação), o número de

¹⁵⁷ Como sejam os mercados das travessas, sistemas de fixação, sistemas de mudança de via e suporte de betão para sistemas de mudança de via.

¹⁵⁸ §§165 e 166 da [decisão de não oposição da AdC](#) na operação de concentração [Ccent/2024/60 - Vossloh / Sateba](#), da AdC.

¹⁵⁹ Como foi o caso da Linha Évora-Elvas e como será o caso da linha de alta velocidade Porto-Lisboa.

¹⁶⁰ Idem, §167 da [Decisão de não oposição da AdC](#).

¹⁶¹ Idem, §§158 a 164 da [Decisão de não oposição da AdC](#).

¹⁶² Vide caso [PRC/2016/6](#), da AdC.

concorrentes que submeteu propostas teria sido superior. Acresce que, atendendo à estrutura de mercado monopolista na oferta de travessas monobloco, uma contratação conjunta de travessas monobloco com sistemas de fixação é suscetível de resultar num encerramento de mercado no que se refere aos sistemas de fixação. Não se exclui que, em determinados casos, a divisão em lotes possa resultar em *trade-offs* ao nível de eficiência ou outras dimensões (e.g., segurança, riscos de incompatibilidade). No entanto, estes aplicar-se-ão, sobretudo, aos sistemas de mudança de via/suportes em betão para sistemas de mudança de via¹⁶³.

100. **Assim, sempre que se justifique com vista a promover a participação, a divisão em lotes deverá ser ponderada no desenho dos concursos.** Nesse âmbito, importará considerar alguns aspetos de forma a mitigar o risco de conluio no concurso (e.g., o número expectável de participantes deverá ser superior ao número de lotes e optar por uma divisão dos lotes de forma assimétrica face ao portfólio típico dos operadores).
101. **Em suma, sempre que tal não obste a outra prioridade (e.g. segurança) da entidade pública responsável para o procedimento de compra em causa (*in casu*, a IP), a escolha por opções com efeitos positivos ao nível concorrencial deve ser a regra.**
102. **Nesse sentido, recomenda-se um conjunto de boas práticas no desenho dos procedimentos de aquisição do material para a construção e manutenção das vias-férreas com vista a promover as condições de concorrência e de eficiência.** Em particular, as medidas visam promover a participação de operadores nos procedimentos, reforçando a concorrência *pelo* mercado, e de promover as condições de concorrência ao longo da cadeia de valor, em benefício dos consumidores e empresas de serviços ferroviários. Estas medidas têm vindo a ser defendidas pela AdC, de forma transversal, para os vários setores de atividade económica, enquanto princípios de promoção da concorrência em concursos públicos.

Recomendação 2 | à IP | Boas práticas no desenho de procedimentos concursais para a aquisição de material ferroviário de forma a maximizar a concorrência

- I. Promover procedimentos participados, equacionando uma eventual consulta prévia ao mercado a fim de ter em consideração todas as soluções disponíveis, incluindo as mais inovadoras.** No âmbito da consulta prévia, deve procurar-se abranger o maior número possível de potenciais participantes no concurso, assegurando, todavia, que qualquer informação não se traduza em eventuais vantagens que falseiem as condições de concorrência.
- II. Assegurar, nas peças dos procedimentos, um princípio de neutralidade tecnológica,** adequando as exigências técnicas ao estritamente necessário para fomentar a participação de empresas concorrentes com soluções distintas para a mesma finalidade.
- III. Considerar a adequabilidade de uma eventual divisão em lotes, caso tal se revele necessário para promover a participação de mais participantes no procedimento.** Na análise da divisão em lotes, será relevante:

¹⁶³ Por exemplo, pese embora os sistemas de mudança de via sejam compostos por duas componentes distintas (sistema em si e os respetivos suportes em betão), a reduzida tolerância de encaixe na montagem dos equipamentos pode justificar a compra do sistema de mudança de via completo. §§227 e 228 da [Decisão de não oposição da AdC](#) na operação de concentração [Ccent/2024/60 - Vossloh / Sateba](#), da AdC.

- a. Considerar a desagregação por tipo de produto (e.g. lotes diferenciados para travessas e para grampos) de forma a promover a participação de mais empresas, caso tal seja técnica e financeiramente viável;
- b. Equacionar a adoção da possibilidade de combinação de lotes, para mitigar eventuais perdas de eficiência caso existam sinergias relevantes associadas à agregação de lotes (do mesmo produto ou de produtos complementares) e caso disto resulte provável a participação de mais empresas;
- c. Assegurar que o número expectável de participantes será superior ao número de lotes, bem como considerar a pertinência de dividir os lotes de forma assimétrica face ao portfólio típico dos operadores, mitigando os riscos de conluio no procedimento;
- d. Considerar a pertinência de introduzir limites à adjudicação de todos os lotes no caso em que seja benéfico para promover concorrência entre as empresas; e
- e. Equacionar a estipulação de prazos de entrega dos equipamentos/materiais mais alargados para alguns lotes (por forma a adaptar os seus processos produtivos às exigências do concurso), quando justificável.

IV. Disponibilizar aos candidatos toda a informação necessária à elaboração de propostas com estimativas de custos e valor mais precisas, reduzindo a assimetria informativa entre o(s) incumbente(s) e restantes participantes.

V. Após submissão de propostas, conferir os indícios de conluio na contratação pública no [Guia de Boas Práticas no Combate ao Conluio na Contratação Pública](#) da AdC, e no caso de suspeita contactar a AdC.

VI. Evitar a realização de procedimentos de qualificação de fornecedores que cristalizem as condições de mercado por um período demasiado longo. Principalmente em mercados onde o número de fornecedores é reduzido, e onde pode existir maior incentivo à coordenação, é importante que exista uma revisão frequente dos fornecedores aptos através do lançamento de novos concursos públicos ou, pelo menos, da regular reabertura dos procedimentos de pré-qualificação a potenciais entrantes.

VI. LICENCIAMENTO PARA O ACESSO À ATIVIDADE

103. **A prestação de serviços ferroviários em Portugal apenas pode ser efetuada por operadores que se constituam como empresas ferroviárias** de transporte de passageiros ou de mercadorias, titulares de licença para a prestação de serviços ferroviários válida. O acesso à atividade de transporte ferroviário é regulado pelo Decreto-Lei n.º 217/2015, obedecendo ao disposto no seu Capítulo III (art.ºs 16.º a 25.º).
104. **Em Portugal, o organismo que detém essa competência é o IMT.** São cobradas taxas pelo IMT no âmbito da emissão e da renovação das licenças que variam entre 25 000€ e 75 000€¹⁶⁴. O prazo para a emissão desta licença poderá ser de até 90 dias.
105. **Estas licenças são emitidas por um prazo máximo de cinco anos, renovável¹⁶⁵, ao contrário da maioria dos países da UE, onde não existe uma validade limitada**, sendo

¹⁶⁴ [Portaria n.º 1165/2010](#), cit. *supra*, Anexo 1, Capítulo XVII, artigos 1.º a 4.º e 6.º a 7.º.

¹⁶⁵ [Capítulo III do Decreto-Lei n.º 217/2015, na sua redação atual](#) e [informação prestada pelo IMT](#).

revistas em períodos de três a cinco anos¹⁶⁶. A Diretiva (UE) n.º 2012/34/UE determina que essas licenças devem ser válidas enquanto os respetivos titulares cumprirem os requisitos necessários para disponibilizar os serviços em causa, sem prejuízo do necessário procedimento de revisão periódica do cumprimento daqueles requisitos de licenciamento, em particular, pelo menos, de cinco em cinco anos¹⁶⁷. O Decreto-Lei n.º 217/2015, que transpõe a Diretiva (UE) n.º 2012/34/UE, optou por implementar requisitos mais restritivos.

106. **A obtenção da licença exige o cumprimento de diversos critérios: idoneidade, capacidade financeira e competência profissional e cobertura da responsabilidade civil da empresa.** Em Portugal, é legalmente exigido que a cobertura da responsabilidade civil seja garantida por um contrato de seguro, cujo capital obrigatoriamente segurado não pode, em caso algum, ser inferior a 10 milhões de euros¹⁶⁸. A Diretiva (UE) n.º 2012/34/UE não especifica o tipo de cobertura de responsabilidade civil necessária para disponibilizar serviços de transporte ferroviário, prevendo que a mesma possa ser efetuada através de um seguro de responsabilidade civil ou de garantias disponibilizadas, em condições de mercado, por bancos ou outras empresas para a cobertura da responsabilidade em causa. A Diretiva n.º 2012/34/UE não define o capital mínimo que deve ser coberto¹⁶⁹.
107. **Encontram-se atualmente licenciadas pelo IMT cinco empresas: a CP, a Fertagus e a B-Rail, detentoras de licença de transporte de passageiros, e ainda a Medway e a Captrain, detentoras de licenças de transporte de mercadorias**¹⁷⁰.
108. **As empresas ferroviárias devem ainda ser titulares de um certificado de segurança único**¹⁷¹. **Apenas com este certificado é permitido às empresas o acesso à infraestrutura, condição determinante para a sua operação.** O prazo para a emissão deste certificado poderá ser de até 4 meses. A emissão do certificado de segurança único é da competência da Agência Ferroviária da UE, podendo também ser emitido pelo IMT para operadores que operem apenas dentro do território nacional¹⁷².
109. **O acesso à RFN exige ainda a emissão de uma autorização de segurança e da autorização para acesso à infraestrutura.** A emissão desta autorização é feita junto da autoridade responsável pela concessão de licenças de um qualquer Estado-Membro, sendo válida em todo o território da UE.
110. **O 4.º Pacote Ferroviário concede aos Estados-Membros a possibilidade de poderem limitar ou restringir o acesso de um candidato,** designadamente quando o serviço proposto é passível de comprometer o equilíbrio económico de um contrato de serviço público vigente (ou em vias de adjudicação), atribuído previamente a outro operador.
111. **A AdC recomendou, em 2018, um conjunto de propostas respeitantes ao regime aplicável ao licenciamento da atividade ferroviária,** algumas das quais ainda não se encontram implementadas (Caixa 7).

¹⁶⁶ [Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the first railway package](#), 2006.

¹⁶⁷ Diretiva (UE) n.º 2012/34/UE, de 21.11.2012 (alterada pela Diretiva (UE) n.º 2016/2370 e Decisão (UE) n.º 2017/2075), em particular, o artigo 23.º, n.º 2 desse diploma.

¹⁶⁸ Capítulo III, artigo 22.º do [Decreto-Lei n.º 124-A/2018](#), de 31.12.2018 que altera e republica o [Decreto-Lei n.º 217/2015](#), de 7.10.2015.

¹⁶⁹ Diretiva (UE) n.º 2012/34/UE, de 21.11.2012, em particular, os artigos 18.º (1.º parágrafo) e 22.º.

¹⁷⁰ NdR 91.

¹⁷¹ Com a publicação do [Decreto-Lei n.º 85/2020, de 13 de outubro](#), que transpõe parcialmente a Diretiva (UE) 2016/798, foram alterados os procedimentos para a emissão do certificado de segurança previstos no [Decreto-Lei n.º 270/2003, de 28 de outubro](#), deixando de existir as partes A e B do certificado e passando a existir um certificado único.

¹⁷² Art.º 10.º do [Decreto-Lei n.º 85/2020, de 13 de outubro](#) e [informação prestada pelo IMT](#).

Caixa 7: Recomendações da AdC quanto ao licenciamento da atividade ferroviária¹⁷³

Em 2018, no contexto do Projeto de Cooperação AdC/OCDE, a AdC elaborou 103 propostas de alteração legislativa e regulatória, no setor ferroviário, incluindo a eliminação de disposições obsoletas, a adoção de procedimentos e a eliminação de barreiras legais ao acesso e ao exercício da atividade, agrupadas em três matérias: (i) gestão e operação da infraestrutura ferroviária (III.5.1), (ii) transporte ferroviário (III.5.2) e (iii) maquinistas e agentes para o acompanhamento de comboios (III.5.3). De entre estas, duas foram identificadas como propostas prioritárias (III.3):

- **Proposta prioritária n.º 8: Revogar o regime de validade das licenças para serviços de transporte ferroviário**, em linha com a Diretiva n.º 2012/34/UE¹⁷⁴, transposta pelo Decreto-Lei n.º 217/2015¹⁷⁵. A AdC propôs a revogação de um período de validade máximo (atualmente, de cinco anos), e a introdução de um procedimento com critérios objetivos e adequados à sua revisão, para a manutenção da validade das licenças. Esta proposta **não se encontra implementada**.
- **Proposta prioritária n.º 9: Regular o regime de certificação de maquinistas**, em linha com a Diretiva n.º 2007/59/CE¹⁷⁶, transposta pela Lei n.º 16/2011¹⁷⁷. A regulamentação da lei nacional criou as condições para a aplicação do diploma em causa¹⁷⁸. Esta proposta **encontra-se implementada**.

Releva-se ainda a seguinte proposta em matéria de transporte ferroviário (III.5.2):

- **Disponibilizar meios alternativos para a cobertura de responsabilidade civil e reavaliar a adequabilidade e necessidade do capital mínimo a garantir associados à licença**, nomeadamente através (i) da inclusão de formas alternativas para assegurar a cobertura de responsabilidade civil, para além do seguro, disponibilizadas em condições de mercado, por bancos ou outras empresas, em linha com a Diretiva (UE) n.º 2012/34/UE¹⁷⁹, transposta pelo Decreto-Lei n.º 217/2015¹⁸⁰; e (ii) da reavaliação do capital mínimo de responsabilidade civil associado à licença (atualmente, de 10 milhões de euros), constante do Decreto-Lei n.º 217/2015¹⁸¹, não harmonizado a nível da Diretiva (UE) n.º 2012/34/UE¹⁸². A AdC propôs a inclusão de critérios de reavaliação relacionados com os riscos que este deve cobrir. Se, em resultado dessa reavaliação, o valor mínimo vigente for considerado desadequado ou desnecessário, propôs que esse valor fosse alterado para

¹⁷³ AdC (2018), [Plano de Ação da AdC para a Reforma Legislativa e Regulatória](#), Secções [III.3.2](#) (pp. 206-207) e [III.5](#) (pp. 283-309), e [sumário das propostas-prioritárias para o setor dos transportes](#) no âmbito do [Projeto AdC Impact 2020](#); OCDE (2018), [Portugal: Competition Assessment Project](#), V. 1 - [Transports](#); pp. 155-177.

¹⁷⁴ [Diretiva n.º 2012/34/UE](#), de 21.11.2012, alterada pela Diretiva n.º 2016/2370, de 14.12.2016 (Espaço Ferroviário Europeu Único) (versão consolidada), artigo 23.º, n.º 2.

¹⁷⁵ [Decreto-Lei n.º 217/2015](#), de 07.10.2015, alterado pelo Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31.12.2018 (Espaço Ferroviário Europeu Único), (versão consolidada), artigo 23.º, n.º 3.

¹⁷⁶ [Diretiva n.º 2007/59/CE](#), de 23.10.2007, alterada pelo Regulamento (UE) n.º 2019/554, de 05.04.2019 (Certificação dos maquinistas de locomotivas e comboios) (versão consolidada).

¹⁷⁷ Lei n.º 16/2011, de 03.05.2011, alterada pelo Decreto-Lei n.º 24/2017, de 01.03.2017.

¹⁷⁸ [Deliberação n.º 1107/2022](#), de 18.10.2022 (Regulamento transitório do exame para a obtenção de carta de maquinista) (artigo 24.º); [Portaria n.º 214/2020](#), de 07.09.2020 (Reconhecimento das entidades prestadoras de serviços na área da medicina e da psicologia que pretendam realizar exames médicos e avaliações psicológicas a candidatos a maquinista de locomotivas e comboios) (artigo 26.º, n.ºs 2 e 4); [Portaria n.º 213/2020](#), 07.09.2020 (Requisitos e procedimentos de certificação das entidades formadoras e dos cursos de formação inicial e contínua, destinados à obtenção e renovação da carta de maquinista de locomotivas e comboios) (artigo 25.º, n.ºs 2 e 4).

¹⁷⁹ [Diretiva n.º 2012/34/UE](#), cit. *supra*, artigo 22.º, que refere meios alternativos, e.g., “um seguro ou dispor de garantias de cobertura adequadas em condições de mercado”.

¹⁸⁰ [Decreto-Lei n.º 217/2015](#), cit. *supra*, artigo 22.º, n.º 1, que circunscreve à forma de “seguro”.

¹⁸¹ [Decreto-Lei n.º 217/2015](#), cit. *supra*, artigo 22.º, n.º 2.

¹⁸² [Diretiva n.º 2012/34/UE](#), cit. *supra*, artigo 22.º, que refere que “as empresas ferroviárias devem subscrever um seguro ou dispor de garantias de cobertura adequadas em condições de mercado, em conformidade com a legislação nacional e internacional, da sua responsabilidade civil em caso de acidentes, nomeadamente no que se refere a passageiros, bagagem, carga, correio e terceiros. Não obstante esta obrigação, as especificidades e o perfil de risco dos diferentes tipos de serviços, nomeadamente operações ferroviárias para fins culturais ou de património, podem ser tidos em conta”.

um valor adequado aos riscos cobertos e aos critérios que sejam definidos. Esta proposta **não se encontra implementada**.

112. **Estas recomendações da AdC mantêm pertinência**, com vista a contribuir para uma redução dos custos operacionais incorridos pelas empresas de transporte ferroviário.
113. **Em particular, a definição de um tipo específico de cobertura de responsabilidade civil necessária para disponibilizar serviços de transporte, in casu, do seguro, limita a escolha de meios alternativos, que ofereçam o mesmo resultado**, designadamente, tendo em consideração os custos associados, e.g., caução, fiança, garantia bancária. Tal é passível de provocar um aumento dos custos incorridos pelas empresas nos casos em que as condições comerciais do seguro disponibilizadas a essas empresas sejam menos vantajosas que as condições comerciais de outras soluções de cobertura da responsabilidade civil.
114. **Sinaliza-se ainda que inexistem critérios objetivos que motivem o montante legalmente determinado e os riscos que o capital mínimo de responsabilidade civil associado à licença deve cobrir**. Com efeito, permanece por efetuar a regulamentação prevista no n.º 2 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 217/2015, norma que determina, para além da previsão do montante mínimo em causa, que “as demais condições, incluindo as relativas à atualização dos capitais seguros, [seriam] fixadas por portaria dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e dos transportes, a emitir no prazo de 30 dias, a contar da data da entrada em vigor do presente decreto-lei”.
115. **Atendendo à oportunidade de regulamentação em causa, essa poderá incluir critérios objetivos para a atualização dos capitais seguros**, alinhados com a realidade económica e com as boas práticas europeias, garantindo uma proteção adequada a passageiros, infraestruturas, carga e terceiros, sem comprometer a segurança.
116. **Releva notar que inexiste, na UE, um valor harmonizado, em sede dos Estados-Membros**. Num Relatório publicado pela CE, em 2025, é relatada, também, a ausência de informação coligida quanto aos diferentes quadros nacionais de responsabilidade civil, em implementação do artigo 22.º da Diretiva n.º 2012/34/UE¹⁸³, o que dificulta uma comparabilidade entre os diferentes regimes nacionais, quanto à sua implementação.
117. **Nesse contexto, foi coligida, a título ilustrativo, informação sobre um conjunto de 11 Estados-Membros**, quanto aos montantes mínimos de cobertura de responsabilidade civil, exigidos para o licenciamento para o acesso e exercício da atividade ferroviária (Tabela 2).
118. **Da informação coligida, a título ilustrativo, é possível constatar que os montantes mínimos e os riscos acautelados (quando a estes seja feita expressa menção), exigidos nos 11 Estados-Membros em referência, divergem**. Em alguns países, o montante mínimo de seguro é inferior ao de Portugal (e.g., Eslováquia, Lituânia, Polónia, República Checa), noutros é igual (e.g. França (parcialmente), Países Baixos) e noutros é superior (e.g., Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Itália). Em alguns países, o montante mínimo de seguro é diferenciado em função da atividade, i.e., transporte de passageiros, mercadorias, tração (e.g. Bélgica, Espanha, França). Noutro país da análise foram positivados critérios para o montante mínimo de seguro a atribuir e os riscos acautelados (Espanha).

¹⁸³ CE (2025), “[Relatório da CE sobre a execução da Diretiva 2012/34/UE, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva \(UE\) 2016/2370](#)”, COM(2025) 368 final, SWD(2025) 178 final, de 08.07.2025, p. 5.

**Tabela 2: Montantes mínimos de cobertura de responsabilidade civil por licença ferroviária
– Artigo 22.º da Diretiva 2012/34/UE (Recast)**

País	Por sinistro	Total
Alemanha ¹⁸⁴	▪ 20M €	▪ 40M € /ano
Bélgica ¹⁸⁵	▪ 50M € (geral; mercadorias); ou ▪ 70M € (passageiros ou mercadorias perigosas)	n.a.
Eslováquia ¹⁸⁶	n.a.	▪ 3M €
Espanha ¹⁸⁷	▪ Passageiros, bagagens, correio e carga: ▪ 3M € (< 1M Ckm); ou 6M € (entre 1M Ckm e 10M Ckm); ou 9M € (>10M Ckm) ▪ Bagagem: máximo de 14,50 €/kg e 600 €/passageiro ▪ Mercadorias: cláusula (liberdade contratual)	n.a.
	▪ Infraestruturas, comboios e terceiros (pessoas e bens): ▪ Infraestrutura: 6M € (ou 12M € para mercadorias perigosas); ▪ Comboios: 18M € (ou 36M € <i>idem</i>); ▪ Terceiros (bens): 1,5M € (ou 3M € <i>idem</i>); ▪ Terceiros (pessoas/outras empresas): 0,9M € (ou 1,8M € para mercadorias perigosas)	n.a.
França ¹⁸⁸	▪ Passageiros: 10M €; ou 45M € (se > 250M de Pkm transportados) ▪ Tração/mercadorias: 5M € (< 100M de Tkm); ou 10M € (entre 100M de Tkm e 500M de Tkm); ou 25M € (se > 500M de Tkm)	n.a.
Países Baixos ¹⁸⁹	▪ 10M €	n.a.
Itália ¹⁹⁰	▪ 100M€ (empresas ferroviárias); ou ▪ 20M € (estações de ligação)	n.a.
Lituânia ¹⁸⁶	▪ 1M €	▪ 5M €
Polónia ¹⁸⁶	n.a.	▪ 0,1M € (via estreita); ou 0,25M € (infraestrutura própria); ou 2,5M €
Portugal ¹⁹¹	n.a.	▪ 10M €
Rep. Checa ¹⁸⁶	n.a.	▪ 50M CZK (aprox. 1M €)

Nota: A Tabela apresenta os montantes mínimos de cobertura de responsabilidade civil, por licença ferroviária, tal como constantes dos normativos nacionais em causa, distinguindo-se por segmento (passageiros, mercadorias, tração) apenas quando a letra da lei o distinga; de outra forma, os valores aplicam-se indistintamente.

Fonte: Várias, *vide* NdR. Compilação AdC.

¹⁸⁴ Secção 14b do [Allgemeines Eisenbahngesetz](#). *Vide link* para Autoridade Ferroviária Federal.

¹⁸⁵ “[Arrêté royal fixant les montants minimaux pour la couverture de la responsabilité civile pour pouvoir circuler sur l'infrastructure ferroviaire](#)” de 08.12.2013, alterado em 21.06.2019, artigo 1er.

¹⁸⁶ Office of Rail Transport, Polónia, “[Rail carriers’ insurances in Central Europe](#)”, de 20.04.2023. *Vide Railway Transport Act 2003* - Polónia (consolidado).

¹⁸⁷ [Real Decreto n.º 2387/2004](#), de 30.12.2004 (consolidado) artigo 63.º.

¹⁸⁸ [Décret n.º 2020-820](#), de 30.06.2020 (consolidado), artigo 1.º.

¹⁸⁹ “[Besluit bedrijfsmiddelen spoorvervoer](#)”, de 03.12.2004, artigo 7.º.

¹⁹⁰ [Decreto de 28.03.2022 “Approvazione del livello minimo di copertura assicurativa per responsabilità civile in caso di incidenti”](#) em pub. GU n.87, 13.04.2022.

¹⁹¹ O enunciado do artigo 22.º, n.º 2, do [Decreto-Lei n.º 217/2015](#) (consolidado) não clarifica se o valor é por incidente e ou anual. A [Deliberação do IMT n.º 454/2019](#), de 25.02.2019, aplica-se apenas ao acesso à atividade de prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros realizado com fins exclusivamente turísticos ou históricos, em infraestruturas ferroviárias locais e regionais autónomas.

119. **Face ao exposto, renovam-se as recomendações da AdC de 2018 que ainda carecem de implementação.**

Recomendação 3 | ao Governo | Revisão do regime de validade das licenças das empresas ferroviárias e reavaliação do montante mínimo e regulamentação dos critérios associados à cobertura de responsabilidade civil

Rever o regime de validade das licenças para serviços de transporte ferroviário, propondo-se, em particular, ao legislador que:

- I. Revogue a existência de um período de tempo máximo, durante o qual as licenças para disponibilizar serviços de transporte ferroviário são válidas,** introduzindo na lei um critério segundo o qual as licenças são válidas sem termo, enquanto os titulares cumprirem os requisitos necessários para disponibilizar os serviços.
- II. Estabeleça um procedimento, com princípios objetivos, aplicáveis à revisão, de cinco em cinco anos, da manutenção da validade das licenças** para disponibilizar serviços de transporte ferroviário.

Rever o quadro legal de cobertura de responsabilidade civil necessária para disponibilizar serviços de transporte ferroviário e reavaliar a adequabilidade e necessidade do capital mínimo a garantir associados à licença. Em particular, propõe-se:

- III. Modificar o tipo de cobertura de responsabilidade civil necessária para disponibilizar serviços de transporte ferroviário, no sentido de serem incluídas outras formas alternativas ao seguro de responsabilidade civil,** que sejam disponibilizadas em condições de mercado, por bancos ou outras empresas, para a cobertura da mesma responsabilidade, em linha com a Diretiva (UE) n.º 2012/34/UE.
- IV. Reavaliar a adequabilidade do montante mínimo do seguro de responsabilidade civil e avaliar a oportunidade de regulamentar os critérios objetivos que o capital mínimo a ser coberto por responsabilidade civil, pelas empresas de transporte ferroviário, devam preencher,** em linha com a Diretiva (UE) n.º 2012/34/UE. Em particular, devem ser estabelecidos critérios objetivos, relacionados com a adequabilidade do valor em questão, em relação aos riscos que este deve cobrir. Se, em resultado de uma reavaliação, o valor atualmente vigente, de 10 milhões de euros, for considerado desadequado, propõe-se que esse valor seja ajustado para um valor adequado aos riscos cobertos e aos critérios objetivos que sejam definidos, sem colocar em causa a segurança ferroviária.

VII. CONTRATUALIZAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS

120. **Em Portugal, o serviço de transporte ferroviário de passageiros a nível nacional é assegurado, na presente data, pela CP e pela Fertagus,** que são independentes entre si e exercem a atividade na qualidade de prestadores de serviço público. A CP tem, ainda, serviços comerciais.

121. **A contratualização do serviço público com a CP materializou-se num contrato de serviço público celebrado, em 2019**, entre o Estado e a CP (CSP Estado-CP)^{192,193}, na sequência de ajuste direto ao operador interno. Os principais aspetos desse contrato são descritos no Capítulo VII.1, com exceção da matéria relativa ao material circulante, que é objeto de uma análise autónoma no Capítulo IX.
122. **A contratualização do serviço público com a Fertagus materializou-se num contrato de concessão celebrado, em 1999**, entre o Estado e a Fertagus (Contrato de Concessão Estado-Fertagus)¹⁹⁴, na sequência de concurso público internacional. Os principais aspetos desse contrato são descritos no Capítulo VII.2.

VII.1. CONTRATO DE SERVIÇO PÚBLICO ESTADO-CP DE 2019 (2019-2029/2034)

VII.1.1. Recomendações da AdC de 2018

123. **Em 2018, previamente à celebração, em 2019, do CSP Estado-CP, a AdC emitiu um conjunto de recomendações**¹⁹⁵, endereçadas ao Governo e à AMT, no contexto da implementação do 4.º Pacote Ferroviário da UE, que determinou o livre acesso às redes ferroviárias dos Estados-Membros, a partir de 01.01.2019.
124. **As recomendações da AdC incidiram sobre a nova contratualização do serviço público de transporte ferroviário de passageiros a nível nacional**, nomeadamente sobre: *i)* o processo de atribuição, promovendo a concorrência *pelo* mercado; *ii)* o desenho do contrato; *iii)* a duração do contrato; *iv)* a proporcionalidade das compensações financeiras associadas ao contrato; *v)* a proporcionalidade do teste de equilíbrio económico a efetuar pela AMT aquando de pedidos de acesso à rede por concorrentes em canais horários com obrigações de serviço público (OSP), promovendo a concorrência *no* mercado; e *(vi)* sobre outras barreiras à entrada, *e.g.*, quanto ao acesso a material circulante.
125. **A recomendação-chave de atribuição do CSP através de um procedimento concursal não foi acolhida**, conforme se explanará de seguida.

Caixa 8: AdC (2018), “Recomendação da AdC no âmbito da liberalização de serviços de transporte ferroviário de passageiros”

Em 2018, previamente à celebração do CSP Estado-CP (2019-2029), a AdC emitiu um conjunto de recomendações, que endereçou ao Governo e à AMT:

Celebração do CSP

¹⁹² [Contrato de Serviço Público \(CSP\) Estado-CP](#) e seus Anexos, celebrado em 28.11.2019. O contrato tem um prazo inicial de 10 anos, com termo em 27.11.2029, sendo previsto um prazo de prorrogação de 5 anos, até 27.11.2034 (cf. cláusula 3.ª).

¹⁹³ A CP, operador interno, iniciou em 1951 (cf. [Decreto-Lei n.º 38246](#), de 09.05.1951) a exploração do transporte na rede ferroviária, enquanto operador privado, em regime de concessão única, a qual viria a ser atribuída por 50 anos, revista em 1973 (cf. [Decreto-Lei n.º 104/73](#), de 13.03.1973) e terminada em 2000. Durante esse período, a CP foi nacionalizada, em 1975 (cf. [Decreto-Lei n.º 205-B/75](#), de 16.04.1975). A CP continuou como operador interno *de facto*, entre 2000 e 2009. Em 2009 (cf. [Decreto-Lei n.º 137-A/2009](#), de 12.06.2009), foi-lhe atribuída nova concessão, por 10 anos (cf. prazo-limite estatuído no [Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007](#), de 23.10.2007) terminada em 2019. Durante esse período, foi reprivatizada a atividade do transporte de mercadorias, da CP Carga, em 2016 (cf. [Decreto-Lei n.º 69/2015](#), de 06.05.2016).

¹⁹⁴ [Versão consolidada das Bases da Concessão Fertagus](#) (2024), i.e., Decreto-Lei n.º 78/2005 (alterou as Bases da Concessão Fertagus de 1999), com as alterações dos Decretos-Lei n.º 138-B/2010, n.º 174-A/2019 e n.º 57-C/2024. O contrato, celebrado em 22.06.1999, terminará em 31.03.2031, tendo vindo a ser sucessivamente renovado.

¹⁹⁵ AdC (2018), [Recomendação no âmbito da liberalização de serviços de transporte ferroviário de passageiros](#), de 14.12.2018.

1. Privilegiar a atribuição de CSP de transporte ferroviário de passageiros mediante **curso público internacional**.
2. No procedimento, considerar a adequabilidade de uma **eventual divisão em lotes**, no sentido de promover a participação de mais operadores no procedimento.
3. Considerar a adjudicação de CSP de transporte ferroviário de passageiros por **ajuste direto** como um **mecanismo excecional, utilizado a título subsidiário**.
4. A optar-se, naquele momento, pela atribuição de CSP por ajuste direto, ao operador interno (CP), promover, **no termo desse CSP, um curso público internacional** para atribuição de novo CSP, **de** forma a não adiar mais a abertura do processo à concorrência *pelo* mercado.

Duração do CSP

5. Na celebração de CSP de transporte ferroviário de passageiros por ajuste direto, por regra, deve atender-se à **duração mínima** necessária à recuperação de investimentos.
6. A optar-se, naquele momento, pela atribuição de CSP por ajuste direto, **limitar a sua duração à estritamente necessária** para amortizar os investimentos associados. Ainda que as regras da UE prevejam, mediante condições, uma extensão do prazo-limite de 10 para 15 anos, uma prorrogação desnecessária adiaria a oportunidade de concretização dos benefícios da concorrência *pelo* mercado.

OSP e respetivas compensações financeiras do CSP

7. Estipulação de OSP e de compensações financeiras regidas pelos **princípios da igualdade, da transparência e da proporcionalidade**, sob pena de se encerrar de forma artificial o mercado, evitando distorções da concorrência e onerando o Estado.

Teste de equilíbrio económico e acesso à infraestrutura nacional

8. Permitir que, mesmo em **serviços e/ou trajetos englobados em CSP, seja possível a entrada de concorrentes** que se apresentem à exploração de canais horários de serviços ferroviários de passageiros, salvaguardado o equilíbrio económico do CSP (a ser realizado pela AMT), como decorre das regras da UE, garantindo que o acesso à infraestrutura seja efetivo.

Outras barreiras à entrada, e.g., acesso a material circulante

9. **Equacionar medidas para mitigar as barreiras à entrada quanto ao acesso a material circulante**, designadamente, avaliando, na preparação de concursos, para a adjudicação de CSP, da necessidade de adoção de medidas, pela entidade concedente, para a promoção de acesso eficaz e não discriminatório a estes *inputs*, por potenciais novos operadores, em linha com o disposto no artigo 5.º-A do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

VII.1.2. Principais aspetos do CSP Estado-CP (2019-2029/2034)

VII.1.2.1. Ajuste direto ao operador interno (CP)

126. **Em 28.11.2019, o CSP Estado-CP foi celebrado por ajuste direto ao operador interno (CP)¹⁹⁶, por uma duração inicial de 10 anos.** A possibilidade da opção pelo operador interno encontra-se plasmada no Decreto-Lei n.º 124-A/2018¹⁹⁷. A celebração do CSP foi precedida

¹⁹⁶ NdR 192.

¹⁹⁷ [Decreto-Lei n.º 124-A/2018](#), de 31.12.2018, artigo 4.º. O diploma conformou as normas nacionais às alterações do 4.º Pacote Ferroviário (alterações do Regulamento (UE) n.º 2016/2338 ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007) e alterou o regime jurídico aplicável ao contrato de transporte ferroviário de passageiros ([Decreto-Lei n.º 58/2008](#), de 26.03.2008), o regime jurídico aplicável à CP ([Decreto-Lei n.º 137-A/2009](#), de 12.06.2009, em particular, o artigo 6.º, n.º 1, al. b), quanto à CP como operador interno) e o regime de gestão e utilização da infraestrutura ferroviária nacional ([Decreto-Lei n.º 217/2015](#), de 07.10.2015).

de parecer prévio vinculativo positivo da AMT¹⁹⁸, emitido em 21.11.2019 e, posteriormente, de parecer prévio vinculativo positivo da AMT¹⁹⁹, emitido em 08.05.2025 (a propósito da integração da Linha de Leixões), e de visto do Tribunal de Contas²⁰⁰, emitido em 26.06.2020.

127. **A opção pela atribuição do CSP por ajuste direto ao operador interno adiou a abertura do procedimento à concorrência pelo mercado**, em detrimento da promoção de concurso público internacional.
128. **Tal opção não permitiu a efetiva liberalização do transporte ferroviário de passageiros a nível nacional. Nesse sentido, as Recomendações da AdC de 2018 mantêm a sua pertinência**, designadamente, no termo da duração inicial do CSP Estado-CP (em 27.11.2029) ou da sua efetiva prorrogação (até 27.11.2034), em face da nova oportunidade de contratualização do serviço público, não continuando a adiar a abertura do processo à concorrência *pelo* mercado.
129. **Dados os custos em adiar o processo de liberalização, uma adjudicação de um novo CSP por ajuste direto deve ser equacionada como um mecanismo excecional**. Note-se que o quadro regulamentar europeu deixou de prever expressamente a possibilidade de ajuste direto ao operador interno²⁰¹, sendo apenas permitido quando enquadrada numa das exceções ao regime-regra (Caixa 4).
130. **A par da abertura de um concurso público internacional, deve ser equacionada a adequabilidade de uma divisão em lotes dos serviços e/ou trajetos em causa**, designadamente, por região geográfica e ou por tipologia de serviços e/ou trajetos, por exemplo, desenho já existente em Portugal fora do contexto do CSP Estado-CP²⁰² e noutros Estados-Membros da UE²⁰³.
131. **O legislador europeu estatuiu que as autoridades competentes podem decidir adjudicar a diferentes empresas ferroviárias os contratos de serviço público que abranjam a mesma rede ou o mesmo conjunto de itinerários**. Para o efeito, estabeleceu que *“antes do lançamento do concurso, as autoridades competentes podem decidir limitar o número de contratos a adjudicar à mesma empresa ferroviária”*²⁰⁴.
132. **Sem prejuízo dos benefícios da operação em rede, a segregação de áreas geográficas suficientemente abrangentes e em tipologias de serviço diferenciadas permite conciliar os potenciais ganhos da abertura à concorrência com a necessária eficiência operacional**. Os lotes podem incluir linhas cuja operação é já praticamente autónoma da restante rede (e.g. linha de Cascais, linha do Vouga), serviços de tipologia única numa dada região (e.g. serviços suburbanos da AML de Lisboa, serviços suburbanos de Coimbra, serviços regionais da linha do Algarve) ou uma divisão funcional de serviços que, por exemplo, usem

¹⁹⁸ AMT (2019), [Parecer n.º 58/AMT/GAJ/DS/DRE/2019 \(VNCONF\)](#), de 21.11.2019.

¹⁹⁹ AMT (2025), [Parecer n.º 39/AMT/2025 \(VNCONF\)](#), de 08.05.2025.

²⁰⁰ Comunicado do Governo, [“Tribunal de Contas emite visto prévio ao CSP Estado-CP”](#), emitido em 29.06.2020. Não foi identificada versão publicamente disponível do visto em causa.

²⁰¹ Artigo 8.º, n.º 2, alínea (iii) (por aplicação do artigo 5.º, n.º 6), do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (versão consolidada).

²⁰² E.g., em Portugal, o exemplo com a Concessão Estado-Fertagus, desde 1999, com relação ao transporte suburbano de passageiros no eixo ferroviário Norte/Sul, na região de Lisboa.

²⁰³ E.g., em França, [os serviços da Transilien](#) (subsidiária da *SNCF Group*, incumbente francês), que operam várias rotas urbanas/suburbanas na região de Paris, com base em contrato de serviço público, anunciam que, a partir de 2023 e até 2039, estes serviços serão colocados à concorrência *pelo* mercado, linha a linha. Ainda, noutro exemplo, em França, em maio de 2026, foi atribuída a primeira concessão a privados, atribuída à *Transdev*, no eixo Marselha-Nice, tendo concorrido e ganho ao incumbente (Jornal Público, [“Liberalização do comboio Marselha-Nice mudou tudo menos a vista”](#), de 19.05.2026).

²⁰⁴ Artigo 5.º, n.º 6-A, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (versão consolidada).

material circulante específico (e.g. serviços regionais na linha do Douro, serviços nacionais de longo curso).

133. **O exercício de avaliação da adequação de uma eventual divisão em lotes, beneficiará dos resultados de uma (re)avaliação da globalidade dos serviços, itinerários e/ou eixos de mobilidade, atualmente englobados como serviço público no CSP Estado-CP, no sentido de aferir da sua exposição à concorrência e (des)necessidade de contratualização como serviço público**²⁰⁵. Com efeito, não se pode excluir que, à data de hoje, a globalidade dos serviços públicos englobados no CSP Estado-CP não tenham interesse comercial (*vide* Recomendação 5 - IV).
134. **A relevância deste exercício de avaliação é reforçada com a recente decisão do Governo**²⁰⁶, em janeiro de 2026, em mandarar a CP para apresentar uma proposta com modelos técnico-jurídicos, financeiros e temporais para quatro subconcessões, em quatro eixos de serviços urbanos²⁰⁷, dois dos quais apresentaram, em 2024, resultados positivos²⁰⁸.
135. **Prosseguindo a decisão Governamental, importará assegurar que a atribuição das subconcessões seja feita através de procedimentos competitivos**, de forma a incentivar o maior número possível de participantes, e que os mecanismos contratuais sejam desenhados de forma a captar os benefícios da concorrência *pelo* mercado.
136. **Com vista a potenciar o interesse de eventuais interessados em participar nos próximos procedimentos concursais, para além do operador interno, é crucial assegurar o acesso a inputs relevantes** na prestação dos contratos de serviço público. Estes são aspetos desenvolvidos com mais detalhe nos restantes capítulos. Não obstante, sinaliza-se, desde já, alguns dos *inputs* aos quais importa devidamente ponderar no âmbito do desenho dos próximos procedimentos concursais.
137. **Em primeiro lugar, importa garantir, no momento de atribuição dos contratos de serviço público, um acesso efetivo e não discriminatório ao material circulante necessário**. O legislador europeu estatuiu, com o mesmo propósito, que “*ao preparar concursos, as autoridades nacionais podem decidir, nos termos do direito nacional e em conformidade com as regras sobre os auxílios estatais, tomar medidas adequadas para garantir um acesso efetivo e não discriminatório ao material circulante adequado*”²⁰⁹. A este respeito, remete-se para a Recomendação 5 - V, a análise no Capítulo IX.2 e a Recomendação 15²¹⁰.
138. **Em segundo lugar, é crucial ponderar da necessidade de incluir, no desenho dos próximos procedimentos concursais, medidas que visem garantir o acesso efetivo e não discriminatório a certas tipologias de instalações de serviço** e aos serviços nelas disponibilizados (e.g., manutenção ferroviária). Para efeitos da tomada de decisão, note-se que a adoção de medidas no âmbito de CSP com rotas sujeitas a OSP, será complementar, e sem prejuízo do direito de acesso efetivo, equitativo e não discriminatório a estes *inputs*, por via do quadro legal e regulatório vigente. Subsidiariamente, poderá ser equacionada a

²⁰⁵ Comissão Europeia (2023), “[Orientações para a interpretação do Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros](#)” (2023/C 222/01), de 26.06.2023, Seção 2.2.3., a propósito da definição da natureza e do âmbito dos OSP e do âmbito dos CSP, advogando avaliação de “*existência de uma necessidade real de obrigações de serviço público*”.

²⁰⁶ NRP 58.

²⁰⁷ Cascais, Sintra/Azambuja, Sado e Porto.

²⁰⁸ Cascais, Sintra/Azambuja.

²⁰⁹ Artigo 5.º-A, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (versão consolidada).

²¹⁰ A Recomendação 15 promove a disponibilização do material circulante afeto a rotas sujeitas a OSP, via locação, no âmbito dos próprios concursos, em linha com o artigo 5.º-A do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

inclusão de tipologias de instalações de serviço e serviços nelas disponibilizados, pelo concedente, para uso do(s) concessionário(s), no âmbito de novo(s) CSP com rotas sujeitas a OSP (remetendo-se para a Recomendação 5 - VI e análise no Capítulo XI).

139. **Em terceiro lugar, é crucial ponderar da necessidade de incluir, no desenho dos próximos procedimentos concursais, medidas que visem garantir o acesso a recursos humanos especializados**, e.g., a maquinistas, quando a continuidade dos contratos de trabalho não resulte da aplicação do regime de transmissão de unidade económica, e tal se afigure necessário para promover a participação nos procedimentos concursais (remetendo-se para a Recomendação 5 - VII, a análise no Capítulo XII e as Recomendação 17).

VII.1.2.2. Duração do CSP Estado-CP e suscetibilidade da sua prorrogação

140. **O CSP Estado-CP tem uma duração inicial de 10 anos, entre 28.11.2019 e 27.11.2029, com possível prorrogação máxima de cinco anos²¹¹ (até 27.11.2034).** A duração inicial máxima corresponde à duração prevista nos quadros legais nacional e europeu para a sua atribuição. Releva destacar a anunciada intenção do Governo²¹², em janeiro de 2026, de prorrogar o CSP da CP, pelo prazo de 5 anos, prazo que poderá decorrer até 27.11.2034. Na presente data, não terá ocorrido essa alteração formal ao CSP, sendo de notar a necessidade de parecer prévio vinculativo da AMT e, eventualmente, da suscetibilidade de visto do Tribunal de Contas²¹³.
141. **Nos termos do CSP Estado-CP, a prorrogação pode ocorrer “designadamente [em face da] realização [pela CP] de investimentos significativos no período inicial do contrato”²¹⁴**, sendo salvaguardado, no CSP, que os *“investimentos que incorporam financiamento público, nacional ou comunitário, não s[ejam] considerados para o cálculo das compensações nas parcelas participadas”²¹⁵*. Nesse contexto, encontra-se já previsto, nomeadamente:
- **“Aquisição de material circulante”²¹⁶**: o contrato prevê que, entre 2019 e 2025 (após a vigência inicial), a CP efetue um investimento de 168,2 M€ para a aquisição de 22 automotoras para os Serviços Regionais (12 bi-modo e 10 elétricas); e
 - **“Investimentos para acréscimo dos níveis de serviço”²¹⁷**: o contrato prevê que, entre 2019 e 2023, a CP efetue um investimento de 45 M€, nomeadamente, com a recuperação de carruagens e locomotivas, com a adaptação e/ou aquisição de reboques e com a abertura da instalação de Guifões afeta à exploração.
142. **Os investimentos que não sejam, efetivamente, suportados pela CP (capital próprio e ou capital de terceiros, constitutivo do seu passivo total), e que sejam suportados por financiamento público, nacional e ou europeu, não devem ser utilizados para fundamentar uma eventual prorrogação do CSP Estado-CP.** O facto de os mesmos não serem, efetivamente, suportados pela CP, torna desadequada, desnecessária e desproporcional a sua consideração para os efeitos em causa.
143. **Este parece ser também o racional subjacente ao princípio para a determinação do prazo, em geral, de concessões, estatuído pelo legislador europeu**, quando dispõe que *“a duração máxima não pode ser superior ao prazo durante o qual um concessionário pode*

²¹¹ Cláusula 3.ª do CSP Estado-CP.

²¹² NRP 58.

²¹³ Parágrafo 126, faz referência a contributos da AMT e do Tribunal de Contas ao texto contratual de 2019.

²¹⁴ Cláusula 3.ª do CSP Estado-CP.

²¹⁵ Cláusula 5.ª, n.º 5 do CSP Estado-CP.

²¹⁶ Cláusula 11.ª, n.ºs 1, 5 e 6, e Anexo VII do CSP Estado-CP.

²¹⁷ Cláusula 11.ª, n.ºs 1, 5 e 6, e Anexo VII do CSP Estado-CP.

*razoavelmente esperar recuperar os investimentos realizados para a exploração das obras ou dos serviços, a par da remuneração do capital investido, tomando em consideração os investimentos requeridos para alcançar os objetivos contratuais específicos”.*²¹⁸ A recuperação do capital investido tem subjacente a transferência para o concessionário de um risco de exploração de carácter económico associado à concessão, mesmo se uma parte do risco ficar a cargo da autoridade adjudicante ou entidade adjudicante.

144. **Esse é o caso dos investimentos para a aquisição de material circulante efetuados, até ao presente momento, para o exercício da atividade da CP, que serão, em princípio, integralmente suportados por financiamento público, nacional²¹⁹ e europeu²²⁰** (Tabela 3). Sinaliza-se que incumbe à CP a instrução dos procedimentos necessários à obtenção de financiamento ao abrigo do Portugal 2030 ou de outros instrumentos de financiamento europeus (Tabela 3). São de destacar:

- Os investimentos previstos no CSP associados à **aquisição de 22 automotoras** (12 bi-modo e 10 elétricas) para os Serviços Regionais²²¹; e
- Os investimentos não previstos no CSP associados à **aquisição de 117 automotoras** (elétricas) e a **aquisição de mais 36 automotoras** (elétricas) para os Serviços Regionais e Urbanos e a construção de oficina de manutenção do material²²².

145. **Por conseguinte, considera-se que a suscetibilidade de prorrogação, e a sua duração, em concreto, que pode ir até cinco anos, deverão ser adequados, necessários e proporcionais aos investimentos que venham efetivamente a ser suportados pela CP** (capital próprio e ou capital de terceiros, constitutivo do seu passivo total), independentes de financiamento público, nacional e ou europeu (remete-se para a Recomendação 4 - I).

146. **Com efeito, a AdC, já em 2018, alertou que uma prorrogação desnecessária da duração do CSP Estado-CP adiaria, de forma injustificada, a oportunidade de concretização dos benefícios da concorrência pelo mercado.** Mais se recorda que a nível da UE, a partir de 25.12.2023, a exceção aplicável à contratualização por via de ajuste direto ao operador interno deixou de existir²²³, pelo que a regra é a da sujeição à concorrência²²⁴. Releva, ainda, notar que a AdC tem vindo a defender, de forma transversal aos vários setores da economia, um conjunto de princípios, em sede de contratação pública, designadamente, em matéria de duração, incluindo eventuais renovações, no sentido de defender a exposição do serviço público à concorrência com regularidade²²⁵.

²¹⁸ Artigo 18.º, n.º 2, da [Diretiva 2014/23/UE \(Diretiva Clássica\)](#), de 26.02.2014.

²¹⁹ Designadamente, através de verbas do Fundo Ambiental e do Orçamento de Estado.

²²⁰ Designadamente, através de fundos da UE.

²²¹ [Resolução do Conselho de Ministros n.º 57-G/2024, de 28.03.2024](#) – “Reprograma os encargos plurianuais relativos à aquisição de material circulante para a CP, E.P.E.”.

²²² [Resolução do Conselho de Ministros n.º 47-B/2026, de 03.03.2026](#) – “Altera a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/2021](#), de 27 de julho, procedendo ao ajustamento das fontes de financiamento”.

²²³ Artigo 8.º, n.º 2, (iii) (aplicação do artigo 5.º, n.º 6), do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (versão consolidada).

²²⁴ Artigo 8.º, n.º 2, (iii) alterado (aplicação do artigo 5.º, n.º 6 e do artigo 4.º, n.º 4), do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (versão consolidada).

²²⁵ E.g.: AdC (2021) [Melhores práticas no âmbito da celebração de contratos de serviço público de transporte rodoviário de passageiros](#); AdC (2020) [Recomendação relativa à concessão da exploração da atividade turística e desportiva na Serra da Estrela](#); AdC (2018) [Estudo sobre a concorrência no setor portuário](#); AdC (2018) [Recomendação no âmbito da liberalização de serviços de transporte ferroviário de passageiros](#); AdC (2018) [Plano de ação para a reforma legislativa e regulatória de 13 profissões liberais autorreguladas e para os setores de transporte rodoviário, ferroviário, marítimo e portuário](#).

VII.1.2.3. Serviços incluídos no CSP Estado-CP

147. **O CSP Estado-CP tem por objeto a contratualização do serviço público de transporte ferroviário nacional de passageiros de interesse económico geral** (serviços de interesse económico geral ou SIEG)²²⁶. Em particular, contempla serviços urbanos/suburbanos, regionais e de longo curso (*Intercidades*)²²⁷, sujeitos a obrigações de serviço público (OSP)²²⁸ e estabelece obrigações de oferta mínima de serviços de longo curso (*Alfa Pendular*)²²⁹, prestados pela CP em condições de mercado e assumidos pelo Estado como SIEG.
148. As empresas responsáveis pela gestão dos SIEG ficam submetidas às regras de concorrência, europeias e nacionais, na medida em que a aplicação dessas regras não constitua obstáculo ao cumprimento da sua missão de interesse geral²³⁰.
149. De seguida, abordam-se cada um destes serviços.

VII.1.2.3.1. Serviços urbanos/suburbanos, regionais e de longo curso (*Intercidades*)

150. **No âmbito dos serviços urbanos/suburbanos, regionais e de longo curso (*Intercidades*) abrangidos pelo contrato²³¹, o CSP Estado-CP impõe OSP à CP²³² e estabelece as respetivas contrapartidas: compensações financeiras pelo Estado²³³ e direitos exclusivos para prestação de serviços^{234,235}.** Em particular, são impostas as seguintes OSP:
- assegurar um determinado número de comboios, com frequência, lotação e comodidade específicas²³⁶;
 - aplicar um determinado tarifário, com regras de atualização estabelecidas²³⁷; e
 - cumprir determinados objetivos de qualidade de serviço, associados, designadamente, a pontualidade, regularidade, facilidade de aquisição de título de transporte e limpeza do material circulante²³⁸.
151. **A imposição de OSP deve ter subjacente a ausência de atratividade comercial dos serviços em causa**, o que levaria os agentes económicos a não terem interesse em disponibilizar esses serviços e, consequentemente, o Estado a dever assegurá-los, enquanto serviço público, em prol do interesse público.

²²⁶ Cláusula 2.ª, n.º 1, do CSP Estado-CP.

²²⁷ Cláusula 2.ª, n.º 2, do CSP Estado-CP.

²²⁸ Cláusula 4.ª, n.º 1, do CSP Estado-CP.

²²⁹ Cláusula 2.ª, n.º 3, e cláusula 8.ª do CSP Estado-CP.

²³⁰ Artigo 106.º, n.º 2, do TFUE e artigo 4.º, n.º 2, da Lei da Concorrência.

²³¹ Anexo I do CSP Estado-CP: (i) serviços urbanos/suburbanos: Sintra/Azambuja, Lisboa/Cascais, Barreiro/Praias do Sado, Porto/Aveiro, Porto/Braga, Porto/Guimarães, Porto/Caíde e Coimbra/Figueira da Foz (via Alfarelos); (ii) serviços regionais: nas Linhas do Minho e do Douro, na Linha do Norte e no Ramal de Tomar, da Linha do Vouga, nas Linhas da Beira Alta e da Beira Baixa, na Linha do Leste, na Linha do Oeste, na Linha do Alentejo e na Linha do Algarve; e (iii) serviços de longo curso (*Intercidades*): Lisboa-Porto, Lisboa-Braga, Lisboa-Guimarães, Lisboa-Guarda, Lisboa-Covilhã, Lisboa-Évora, Lisboa-Beja e Lisboa-Faro.

²³² Cláusula 4.º do CSP Estado-CP.

²³³ Cláusula 5.º e Anexo V (confidencial) do CSP Estado-CP.

²³⁴ Cláusula 7.º, n.º 1 do CSP Estado-CP.

²³⁵ *Idem*. As exceções a essa exclusividade são os “a) serviços de longo curso que apenas efetuem paragem nas capitais de distrito” [i.e., serviços *Alfa Pendular* da CP] e os “b) serviços urbanos/suburbanos cujo trajeto comercial atravessa a Ponte 25 de Abril” [i.e., Concessão Estado-Fertagus].

²³⁶ Anexos II e VI (confidencial) do CSP Estado-CP.

²³⁷ Cláusula 6.º e Anexo IV (confidencial) do CSP Estado-CP.

²³⁸ Anexo III do CSP Estado-CP.

152. **O Estado considera que todos os serviços urbanos/suburbanos, regionais e de longo curso (*Intercidades*) abrangidos pelo CSP Estado-CP se enquadram nessa situação** (i.e., de ausência de atratividade comercial). Nos termos do contrato, “[o] Estado deve assegurar o fornecimento d[esse]s serviços [...] e, na medida em que não sejam comercialmente atrativos, fixar as OSP a que os mesmos estão sujeitos”²³⁹.
153. **Contudo, não foi encontrada informação ou estudos, publicamente disponíveis, que fundamentem, para cada serviço em concreto, a adequação, necessidade e proporcionalidade da imposição de OSP.** Em Portugal, todos os serviços ferroviários, à exceção dos serviços de longo curso (*Alfa Pendular*), são considerados como serviços públicos sujeitos a OSP.
154. **Não se exclui que alguns desses serviços (e.g., o serviço de longo curso (*Intercidades*) Lisboa-Porto) possam gerar procura suficiente para serem comercialmente atrativos,** o que, a verificar-se, significaria que o seu acesso deveria ser liberalizado, e não constar num CSP sujeito a OSP.
155. **A decisão do Governo**²⁴⁰, em janeiro de 2026, em mandarar a CP para apresentar uma proposta com modelos técnico-jurídicos, financeiros e temporais para quatro subconcessões, em quatro eixos de serviços urbanos²⁴¹, dois dos quais apresentaram, em 2024, resultados positivos²⁴², reforça a importância de se avaliar se certas rotas e eixos poderão ser comercialmente atrativas.
156. **Na presente data, não se encontra publicamente disponível o estudo que a CP terá efetuado**²⁴³ e apresentado ao Governo.
157. **Dada a qualificação, no CSP Estado-CP, de todos esses serviços como serviço público, a entrada de novos operadores na infraestrutura para serviços comerciais encontra-se condicionada.** Esta limitação afeta a entrada de serviços comerciais em horários em linhas/trajetos de serviço público, bem como em canais horários em trajetos não classificados de serviço público mas com obrigações de oferta mínima, como os serviços comerciais de longo curso (*Alfa Pendular*) (cf. Seção VII.1.2.3.2), todos oferecidos pela CP (com ressalva para os oferecidos pela Concessão Estado-Fertagus). Tal deve-se ao facto de a capacidade da infraestrutura ser um bem escasso, finito, e cuja afetação congestionada pode restringir significativamente a entrada de operadores concorrentes com oferta de serviços comerciais.
158. **Note-se que o 4.º Pacote Ferroviário consagrou o princípio-regra do direito de livre acesso** aos mercados nacionais de transporte ferroviário de passageiros em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes, **mesmo em serviços/trajetos englobados em CSP.** Este direito passou a poder ser exercido a partir de 01.01.2019, permitindo que novos horários de serviços/trajetos tivessem início em 14.12.2020.

²³⁹ Considerando E) do CSP Estado-CP.

²⁴⁰ NRP 58.

²⁴¹ Cascais, Sintra/Azambuja, Sado e Porto.

²⁴² Cascais, Sintra/Azambuja.

²⁴³ [Portal BASE](#), Contrato de aquisição de serviços, pela CP à Deloitte, “Prestação de serviços de consultadoria estratégica, financeira e jurídica sobre o posicionamento futuro da [CP] no mercado concorrencial de transporte ferroviário”, de 06.10.2025 (publicado a 24.04.2026).

159. **Não obstante esse direito, o acesso à capacidade de um candidato pode ser recusado quando o serviço proposto seja passível de comprometer o equilíbrio económico de CSP**, atribuído previamente a outro operador. O legislador determinou um conjunto de critérios com vista a assegurar uma análise objetiva²⁴⁵. Em particular, o legislador europeu determinou, com relação à promoção da utilização otimizada da infraestrutura, para acomodar os serviços de passageiros de alta velocidade, a necessidade de identificação de soluções que mitiguem eventuais restrições ao acesso, pois *"Caso a entidade reguladora determine, (...) que o serviço (...) compromete o equilíbrio económico de um [CSP] que abranja o mesmo itinerário ou um itinerário alternativo, indica possíveis alterações do serviço para assegurar o cumprimento das condições de concessão do direito de acesso previsto no artigo 10.º, n.º 2. Essas alterações podem consistir, nomeadamente, numa modificação do serviço previsto."*²⁴⁶
160. **Por isso, a nível nacional, durante a vigência do CSP Estado-CP, será muito difícil para qualquer potencial operador poder oferecer serviços comerciais**²⁴⁷, já que terá de ultrapassar duas difíceis condições:
- **Terá de ver atribuídos aos seus serviços canais horários eventualmente em menor quantidade e em horários menos apetecíveis** já que os canais disponíveis em hora de ponta estão já em uso para prestação de serviços contratualizados com o Estado, o que poderá colocar em causa a viabilidade económica do projeto;
 - **Terá de sujeitar-se ao resultado do teste de equilíbrio económico**, a efetuar pela AMT²⁴⁸, podendo ser negativo ou condicionado, caso a entrada de serviços comerciais tenha um *"impacto substancial negativo"* sobre o CSP Estado-CP.
161. **A título ilustrativo, o operador B-Rail tem tentado entrar no mercado nacional, com serviços de alta velocidade, desde 2021. Tais pedidos de acesso têm sido recusados, nomeadamente, por não existir capacidade disponível na infraestrutura ferroviária nacional.** Relativamente ao seu último pedido, perante informações insuficientes para a realização do teste de equilíbrio económico, pela CP e pela IP (que não lograram demonstrar um impacto substancial negativo sobre o CSP), a AMT decidiu não limitar o acesso pela B-Rail à RFN a partir de 01.01.2029. Note-se que esta data de acesso, 2029, coincide com o ano do termo da duração inicial do CSP Estado-CP (27.11.2029).
162. Note-se que, contudo, o acesso da B-Rail à RFN, parece encontrar-se condicionado, como refere a AMT, à verificação do *"pressuposto de que os investimentos na infraestrutura sejam*

²⁴⁵ Artigo 11.º da [Diretiva n.º 2012/34/UE](#) (versão consolidada) e o [Regulamento de Execução \(UE\) n.º 2018/1795](#).

²⁴⁶ Artigo 11.º-A da [Diretiva n.º 2012/34/UE](#) (versão consolidada).

²⁴⁷ Referência para a ausência de prévio estabelecimento de acordos-quadro para a repartição da capacidade da infraestrutura (remetendo-se para o Capítulo VIII e para as Recomendação 9), assim como para a ausência de uma avaliação da adequação, necessidade e proporcionalidade da imposição de OSP no âmbito de cada um dos serviços em causa (remetendo-se para a Recomendação 5 - I).

²⁴⁸ Artigo 11.º do [Decreto-Lei n.º 217/2015](#) (versão consolidada), que transpõe o regime estatuído no artigo 11.º da [Diretiva n.º 2012/34/UE](#) (versão consolidada), e o [Regulamento de Execução \(UE\) n.º 2018/1795](#); assim como, a nível nacional, o [Regulamento da AMT n.º 910/2019](#).

efetivamente concretizados”, i.e., à construção da linha de alta velocidade ferroviária Porto-Lisboa, em função de novos canais disponíveis e de novos horários^{249,250}.

163. Deste modo, e durante a vigência do CSP Estado-CP, os potenciais entrantes no mercado podem ver a sua entrada indeferida ou deferida com condições, sem que, de forma prévia, **a não submissão dos serviços em causa à concorrência no mercado tenha sido avaliada previamente à celebração do vigente CSP Estado-CP**, tomando em particular consideração o nível de atratividade comercial dos serviços²⁵¹.
164. Nesse contexto, **previamente ao termo do CSP Estado-CP, com o objetivo de preparar os próximos contratos de serviço público sujeitos a OSP, deverá ser realizada uma (re)avaliação da adequação, necessidade e proporcionalidade da classificação de cada um dos serviços englobados no vigente CSP Estado-CP**. Essa reavaliação deverá ser relativa a todos os serviços urbanos/suburbanos, regionais e de longo curso Intercidades de forma a avaliar a manutenção da sua classificação como serviços não comercialmente atrativos para o mercado (remetendo-se para a Recomendação 5 - I).
165. **Renovam-se, ainda, as Recomendações da AdC de 2018 associadas ao teste de equilíbrio económico e acesso à infraestrutura nacional**, no sentido de ser assegurada a entrada efetiva de concorrentes em canais horários/itinerários englobados no CSP sujeitos a OSP. Assim, a entrada de concorrentes apenas poderá ser limitada se o acesso ao mercado causar um impacto negativo substancial sobre o equilíbrio económico do CSP.

VII.1.2.3.2. Serviços comerciais sujeitos a obrigações de oferta mínima

166. **No âmbito dos serviços de longo curso (Alfa Pendular) abrangidos pelo CSP Estado-CP**²⁵², **são impostas obrigações de oferta mínima de serviços à CP**²⁵³. Tal ocorre não obstante **esses serviços serem prestados pela CP em condições de mercado** e, como tal, a mesma ser livre de definir o tarifário e política comercial²⁵⁴. Os serviços são assumidos pelo Estado como SIEG, mas exercidos em regime comercial, não carecendo de ser assegurados pelo Estado e, como tal, não se encontrando abrangidos pelas OSP do contrato²⁵⁵. As obrigações

²⁴⁹ Comunicado AMT (2024), “[Acesso ao Mercado Ferroviário em Portugal – Alta Velocidade Ferroviária](#)”, de 15.04.2024. A B-Rail efetuou notificação, à AMT, em 19.04.2021, para início das operações em 2023, tendo-a substituído em 29.11.2021, para início das operações em 2025. Para ambas as notificações, a CP e o IMT requereram a realização do teste de equilíbrio económico. A AMT avaliou os impactos do novo serviço e, em 19.01.2023, decidiu quanto ao pedido de acesso com início em 2025: “*Limitar o acesso da B-Rail à prestação dos serviços de transporte de passageiros, por não existir capacidade disponível na infraestrutura ferroviária nacional para acomodar o modelo de exploração preconizado pela empresa; Informar que, tendo em conta os dados apresentados pela IP, a programação do serviço ferroviário poderia, eventualmente, evoluir no período entre 2025-2028 para uma operação de menor escala e para uma operação plena a partir de 2029, caso fossem concretizados diversos investimentos tal como a construção da linha de alta velocidade ferroviária (LAV).*” A B-Rail apresentou uma nova notificação, à AMT, com início em 1.01.2029, tendo a CP e o IMT requerido novamente a realização do teste de equilíbrio económico. Por decisões de 21.12.2023 e de 1.02.2024, a AMT decidiu: “*rejeitar os pedidos de teste de equilíbrio económico apresentados pela CP e IMT por falta de informação fiável e rigorosa sobre o impacto [negativo] da entrada de novos serviços ferroviários sobre o CSP Estado-CP*”, considerando “*não pode[r] ser limitado o acesso da B-Rail à prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros na rede ferroviária a partir de 2029*”; e deferir a entrada, de forma condicionada, “*tendo como pressuposto que os investimentos na infraestrutura são efetivamente concretizados*”, pois que, “[c]aso sejam realizados os investimentos preconizados, a rede ferroviária comportará os serviços atualmente existentes bem como novos serviços de novos operadores”, tendo a B-Rail concordado.

²⁵⁰ AMT (2024), [Parecer n.º 5/AMT/2024 \(VNCONF\)](#), de 2024.

²⁵¹ Para efeitos de celebração de novo(s) CSP, com OSP, findo o CSP Estado-CP (2019-2029), remete-se para a Recomendação 5 - III.

²⁵² Cláusula 1.ª do CSP Estado-CP, os serviços Alfa Pendular distinguem-se por terem maior rapidez, menor número de paragens, maior conforto, maior variedade de serviços a bordo e preço de mercado.

²⁵³ Cláusula 2.ª, n.º 3, do CSP Estado-CP.

²⁵⁴ Cláusula 8.ª do CSP Estado-CP.

²⁵⁵ Cláusula 8.ª do CSP Estado-CP.

de oferta mínima incluem assegurar determinados canais horários em horas de ponta (matutinos e vespertinos)²⁵⁶, passíveis de serem canais horários com procura significativa.

167. **A imposição de obrigações de oferta mínima suscita questões concorrenciais, ao nível das compensações por serviço público e da repartição da capacidade da infraestrutura, abordadas de seguida.**
168. **O direito europeu exige uma contabilidade analítica separada para os diferentes serviços no âmbito de um CSP, quando este envolva serviços sujeitos a OSP e serviços comerciais.** O legislador europeu acautelou, em sede do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, que, quando um agente de mercado explora serviços sujeitos a OSP que beneficiem de compensação e também outros serviços comerciais e o CSP tenha sido adjudicado por ajuste direto – *in casu*, o CSP Estado-CP –, a contabilidade dos serviços públicos deve ser objeto de “contabilidade separada” (i.e., analítica). Essa contabilidade deve satisfazer condições mínimas, incluindo quanto aos ativos, custos fixos e custos variáveis e rendimentos^{257,258}. Em linha com o entendimento da CE, pode ainda justificar-se que cada CSP contenha regras específicas quanto à compensação, com lançamentos contabilísticos específicos²⁵⁹.
169. **A aplicação de tais regras é necessária para aumentar a transparência e evitar subvenções cruzadas,** de modo a evitar que a compensação pelas OSP seja utilizada para reforçar a posição concorrencial do operador nas atividades comerciais.
170. **A nível nacional, o Decreto-Lei n.º 217/2015 positivou um conjunto mínimo de obrigações associadas à separação de contas**²⁶⁰ (i) entre as prestações de serviços de transporte ferroviário de mercadorias e de passageiros²⁶¹; (ii) entre as prestações de serviços de transporte ferroviário de passageiros sujeitos e não sujeitos a OSP²⁶²; e (iii) quanto à não transferência de financiamento público concedido à prestação de serviços públicos de transporte para a prestação de outros serviços de transporte ou outras atividades²⁶³.
171. **Assim, quando o serviço público e o serviço comercial compartilhem ativos (e.g., material circulante) ou serviços conexos (e.g., escritórios, pessoal, estações, instalações de serviço), os custos e rendimentos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações** de transporte ferroviário de passageiros fornecidos pela CP.
172. **O CSP Estado-CP estatui cláusulas que evidenciam a partilha de ativos na exploração de serviços com OSP e serviços comerciais.** Designadamente, o contrato dispõe que:

²⁵⁶ Cláusula 2.ª, n.º 3, cláusula 8.ª e Anexo XII do CSP Estado-CP. Oferta mínima dos serviços *Alfa Pendular* nos trajetos: Faro/Porto (7:00 e 16:00 diários); Porto/Faro (5:40 e 14:40 diários); Lisboa/Braga (7:00 diário); Braga/Lisboa (6:01 diário); Lisboa/Guimarães (20:00 domingo a sexta); Guimarães/Lisboa (6:43 domingo a sexta); Lisboa/Porto (8:00 e 17:00 diários; 9:00 segunda a sexta; 12:00 segunda a sábado); e Porto/Lisboa (9:40 segunda a sábado; 11:40 domingo e segunda a sexta; 16:40 diário; 17:40 domingo a sexta).

²⁵⁷ Ponto 5 do Anexo, do [Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007 \(versão consolidada\)](#): (i) “as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor”; (ii) “todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa”; e (iii) “os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público”.

²⁵⁸ [Comunicação da CE “Orientações para a interpretação do Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros”](#), de 26.06.2023, p. 24.

²⁵⁹ *Idem*.

²⁶⁰ Artigo 6.º do [Decreto-Lei n.º 217/2015 \(versão consolidada\)](#).

²⁶¹ Artigo 6.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 217/2015.

²⁶² Artigo 6.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 217/2015.

²⁶³ Artigo 6.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 217/2015.

"[p]ara a exploração dos Serviços [OSP] e dos Serviços Alfa Pendular, a CP tem o direito de utilizar e explorar os bens que integram o estabelecimento da concessão CP"²⁶⁴ e "[a] CP é a única responsável, nos termos legais, pela utilização d[ess]as instalações [...], assim como outras necessárias à prestação dos Serviços [OSP] e dos Serviços Alfa Pendular"²⁶⁵.

173. **No entanto, o CSP Estado-CP não estatui, de forma clara, uma obrigação de contabilidade separada dos serviços prestados com OSP e dos serviços comerciais** (o seu texto cinge-se aos serviços prestados com OSP). **Também não estatui uma obrigação de contabilidade separada quanto aos serviços prestados com OSP, por Eixos de Mobilidade e por Linhas** (o seu clausulado cinge-se a Eixo de Mobilidade). De uma leitura do enunciado da cláusula 17.^a, n.º 3, do CSP Estado-CP resulta apenas a estatuição da obrigação da CP organizar a informação financeira, quanto aos serviços prestados com OSP, *"mantendo uma contabilidade separada para cada Eixo de Mobilidade e para os Serviços [terminologia do contrato para serviços com OSP] não integrados nos mesmos"*²⁶⁶.
174. **O regulador, a AMT, no âmbito do seu parecer prévio vinculativo ao CSP Estado-CP, emitido em 2019, havia já alertado o Estado concedente para a ausência, no CSP, de clausulado que evidenciasse essa contabilidade analítica.** Em particular, a AMT alertou para a necessidade de desagregação da prestação de serviços por Eixos de Mobilidade e por Linhas, separando o serviço público dos serviços comerciais, de forma a dar total cumprimento às regras de cálculo das indemnizações compensatórias²⁶⁷. A AMT identificou que, no modelo financeiro e de gestão operacional da CP, o material circulante fosse identificado por utilização em cada Linha²⁶⁸. A AMT considerou que tal configurava uma medida de transparência²⁶⁹. Ademais, que tal *"informação que é necessária para efetuar o teste [de equilíbrio] económico"*²⁷⁰, considerando que *"[a]penas desta forma se garantirá que o [CSP] não configura, por qualquer razão, o "encerramento artificial do mercado""*²⁷¹. A par da ausência de contabilidade separada, a AMT alertou, em julho de 2024²⁷², que não tem tido acesso à monitorização dos níveis de desempenho operacionais e financeiros da CP, a qual é *"efetuada anualmente pelo IMT e pela IGF"*²⁷³.
175. **Durante a vigência do CSP Estado-CP, recomenda-se que a objetividade e a transparência da contabilidade analítica da CP sejam reforçadas**, em linha com as condições mínimas de prestação de contas e obrigações de informação, definidas a nível da UE²⁷⁴ e a nível nacional²⁷⁵, com vista a prevenir que a compensação pelo serviço público seja utilizada para reforçar a posição concorrencial da CP nas atividades comerciais.
176. **O decisor público deverá equacionar clarificar e especificar as obrigações de informação constantes da cláusula 17.^a, n.º 3 do CSP, exigindo a contabilidade analítica,**

²⁶⁴ Cláusula 10.^a, n.º 4, do CSP Estado-CP.

²⁶⁵ Cláusula 10.^a, n.º 5, do CSP Estado-CP.

²⁶⁶ Cláusula 17.^a, n.º 3, do CSP Estado-CP.

²⁶⁷ AMT (2019), [Parecer n.º 58/AMT/GAJ/DS/DRE/2019](#) (VNCONF), §§ 188, 189 e 313 (1.º).

²⁶⁸ AMT (2019), [Parecer n.º 58/AMT/GAJ/DS/DRE/2019](#) (VNCONF), §§ 313 (2.º).

²⁶⁹ AMT (2019), [Parecer n.º 58/AMT/GAJ/DS/DRE/2019](#) (VNCONF), §§ 191.

²⁷⁰ *Idem*, §§ 193.

²⁷¹ *Idem*, §§ 194.

²⁷² AMT (2024), Relatório "[Ação de supervisão aos sistemas tecnológicos de recolha e tratamento de informação e indicadores de desempenho de empresas de serviço público de transporte de passageiros e infraestruturas](#)", pp. 140-141, e Comunicado "[AMT realiza ação de supervisão aos sistemas de apoio à exploração e indicadores de desempenho do serviço público de transporte de passageiros](#)", de 24.07.2024.

²⁷³ AMT (2024), Relatório "[Ação de Supervisão. Empresas de Serviço Público de Transporte de Passageiros e Infraestruturas](#)", p. 157.

²⁷⁴ Em particular, no Regulamento (UE) n.º 1370/2007, anexo V.

²⁷⁵ Em particular, no Decreto-Lei n.º 217/2015, artigo 6.º.

por Eixos de Mobilidade e por Linhas, de forma que os custos e receitas conexos associados a cada linha sejam imputados aos dois tipos de atividade, na proporção do seu peso no total das prestações de transporte ferroviário de passageiros, fornecidos pela CP (remetendo-se para a Recomendação 4 - III).

177. **Enquanto gestor de infraestrutura, a IP pode limitar o direito de acesso à infraestrutura para a exploração de serviços de transporte de passageiros se o trajeto e/ou o canal horário forem objeto de CSP** e o acesso aos mesmos colocar em causa o equilíbrio económico do contrato (condição a aferir pela AMT)²⁷⁶. Designadamente, nos termos dos procedimentos para a repartição da capacidade da infraestrutura estabelecidos no Decreto-Lei n.º 217/2015²⁷⁷:

- A IP deve *“respeitar, a cada momento, as obrigações constantes [dos CSP], celebrados pelo Estado”*²⁷⁸; e
- Caso uma infraestrutura seja declarada congestionada, a IP deve dar prioridade *“aos serviços sujeitos a OSP e aos serviços com maior importância para a comunidade e de interesse económico geral [(SIEG)]”*²⁷⁹.

178. **Da leitura dos preceitos normativos em destaque resulta não se poder excluir a possibilidade de a IP afetar prioritariamente capacidade da infraestrutura para o cumprimento das obrigações de oferta mínima de serviços comerciais**, relativas a determinados canais horários, estabelecidas no CSP Estado-CP. Tal resulta do facto de as *“obrigações”* constarem de um CSP²⁸⁰, não limitando o enunciado da norma a OSP, e por os serviços em causa serem assumidos como SIEG²⁸¹.

179. **Nesse sentido, não se exclui que as obrigações de oferta mínima dos serviços de longo curso (Alfa Pendular) possam condicionar o acesso à infraestrutura por terceiros**. Essa limitação é particularmente relevante dado o contexto da liberalização do mercado ferroviário, que possibilita a entrada de empresas na exploração de serviços comerciais.

180. **Ao nível do CSP vigente, as obrigações de oferta mínima não devem ser suscetíveis de justificar a atribuição à CP de benefícios ao nível do acesso à infraestrutura apenas por constarem de um CSP**, colocando-a em vantagem face a operadores concorrentes.

181. **O Direito da UE estatui, como regra e princípio geral, que todas as empresas ferroviárias beneficiam do direito de acesso**, em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes, às infraestruturas ferroviárias de todos os Estados-Membros para exploração de serviços de transporte ferroviário de passageiros²⁸². O Direito da UE²⁸³ não advoga a restrição da utilização otimizada das infraestruturas disponíveis para privilegiar serviços comerciais de um operador face a serviços concorrentes.

²⁷⁶ Artigo 11.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 217/2015; [Regulamento da AMT n.º 910/2019](#); artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva n.º 2012/34/UE (Recast); e [Regulamento de Execução \(UE\) n.º 2018/1795](#).

²⁷⁷ Artigos 38.º a 54.º do Decreto-Lei n.º 217/2015.

²⁷⁸ Artigo 39.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 217/2015.

²⁷⁹ Artigo 47.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 217/2015.

²⁸⁰ Note-se que o Decreto-Lei n.º 217/2015 não limita, no enunciado, a OSP, quando refere as *“obrigações constantes [dos CSP], celebrados pelo Estado”* (cf. artigo 39.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 217/2015).

²⁸¹ Decreto-Lei n.º 217/2015 estabelece que, nos casos em que uma infraestrutura seja declarada congestionada, os SIEG são um dos serviços aos quais a IP deve dar prioridade (cf. artigo 47.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 217/2015).

²⁸² Artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva n.º 2012/34/UE (Recast).

²⁸³ Designadamente, os artigos 11.º, 11.º-A 39.º e 47.º da Diretiva n.º 2012/34/UE (Recast).

182. **Esse direito de acesso à infraestrutura apenas pode ser limitado se o seu exercício comprometer o equilíbrio económico do CSP**²⁸⁴, i.e., quando demonstre um *"impacto negativo substancial"*²⁸⁵. Sendo que, no caso dos serviços de transporte de passageiros de alta velocidade, encontra-se expressamente previsto que a entidade reguladora deve *"indica[r] possíveis alterações do serviço para assegurar o cumprimento das condições de concessão do direito de acesso"*²⁸⁶.
183. **Nesse sentido, em sede do atual CSP Estado-CP, deve equacionar-se a revogação das obrigações de oferta mínima de serviços comerciais. Ademais, recomenda-se que, em novos CSP que venham ser celebrados, não sejam incluídas obrigações de oferta mínima de serviços comerciais**, particularmente quando os mesmos sejam classificados de SIEG. Não se antecipam impactos desproporcionais da eventual alteração ao CSP vigente (remetendo-se para a Recomendação 4 - II e Recomendação 5 - VIII).
184. Com vista a melhor responder às preocupações no acesso à infraestrutura, o Capítulo VIII aborda os critérios no acesso à infraestrutura, emitindo recomendações no sentido de eliminar o risco de uma repartição da capacidade da infraestrutura de forma injustificada, não equitativa e discriminatória (remetendo-se para as Recomendação Recomendação 8).

VII.1.2.4. Compensações financeiras previstas no CSP Estado-CP

185. **O CSP Estado-CP prevê que sejam devidas pelo Estado à CP (em caso de défice financeiro) ou pela CP ao Estado (em caso de excedente financeiro) compensações financeiras pelo cumprimento das OSP**²⁸⁷, assim como a metodologia e a fórmula de cálculo das mesmas²⁸⁸.
186. **Segundo uma ação de supervisão da AMT, em 2024, o valor das compensações financeiras pelo cumprimento de OSP atribuídas à CP ultrapassava o respetivo valor previsto no CSP Estado-CP**²⁸⁹. Nesse âmbito, a AMT recomendou que as compensações financeiras tenham uma *"relação direta"* com o cumprimento integral de um qualquer CSP (*in casu*, CSP Estado-CP) e, em particular, dos indicadores operacionais e de qualidade estabelecidos no mesmo²⁹⁰. Tal permitiria que as compensações financeiras constituíssem incentivos efetivos à execução contratual e, desse modo, à prestação de um serviço de qualidade e à sustentabilidade económica, financeira e social do contrato.
187. **Refira-se que foram, entretanto, adotadas medidas de reconciliação e regularização das compensações financeiras atribuídas à CP, pelo cumprimento de OSP no âmbito do CSP Estado-CP, designadamente através da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 124/2026, de 15 de junho**²⁹¹, que determinou, entre outros, (i) a devolução pela CP de 33,8 milhões de euros, relativa à regularização da compensação financeira de 2023, (ii) o indeferimento de um pedido de reequilíbrio relativo a 2022, com correspondente acerto financeiro, (iii) bem como o reforço dos mecanismos de validação pelo IMT e certificação pela

²⁸⁴ Artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva n.º 2012/34/UE (Recast).

²⁸⁵ Regulamento de Execução (UE) n.º 2018/1795, considerando 5.

²⁸⁶ Artigo 11.º-A, n.º 2, da Diretiva n.º 2012/34/UE (Recast).

²⁸⁷ Cláusula 5.ª, n.ºs 1 e 2, do CSP Estado-CP.

²⁸⁸ Anexo V (confidencial) do CSP Estado-CP. A AdC não teve acesso ao Anexo V, classificado confidencial.

²⁸⁹ AMT (2024), Relatório *"Ação de supervisão aos sistemas tecnológicos de recolha e tratamento de informação e indicadores de desempenho de empresas de serviço público de transporte de passageiros e infraestruturas"*, de 15.07.2024, p. 157; e Comunicado *"AMT realiza ação de supervisão aos sistemas de apoio à exploração e indicadores de desempenho do serviço público de transporte de passageiros"*, de 24.07.2024.

²⁹⁰ AMT (2024), Relatório, *cit. supra*, p. 212.

²⁹¹ RCM n.º 124/2026, de 15.06.2026, que altera a RCM n.º 43/2020, de 12.06.2020 (versão consolidada), determinando o valor máximo da compensação financeira a atribuir à CP, pelo cumprimento das OSP, a atribuir em 2026.

IGF previamente ao pagamento de compensações e reposições do equilíbrio financeiro do contrato, relativos a 2024 e 2025.

188. **É crucial que as OSP e as compensações associadas ao seu cumprimento se rejam pelos princípios da transparência e da proporcionalidade, de forma a não potenciarem um encerramento artificial do mercado.** Com efeito, as regras relativas a compensação pelo serviço público definidas no Regulamento (CE) n.º 1370/2007²⁹² visam assegurar a adequada compensação pelo cumprimento das OSP, evitando designadamente uma eventual sobrecompensação, bem como uma falta de compensação.
189. **Nesse sentido, a adequação da metodologia e da fórmula de cálculo das compensações previstas no CSP Estado-CP²⁹³ às regras relativas a compensação pelo serviço público definidas a nível da UE deverá ser reavaliada** (remetendo-se para a Recomendação 4 - IV). Caso a conclusão seja no sentido de não adequação, a alteração do CSP Estado-CP deve ser considerada, com vista a garantir a sua adequação às regras relativas a compensação pelo serviço público definidas a nível da UE²⁹⁴. Em termos gerais, a averiguação de eventuais sobrecompensações deve ser clarificada e corrigida, sendo o caso, devendo reverter para o Estado a parcela de valores eventualmente pagos indevidamente.

VII.1.2.5. Sanções pecuniárias previstas no CSP Estado-CP

190. **O CSP Estado-CP prevê a possibilidade de serem aplicadas sanções pecuniárias por incumprimento contratual²⁹⁵**, designadamente, pelo incumprimento pela CP das OSP ou outras obrigações emergentes do contrato ou determinações no âmbito da lei²⁹⁶, sem prejuízo da possibilidade de resolução do contrato²⁹⁷.
191. **O CSP prevê, em termos genéricos, um conjunto de critérios para a aplicação das sanções pecuniárias.** E.g., prevê um valor mínimo e máximo de sanções a aplicar; que as sanções podem variar em função da gravidade da infração cometida, dos prejuízos e do grau de culpa, porém, sem especificar tais critérios; prevê que, para além de um valor máximo passível de ser aplicado anualmente, pode o contrato ser resolvido uma vez atingido esse valor máximo.
192. **Todavia, o CSP não prevê, em concreto, a correspondência pela aplicação das sanções pecuniárias ao incumprimento de OSP ou outras obrigações específicas;** nem apresenta uma graduação em termos da gravidade do incumprimento (leve, grave ou muito grave); nem quanto ao grau de culpa (negligente ou doloso).
193. **Sem prejuízo de o CSP submeter a CP a fiscalização e a monitorização, designadamente no que respeita à verificação do cumprimento das OSP²⁹⁸, não prevê, em concreto, o seu reflexo causal num mecanismo de incentivos e penalizações,** uma boa prática em sede de contratação pública, promotora de benefícios concorrenciais, para o gestor público, para a concessionária e para os consumidores.

²⁹² Artigo 6.º, n.º 1, e Anexo do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (versão consolidada). As compensações pelo serviço público que preencham as condições estabelecidas pelos tribunais da UE, e.g., no [Acórdão Altmark](#), processo C-280/00, não constituem auxílios estatais e, por conseguinte, não estão sujeitas à obrigação de notificação prévia.

²⁹³ Designadamente, em sede da sua cláusula 5.ª e Anexo V.

²⁹⁴ E.g., em sede de clarificação do artigo 5.º do CSP Estado-CP e Anexo V.

²⁹⁵ Cláusula 22.ª do CSP Estado-CP.

²⁹⁶ Cláusula 22.ª, n.º 1, do CSP Estado-CP.

²⁹⁷ Cláusula 27.ª do CSP Estado-CP.

²⁹⁸ Cláusula 21.º, n.º 5, do CSP Estado-CP.

194. Em 2019, a AMT, no seu parecer prévio vinculativo ao CSP Estado-CP²⁹⁹, recomendou “[o] estabelecimento de uma graduação de incumprimento contratual no contrato e/ou [a] aprovação de um instrumento contratual, regulamentar ou administrativo [...] que [...] identifique todas as obrigações [...] diretamente ligadas a determinada sanção por incumprimento contratual, de acordo com uma graduação de gravidade definida, que permita determinar o respetivo montante pecuniário, sem prejuízo de tal ser fixado num intervalo razoável”. Essa recomendação decorreu da consideração pela AMT de que, “desta forma existirá um reforçado incentivo ao cumprimento contratual, e apenas assim se permitirá uma efetiva aferição e sancionamento de eventuais incumprimentos contratuais e se potenciará um melhor serviço aos passageiros e, do mesmo passo, uma melhor defesa do interesse público”.
195. No mesmo sentido, a AMT³⁰⁰, recomendou, em 2024, que “[a]s sanções pecuniárias por incumprimento contratual [...] reportem-se a todas as obrigações, devendo ser possível graduar o incumprimento por referência à gravidade de cada uma das possíveis infrações, sem amplitudes vastas no que se refere ao valor de multas. [A] aplicação indistinta de sanções a uma multiplicidade de obrigações ou a não existência de critérios ou parâmetros objetivos para calcular e aplicar um montante pecuniário intermédio para uma infração em concreto poderá significar a não aplicação de qualquer sanção”.
196. A aplicação efetiva de um mecanismo de sanções pecuniárias eficazes, proporcionais e dissuasoras no âmbito do CSP Estado-CP é essencial para assegurar a prestação eficiente do serviço ferroviário e para garantir que não são criadas distorções concorrenciais³⁰¹.
197. Como decorrência contratual, em caso de incumprimento reiterado, deverá ser considerada a resolução do contrato e o lançamento de novo(s) procedimento(s) concursal(ais), com vista à promoção de uma concorrência efetiva pelo mercado.
198. Importa, assim, clarificar a cláusula 22.^a do CSP Estado-CP (remetendo-se para a Recomendação 4 - V).

VII.1.3. Política pública de apoio ao custo do bilhete ferroviário

199. No contexto do atual CSP Estado-CP, importa ainda abordar a política pública de apoio ao custo do bilhete ferroviário, conhecida por “Passe Ferroviário Verde”. Esta política foi inicialmente concretizada com o “Passe Ferroviário Nacional”³⁰², vigente desde 1.08.2023, e, desde 21.10.2024, com o “Passe Ferroviário Verde”³⁰³. Este último é mais abrangente que o seu predecessor (que se circunscrevia aos serviços regionais), dando acesso aos serviços regionais, aos serviços inter-regionais, aos serviços urbanos de Coimbra, Lisboa e Porto nos

²⁹⁹ AMT (2019), [Parecer n.º 58/AMT/GAJ/DS/DRE/2019 \(VNCONF\)](#), cit. supra, p. 76.

³⁰⁰ AMT (2024), Relatório “[Ação de supervisão \(...\)](#)”, cit. supra, p. 210.

³⁰¹ E.g., AdC (2018), “[Estudo sobre a Concorrência no Setor Portuário](#)”, onde a AdC destaca a relevância da existência de um mecanismo credível de bonificações e penalizações em função do desempenho do concessionário, que permitam concretizar as metas e objetivos contratuais (em resultado de um processo concorrencial), p. 48 e segs., princípio aplicável de forma análogo ao setor do transporte ferroviário; European Conference of Ministers of Transport (ECMT) (2007), “[Competitive Tendering of Rail Services](#)”, OCDE publishing, p. 56 (“There must be viable sanctions for non-compliance. Performance regimes (carrot-and-stick bonuses and penalties for delivery/non-delivery) encourage compliance (...). Ultimately, it must be practical to revoke the contract for persistent non-compliance.”)

³⁰² [Lei n.º 24-D/2022 \(versão consolidada\)](#), de 30.12.2022, artigo 170.º, n.º 1; e preâmbulo do [Decreto-Lei n.º 73/2024](#), de 18.10.2024.

³⁰³ [Decreto-Lei n.º 73/2024](#), artigo 8.º.

troços não abrangidos por passe intermodal metropolitano e aos serviços intercity (2.^a e sujeitos a reserva)³⁰⁴. Tem um preço de 20 € por 30 dias consecutivos³⁰⁵.

200. **O quadro legal aplicável ao “Passe Ferroviário Verde” cinge o seu objeto ao transporte público de passageiros disponibilizado pela CP**³⁰⁶. Nesse âmbito, o quadro legal enquadra o passe ferroviário no CSP Estado-CP, ao prever (i) o financiamento do passe ferroviário através de compensação no âmbito do CSP³⁰⁷; e (ii) a necessidade de alteração do CSP, no sentido ajustar as OSP à criação do passe ferroviário³⁰⁸.
201. **Não obstante, na presente data, os serviços em causa apenas serem oferecidos pela CP, tal identificação expressa no quadro legal à CP pode ter impactos concorrenciais negativos, designadamente no contexto da atribuição de novos CSP.** A continuidade da medida cingida à CP pode desincentivar, de forma significativa, o interesse de potenciais empresas em participar nos procedimentos concursais para atribuição de novos CSP, com impacto negativo na promoção da concorrência *pelo* mercado.
202. **Recomenda-se a alteração do quadro legal, designadamente, em sede do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 73/2024, no sentido de a medida ser neutra do ponto de vista concorrencial** e, como tal, aplicável a qualquer operador que explore ou venha a explorar qualquer serviço e/ou trajeto incluído no “Passe Ferroviário Verde” (remetendo-se para a Recomendação 5 - II).
203. **Adicionalmente, durante a vigência do CSP Estado-CP, pode existir interesse de operadores em concorrer com a CP, com serviços comerciais, em canais horários de serviços e/ou trajetos sujeitos a OSP**, e.g., serviços de longo curso *Intercidades*, como serviços passíveis de serem comercialmente atrativos para o mercado.
204. **Nesse contexto, torna-se relevante aferir o custo real de cada serviço e/ou trajeto incluído no “Passe Ferroviário Verde”,** que resultará da soma do valor subsidiado pelo Estado através do passe ferroviário e do valor pago pelo Estado a título de compensações no âmbito do CSP Estado-CP. De facto, o cálculo do custo real permitirá, designadamente: à AMT, considerar este valor para efeitos do teste de equilíbrio económico a realizar no âmbito do CSP Estado-CP; e ao Estado, para fundamentar as compensações efetivamente devidas à CP no âmbito do CSP Estado-CP, evitando tanto sobrecompensações como faltas de compensação. Considera-se, assim, relevante, promover, junto do decisor público, este cálculo (remetendo-se para a Recomendação 4 - VI).
205. Note-se que, em futuros novos CSP, esta preocupação mantém-se premente, relevando sensibilizar o decisor público para que as compensações pagas pelo Estado devem ser devidamente fundamentadas, evitando tanto sobrecompensações como subcompensações.

VII.1.4. Recomendações da AdC

206. Em face do exposto, colocam-se, à consideração do Governo, dois conjuntos de **Recomendações da AdC**, um primeiro, para implementação durante a vigência do CSP Estado-CP (até 27.11.2029, ou, em face da anunciada intenção de prorrogação, pelo Governo, até 27.11.2034), e um segundo, para implementação finda a duração do CSP Estado-CP (em 27.11.2029, ou, em face da anunciada intenção de prorrogação, em 27.11.2034).

³⁰⁴ [Decreto-Lei n.º 73/2024](#), artigo 2.º, n.º 1; e [Resolução do Conselho de Ministros \(RCM\) n.º 134-C/2024](#), de 11.10.2024, n.º 1, alínea b).

³⁰⁵ [Página da Internet da CP](#), consultada em 01.07.2025.

³⁰⁶ [Decreto-Lei n.º 73/2024](#), artigo 1.º.

³⁰⁷ [Decreto-Lei n.º 73/2024](#), artigo 5.º; e [RCM n.º 134-C/2024](#), n.º 1, alínea b), e n.º 5.

³⁰⁸ [RCM n.º 134-C/2024](#), n.º 6.

Recomendação 4 | ao Governo | Recomendações ao CSP Estado-CP (2019-2029/2034) durante a sua vigência

Com vista a contribuir para a liberalização do transporte ferroviário de passageiros, emitem-se um conjunto de **recomendações ao Governo** que podem ser implementadas desde já, durante a vigência do CSP Estado-CP. Estas recomendações não consubstanciam alterações substanciais ao atual CSP Estado-CP.

I. Avaliação fundamentada da suscetibilidade da prorrogação da duração de 10 anos do CSP Estado-CP (2019-2029), que pode ir até mais 5 anos (i.e., até 27.11.2034), num total de 15 anos, em face da anunciada intenção de prorrogação, pelo Governo. Para efeitos dessa avaliação:

- a. **A prorrogação deve ser limitada ao período de tempo estritamente adequado, necessário, e proporcional para amortizar os investimentos** associados e efetivamente suportados pela CP (capital próprio e ou capital de terceiros, constitutivo do seu passivo total), a par da remuneração do capital investido, de forma a não adiar mais a abertura do processo à concorrência *pelo* mercado.
- b. **Não devem ser considerados como adequados, necessários e proporcionais os investimentos para a aquisição de material circulante projetados e ou efetuados, suportados por financiamento público**, nacional e europeu, e não efetivamente suportados pela CP.

II. Revogação das obrigações de oferta mínima de longo curso Alfa Pendular, enquanto obrigações relativas à oferta de serviços comerciais, constantes da cláusula 8.^a e Anexo XII do CSP Estado-CP, de forma a eliminar o risco de repartição da capacidade da infraestrutura congestionada de forma injustificada, não equitativa e discriminatória.

Para efeitos de implementação: caso as alterações legislativas propostas aos artigos 39.º, n.º 2 e 47.º, n.º 5, do Decreto-Lei n.º 217/2015 sejam implementadas, *cf.* Recomendação 7, afigura-se desnecessária a sua implementação com relação ao clausulado do CSP.

III. Em linha com as condições mínimas de prestação de contas e obrigações de informação, definidas a nível da UE (em particular, no Regulamento (UE) n.º 1370/2007, anexo V) **e a nível nacional** (em particular, no Decreto-Lei n.º 217/2015, artigo 6.º):

- a. **Clarificar e especificar as obrigações de informação constantes da cláusula 17.^a, n.º 3 do CSP, exigindo a contabilidade analítica, por Eixo de Mobilidade e por Linha**, de forma que os custos e receitas conexos associados a cada linha sejam imputados aos dois tipos de atividade, na proporção do seu peso no total das prestações de transporte ferroviário de passageiros, fornecidos pela CP; e
- b. **Imputar os custos e rendimentos aos dois tipos de atividade, quando o serviço público e o serviço comercial compartilhem ativos** (e.g., material circulante) ou serviços conexos (e.g., escritórios, pessoal, estações, instalações de serviço), na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte ferroviário de passageiros, fornecidos pela CP.

IV. Reavaliação da adequação da metodologia e da fórmula de cálculo das compensações financeiras previstas no CSP Estado-CP, face às regras relativas a compensação financeira pelas OSP, tal como definidas a nível da UE (em particular, no artigo 6.º, n.º 1 e Anexo, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007).

Em particular, **avaliar se será necessário proceder à clarificação e/ou alteração de normas do CSP, designadamente, em sede do seu artigo 5.º e Anexo V³⁰⁹**, no sentido de assegurar que as compensações financeiras associadas ao cumprimento das OSP têm uma relação direta com as OSP e se rejam pelos princípios da igualdade, da transparência e da proporcionalidade.

V. Reforço da aplicação efetiva de um mecanismo de sanções pecuniárias eficazes, proporcionais e dissuasoras no âmbito do CSP Estado-CP, essencial para assegurar a prestação eficiente do serviço público ferroviário. Nesse contexto, importa equacionar clarificar e especificar, em sede da cláusula 22.ª do CSP, o nexos causal pela aplicação das sanções pecuniárias ao incumprimento de OSP ou outras obrigações específicas; à sua graduação em termos da gravidade do incumprimento (leve, grave ou muito grave); e quanto ao grau de culpa (negligente ou doloso).

VI. Promoção do cálculo do custo real de cada serviço e/ou trajeto incluído no “Passe Ferroviário Verde”, permitindo à AMT considerar este valor para efeitos do teste de equilíbrio económico a realizar no âmbito do CSP Estado-CP; e ao Estado, fundamentar as compensações efetivamente devidas à CP no âmbito do CSP Estado-CP, evitando tanto sobrecompensações como faltas de compensação.

Recomendação 5 | ao Governo** | **Recomendações finda a duração do CSP Estado-CP (2019-2029/2034) em face da nova oportunidade de contratualização do serviço público e do contexto da liberalização do acesso ao mercado

I. (Re)avaliação da adequação, necessidade e proporcionalidade da classificação de cada um dos serviços englobados no vigente CSP Estado-CP (serviços urbanos/suburbanos; serviços regionais; e serviços de longo curso *Intercidades*), no sentido de confirmar ou infirmar da sua classificação como serviços não comercialmente atrativos para o mercado. Nesse sentido, importa:

- a. **Equacionar efetuar um estudo ou um relatório**, por entidade(s) independente(s), com vista a dotar o decisor público da informação relevante para a preparação do desenho dos procedimentos concursais de novos CSP; e
- b. **Identificar os serviços, itinerários, eixos de mobilidades e/ou áreas geográficas cuja exploração exige a definição de OSP**, que não devem exceder as indispensáveis à exploração do serviço, devendo esses serviços e/ou trajetos ser submetidos à concorrência *pelo* mercado e os restantes serviços/trajetos ser submetidos à concorrência *no* mercado.

II. Alteração do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 73/2024, que criou o *Passe Ferroviário Verde*, no sentido de tornar a medida neutra do ponto de vista concorrencial. Em particular, a medida não deve identificar uma determinada empresa, devendo ser aplicável, de forma equitativa, transparente e não discriminatória, em sede de adjudicação de novos CSP com OSP, a qualquer operador, que não apenas a CP.

III. Promoção de concursos públicos internacionais para atribuição de novos CSP sujeitos a OSP, previamente ao termo do CSP Estado-CP (27.11.2029/27.11.2034), e com a

³⁰⁹ O Anexo V do CSP Estado-CP é confidencial, não tendo a AdC tido acesso ao mesmo.

antecedência necessária, de forma a não adiar mais a abertura do processo à concorrência pelo mercado.

No desenho dos procedimentos concursais para atribuição de novo(s) CSP:

IV. Avaliação da adequabilidade e da necessidade de divisão em lotes, no sentido de promover a participação de mais operadores nos procedimentos. Nessa avaliação importa avaliar da pertinência de:

- a. **Privilegiar a separação dos CSP em diferentes serviços, itinerários, eixos de mobilidade e/ou por região geográfica.** Tal poderá ser particularmente relevante nos serviços com maior circulação. Essa divisão de lotes deverá ser informada pela (re)avaliação da globalidade dos serviços, itinerários e/ou eixos de mobilidade, atualmente englobados como serviço público no CSP Estado-CP, no sentido de aferir da sua exposição à concorrência e (des)necessidade de contratualização como serviço público (Recomendação 5 - I);
- b. **Assegurar que o número expectável de participantes será superior ao número de lotes,** mitigando os riscos de conluio no procedimento;
- c. **Considerar a pertinência de introdução de limites à adjudicação de todos os lotes,** no caso em que seja benéfico prevenir a adjudicação a uma única empresa, em linha com o artigo 5.º, n.º 6-A, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007.

V. Avaliação da adequabilidade e da necessidade de medidas de acesso a material circulante no âmbito dos CSP. Para promover procedimentos participados, será relevante valorar os resultados da implementação da Recomendação 15 que visa que o Estado concedente, em sede de preparação dos próximos procedimentos concursais, para a adjudicação de novos CSP, inclua, nas peças dos procedimentos, medidas que garantam um acesso eficaz e não discriminatório ao material circulante necessário por terceiros, que não o operador histórico, conferido pelo concedente, para uso em rotas sujeitas a OSP.

VI. Avaliação da adequabilidade e da necessidade de medidas de acesso efetivo e não discriminatório a instalações de serviço e aos serviços nelas disponibilizados no âmbito dos CSP. Para promover procedimentos participados, não apenas pelo operador interno, mas igualmente por operadores não detentores de instalações de serviço, por exemplo, de manutenção ferroviária, na análise da adequabilidade e necessidade da adoção de tais medidas, será relevante, designadamente:

- a. Como ponto prévio, valorar, para efeitos da tomada de decisão, que a adoção de medidas no âmbito de CSP com rotas sujeitas a OSP, será complementar e **sem prejuízo do direito de acesso efetivo, equitativo e não discriminatório a estes inputs, por via do quadro legal e regulatório vigente** (Capítulo XI).
- b. **Subsidiariamente, equacionar a inclusão de tipologias de instalações de serviço e serviços nelas disponibilizados, pelo concedente, para uso dos concessionários,** no âmbito de novos CSP com rotas sujeitas a OSP.

VII. Considerar medidas de acesso a recursos humanos especializados, no âmbito dos CSP, quando a continuidade dos contratos de trabalho não resulte da aplicação do regime de transmissão de unidade económica, tal como previsto no artigo 285.º do Código do Trabalho, tendo em consideração o disposto nos artigos 1.º e 3.º da Diretiva n.º 2001/23/CE e no artigo 4.º, n.ºs 4-A e 4-B, 5 e 6 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, e tal se

afigure necessário para promover a participação nos procedimentos concursais (Recomendação 17).

VIII. Não determinar obrigações de oferta mínima associadas a serviços comerciais, em novos CSP com OSP, de forma a eliminar riscos concorrenciais desnecessários. Visa-se eliminar os riscos concorrenciais identificados, designadamente, em sede de acesso à infraestrutura (Recomendação 4 - II e Recomendação 7; em sede de objetividade e transparência da contabilidade analítica (Recomendação 4 - III); e em sede de cálculo das compensações financeiras (Recomendação 4 - IV).

VII.2. CONTRATO DE CONCESSÃO ESTADO-FERTAGUS DE 1999 E RESPECTIVAS RENEGOCIAÇÕES (1999-2031)

VII.2.1. Duração do Contrato de Concessão Estado-Fertagus

207. Em 1998, a Fertagus venceu o concurso público internacional para adjudicação, em regime de subconcessão, da exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul da Região de Lisboa (Roma-Areeiro), com extensão a Setúbal (“Concessão Fertagus”)³¹⁰.
208. **O Contrato de Concessão Estado-Fertagus foi celebrado em 22 de junho de 1999^{311,312} e a sua duração inicial era de 30 anos** (à data, prorrogável por até 15 anos).
209. **A duração do contrato foi objeto de quatro alterações, em resultado das quais o contrato vigorará (no total) cerca de 32 anos, até 31.03.2031:**
- (i) Em 13.04.2005³¹³, tendo a vigência do contrato sido encurtada para 31.12.2010;
 - (ii) Em 28.12.2010³¹⁴, tendo a vigência do contrato sido alargada até 31.12.2019;
 - (iii) Em 18.12.2019³¹⁵, tendo a vigência do contrato sido alargada até 30.09.2024; e
 - (iv) Em 24.09.2024³¹⁶, tendo a vigência do contrato sido alargada até 31.03.2031.
210. **As alterações da duração do Contrato de Concessão Estado-Fertagus foram enquadradas em revisões mais abrangentes das Bases do Contrato**, que também abarcaram, designadamente, a forma de financiamento do serviço público e o acesso a material circulante. A título exemplificativo:
- (i) Em 2005, os pagamentos à Fertagus passaram a ser calculados através de um sistema de pagamentos fixos, que substituiu um sistema de bandas de tráfego³¹⁷; tendo sido

³¹⁰ [Portaria n.º 565-A/97](#), de 28.07.1997, que regulou o procedimento do concurso público internacional; e [Despacho Conjunto n.º 731/98](#), de 19.10.1998, através do qual foi decidido que o adjudicatário do concurso público internacional, no qual participaram três concorrentes, seria a Fertagus.

³¹¹ [Versão consolidada das Bases da Concessão Fertagus](#) (2024), i.e., Decreto-Lei n.º 78/2005 (que alterou as Bases da Concessão Fertagus de 1999), com as alterações dos Decretos-Lei [n.º 138-B/2010](#), [n.º 174-A/2019](#) e [n.º 57-C/2024](#). O contrato, celebrado em 22.06.1999, terminará em 31.03.2031.

³¹² Tribunal de Contas (2015), [Relatório do Tribunal de Contas n.º 11/2015 - 2.ª Secção, intitulado “Auditoria às PPP Ferroviárias”](#), aprovado em 28.05.2015.

³¹³ Base III, aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 78/2005](#), de 13.04.2005.

³¹⁴ Artigo 1.º do [Decreto-Lei n.º 138-B/2010](#), de 28.12.2010.

³¹⁵ Artigo 2.º do [Decreto-Lei n.º 174-A/2019](#), de 18.12.2019.

³¹⁶ Artigo 2.º do [Decreto-Lei n.º 57-C/2024](#), de 24.09.2024.

³¹⁷ Caso a procura verificada fosse inferior à procura prevista, caberia ao Estado suportar os eventuais encargos decorrentes do desenvolvimento da atividade, suportando o risco de procura da concessão.

introduzida a partilha de receitas de bilheteira com o concedente³¹⁸, o que conduziu à inexistência de encargos para o Estado a partir de 2011;

- (ii) Em 2006, o Estado, através de uma sociedade instrumental³¹⁹, comprou o material circulante à Fertagus e, de seguida, alugou-lho, em contrapartida do pagamento de uma renda que garantisse a recuperação e a remuneração do investimento e a manutenção do material, que seria prestada, mediante uma determinada remuneração, pela Fertagus³²⁰;
- (iii) Em 2010, o Estado passou a poder, mediante a verificação de determinadas condições, denunciar o contrato sem pagamento de qualquer contrapartida e, caso tal denúncia não ocorresse, passou a ter direito a receber uma contrapartida financeira; o modelo de partilha de receitas de bilheteira com o concedente foi alterado; as compensações a atribuir à Fertagus foram eliminadas; e as regras aplicáveis ao tarifário a praticar pela Fertagus foram alteradas³²¹;
- (iv) Em 2019, o equilíbrio económico-financeiro da concessão foi reposto³²² e um sistema tarifário da área metropolitana de Lisboa³²³ foi acomodado. A AMT determinou³²⁴ ser *“estuda[do] e analisa[do], [...] em 2020, as vantagens e desvantagens de uma futura submissão à concorrência d[o] serviço, podendo inclusive comparar-se os custos e os benefícios de tal acontecer decorridos 2/3 do prazo adicional ou no seu termo, ou seja, [...] de iniciar um novo Contrato de serviço público dentro de cerca de 3 ou 5 anos”*; e
- (v) Em 2024, o equilíbrio económico-financeiro da concessão foi novamente reposto³²⁵, notando-se que essa reposição apenas podia ser realizada através da prorrogação da vigência do contrato, nos termos do Decreto-Lei n.º 19-A/2020³²⁶. A AMT alertou para a necessidade *“de existir um acompanhamento contratual com grande rigor”* de forma a *“mitigar ou evitar os riscos associados à execução contratual, de forma a evitar que, mais uma vez, se venha, eventualmente, a invocar a necessidade de nova prorrogação contratual”* e recomendou *“preparar, de forma atempada, a fundamentação e o processo tendente à submissão à concorrência da exploração destes serviços de transporte de passageiros, tal como recomendado em 2019”*³²⁷.

211. Nos termos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, na medida em que o Contrato de Concessão Estado-Fertagus foi celebrado previamente a 26.07.2000 (ainda em 1999), e

³¹⁸ Tribunal de Contas (2015), [Relatório do Tribunal de Contas n.º 11/2015 - 2.ª Secção, intitulado “Auditoria às PPP Ferroviárias”](#), aprovado em 28.05.2015, § 31.

³¹⁹ [Página](#) da SAGESECUR - Sociedade de Estudos, Desenvolvimento e Participação em Projetos de Investimento em Valores Mobiliários, S.A., empresa da PARPÚBLICA – Participações Públicas, SGPS, S.A..

³²⁰ Tribunal de Contas (2015), [Relatório do Tribunal de Contas n.º 11/2015 - 2.ª Secção, intitulado “Auditoria às PPP Ferroviárias”](#), aprovado em 28.05.2015, §§ 85 e 86.

³²¹ [Decreto-Lei n.º 138-B/2010](#), de 28.12.2010.

³²² Preâmbulo do [Decreto-Lei n.º 174-A/2019](#), de 18.12.2019. Em sequência do aumento extraordinário da tarifa de utilização da infraestrutura ferroviária, verificado em dezembro de 2011, e de o IMT não ter autorizado a Fertagus a compensar o efeito gerado por essa circunstância através de aumento das tarifas.

³²³ Regulamento n.º 278-A/2019, de 19.03.2019, aprovado pela Área Metropolitana de Lisboa.

³²⁴ [Parecer da AMT n.º 61/2019 \(versão não confidencial\)](#), relativo à alteração ao Contrato de Concessão Estado-Fertagus, de 10.12.2019, p. 46.

³²⁵ Preâmbulo do [Decreto-Lei n.º 57-C/2024](#), de 24.09.2024. Na sequência da suspensão temporária dos pagamentos relativos ao procedimento de acerto associado à eventual diferença entre os valores reais de um conjunto de variáveis financeiras e os respetivos valores constantes do modelo financeiro (previsto na Cláusula 8.ª-A do Contrato de Concessão Estado-Fertagus) no que respeita a 2020 e 2021.

³²⁶ [Decreto-Lei n.º 19-A/2020](#), de 30.04.2020, artigo 3.º, n.º 2 (por força do artigo 2.º, n.º 1, alínea s), e do artigo 5.º, n.º 2, do [Decreto-Lei n.º 66-A/2022](#), de 30.09.2022).

³²⁷ [Parecer da AMT n.º 50/2024 \(versão não confidencial\)](#), relativo ao reequilíbrio financeiro do Contrato de Concessão Estado-Fertagus, de 22.08.2024, p. 24.

com base num concurso público internacional, a sua duração pode manter-se em vigor até ao termo da sua duração (incluindo prorrogações), obviando ao princípio-regra em termos de duração dos CSP deste normativo europeu (cujo regime-regra, recorde-se, pode ser de até 10 anos, com a possibilidade de prorrogação de até cinco anos)³²⁸.

212. Sem prejuízo das especificidades jurídicas relacionadas com a data da celebração do Contrato de Concessão Estado-Fertagus, releva notar que, no âmbito dos procedimentos de contratação pública, envolvendo a atribuição de direitos exclusivos, **a AdC tem defendido, em diversos sectores em matéria de duração, que deve ser garantida a exposição do serviço público à concorrência com regularidade**³²⁹. Em particular, a duração de um contrato de concessão não deve ultrapassar o prazo durante o qual o concessionário pode razoavelmente esperar recuperar os investimentos realizados para a exploração dos serviços, a par da remuneração do capital investido, tomando em consideração os investimentos necessários para atingir os objetivos contratuais³³⁰. E, ainda, que uma concessão deve ser objeto de um (novo) concurso público, em detrimento da sua renovação, após o final da vigência do respetivo contrato.
213. De facto, quanto maior for a duração do contrato, maior é o risco de desfasamento entre as condições contratuais e a realidade do mercado, uma vez que maior é o retardamento da adaptação dos parâmetros de exploração do serviço à evolução do mercado.
214. **Como tal, a duração do Contrato de Concessão Estado-Fertagus não deve continuar a ser prorrogada.** No termo da sua 4.^a prorrogação, em 31.03.2031, deverá aproveitar-se essa oportunidade para se privilegiar o lançamento de novos procedimentos concursais, em detrimento de nova renegociação (Recomendação 6 - I). Naturalmente, não se pode excluir que a ocorrência de um facto excecional e superveniente possa fundamentar nova eventual prorrogação, nos termos legais.

VII.2.2. Serviços incluídos no Contrato de Concessão Estado-Fertagus

215. **Desde 1999, com a atribuição do Contrato de Concessão Estado-Fertagus, para a exploração do serviço de transporte ferroviário suburbano de passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul da Região de Lisboa (Roma-Areeiro), com extensão a Setúbal, a Fertagus serve 14 estações ferroviárias, numa extensão de linha com cerca de 54 km**³³¹: (i) 10 estações na margem sul: Setúbal, Palmela, Venda do Alcaide, Pinhal Novo, Penalva, Coina, Fogueteiro, Foros de Amora, Corroios e Pragal; e (ii) quatro estações na margem norte: Campolide, Sete Rios, Entrecampos e Roma-Areeiro. Apesar de previsto, por acordo entre o concedente e o concessionário, poder ser alterado o ponto extremo do serviço concessionado, estendendo-se a concessão, na margem norte, até à Gare do Oriente, e/ou, na margem sul, até Praias do Sado, tal não veio a suceder³³².
216. **Com o objetivo de preparar o próximo momento de contratualização do serviço público, importa reavaliar da adequação, necessidade e proporcionalidade da classificação do serviço de transporte ferroviário de passageiros englobados no vigente Eixo Ferroviário Norte-Sul** no sentido de confirmar ou infirmar da sua classificação como serviços não comercialmente atrativos para o mercado. Em resultado dessa avaliação,

³²⁸ Artigo 8.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 (versão consolidada).

³²⁹ NdR 225.

³³⁰ Cf. previsto no n.º 2 do artigo 18.º da Diretiva n.º 2014/23/UE.

³³¹ [Página da Internet da Fertagus.](#)

³³² Base I (2), revistas do Contrato de Concessão Estado-Fertagus, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 78/2005, de 13.04.2005 (versão consolidada).

deverão esses serviços ser submetidos à concorrência *pelo* mercado ou ser submetidos à concorrência *no* mercado (remetendo-se para a Recomendação 6 - II).

217. **Ao objeto principal do Contrato de Concessão Estado-Fertagus acresce, acessoriamente, a concessão da exploração das estações, das interfaces, dos silos e dos parques de estacionamento das estações do Pragal, de Corroios, dos Foros de Amora, do Fogueteiro, de Coima e de Penalva, assim como das áreas comerciais dessas estações e interfaces**³³³.
218. **A este respeito, veja-se que a oferta retalhista do serviço de transporte ferroviário é substancialmente distinta da oferta retalhista das infraestruturas em questão.** Como tal, um procedimento de atribuição de OSP e de direitos exclusivos que inclua, necessariamente, os dois serviços (principal e acessórios constantes do vigente Contrato de Concessão Estado-Fertagus) excluirá os agentes que não estejam aptos a disponibilizar ambos os serviços.
219. **Este modelo resulta na atribuição de direitos exclusivos, por parte de uma única empresa, na exploração das infraestruturas em questão, limitando, assim, a entrada de agentes de mercado na atividade de exploração dessas infraestruturas,** em prejuízo das condições de concorrência e, consequentemente, dos consumidores.
220. O resultado da (re)avaliação da classificação do serviço englobado no vigente Eixo Ferroviário Norte-Sul será determinante para a solução a preconizar quanto ao modelo de exploração dessas infraestruturas.
221. **Mantendo-se a classificação do serviço de transporte ferroviário de passageiros como serviço público, é crucial promover, de forma autónoma, a concorrência pelo mercado na exploração dessas infraestruturas,** e a escolha das entidades gestoras regida por mecanismos de mercado competitivos, abertos, transparentes e não discriminatórios (remetendo-se para a Recomendação 6 - III).

VII.2.3. Recomendações finda a duração do Contrato de Concessão Estado-Fertagus

222. Em face do exposto, colocam-se à consideração do Governo, um conjunto de **Recomendações da AdC**, para implementação finda a duração do Contrato de Concessão Estado-Fertagus (em 31.03.2031), em face da nova oportunidade de contratualização do serviço público.

Recomendação 6 | ao Governo | *Recomendações finda a duração do Contrato de Concessão Estado-Fertagus (1999-2031) em face da nova oportunidade de contratualização do serviço público e do contexto da liberalização do acesso ao mercado*

- I. No termo da sua 4.ª prorrogação (31.03.2031), não deverá ser novamente prorrogada a duração do Contrato de Concessão Estado-Fertagus,** o qual vigorará (no total) por cerca de 32 anos. Deverá aproveitar-se a oportunidade para se privilegiar o lançamento de novos procedimentos concursais, em detrimento de nova renegociação, não adiando o processo à concorrência *pelo* mercado.
- II. (Re)avaliar a adequação, necessidade e proporcionalidade da classificação dos serviços de transporte ferroviário de passageiros englobados no vigente Contrato de**

³³³ Bases, em particular Base II (1), revistas do Contrato de Concessão Estado-Fertagus, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 78/2005, de 13.04.2005 (versão consolidada).

Concessão Estado-Fertagus [Eixo Ferroviário Norte-Sul da Região de Lisboa (Roma-Areeiro) com extensão a Setúbal], no sentido de confirmar ou infirmar da sua classificação como serviços não comercialmente atrativos para o mercado. Em resultado dessa (re)avaliação, deverão esses serviços ser submetidos à concorrência *pelo* mercado ou ser submetidos à concorrência *no* mercado.

Para esse exercício de (re)avaliação, será relevante, designadamente, **equacionar efetuar um estudo ou um relatório**, por entidade(s) independente(s), com vista a dotar o decisor público da informação relevante para a preparação do desenho dos procedimentos concursais de novos CSP.

III. A contratualização de serviços acessórios ao objeto principal de novo CSP (que inclua a concessão da exploração das estações, interfaces, silos e parques de estacionamento, e.g., das estações do Pragal, de Corroios, dos Foros de Amora, do Fogueteiro, de Coima e de Penalva e, ainda, das áreas comerciais dessas estações e interfaces), **deve ser regida de forma autónoma, e a seleção das entidades gestoras, deve ser regida por mecanismos de concorrência competitivos, abertos, transparentes e não discriminatórios.**

VII.3. BOAS PRÁTICAS DE PROMOÇÃO DA CONCORRÊNCIA NA CELEBRAÇÃO DE FUTUROS CONTRATOS DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS

223. A AdC tem vindo a defender, de forma transversal, aos vários setores da economia, a adoção de um conjunto de boas práticas de promoção da concorrência, em sede de contratação pública³³⁴. Tendo por base essa experiência e as recomendações *supra* tecidas, sumaria-se um conjunto de boas práticas específicas para o setor ferroviário no sentido de promover a concorrência *pelo* mercado, em benefício dos consumidores, e do Estado.

Boas práticas de promoção da concorrência na celebração de futuros contratos de serviço público de transporte ferroviário de passageiros

- **Privilegiar a licitação concorrencial** como o regime-regra para a adjudicação de CSP, mediante concurso público internacional, em detrimento de prorrogações.
- **Limitar a duração de CSP** para o transporte ferroviário de passageiros **à duração mínima estritamente necessária para a recuperação dos investimentos** feitos e obtenção de uma remuneração do capital investido em condições de exploração normais, tendo em conta os objetivos contratuais para a prestação do serviço público em causa. Essa duração não pode ser superior a 10 anos.
- **Definir a natureza e a extensão das OSP no CSP, assegurando que as mesmas não excedem as indispensáveis** à exploração do serviço público.
- **Definir a natureza e a extensão dos eventuais direitos exclusivos sem inviabilizar a exploração concorrencial de serviços** comercialmente viáveis.
- **Garantir o acesso a toda a informação relevante** e necessária para preparação das propostas a todos os potenciais participantes nos procedimentos, de forma a mitigar a assimetria de informação.

³³⁴ NdR 225.

- **Avaliar a adequabilidade e a necessidade de divisão em lotes**, caso tal promova a participação de mais empresas no concurso, mitigando os riscos da adjudicação por lotes.
- **Avaliar a adequabilidade e a necessidade de medidas de acesso a material circulante** no âmbito do CSP, com vista a promover mais participantes nos procedimentos concursais.
- **Avaliar a adequabilidade e a necessidade de medidas de acesso a instalações de serviço** e aos serviços nelas disponibilizados no âmbito do CSP, com vista a promover mais participantes nos procedimentos concursais.
- **Avaliar a adequabilidade e a necessidade de medidas de acesso a recursos humanos** especializados no âmbito do CSP, com vista a promover mais participantes nos procedimentos concursais.
- **Determinar a metodologia e fórmula das compensações de forma a terem uma relação direta com o cumprimento das OSP em CSP**, regidas pelos princípios da transparência e da proporcionalidade, e de acordo com uma contabilidade analítica, de forma a mitigar o risco de encerramento artificial do mercado e evitar subvenções cruzadas.
- **Introduzir, no CSP, um mecanismo com indicadores de desempenho e respetivos incentivos e penalizações**, claros e objetivos, e com um nexo causal com o cumprimento das OSP no CSP, ao nível da qualidade do serviço, assim como de monitorização do desempenho.

VIII. ACESSO À INFRAESTRUTURA E REPARTIÇÃO DA CAPACIDADE

224. **Qualquer empresa ferroviária estabelecida num Estado Membro da UE tem direito a aceder à infraestrutura ferroviária nacional em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes** para exploração de qualquer tipo de serviço de transporte ferroviário de mercadorias ou de passageiros³³⁵.
225. **As condições aplicáveis devem constar de um Diretório da Rede, um documento que contém toda a informação relevante para viabilizar pedidos de capacidade de infraestrutura por parte de empresas ferroviárias.** Em particular, este documento inclui informação anual e pormenorizada das regras gerais, dos prazos, dos procedimentos e dos critérios relativos aos regimes de tarifação e de repartição da capacidade.
226. **A AMT pode limitar o direito de acesso à infraestrutura ferroviária nacional** para exploração de novos serviços de transporte ferroviário de passageiros, entre um determinado local de partida e um determinado local de destino³³⁶, se os mesmos forem objeto de um ou vários contratos de serviço público. A limitação pode ser ainda aplicada caso o exercício desse direito comprometer o equilíbrio económico de tais contratos, conforme aferido pela realização de um teste de equilíbrio económico.

³³⁵ Em Portugal, o acesso à infraestrutura encontra-se regulado pelo disposto no Decreto-Lei n.º 217/2015, na sua redação atual, e pelo Regulamento (UE) 2026/1184. Os princípios e procedimentos de fixação e cobrança das taxas de utilização da infraestrutura ferroviária e de repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária constam do Capítulo IV do mencionado Decreto-Lei (art.ºs os 26.º a 66.º). No caso dos corredores internacionais de mercadorias, a repartição da capacidade obedece, até 2030, ao Regulamento (UE) n.º 913/2010, cuja aplicação se circunscreve às infraestruturas ferroviárias incluídas em corredores de transporte de mercadorias, incluído o Corredor Atlântico, o único que inclui segmentos da RFN.

³³⁶ Artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 217/2015.

227. **O acesso à infraestrutura é seguido de um processo de repartição da capacidade da mesma, no qual o gestor de infraestrutura atribui a cada candidato um conjunto de canais horários, mediante pedido formulado por este candidato.**
228. **O gestor da infraestrutura não pode negar canais horários a operadores que se apresentem à exploração dos serviços ferroviários, salvo se a capacidade se encontrar congestionada e com exceção dos troços nos quais a AMT tenha decidido limitar o acesso em função do resultado do teste do equilíbrio económico.**
229. **Para a utilização efetiva da infraestrutura ferroviária os operadores recorrem aos serviços incluídos no pacote mínimo de acesso, o qual compreende:**
- a. O tratamento dos pedidos de capacidade de infraestrutura ferroviária;
 - b. O direito de utilização da capacidade concedida;
 - c. A utilização da infraestrutura ferroviária, nomeadamente de agulhas e entroncamentos;
 - d. O comando da composição, incluindo a sinalização, a regulação, a expedição e a comunicação e transmissão de informações sobre o movimento da composição;
 - e. A utilização de meios de alimentação elétrica para tração, quando disponíveis;
 - f. Quaisquer outras informações necessárias à execução ou operação do serviço para o qual a capacidade foi concebida.
230. **A tarifa devida pela prestação dos serviços incluídos no pacote mínimo de acesso, associados à utilização de um canal horário por uma composição ferroviária, traduz-se na Tarifa de Utilização da Infraestrutura (TUI).** O valor a pagar por cada empresa ferroviária atende ao tipo de tração, ao segmento de mercado, ao horário de partida programado, entre outros. As taxas de utilização do pacote mínimo de acesso e as taxas de acesso às infraestruturas que ligam instalações de serviço devem corresponder ao custo diretamente imputável à exploração do serviço ferroviário³³⁷.
231. **Com a entrada em vigor da Diretiva 2012/34/UE, transposta através do Decreto-Lei n.º 217/2015, foi determinado que, antes de 16 de junho de 2015, a CE deveria adotar um Regulamento de execução que estabelecesse as modalidades para o cálculo dos custos diretamente suportados com a exploração do serviço ferroviário³³⁸,** o que veio a acontecer. A Diretiva estabeleceu ainda que o gestor da infraestrutura disponha de um prazo máximo de quatro anos, após a data de entrada em vigor do referido Regulamento, para se adaptar gradualmente à nova modalidade de cálculo dos custos diretos.
232. **Em Portugal, a aplicação deste novo regime tarifário entrou em vigor em 2020, tendo por base os custos de gestão da infraestrutura ferroviária incorridos em 2017.** Foi ainda considerado um mecanismo de implementação progressiva apenas para o segmento de mercadorias, devido ao elevado impacto tarifário neste segmento de mercado.
233. **Estava prevista a continuação da aplicação da nova metodologia ao longo dos anos subsequentes a um ritmo análogo à variação dos custos de gestão da infraestrutura,**

³³⁷ Artigo 31.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 217/2015 que corresponde ao (entretanto revogado) artigo 54.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 270/2003.

³³⁸ Artigo 31.º, n.º 3 da Diretiva. *Vide* ainda o Regulamento de Execução (UE) 2015/909, da Comissão, no qual se estabelece que o gestor da infraestrutura deveria, até 03.07.2017, apresentar à entidade reguladora nacional competente uma proposta de método de cálculo dos custos diretos e o plano para a sua introdução progressiva no tarifário dos serviços prestados.

ou mais concretamente, dos custos diretamente imputáveis aos serviços ferroviários inscritos no pacote mínimo de acesso.

234. **Porém a sua aplicação foi de facto suspensa, beneficiando das possibilidades legais introduzidas em face da emergência pandémica** pelo Regulamento (UE) 2020/1429, que concedeu aos Estados Membros um grau elevado de discricionariedade na definição das tarifas aplicáveis entre março de 2020 e 31 de dezembro de 2023.
235. **Assim, a IP propôs e a AMT aprovou tarifários para 2021, 2022 e 2023 apenas indexados à inflação prevista à data da publicação dos respetivos Diretórios da Rede:**
- Para 2021, atualização tarifária face a 2020 por aplicação do Índice de Preços ao Consumidor previsto então para 2021 no Cenário Macroeconómico 2020 e 2021 constante do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), de 0,4%;
 - Para 2022, atualização tarifária face a 2021 por aplicação do Índice de Preços ao Consumidor estimado para 2022 pelo Banco de Portugal em 14 de setembro de 2020, com base em atualização das projeções efetuadas em 16 de junho de 2020, de 1,1%;
 - Para 2023, atualização tarifária face a 2022 por aplicação do Índice de Preços ao Consumidor previsto para 2023 no Programa de Estabilidade e Crescimento 2021-2025, de 1,1%.
236. **A retoma da aplicação do novo modelo tarifário foi proposta pela IP para as tarifas de 2024**, tendo por base os custos diretos apurados entre 2017 e 2021, atendendo à obrigatoriedade de aplicação do Regulamento de Execução (UE) 2015/909.
237. **A AMT determinou que o aumento da TUI em 2024 ficaria limitado a 2,9% para o segmento de mercadorias, em linha com a taxa de inflação³³⁹. A par destes limites, em 2024, foi anunciado um apoio de 9 milhões de euros/ano para o segmento do transporte ferroviário de mercadorias³⁴⁰.** Este tem por objetivo *"preservar a competitividade do transporte ferroviário de mercadorias e incentivar a transferência modal do transporte de mercadorias da estrada para o caminho de ferro"*, mitigando, entre outros, o aumento da TUI e dos custos com energia. Estender-se-á até 2029.
238. **Adicionalmente, para vigorar no período entre 2025 e 2028, foi aprovada uma medida de apoio adicional ao segmento de transporte de mercadorias³⁴¹:**
- a. *"A variação das tarifas de 2025, face às aplicadas em 2024, não devem exercer um aumento de 2,4%, correspondente à estimativa da inflação prevista no cenário macroeconómico do Governo para 2025;*
 - b. *A variação das tarifas entre 2026 e 2028 será efetuada a uma taxa de crescimento anual constante (CAGR – Compound Annual Growth Rate), correspondente a +12,33%/ano."*

³³⁹ AMT (2024) – [Parecer n.º 79/AMT/2024](#) sobre a 1ª Adenda ao Diretório de Rede de 2024 - Homologação das Taxas de Utilização da Infraestrutura do Pacote Mínimo de Acesso, de dezembro de 2024.

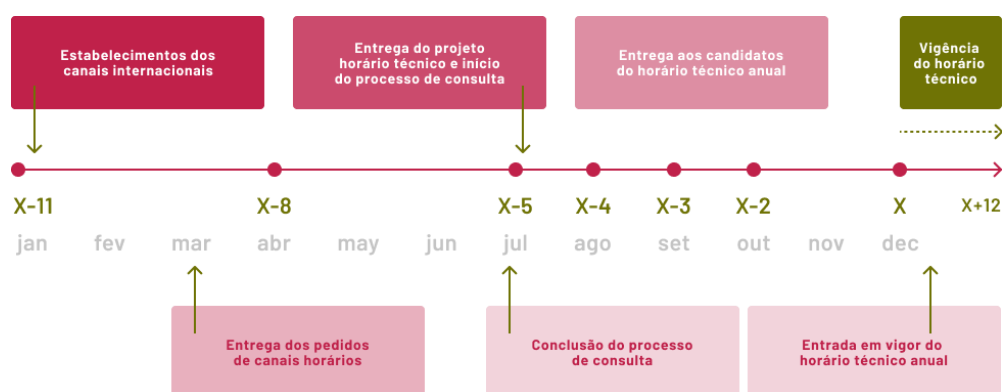
³⁴⁰ Trata-se da concessão de um apoio aos operadores de transporte ferroviário de mercadorias para incentivar a sustentabilidade ambiental e o transporte pela ferrovia que se traduz numa subvenção direta aos operadores de transporte ferroviário de mercadorias, por tonelada-quilómetro transportada (Tkm). Vide [comunicado](#) do Ministério das Infraestruturas e Habitação de 02.07.2024 e [decisão de aprovação das ajudas de Estado \(SA.107166\)](#) por parte da CE, do mesmo dia. Vide também a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2024, de 21 de agosto](#) e o [Despacho n.º 10351/2024](#), de 2 de setembro, do mesmo Ministério.

³⁴¹ Referida nos pontos 5.3 da 1ª Adenda ao Diretório da Rede 2025, da 2ª Adenda ao Diretório da Rede 2026 e da 1ª Adenda ao Diretório da Rede 2027, todas de 05.03.2026.

VIII.1. HORÁRIOS TÉCNICOS ANUAIS

239. **O procedimento de maior relevância no âmbito da repartição da capacidade é a elaboração do horário técnico anual/horário de serviço**, o qual vigora *grossa modo* durante um ano civil³⁴². Em regra, o direito de utilização, por parte de uma empresa ferroviária, sobre um dado canal horário nunca pode exceder o período de vigência de um horário de serviço (art.º 38.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 217/2015).
240. **A elaboração do horário técnico anual obedece a um calendário pré-definido (Figura 5), o qual decorre com antecedência suficiente para garantir transparência**, ajustamentos nas operações dos operadores e permitir que estes informem os clientes sobre os horários de serviço contemplados no novo horário.

Figura 5 - Calendário do processo de elaboração do horário técnico anual



Fonte: IP ([sítio da Internet](#)).

241. **O acesso à infraestrutura é essencial para a entrada de novos operadores nos mercados de transporte ferroviário. Por isso, o enquadramento legal tem sido norteado no sentido de assegurar que o processo de atribuição de horários seja pautado por procedimentos equitativos e não discriminatórios** (art. 39.º, n.º1 do Decreto-Lei n.º 217/2015). O respeito pelos princípios de tratamento equitativo, não discriminatório e transparente é necessário para assegurar que o gestor da infraestrutura (a quem é atribuído o monopólio legal sobre a infraestrutura ferroviária) não pode utilizar esta posição de forma abusiva, em detrimento da concorrência no setor.
242. Estas condições de acesso a terceiros são tão mais importantes quanto maiores os incentivos do gestor de infraestrutura em privilegiar uma determinada empresa ferroviária, em detrimento de atuais ou potenciais empresas ferroviárias. Embora não aplicável no caso português, não é incomum noutros países europeus que o gestor de infraestrutura seja uma empresa subsidiária de uma empresa ferroviária³⁴³, o que pode gerar incentivos ao tratamento discriminatório de outras empresas ferroviárias por parte do gestor da infraestrutura³⁴⁴.

³⁴² O horário técnico de 2025 entra em vigor às 0h00 de 15 de dezembro de 2024 e mantém-se em vigor até às 24h00 do dia 13 de dezembro de 2025.

³⁴³ Veja-se, a título ilustrativo, os casos da Alemanha e de França. No primeiro, a *DB InfraGO* (gestor de infraestrutura) é subsidiária da *Deutsche Bahn* (empresa ferroviária incumbente) e, no segundo, a *SNCF Réseau* (gestor de infraestrutura) é subsidiária da *Société Nationale des Chemins de fer Français* (empresa ferroviária incumbente).

³⁴⁴ Veja-se a decisão de compromissos (Decisão n.º 1352/21.12.2023) emitida pela autoridade da concorrência da Bulgária, decorrente de uma investigação por eventual abuso de posição dominante pelo gestor de infraestrutura búlgaro. [CPC approved the commitments of the State enterprise National Railway Infrastructure Company \(DP NKZI\)](#).

243. **Para o efeito da elaboração do horário técnico/de serviço, os candidatos apresentam, cerca de 8 meses antes da sua entrada em vigor³⁴⁵, um pedido de canais horários à IP, a quem cabe proceder à afetação da capacidade da infraestrutura tendo em consideração a disponibilidade de canais horários e os pedidos submetidos.** Antes da publicação do horário de serviço em vigor num dado ano, um projeto de horário é submetido a consulta junto de todas as partes interessadas, as quais se podem pronunciar num prazo de 30 dias. A IP encontra-se adstrita à obrigação de, no âmbito da repartição da capacidade, *"respeitar, a cada momento, as obrigações constantes dos contratos de concessão de exploração de serviço de transporte ferroviário, ou de outros contratos de serviço público, celebrados pelo Estado"* (art.º 39.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 217/2015). Esta obrigação decorre da lei nacional, mas não decorre da legislação europeia aplicável.
244. **Em caso de conflito entre pedidos de vários candidatos (ou destes com outros constrangimentos na infraestrutura), a IP pode iniciar um procedimento de coordenação³⁴⁶ que visa resolver estes conflitos de forma negociada** através de ajustamentos aos tempos dos canais solicitados ou, em último recurso, à não aceitação de pedidos de canais horários específicos.
245. **Nas situações em que subsistam incompatibilidades, após consulta com os candidatos, as mesmas serão resolvidas pela IP com base num conjunto de fatores³⁴⁷, os quais incluem (em ordem de maior para menor importância):**
- a. *"Existências de obrigações de serviço público ou classificação do serviço como de interesse económico geral, particularmente os serviços de transporte de mercadorias internacionais"* (sublinhado nosso);
 - b. *"Impacto global na estrutura do horário"*;
 - c. *"Otimização da utilização da capacidade, nomeadamente em termos de qualidade"*;
 - d. *"Regras de prioridade a aplicar em zonas congestionadas ..."*³⁴⁸;
 - e. *"Número de canais idênticos utilizados"*;
 - f. *"Empresas que tenham atingido, no ano anterior, um maior nível de utilização dos canais horários"*; e a
 - g. *"Data de apresentação dos pedidos"*.
246. **Caso, no âmbito do processo de coordenação, seja impossível chegar a uma solução que acautele adequadamente os pedidos dos candidatos, a IP deve declarar congestionada a infraestrutura relevante e notificar a AMT³⁴⁹.**
247. **Existem procedimentos específicos³⁵⁰ para repartir a capacidade em infraestrutura congestionada, os quais compreendem a aplicação de regras de prioridade** definidas pela IP no Diretório da Rede³⁵¹.

³⁴⁵ Até dois meses antes da entrada em vigor do horário, os candidatos podem ainda submeter pedidos tardios, que são incluídos no horário técnico, com um nível de prioridade reduzido, desde que não impliquem alterações aos canais horários já atribuídos não consentidas pelos candidatos a quem estes canais foram atribuídos.

³⁴⁶ Art.º 46.º do Decreto-Lei n.º 217/2015.

³⁴⁷ Secção 4.5.4 (*Processo de Coordenação*) da 2ª Adenda ao Diretório da Rede de 2026.

³⁴⁸ Definidas na secção 4.6 da 2ª Adenda ao Diretório da Rede 2026.

³⁴⁹ Art.º 47.º do Decreto-Lei n.º 217/2015.

³⁵⁰ Secção 4.6 (*Zonas Congestionadas*) da 2ª Adenda ao Diretório da Rede 2026.

³⁵¹ Conforme previsto no art.º 47.º, n.º 6 do Decreto-Lei n.º 217/2015.

248. **Estas regras definem níveis de seleção, sendo o primeiro destes níveis os “serviços sujeitos a obrigações de serviço público e aos serviços com maior importância para a comunidade e de interesse económico geral, particularmente os serviços de transporte de mercadorias internacionais”.** O segundo nível de seleção atribui prioridades distintas para diferentes tipologias de serviço em função da hora do dia. O terceiro e último nível compreende todos os restantes pedidos. Quando uma parte da infraestrutura tenha sido declarada congestionada, a IP efetua ainda, no prazo de 6 meses, uma análise da capacidade que identifique as causas do congestionamento e medidas mitigadoras do mesmo que podem ser adotadas a curto e médio prazo³⁵². Estas medidas poderão incluir a alteração do itinerário, a reprogramação dos horários dos serviços, alterações de velocidade e beneficiações da infraestrutura.
249. **O primeiro nível resulta da legislação nacional aplicável³⁵³. A Diretiva n.º 2012/34/UE transposta pelo Decreto-Lei n.º 217/2015 não espelha os mesmos requisitos,** uma vez que apenas exige que “[n]a determinação dos critérios de prioridade, deve ser dada a devida atenção à importância dos serviços de transporte de mercadorias, principalmente os internacionais”³⁵⁴.
250. **Existe, assim, um risco material de que, aquando da repartição da capacidade da infraestrutura, o gestor privilegie serviços comerciais contratualizados com o Estado como de interesse económico geral (caso do serviço Alfa Pendular, da CP, que não estão sujeitos a OSP mas sujeitos a obrigações de oferta mínima) face a outros serviços da mesma tipologia e de natureza estritamente comercial que não sejam prestados por uma empresa com a qual o Estado tenha celebrado um CSP.**
251. **Nesse sentido, apresentam-se as seguintes recomendações ao Governo no sentido de clarificar o quadro legal existente para garantir que as regras de repartição da capacidade aplicadas pela IP, em cumprimento com o estabelecido no Decreto-Lei n.º 217/2015, não deverão conceder prioridade ao cumprimento de “obrigações de oferta de serviços mínimos” de serviços comerciais,** apenas porquanto *formalmente* constantes de um CSP com OSP. Tal visa contribuir para mitigar o risco de uma repartição da capacidade não equitativa e discriminatória, em face a eventuais pedidos de acesso à infraestrutura, por parte de operadores concorrentes de serviços liberalizados e, designadamente, que não sejam favorecidos serviços comerciais apenas por constarem de um CSP, que contenha igualmente OSP.

Recomendação 7 | ao Governo | Revisão dos artigos 39.º e 47.º do Decreto-Lei n.º 217/2015 quanto aos critérios de repartição da capacidade

Em particular, recomenda-se:

- I. Revogar o artigo 39.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 217/2015 ou, alternativamente, alterar a sua redação,** no sentido de especificar que a IP deve respeitar, em cada momento, as OSP – e não quaisquer “obrigações” – que constem de CSP celebrados pelo Estado, eliminando a possibilidade de, ainda que inadvertidamente, privilegiar “obrigações de oferta de serviços mínimos” de serviços comerciais; e

³⁵² Art.º 50.º do Decreto-Lei n.º 217/2015.

³⁵³ A qual prevê que seja dada “prioridade aos serviços sujeitos a obrigações de serviço público e aos serviços com maior importância para a comunidade e de interesse económico geral, particularmente os serviços de transporte de mercadorias internacionais”. vide art.º 47.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 217/2015.

³⁵⁴ Art.º 47.º, n.º 5 da Diretiva n.º 2012/34/UE.

II. Alterar a redação do artigo 47.º, n.º 5 do Decreto-Lei n.º 217/2015, em linha com o artigo 47.º n.º 5 da Diretiva n.º 2012/34/UE, no sentido de clarificar que os procedimentos previstos para a repartição da capacidade numa infraestrutura declarada congestionada não deverão conceder prioridade ao cumprimento de “*obrigações de oferta de serviços mínimos*” de serviços comerciais não sujeitos a OSP.

252. **Mediante a implementação da Recomendação 7, estende-se igualmente à IP uma recomendação no mesmo sentido** para que esta reveja os procedimentos previstos para a repartição da capacidade, em especial a congestionada, constantes do Diretório da Rede.

Recomendação 8 | à IP | Revisão dos critérios de repartição da capacidade no Diretório da Rede

Alterar, em concordância com a implementação da Recomendação 7, os critérios de repartição da capacidade previstos no Diretório da Rede [na Secção 4.5.4 do Diretório da Rede, al. a) (Processo de Coordenação) e na Secção 4.6 (Zonas Congestionadas)]. Visa-se garantir que não existe discriminação de serviços comerciais de igual tipologia, mesmo que um destes esteja classificado como serviço económico de interesse económico geral, como é o caso dos *Alfa Pendular*.

253. **A adoção ou manutenção de normas, por um Estado-Membro, contrárias ao regime jurídico da concorrência, constitui uma preocupação da Comissão Europeia**, tendo esta recentemente adotado procedimentos formais de investigação e notificado um Estado-Membro de que este incorria numa potencial infração dos artigos 106.³⁵⁵ e 102.º do TFUE (Caixa 9).

Caixa 9: Notificação formal da Comissão Europeia aos Países Baixos³⁵⁶ (2026)

Em junho de 2026, a Comissão Europeia enviou aos Países Baixos uma carta de notificação formal, na qual expôs a sua conclusão preliminar de que as regras de atribuição de capacidade na rede ferroviária neerlandesa são suscetíveis de distorcer a concorrência no mercado neerlandês dos serviços ferroviários internacionais de passageiros. Caso esta conclusão seja confirmada, essas regras poderão constituir uma violação do artigo 106.º do TFUE, em conjugação com o artigo 102.º do TFUE.

Antes de abrirem o seu mercado interno à concorrência, em 2025, os Países Baixos adotaram, aplicáveis desde 2024, regras para a alocação de capacidade que garantem que a *Nederlandse Spoorwegen* (operador incumbente, integralmente detido pelo Estado neerlandês), na qualidade de titular do principal contrato de concessão, tenha prioridade sobre os seus concorrentes caso a capacidade da rede ferroviária neerlandesa seja insuficiente para satisfazer todos os pedidos de atribuição capacidade. Esta alteração pode ter ajudado a *Nederlandse Spoorwegen* a manter ou reforçar a sua posição dominante.

A investigação³⁵⁷ permanece em curso. A carta de notificação formal concedeu aos Países Baixos dois meses para consultar os documentos constantes do processo da Comissão e apresentar observações.

³⁵⁵ O artigo 106.º do TFUE exige que os Estados-Membros não adotem nem mantenham em vigor medidas contrárias aos Tratados da UE, em particular às regras de concorrência da UE, incluindo o artigo 102.º.

³⁵⁶ Comunicado de imprensa IP/26/1460, da Comissão Europeia, [Commission calls on the Netherlands to improve competition for international rail passenger services](#), de 29.06.2026

³⁵⁷ Caso [AT.40886 - Dutch rail capacity allocation](#).

VIII.2. PEDIDOS AD-HOC E ACORDOS-QUADRO

254. **O processo de repartição da capacidade resultante da elaboração do horário técnico anual poderá não ser suficiente para satisfazer as necessidades das empresas ferroviárias no que concerne à atribuição de capacidade.**
255. **Existem duas ferramentas adicionais para repartir a capacidade da infraestrutura: os acordos-quadro e os pedidos de canais horários *ad-hoc*. Ambas estas ferramentas condicionam a elaboração do horário anual em si.** No caso dos acordos-quadro, uma parte da capacidade a afetar já está efetivamente consignada aos candidatos que celebram estes acordos. No caso dos pedidos *ad-hoc*, o gestor de infraestrutura tem a preocupação de reservar alguns canais horários destinados a satisfazer futuros pedidos pontuais que venham a surgir.
256. **Mesmo que a infraestrutura esteja declarada congestionada, a IP pode reservar alguma capacidade para eventuais pedidos *ad-hoc*. Esta flexibilidade pode ser particularmente relevante para o mercado de transporte ferroviário de mercadorias,** onde os pedidos de comboios podem ser imprevisíveis e depender de flutuações de procura que dificultam o planeamento. A alternativa seria que os operadores de transporte de mercadorias solicitassem mais canais horários do que aqueles que efetivamente necessitam para assegurar a disponibilidade regular da infraestrutura para a sua própria operação, o que seria passível de resultar num desperdício da capacidade.
257. **Após o prazo de entrega de pedidos tardios (dois meses antes da entrada em vigor do horário técnico) e até ao fim da vigência do horário técnico, todos os pedidos de canais horários (incluindo alterações a pedidos anteriormente efetuados) são tratados como pedidos *ad-hoc*.** Assim, devem obedecer a uma antecedência de até 80 dias (para pedidos com impacto significativo na estrutura do horário³⁵⁸), até 30 dias (para pedidos com impacto reduzido) ou até 5 dias úteis (para pedidos pontuais). Estes pedidos são estudados pela IP, que propõe atualizações do horário técnico com vista a acomodar os mesmos sem que haja disrupção dos canais horários originalmente atribuídos.
258. **Todos os pedidos pontuais de capacidade apresentados após a data de início do horário técnico anual ficam sujeitos a uma tarifa adicional que varia com a antecedência da formalização do pedido.** Este custo adicional para o operador ferroviário visa reduzir a utilização abusiva deste processo de atribuição de canais horários.
259. **Os acordos-quadro relevam para os operadores de serviços de transporte de passageiros,** os quais procuram segurança jurídica na implementação de projetos de negócios plurianuais que dependem de atribuição de capacidade da infraestrutura por períodos superiores aos de um horário (anual) de serviço.
260. **A legislação nacional³⁵⁹ e da UE³⁶⁰ preveem que o gestor da infraestrutura e os candidatos possam celebrar acordos-quadro de reserva de capacidade por um período superior ao período anual de validade do horário de serviço. Em regra, este será de cinco anos,** renovável por igual período, mas pode ter um prazo superior ou inferior em casos específicos. No acordo são especificadas apenas as características da capacidade de infraestrutura solicitada e oferecida ao candidato. Não são especificados os canais horários

³⁵⁸ Definidos pela IP como sendo pedidos “que impliquem alterações que afetem direta ou indiretamente mais de 100 canais cadenciados ou 50 canais não cadenciados, para datas de entrada em vigor compreendidas num período de 30 dias” (cf. e.g. pág. 40 da 2ª Adenda ao Diretório da Rede 2026).

³⁵⁹ Art.º 42.º do Decreto-Lei n.º 217/2015.

³⁶⁰ Art.º 33.º do Regulamento (UE) 2026/1184 e Regulamento de Execução (UE) 2016/545, de 7 de abril de 2016, relativo aos procedimentos e critérios referentes aos acordos-quadro de repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária.

concretos, os quais continuam a ser atribuídos anualmente aquando da elaboração do horário de serviço do ano em questão.

261. **A nível nacional, a celebração de acordos-quadro encontra-se sujeita à aprovação prévia da AMT, ouvida a AdC³⁶¹. Em Portugal, não existem acordos-quadro em vigor.**
262. **Nota-se que a B-Rail solicitou um pedido de acordo-quadro para a futura Linha de Alta Velocidade Porto-Lisboa, tendo recebido uma resposta de recusa da IP, em iniciar ou celebrar um acordo-quadro**, em março de 2026³⁶². A AMT emitiu parecer, em junho de 2026³⁶³, sobre a decisão de recusa da IP, considerando que a IP deverá celebrar acordos-quadro com os operadores ferroviários requerentes, prevendo salvaguardas que permitam a sua adaptação futura, sem comprometer a promoção da concorrência, a não discriminação e a previsibilidade do investimento. A falta de garantias de capacidade futura constitui uma barreira à entrada³⁶⁴.
263. **Estes acordos não devem impedir a utilização da infraestrutura por outros candidatos ou para outros serviços.** Por este motivo, "[a] IP, por regra, não atribui mais de 70% da capacidade máxima em períodos de controlo de duas horas, no âmbito de um acordo-quadro".³⁶⁵
264. **A existência prévia de acordos-quadro também não deve condicionar a entrada de novos operadores numa dada linha ferroviária, devendo, sempre que possível, ser conciliada a capacidade excedentária com as necessidades dos novos entrantes.** A criação de entraves desproporcionais à entrada no mercado por via da repartição de capacidade prospetiva da infraestrutura pode constituir uma infração do regime jurídico da concorrência e suscitar a abertura de um inquérito, como aconteceu em Itália (Caixa 10).

Caixa 10: Caso Rete Ferroviaria Italiana (2026) - Decisão com Compromissos

Em março de 2025, a autoridade da concorrência italiana (AGCM - *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*) iniciou investigação³⁶⁶ quanto a um eventual abuso de posição dominante por parte do gestor de infraestrutura italiano, a Rete Ferroviaria Italiana S.p.A (RFI), controlada integralmente pela empresa pública Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. (FSI). A FSI controla também, entre outros, a Trenitalia, operador histórico no mercado italiano.

Segundo a AGCM, a RFI, terá utilizado a sua posição dominante na repartição da capacidade da infraestrutura ferroviária, impedindo, nomeadamente, a entrada da SNCF Voyages Italia S.r.l., novo entrante detido pelo operador histórico francês (a SNCF). A RFI terá estabelecido regras de repartição da capacidade que beneficiaram operadores incumbentes, que atrasaram e, em alguns casos, impediram o acesso a canais horários por parte de novos entrantes. Entre os argumentos utilizados pela RFI para negar

³⁶¹ Art.º 42.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 217/2015.

³⁶² A B-Rail, no contributo à consulta pública da versão preliminar do Estudo, refere a seguinte motivação da recusa, pela IP: "«não esta[rem] reunidas as condições, nesta fase, para uma adequada avaliação dos riscos identificados [...] inviabiliza[ndo] a definição de cenários definitivos de exploração, bem como a fixação da respetiva data da disponibilização, não sendo, por conseguinte, possível à IP assumir, neste momento, um compromisso de capacidade no âmbito de um Acordo-Quadro para esta futura infraestrutura»", nomeadamente no que à execução dos investimentos relevantes em curso respeita.

³⁶³ AMT (2026), [Parecer n.º 70/AMT/2026 – "Parecer sobre a celebração de acordo-quadro relativo à utilização de capacidade da rede ferroviária de alta velocidade – B.Rail"](#), de 08.06.2026.

³⁶⁴ AMT (2026), [Parecer n.º 70/AMT/2026](#), cit. supra, paras. 83 e 84: "será de a IP celebrar acordos-quadro com todos os operadores ferroviários que o requeriam, sem prejuízo da inclusão de cláusulas condicionais, mecanismos de adaptação, revisões periódicas ou outras salvaguardas que permitam acomodar a evolução efetiva da infraestrutura e da procura, atendendo à incerteza inerente à evolução dos projetos de investimento, mas que privilegiem soluções compatíveis com os princípios da promoção da concorrência, da não discriminação e da previsibilidade necessária à realização de investimentos ferroviários de longo prazo"; "a falta de garantias quanto à disponibilidade futura de capacidade consubstancia uma barreira à entrada nos mercados ferroviários liberalizados".

³⁶⁵ Secção 3.3.1 da [2ª Adenda ao Diretório da Rede 2026](#) e o artigo 8.º do Regulamento de Execução (UE) 2016/545.

³⁶⁶ [Comunicado](#) e [Decisão](#), ambos publicados no sítio da AGCM a 21.03.2025.

canais horários à SNCF, esteve o facto de, em alguns troços, 85% da infraestrutura estar já pré-atribuída aos operadores incumbentes por via da assinatura de acordos-quadro.

Em março de 2026, a investigação foi encerrada após a aceitação de compromissos oferecidos pela RFI³⁶⁷. Como resultado destes compromissos um operador novo entrante receberá um pacote mínimo de 18 canais horários em rotas de alta velocidade por 10 anos. Além do mais, a RFI alterará as normas Diretório da Rede para alinhá-las com diretrizes europeias de eficiência, proteção ao passageiro e livre concorrência e será adotado, a título transitório (até que haja a entrada efetiva do novo operador), um modelo garantindo preferência na alocação de capacidade disponível ou subutilizada a novos entrantes.

Em maio de 2026, na sequência de um pedido da RFI e perante a iminente adoção de um novo quadro regulatório pela autoridade italiana de regulação dos transportes (ART), a AGCM abriu um procedimento de revisão parcial dos compromissos³⁶⁸. Em junho de 2026, a AGCM suspendeu os compromissos relativos, respetivamente, à alteração das regras constantes do Diretório de Rede e ao regime transitório de prioridade para novos entrantes, por considerar que a sua execução poderia revelar-se desprovida de utilidade prática face à revisão regulatória em curso. A suspensão vigoraria até à adoção de uma nova decisão e, em qualquer caso, não para além da conclusão do procedimento de revisão, então prevista para setembro de 2026³⁶⁹.

265. **Para além de Itália, vigoram acordos-quadro também noutros países europeus como, por exemplo, França, Espanha ou Alemanha³⁷⁰. Noutros países, foram implementadas soluções competitivas para afetar a capacidade reservada para os acordos-quadro, especialmente relevante em rotas congestionadas.** Por exemplo, em Espanha, após declarar a infraestrutura congestionada, o gestor da infraestrutura (no caso, a ADIF AV³⁷¹) implementou horários cadenciados e um concurso público para atribuição de três acordos-quadro (de 60%, 30% e 10% da capacidade atribuível) com duração de 10 anos em cada um dos corredores de alta velocidade mais intensivamente utilizados (Madrid-Barcelona, Madrid-Valencia/Alicante e Madrid-Sevilha/Málaga). Os concursos culminaram na assinatura de acordos-quadro entre a ADIF AV e, respetivamente, a Renfe (incumbente), a ILSA e a Rielsfera (ambos novos entrantes)³⁷².
266. **A repartição da capacidade é uma função essencial dos gestores de infraestruturas que deve ser efetuada de forma neutra,** sem introdução desnecessária de estrangulamentos nas infraestruturas e de forma a maximizar a sua utilização pelos operadores.
267. **Os acordos-quadro podem ser um instrumento relevante para reduzir a incerteza** no mercado e a assimetria de informação entre o gestor da infraestrutura e os operadores, bem como assegurar incentivos a investir.
268. **Estes acordos não devem, todavia, ser utilizados de forma a impedir a concorrência,** como, por exemplo, se a capacidade prevista no acordo-quadro for demasiado elevada ou se permitir a atribuição de larga maioria da capacidade a um único operador ou se tiver uma duração excessiva face aos investimentos previstos.

³⁶⁷ [Comunicado](#), [Decisão](#) e [Compromissos](#), todos publicados no sítio da AGCM a 06.03.2026.

³⁶⁸ [Decisão](#) publicada no sítio da AGCM de 25.05.2026.

³⁶⁹ Decisão publicada no sítio da AGCM a 13.07.2026

³⁷⁰ Anexo ao Relatório [Acordos-Quadro entre o gestor da infraestrutura e as empresas de transporte ferroviário](#), publicado pela AMT em 19 de janeiro de 2023. Neste anexo, a AMT produz um *benchmark* internacional (incidente sobre França, Alemanha e Espanha, tanto rede convencional como rede de AV) no qual compila informações sobre os acordos-quadro existentes e as regras de atribuição de capacidade através destes mecanismos.

³⁷¹ Existem duas entidades gestoras da infraestrutura em Espanha: a ADIF, que gere a rede convencional (em bitola ibérica), e a ADIF AV, que gere a infraestrutura dedicada à alta-velocidade (maioritariamente em bitola europeia).

³⁷² Montero, J. J., & Ramos Melero, R. (2022), [Competitive tendering for rail track capacity: The liberalization of railway services in Spain](#). *Competition and Regulation in Network Industries* (Vol. 23, Issue 1, pp. 43–59).

269. **Igualmente, importa procurar que os acordos-quadro celebrados com operadores concorrentes tenham horizontes temporais semelhantes** para que quaisquer ajustamentos (por exemplo, decorrentes da entrada de um novo operador ou do reforço da capacidade da infraestrutura) possam ser acomodados de forma transversal, sem beneficiar ou prejudicar os operadores em função da proximidade do termo do respetivo acordo. Nesse sentido, deve ser assegurada, sempre que possível, a caducidade simultânea dos vários acordos-quadro de uma dada rota.
270. **Nessa medida, importa que, no momento atual, o gestor de infraestrutura não celebre eventuais acordos-quadro que impeçam ou limitem de forma significativa a entrada de futuros concorrentes no mercado.** Visa-se assegurar a contestabilidade futura no mercado de transporte ferroviário de passageiros.

Recomendação 9 | à IP | Boas práticas na celebração de acordos-quadro para a repartição da capacidade

No âmbito da celebração de eventuais acordos-quadro recomenda-se à IP, enquanto gestor de infraestrutura que:

- I. **Não seja atribuída uma proporção excessivamente elevada da capacidade a uma única empresa** quando essa atribuição corra o risco de restringir a entrada efetiva de concorrentes no mercado;
 - II. **Se sujeite a capacidade atribuída mediante acordos-quadro à sua efetiva utilização**, contemplando, nos acordos-quadro, cláusulas de reversão e ou de caducidade da capacidade atribuída não utilizada ou subutilizada, desde que esta não seja fundamentada, em linha com o art.º 42.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 217/2015.
 - III. **Seja considerada a adequabilidade de o gestor de infraestrutura** (após receber de um candidato um pedido de acordo-quadro, nos termos do art.º 44.º do Decreto-Lei n.º 217/2015) **ouvir todos os restantes potenciais candidatos previamente à celebração do acordo-quadro**, com vista a identificar potenciais riscos de essa atribuição limitar a entrada de concorrentes nas rotas em causa;
 - IV. **No caso de vários candidatos demonstrarem interesse numa determinada rota, sejam avaliados os potenciais benefícios associados ao recurso de um concurso público internacional para efeitos da atribuição da capacidade;** e
 - V. **Seja assegurada, sempre que possível, a caducidade simultânea dos vários acordos-quadro de uma dada rota** para que a sua renegociação não esteja condicionada pela existência de acordos-quadro estabelecidos com operadores concorrentes cujo termo ocorra num período posterior.
271. Em sede do seu Parecer à versão preliminar do presente Estudo³⁷³, a **AMT** sinalizou a oportunidade de ser **adotado um “procedimento publicitado** [de consulta aos interessados], **com prazo certo, critérios previamente definidos e transparentes de salvaguarda do segredo comercial”**, como medida de contraditório procedimental formal. A AdC vê pertinência na adoção de **regulamentação de um procedimento de auscultação de potenciais candidatos previamente à celebração de acordos-quadro** e, nesse sentido, recomenda à AMT a ponderação da adoção de tal regulamentação.

³⁷³ Vide parágrafos 124 e 125 do Parecer da AMT à versão preliminar do Estudo.

Recomendação 10 | à AMT | Ponderar a regulamentação de um procedimento de auscultação de potenciais candidatos previamente à celebração de acordos-quadro

No âmbito da celebração de eventuais acordos-quadro recomenda-se à AMT, no contexto das suas competências de avaliação e aprovação, que:

Pondere a adoção de um regulamento que defina os critérios do procedimento de auscultação de potenciais candidatos previamente à celebração de acordos-quadro referido na Recomendação 9, a ser utilizado pela IP nos casos em que tal se afigure adequado.

VIII.3.FUTURA REPARTIÇÃO DA CAPACIDADE

272. **Desde 2017, tem decorrido um projeto a nível europeu, designado por *Timetable Redesign*³⁷⁴, com o objetivo de melhorar os mecanismos de repartição da capacidade.** Este projeto é desenvolvido pelos gestores de infraestruturas europeus (agrupados na associação RailNetEurope), em conjunto com os operadores ferroviários (através das associações *Forum Train Europe* e *European Rail Freight Association*) e tem como principais objetivos a harmonização dos procedimentos de repartição da capacidade dos vários gestores de infraestrutura e a conciliação dos interesses divergentes nos segmentos de passageiros e de mercadorias³⁷⁵.
273. **As soluções propostas no *Timetable Redesign* prevêm que seja reservada capacidade adicional para o tráfego de mercadorias antes do início do processo de atribuição de capacidade anual**, passando o gestor da infraestrutura a gerir de forma flexível a sua atribuição *ad-hoc* às empresas ferroviárias, mediante as suas necessidades reais, à medida que estas forem surgindo. Os operadores deixariam de ter um incentivo a reservar capacidade no horário técnico de forma preventiva – ou estratégica (Caixa 11) –, mesmo sabendo que não iriam utilizar muitos dos canais horários que lhe fossem atribuídos.

Caixa 11: Caso SNCF³⁷⁶ (2012) – Decisão de condenação por práticas abusivas

Em dezembro de 2012, a *Autorité de la Concurrence* (AdIC) multou a SNCF em 60,9 milhões de euros, por um abuso de posição dominante. A SNCF utilizou, indevidamente, para fins comerciais, informações confidenciais obtidas enquanto gestor da infraestrutura, para adiar a entrada eficaz de operadores ferroviários. A SNCF tinha acesso a dados estratégicos dos seus concorrentes, como licitações para contratos específicos, trajetos, material circulante, tonelagem, horários e pontos de origem e destino do tráfego.

A empresa também impôs barreiras no acesso às infraestruturas essenciais, ao (i) atrasar a divulgação de informações relativas a terminais de mercadorias e omitiu a divulgação de condições de utilização transparente, obrigando os concorrentes a negociações diretas; e (ii) adotar uma política de *overbooking* de capacidade da infraestrutura, pedindo canais horários que depois não utilizava nem libertava.

A SNCF reteve ainda, através da sua subsidiária SGW, o controlo exclusivo sobre a totalidade da frota de vagões do tipo EX (importantes para o transporte de cargas pesadas e, à data, detidos na totalidade pela

³⁷⁴ Vide e.g. mais informação nos sítios da Internet relevantes da [RailNetEurope](#) ou da [Forum Train Europe](#).

³⁷⁵ Os operadores de transporte de passageiros gostariam que os seus canais horários fossem atribuídos mais cedo, idealmente seis meses antes da entrada em vigor do horário (atualmente três meses), estando dispostos a apresentar os seus pedidos de canais horários mais cedo (atualmente com uma antecipação de oito meses), enquanto os operadores de transporte de mercadorias gostariam que os seus canais horários fossem atribuídos a qualquer altura (incluindo após a entrada em vigor do horário técnico).

³⁷⁶ [Comunicado de imprensa](#) da AdIC de 18.12.2012.

SGW), apesar de não os utilizar na sua totalidade. Desta forma, a empresa impediu que este material circulante fosse alugado por operadores terceiros.

A AdIC concluiu ainda que foram praticados preços predatórios, com serviços oferecidos a preços inferiores aos custos incorridos. Não obstante, a AdIC optou por não aplicar coima adicional, emitindo uma obrigação para que a SNCF alinhasse os seus preços com os custos reais num prazo de três anos.

Na sequência dos recursos judiciais, a coima foi fixada em 53,014 milhões de euros e a obrigação de garantir, no prazo de três anos, que os preços cobriam os custos evitáveis médios foi eliminada. As restantes conclusões relativas aos preços de exclusão foram mantidas, tendo a *Cour de cassation* rejeitado o recurso da SNCF em 2021³⁷⁷.

274. **Com vista, também, à implementação das soluções propostas no *Timetable Redesign* tramitou nas instâncias europeias, entre 2023 e 2026, um processo de revisão legislativa³⁷⁸ e que culminou na adoção, a 20 de maio de 2026, do Regulamento (UE) 2026/1184**, relativo à utilização da capacidade da infraestrutura ferroviária no espaço ferroviário europeu único³⁷⁹. O objetivo da Comissão, com o novo Regulamento, é estabelecer um quadro regulamentar único de repartição da capacidade em toda a União, consolidando as normas relevantes da Diretiva n.º 2012/34/UE e do Regulamento (UE) n.º 913/2010³⁸⁰. Nesse âmbito, depois de um período de transição, será revogado o Regulamento n.º 913/2010 e eliminadas as disposições da Diretiva n.º 2012/34/UE relativas à repartição da capacidade, entretanto substituídas pelas disposições correspondentes do novo Regulamento.
275. **O Regulamento prevê uma abordagem mais integrada à escala europeia da gestão da capacidade ferroviária**, incumbindo aos gestores de infraestruturas europeus cooperar mais entre si dentro do quadro da Rede Europeia de Gestores de Infraestrutura (ENIM). Caberá à ENIM desenvolver e adotar um “*quadro europeu para a gestão da capacidade*” até 12.12.2027³⁸¹.
276. **O Regulamento prevê também a possibilidade de reservar capacidade, em particular para as necessidades de serviços ferroviários de transporte de mercadorias, através do designado “planeamento contínuo”**. Este mecanismo permite alocar capacidade ferroviária de forma flexível ao longo do ano, podendo os pedidos ao abrigo deste mecanismo acontecer com antecedência de apenas um a quatro meses.
277. **Prevê-se ainda que o processo de repartição da capacidade ocorra mais cedo e em três fases:** (i) planeamento estratégico da capacidade³⁸²; (ii) programação e atribuição de capacidade; e (iii) adaptação e reprogramação da capacidade. As novas etapas de planeamento visam contribuir para uma melhor utilização da capacidade disponível e uma maior coordenação entre os gestores de infraestruturas (por exemplo, para assegurar o tráfego internacional). A atribuição de capacidade às empresas ferroviárias passará a ser feita através do processo de repartição anual, do planeamento contínuo (para o qual a capacidade

³⁷⁷ [Acórdão da Cour d'appel de Paris](#) de 20.12.2018 e [Acórdão da Cour de cassation](#) de 09.06.2021

³⁷⁸ [Processo 2023/0271/COD](#)

³⁷⁹ [Regulamento \(UE\) n.º 2026/1184, de 20.05.2026](#), relativo à utilização da capacidade da infraestrutura ferroviária no espaço ferroviário único, que altera a Diretiva n.º 2012/34/UE (*Espaço ferroviário europeu único*) e revoga o Regulamento (UE) n.º 913/2010 (*Rede ferroviária europeia para um transporte de mercadorias competitivo*).

³⁸⁰ Relativo à rede ferroviária europeia para um transporte de mercadorias competitivo, e que legisla sobre os corredores internacionais de mercadorias. Vide NdR 128.

³⁸¹ Art. 67.º do Regulamento (UE) n.º 2026/1184.

³⁸² O planeamento estratégico da capacidade reflete a capacidade repartida através de acordos-quadro (art. 33.º do Regulamento) e do planeamento contínuo (art. 35.º do Regulamento (UE) n.º 2026/1184).

será reservada pelo gestor da infraestrutura *a priori*, podendo os operadores solicitá-la numa fase posterior) ou através dos pedidos *ad hoc*.

278. **O primeiro horário técnico ferroviário desenvolvido ao abrigo deste enquadramento deverá entrar em vigor em dezembro de 2030**³⁸³.
279. **Os acordos-quadro também passam a ter regras mais harmonizadas a nível europeu** permanecendo, porém, a necessidade de determinar limites à capacidade atribuível através deste instrumento, a nível nacional, para salvaguardar quer a possibilidade de entrada e expansão de operadores, quer os canais horários que vierem a ser utilizados através do planeamento contínuo. Os limites serão estabelecidos pelos gestores de infraestruturas e incluídos nas respetivas especificações da rede³⁸⁴. Em Portugal, a IP já define este limiar³⁸⁵.
280. **O novo Regulamento vem trazer maior discricionariedade aos gestores de infraestruturas para efeitos de repartição da capacidade, em particular no que diz respeito às infraestruturas congestionadas**³⁸⁶. Nestes casos, será o gestor de infraestrutura que especificará uma metodologia *"equitativa, transparente e não discriminatória"* com vista à repartição da capacidade. Especifica ainda o Regulamento que esta metodologia deve *"conceber cenários alternativos para dividir a capacidade"* e *"avaliar e classificar [com vista a selecionar o mais bem classificado,] os cenários ... tendo em conta critérios operacionais, socioeconómicos e ambientais"* (destaque nosso), nomeadamente³⁸⁷:
- a. *"Custos de exploração para os operadores de serviços de transporte ferroviário e respetivo impacto nos preços para os clientes dos serviços de transporte ferroviário"*;
 - b. *"Custos relacionados com o tempo para os clientes dos serviços de transporte ferroviário"*;
 - c. *"Conectividade e acessibilidade para pessoas e regiões servidas pelos serviços de transporte ferroviário, incluindo a qualidade das ligações, nomeadamente em termos de tempos de transbordo e frequência dos serviços de transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias"*;
 - d. *"Impactos nos custos externos dos transportes, como acidentes, emissões de poluentes atmosféricos, gases com efeito de estufa e ruído produzidos pelos serviços de transporte ferroviário e pelas suas alternativas prováveis"*; e
 - e. *"Volume de pessoas e mercadorias transportadas."*
281. **A ENIM "deverá fornecer orientações sobre a forma de estabelecer uma metodologia comum objetiva, transparente e não discriminatória, baseada em critérios socioeconómicos, operacionais e ambientais para a divisão e repartição da capacidade"**³⁸⁸.
282. **Sem prejuízo da metodologia que venha a ser adotada pela ENIM, cada gestor da infraestrutura pode ajustar quaisquer parâmetros para ter em conta as circunstâncias locais ou nacionais ou quaisquer orientações emanadas pelos Estados-Membros, que podem fornecer orientações vinculativas aos gestores de infraestrutura para que estes**³⁸⁹:

³⁸³ Leitura conjugada dos arts. 79.º, 80.º e 81.º do Regulamento (UE) n.º 2026/1184.

³⁸⁴ Art. 33.º, n.ºs 2 e 6 do Regulamento (UE) n.º 2026/1184.

³⁸⁵ Vide § 263.

³⁸⁶ Art. 27.º do Regulamento (UE) n.º 2026/1184.

³⁸⁷ Art. 27.º, n.º 3 do Regulamento (UE) n.º 2026/1184.

³⁸⁸ Vide considerando 17 do Regulamento (UE) n.º 2026/1184.

³⁸⁹ Art. 4.º, n.º 2 e Considerando 12 do Regulamento (UE) n.º 2026/1184.

- a. *"Implementem modelos de horários específicos, tais como horários cadenciados integrados, tanto para os serviços de transporte tanto de mercadorias como de passageiros";*
- b. *"Reservem volumes mínimos de capacidade para os tipos de serviços de transporte ferroviário a que se refere o artigo 14.º [nomeadamente: serviços de transporte de mercadorias, serviços interurbanos de transporte de passageiros (longo curso) e serviços urbanos e regionais de transporte de passageiros], a fim de refletir as suas prioridades em matéria de política de transportes"* (sublinhado nosso);
- c. *"Planeiem previamente a capacidade de infraestrutura ferroviária em determinados troços e nós, em conformidade com o artigo 20.º, n.º 5";*
- d. *"Reflitam as prioridades da política nacional de transportes através de parâmetros nacionais na metodologia de divisão da capacidade, em conformidade com o artigo 27.º, e através de parâmetros nacionais na metodologia de resolução formal de conflitos, em conformidade com o artigo 39.º"*

283. O Regulamento salvaguarda, porém – no que respeita à emissão de orientações vinculativas pelos Estados-Membros – que *"na prestação de serviços de transporte ferroviário ao abrigo de modelos de horários específicos, tais como horários cadenciados integrados, a consulta sobre o planeamento estratégico da capacidade e a repartição dos direitos de capacidade necessários para esses serviços devem permanecer **abertas a todos os candidatos e empresas ferroviárias em condições equitativas, transparentes e não discriminatórias.**"*³⁹⁰

284. **No âmbito das possibilidades conferidas pelo Regulamento aos Estados Membros torna-se pertinente recomendar ao Governo que, atenta a sua prerrogativa de emissão de orientações, que nestas salvaguarde a neutralidade concorrencial do procedimento de repartição da capacidade.**

Recomendação 11 | ao Governo | Garantir a neutralidade concorrencial nas orientações estratégicas para a repartição da capacidade

Deve ser garantida a neutralidade concorrencial nas orientações estratégicas do Governo, que venham eventualmente a ser emitidas à IP, quer sejam vinculativas ou não, no âmbito do processo de repartição da capacidade, designadamente, em sede de implementação de prioridades em matéria de política de transportes, ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2 do Regulamento (UE) n.º 2026/1184.

No caso em que sejam emitidas, pelo Governo, orientações estratégicas, estas orientações devem garantir que a repartição da capacidade, entre os vários operadores, para cada tipologia de serviço ferroviário (passageiros e mercadorias), seja efetuada segundo **condições não discriminatórias, equitativas e transparentes** (e.g., não privilegiando critérios como a incumbência, atribuição histórica).

285. **Outrossim, no âmbito da discricionariedade conferida pelo Regulamento aos gestores da infraestrutura, é também relevante recomendar à IP que acautele o princípio da neutralidade concorrencial na especificação da metodologia de repartição da capacidade em infraestruturas congestionadas, tal como prevista no artigo 27.º, n.º 1 do Regulamento.**

³⁹⁰ Art. 4.º, n.º 2 do Regulamento (UE) n.º 2026/1184.

Recomendação 12 | à IP | Definição de uma metodologia de repartição da capacidade congestionada segundo condições não discriminatórias, equitativas e transparentes

Sem prejuízo das orientações estratégicas que venham a ser emitidas pela ENIM e pelo Governo, a IP deverá garantir a adoção de uma metodologia de repartição da capacidade congestionada que garanta a neutralidade concorrencial, ao abrigo do artigo 27.º, n.º 1 do Regulamento (UE) n.º 2026/1184.

Essa metodologia deve garantir que a repartição da capacidade congestionada, entre os vários operadores, para cada tipologia de serviço ferroviário (passageiros e mercadorias), seja efetuada segundo **condições não discriminatórias, equitativas e transparentes** (e.g., não privilegiando critérios como a incumbência, atribuição histórica).

IX. ACESSO AO MATERIAL CIRCULANTE

286. **O acesso a material circulante é um dos elementos essenciais para o exercício da atividade de transporte ferroviário, constituindo uma barreira à entrada no mercado por operadores ferroviários.** O material circulante é constituído por todos os veículos ferroviários, incluindo unidades motoras (automotoras, tratores ou locomotivas) e veículos rebocados (carruagens de passageiros ou vagões de mercadorias) e constitui um componente essencial da cadeia de valor ferroviária, quer para o transporte de passageiros, quer para o transporte de mercadorias.
287. **O acesso a material circulante pode ser feito através da compra de material circulante a um fornecedor no mercado primário ou através da compra ou da locação de material circulante em segunda mão** junto de outros operadores ou entidades terceiras constituídas para o efeito (mercado secundário). A aquisição de material através de locação operacional é tipicamente mais rápida, acarreta menores custos de entrada e permite que o locatário transfira parte dos riscos da operação ferroviária para o locador.
288. **O mercado primário exige um investimento mais avultado e autorizações de colocação no mercado³⁹¹, o que pode acarretar prazos mais longos de entrega a partir do momento da encomenda junto do fabricante.** Estas autorizações são emitidas pela Agência Ferroviária da União Europeia, se a área de operação abranger mais do que um Estado-Membro, ou pela Autoridade Nacional de Segurança Ferroviária, que em Portugal é o IMT, no caso da área de operação se restringir a um só país.
289. **Os fornecedores de novas unidades motoras presentes em Portugal estão, de um modo geral, presentes a nível europeu.** Cerca de 20 empresas detêm 80% das vendas anuais de material circulante a nível global, onde se incluem empresas como a Stadler, a Alstom, a CAF, a Talgo e a Siemens³⁹². As características do material circulante a adquirir e especificidades das redes ferroviárias limitará o número de fornecedores³⁹³.

³⁹¹ Esta autorização de colocação no mercado certifica que todos os equipamentos e subsistemas dos veículos, incluindo os sistemas de medição de energia elétrica e de comunicações para terra, bem como os equipamentos de tratamento de dados e faturação do gestor de infraestrutura, cumprem com as regras europeias aplicáveis, designadamente as Especificações Técnicas de Interoperabilidade vertidas no Regulamento de Execução (UE) n.º 1301/2014 e no Regulamento (UE) n.º 1302/2014 (na sua redação atual).

³⁹² Gardner, H. Brambilla, M. and Matheus, D. (2023), Research for TRAN Committee – [Perspectives for the rolling stock supply in the EU](#), European Parliament, Brussels.

³⁹³ Ambos os operadores de mercadorias, a Captrain e a Medway, têm vindo a recorrer a um único fornecedor para a aquisição de equipamentos: a *Stadler*, que é o único fornecedor de equipamentos já homologados para mercadorias no mercado ibérico (as locomotivas EURO 6000/4000).

290. **Em Portugal, três dos quatro operadores ferroviários operam principalmente com recurso a material circulante próprio.**

- a. No segmento de transporte de mercadorias, a Medway é detentora de uma frota de locomotivas elétricas e a diesel, enquanto a Captrain apenas detém locomotivas a diesel. Ambas têm um conjunto alargado de vagões³⁹⁴.
- b. No segmento de transporte de passageiros, a CP detém um conjunto alargado de automotoras e locomotivas, tanto elétricas como a diesel, assim como de carruagens³⁹⁵, compreendendo a frota ativa da CP, no terceiro trimestre de 2023, um total de 244 automotoras, 44 locomotivas e 154 carruagens³⁹⁶. Por sua vez, a Fertagus aluga 18 automotoras elétricas à SAGESECUR (empresa do Grupo PARPÚBLICA)³⁹⁷ ao abrigo do contrato de concessão³⁹⁸.

291. **As necessidades de reforço de material circulante em Portugal têm, ao longo da última década, sido maioritariamente satisfeitas com recurso à aquisição de material circulante no mercado secundário**, seja pela via da compra de material em segunda mão, seja pela via do aluguer de material junto de outros operadores (nacionais ou espanhóis). Por exemplo, a frota de Medway resulta, em larga medida, da frota oriunda da CP que foi afeta à antiga CP Carga no momento da sua autonomização aquando da sua privatização. Por sua vez, a Medway aluga à CP, até 2026, cinco locomotivas adicionais da série 5600³⁹⁹. Também a Captrain tem uma frota composta em parte por locomotivas adquiridas à CP⁴⁰⁰. Ademais foi noticiado que a Fertagus, que até ao momento não opera material circulante próprio, terá recentemente adquirido duas carruagens-reboque à Renfe (operador incumbente em Espanha) para reforçar a sua oferta a partir de 2026⁴⁰¹.

292. **Para além do material oriundo originalmente da CP, existem algumas empresas que fornecem serviços de locação de material circulante, principalmente orientadas para o transporte de mercadorias, com equipamentos aptos à circulação em Portugal**, como sejam a Alpha Trains⁴⁰² e a Beacon Rail⁴⁰³. Ambas as empresas disponibilizam principalmente locomotivas EURO 4000 e tanto a Medway⁴⁰⁴ como a Captrain⁴⁰⁵ têm vindo a recorrer aos serviços, pelo menos, da Alpha Trains para complementar as suas frotas. A própria CP também aluga, ainda que a título residual, material circulante à Renfe⁴⁰⁶.

³⁹⁴ Segundo um levantamento feito pela AMT no âmbito do relatório [Ecossistema Ferroviário Português 2012-2016](#), e com referência ao ano de 2016, a Medway tinha 14 locomotivas a diesel, 34 elétricas e 2917 vagões, ao passo que a Captrain (à data Takargo) tinha 14 locomotivas a diesel e 337 vagões. Não se encontrou informação publicada mais recente que atualize estes dados.

³⁹⁵ [Informação disponibilizada no site da CP](#) sobre a frota de material circulante.

³⁹⁶ [Comunicado da CP](#) de 15 de janeiro de 2024, entretanto não mais disponível diretamente no sítio de Internet da CP, mas cujo conteúdo à data de 19 de março de 2025 pode ser acedido em [web.archive.org](#).

³⁹⁷ [Página da SAGESECUR](#) - Sociedade de Estudos, Desenvolvimento e Participação em Projetos, S.A., e [página da PARPÚBLICA](#) - Participações Públicas, SGPS, S.A..

³⁹⁸ Como mais bem detalhado na Secção VII.1.4 acima, em 2006, o Estado, através da SAGESECUR, celebrou um contrato de locação operacional e um contrato de prestação de serviços de manutenção do material circulante com a Fertagus.

³⁹⁹ [Notícia](#) relatando esta situação, publicada em 22.08.2022 no jornal digital ECO.

⁴⁰⁰ E.g., em 2019 a [Captrain \(à data, Takargo\) efetuou um reforço da sua frota de material circulante através da aquisição de 3 locomotivas à CP](#).

⁴⁰¹ [Notícia](#) relatando esta situação, publicada em 20.09.2025 no jornal Público.

⁴⁰² [“Loco Finder”](#) da Alpha Trains, que apresenta o seu material circulante apto a circulação em vários países.

⁴⁰³ [Locomotivas disponibilizadas pela Beacon Rail aptas à circulação em Portugal](#).

⁴⁰⁴ [Anúncio no sítio na Internet da Alpha Trains](#), de 07.06.2017.

⁴⁰⁵ [Notícia no sítio na Internet da Captrain](#).

⁴⁰⁶ O contrato original de aluguer de um conjunto de automotoras a diesel vigorava até 2017, mas foi alvo de sucessivas renovações ([Portaria n.º 67/2023, de 16 de fevereiro](#) e [Portaria n.º 400/2025/2, de 5 de junho](#)). Vide ainda o capítulo III do [Relatório N.º 3/2024 do Tribunal de Contas](#).

293. **A CP tem ainda vindo a recuperar algum material, incluindo automotoras, que se encontrava retirado de circulação**, mas que ainda não estava em estado de obsolescência⁴⁰⁷. A título ilustrativo, a CP encontra-se a recuperar um conjunto de 50 carruagens imobilizadas, adquiridas à Renfe em segunda mão⁴⁰⁸.

IX.1. ESPECIFICIDADES DA RFN ENQUANTO BARREIRAS NO ACESSO A MATERIAL CIRCULANTE

294. **Conforme se ilustrará de seguida, em Portugal, as especificidades da RFN tornam o acesso a material circulante uma barreira à entrada** significativa, maior do que noutros Estados-Membros.

295. **As características da RFN ditam que o material circulante utilizado tem de ser, por norma, compatível com bitola ibérica**⁴⁰⁹ e com o sistema de sinalização CONVEL⁴¹⁰, para além de outros aspetos como sejam a catenária de tensão de 25 kV em corrente alternada de 50 Hz⁴¹¹ (se houver recurso a sistema de tração elétrica), o gabarito e os limites de cargas máximas.

296. **A utilização quase exclusiva de bitola ibérica (1668 mm) na RFN, diferente da bitola europeia, reduz as opções de compra ou aluguer de material circulante por parte dos operadores ferroviários.** Um operador apenas pode alugar ou adquirir veículos aptos para este tipo de bitola que apenas é utilizada em Portugal e em Espanha. No resto da Europa, a bitola mais utilizada é, com poucas exceções, a bitola UIC (1435 mm), também frequentemente designada por bitola europeia⁴¹².

297. **Este fator traduzir-se-á num mercado secundário mais reduzido e em preços de material circulante novo moderadamente mais elevados junto dos fabricantes**, na medida em que limitará os efeitos de escala na produção⁴¹³.

298. **Assim, a falta de interoperabilidade da bitola ibérica com as redes europeias reforça as barreiras à entrada, na medida em que dificulta a revenda de material circulante**, resultando o investimento em custos afundados.

299. **A CE tem vindo a advogar pela substituição da bitola ibérica pela bitola europeia, tendo determinado a obrigação de construir as novas linhas ferroviárias da RTE-T com bitola europeia** ou, em alternativa, a sua migração para esta bitola até 2030, na rede principal, ou até 2040, na rede principal alargada⁴¹⁴. Segundo a CE, as diferenças de bitola das vias-férreas restringe consideravelmente a interoperabilidade ferroviária na UE.

⁴⁰⁷ A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2019](#), de 5 de julho, aprovou um conjunto de as linhas de orientação estratégicas que previam, entre outros, a fusão por incorporação da EMEF na CP, a reabertura da Oficina de Guifões e, por fim, a recuperação de material circulante imobilizado.

⁴⁰⁸ [Notícia](#) relatando esta situação, publicada em 23.07.2022 no jornal Público.

⁴⁰⁹ Com exceção da linha do Vouga, onde a via está construída em bitola métrica.

⁴¹⁰ Com exceção da linha de Cascais, onde está instalado um sistema próprio diferente do da restante RFN, e das linhas Évora-Elvas e da Beira Alta, onde, para além do CONVEL, está também disponível o sistema ETCS. Igualmente, não há necessidade de ter um sistema de sinalização embarcado nos troços da RFN onde a infraestrutura não suporta comando central de sinalização/velocidade (e.g., linha do Leste, partes das linhas do Oeste, do Douro e do Alentejo).

⁴¹¹ Apenas nos troços eletrificados e com exceção da linha de Cascais, onde a eletrificação tem características próprias diferentes das da restante RFN.

⁴¹² E.g., nos países Bálticos é utilizada a bitola russa de 1520 mm e na Finlândia é utilizada uma bitola própria de 1524 mm.

⁴¹³ Segundo a Medway, o aumento de preços para o mercado ibérico é moderado porque a bitola apenas tem impacto na largura do eixo. *Vide* ata da reunião entre a AdC e a Medway de 29.04.2024.

⁴¹⁴ Artigo n.º 17 do [Regulamento \(UE\) 2024/1679, de 13.06.2024](#), que altera o Regulamento (UE) 2021/1153 e o Regulamento (UE) n.º 913/2010 e revoga o Regulamento (UE) n.º 1315/2013.

300. **Os Estados-Membros podem obter uma derrogação temporária deste requisito no caso de não ser viável a sua implementação**⁴¹⁵. Para tal deverão ter apresentado à Comissão, até 19 de julho de 2026, uma análise de custos e benefícios socioeconómicos quanto à viabilidade da migração para a bitola europeia e uma avaliação do impacto na interoperabilidade⁴¹⁶. Com efeito, a IP encomendou, em dezembro de 2024, uma análise custo-benefício e um estudo de interoperabilidade para as opções de bitola na construção da linha de alta velocidade Porto-Lisboa⁴¹⁷.
301. **De momento, a intenção do decisor público será de construir as novas linhas, incluindo as linhas de alta velocidade, em bitola ibérica.** Segundo o PFN, “[a] migração de bitola é algo que, além de ter custos de investimento muito elevados, pode criar perturbações nos fluxos de tráfego ferroviário que trazem um enorme risco associado” e “a bitola de via não é o maior obstáculo ao crescimento do tráfego ferroviário de mercadorias entre a península ibérica e o resto da Europa”. No PFN, é reconhecido, todavia que “[a] criação de ligações ferroviárias em bitola padrão (1435 mm) teria inegáveis vantagens no transporte de mercadorias internacional de longa distância, contribuindo para melhorar a competitividade das exportações portuguesas”^{418, 419}.
302. **Existem, atualmente, soluções tecnológicas que permitem mitigar os efeitos da circulação em linhas de bitola diferenciada, e.g.,** através do recurso a material circulante de eixo telescópico. Este tipo de composições pode, quando em conjugação com um equipamento de via específico, alterar a bitola do comboio em movimento⁴²⁰.
303. **Porém, estas soluções são tendencialmente dispendiosas e proprietárias,** criando outro tipo de barreiras na aquisição de material circulante, nomeadamente um efeito de *lock-in* a um fabricante específico⁴²¹.
304. **Não obstante as potenciais vantagens associadas a uma rede nacional interoperável, no curto prazo, a opção de construir as novas linhas de alta velocidade em bitola distinta do resto da Europa é passível de condicionar o número de operadores ferroviários interessados em operar nessas linhas.** A aquisição de material circulante implica custos avultados, a efetuar antes de iniciar a atividade. O aluguer de material circulante compatível com a bitola ibérica será mais limitado relativamente a outros mercados europeus. Assim, face a possíveis operações alternativas em linhas de alta velocidade (ou outras) a nível europeu, é possível que um entrante não tenha interesse comercial em operar em linhas que exijam um investimento adicional ao nível de material circulante compatível com a bitola ibérica.

⁴¹⁵ Artigo n.º 17, n.º 5 do [Regulamento \(UE\) 2024/1679, de 13.06.2024](#).

⁴¹⁶ A problemática da migração da bitola não é uma questão exclusivamente ibérica. Por exemplo, o Governo finlandês [entendeu que não era uma opção custo-eficiente](#). Em contraste, nos países Bálticos [parte da infraestrutura está a ser construída em bitola UIC](#).

⁴¹⁷ [Contrato adjudicado](#) pela IP à TIS PT - Consultores em Transportes, Inovação e Sistemas, S.A..

⁴¹⁸ Secção 2.2 do PFN, aprovado [pela Resolução do Conselho de Ministros 77/2025, de 16 de Abril](#).

⁴¹⁹ O Ferrovia 2020 e o PNI 2030 prevêem a preparação da migração de bitola ibérica para a bitola europeia. Uma parte substancial deste trabalho de preparação consiste na substituição das travessas das linhas intervencionadas por travessas de dupla fixação de carris, as quais permitem por os carris na posição da bitola ibérica ou da bitola europeia, embora não em ambas ao mesmo tempo. Estas travessas tornarão uma eventual futura migração para a bitola europeia num processo menos disruptivo.

⁴²⁰ [Publicação](#) no blog da Renfe, de 01.12.2020 sobre o modo de funcionamento dos cambiadores.

⁴²¹ [Lista de cambiadores](#) publicada pela ADIF (gestor da infraestrutura Espanhol) em anexos ao Diretório da Rede de 2025, na qual se pode verificar que alguns cambiadores suportam simultaneamente os sistemas de mudança de bitola da CAF e da Talgo (cambiadores “duais”) e outros o sistema da Transfesa. Cf. ainda a [publicação da ADIF](#) acerca do desenvolvimento dos cambiadores “duais”, na qual se explica que antes da instalação do investimento nestes cambiadores eram utilizadas instalações e plataformas diferentes para material circulante de cada um dos fabricantes.

305. **Mesmo material circulante em bitola ibérica pode não ser apto à utilização na RFN já que, se se tratar de uma unidade motora, deve ter embarcado um sistema de sinalização compatível com o instalado na RFN.** O sistema de sinalização incorpora uma componente de linha e uma componente embarcada que comunicam entre si.
306. **Em Portugal, quase todas as linhas estão ainda exclusivamente equipadas com sistema CONVEL, estando prevista a migração/instalação paralela do Sistema Europeu de Gestão do Tráfego ferroviário (ERTMS), o qual substituirá o CONVEL por uma tecnologia de sinalização distinta, denominada por *European Train Control System* (ETCS).** O sistema CONVEL, utilizado em Portugal, é uma versão do sistema EBICAB 700, que já se encontra obsoleto e, portanto, descontinuado pelo seu fabricante (atualmente a Alstom, originalmente a Bombardier). A migração para o ERTMS visa criar uma rede ferroviária unificada e interoperável, ao nível da UE, com maior segurança e eficiência.
307. **Em princípio, o material circulante adquirido recentemente apenas será compatível com as infraestruturas da RFN que estejam já em conformidade com o sistema ERTMS,** dado que os fabricantes de unidades motoras já não disponibilizam sistemas CONVEL embarcados nas suas locomotivas e automotoras⁴²².
308. **O Plano Nacional de Implementação do ERTMS⁴²³ prevê uma migração quer nas componentes de linha quer nas componentes embarcadas, com uma cobertura total da RFN com este novo sistema até 2050⁴²⁴ e a gradual descontinuação do sistema CONVEL** (com a coexistência de ambos os sistemas no entretanto).
309. **Todavia, o cumprimento desse plano tem sido menos célere do que inicialmente esperado⁴²⁵.** Com vista a mitigar barreiras no acesso a material circulante decorrentes de especificidades da RFN, considera-se pertinente recomendar à IP, enquanto gestor da infraestrutura, que efetue as diligências necessárias para assegurar uma implementação atempada do ERTMS, em linha com o Plano Nacional de Implementação do ERTMS.

Recomendação 13 | à IP | Implementação atempada do ERTMS na Rede Ferroviária Nacional

Em linha com o Regulamento de Execução (UE) n.º 2023/1695 e com o Plano Nacional de Implementação do ERTMS, **recomenda-se à IP que seja assegurada uma implementação atempada do Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário (ERTMS) na Rede Ferroviária Nacional.** Visa-se permitir, tão breve quanto possível, a circulação de material circulante com um sistema do tipo ETCS embarcado, sem adaptações adicionais, permitindo a utilização destes veículos nos troços relevantes para a prestação de serviços de transporte ferroviário de mercadorias ou de passageiros, de âmbito nacional ou transfronteiriço.

⁴²² Vide e.g. a ata de reunião entre Autoridade da Concorrência e a Medway de 29.04.2024., onde esta empresa afirma que “[o] sistema português, o Convel, é um produto da Alstom, mas está obsoleto e não existe nova produção” ou a ata de reunião entre Autoridade da Concorrência e a Captrain Portugal de 18.04.2024., onde se pode ler que “[e]ste sistema é diferente dos restantes sistemas em uso na Europa e que, pela sua antiguidade e reduzida expressão, está descontinuado pelos fabricantes.”

⁴²³ [Plano Nacional de Implementação do ERTMS](#), publicado em 2017. Note-se que a Associação Portuguesa de Empresas Ferroviárias informou, em sede de consulta público à versão preliminar deste Estudo, que Portugal apresentou versão atualizada do Plano, datada de 2024. Não obstante, à data da publicação da versão final deste Estudo, a página pública da Comissão Europeia dedicada aos planos nacionais de implementação continua a disponibilizar apenas o Plano de 2017.

⁴²⁴ Correspondem aos prazos máximos de implementação previstos pelo Regulamento (UE) 2024/1679 de 13.06.2024. Os prazos aos quais Portugal está obrigado determinam a implementação do ERTMS na rede global até 2050, na rede principal alargada até 2040 e na rede principal até 2030.

⁴²⁵ E.g., a instalação de balizas (componente de linha) aptas ao ETCS é ainda limitada a uma parte restrita da RFN. Nos troços Évora-Elvas e Pampilhosa-Vilar Formoso (que compreendem duas das três ligações internacionais da rede) o sistema-padrão europeu ETCS já se encontra instalado, a par do sistema antigo. Note-se que o troço Évora-Elvas ainda não se encontra em exploração, a qual se prevê iniciar em 2027.

310. **A demora na implementação plena do ERTMS obriga a uma solução intermédia** que permita que material circulante que tenha o sistema ETCS embarcado possa circular na maioria da RFN, onde ainda está instalado apenas o sistema CONVEL. A inexistência de uma solução deste tipo daria que apenas o material equipado com o CONVEL poderia, até meados de 2050, circular em toda a RFN, o que limitaria a circulação a material circulante pré-existente (e concentrado nos operadores incumbentes).
311. **Essa solução engloba o desenvolvimento dos denominados módulos de transmissão específica** (STM, *Specific Transmission Module*), **que atuam como um “tradutor”** ou, uma interface tecnológica concebida para ler e interpretar informações produzidas por equipamentos de via de comando, controlo e sinalização *legacy*, como o CONVEL em Portugal, e traduzir esses dados em informação compatível com o ETCS. Se dotados de um STM, quaisquer comboios com sistema ECTS poderão operar tanto sobre a infraestrutura equipada com ERTMS como em linhas com o sistema nacional.
312. **O Regulamento de Execução (UE) 2023/1695⁴²⁶ determina que é obrigação dos Estados-Membros “assegurar a disponibilidade de um módulo de transmissão específica (STM) ou de produtos e/ou especificações que permitam a integração do seu antigo sistema de proteção de comboios da classe B [in casu, o CONVEL] no sistema de bordo da classe A [in casu, o ETCS]”.**
313. **A AMT defende que devia ser o Estado a “assegurar o desenvolvimento e a certificação d[os] STM específico para o sistema CONVEL**, pois possibilita uma estratégia de migração suave e sem descontinuidades do sistema nacional para o sistema harmonizado europeu, e estabelece condições de igualdade entre todas as empresas que necessitem de adquirir o equipamento para instalar nas suas unidades motoras⁴²⁷.
314. **O desenvolvimento inicial do STM veio a acontecer por iniciativa do setor e foram anunciados ao público dois projetos, ainda em desenvolvimento, sem uma data prevista de lançamento no mercado.** O primeiro, anunciado em 2021, decorre de uma parceria entre o INOV – Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores Inovação e a Nomad Tech, Lda. (empresa detida parcialmente pela CP e pela Alstom)⁴²⁸; o segundo, anunciado em 2023, resulta de um consórcio que associa a Medway, a Stadler e a Alpha Trains à Hitachi Rail (ex-Thales) e à Critical Software⁴²⁹. A Critical Software já tinha também desenvolvido para a IP uma solução que permitia emular o sistema CONVEL de forma simplificada para uso em veículos de manobras da própria IP⁴³⁰.
315. **Não resulta, contudo, claro se tais iniciativas seriam suficientemente abertas para permitir o acesso de operadores terceiros à solução em questão** ou se, ainda que apresentassem carácter aberto, pudessem favorecer o acesso preferencial aos operadores ferroviários diretamente envolvidos (*in casu*, CP e Medway), com potencial impacto adverso nos restantes operadores (*in casu*, Fertagus e Captrain) e em potenciais entrantes.
316. **Acréscce que persiste dificuldade em adquirir unidades motoras equipadas com o sistema CONVEL, com impacto adverso nos incentivos à entrada e à expansão em Portugal.** Apenas material circulante pré-existente pode ser efetivamente utilizado na RFN, o que confere uma vantagem aos operadores que detêm este tipo de material, em particular a CP e a Medway. Esses operadores (a CP e a Medway) são também os operadores diretamente envolvidos na iniciativa privada de desenvolvimento de STM.

⁴²⁶ [Regulamento de Execução \(UE\) n.º 2023/1695](#), de 10.08.2023.

⁴²⁷ AMT (2016), “[Pronúncia n.º 11/2016 - ERTMS - Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário](#)”.

⁴²⁸ Projeto “[IDT STM On-Board Specific Transmission Module](#)”

⁴²⁹ [Notícia da Critical Software](#), de 14.04.2023, e [notícia do Jornal de Negócios](#), de 13.04.2023.

⁴³⁰ [Detalhes do procedimento concursal](#) publicados no portal Base a 06.04.2021.

317. **Recentemente, com vista colmatar a possível dificuldade de acesso generalizado às soluções de STM em desenvolvimento pela indústria, o Estado mandou a IP para lançar um procedimento com vista ao desenvolvimento e certificação de um STM** tendo, para tal, autorizado encargos até um montante global de 21,5M € + IVA⁴³¹, assegurados por verbas do Plano de Recuperação e Resiliência.
318. **Nesta esteira, a IP lançou, a 1 de setembro de 2025, um concurso⁴³² destinado ao desenvolvimento integral e disponibilização ao mercado de duas soluções de STM tecnologicamente distintas**, e também de fornecedores distintos, incluindo hardware, software e serviços conexos (serviços de engenharia e projeto, integração e compatibilização com sistemas ETCS embarcados, instalação em veículos, ensaios laboratoriais e de campo, verificação e validação funcional, certificação e obtenção de autorizações junto da ANSF, bem como a produção do respetivo *dossier* de segurança). Ambos os lotes foram adjudicados a 19 de novembro, um à Hitachi Rail⁴³³ (Lote 1) e outro à Critical Software⁴³⁴ (Lote 2).
319. **Segundo a IP, o caderno de encargos do concurso define regras destinadas a garantir acesso ao mercado em “condições transparentes e não discriminatórias, com preços controlados e por um período mínimo prolongado (até 15 anos ou mais), do equipamento [...] e de todos os serviços associados, permanecendo a propriedade intelectual das soluções na esfera dos fornecedores”⁴³⁵.**
320. **Apesar de evidências recentes de que o desenvolvimento técnico das soluções em causa se encontra já concluído⁴³⁶, a disponibilização dos STM no mercado, que ocorrerá após homologação dos equipamentos, encontra-se prevista a partir de janeiro de 2027, para o Lote 1, e a partir de julho de 2027, para o Lote 2.** Em tese, estas soluções comerciais serão abertas e permitirão que qualquer operador ferroviário possa vir a operar na RFN com material circulante equipado com ETCS + STM, assegurando a circulação segura nas linhas ainda exploradas com CONVEL, enquanto decorre a migração progressiva para ERTMS⁴³⁷.
321. A disponibilização de STM no mercado não determina, porém, que se encontra assegurada em definitivo uma solução para a dificuldade no acesso a novo material circulante apto à circulação na RFN. Deve também ser assegurado que estes equipamentos se mantêm disponíveis e, acima de tudo, são continuamente suportados pelos seus fornecedores durante todo o período de transição para o ERTMS.
322. **Com vista a mitigar barreiras no acesso a material circulante decorrentes de especificidades da RFN⁴³⁸, emitem-se as seguintes recomendações dirigidas ao Governo, enquanto decisor público.**

⁴³¹ [Portaria n.º 473/2025/2, de 25 de agosto](#)

⁴³² [Anúncio de procedimento n.º 23157/2025](#), de 1 de setembro, alterado pelo [Anúncio de procedimento n.º 23747/2025](#), de 8 de setembro, e pelo [Anúncio de procedimento n.º 25162/2025](#), de 24 de setembro.

⁴³³ [Detalhes do procedimento concursal](#) publicados no portal Base a 24.11.2025.

⁴³⁴ [Detalhes do procedimento concursal](#) publicados no portal Base a 24.11.2025.

⁴³⁵ Ata da reunião entre a AdC e a IP - Infraestruturas de Portugal, S.A. de 11.05.2026.

⁴³⁶ Vide e.g. [publicação](#) da estrutura de missão Recuperar Portugal de 08.07.2026.

⁴³⁷ Vide pág. 10 da Pronúncia da IP submetida na [consulta pública](#) à versão preliminar do Estudo.

⁴³⁸ Importa referir que a IP notou que “nas análises de custo-benefício, quer na avaliação dos impactos na interoperabilidade da rede e outras análises conexas, que estão presentemente a ser elaboradas pela IP, em resposta ao estabelecido nos números 3 e 5 do Artigo 17.º do Regulamento da RTE-T, se estão a considerar as estratégias relativas ao material circulante dos diversos operadores ferroviários”. Vide pág. 9 da Pronúncia da IP submetida na [consulta pública](#) à versão preliminar do Estudo.

Recomendação 14 | ao Governo | Mitigar barreiras ao acesso a material circulante decorrentes das especificidades da Rede Ferroviária Nacional

I. No âmbito da análise de custo-benefício e estudo de interoperabilidade para a construção das linhas de alta velocidade (incluindo Porto-Lisboa), especificamente sobre a opção da bitola ibérica, recomenda-se que o Governo tenha em consideração o impacto concorrencial adverso de se optar pela bitola ibérica na construção dessas infraestruturas, nomeadamente de poder condicionar o número de operadores ferroviários interessados em operar nessas linhas férreas.

O Governo deve garantir uma comunicação tempestiva da decisão pública quanto à bitola escolhida. Sendo a decisão a de futura migração da bitola, esta deve ser acompanhada com a divulgação dos critérios e calendário estabelecidos para a migração, promovendo certeza e segurança jurídicas e previsibilidade nos investimentos.

II. Em linha com o Regulamento de Execução (UE) n.º 2023/1695, recomenda-se ao Governo que, durante o período de transição para o ERTMS, seja assegurada a disponibilidade de um sistema que permita a integração com o sistema CONVEL, aberto a todos os operadores ferroviários interessados.

IX.2. OUTRAS BARREIRAS NO ACESSO A MATERIAL CIRCULANTE

323. A par de barreiras decorrentes das especificidades da rede, importa analisar eventuais barreiras estratégicas, ou pelo menos de cariz não estrutural, que possam limitar o acesso a material circulante e dificultar uma efetiva liberalização.

324. **Importa assegurar um acesso efetivo a material circulante, garantindo que empresas incumbentes não limitem, de forma injustificada, o acesso a material circulante a operadores terceiros com vista a adiar a sua entrada e expansão no mercado.** Com efeito, em 2024, a CE condenou as empresas incumbentes da República Checa e da Áustria, por terem acordado entre si em excluir um concorrente no acesso a material circulante (Caixa 12).

Caixa 12: Caso Material Circulante em Segunda Mão (ČD & ÖBB) - Decisão de condenação por cartel para excluir concorrente comum (2024)⁴³⁹

Em outubro de 2024, a CE condenou a *České dráhy* ("ČD") e a *Österreichische Bundesbahnen* ("ÖBB"), os operadores ferroviários históricos checo e austríaco, por violação do Artigo 101.º TFUE, impondo coimas num total de 48,652 milhões de euros (31,940 milhões de euros à ČD e 16,712 milhões à ÖBB, a ÖBB beneficiou de uma redução de 45% concedida ao abrigo do regime de clemência). A investigação da CE concluiu que, entre 2012 e 2016, a ČD e a ÖBB coordenaram as suas ações nos processos de venda de vagões usados da ÖBB para o transporte de passageiros de longa distância, a fim de manterem a sua posição no mercado e impedirem a expansão da *RegioJet*, tanto na República Checa, como na rota ferroviária internacional entre Praga e Viena. A *RegioJet* já havia entrado em 2011 no mercado do transporte ferroviário de passageiros de longa distância na Chéquia, recorrendo em grande medida a vagões usados.

A ČD e a ÖBB, (i) programaram, de forma colusiva, as vendas de vagões de modo que a *RegioJet* não pudesse comprar os vagões usados da ÖBB; (ii) manipularam os procedimentos de venda de vagões usados da ÖBB, para que a ČD pudesse comprar os vagões, em vez da *RegioJet*; (iii) chegaram a acordo

⁴³⁹ Caso [AT_40401](#) – Material Circulante em Segunda Mão (ČD & ÖBB). Vide [Comunicado da CE](#), "Commission fines ČD and ÖBB €48.7 million over collusion to exclude common competitor", de 23.10.2024.

sobre um comprador alternativo, para além da *RegioJet*, para os vagões usados da *ÖBB*, nos quais a *ČD* não estivesse interessada; e (iv) trocaram informações confidenciais sobre as propostas e o grau de interesse de outros proponentes que participaram nas vendas dos vagões usados. Os vagões da *ÖBB* eram particularmente relevantes para a *RegioJet*, tendo em conta a sua qualidade e características, mas também porque já estavam aprovados para operações na República Checa.

325. **Importa ainda assegurar que a atual estrutura de mercado e respetivos enquadramentos contratuais não possam justificar um adiamento da liberalização, em particular no transporte ferroviário de passageiros.** Com efeito, os desenvolvimentos recentes ao nível de aquisição de material circulante exigem uma análise cuidada na medida em que podem resultar num risco acrescido de encerramento à entrada e expansão de novos operadores no transporte ferroviário de passageiros.
326. **As recentes aquisições de material circulante, destinadas a serviços regionais e urbanos, por parte da CP** - a aquisição de 22 automotoras à *Stadler*⁴⁴⁰, em 2021, e a aquisição de 117 + 36 automotoras à *Alstom*⁴⁴¹, em 2023 (Tabela 3) - **parecem resultar de financiamento público**, nacional e da UE, e não de capital próprio da CP e/ou capital de terceiros, constitutivo do seu passivo total. Acresce que não se identifica uma cláusula, no CSP Estado-CP vigente, de reversão, para o Estado, do material circulante que tenha sido financiado com financiamento público, nacional e da UE⁴⁴².

Tabela 3: Investimentos na aquisição de material circulante para a CP | PNI 2020-2030

	1.º Concurso [2019] Serviços Regionais	2.º Concurso [2021] Serviços Regionais e Urbanos
<i>Tipo de material circulante</i>	22 automotoras (12 Bi-Modo e 10 Elétricas)	117 automotoras elétricas: 62 para serviços urbanos e 55 para serviços regionais 36 automotoras elétricas adicionais para serviços urbanos⁴⁴³. - Construção de oficina de manutenção do material
<i>Contratualização da aquisição</i>	Concurso público [Anúncio de procedimento n.º 48/2019] - Adjudicado⁴⁴⁴: <i>Stadler</i> - Impugnado⁴⁴⁵: pela CAF	Concurso público [Anúncio de procedimento n.º 15576/2021] - Adjudicado⁴⁴⁶: agrupamento <i>Alstom e Domingos da Silva Teixeira S.A.</i> - Impugnado⁴⁴⁷: pela CAF e pela <i>Stadler</i>
<i>Fornecedor(es)</i> ▪ Participantes no concurso	<i>Alstom</i> - CAF <i>Stadler</i>	<i>Alstom</i> - CAF <i>Stadler</i> <i>Hitachi Rail</i> <i>CRRC Tangshan</i>.

⁴⁴⁰ [Detalhes do procedimento concursal](#), publicados no portal Base a 1 de março de 2023.

⁴⁴¹ [Comunicado da CP](#), de 28.11.2023, entretanto não mais disponível diretamente no sítio de Internet da CP, mas cujo conteúdo à data de 17 de junho de 2025 pode ser acedido em [web.archive.org](#).

⁴⁴² O CSP apenas estatui que “*todos os bens e direitos de propriedade ou titularidade do Estado afetos à exploração dos Serviços, que sejam atribuídas à CP após a celebração do Contrato, reverterem para o Estado*” (cláusula 28.ª do CSP).

⁴⁴³ A CP acionou, em 2025, o direito de opção de aquisição de um ou dois conjuntos de 18 unidades automotoras adicionais, respetivas peças de parque e ferramentas especiais.

⁴⁴⁴ Detalhes do [procedimento concursal](#), publicados no portal Base a 01.03.2023.

⁴⁴⁵ [Notícia](#) do jornal digital ECO, de 13.01.2020.

⁴⁴⁶ [Notícia](#) do Governo, publicada a 28.11.2023.

⁴⁴⁷ [Notícia](#) no jornal Expresso, de 07.12.2023.

	1.º Concurso [2019] Serviços Regionais	2.º Concurso [2021] Serviços Regionais e Urbanos
<i>Prazo de entrega</i>	2922 dias (circa 8 anos)	n.d.
<i>Fontes de financiamento/en cargos</i>	RCM n.º 57-G/2024⁴⁴⁸: ▪ Total: € 158 140 672,02 + IVA ▪ Estado: Fundo Ambiental: € 39 535 168,00; OE: € 70 585 395,02 ▪ UE: Até € 48 020 109	RCM n.º 47-B/2026⁴⁴⁹ ▪ Total: € 1 064 022 425,05 + IVA ▪ Estado: Fundo Ambiental: € 212 484 021,00; OE: € 710 129 842,45 • UE: Até € 141 408 561,60
<i>Propriedade / ou usufruto da CP (contexto do CSP 2019-2029)</i>	▪ Art.º 11⁴⁵⁰ ▪ Anexo VII - Investimentos e Cronograma⁴⁵¹: “A CP obriga-se a realizar os investimentos identificados e calendarizados de acordo com o seguinte” (...) adquirir 12 RG Bi-Modo + 10 RG Elétricas (...) valor € 168 210 000”.	CSP nada prevê.

Fonte: AdC, com base em informação pública.

327. **O financiamento público, nacional e da UE, privilegia a CP caso esta venha a ficar proprietária do novo material circulante.** Esta vantagem, a verificar-se, pode prejudicar o acesso de terceiros a material circulante, por um lado, e diminuir os incentivos de terceiros a entrar no mercado, por outro lado, com impacto negativo na efetiva liberalização do transporte ferroviário de passageiros, a nível nacional.
328. **Acresce que, da informação publicamente disponível, os fundos atribuídos à CP destinados à compra de material circulante não parecem ter sido, na sua larga maioria, atribuídos mediante candidatura ou concurso, na medida em que estão já previstos no PNI 2030⁴⁵².** Foram disponibilizados alguns fundos públicos acessíveis a todas as empresas ferroviárias (entre outras) cuja atribuição foi precedida da submissão e avaliação de candidaturas, mas estes fundos destinaram-se a apoiar projetos de cariz mais experimental e com incorporação de atividades no domínio da investigação e desenvolvimento – como os projetos apoiados no âmbito do PRR, quer da CP (*Projeto para construção do comboio português*)⁴⁵³ quer da Medway (*Vagões inteligentes para mercadorias*)⁴⁵⁴— e compreendem montantes substancialmente menores.
329. **Ademais, o PNI 2030 prevê a aquisição de 14 a 26 automotoras de longo curso em alta velocidade destinadas à prestação de serviços nas futuras linhas de alta velocidade.** Com efeito, a CP viu, recentemente, autorizada uma despesa de 584 280 000 € + IVA relativa à aquisição de 12 unidades automotoras de alta velocidade⁴⁵⁵, extensível a mais 8 unidades.
330. **Note-se que, em sede de Resolução do Conselho de Ministros, o Governo veio “[d]eterminar que os encargos financeiros resultantes dos investimentos referidos no n.º 1 [i.e. 12 unidades automotoras de alta velocidade, respetivas peças de parque e**

⁴⁴⁸ [Resolução do Conselho de Ministros n.º 57-G/2024, de 28.03.2024.](#)

⁴⁴⁹ [Resolução do Conselho de Ministros n.º 47-B/2026, de 03.03.2026.](#)

⁴⁵⁰ “Tendo em vista o objetivo da CP de realizar os Serviços com Material Circulante, instalações e equipamentos que possuam as adequadas e exigíveis condições de funcionalidade, capacidade, comodidade e eficiência, a CP compromete-se a realizar os investimentos indicados no Anexo VII (...)” Anexo VII do CSP.

⁴⁵¹ [Anexo VII - Investimentos e Cronograma.](#)

⁴⁵² [Anexo A1 - Fichas de Projeto](#) do PNI 2030, nomeadamente os projetos F14, F15 e F16.

⁴⁵³ Página do [Pacto de Inovação](#) “Produzir material circulante ferroviário em Portugal”.

⁴⁵⁴ Projeto “*Smart Wagons - Desenvolvimento de capacidade produtiva em Portugal de vagões inteligentes para mercadorias*”.

⁴⁵⁵ [Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2026, de 09.02.2026.](#)

ferramentas especiais e o desenvolvimento de parque oficial Contumil ou modernização de infraestrutura de manutenção] *devem ser satisfeitos, consoante a sua natureza e elegibilidade, através de recurso a fundos europeus, quando compatíveis com as regras de liberalização do setor ferroviário e de auxílios de Estado ou, em alternativa, por recurso a soluções de financiamento de mercado*" (destaque nosso), mantendo, em regra, o esquema de financiamento público ao material circulante que ficará na propriedade da CP.

331. **Na ausência de mecanismos que permitam um acesso eficaz e não discriminatório ao material circulante destinado aos serviços sujeitos a OSP, os financiamentos públicos são passíveis de condicionar a efetiva liberalização** do transporte ferroviário de passageiros. Com efeito, considerando que os investimentos não são realizados com recursos próprios da CP e que o material circulante se destina a serviços atualmente abrangidos por OSP, importa concretizar um mecanismo que permita a disponibilização desse material circulante a empresas distintas da CP, nomeadamente àquelas que venham a assumir a prestação de serviços públicos no futuro.
332. **A este respeito importa notar que a CP veio, em sede de consulta pública à versão preliminar deste Estudo, esclarecer que "conforme o Despacho n.º 202/2026-SETF⁴⁵⁶, as automotoras em questão [i.e. as 153 automotoras para serviços regionais e urbanos adquiridas ao abrigo do 2.º concurso de aquisição de material circulante para a CP, de 2021, referido na Tabela 3] ficarão adstritas ao cumprimento de OSP e, caso a CP deixe de ser a entidade responsável pelo seu cumprimento, reverterão para a esfera patrimonial do Estado para cedência à entidade que suceda à CP nessa função"⁴⁵⁷.**
333. **A este respeito, o legislador europeu⁴⁵⁸ salientou a importância de as autoridades de transporte** (no caso da ferrovia pesada em Portugal, o Estado) **facilitarem o acesso ao material circulante por parte dos operadores**, de modo a reduzir as barreiras à entrada no mercado. O Regulamento (UE) n.º 1370/2007 estabelece que, na preparação de concursos para a adjudicação de contratos de serviço público, as autoridades competentes devem avaliar a necessidade de medidas que assegurem um acesso efetivo e não discriminatório ao material circulante adequado, tendo em conta a existência de empresas ou outros operadores que disponibilizem serviços de aluguer. O regulamento prevê ainda que as autoridades possam adotar medidas apropriadas para esse efeito, nos termos do direito nacional e em conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais⁴⁵⁹.
334. **Neste contexto, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 prevê um conjunto de mecanismos concretos com vista a assegurar um acesso eficaz e não discriminatório ao material circulante.** Em particular, estabelece que a autoridade competente possa: (i) adquirir material circulante e disponibilizá-lo ao operador de serviço público a preços de mercado ou nos termos do contrato; (ii) prestar garantias ao operador, igualmente a preços de mercado ou no âmbito contratual; (iii) comprometer-se a assumir o material circulante, em condições financeiras previamente definidas, no termo do contrato a preços de mercado; e (iv) cooperar com outras autoridades competentes para a constituição de um parque de material circulante mais alargado⁴⁶⁰.

⁴⁵⁶ O Despacho n.º 202/2026 do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, datado de 06.03.2026, não apresenta versão publicamente disponível.

⁴⁵⁷ Vide pág. 25 (ponto IV.2) da Pronúncia da CP submetida na [consulta pública](#) à versão preliminar do Estudo.

⁴⁵⁸ Por via das alterações ao Regulamento (CE) n.º 1370/2007, por via do Regulamento (UE) 2016/2338.

⁴⁵⁹ Cf. Considerando 28 e n.os 1 e 2 do Artigo 5.º - A do Regulamento (UE) n.º 1370/2007 (versão consolidada).

⁴⁶⁰ Artigo 5.º-A, n.º 2 do Regulamento (UE) n.º 1370/2007 (versão consolidada).

335. **Algumas destas medidas já foram implementadas por outros Estados-Membros** no sentido de mitigar as barreiras no acesso a material circulante e com o objetivo de eliminar as vantagens concorrenciais do operador histórico (Caixa 13).

Caixa 13: *Benchmarking* de modelos que visam garantir o acesso de terceiros a material circulante

Reino Unido

No Reino Unido, operam entidades independentes de aluguer de material circulante, denominadas de “*Rolling Stock Leasing Companies*” (ROSCOs). Estas entidades resultaram de um processo de reestruturação do antigo monopólio público britânico, dividido em diferentes sociedades, as quais foram subsequentemente privatizadas, em venda direta a investidores privados, não tendo resultado de um procedimento concorrencial. As ROSCOs detêm a propriedade da quase totalidade do material circulante, **alugando-o às empresas transportadoras, mediante um acesso em condições equitativas e não discriminatórias**⁴⁶¹.

Espanha

Em 2012 e 2015, o legislador espanhol procedeu a uma reestruturação do grupo RENFE e **positivou obrigações legais sobre sociedades do grupo RENFE**, no sentido de assegurar o acesso a material circulante e serviços de manutenção por terceiros, de forma transparente, objetiva e não discriminatória:

- Em 2012, a RENFE, operador histórico, foi reestruturada, passando a atuar como **empresa-mãe, via quatro sociedades de capital público** (sociedades-filhas e irmãs, respetivamente)⁴⁶², incluindo a Renfe Alquiler de Material Ferroviario (Renfe Alquiler) criada em 11.12.2013 e dedicada à locação e venda de material circulante⁴⁶³. A Renfe Alquiler **rececionou material circulante da RENFE, excedentário**, para o transporte de passageiros e de mercadorias, assim como pessoal afeto à atividade⁴⁶⁴. Desde 2017 que a Renfe Alquiler não disporá de material circulante para o transporte de passageiros, tendo-o alienado à sociedade-irmã, a Renfe Viajeros⁴⁶⁵. Na presente data, a Renfe Alquiler publicita, no seu portal, o material circulante para mercadorias, disponível para locação ou venda⁴⁶⁶. A Renfe Alquiler publicita, ainda, desde 2021, um documento com as condições gerais de locação de locomotivas⁴⁶⁷.
- Em 2015, o legislador consagrou uma **obrigação legal sobre a Renfe Alquiler, de garantir o acesso (locação) a material circulante por terceiros, de forma transparente, objetiva e não discriminatória**⁴⁶⁸, a qual se mantém vigente⁴⁶⁹. Foi determinada a divulgação pública da sua oferta e que a mãe RENFE garantisse a independência dos membros do CA da Renfe Alquiler em relação a operadores ferroviários públicos ou privados.

⁴⁶¹ <http://orr.gov.uk/about-orr/who-we-work-with/industry-organisations/rolling-stock-companies>.

⁴⁶² I.e., Renfe Viajeros, Renfe Mercancías, Renfe Alquiler de Material Ferroviario e Renfe Fabricación y Mantenimiento, com 100% do capital social pertencente ao operador incumbente (RENFE-Operadora).

⁴⁶³ *Real Decreto-ley 22/2012*, de 20.07.2012 (“Medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios”).

⁴⁶⁴ CNMC (2014), “*Documento de reflexión sobre el proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril - PRO/DTSP/0001/14*”, de 25.06.2014, p. 31, NR 68 (inventário).

⁴⁶⁵ CNMC (2019), “*Market Study on the Liberalisation of Passenger Transport Services by Rail - E/CNMC/004/19*”, de 01.07.2019, p. 59, NR 138 (com base no Rel & Contas da Renfe Alquiler de 2017, p. 36).

⁴⁶⁶ páginas web [Material en Alquiler](#) e [Material en Venta](#) (consulta em 19.09.2025).

⁴⁶⁷ “*Condiciones Generales de arrendamiento de locomotoras de Renfe Alquiler, S.A.*”, de abril de 2021. Sem prejuízo da liberdade contratual, inclui, e.g., obrigações de manutenção, vigência do contrato, condições económicas (e.g., a renda mensal tem uma prestação fixa e outra variável, em função dos KM percorridos).

⁴⁶⁸ *Ley 38/2015*, de 29.09.2015, *Disposición adicional 16.ª*, n.º 1.

⁴⁶⁹ CNMC (2018) “*IPN/CNMC/014/18 - Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 38/2015 de 29 de Septiembre del Sector Ferroviario, 25/07/2018*”, pp. 7-8, 21-26. A CNMC recomendou ao Governo a não derrogação da *Disposición adicional 16.ª*, considerando a proposta injustificada, sinalizando que a transferência direta de material circulante entre empresas do grupo RENFE lhes confere uma vantagem de que não gozam os seus concorrentes; outrossim, no que respeita ao acesso a instalações de manutenção do grupo RENFE, vantagem de que não gozam os seus concorrentes.

- Em 2015, o legislador consagrou uma obrigação legal sobre a sociedade-irmã Renfe Mantenimiento, de garantir o acesso aos serviços de manutenção por terceiros, de forma transparente, objetiva e não discriminatória⁴⁷⁰, a qual se mantém vigente⁴⁷¹. Foi determinado que a mãe RENFE garantisse a independência dos membros do CA da Renfe Mantenimiento, em relação a operadores ferroviários públicos ou privados.

Desde 2014, que a CNMC tem emitido recomendações com vista a assegurar o acesso a material circulante e serviços de manutenção por terceiros:

- Em 2014⁴⁷², reiterado em 2018⁴⁷³ e em 2019⁴⁷⁴, **a CNMC recomendou ao Governo espanhol a separação jurídica, contabilística e operacional, e desvinculação das atividades da Renfe Alquiler às da incumbente**, com posterior separação em várias subsidiárias, permitindo a entrada de capital privado, preferencialmente através de um **procedimento concorrencial**, sugerindo que da sua implementação resultasse um modelo similar ao modelo Britânico (ROSCOs). A preocupação subjacente era a de eliminar incentivos da Renfe Alquiler em alinhar os seus objetivos com os da empresa-mãe e dificultar o acesso de novos entrantes ao mercado⁴⁷⁵.
- Em 2018⁴⁷⁶, no contexto de uma proposta de derrogação, pelo Governo, da obrigação legal estatuída sobre a Renfe Alquiler, em 2015, de garantir o acesso a material circulante por terceiros, de forma transparente, objetiva e não discriminatória, a CNMC advogou pela sua não derrogação, considerando a proposta injustificada. A CNMC propôs que, caso o operador incumbente se mantivesse o proprietário do material circulante e, na medida em que a Renfe Alquiler não contava com material circulante excedentário, fosse mantida uma obrigação temporária que facilitasse a locação de material circulante por terceiros, em respeito por critérios transparentes, objetivos e não discriminatórios, acompanhada de compromissos de reversão por parte de potenciais entrantes, uma vez avaliadas as necessidades de material circulante da Renfe Viajeros e excluindo o material circulante destinado a serviços de OSP. O objetivo era o de que, no médio prazo, estes pudessem concorrer com frota própria, assegurando que, no momento da liberalização, pudessem contar com o acesso a estes ativos.
- Em 2014⁴⁷⁷, reiterado em 2018⁴⁷⁸ e 2019⁴⁷⁹, **a CNMC recomendou a separação jurídica, contabilística e operacional dos serviços de manutenção dos restantes serviços, prestados sob o grupo RENFE**, na medida em que a RENFE-Operadora, enquanto única empresa detentora de uma rede de oficinas em todo o território nacional e de acordos de manutenção com os principais fabricantes⁴⁸⁰, teria capacidade para condicionar os serviços prestados pelos restantes operadores ferroviários, seus concorrentes.
- Em 2018⁴⁸¹, **a CNMC determinou o cumprimento de obrigações regulatórias, pela Renfe Alquiler e pela Renfe Mercancías, com vista a garantir o acesso de forma transparente,**

⁴⁷⁰ [Ley 38/2015](#), de 29.09.2015, *Disposición adicional 16.ª*, n.º 2.

⁴⁷¹ NdR 469.

⁴⁷² CNMC (2014), "[Documento de reflexión sobre el proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril - PRO/DTSP/0001/14](#)", de 25.06.2014, pp. 30-32.

⁴⁷³ CNMC (2018) "[IPN/CNMC/014/18 - Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 38/2015 de 29 de Septiembre del Sector Ferroviario, 25/07/2018](#)", pp. 7-8, 21-26.

⁴⁷⁴ CNMC (2019), "[Market Study on the Liberalisation of Passenger Transport Services by Rail - E/CNMC/004/19](#)", de 01.07.2019, pp. 58-63, pp. 81-82.

⁴⁷⁵ Por exemplo, através de preços excessivamente elevados, atrasos na disponibilização do material, ou pela oferta de material mais antigo e menos competitivo do que aquele utilizado pelo incumbente.

⁴⁷⁶ NdR 469.

⁴⁷⁷ NdR 472.

⁴⁷⁸ NdR 476.

⁴⁷⁹ NdR 474.

⁴⁸⁰ NdR 478. Em 2018, a CNMC dava ainda conta de seis empresas de manutenção de material circulante cujo 49% do capital social pertenceria à RENFE-Operadora.

⁴⁸¹ CNMC (2018), "[Resolución sobre las condiciones de acceso al material rodante de Renfe Alquiler, S.A., por parte de las empresas ferroviarias - STP/DTSP/055/17](#)", de 23.05.2018.

objetivo e não discriminatório, a locomotivas, por empresas ferroviárias concorrentes no transporte de mercadorias. Nesse contexto, determinou, e.g., obrigações de informação e de transparência: sobre o inventário infra utilizado, procura não satisfeita e procura potencial; sobre os critérios objetivos para fixar as condições económicas da locação; licitação concorrencial; publicações no seu portal; revisão de cláusulas nos contratos vigentes relacionadas com disponibilidade, penalizações e seguro de danos.

- Em 2022⁴⁸², a CNMC reforçou a determinação do cumprimento de obrigações regulatórias, pela Renfe Alquiler, já impostas em 2018, a manter-se até janeiro de 2025, destacando-se a publicação, com antecedência, antes de 31 de dezembro de cada ano, no seu portal, do inventário sobre locomotivas disponíveis para locação durante o ano seguinte, assim como prazos de disponibilidade e condições económicas em causa.

Alemanha

Na Alemanha, um novo operador no mercado ferroviário poderá aceder a material circulante através de diversos modos. Tal como no Reino Unido, **existem várias entidades independentes de aluguer de material circulante, às quais os operadores poderão recorrer**; todavia, inversamente ao modelo no Reino Unido, não surgiram de uma reestruturação societária do operador histórico⁴⁸³. **Desde 2014, também o operador histórico alemão, Deutsche Bahn (DB), disponibiliza material excedente para venda ou aluguer através do seu segmento DB Gebrauchtzug**⁴⁸⁴.

A nível regional, certas autoridades ferroviárias, como a *Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH* (LNVG, **autoridade de transportes da Baixa Saxónia**), **desenvolveram os seus próprios parques públicos de material circulante ("pools")**, com o objetivo de assegurar o acesso equitativo a todos os operadores no setor e promovendo a concorrência entre eles⁴⁸⁵. Outras soluções regionais adotadas para facilitar esse acesso incluem: a possibilidade de **transferência do material circulante para o adjudicatário seguinte do contrato** (com garantias de recompra); a aquisição, pelas autoridades regionais, do material na data de término do contrato (com garantias sobre o valor residual do material circulante); e o **apoio financeiro aos operadores**, por parte das autoridades regionais, para a aquisição de material circulante⁴⁸⁶.

Suécia

Com o início do processo de liberalização do setor ferroviário na Suécia, em 1988, e com a subsequente separação vertical entre a infraestrutura ferroviária e a sua operação, os serviços regionais do sistema ferroviário passaram a ser responsabilidade de autoridades regionais de transportes. Neste contexto, **o Estado transferiu para estas entidades a propriedade do material circulante afeto às respetivas linhas de serviço regional**⁴⁸⁷. À data de 2019, o material circulante sueco pertencia a uma sociedade de locação de material circulante detida pelas referidas autoridades regionais, num modelo semelhante ao adotado na Alemanha, também a nível regional⁴⁸⁸.

Dinamarca

Em 2000, o monopólio de serviços de transporte ferroviário de passageiros detido pelo operador incumbente dinamarquês Danske Statsbaner SV (DSB), empresa pública independente, foi extinto pelo legislador.

⁴⁸² CNMC (2022), "[Resolución en relación con las condiciones de arrendamiento de las locomotoras de Renfe Alquiler, S.A.](#)" - STP/DTSP/024/21", de 12.05.2022.

⁴⁸³ Alguns exemplos são [Alpha Trains](#), [Railpool](#) e [Akiem](#).

⁴⁸⁴ Vide o seu [sítio](#) na Internet.

⁴⁸⁵ <https://www.lnv.de/spnv/fahrzeuge-fahrzeugpool/fahrzeugpool>

⁴⁸⁶ CNMC (2014), "[Documento de reflexión sobre el proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril](#)" - PRO/DTSP/0001/14".

⁴⁸⁷ Alexandersson, G., & Rigas, K. (2013). [Rail liberalisation in Sweden. Policy development in a European context](#). *Research in Transportation Business & Management*, 6, 88-98.

⁴⁸⁸ Nash, C., Smith, A., Crozet, Y., Link, H., & Nilsson, J. E. (2019). [How to liberalise rail passenger services? Lessons from European experience](#). *Transport Policy*, 79, 11-20.

No CSP que vigorou entre 2005 a 2014, para os serviços de longo curso e regionais, foi **imposta uma obrigação de a DSB disponibilizar material circulante a outros operadores ferroviários em caso de abertura de concursos para certas ligações**⁴⁸⁹. Conforme o diploma legislativo que rege o funcionamento da DSB⁴⁹⁰, de 2024, atualmente, a DSB, deve, mediante decisão do Ministério dos Transportes, disponibilizar material circulante em regime de locação aos operadores ferroviários com contrato de serviço público (que tenham sido sujeitos a concurso) até ao termo desse mesmo contrato.

336. **A nível nacional, a solução de o Estado alugar material circulante a operadores ferroviários já foi concretizada, no passado, no âmbito do contrato de concessão Estado-Fertagus.** Em 2006, o Estado, através da SAGESECUR⁴⁹¹, comprou o material circulante à Fertagus, alugando-lho de seguida, através de um contrato de locação, de 30.06.2006, tendo como contrapartida o pagamento de uma renda mensal, com vista a garantir a recuperação e remuneração do investimento e a manutenção do material⁴⁹². Na mesma data, a SAGESECUR celebrou um contrato de prestação de serviços de manutenção do material circulante, onde se encontravam definidos o calendário e a natureza dos serviços, e o calendário e os montantes dos pagamentos a efetuar pela SAGESECUR. Este contrato sofreu, em 2011, uma alteração, a pedido da concessionária, para antecipação de operações de manutenção (por motivos de intensidade de uso), comprometendo-se a SAGESECUR a antecipar pagamentos mediante compensação através da cobrança de juros sobre o valor antecipado, face ao calendário inicial⁴⁹³.
337. **A este respeito, importa equacionar medidas com vista a mitigar as barreiras à entrada quanto ao acesso a material circulante.** Em particular, importa ponderar os vários modelos jurídicos a implementar, designadamente com vista a promover procedimentos concursais participados, para a atribuição de novos CSP.
338. Desenvolvem-se, de seguida, algumas considerações sobre os diferentes modelos existentes no sentido de assegurar que o acesso a material circulante não constitui, por si só, uma barreira à efetiva liberalização do transporte ferroviário de passageiros.
339. Como ponto prévio, **afigura-se mais adequada uma solução aplicável a nível nacional**, face a soluções regionais, como na Alemanha ou na Suécia. Com efeito, a autoridade de transportes para os serviços prestados com recurso à ferrovia, em qualquer ponto do território nacional, é o Estado.
340. **Quanto a uma solução de criação de entidades independentes vocacionadas para o mercado nacional como aquelas designadas por ROSCOs (e.g., no Reino Unido e na Alemanha) implicaria, em tese, uma reestruturação societária sobre as empresas de capital público, atualmente detentoras/proprietárias de material circulante**, designadamente, a CP (material circulante afeto ao CSP Estado-CP, no que respeita ao serviço público⁴⁹⁴; assim como daquele em vias de ser adquirido pela CP) e a SAGESECUR. Essa reestruturação poderia ser efetuada, por exemplo, por via legislativa de criação de entidades

⁴⁸⁹ [Decisão da Comissão n.º 2011/3/UE](#), de 24.02.2010, relativa aos contratos de serviço público de transporte entre o Ministério dos Transportes da Dinamarca e a Danske Statsbaner ([Auxílio estatal C 41/08 (ex NN 35/08)] [notificada com o número C(2010) 975]), cuja ref.^a é feita no § 58.

⁴⁹⁰ Disponível em inglês: [Consolidated Act on DSB \(Danish Railways\)](#), No. 1313, of 26.11.2024, artigo 3.º.

⁴⁹¹ SAGESECUR - Sociedade de Estudos, Desenvolvimento e Participação em Projetos de Investimento em Valores Mobiliários, S.A.. É participada pela Parpública (80,5%) e pela PARCAIXA, SGPS, S.A. (19,5%), sendo esta última participada pela CGD (51%) e pela PARPÚBLICA (49%).

⁴⁹² Tribunal de Contas (2015), [Relatório n.º 11/2015 - "Auditoria às PPP Ferroviárias"](#), de 28.05.2015, §§ 85.

⁴⁹³ *Idem*, §§ 86.

⁴⁹⁴ Excluindo-se o material circulante da CP afeto a serviços comerciais (*Alfa Pendular*).

independentes, através da abertura de procedimentos concorrenciais para o efeito, as quais teriam a oportunidade de adquirir o material circulante em causa que, entretanto, seria alienado com o objetivo de disponibilizarem, em condições de mercado, a todos e quaisquer operadores, incluindo à CP. Essas entidades teriam, por princípio, a capacidade e o incentivo para locarem material circulante, quer para a prestação de serviço público em sede de CSP, quer para a prestação de serviços comerciais. No entanto, nesse cenário hipotético, afigurar-se-ia adequado equacionar a estatuição de uma obrigação legal, que impendesse sobre essas entidades independentes, em garantir o acesso (locação) ao material circulante de forma transparente, objetiva e não discriminatória. Designadamente, determinando a sua oferta com preços orientados para os custos, e obedecendo a procedimentos transparentes e não discriminatórios nas suas relações comerciais com os seus clientes.

341. Note-se que uma hipotética implementação desse modelo seria suscetível, à partida, de eliminar os potenciais conflitos de interesse, face a uma reestruturação implementada, por exemplo, por via de mera segmentação de áreas de negócio, via a criação de sociedade-irmã ou filha, mas sob a mesma égide de uma mesma sociedade-mãe, ativa na prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros (i.e., *in casu*, da CP).
342. **Outra eventual solução que se encontraria à disposição do decisor público nacional seria, por exemplo, a da promoção de uma reestruturação da CP, à semelhança, por exemplo, do modelo em Espanha**, via a criação de uma sociedade-irmã ou filha, com o objeto social de locação de material circulante. Contudo, como a CNMC tem vindo a sinalizar, este é um modelo que não eliminará a existência de potenciais conflitos de interesse entre empresas de um mesmo grupo (in casu, por referência à relação entre as sociedades-irmãs Renfe Alquiler, Renfe Viajeros e Renfe Mercancias).
343. Para efeitos de completude, não deixa de se sinalizar da oportunidade de ser avaliada a necessidade de, em caso de se equacionar a implementação deste modelo, ser considerada a estatuição de uma obrigação de separação contabilística, de forma a eliminar o risco de subsídias cruzadas entre empresas do mesmo grupo.
344. Outrossim, afigurar-se-ia adequado acautelar a estatuição de uma obrigação legal, que impendesse sobre esta sociedade-filha ou irmã, em garantir o acesso ao material circulante. Designadamente, determinando a sua oferta com preços orientados para os custos, e obedecendo a procedimentos transparentes e não discriminatórios nas suas relações comerciais com os seus clientes.
345. **Ainda, outra eventual solução que se equaciona estar à disposição do decisor público nacional, seria, por exemplo, a da reestruturação da SAGESECUR, no sentido de gerir todo o material circulante que fosse necessário disponibilizar**, pelo Estado, enquanto concedente, em sede de locação a futuros operadores de serviço público terceiros, que viessem a ganhar a adjudicação de futuros CSP, que não o operador histórico. Na medida em que esta sociedade não se dedica à prestação de serviços de transporte ferroviário de passageiros, considera-se que tal facto seria suscetível de mitigar os potenciais conflitos de interesse entre empresas de um mesmo grupo, por contraponto com uma reestruturação implementada, por exemplo, por via de mera segmentação de áreas de negócio, via a criação de sociedade-irmã ou filha, mas sob a mesma égide de uma mesma sociedade-mãe, ativa na prestação de serviços de transporte ferroviária de passageiros (i.e., *in casu*, da CP), como acima se assinalou.
346. **Independentemente do modelo jurídico que o decisor público venha a equacionar implementar, propõe-se que, em sede de preparação dos concursos públicos para a**

adjudicação de novos CSP, o Estado concedente inclua, nos cadernos de encargos e programa dos referidos concursos, medidas que garantam um acesso eficaz e não discriminatório ao material circulante necessário por terceiros, que não o operador histórico. Tal contribuirá para mitigar as barreiras à entrada quanto ao acesso a material circulante, no contexto da implementação do processo de liberalização do transporte ferroviário de passageiros, a nível nacional, em particular, com o objetivo de motivar procedimentos concursais participados, para a atribuição de novos CSP, em linha com o estatuído em sede do artigo 5.º-A do Regulamento (UE) n.º 1370/2007 (versão consolidada).

347. Na implementação desta solução será essencial que o decisor público disponha da possibilidade, não só de gerir o material circulante que se encontra diretamente na propriedade do Estado, ora em locação no CSP Estado-Fertagus, mas, igualmente, do material circulante propriedade da CP afeto a serviço público⁴⁹⁵ e em vias de aquisição pela CP, pertencente indiretamente ao Estado, via a estrutura acionista do Estado na CP (100% capital do Estado), designadamente para efeitos de prestação de OSP.
348. Com a implementação desta solução, quer a CP, quer outros potenciais operadores, concorrerem em condições equitativas, no que ao acesso a material circulante respeita, fomentando a participação com ofertas distintas, designadamente, em termos de aspetos de qualidade. Esta solução encontra-se em linha com a implementação da Recomendação 5 - V.

Recomendação 15 | ao Governo | Mitigar barreiras ao acesso a material circulante em sede de futuros contratos de serviço público

O Estado concedente, em sede de preparação dos próximos procedimentos concursais para a adjudicação de novos CSP, deverá incluir nos cadernos de encargos e programa dos concursos medidas que garantam um acesso eficaz e não discriminatório ao material circulante necessário por terceiros, que não o operador histórico, a colocar à disposição do(s) futuro(s) concessionário(s). Para tal, deverá ser indicado, nas peças dos procedimentos, a seguinte informação:

- i) o material circulante que será colocado à disposição, via locação;
- ii) as condições financeiras, pré-determinadas, com preços orientados para os custos, a preços de mercado; e
- iii) a indicação da sua duração equivalente à duração do CSP.

Para efeitos desta recomendação, será pertinente avaliar a adequabilidade, necessidade e proporcionalidade da implementação de, entre potenciais modelos jurídicos, aquele que assegure a promoção de procedimentos concursais participados, para a adjudicação de novos CSP, em linha com o artigo 5.º-A do Regulamento (UE) n.º 1370/2007 (versão consolidada).

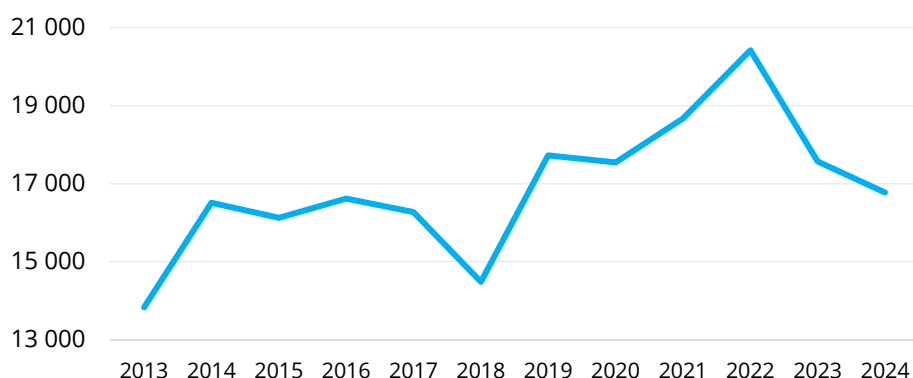
X. ACESSO A ENERGIA PARA TRAÇÃO

349. **O acesso a material circulante, por si só, não é condição suficiente para operar na RFN dado que qualquer unidade motora tem de ser alimentada por alguma fonte de energia** para se movimentar ao longo dos carris por intermédio do seu sistema de tração. Para além do sistema de tração em si, a energia também é utilizada para alimentar equipamentos auxiliares (iluminação, comunicações rádio, etc.).

⁴⁹⁵ Excluindo-se o material circulante da CP afeto a serviços comerciais (*Alfa Pendular*).

350. Os operadores ferroviários dispõem de material circulante muito variado, destacando-se como principais fontes de energia para tração das unidades motoras os combustíveis liquefeitos (em particular o *diesel*) e energia elétrica⁴⁹⁶. O material de tração a diesel pode, em princípio, operar em toda a RFN; ao contrário do material a tração elétrica que apenas pode operar nos troços eletrificados com a voltagem suportada pela unidade motora específica. De facto, a operação em diversos troços não eletrificados da RFN, alguns utilizados principalmente para o transporte de mercadorias (e.g., Ramal de Neves Corvo, Linha do Leste) e outros utilizados principalmente para o transporte de passageiros (e.g., na Linha do Oeste), exige a utilização de unidades de tração a *diesel*. Ademais, uma das três ligações ferroviárias entre Portugal e Espanha (em Vilar Formoso) não se encontra, atualmente, eletrificada do lado espanhol.
351. Também por este motivo, e apesar do recurso a combustíveis ser tipicamente menos custo-eficiente que a tração elétrica, a utilização de *diesel* para a tração continua relevante. Em 2022, o consumo de *diesel* atingiu o seu pico da última década apenas invertendo, daí em diante, uma tendência de aparente crescimento (Figura 6).

Figura 6 - Consumo de *diesel* dos operadores ferroviários em via larga (toneladas/ano), entre 2013 e 2024



Fonte: INE. Tratamento AdC.

352. A inversão de tendência observada em 2023 e 2024 poderá ser explicada, em parte, por algum esforço no sentido do cumprimento do Decreto-Lei n.º 84/2022⁴⁹⁷, que estabelecia quotas mínimas de energia proveniente de fontes renováveis para o transporte ferroviário: 75% a partir de 2025 e 100% a partir de 2030 (apesar de a quota mínima aplicável à globalidade do setor dos transportes ser de 29% até 2030).
353. Todavia, o Decreto-Lei n.º 85/2025 revogou estas quotas⁴⁹⁸. Assim, empresas ferroviárias cuja frota de material circulante seja composta em parte relevante por veículos de tração a *diesel*⁴⁹⁹ podem continuar a usar este material. Mesmo em linhas eletrificadas pode não ser eficiente substituir veículos de tração a *diesel* por veículos de tração elétrica antes, ou pelo menos muito antes, do seu fim de vida útil (mesmo tendo em conta a

⁴⁹⁶ Sendo a alimentação feita através do contacto entre a linha de catenária e um pantógrafo embarcado.

⁴⁹⁷ Decreto-Lei n.º 84/2022, de 9.12.2022, que estabelece metas relativas ao consumo de energia proveniente de fontes renováveis. Transpõe parcialmente a Diretiva (UE) 2018/2001, de 11.12.2018, relativa à promoção da utilização de energia de fontes renováveis (reformulação).

⁴⁹⁸ Decreto-Lei n.º 85/2025, de 24 de junho, remetendo apenas para as metas (menos exigentes e não específicas à modalidade ferroviária) da Diretiva (UE) 2018/2001.

⁴⁹⁹ A frota atual de material circulante não é homogênea entre os operadores de frotas compostas quer por apenas material de tração elétrica (caso da Fertagus), quer por apenas material de tração a diesel (caso da Captrain), quer por uma combinação de ambos (casos da CP e da Medway).

redução de custos com energia para tração resultante da operação em vias eletrificadas)⁵⁰⁰. De igual modo, potenciais entrantes podem entrar no mercado nacional e oferecer serviços com recurso a material circulante a *diesel*, principalmente se já dispuserem deste tipo de material. Veja-se que o grau muito variado de eletrificação das redes ferroviárias dos Estados-Membros⁵⁰¹ determina que muitos operadores europeus disponham de frotas compostas em grande parte por material a *diesel*.

354. **Sem prejuízo da relevância contínua da tração a *diesel*, a eletrificação incremental da RFN determinará que a utilização de energia elétrica para tração⁵⁰² tenderá a ter crescente importância. De facto, o PNI 2030 prevê a eletrificação integral da RFN até 2030.** Os anteriores planos plurianuais de investimento já tinham dado ênfase à eletrificação de várias linhas, apesar de alguns atrasos⁵⁰³. Com efeito, está prevista a eletrificação de alguns troços ainda ao abrigo do Ferrovias 2020⁵⁰⁴. Nesse sentido, importa avaliar as condições de acesso à energia elétrica para tração na RFN, o que se efetua de seguida.

X.1. MODELO DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA

355. **No final de 2021, os custos de energia elétrica para tração representavam, em média, cerca de 20% dos custos operacionais totais das empresas de transporte ferroviário⁵⁰⁵.** A energia elétrica para tração engloba toda a energia que é fornecida ao material circulante, a qual, para além dos sistemas de tração pode também ser utilizada para sistemas de iluminação, climatização ou outros.
356. **Em princípio, uma empresa ferroviária poderia recorrer à infraestrutura, incluindo às instalações de transformação e de transporte da corrente elétrica para tração⁵⁰⁶, mas dispor do seu próprio comercializador de energia elétrica para tração** e pagando ao gestor da infraestrutura apenas as taxas de utilização dos meios de alimentação elétrica e não a energia em si. A oferta de energia para tração é um dos serviços adicionais previstos no artigo 13.º do Decreto-Lei 217/2015 e no n.º 3 do seu Anexo II, distinguindo-se dos “*meios de alimentação elétrica para tração*” que fazem parte do pacote mínimo de acesso.
357. **No entanto, esta possibilidade de dispor do seu próprio comercializador não se encontra ainda ao dispor dos operadores ferroviários em Portugal. No modelo atual, apenas uma entidade pode ser detentora do contrato com um comercializador** de energia elétrica de cada subestação de tração, devendo todos os operadores que utilizem essa infraestrutura adquirir a eletricidade à entidade em questão. De momento, existem 33⁵⁰⁷ subestações de tração ao longo da RFN que transformam, transportam e fornecem energia elétrica para tração aos comboios que circulem nos troços abrangidos por cada subestação de tração (Figura 7).
358. **A IP e a CP figuram como titulares dos contratos de energia de 32 das 33 subestações de tração. A IP é titular de contratos de energia de 14 subestações de tração, a CP é**

⁵⁰⁰ E.g., o serviço internacional Celta, prestado pela CP entre Porto e Vigo, apesar de executar um percurso integralmente eletrificado recorre uma automotora a diesel ([notícia](#) do jornal Expresso de 14.06.2022).

⁵⁰¹ Informação de 2021 da [European Alternative Fuels Observatory](#) (acedido a 11.07.2025).

⁵⁰² A corrente de tração é o tipo específico de energia elétrica usado para assegurar a propulsão de locomotivas elétricas.

⁵⁰³ Em outubro de 2022, a AMT alertava para atrasos no seu [Relatório de Monitorização da Execução dos Investimentos Previstos e do Estado de Conservação da Infraestrutura Ferroviária](#), (p. 5).

⁵⁰⁴ Por exemplo, na linha do Douro para lá de Marco de Canavezes, em direção ao Pocinho.

⁵⁰⁵ AMT (2022) [Relatório do Grupo de Trabalho para a Reforma do Sistema de Contratação de Energia elétrica para tração e respetiva Tarificação](#).

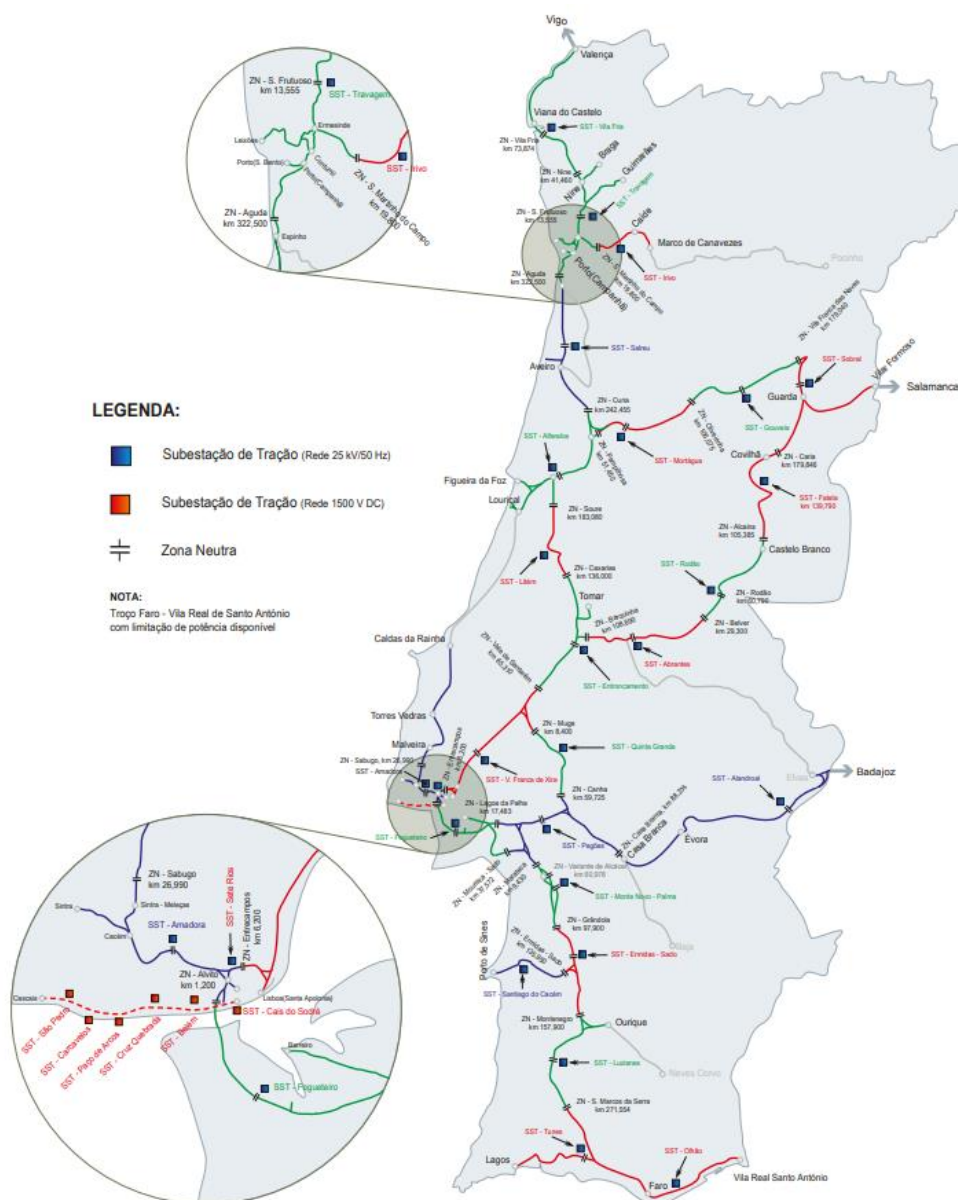
⁵⁰⁶ i.e. subestações, linhas de alimentação entre as subestações e os fios de contacto, catenárias e suportes.

⁵⁰⁷ Quatro das quais em construção e/ou em projeto. Vide lista constante do [Anexo 5.4.1 da 2ª Adenda ao Diretório da Rede 2026](#).

titular de contratos de energia de 18 subestações de tração e a Medway é titular do contrato de energia da subestação de tração de Quinta Fria (que abastece a linha de Vendas Novas, na qual apenas circulam comboios de mercadorias)⁵⁰⁸. Estas entidades repercutem nos operadores o custo de aquisição da energia elétrica para tração e custos administrativos associados, mediante acordo de repartição de consumos firmado entre os operadores. Em caso de ausência deste acordo, a repartição é feita segundo uma metodologia para o efeito constante do Diretório da Rede e com apuramento pela IP.

359. A IP encontra-se a trabalhar com a CP para proceder à transferência da titularidade para a esfera da IP dos contratos de energia atualmente detidos por este operador⁵⁰⁹.

Figura 7 - Mapa dos troços de linha eletrificada e das subestações de tração



Fonte: IP ([Anexo 2.3.9 B da 1ª Adenda ao Diretório da Rede 2026](#), publicado em 12.12.2025).

⁵⁰⁸ Estas correspondem, em larga medida, às subestações de tração que entraram ao serviço antes de 1997, momento em que a CP detinha também as atribuições de gestor da infraestrutura.

⁵⁰⁹ Vide ata da reunião entre a AdC e a IP - Infraestruturas de Portugal, S.A. de 11.05.2026.

360. **Segundo a IP, qualquer operador ferroviário pode manifestar interesse em obter a titularidade de quaisquer contratos de fornecimento de energia das subestações de tração⁵¹⁰ mediante acordo escrito para cedência desse contrato** entre todos os operadores existentes nos troços alimentados pelas respetivas subestações de tração e a própria IP. O aparecimento de um novo operador num troço já em exploração obrigaria a novo acordo. Na ausência de acordo, a titularidade do contrato mantém-se da IP, enquanto gestor da infraestrutura. Em 2025, a titularidade do contrato de fornecimento de energia da subestação de tração de Quinta Grande, anteriormente da CP, passou a ser da Medway.
361. **Porém, este modelo limita a liberdade de escolha de fornecedores de energia para tração por parte das empresas ferroviárias que não sejam titulares de contratos das subestações de tração** nos percursos que realizam. Com efeito, o modelo atual impede as empresas ferroviárias de negociarem o preço contratualizado e as condições de compra de energia para tração fora dos troços para os quais detêm a titularidade da respetiva subestação de tração. Esta limitação é passível de resultar em entraves à eficiência operacional.
362. **Acresce que tanto a CP como a IP têm adjudicado o fornecimento de energia às respetivas subestações de tração a comercializadores de energia com recurso a concursos públicos, tipicamente mais demorados, e a preços fixos.** No caso da IP, e uma vez que não detém atividade comercial de transporte ferroviário, não resulta evidente que esta entidade tenha um incentivo claro à minimização do custo da compra da energia. No caso da CP, que tem um incentivo a comprar a sua energia ao menor custo, o facto de operar apenas serviços de passageiros pode determinar que esta empresa tenha incentivos diferenciados face, por exemplo, aos operadores de transporte de mercadorias (devido aos diferentes horizontes de planeamento, horários de operação, etc.)⁵¹¹.
363. **Ademais, um operador de transporte de mercadorias a operar em Portugal está praticamente impossibilitado de, por exemplo, indexar os contratos com clientes finais ao preço *spot* ou aceder a outro tipo de estratégias de compra de energia.** Veja-se que diferentes empresas ferroviárias podem ter incentivos distintos na contratação do seu fornecedor de energia elétrica e na negociação das condições desse fornecimento, em função das especificidades da sua atividade. Alguns operadores poderão, e.g., estar interessados em ser os seus próprios fornecedores de energia⁵¹².
364. **A energia para tração é um *input* relevante para as empresas ferroviárias. Caso o seu controlo seja utilizado com vista a restringir ou impedir o acesso efetivo dos concorrentes atuais ou potenciais ao *input*, tal pode suscitar preocupações concorrenciais.** A CE já emitiu uma decisão por compromissos por uma prática de

⁵¹⁰ [Anexo 5.4.1 da 2ª Adenda ao Diretório da Rede 2026](#), ponto 4.

⁵¹¹ *Vide e.g a ata de reunião entre AdC e a Captrain Portugal, onde esta empresa sinaliza como barreira à expansão "[a] falta de opções ao nível do fornecimento de eletricidade das catenárias em que os únicos fornecedores são a IP e a CP (...) [que] não conseguem assegurar um fornecimento de energia custo-eficiente, desde logo porque adjudicam este fornecimento a comercializadores de energia com recurso a um concurso público, tipicamente demorado, e a preços fixos que impossibilitam comprar ao preço spot quando este é baixo", ou a ata de reunião entre AdC e a Medway, onde esta empresa sinaliza que "estas empresas [a CP e a IP] não conseguem assegurar um fornecimento de energia custo-eficiente, desde logo porque adjudicam este fornecimento a comercializadores de energia com recurso a um concurso público, tipicamente demorado, e a preços fixos que impossibilitam comprar/indexar os contratos com clientes finais ao preço spot, algo principalmente relevante quando este é baixo, bem como aceder a outro tipo de estratégias de compra de energia como por exemplo PPA (power purchase agreement)."*

⁵¹² Em Espanha, a Adif AV (gestor de infraestrutura da rede de alta velocidade espanhola) passou recentemente a prever esta possibilidade. *Vide Comunicado de 27 de setembro de 2023.*

esmagamento de margens, por parte de uma empresa alemã, única fornecedora de energia para tração à data e filial da empresa ferroviária incumbente (Caixa 14).

Caixa 14: Caso *DB Energie* (2013) - Decisão com Compromissos

Em junho de 2012, a CE deu início a uma investigação⁵¹³ de um eventual abuso de posição de dominante, em infração do artigo 102.º do TFUE, por parte da *Deutsche Bahn* (DB), e em particular da sua filial *DB Energie GmbH*, à data o único fornecedor de corrente de tração no mercado do fornecimento de energia para tração a empresas ferroviárias na Alemanha.

Estavam em causa indícios de discriminação, por parte da *DB Energie*, das empresas ferroviárias não pertencentes ao grupo DB por oferecer descontos em função de fatores como a antiguidade da relação contratual e o consumo total de energia que apenas eram alcançáveis pela própria DB, atuando como uma forma de esmagamento de margens das empresas concorrentes. A CE considerou que a prática tarifária da *DB Energie* no caso da energia para tração era passível de impedir as empresas ferroviárias, tão eficientes como a empresa dominante, de concorrer de forma rentável no mercado.

Em julho de 2013, a DB propôs compromissos, os quais foram revistos e aceites, em dezembro de 2013⁵¹⁴. Estes compromissos previam que, a partir de 1 de julho de 2014, a *DB Energie* concedesse aos comercializadores de eletricidade o acesso à sua rede para o fornecimento de energia para tração. A *DB Energie* comprometia-se a suprimir quaisquer descontos à sua oferta de eletricidade e a separar as componentes do preço da eletricidade e da taxa (regulada) cobrada pelo acesso à rede. Ofereceu uma redução de 4% no preço da energia para tração a todas as empresas ferroviárias não pertencentes à DB, com base na sua fatura do ano anterior, procurando compensar o esmagamento das margens e restabelecer a capacidade das empresas ferroviárias de concorrerem com a DB.

Em 8 abril de 2016, a CE anunciou que tinha levantado os compromissos da DB devido à entrada de múltiplos comercializadores concorrentes de energia para tração. O prazo inicial de vigência dos compromissos era de cinco anos, mas estava prevista a possibilidade de término antecipado se os concorrentes da *DB Energie* conseguissem obter mais de 25% da procura total dos operadores ferroviários concorrentes da DB durante um dado ano civil, o que veio a acontecer em 2015⁵¹⁵.

365. **Por fim, importa realçar que a escolha do atual modelo de fornecimento de energia para tração não parece resultar de limitações técnicas.** A implementação do Regulamento de Execução (UE) n.º 1301/2014, relativo às Especificações Técnicas de Interoperabilidade para o Subsistema Energia, e do Regulamento (UE) n.º 1302/2014, relativo à especificação técnica de interoperabilidade para o subsistema «material circulante - locomotivas e material circulante de passageiros» do sistema ferroviário da UE⁵¹⁶, visou responder a lacunas técnicas quer do lado da infraestrutura⁵¹⁷, quer do lado do material circulante, pelo menos para novos veículos⁵¹⁸. Transitariamente, algum material circulante manter-se-á ao serviço sem equipamento de telecontagem, sendo necessário acomodar a circulação deste material, até ao fim do seu tempo de vida útil.

⁵¹³ Casos [AT.39678 – Deutsche Bahn I](#) e [AT.39731 - Deutsche Bahn II](#).

⁵¹⁴ [Comunicado](#) da CE, “Antitrust: Commission accepts legally binding commitments from Deutsche Bahn concerning pricing of traction current in Germany”, e [Decisão](#) da Comissão, ambos de 18.12.2013.

⁵¹⁵ [Comunicado](#) da CE, “Antitrust: successful market opening allows early termination of commitments in Deutsche Bahn case”, de 08.04.2016.

⁵¹⁶ Ambos alterados pelo Regulamento de Execução (UE) 2018/868 no que respeita às disposições sobre o sistema de medição da energia e o sistema de recolha de dados energéticos.

⁵¹⁷ A partir de 1 de janeiro de 2022, os Estados-Membros têm de assegurar a implementação de um sistema em terra de recolha de dados energéticos capaz de efetuar transferências de dados de faturação energética, permitindo a afetação dos dados do consumo de energia aos respetivos consumidores e respetiva faturação.

⁵¹⁸ A instalação de Sistema de Medição de Energia a bordo (conforme a ETI-ENE e norma EN 50463) é obrigatória para os veículos novos, adaptados ou renovados, que se destinem a circular em linhas equipadas com o sistema de recolha de dados energéticos instalado em terra.

366. Neste sentido, importa, por razões de eficiência e de concorrência, repensar o modelo atual de fornecimento de energia elétrica para tração.
367. Em 2020, a AMT criou um Grupo de Trabalho de Energia de Tração com vista a propor medidas para uma maior flexibilidade no acesso à energia elétrica para tração. Este grupo de trabalho contou com a participação da AMT, da Direção Geral de Energia e Geologia (DGEG), da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), do IMT, da IP, e dos operadores ferroviários (CP, Fertagus, Medway e a Captrain [à data, Takargo]).
368. Em 2022, o grupo de trabalho concluiu que o fornecimento de energia elétrica diretamente aos operadores ferroviários por qualquer comercializador de energia, da sua escolha, era legalmente possível se a IP se viesse a licenciar junto da DGEG como operador de rede de distribuição fechada⁵¹⁹, atuando como comercializador de energia intermediário (sendo ressarcida destes custos por tarifas de acesso à rede).
369. Com o modelo proposto, os operadores ferroviários teriam o direito de escolha do comercializador de energia elétrica de tração e as tarifas da utilização da rede de energia elétrica de tração seriam fixadas anualmente pelo gestor de infraestrutura nos Diretórios da Rede. Seriam ainda definidos uma “metodologia de cálculo da energia elétrica para tração consumida por cada operador ferroviário” e um conjunto de “linhas gerais de contratos de fornecimento de energia elétrica de tração equitativos e não discriminatórios, tendo em conta as especificidades do setor ferroviário”⁵²⁰.
370. No âmbito do grupo de trabalho, a IP veio comunicar que tinha um plano de rever o modelo de contratação de energia elétrica para tração (Figura 8), prevendo explicitamente a revisão da metodologia de repartição de energia entre 2022 e 2023, e subsequente atualização do Diretório da Rede, após uma fase de testes (com o envolvimento dos três operadores que utilizam material de tração elétrica: a CP, a Fertagus e a Medway) que previa que tivesse lugar em fevereiro de 2022.

Figura 8 - Metodologia / estratégia de aquisição de energia: atual e futura



Fonte: [Relatório do Grupo de Trabalho para a Reforma do Sistema de Contratação de Energia elétrica para tração e respetiva Tarificação](#), de novembro de 2022, publicado pela AMT, pág. 18.

⁵¹⁹ O Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, que estabelece a organização e o funcionamento do Sistema Elétrico Nacional, prevê o fornecimento de energia elétrica por qualquer comercializador através de “redes de distribuição fechadas” (cf. artigos 120.º a 122.º).

⁵²⁰ Páginas 21-22 do [Relatório do Grupo de Trabalho para a Reforma do Sistema de Contratação de Energia elétrica para tração e respetiva Tarificação](#).

371. **Na 2ª Adenda ao Diretório da Rede de 2026⁵²¹, a IP informou que apenas a partir do ano de 2025 se iniciou a implementação de um novo sistema** de recolha, tratamento e repartição dos consumos de energia de tração que permitirá à IP passar a realizar a repartição da energia de tração para toda a RFN, tornando possível segregar os consumos de energia por cada comboio realizado.
372. **A IP prevê que esta evolução tecnológica, que tornará viável uma eventual revisão do modelo de contratação de energia para tração, só poderá substituir integralmente o sistema atual em 2027.** Na 2ª Adenda ao Diretório da Rede de 2026, a IP refere também que *"estão a ser desenvolvidas as diligências e trabalho com os Operadores e Reguladores do Setor Elétrico para permitir a futura implementação do "Third Party Access", que possibilitará às [empresas ferroviárias] a operar na RFN a opção de aquisição de energia para tração de forma autónoma e direta no mercado da energia. Para esse efeito a IP terá de constituir-se como Operador de Rede de Distribuição Fechada". Acrescenta ainda que "encontra-se em curso a reflexão com vista à evolução para um processo de aquisição de energia de tração integrado centralizado na IP com o envolvimento de todas as Empresas Ferroviárias e da AMT na definição das estratégias de contratação da energia".*
373. **Na medida em que a demora de um modelo mais eficiente de fornecimento de energia para tração pode ter impacto na eficiência e na concorrência do setor, recomenda-se à IP uma resposta atempada, adequada e eficiente,** com vista a possibilitar aos operadores ferroviários um leque de escolhas no fornecimento de energia para tração.

Recomendação 16 | à IP | Implementação de um modelo liberalizado na contratação de energia

Acelerar a implementação de um novo modelo de contratação de energia elétrica para tração que permita a contratualização da energia de tração diretamente com comercializadores de energia terceiros. A introdução de ferramentas que assegurem a viabilidade técnica de um novo modelo liberalizado de contratação de energia deve ser concomitante com a evolução regulamentar do modelo de contratação em si, para que a sua implementação ocorra o mais expeditamente possível, em benefício do desenvolvimento do setor e da concorrência.

XI. ACESSO A INSTALAÇÕES DE SERVIÇO E AOS SERVIÇOS ASSOCIADOS

374. **As instalações de serviço ferroviárias compreendem uma instalação, incluindo o terreno, o edifício e o equipamento, especialmente adaptado, no todo ou em parte, para permitir a prestação de um ou mais serviços de suporte à operação ferroviária, de serviços de transporte de passageiros ou mercadorias,** ligadas à RFN⁵²². Estas podem ser estações e apeadeiros, instalações para estacionamento, formação de comboios e feixes de resguardo, instalações de manutenção de material circulante, instalações para serviços de limpeza e lavagem, instalações de abastecimento de combustível, terminais de mercadorias, entre outras.
375. **Parte das instalações de serviço ferroviárias pertencem ao domínio público ferroviário⁵²³.** Em regra, a sua gestão cabe à IP, que é a entidade pública delegatária

⁵²¹ Anexo 5.4.1 da 2ª Adenda ao Diretório da Rede 2026, ponto 2.

⁵²² Decreto-Lei n.º 217/2015, cit. supra, artigo 3.º e Anexo II, n.º 2.

⁵²³ Decreto-Lei n.º 276/2003, de 4 de novembro.

responsável pela gestão da infraestrutura nacional, ou, nalguns casos, ao Estado⁵²⁴. A IP pode geri-las diretamente ou disponibilizá-las a operadores de instalações de serviço, que podem ser, igualmente, operadores ferroviários, a título de contrato de concessão ou de subconcessão, contrato de comodato ou cedência de uso, direito de uso consagrado por título administrativo ou protocolo específico⁵²⁵.

376. **Existem, igualmente, instalações de serviço ferroviárias sitas em propriedade privada, tipicamente exploradas pelos próprios proprietários que fizeram esse investimento.**
377. **As instalações de serviço são operadas por um operador da instalação de serviço que pode ser uma entidade pública ou privada, e igualmente, uma empresa de transporte ferroviário, de passageiros e ou mercadorias, (i.e., verticalmente integrada).**
378. **Em Portugal, devido ao elevado grau de integração vertical das empresas que lideram cada um dos segmentos do setor do transporte ferroviário, CP (passageiros) e a Medway (mercadorias), existe uma notória concentração ao nível das entidades gestoras das instalações de serviço (Figura 9).** Com efeito, a CP e a Medway, controlam uma parte significativa das várias tipologias de instalações de serviço ligadas à RFN. Por sua vez, a Captrain e a Fertagus controlam apenas uma instalação de serviço cada – a Captrain controla um terminal intermodal (o terminal de Loulé, concessionado pela IP) e a Fertagus controla uma oficina de manutenção (em Coina, cuja exploração está incluída no contrato de concessão do Eixo Norte-Sul⁵²⁶).
379. **Esta situação reflete tanto o legado histórico destas empresas⁵²⁷, especialmente no caso da CP, como investimentos recentes com impacto no grau de integração vertical, especialmente no caso da Medway.** Por exemplo, em 2019, o Grupo MSC (acionista da Medway) adquiriu o controlo exclusivo sobre a T.V.T. – Terminal Multimodal do Vale do Tejo, S.A. (TVT), passando a controlar o terminal de mercadorias outrora operado pela TVT⁵²⁸. No mesmo ano, o Grupo MSC adquiriu controlo sobre o terminal do Parque Sul do Complexo da Bobadela, cuja concessão lhe foi atribuída pela IP⁵²⁹ (e, entretanto, resgatada na sequência da Resolução do Conselho de Ministros⁵³⁰ que determinou o encerramento gradual do Complexo da Bobadela até 2026⁵³¹).

⁵²⁴ [Decreto-Lei n.º 276/2003](#), cit. supra, artigo 6.º, n.ºs 1 e 2; [Decreto-Lei n.º 104/97](#), de 29 de abril (com as alterações de 2008 e 2015); [Decreto-Lei n.º 91/2015](#), de 29 de maio (versão consolidada), pelo qual a IP exerce a gestão da infraestrutura ferroviária por delegação de competências; Contrato-Programa (2016 e aditamentos posteriores, e.g., [Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2024](#), de 5 de janeiro, prorrogado até 31 de dezembro de 2028), que regulamenta a prestação de serviço público, pela IP, na gestão da rede ferroviária, pela contrapartida do recebimento de indemnização compensatória a pagar pelo Estado.

⁵²⁵ IP (2019), [Nota Explicativa da Consulta Preliminar ao Mercado efetuada pela IP](#), em maio de 2019. A IP efetuou uma consulta ao mercado, “com o objetivo de auscultar os agentes económicos relativamente ao seu interesse na exploração, em regime de concessão, de um conjunto específico de terminais ferroviários de mercadorias” que incluía os terminais de Mangualde, Fundão, Leiria, Alferrarede, Poceirão, Praias do Sado, Loulé e Darque.

⁵²⁶ O qual determina que esta empresa beneficia do uso do Complexo Ferroviário de Coina, sendo neste contrato regulados os termos do seu acesso e uso privativo. [Anexo 9 do Contrato de Concessão da Fertagus](#), pp. 49 e seguintes.

⁵²⁷ Tanto a CP como a Medway resultam das múltiplas cisões da empresa outrora monopolista em toda a atividade ferroviária, incluindo da gestão da RFN, a CP. Esta última empresa está também na génese da REFER, atualmente parta da IP.

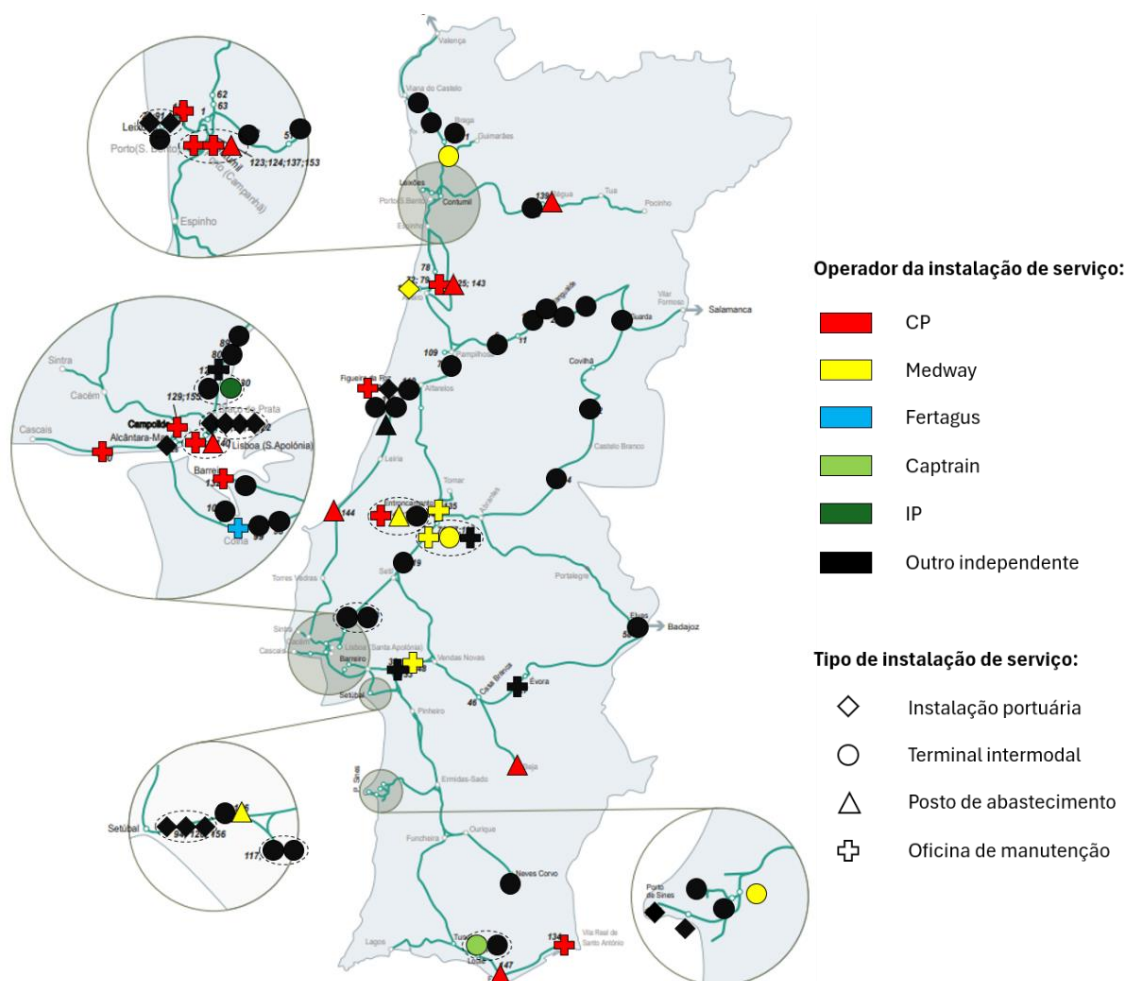
⁵²⁸ Decisão de Não Oposição da AdC, na [Ccent. n.º 29/2019 – MSC Entroncamento/TVT](#), de 17.09. 2019.

⁵²⁹ Decisão de Inaplicabilidade da AdC, na [Ccent. n.º 39/2019 – MSC/Parque Sul da Bobadela](#), de 10.09.2019.

⁵³⁰ [Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2021, de 28 de abril](#).

⁵³¹ No âmbito da preparação da Jornada Mundial da Juventude 2023, o Governo determinou a libertação do Parque Sul até 31 de dezembro de 2022, tendo a IP a indemnizado a Medway pelo fim antecipado da concessão. O Parque Central foi libertado até 25 de abril de 2024 e prevê-se a libertação do Parque Norte até ao final de 2026.

Figura 9 - Mapa de instalações de serviço, por tipologia e por operador gestor⁵³²



Fonte: AdC, tendo por base informação da IP ([Anexo 7.2A da 2.ª Adenda ao Diretório da Rede 2026](#)) e de outras fontes ([Contrato de Concessão da Fertagus](#); [railfacilitiesportal.eu](#); [Diretório da Rede 2026 da APDL](#) e [página relevante no sítio da internet da Medway](#)).

380. O caso específico dos serviços de manutenção de material circulante ilustra a tendência de integração vertical no setor. Existem quatro prestadores de serviços de manutenção e reparação de material circulante⁵³⁸, sendo que apenas um (a GMF Railway Maintenance Services, S.L.) não tem ligações societárias com empresas ferroviárias. Destacam-se, de seguida, os prestadores de serviços de manutenção:

- **A CP, em resultado da fusão por incorporação da EMEF** - Empresa de Manutenção de Equipamento Ferroviário, S. A. (EMEF) a 1 de janeiro de 2020. Esta empresa, que passou também a gerir e explorar diretamente as instalações de serviço e competências da antiga EMEF⁵³⁹, é responsável pela manutenção da sua própria frota, prestando ainda

⁵³² Ressalva-se que a informação possa estar incompleta ou conter imprecisões (e.g., não contemplar o universo completo de instalações de serviço das tipologias escolhidas ou não identificar corretamente que o operador de uma dada instalação de serviço é controlado por uma empresa ferroviária).

⁵³⁸ [Relatório AMT - Ecossistema Ferroviário Português 2019, publicado em junho de 2021](#) (pág. 15).

⁵³⁹ [Decreto-Lei n.º 137-A/2009](#), de 12 de junho (versão consolidada), que fixa o âmbito estatutário e operacional da CP, tendo autonomizado a atividade do transporte de mercadorias; [Decreto-Lei n.º 174-B/2019](#), de 12 de junho (versão consolidada), que legitimou a fusão da EMEF e a incorporação dos seus ativos na CP; [Decreto-Lei n.º 133/2013](#), de 3 de outubro, enquadrado no setor público empresarial.

alguns serviços a outros operadores, nomeadamente à Medway, à Fertagus, à Metro do Porto e à IP.

- A **SIMEF – Serviços Integrados de Manutenção e Engenharia Ferroviária, A.C.E.**, um agrupamento complementar de empresas (participado a 51% pela CP e a 49% pela Siemens) criado em 2009 para fazer a manutenção das locomotivas elétricas das séries 4700 e 5600 da CP e da Medway⁵⁴⁰;
- A **Medway - Maintenance & Repair** com oficinas no Entroncamento e no Poceirão, que iniciou as suas atividades em novembro de 2018 e realiza intervenções em vagões e locomotivas da Medway; e
- A **GMF Railway Maintenance Services, S.L.**, uma empresa certificada para a gestão e manutenção a vagões de mercadorias, locomotivas (diesel e elétricas) e locotractores, assim como todo o tipo de equipamento para construção, manutenção e apoio às infraestruturas ferroviárias.

381. **Tanto a Captrain como a Fertagus têm, em dadas ocasiões, recorrido a fornecedores independentes de serviços de manutenção em Espanha.** A Fertagus já recorreu a fornecedores espanhóis para a prestação de serviços que, pela dimensão/especialização, não realiza nas suas próprias instalações oficiais⁵⁴¹. A Captrain, mesmo antes de estar integrada num grupo de dimensão europeia, já recorria frequentemente a oficinas de manutenção em Espanha para satisfazer muitas das suas necessidades neste domínio⁵⁴².

XI.1. IMPORTÂNCIA DO ACESSO EFETIVO, EM CONDIÇÕES EQUITATIVAS, TRANSPARENTES E NÃO DISCRIMINATÓRIAS A INSTALAÇÕES DE SERVIÇO

382. **O recurso a instalações de serviço é crucial para a atividade de transporte de passageiros e mercadorias. Contudo, encontrar alternativas viáveis para cada serviço nem sempre se afigura fácil. Muitas instalações de serviço prestam serviços cujo mercado tem âmbito local⁵⁴³, e não podem ser facilmente duplicadas** porque, além dos investimentos significativos exigidos pela construção de novas instalações, a natureza da própria rede ferroviária determina limitações físicas quanto à localização de novas infraestruturas destinadas a albergar instalações de serviço⁵⁴⁴. Veja-se na Figura 9 que algumas tipologias de instalações de serviço são efetivamente únicas numa dada região relevante, como é o caso de portos marítimos e de alguns terminais logísticos e postos de abastecimento de combustíveis.

⁵⁴⁰ Note-se que na Figura 9 as oficinas da SIMEF também são consideradas como operadas pela CP enquanto parte do Parque Oficial do Centro, no Entroncamento.

⁵⁴¹ [Notícia](#) do jornal Público, de 21.12.2014 que relata que «[a] manutenção dos comboios da Fertagus é feita por uma equipa própria, mas [...] a empresa precisou de fazer a reperfilagem dos rodados dos comboios, tendo contactado a EMEF (afiliada da CP) para efectuar esse trabalho. (...) Mas como esta empresa não garantia o cumprimento dos prazos, a Fertagus acabou por adjudicar o serviço às oficinas da espanhola Renfe. E os rodados foram, assim, transportados em camião para Valladolid para serem reperfilados.»

⁵⁴² E.g., a Erion, empresa de manutenção detida conjuntamente pela Renfe e pela Stadler (<https://erion.es/pt-pt/>). Esta empresa era já utilizada pela Captrain Portugal antes da sua aquisição pelo seu acionista atual (à data, Takargo), tendo a empresa, e.g., contratado à Erion a manutenção integral de 8 locomotivas EURO 4000 entre 2008 e 2018, como atesta uma [apresentação](#), de 2015, deste fornecedor.

⁵⁴³ Por exemplo, a AdC conclui, no âmbito da análise das operações de concentração [Ccent. n.º 18/2018 – ALB – Área Logística da Bobadela, S.A.](#) e [Ccent. n.º 39/2019 – MSC/Parque Sul da Bobadela](#), que a dimensão geográfica relevante para a atividade de movimentação de carga contentorizada no Complexo Ferroviário da Bobadela se circunscrevia ao Complexo em si, nomeadamente aos seus 4 terminais de mercadorias (à data o Complexo era composto por quatro terminais ligado por um feixe de receção e expedição único: os Parques Sul, Central e Norte, e ainda o terminal privado da ALCONT).

⁵⁴⁴ Considerando 17 do Regulamento de Execução (UE) n.º 2017/2177, *cit. supra*.

383. **Nesse sentido, o acesso a instalações de serviço pode consubstanciar uma barreira à entrada e/ou expansão no transporte ferroviário, quer no segmento de passageiros quer no segmento de mercadorias. A tendência de integração vertical pode proporcionar riscos de concorrência acrescidos.** Em particular, a integração vertical é passível de conferir a capacidade e, em determinadas circunstâncias, o incentivo às empresas para excluir rivais nos mercados a jusante. Indícios deste tipo de comportamento já levaram à abertura de investigações por alegado abuso de posição dominante (e.g., caso da *Green Cargo*, na Suécia).

Caixa 15: Caso *Green Cargo AB* (2023) - Investigação encerrada sobre alegado abuso de posição dominante

Em 27 de março de 2023, a *Konkurrensverket* (Autoridade da Concorrência Sueca) anunciou a conclusão de uma investigação⁵⁴⁵ sobre um alegado abuso de posição de dominante pela principal empresa de transporte ferroviário de mercadorias na Suécia, a *Green Cargo*, empresa estatal, a qual era também o único prestador que oferecia serviços de manobras. A tese de dano em investigação era a de que a *Green Cargo* pudesse estar a excluir os seus concorrentes no mercado de transporte de mercadorias a jusante, ao recusar-se a prestar-lhes serviços de manobras, numa estratégia de encerramento dos fatores de produção.

Durante a investigação, em dezembro de 2022, e com vista a responder a estes e outros problemas de acesso aos serviços, a *Trafikverket*, a agência governamental para os transportes e gestor da infraestrutura ferroviária na Suécia, lançou uma iniciativa pela qual ficaria responsável pela execução de certas partes dos serviços de manobras (cabendo aos operadores ferroviários as restantes partes).

384. **O reconhecimento de riscos de concorrência associados a uma integração vertical motivou a transferência de algumas instalações de serviço outrora pertencentes à CP para a tutela da IP.** Para o efeito, o PETI 3+, estabeleceu como uma das linhas de atuação principais a transferência da gestão dos terminais ferroviários de mercadorias sob gestão da CP Carga para a REFER, empresas que estão na origem da Medway (que resulta da aquisição da CP Carga pela MSC) e da IP (que resulta da fusão da REFER com a EP), respetivamente⁵⁴⁶. No Relatório deste Plano é explicitamente referido que “[o] livre acesso aos terminais ferroviários de mercadorias constitui condição essencial para o livre e eficiente funcionamento do mercado de transporte ferroviário de mercadorias e é um fator crítico para a entrada de novos operadores.” Entre os terminais transferidos para IP em 1 de dezembro de 2014⁵⁴⁷ destacam-se, pela sua importância, os terminais multimodais de mercadorias de Leixões⁵⁴⁸ e da Bobadela.
385. **A AdC, aquando da aquisição da TVT pela Medway, alertou para um risco de encerramento de mercado decorrente de estratégias *input foreclosure*⁵⁴⁹, entendendo, porém, que o quadro legal “(...) que norteia a gestão de terminais terrestres rodoferroviários onde se prestam serviços de movimentação de carga contentorizada [prevê] requisitos**

⁵⁴⁵ [Decisão](#) da *Konkurrensverket*, no Caso n.º 363/2021, *Green Cargo AB – Serviços de manobra para o tráfego ferroviário de mercadorias*. Vide [Comunicado](#) no sítio da Internet da *Konkurrensverket*, em 27.03.2023.

⁵⁴⁶ Secção 10.4 do [Plano Estratégico dos Transportes e Infraestruturas \(PETI3+ 2014-2020\)](#), na qual se avança também com a hipótese do regulador do sector avaliar, “em conjunto com a gestora da infraestrutura ferroviária e principais operadores ferroviários de mercadorias, a viabilidade da definição e transferência para o gestor de infraestruturas de uma rede de abastecimento de combustíveis líquidos, de básculas de pesagem para apoio a todos os operadores, passando a incorporar o portfólio de serviços adicionais da do gestor da infraestrutura”, algo que não veio a ocorrer.

⁵⁴⁷ <http://81-90-53-65.addr.refertelecom.pt/node/1529>

⁵⁴⁸ Em 2022, este terminal foi transferido para a APDL - Administração dos Portos do Douro, Leixões e Viana do Castelo, S. A. Vide [Decreto-Lei n.º 25/2022, de 17 de agosto](#).

⁵⁴⁹ Decisão [Ccent. n.º 29/2019 – MSC Entroncamento/TVT](#), da AdC, de 17.09.2019 (Parágrafo 179).

particularmente exigentes, em especial, no que concerne ao assegurar as condições de acesso a determinadas infraestruturas e aos respetivos serviços.”, e que por isso, “[...] a operação de concentração não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência”⁵⁵⁰. No seu Parecer a esta operação de concentração, a AMT alertou que “é necessário assegurar que o acesso e condições de acesso às instalações e aos serviços nelas prestados (incluindo tarifação, taxas, descontos comerciais) são adequadamente publicitados, de forma transparente, não sendo possível a esse novo Operador [in casu, a Medway] praticar quaisquer “estratégias de exclusão” do(s) mercado(s) de outros operadores concorrentes, no todo ou em parte da cadeia de valor dos serviços em causa (mercados relevantes e mercados relacionados)”⁵⁵¹.

386. **O enquadramento regulamentar**⁵⁵² inclui normas que visam assegurar o acesso efetivo às instalações de serviço, em condições equitativas, transparentes e não discriminatórias, às empresas ferroviárias que assim o solicitem ⁵⁵³. Estipulam as regras estatuidas, aplicáveis às instalações de serviço, que:

- **Os operadores de instalações de serviço devem divulgar informação sobre as condições de acesso às instalações e aos serviços associados**, publicando ainda informações detalhadas sobre as tarifas aplicáveis aos serviços prestados⁵⁵⁴;
- **Devem ainda garantir uma orientação para os custos** em sede da sua tarifação⁵⁵⁵ e ser “independentes” de uma empresa ferroviária (não exigindo a criação de uma entidade jurídica distinta, mas devem manter uma separação contabilística⁵⁵⁶).
- **Quando seja efetuado um pedido de acesso, este deve ser respondido de forma atempada e não discriminatória**, devendo “obter resposta no prazo de 15 dias úteis só podendo tais pedidos ser indeferidos se existirem alternativas viáveis que permitam a realização do serviço de transporte de mercadorias ou de passageiros em causa, no mesmo itinerário ou em itinerários alternativos, em condições economicamente aceitáveis.”⁵⁵⁷;
- **Um pedido de acesso pode ser recusado caso se encontre em conflito com outro pedido**⁵⁵⁸, ou caso a capacidade da instalação já esteja totalmente atribuída e não seja possível satisfazer o pedido sem investimentos em recursos ou instalações⁵⁵⁹. O

⁵⁵⁰ Parágrafos 235 e 236 da Decisão [Ccent. n.º 29/2019 – MSC Entroncamento/TVT](#), da AdC, de 17.09.2019.

⁵⁵¹ <https://www.amt-autoridade.pt/media/4229/parecer-n%C2%BA-39amt-2019.pdf> (pág. 29)

⁵⁵² [Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro](#), que transpõe para o ordenamento jurídico nacional a Diretiva n.º 2012/34/UE (Recast), *cit. supra*, complementada pelo [Regulamento de Execução \(UE\) n.º 2017/2177](#), da CE, 22.11.2017, sobre o acesso às instalações de serviço e aos serviços do setor ferroviário.

⁵⁵³ [Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro](#), artigos 10.º, n.ºs 1 e 2, 13.º, n.º 2 e 27.º, bem como o considerando 4 do [Regulamento de Execução \(UE\) n.º 2017/2177](#), *cit. supra*.

⁵⁵⁴ *Cf.* artigo 4.º (“Descrição da instalação de serviço”), que estabelece um conjunto de informações, de entre as quais, sobre as tarifas de acesso às instalações de serviço, assim como sobre os princípios dos regimes de descontos oferecidos aos candidatos (assegurando a confidencialidade comercial); artigo 5.º (“Publicação da descrição das instalações de serviço”), que estabelece a obrigação de disponibilizar ao público a descrição da instalação de serviço, a título gratuito, via um *portal web* ou no Diretório da Rede; *cf.* artigos 9.º (“Resposta aos pedidos”), 11.º (“Critérios de prioridade”) e 12.º (“Alternativas viáveis”), estabelecem procedimentos que visam garantir o acesso efetivo e não discriminatório.

⁵⁵⁵ [Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro](#), artigos 27.º, 31.º; e [Regulamento de Execução \(UE\) n.º 2017/2177](#), *cit. supra*, considerando 12, artigos 3.º, n.º 3, 4.º, n.ºs 1 e 2 e 5.º, n.º 1, assim como o anexo IV.

⁵⁵⁶ [Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro](#), artigos 3.º e 13.º, n.ºs 3 a 5.

⁵⁵⁷ [Decreto-Lei n.º 217/2015](#), *cit. supra*, artigo 13.º, n.º 6; e [Regulamento de Execução \(UE\) n.º 2017/2177](#), *cit. supra*, artigos 8.º e 9.º.

⁵⁵⁸ [Decreto-Lei n.º 217/2015](#), *cit. supra*, artigo 13.º, n.º 9; e [Regulamento de Execução \(UE\) n.º 2017/2177](#), *cit. supra*, considerando 14 e artigo 10.º n.º 1.

⁵⁵⁹ [Decreto-Lei n.º 217/2015](#), *cit. supra*, artigo 13.º, n.º 7; e [Regulamento de Execução \(UE\) n.º 2017/2177](#), *cit. supra*, artigo 10, n.ºs 1, 3, 4 e 5.

operador da instalação de serviço deve, ainda assim, “*procurar satisfazer todos os pedidos, tanto quanto possível*”⁵⁶⁰.

- **Em caso de recusa, o operador deve procurar encetar diligências de cooperação com a entidade que formula o pedido de acesso**, e possivelmente envolvendo a AMT, com vista a verificar um pedido alternativo, com uma faixa horária diferente, com alteração da faixa atribuída se o candidato concordar, ou adotar medidas que tornem possível aumentar a capacidade da unidade⁵⁶¹. No caso de o procedimento de coordenação não se revelar bem-sucedido, poderão ser aplicados “*critérios de prioridade*” para decidir entre os pedidos em conflito. Estes critérios devem ser não discriminatórios, transparentes e ser publicados na descrição das instalações de serviço⁵⁶². Na ausência de critérios de prioridade, ou se estes não se revelarem suficientes, caberá às partes determinar se existem “*alternativas viáveis*”⁵⁶³ que permitam a realização do serviço de transporte de mercadorias ou passageiros em causa, no mesmo itinerário ou em itinerários alternativos, em condições economicamente aceitáveis⁵⁶⁴.
- **A existência de alternativas viáveis pode fundamentar uma recusa de pedido por parte do operador da instalação de serviço**⁵⁶⁵, devendo em todo o caso a viabilidade da alternativa ser objeto de acordo entre o requerente e o operador da instalação de serviço. Na inexistência de acordo entre as partes, a decisão do operador pode ser alvo de reclamação junto da AMT⁵⁶⁶, que dispõe de um prazo de 45 dias úteis para se pronunciar e, se necessário, adotar medidas. As decisões são vinculativas para todas as partes⁵⁶⁷.
- **Os candidatos a aceder a instalações de serviço podem dirigir-se à AMT caso considerem ter sido tratados de forma discriminatória ou de outra forma lesados**, nomeadamente, para recorrer de decisões em matéria de acesso aos serviços e à sua tarifação⁵⁶⁸.

387. **Com vista a densificar o quadro regulamentar existente, a AMT publicou, em 28 de fevereiro de 2025, um conjunto de *Recomendações sobre a transmissão de informações e fundamentação de tarifários de instalações de serviços ferroviários***⁵⁶⁹. O projeto destas Recomendações da AMT foi alvo de uma consulta pública⁵⁷⁰ na qual a AdC participou

⁵⁶⁰ Decreto-Lei n.º 217/2015, *cit. supra*, artigo 13.º, n.º 9.

⁵⁶¹ Regulamento de Execução (UE) n.º 2017/2177, *cit. supra*, considerando 14 e artigo 10.º, n.º 3.

⁵⁶² Regulamento de Execução (UE) n.º 2017/2177, *cit. supra*, considerando 15 e artigo 11.º.

⁵⁶³ Regulamento de Execução (UE) n.º 2017/2177, *cit. supra*, considerando 16 e artigo 12.º, n.º 3, “[a] expressão alternativa viável engloba vários elementos, incluindo, designadamente as características físicas e técnicas como a localização de uma instalação, o acesso por estrada, caminho de ferro, navegação interior ou transporte público, o gabarito, o comprimento da pista e as eletrificações; as características operacionais, tais como horários de abertura, capacidade dentro e em torno da instalação, requisitos de formação dos condutores, âmbito e tipo de serviços oferecidos; a capacidade de atração e a competitividade dos serviços de transporte, tais como serviços de encaminhamento, ligações a outros modos de transporte, assim como a duração do transporte; e aspetos económicos, como o impacto sobre os custos de funcionamento e a rentabilidade dos serviços.”

⁵⁶⁴ Decreto-Lei n.º 217/2015, *cit. supra*, artigo 13.º, n.ºs 6 e 8; e Regulamento de Execução (UE) n.º 2017/2177, *cit. supra*, artigo 12.º, n.º 2.

⁵⁶⁵ Decreto-Lei n.º 217/2015, *cit. supra*, artigo 13.º, n.º 6; e Regulamento de Execução (UE) n.º 2017/2177, *cit. supra*, artigo 13.º, n.º 2.

⁵⁶⁶ Decreto-Lei n.º 217/2015, *cit. supra*, artigos 13.º, n.º 10, 56.º, n.º 1, alíneas f) e g); e Regulamento de Execução (UE) n.º 2017/2177, *cit. supra*, artigo 13.º, n.º 1.

⁵⁶⁷ Decreto-Lei n.º 217/2015, *cit. supra*, artigo 56.º, n.ºs 10, 11, 12 e 14.

⁵⁶⁸ [Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro](#), artigo 56.º.

⁵⁶⁹ [Recomendação n.º 1/2025](#), da AMT, de 28.02.2025.

⁵⁷⁰ AMT (2024), “[Projeto de Deliberação quanto a Recomendações da AMT sobre a transmissão de informações e fundamentação de tarifários de instalações de serviços ferroviários e alinhamento com instrumentos nacionais e internacionais de descarbonização e promoção da competitividade do transporte intermodal](#)”.

através do envio de uma pronúncia⁵⁷¹ na qual sinalizou a oportunidade da AMT fazer referência à aplicação do regime jurídico da concorrência⁵⁷² e recomendou que se clarificassem as obrigações de cariz obrigatório, não passíveis de isenção à luz do artigo 2.º, n.º 1 do Regulamento de Execução (UE) n.º 2017/2177⁵⁷³, no sentido de assegurar certeza jurídica sobre as obrigações relativamente às quais as entidades gestoras de instalações de serviço estão obrigadas a cumprir (como seja, a publicação de tarifas de acesso às instalações de serviço).

388. **As recomendações da AdC foram acolhidas pela AMT na versão final deste documento de boas práticas dirigido aos operadores de instalações de serviço.**
389. **Todos os mecanismos que facilitem o cumprimento das obrigações legais e fomentem o acesso generalizado e útil à informação relativa às instalações de serviço, como é o caso das Recomendações da AMT, são relevantes para assegurar um acesso efetivo.** Esta mesma preocupação levou a CE a disponibilizar um Portal Comum Europeu⁵⁷⁴ relativo a instalações ferroviárias, que reúne, num único local, a título gratuito, toda a informação sobre as suas instalações de serviço e respetivos procedimentos de acesso à mesma.
390. **Assegurar a eficaz aplicação do quadro legal a que se encontram adstritas as instalações de serviço em Portugal revestir-se-á de renovada importância após a concretização da liberalização do segmento de mercado do transporte ferroviário dos passageiros⁵⁷⁵.** A potencial entrada de novos operadores determinará que necessitem, naturalmente, de acesso a vários tipos de instalações para assegurar a sua atividade.

XII. ACESSO A RECURSOS HUMANOS

391. **O acesso a recursos humanos especializados, incluindo maquinistas, é outro elemento relevante para o exercício da atividade de transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias, podendo, por isso, constituir uma barreira à entrada.** Nesse sentido, importa avaliar se existem aspetos que possam obstaculizar o acesso a recursos humanos de forma inadequada, desnecessária ou desproporcional.
392. **Segundo o INE⁵⁷⁶, no final de 2024, encontravam-se ao serviço nas empresas ferroviárias, incluindo nas empresas de transporte de passageiros e de mercadorias e no gestor da infraestrutura, 7084 trabalhadores (+1,4% face a 2023).** Estes trabalhadores dividem-se em diversas categorias profissionais estando uma parte significativa afeta a

⁵⁷¹ AdC (2024), "[Comentários e Recomendações da AdC à consulta pública da AMT sobre o Projeto de Recomendações da AMT sobre a transmissão de informações e fundamentação de tarifários de instalações de serviços ferroviários](#)".

⁵⁷² O não cumprimento de algumas das obrigações que impendem sobre operadores com posição dominante são passíveis de resultar em preocupações concorrenciais. A recusa de acesso injustificada, a prática de descontos abusivos (por exemplo, em determinadas circunstâncias, descontos seletivos, de fidelização, de exclusividade, multiproducto), assim como a imposição de vendas agrupadas de serviços não solicitados, por parte de operadores com posição dominante, são passíveis de constituir um abuso de posição dominante, sancionável, pela AdC, em sede do artigo 11.º da Lei da Concorrência e, se aplicável, do artigo 102.º do TFUE.

⁵⁷³ Existe a possibilidade de os operadores de instalações de serviço pedirem para ser dispensados da aplicação de algumas disposições do Regulamento de Execução (UE) n.º 2017/2177. As entidades reguladoras podem decidir isentar os operadores das instalações de serviço mediante pedido fundamentado dos mesmos, devendo estabelecer os princípios e critérios subjacentes a essa decisão. Todavia não passíveis de pedidos de isenção, obrigações relacionadas, *grosso modo*, com a publicação de informações essenciais, nomeadamente sobre a localização, horário de funcionamento, descrição das características técnicas da instalação de serviço, tarifas de acesso às instalações de serviço e às taxas pela utilização de cada serviço associado ao transporte ferroviário nessas instalações.

⁵⁷⁴ Disponível em <https://railfacilitiesportal.eu/>

⁵⁷⁵ Diretiva (UE) n.º 2016/2370, *cit. supra*, que ditou a abertura do mercado nacional de transporte ferroviário de passageiros, a partir de 01.01.2019, a tempo de que horários de serviço/trajetos solicitados tenham início em 14.12.2020.

⁵⁷⁶ Quadro 2.17 das [Estatísticas dos Transportes e Comunicações - 2024](#), publicadas pelo INE em 2025.

serviços de administração geral (1770 trabalhadores), pessoal afeto às estações (1247 trabalhadores), à condução (1186 trabalhadores), às oficinas (1060 trabalhadores), à revisão (759 trabalhadores), a instalações fixas (692 trabalhadores) e ainda ao comando e controlo da circulação (370 trabalhadores).

393. **Muitos dos recursos humanos do setor são empregues em atividades relacionadas com a gestão da infraestrutura**, *e.g.*, comando e controlo da circulação, e são, portanto, quadros da IP, entidade que desempenha o papel de gestor da infraestrutura em Portugal.
394. **Dados desagregados sobre o número de trabalhadores por empresa ferroviária mostram que, dos quatro operadores ferroviários em operação em Portugal, a CP é a empresa com o maior efetivo**, quer em número total de trabalhadores, quer no número destes que está afeto à condução (*i.e.*, maquinistas e agentes de acompanhamento), como é possível constatar na Tabela 4.

Tabela 4: Efetivo das empresas ferroviárias em 31 de dezembro de 2019

Segmento de mercado	Empresa	Efetivo total	Maquinistas	% de maq.
Passageiros	CP	2678	748	27,9%
	Fertagus	166	37	22,3%
Mercadorias	Medway	506	188	37,2%
	Captrain	104	48	46,2%
Total – Operadores ferroviários		3454	1021	29,6%
Gestão da infraestrutura	IP (Ferrovia)	2541		
Total		5995		

Fonte: AMT⁵⁷⁷, que contém dados públicos mais recentes à data do Estudo. Tratamento AdC.

395. **De entre os vários tipos de profissionais, a profissão de maquinista reveste-se de particularidades no que concerne à formação e à certificação, que condicionam o acesso a este tipo de categoria profissional** e que, bem assim, limitam o número de maquinistas disponíveis no mercado de trabalho.

XII.1. REGULAMENTAÇÃO E FORMAÇÃO DE MAQUINISTAS

396. **A Lei n.º 16/2011⁵⁷⁸, entretanto alterada em 2015 e 2018, estabelece um conjunto de condições para a certificação de maquinistas** de locomotivas e comboios, bem como o material circulante de todas as categorias e origens.
397. A AdC recomendou, em 2018, a necessidade de regulamentação do regime de certificação de maquinistas e agentes para o acompanhamento de comboios (Caixa 16). Na presente data, essa recomendação-chave da AdC encontra-se implementada.

⁵⁷⁷ Relatório AMT - [Ecossistema Ferroviário Português 2019](#), publicado em junho de 2021.

⁵⁷⁸ [Lei n.º 16/2011](#), de 03.05.2011, alterada pelos Decretos-Lei n.ºs [138/2015](#) e [24/2017](#), que transpõe a [Diretiva n.º 2007/59/CE](#), de 23.10.2007 (versão consolidada parcial).

Caixa 16: Projeto de Cooperação AdC/OCDE com recomendações no setor ferroviário⁵⁷⁹

Em 2018, no contexto do Projeto de Cooperação AdC/OCDE, a AdC elaborou 103 propostas de alteração legislativa e regulatória no setor ferroviário, incluindo a eliminação de disposições obsoletas, a adoção de procedimentos e a eliminação de barreiras legais ao acesso e ao exercício da atividade, agrupadas em três matérias: (i) gestão e operação da infraestrutura ferroviária, (ii) transporte ferroviário e (iii) maquinistas e agentes para o acompanhamento de comboios.

Para os presentes efeitos, destaca-se a **Proposta-Prioritária n.º 8 - Regularizar o regime de certificação de maquinistas**, a qual recomendava ao Governo regularizar o regime de certificação de maquinistas e agentes para o acompanhamento de comboios, em linha com a Diretiva n.º 2007/59/CE⁵⁸⁰, transposta pela Lei n.º 16/2011. A certificação de maquinistas era então regida pelo Regulamento Provisório de Certificação de Maquinistas e de Agentes para o Acompanhamento de Comboios, que continha normas não harmonizadas com a Lei n.º 16/2011 (e.g., quanto à idade mínima para a condução de comboios, à validade das cartas de maquinista ou às qualificações mínimas relativas a formação escolar e a formação profissional).

Esta proposta encontra-se implementada. Foram criadas as condições para a aplicação da lei nacional através da aprovação dos seguintes diplomas de regulamentação:

- [Portaria n.º 214/2020](#), de 07.09.2020 (*Reconhecimento das entidades prestadoras de serviços na área da medicina e da psicologia que pretendam realizar exames médicos e avaliações psicológicas a candidatos a maquinista de locomotivas e comboios*) (artigo 26.º, n.ºs 2 e 4);
- [Portaria n.º 213/2020](#), de 07.09.2020 (*Requisitos e procedimentos de certificação das entidades formadoras e dos cursos de formação inicial e contínua, destinados à obtenção e renovação da carta de maquinista de locomotivas e comboios*) (artigo 25.º, n.ºs 2 e 4);
- [Deliberação n.º 880/2024 do IMT](#), de 10.07.2024 (*Regulamento de Exames para Obtenção de Carta de Maquinistas*) (artigo 24.º).

398. **Para operar na RFN, os maquinistas devem ter uma carta de maquinista e certificados específicos. A carta de maquinista, que pertence ao maquinista, é válida por um período de 10 anos⁵⁸¹ no território da UE⁵⁸². Já os certificados são específicos ao operador ferroviário e contexto operacional.** A carta depende do preenchimento, pelo maquinista, de requisitos mínimos em matéria de saúde e condição física adequada, escolaridade obrigatória e competências profissionais gerais. Os certificados dizem respeito às infraestruturas (itinerários específicos) e ao material circulante em que o maquinista é autorizado a conduzir.

399. **O IMT é a entidade responsável pela emissão, suspensão e revogação das cartas de maquinista** mantendo registo atualizado de cartas e certificados emitidos e facilitando a cooperação e troca de informações com outras entidades.

⁵⁷⁹ AdC (2018), [Plano de Ação da AdC para a Reforma Legislativa e Regulatória](#), pp. 206-207, 283-309 e [Propostas-chave](#) da AdC para o setor dos transportes; OCDE (2018), [Portugal: Competition Assessment Project](#), V. 1 - [Transports](#); pp. 155-177.

⁵⁸⁰ [Diretiva n.º 2007/59/CE](#), de 23.10.2007, alterada pelo [Regulamento \(UE\) n.º 2019/554](#), de 05.04.2019 (Certificação dos maquinistas de locomotivas e comboios) (versão consolidada).

⁵⁸¹ Artigos 7.º e 16.º da [Lei n.º 16/2011](#). A AMT pode suspender a carta na medida em que não sejam verificados os requisitos necessários à manutenção da sua validade, ou se considerar que o seu titular representa um perigo sério, imediato e relevante para a segurança do sistema ferroviário, ou caso o maquinista cessar o desempenho de funções de maquinista.

⁵⁸² N.º 7 do artigo 7.º da Lei n.º 16/2011. Em particular, o IMT reconhece as cartas emitidas pelas autoridades competentes de outros Estados-Membros. Ressalva-se a exceção de uma carta ser permitida apenas, no território nacional, caso em que o motorista seja autorizado a tirar a carta com 18 anos (e não os 20 anos, regra), como resulta do artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 16/2011.

400. **Por sua vez, os certificados podem ser emitidos pelas empresas titulares de uma ou mais licenças válidas para o exercício da atividade de prestação de serviços de transporte ferroviário, ou seja, pelos próprios operadores ferroviários**⁵⁸³. As empresas ferroviárias têm ainda deveres específicos, como garantir a validade contínua dos documentos dos maquinistas e reportar quaisquer incapacidades que possam comprometer a segurança⁵⁸⁴.
401. **Sem prejuízo dos certificados complementares, e apesar da carta de maquinista ser válida em toda a UE, existem ainda requisitos linguísticos para a circulação**⁵⁸⁵ que visam garantir comunicações eficazes entre os maquinistas e o pessoal de gestão da infraestrutura em situações críticas⁵⁸⁶, requisitos harmonizados a nível da UE. A este respeito, note-se que, em 2017⁵⁸⁷, foram promovidas alterações aos requisitos linguísticos para os maquinistas, passando a ser desnecessária a exigência do nível B1 de proficiência linguística para maquinistas que apenas chegam às estações de fronteira, sem impactar as operações transfronteiriças⁵⁸⁸.
402. **A emissão de qualquer um destes documentos é precedida de cursos de formação** – formação inicial e contínua quando destinados à obtenção e renovação da carta de maquinista, e formação específica para o averbamento dos certificados complementares – **que é ministrada aos maquinistas/candidatos pelas entidades certificadas para o efeito pelo IMT**, que também supervisiona os exames e as entidades formadoras.
403. **O atual enquadramento legal (nos termos da Portaria n.º 213/2020) estabelece os requisitos e procedimentos de certificação das entidades formadoras e dos cursos de formação. Identificam-se cinco entidades certificadas pelo IMT para a formação de maquinistas**⁵⁸⁹: a Fernave, a Logistel, a Medway, a Captrain e a IP. A Fernave (criada em 1992 e detida integralmente pela CP) e a Logistel (criada em 2002 e participada, entre outros, pelo Grupo Barraqueiro) são as entidades que historicamente estavam certificadas para este efeito, tendo as restantes obtido a certificação mais recentemente.
404. **As entidades formadoras estão incumbidas do dever legal de ministrar a formação de forma imparcial a todos os formandos, quer sejam seus trabalhadores, quer sejam externos à empresa**⁵⁹⁰. Ainda assim, todos os operadores ferroviários em Portugal optaram por obter a certificação de entidade formadora, direta ou indiretamente, através de outras empresas do seu grupo empresarial. Como tal, asseguram que é disponibilizada aos seus trabalhadores, formação específica às infraestruturas e ao material circulante relevante para o próprio operador. Desta forma, os operadores podem mitigar

⁵⁸³ Artigos 4.º e 5.º da Lei n.º 16/2011.

⁵⁸⁴ Artigo 15.º da Lei n.º 16/2011.

⁵⁸⁵ N.º 3 do artigo 10.º da [Lei n.º 16/2011](#), “[n]o caso de candidatos estrangeiros, o exame referido na alínea c) do n.º 1 deve abranger conhecimentos da língua portuguesa, de acordo com o ponto D.8 do anexo v à presente lei.” O titular do certificado deve ainda submeter-se a exames ou controlos periódicos relativos aos requisitos de conhecimentos linguísticos e profissionais a que se refere o artigo 10.º (n.º 2, artigo 14.º da Lei n.º 16/2011). Os controlos periódicos devem ser realizados de 3 em 3 anos ou após ausência durante mais de um ano no caso de falantes não nativos (cf. Anexo II, Lei n.º 16/2011).

⁵⁸⁶ Anexo V, Lei n.º 16/2011.

⁵⁸⁷ [Decreto-Lei n.º 24/2017](#) que altera os requisitos linguísticos dos maquinistas, transpondo a [Diretiva 2016/882/UE](#).

⁵⁸⁸ Ata de reunião entre a AdC e o SMAQ de 09.04.2024. O SMAQ sinalizou que “*está a ser discutida a padronização deste requisito a nível europeu para que o inglês possa ser uma «língua franca» do setor, à semelhança do que acontece com o setor da aviação*”.

⁵⁸⁹ Informação disponível no sítio de internet do IMT, acedido a 07.08.2025 ([aqui](#)).

⁵⁹⁰ N.º 2 do artigo 7.º da [Lei n.º 16/2011](#).

eventuais barreiras enfrentadas no acesso a maquinistas advindas da exigência de certificados específicos e, portanto, de formação específica⁵⁹¹.

405. **Um potencial novo entrante que não esteja certificado enquanto entidade formadora tem sempre de, previamente, emitir novos certificados** e assegurar que é ministrada a formação específica relevante por uma entidade certificada para tal.
406. **É possível que pelo menos parte do incentivo à internalização destas competências se prenda ainda com o facto de a formação inicial de maquinistas comportar custos elevados**⁵⁹², com a oferta dos cursos de formação inicial a custar entre uma e duas dezenas de milhar de euros, e ter uma duração de cerca de um ano^{593,594}. Os custos de formação poderão ser suportados pelos próprios candidatos, mas também, em alguns casos, pelos operadores ferroviários⁵⁹⁵.
407. **Segundo informação de stakeholders, os custos e disponibilidade de formação de maquinistas são passíveis de consubstanciar uma barreira mais acentuada no transporte ferroviário de passageiros, relativamente ao transporte de mercadorias.** Conforme relatado por *stakeholders* à AdC, as empresas que ofereçam este último tipo de serviços poderão oferecer uma parte da formação nos comboios ao mesmo tempo que efetuam a prestação de serviços de carga, o que não poderá suceder nos comboios de transporte de passageiros^{596,597,598}.

XII.2. CONTRATAÇÃO, RETENÇÃO E MOBILIDADE DE TRABALHADORES

Relevância jusconcorrencial da ausência de barreiras à mobilidade e à contratação de trabalhadores

408. Um dos *inputs* essenciais para o acesso aos mercados do transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias é o do acesso a trabalhadores especializados, *e.g.*, maquinistas. Estes trabalhadores detêm uma formação e credenciação específicas, detendo um saber-fazer (*know-how*) essencial para as empresas concorrerem. Numa perspetiva

⁵⁹¹ A barreira é enfrentada em especial no acesso à formação necessária e não no que diz respeito à certificação dado que os certificados em causa são emitidos pelo próprio operador.

⁵⁹² Ata de reunião entre a AdC e a Medway de 29.04.2024, onde *“informou a Medway, que a formação interna tem um custo muito mais reduzido face às alternativas no mercado”*.

⁵⁹³ Ata de reunião entre a AdC e o SMAQ de 09.04.2024, onde é mencionado que *“o valor é justificado pela formação exigir o aluguer ou utilização de material circulante (que fica tipicamente impedido de ser utilizado para fins comerciais nas horas da formação) e dos custos inerentes à circulação em si (incluindo a energia e as taxas de utilização da infraestrutura)”* e que *“a formação inicial, que custa cerca de 15 mil euros, por vezes suportada pelos próprios candidatos têm uma duração que pode chegar a quase um ano”*.

⁵⁹⁴ *E.g.*, [página do Curso de maquinistas ferroviários ministrado pela Captrain em 2025](#) (que refere 10 000€ + IVA) ou [notícia](#) do jornal *Público* em setembro de 2012 (que refere 18 000 €).

⁵⁹⁵ *E.g.* [Anúncio de oferta de emprego para maquinista divulgado pela Fertagus em 2024](#), onde dos requisitos obrigatórios consta que *“[n]o caso de [o candidato] não ser possuidor(a) de Carta de Maquinista será obrigatória a frequência, com aproveitamento, de formação profissional certificada (650 h) para a obtenção da carta, de acordo com a legislação em vigor”* e a *“[f]requência de formação específica, com aproveitamento, para a certificação em material circulante e infraestrutura, de acordo com a legislação em vigor”*, sendo mencionado que *“[a]s formações necessárias para o exercício da função serão asseguradas pela Fertagus.”*

⁵⁹⁶ Ata de reunião entre a AdC e o SMAQ de 09.04.2024 onde é mencionado que *“as empresas de transporte de mercadorias têm uma vantagem comparativa na formação de candidatos face às direcionadas ao transporte de passageiros dado que podem realizar a formação nos mesmos comboios em que fazem transporte de mercadorias. Por sua vez, as empresas de passageiros não podem realizar a formação em comboios que prestem serviços comerciais por questões ligadas à segurança dos passageiros”*.

⁵⁹⁷ Ata de reunião entre a AdC e a Medway de 29.04.2024 onde é mencionado que *“[a] AdC notou, e a Medway confirmou, que esta pode ser ministrada em comboios afetos às operações comerciais, o que não é possível no caso de serviços de transporte de passageiros (por alegados motivos de segurança)”*.

⁵⁹⁸ Ata de reunião entre a AdC e a Captrain de 18.04.2024 onde é mencionado que *“[a] formação apenas é economicamente viável se a componente prática for realizada em comboios comerciais, pois os custos associados à circulação de uma locomotiva são elevadíssimos”*.

concorrencial, é importante assegurar que não existem barreiras à mobilidade e à contratação destes trabalhadores.

409. Conforme referido *supra*, **a existência de certificados específicos, assim como as restrições ao nível da proficiência linguística, são passíveis de limitar a mobilidade de maquinistas**. Estes fatores restringem o acesso a maquinistas e constituem, por essa via, uma barreira à entrada e expansão de operadores ferroviários alternativos aos incumbentes.
410. **Além disto, atento o custo elevado com a formação inicial de maquinistas, tem sido prática no mercado, conforme relatado por stakeholders à AdC, a imposição de cláusulas de permanência**⁵⁹⁹ na empresa nos casos em que esta (e não o candidato) suporta os custos da formação^{600,601}, o que limitará ainda mais a mobilidade destes profissionais e produzirá um efeito de escassez de oferta no mercado de trabalho.
411. **A este respeito, e transversal a qualquer setor, as cláusulas de permanência não devem ser utilizadas de forma instrumental por empresas dominantes, para limitar, desproporcionalmente, o acesso à mão-de-obra** e conduzir à exclusão de concorrentes, o que é passível de ser anticoncorrencial. O mesmo se aplica a outras cláusulas similares inseridas em contratos de trabalho (Caixa 17).
412. **As empresas também não devem celebrar, entre si, acordos de não angariação ou contratação, nem de fixação de condições salariais** ou outras formas de compensação, fora de contextos legítimos de diálogos sociais e/ou de contratação coletiva (Caixa 17).
413. **No cenário de operações de concentração, não devem ser acordadas cláusulas de não angariação ou solicitação de determinados trabalhadores, que não sejam cláusulas restritivas e acessórias diretamente relacionadas e necessárias** à concretização da transação principal e não ultrapassem o exigido razoavelmente para a sua realização. Fora de contextos legítimos e fundamentados, podem ser passíveis de serem anticoncorrenciais (Caixa 17).

Caixa 17: Relevância jusconcorrencial da ausência de barreiras à mobilidade e à contratação de trabalhadores

Numa perspetiva de práticas restritivas da concorrência

- **Os acordos de não angariação ou contratação (*no-poach*) ou de fixação de condições salariais ou outras formas de compensação (*wage-fixing*), são suscetíveis de violar o Art.º 9.º da LdC⁶⁰² e, se aplicável, o Art.º 101.º do TFUE**, enquanto acordos de fixação de preços/condições de transação e/ou de partilha dos mercados/fontes de abastecimento, sendo pouco provável que preencham os requisitos para justificação objetiva ou isenção.

⁵⁹⁹ Artigo 137.º (Pacto de permanência) da [Lei n.º 7/2009](#), de 12.02.2009 (Código do Trabalho), segundo o qual “1. As partes podem convencionar que o trabalhador se obriga a não denunciar o contrato de trabalho, por um período não superior a três anos, como compensação ao empregador por despesas avultadas feitas com a sua formação profissional.” e “2 - O trabalhador pode desobrigar-se do cumprimento do acordo previsto no número anterior mediante pagamento do montante correspondente às despesas nele referidas.”

⁶⁰⁰ Ata de reunião entre a AdC e o SMAQ de 09.04.2024 onde é mencionado que “Após investirem na formação inicial de maquinistas dos seus trabalhadores, é prática usual no mercado, a imposição de cláusulas de permanência na empresa de até 2 anos após formação, condizente aos limites do Código do Trabalho. Esta prática é observada na Fertagus, na Medway e na Captrain (antiga Takargo).”

⁶⁰¹ Ata de reunião entre a AdC e a Captrain de 18.04.2024 onde é mencionado que “[p]ara mitigar o problema de retenção de maquinistas, a Captrain informou que impõe cláusulas de retenção até dois anos aos maquinistas a quem ministra formação”.

⁶⁰² E.g., Em Portugal, o artigo 138.º (Limitação da liberdade de trabalho) do [Código do Trabalho](#) determina a nulidade do acordo de *no-poach*, em aplicação concorrente com o Direito da Concorrência.

A nível mundial, as autoridades de concorrência adotaram orientações⁶⁰³, incluindo a AdC e a CE, no sentido de promover boas práticas na prevenção de acordos anticoncorrenciais nos mercados de trabalho, tendo, também, adotado decisões condenatórias nesse âmbito, incluindo no setor dos transportes (e.g., ferrovia)⁶⁰⁴.

- **As empresas com posição dominante devem abster-se de utilizar cláusulas inseridas em contratos de trabalho (e.g., cláusulas de não concorrência) (*non-compete*), de forma instrumental à prossecução de uma estratégia de limitação do acesso à mão-de-obra e de exclusão de concorrentes.** Sendo passível de consubstanciar um abuso de posição dominante, é suscetível de violar o Art.º 11.º da LdC e, se aplicável, o Art.º 102.º do TFUE, sem prejuízo da possibilidade de justificação objetiva ou demonstração de eficiências, ao abrigo das normas em causa.

A nível mundial, as autoridades de concorrência têm vindo a manifestar uma preocupação crescente com a utilização destes tipos de cláusulas nos contratos de trabalho, passíveis de obstaculizar a mobilidade e contratação dos trabalhadores, e de serem anticoncorrenciais⁶⁰⁵. Na UE, as jurisdições nacionais regulam estas cláusulas do ponto de vista da legislação laboral, civil, comercial ou outros quadros legais, bem como da jurisprudência, estabelecendo limitações, e.g., por escrito, a trabalhadores-chave, a trabalhadores com acesso a informação comercialmente estratégica e sensível, a uma duração máxima, ao recebimento de uma compensação proporcional⁶⁰⁶. Sem prejuízo, estes quadros normativos têm uma aplicação concorrente com o Direito da Concorrência nacional e, se aplicável, da UE.

Numa perspetiva de controlo de concentrações

- **No contexto de uma operação de concentração, as empresas em causa não devem acordar em cláusulas de não angariação ou solicitação de determinados trabalhadores, que não sejam cláusulas restritivas e acessórias** diretamente relacionadas e necessárias à concretização da transação principal e não ultrapassem o exigido razoavelmente para a sua realização. Fora de contextos legítimos e fundamentados, podem ser passíveis de serem anticoncorrenciais.

Enquanto cláusulas restritivas e acessórias à transação principal podem reverter em benefício do(s) adquirente(s) ou do(s) cedente(s), ou de ambas as empresas-mãe. Na UE, a AdC e a CE, no contexto de operações de concentração, já limitaram os efeitos das suas decisões (duração, alcance material e

⁶⁰³ E.g., Em Portugal, AdC (2021) *Issues Paper "Acordos no mercado de trabalho e política de concorrência"* e AdC (2021) *"Guia de Boas Práticas - Prevenção de Acordos Anticoncorrenciais nos Mercados de Trabalho"* e *Short Paper* da AdC (2025), *"Concorrência e IA generativa: mercados laborais"*. Na UE, CE (2024) *"Competition Policy Brief - Antitrust in Labour Markets"*, considerando estes acordos como restrições 'por objeto', reafirmando posição CE (2023) *"Orientações Horizontais sobre a aplicabilidade do artigo 101.º do TFUE"* e CE (2022) *"Orientações sobre a aplicação do Direito da Concorrência da EU às convenções coletivas relativas às condições de trabalho dos trabalhadores independentes individuais"*.

⁶⁰⁴ E.g., Em Portugal, a AdC condenou, em 2022, as *Ligas e Clubes de Futebol*, por acordo de *no-poach*, pendente no TJUE (C-133/24, *CD Tondela and o.*); em 2023, 2024 e 2025, condenou empresas, no *setor da tecnologia de informação*, por acordos de *no-poach*. No setor dos transportes, em Espanha, a *NCA* condenou, em 2010, num caso de cartel incluindo empresas do setor transitário de mercadorias, um acordo de *no-poach*. No setor dos transportes, nos EUA, o DOJ condenou, em 2018, empresas fornecedoras de equipamentos para o transporte ferroviário e os principais rivais no desenvolvimento, fabrico e venda de equipamentos usados em aplicações ferroviárias de carga e de passageiros (*U.S. v. Knorr-Bremse AG et o.*), por acordo de *no-poach* dos trabalhadores com experiência na ferrovia, tendo determinado que fosse dada publicitação da sua decisão, junto dos membros do órgão de gestão, RH, trabalhadores, empresas de recrutamento e fornecedoras de trabalho temporário. Ver, outros casos, e.g., o *Issues Paper* da AdC (2021).

⁶⁰⁵ E.g., na UE, Polish Competition Authority (2024) *"Guidelines on Collusion and Abuses on the Labour Market"*, Section 8 (p. 20). Nos EUA, DOJ/FTC (2025) *"Antitrust Guidelines for Business Activities Affecting Workers"*, Section 4 (pp. 7-8)

⁶⁰⁶ E.g., Em Portugal, v. os artigos 136.º (Pacto de não concorrência) e 137.º (Pacto de permanência) do *Código do Trabalho*. Na Espanha, v. o artigo 21.º, n.ºs 2 e 4 do *Estatuto de los Trabajadores*. Na Alemanha, v. os artigos § 74 (a) (1) do *German Commercial Code*, os princípios do *German Civil Code* e a jurisprudência do *German Federal Labour Court* (e.g., casos: 9 AZR 187/22; 9 AZR 144/21; 9 AZR 260/21; 3 AZR 791/09).

geográfico)⁶⁰⁷. Os Arts.º 9.º e 10.º da LdC e, se aplicável, os Arts.º 101.º e 102.º do TFUE⁶⁰⁸, permanecem potencialmente aplicáveis, enquanto práticas restritivas da concorrência.

- **Estratégias por empresas de aquisição *en masse* de trabalhadores podem consubstanciar uma operação de concentração de empresas, passíveis de ser avaliadas à luz do Regulamento (CE) n.º 139/2004 e, a nível nacional, pela LdC⁶⁰⁹.** Têm de envolver uma mudança de controlo duradoura sobre direitos, contratos ou *outros meios* que confiram, isoladamente ou em conjunto, e tendo em conta as circunstâncias de facto e de direito, a possibilidade de exercer uma influência determinante sobre uma empresa ou parte dela, sem os quais não seria possível prosseguir a atividade.

A nível mundial, as autoridades de concorrência têm vindo a manifestar uma preocupação com estratégias que possam obviar a um controlo de concentrações (*acquihires*), correndo o risco de *gun-jumping*⁶¹⁰. A nível da UE, concentrações que não preencham os critérios de notificabilidade, junto da CE ou dos Estados-Membros, e não tenham sido objeto de remessa para a CE, podem ainda assim ser apreciadas *ex post* à luz do Art.º 102.º do TFUE⁶¹¹.

414. **Noutra perspetiva, veja-se que, em Espanha, a preocupação com o acesso a maquinistas levou a CNMC a impor um conjunto de obrigações regulatórias à Renfe**, no sentido de limitar o efeito dos seus recrutamentos sobre a escassez de maquinistas e o subsequente impacto na operação dos restantes operadores ferroviários presentes no setor em Espanha (Caixa 18).

Caixa 18: Regulação da contratação de maquinistas pela Renfe na Espanha

Em 2016, a Associação de Empresas Ferroviárias Privadas solicitou à CNMC uma intervenção nos processos de recrutamento de maquinistas pela incumbente Renfe, argumentando que esta estaria a esgotar a oferta destes trabalhadores no mercado, prejudicando os restantes operadores ferroviários. À data da denúncia, a Renfe empregava 97% dos maquinistas no mercado espanhol.

A CNMC concluiu que a política de contratação de maquinistas da Renfe afetava a capacidade de concorrer dos seus concorrentes no mercado de transporte ferroviário de mercadorias. Neste sentido, impôs à Renfe, por decisão de 2017⁶¹², um conjunto de obrigações.

Em resultado de uma segunda denúncia, em 2023, a CNMC concluiu, em 2024, que os riscos identificados persistiam e se manifestavam agora também no segmento de transporte de passageiros. Em 2023, a Renfe empregava ainda cerca de 90% dos maquinistas disponíveis e contratava em média 550 novos maquinistas anualmente⁶¹³.

A CNMC reviu o conjunto de obrigações impostas à Renfe, incluindo medidas aplicáveis também ao segmento de transporte de passageiros. Na mesma decisão, a CNMC optou por suprimir a obrigação de disponibilização da oferta grossista de serviços de tração que tinha sido estabelecida na decisão de 2017.

⁶⁰⁷ Na UE, a CE analisa estas cláusulas à luz do [Regulamento \(CE\) n.º 139/2004](#) (considerando 21.º, artigos 6.º, n.º 1, al. b) e 8.º, n.ºs 1 e 2) e da "[Comunicação da Comissão relativa às restrições diretamente relacionadas e necessárias às concentrações](#)" (2005), sob o princípio de autoavaliação, remanescendo a apreciação de "*questões novas ou não resolvidas que dão origem a incerteza genuína*". Em Portugal, a AdC analisa estas cláusulas à luz do artigo 41.º, n.º 5, da LdC. Ver, outros casos, e.g., o *Issues Paper* da AdC (2021), p. 38.

⁶⁰⁸ CE (2005) "[Comunicação da Comissão relativa às restrições diretamente relacionadas e necessárias às concentrações](#)", § 7.

⁶⁰⁹ Na UE, v. [Regulamento \(CE\) n.º 139/2004](#) (artigo 3.º, n.º 1, al. b)) e a "[Comunicação Consolidada da Comissão em matéria de competência ao abrigo do Regulamento \(CE\) n.º 139/2004](#)" (2008) (§§ 20 e 21). Em Portugal, v. o artigo 36.º da LdC.

⁶¹⁰ A questão tem sido motivada no setor digital com as designadas '*acquihires*', de que é exemplo o caso *Microsoft/Inflection*. Ver, a análise, na UE, pela [CE](#) (2024) e pela [NCA alemã](#) (2024); e na UK, pela [CMA](#) (2024).

⁶¹¹ Acórdão do TJUE, no caso T-289/24 - [Brasserie Nationale and Munhowen c. Commission](#), de 02.07.2025; e Acórdão do TJUE, no caso C-611/22 P - [Illumina/GRAIL c. Comissão](#), de 03.09.2024.

⁶¹² [Decisão](#) da CNMC, de 21.12.2017, processo STP/DTSP/053/17. Vide também [Comunicado](#) da CNMC, de 10.01.2018.

⁶¹³ [Decisão](#) da CNMC, de 09.05.2024, processo STP/DTSP/059/23. Vide também [Comunicado](#) da CNMC, de 29.05.2024.

Em 2021, a CNMC publicou também um relatório de supervisão⁶¹⁴ com recomendações no sentido de aumentar a oferta de maquinistas e de se avançar no sentido de um espaço europeu único para maquinistas, através do reforço da harmonização a nível europeu, relativamente à certificação de maquinistas e aos requisitos linguísticos, e facilitando a mobilidade transfronteiriça destes profissionais.

415. Em Portugal, também a CP parece ter vindo a preferir recorrer a procedimentos de recrutamento externos para a satisfação das suas necessidades de maquinistas, por oposição à formação interna deste tipo de quadros⁶¹⁵. Não há evidência de que a atual situação nacional tenha um paralelo com a espanhola⁶¹⁶. A CP dá nota de enfrentar dificuldades no recrutamento e retenção de pessoal, em geral. No seu Relatório de Contas de 2023, justifica com “[o] elevado tempo necessário para obtenção de autorizações de recrutamento e [a] falta de atratividade dos salários de entrada nas carreiras”⁶¹⁷, algo que foi também já publicamente salientado pelo Presidente do seu Conselho de Administração⁶¹⁸.
416. Segundo o Sindicato Nacional dos Maquinistas dos Caminhos de Ferro Portugueses (SMAQ), a vantagem de atratividade histórica da CP face aos seus concorrentes no mercado de trabalho, para maquinistas, tem vindo a tornar-se menos relevante⁶¹⁹. Este sindicato *“considera que a empresa deve ser dotada de mais autonomia de gestão em relação às tutelas governamentais”, “para, por exemplo, atualizar os vencimentos que pratica de forma que estes acompanhem a inflação”* e evitar *“que, no futuro, esta empresa perca competitividade no mercado de trabalho, resultando potencialmente numa tendência de saída”* de pessoal qualificado, nomeadamente maquinistas. Todavia, o SMAQ não deixou de notar que a CP permanece capaz de atrair maquinistas, notando até que existe em tempos recentes *“um movimento de maquinistas da Fertagus para a CP e para a Medway”*⁶²⁰, sendo *“uma das razões apontadas para este fluxo prende-se, em parte, com a sensação de instabilidade associado ao facto de o contrato de concessão se encontrar próximo do seu termo”*⁶²¹.
417. A este respeito, releva destacar que a OCDE, nas suas *Diretrizes sobre a administração das empresas públicas*, de 2024⁶²², salienta a importância de o Estado não restringir indevidamente a autonomia das empresas públicas. Esta organização considera que as

⁶¹⁴ [Relatório](#) da CNMC, de 28.10.2021, relativo ao acesso das empresas ferroviárias ao pessoal de condução, processo STP/DTSP/008/21.

⁶¹⁵ Ata de reunião entre a AdC e a Captrain de 18.04.2024, onde esta empresa afirma que *“a CP, que é o maior operador ferroviário, já não forma internamente e que, portanto, recorre mais ao mercado de trabalho, contratando os seus maquinistas em concursos abertos”*.

⁶¹⁶ Ata de reunião entre a AdC e a Captrain de 18.04.2024, onde esta empresa afirma que, apesar de notar o *“receio de que a CP expanda a sua operação ferroviária e que aumente os seus quadros contratando trabalhadores dos quadros dos restantes operadores, e especialmente dos de menor dimensão”*, a Captrain reconhece que *“este problema [é] mais evidente em Espanha, onde a Renfe absorve grande parte dos maquinistas disponíveis”*.

⁶¹⁷ [Relatório e Contas de 2023 da CP](#), publicado em julho de 2024.

⁶¹⁸ Em Audição Parlamentar, na Comissão de Economia, Obras Públicas e Habitação, ocorrida no dia 23.10.2024, o Presidente do Conselho de Administração da CP admite que *“a CP está a pagar abaixo do valor de mercado”* e que *“há um risco cada vez maior [da perda] de trabalhadores”*, incluindo para outras empresas públicas como o Metropolitano de Lisboa (minuto 58).

⁶¹⁹ Ata da reunião entre a AdC e o SMAQ de 09.04.2024, onde se refere que *“[a] respeito da mobilidade de trabalhadores, o SMAQ mencionou que, no passado, a CP se destacava como a empresa com maior capacidade de captação de maquinistas, sendo que atualmente também a Medway consegue facilmente atrair maquinistas, incluindo da CP”*.

⁶²⁰ Ata da reunião entre a AdC e a Medway de 29.04.2024, onde esta empresa refere que tem recorrido a recrutamentos internos para satisfazer as suas necessidades de maquinistas uma vez que *“a implementação do regime de agente único levou a que um número de trabalhadores pudesse ser dispensado das suas antigas funções (i.e., os antigos agentes de acompanhamento) e pudesse ser requalificado para funções de maquinista, satisfazendo assim as necessidades de pessoal da empresa com o pessoal que já tem nos quadros”*.

⁶²¹ Ata da reunião entre a AdC e o SMAQ de 09.04.2024, particularmente a secção IV.

⁶²² OECD (2024), [OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises](#), pág. 35.

empresas públicas “devem gozar de um certo grau de flexibilidade em relação ao ministério responsável na forma como se organizam e tomam decisões no que diz respeito a procedimentos e processos”, e “potencialmente um certo grau de autonomia orçamental que lhe permita às empresas flexibilidade nos recrutamentos, assim como a remuneração e retenção dos conhecimentos especializados necessários, por exemplo, através de contratos a termo certo ou destacamentos do setor privado”.

418. Releva salientar que, a 9 de abril de 2026, a autonomia financeira e de gestão da CP foi reforçada pela reclassificação desta empresa como entidade de mercado para efeitos estatísticos, deixando de integrar o perímetro orçamental do Estado. Este novo enquadramento confere à CP maior agilidade e flexibilidade na tomada de decisão, com reflexos, entre outras coisas, no recrutamento e retenção dos seus recursos humanos. A própria CP reconhece que, com esta alteração, “a CP terá melhores condições para trabalhar em mercados concorrenciais, nomeadamente no serviço de alta velocidade”⁶²³.
419. Note-se, por fim, que o Governo tem incluído, em todos os Orçamentos de Estado, desde o OE de 2020⁶²⁴, uma disposição que permite às empresas públicas do setor ferroviário (incluindo a CP) contratar trabalhadores aposentados ou reformados com experiência relevante em áreas de manutenção de material circulante ou em funções de maquinista.

Assegurar a ausência de barreiras ao acesso a recursos humanos especializados, designadamente, a maquinistas, em caso de mudança de operador de serviço público

420. **Com a celebração de novos CSP, para o transporte ferroviário de passageiros, a nível nacional, importa assegurar que não existem barreiras ao acesso a recursos humanos especializados**, designadamente, a maquinistas, em caso de mudança de operador de serviço público.
421. **Podem existir diferentes cenários no que respeita à situação dos trabalhadores em caso de mudança de operador**, tal como consta das Orientações da CE para a interpretação do Regulamento⁶²⁵, nos seus considerandos 16 e 17⁶²⁶, em conformidade com o artigo 4.º, n.ºs 4-A e 4-B, 5 e 6, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007⁶²⁷.
422. **Poder-se-á estar na presença de um cenário em que, com a adjudicação de novos CSP, poder ocorrer uma transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos que constituam uma unidade económica**⁶²⁸. Nesse caso, as condições de aplicação da Diretiva n.º 2001/23/CE^{629,630} encontrar-se-ão preenchidas. Tal dependerá da factualidade no caso concreto e do preenchimento de condições que têm vindo a ser densificadas pela jurisprudência do TJUE (conforme se aborda

⁶²³ Vide [comunicado da CP](#) sobre esta matéria, disponível no sítio da própria CP, de 09.04.2026.

⁶²⁴ Art.º 304.º da Lei n.º 2/2020, de 31.03.2020 (OE 2020). Vide, ainda, e.g., art.º 33.º da Lei n.º 82/2023, de 29.12.2023 (OE 2024) ou art.º 49.º da Lei n.º 45-A/2024, de 31.12.2024 (OE 2025).

⁶²⁵ [Orientações da CE para a interpretação do Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007](#), de 26.06.2023, p. 2.3..

⁶²⁶ Considerandos 16 e 17 do [Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007](#) (consolidado).

⁶²⁷ Considerandos 12 a 15 do [Regulamento \(UE\) n.º 2016/2338](#), de 14.12.2016, que alterou o artigo 4.º (*Conteúdo obrigatório dos contratos de serviço público e das regras gerais*) do [Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007](#) (consolidado), inserindo os novos n.ºs 4-A e 4-B, e alterando o n.º 6.

⁶²⁸ Artigo 1.º, n.º 1, al. b), da Diretiva n.º 2001/23/CE, quanto ao conceito de entidade económica: “que mantém a sua identidade, entendida como um conjunto de meios organizados, com o objetivo de prosseguir uma atividade económica, seja ela essencial ou acessória”.

⁶²⁹ [Diretiva n.º 2001/23/CE](#), de 12.03.2001 (*Aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos*) (consolidada).

⁶³⁰ Artigo 4.º, n.ºs 4-B e 6, do [Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007](#) (consolidado).

de seguida, §§ 430). Para efeitos de articulação entre as disposições desta Diretiva e do Regulamento, releva notar que esta Diretiva dispõe acerca de medidas de harmonização das legislações dos Estados-Membros quanto à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de “transferência”⁶³¹, para outra entidade patronal, que inclui, nomeadamente, a continuidade dos contratos de trabalho, que serão transferidos para o(s) novo(s) operador(es)⁶³², o que decorre por efeito direto da Diretiva. A Diretiva visa proteger, portanto, direitos adquiridos dos trabalhadores.

423. Já o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 tem um âmbito material distinto, visando promover procedimentos concursais para a adjudicação de novos CSP participados, designadamente, incluindo por operadores não presentes no Estado-Membro em causa, em igualdade de oportunidades e no cumprimento das disposições em matéria laboral e social aplicáveis.
424. **Alternativamente, poder-se-á estar na presença de outros cenários, caso não se verifique uma transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou estabelecimentos que constituam uma unidade económica**, na aceção da Diretiva n.º 2001/23/CE.
425. **Nesta hipótese, a autoridade competente** (*in casu*, o Estado concedente) **pode exigir, nos procedimentos de adjudicação dos CSP, obrigações no âmbito social e laboral, aos novos operadores de serviço público**. Deve ser disponibilizada toda a informação necessária para a preparação das propostas e incluída nos CSP⁶³³.
426. **Assim, pode ser exigido:**
- (i) que mantenham as condições de transferência de pessoal anteriormente contratado pelo operador anterior para prestar os serviços** com os direitos que seriam reconhecidos como se a Diretiva 2001/23/CE tivesse sido aplicada⁶³⁴ e, que tomem assim em consideração, se for caso disso, “as normas sociais estabelecidas pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais ou por acordos coletivos ou acordos celebrados entre os parceiros sociais”⁶³⁵. Neste caso, os documentos relativos aos concursos e os CSP devem incluir uma lista dos membros do pessoal em causa e fornecer informações transparentes relativas aos direitos contratuais e condições nas quais são considerados vinculados aos serviços⁶³⁶; e/ou
 - (ii) o cumprimento de determinadas normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços, e não apenas o transferido**, «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social»⁶³⁷; e/ou
 - (iii) uma combinação das anteriores possibilidades**⁶³⁸.
427. A nível nacional, a Diretiva n.º 2021/23/CE foi transposta pelo artigo 285.º do Código do Trabalho⁶³⁹, norma geral, aplicável a todos os setores da economia, e que releva para a

⁶³¹ Artigo 1.º, n.º 1, al. a) e b), da Diretiva n.º 2001/23/CE (consolidada).

⁶³² Artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva n.º 2001/23/CE (consolidada).

⁶³³ Artigo 4.º, n.º 6, do [Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007](#) (consolidado); *vide* considerando 15 do [Regulamento \(UE\) n.º 2016/2338](#).

⁶³⁴ Artigo 4.º, n.º 5, do [Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007](#) (consolidado).

⁶³⁵ Considerando 16 do [Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007](#) (consolidado); *vide* considerando 14 do Regulamento (UE) n.º 2016/2338.

⁶³⁶ Artigo 4.º, n.º 5, do [Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007](#) (consolidado).

⁶³⁷ Considerando 17 do [Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007](#) (consolidado).

⁶³⁸ [Orientações da CE para a interpretação do Regulamento \(CE\) n.º 1370/2007](#), de 26.06.2023, p. 2.3..

⁶³⁹ Artigo 285.º da [Lei n.º 7/2009](#), de 12.02.2009 (Código do Trabalho) (consolidado).

interpretação e aplicação das normas em destaque do Regulamento (CE) n.º 1370/2007. A norma nacional dispõe que, caso se verifique, no caso concreto, por qualquer título, uma transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou estabelecimentos que constituam uma unidade económica⁶⁴⁰, *"transmitem-se para o adquirente a posição do empregador nos contratos de trabalho"*⁶⁴¹, consequência que decorre *ope legis*, em linha com a Diretiva. A norma nacional mais específica, em particular, que é *"aplicável a todas as situações de transmissão de empresa ou estabelecimento por adjudicação de contratação de serviços que se concretize por concurso público ou por outro meio de seleção, no setor público e privado, nomeadamente à adjudicação de fornecimento de serviços de (...) transportes, produzindo efeitos no momento da adjudicação."*⁶⁴²

428. **Do exposto e, salvo melhor entendimento, considera-se que a norma nacional não impõe, de forma automática, nem obrigatória, a sub-rogação dos trabalhadores, em caso de adjudicação de novo CSP, por um novo operador adjudicatário.**
429. **Como tal, será relevante, em sede dos futuros procedimentos concursais, que o Estado clarifique, para potenciais entrantes (que não a CP e a Fertagus), qual o previsível cenário em causa. Isto é, se terão ou não, querendo ou não, ser sub-rogados nos direitos dos trabalhadores anteriormente afetos à exploração da atividade/unidade económica em causa.** Em teoria, poderão ter interesse na possibilidade de ser sub-rogados, obviando a barreiras e/ou escassez no acesso a mão-de-obra especializada, mas, por outro lado, podem querer contratar novos trabalhadores, não assumindo direitos laborais ou convencionais prévios, ou poderão ter já a sua própria força laboral.
430. **O conceito de "transferência", que está na base da aplicação e interpretação da Diretiva, transposta para as várias legislações nacionais dos Estados-membros, in casu, pelo artigo 285.º do Código do Trabalho, tem sido objeto de vários pedidos de reenvio prejudicial, junto do TJUE.** Destacam-se, e.g., os Acórdãos *Abler*, *ADIF* e *Grafe*⁶⁴³. Resulta da jurisprudência do TJUE que o critério decisivo para demonstrar a existência dessa transferência reside na circunstância de a entidade económica preservar a sua identidade, entendida como um conjunto de meios organizados, com o objetivo de continuar a prossecução efetiva da exploração ou da sua retoma. Para determinar se este requisito está preenchido, importa tomar em consideração todas as circunstâncias de facto que caracterizam a operação em causa, entre as quais figuram, designadamente, o tipo de empresa ou de estabelecimento de que se trata, a transmissão ou não de elementos corpóreos, o valor dos elementos incorpóreos, a reintegração ou não, pelo novo empresário, do essencial dos efetivos, a transmissão ou não da clientela, bem como o grau de similitude das atividades exercidas antes e depois da transmissão e a duração de uma eventual suspensão destas atividades. Estes elementos constituem, contudo, apenas aspetos parciais da avaliação de conjunto que se impõe e não podem, por isso, ser apreciados isoladamente.
431. **O TJUE tem entendido que a Diretiva é suscetível de ser aplicada em caso de transferências de empresas/unidades económicas que ocorrem na sequência de um concurso para adjudicação de um CSP, o que se encontra em linha com o estatuído na norma nacional do Código do Trabalho.**

⁶⁴⁰ Artigo 285.º, n.º 5, do Código do Trabalho (consolidado), considera como unidade económica *"o conjunto de meios organizados que constitua uma unidade produtiva dotada de autonomia técnico-organizativa e que mantenha identidade própria, com o objetivo de exercer uma atividade económica, principal ou acessória"*. Esta definição encontra-se em linha com aquela do artigo 1.º, n.º 1, al. b) da Diretiva n.º 2001/23/CE.

⁶⁴¹ Artigo 285.º, n.ºs 1 a 3, do Código do Trabalho (consolidado).

⁶⁴² Artigo 285.º, n.º 10, do Código do Trabalho (consolidado).

⁶⁴³ E.g., Acórdãos do TJUE, *Abler*, C-340/01, de 20.11.2003; *ADIF*, C-509/14, de 26.11.2015; *Grafe*, C-298/18, de 27.02.2020.

432. **Nos setores de atividade baseados em ativos corpóreos, como o transporte ferroviário, a Diretiva tem sido interpretada como sendo aplicável se forem transferidos ativos corpóreos importantes.** Note-se a este respeito que, nas Orientações da CE para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, a CE ilustra que, por exemplo, tal sucederá em caso de transferência de elementos corpóreos significativos, **como o material circulante**, do operador cessante para o novo operador. Ainda, de acordo com a jurisprudência do TJUE, não deixa de haver transferência na aceção da Diretiva pelo facto de não se transferir a propriedade dos ativos corpóreos anteriormente utilizados pelo cedente e retomados pelo cessionário, por exemplo no caso de os ativos corpóreos retomados pelo novo prestador não pertencerem ao seu predecessor, tendo sido fornecidos pela entidade adjudicante.
433. Em termos de *benchmarking*, o único relatório publicamente disponível de que se tem conhecimento, data já de 2013⁶⁴⁴, prévio ao 4.º Pacote Ferroviário, e em que a maioria dos Estados-Membros não teria ainda promovido procedimentos concursais, operando o operador interno. Com base no acervo de informação coligida, à data, em relação a 18 dos Estados-Membros, releva notar uma disparidade de soluções nacionais: em cinco, não tinham disposições (nem na legislação nem em acordos coletivos) que exigissem a transferência de pessoal em caso de mudança de operador; em seis, a transferência de pessoal era opcional e dependia da especificação desses requisitos pela autoridade competente; e em sete, a transferência de pessoal era exigida e vinculativa (quer na legislação, quer nos acordos coletivos), mas apenas com relação a certos tipos de pessoal.

Recomendação 17 | ao Governo | Avaliar da adequação e necessidade de assegurar a transferência de trabalhadores em sede de futuros contratos de serviço público

I. O Estado, enquanto autoridade concedente, em sede de adjudicação de futuros CSP, deve avaliar da adequabilidade de adotar medidas de acesso a recursos humanos especializados, em sede de futuros concursos, quando a continuidade dos contratos de trabalho não resulte da aplicação do regime de transmissão de unidade económica, tal como previsto no artigo 285.º do Código do Trabalho, tendo em consideração o disposto nos artigos 1.º e 3.º da Diretiva n.º 2001/23/CE e no artigo 4.º, n.ºs 4-A e 4-B, 5 e 6 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, e tal se afigure necessário para promover a participação nos procedimentos concursais.

II. Em resultado dessa avaliação, e apurando-se da adequabilidade e necessidade de adoção de medidas de acesso a recursos humanos especializados, importa incluir, em sede de futuros concursos, uma obrigação de fornecimento de informação transparente e suficiente, e de forma atempada, para a preparação das propostas, contendo, designadamente: a **lista dos trabalhadores** que poderão transitar para o novo operador de serviço público (nomeadamente, funções desempenhadas e antiguidade) e **encargos laborais** a assumir, assim mitigando assimetrias no acesso à informação e reduzindo o risco de subavaliação de custos.

⁶⁴⁴ Relatório para a CER (Community of European Railway and Infrastructure Companies) e ETF (European Transport Workers' Federation) subsidiado pela UE (2013), "[Social aspects and the protection of staff in case of change of railway operator: the current situation](#)", de 31.10.2013, p. 8 – Executive Summary.

XIII. SERVIÇOS DE BILHÉTICA

434. **A prestação de serviços de bilhética consiste na venda de bilhetes para os serviços ferroviários de transporte de passageiros aos consumidores.** São uma componente importante da cadeia de valor da atividade ferroviária de transporte de passageiros.
435. **Estes serviços podem ser prestados por diversas entidades: (i) pelos próprios operadores ferroviários; bem como (ii) por entidades terceiras ativas na distribuição de bilhetes de comboio** (e.g., plataformas em linha de venda de bilhetes ou plataformas de bilhética, assim como agências de viagens). Os operadores ferroviários com soluções de bilhética verticalmente integradas prestam, simultaneamente, tanto os serviços de transporte como os de bilhética ao consumidor final.
436. **Ao nível da UE, existem empresas ferroviárias, de capitais exclusivamente ou maioritariamente públicos, incumbentes e verticalmente integradas, que disponibilizam serviços de bilhética,** através de plataformas de bilhética. Por exemplo, a *SNCF (Société Nationale des Chemins de Fer français)* na França, a *Deutsche Bahn (DB)* na Alemanha, a *Trenitalia* na Itália, a *Renfe* na Espanha.
437. **Ainda, a nível da UE, existem empresas que atuam apenas na disponibilização de serviços de bilhética,** através de plataformas de bilhética. Por exemplo, a *Omio*⁶⁴⁵, a *Rail Europe*⁶⁴⁶ ou a *Trainline*⁶⁴⁷.
438. **O nível de integração e interoperabilidade dos serviços de bilhética tem efeitos no nível de concorrência no mercado de transporte de passageiros a jusante.** Note-se, a este respeito, que os passageiros poderão ter interesse em fazer um percurso que poderá ser oferecido por um único prestador, ou ter interesse em combinar múltiplos serviços de transporte de vários operadores, eventualmente com recurso a diferentes modos de transporte, para completar um dado percurso. Um prestador que ofereça mais combinações de bilhetes, porventura multimodais, poderá obter uma vantagem competitiva face aos prestadores alternativos.
439. **Em Portugal, os serviços de bilhética para os percursos urbanos, suburbanos, regionais e de longo curso (*Intercidades e Alfa Pendular*), do operador ferroviário CP, são assegurados: (i) pela CP,** para a totalidade dos percursos, nas bilheteiras, máquinas automáticas nas estações, sítio da Internet ou aplicação móvel da CP⁶⁴⁸; **(ii) pela Omio,** plataforma de bilhética internacional, para a quase totalidade dos bilhetes para os percursos efetuados pela CP, incluindo os de longo curso (*Intercidades e Alfa Pendular*), os regionais, os inter-regionais, e extensões aos percursos urbanos de Porto e Coimbra⁶⁴⁹; e **(iii) por outras entidades terceiras** (e.g., plataforma Multibanco (ATM), agências de viagens credenciadas pela CP)⁶⁵⁰, no que concerne aos percursos de longo curso (*Intercidades e Alfa Pendular*).
440. **Ainda, em Portugal, os serviços de bilhética para o percurso suburbano do Eixo Norte-Sul (Lisboa-Setúbal), do operador Fertagus, são assegurados: (i) pela Fertagus,** nas bilheteiras, máquinas automáticas nas estações⁶⁵¹; e **(ii) por entidades terceiras** (e.g.,

⁶⁴⁵ [página](#) da Omio (consultada a 31.07.2025).

⁶⁴⁶ [página](#) da Rail Europe (consultada a 31.07.2025).

⁶⁴⁷ [página](#) da Trainline (consultada a 31.07.2025).

⁶⁴⁸ [página](#) da CP (consultada a 31.07.2025).

⁶⁴⁹ [página](#) da CP e [página](#) da Omio (consultadas a 31.07.2025).

⁶⁵⁰ [página](#) da CP (consultadas a 31.07.2025).

⁶⁵¹ [página](#) da Fertagus (consultada a 31.07.2025).

plataforma Multibanco (ATM), APP Pick Hub da plataforma nacional UbiRider, e também pela plataforma de bilhética internacional **Omio**)⁶⁵².

441. **Existem dois sistemas de bilhética integrados intermodais, disponíveis para todos os operadores de serviço público de transporte de passageiros, nas Áreas Metropolitanas de Lisboa (AML) e Porto (AMP)**, que incluem deslocações nos percursos ferroviários urbanos e suburbanos, da CP e Fertagus. Na AML, a gestão do sistema de bilhética integrado está a cargo da Transportes Metropolitanos de Lisboa, E.M.T., S.A. (TML)⁶⁵³, que gere o sistema de bilhética e tarifário *Navegante*⁶⁵⁴ e, na AMP, a cargo da Transportes Intermodais do Porto, A.C.E. (TIP)⁶⁵⁵, que gere o sistema de bilhética e tarifário *Andante*⁶⁵⁶. Estes sistemas de bilhética integrados intermodais disponibilizam uma plataforma tecnológica de bilhética comum; emitem e gerem os cartões de suporte à bilhética e a respetiva base de clientes; realizam o tratamento da informação interoperável, nomeadamente, a informação sobre as vendas e validações de operadores; gerem o financiamento dos sistemas de bilhética interoperável, designadamente, o pagamento aos operadores de transporte das compensações devidas pelo cumprimento das OSP, definidos no âmbito do sistema tarifário.
442. **O Programa de Incentivo ao Transporte Público Coletivo de Passageiros (Incentiva+TP)⁶⁵⁷, em marcha desde 2024, é uma medida pública tarifária, intermodal e/ou monomodal, que financia medidas no âmbito local** das competências das autoridades de transporte e das OSP dos operadores de transportes públicos, abrangendo a AML e a AMP e as CIM (Comunidades Intermunicipais). Entre outras medidas, financia medidas de investimento em sistemas de bilhética e apoia medidas de simplificação ou redução tarifária locais⁶⁵⁸.
443. **Encontra-se em curso de implementação o projeto “1Bilhete.pt”⁶⁵⁹, que é uma medida de política pública que visa a criação de uma plataforma tecnológica de bilhética intermodal, a nível nacional.** Trata-se de uma iniciativa que visa promover a interoperabilidade entre os diferentes sistemas de bilhética nacionais existentes, a universalidade da utilização dos suportes (cartões e bilhetes) e a integração de serviços de mobilidade. Visa, assim, permitir que com um só cartão de transporte público ou aplicação móvel seja possível adquirir e validar títulos de transporte de outros sistemas com cobertura nacional⁶⁶⁰. A disseminação do projeto, a nível nacional, dependerá da adesão das entidades com competências ou atribuições em matéria de sistemas de bilhética e que poderão beneficiar de acesso a investimento para a implementação do projeto⁶⁶¹.

⁶⁵² [página](#) da Fertagus e [página](#) da Omio (consultadas a 31.07.2025 e a 12.08.2025).

⁶⁵³ A TML é uma empresa de capitais públicos, detida a 100% pela AML, autoridade de transportes, em que têm assento os 18 municípios da AML.

⁶⁵⁴ O sistema de bilhética intermodal *Navegante* foi lançado em 2019, na AML.

⁶⁵⁵ A TIP é um agrupamento complementar de empresas, de capitais públicos, composto pela CP, pela Metro do Porto, S.A. e pela Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S.A..

⁶⁵⁶ O sistema de bilhética intermodal *Andante* foi lançado em 2001, na AMP.

⁶⁵⁷ [Decreto-Lei n.º 21/2024](#), de 19.03.2024 e [Portaria n.º 7-A/2024](#), de 5.01.2024 (“Condições de atribuição dos passes gratuitos para jovens estudantes sub 18+TP e estudantes sub 23+TP”).

⁶⁵⁸ E.g., [Página](#) da CIMBAL, que definiu, em 2025, um tarifário intermodal fixo de 20 € (retroativamente a 01.01.2025) para passes mensais, com possibilidade de reembolso da diferença a quem tenha pago mais.

⁶⁵⁹ [Página](#) do IMT, I.P. (consultada em 07.08.2025). O projeto é supervisionado pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT, I.P.), que deve promover o envolvimento das diversas autoridades de transportes (AML e AMP e CIM). O desenvolvimento tecnológico da iniciativa fica a cargo da TML e TIP.

⁶⁶⁰ [Página](#) do IMT, I.P. (consultada em 07.08.2025). O projeto trabalha nas 3 tipologias de bilhética: bilhética clássica – Closed-Loop (cartões s/contacto); bilhética móvel – Mobile (smartphone); e bilhética aberta – Open-Loop (CEMV).

⁶⁶¹ [Página](#) do IMT, I.P. (consultada em 07.08.2025). O valor do investimento previsto para apoio ao desenvolvimento deste projeto é de 2,7M€.

XIII.1.ENQUADRAMENTO LEGAL E REGULATÓRIO

Sistemas de bilhética única

444. **O legislador europeu, por via da introdução de um novo artigo 13.º-A na Diretiva n.º 2012/34/UE (Recast)⁶⁶², estatuiu um quadro normativo mínimo harmonizado, nos Estados-Membros, quanto à criação de sistemas comuns de informação e de bilhética única**, essencial para a prestação de serviços de bilhética.
445. **Esse normativo estabelece que os Estados-Membros podem exigir que as empresas ferroviárias de passageiros participem num sistema de bilhética integrada** para a venda de bilhetes, de bilhetes únicos e de reservas ou delegar poderes nas autoridades competentes para criarem um tal sistema⁶⁶³. As empresas ferroviárias devem disponibilizar sem discriminações e num formato interoperável todos os dados necessários para o planeamento de viagens e a reserva de bilhetes e, por outro lado, os sistemas de bilhética única não devem discriminar entre empresas ferroviárias⁶⁶⁴.
446. **Atualmente, a nível europeu, existe um panorama fragmentado no que concerne a sistemas de bilhética nos transportes de passageiros.** Tal foi sinalizado pela CE, num recente relatório, de 2025, de avaliação da Diretiva n.º 2012/34/UE, a propósito da implementação do artigo 13.º-A⁶⁶⁵. A CE apresentou duas iniciativas legislativas, em matéria de serviços de mobilidade digital multimodal [*Iniciativa Serviços de Mobilidade Digital Multimodal* (MDMS)] e de sistema de bilhética digital único [*Regulamento Reservas e Bilheteiras Digitais Únicas* (SDBTR)], via a adoção de propostas de Regulamento (*vide* §§466 e seguintes), cuja adoção se prevê para o 2.º trimestre de 2026⁶⁶⁶. A CE defende que estas duas iniciativas visam facilitar aos passageiros encontrar, comparar e reservar bilhetes multimodais utilizando serviços prestados por plataformas digitais multimodais. A proposta MDMS visa melhorar o mercado da bilhética multimodal em linha. A proposta SDBTR centrar-se-á no transporte ferroviário, "*aumentando o número de bilhetes de comboio e as tarifas associadas disponíveis nas plataformas em linha*".
447. **A nível nacional, foram encetadas iniciativas, conforme se vem de discorrer (§§ 441 a 443), por exemplo, em relação aos sistemas de bilhética integrados intermodais**, disponíveis para os operadores de serviço público de transporte de passageiros, na AML e na AMP (com o *Navegante* e o *Andante*), com o *Incentiva+TP*, de âmbito local, abrangendo a AML e a AMP e as CIM, e com o projeto *1Bilhete.pt*, supervisionado pelo IMT, I.P., que visa a criação de uma plataforma tecnológica de bilhética intermodal, a nível nacional.
448. **Com efeito, a nível nacional, vigora o artigo 13.º-A do Decreto-Lei n.º 217/2015⁶⁶⁷**, transpondo o normativo europeu. O legislador nacional incumbiu o IMT de coordenar a implementação de sistemas comuns de informação e bilhética integrada para a venda de bilhetes, de bilhetes únicos e de reservas. É ainda estabelecido que os sistemas de bilhética podem ser geridos por entidades gestoras de sistemas de bilhética, de âmbito público ou privado, ou por operadores de transportes⁶⁶⁸.

⁶⁶² Por via das alterações da Diretiva (UE) n.º 2016/2370 (Pilar de Mercado).

⁶⁶³ Artigo 13.º-A da [Diretiva n.º 2012/34/UE \(Recast\)](#) (consolidada).

⁶⁶⁴ Considerando 32 da [Diretiva \(UE\) n.º 2016/2370](#), que introduziu o artigo 13.º-A na Diretiva n.º 2012/34/UE.

⁶⁶⁵ Comissão Europeia (2025), "[Relatório sobre a execução da Diretiva 2012/34/UE](#)", de 09.07.2025, p. 3.

⁶⁶⁶ [Página](#) da CE, DG MOVE, "[Regras da UE em matéria de serviços de mobilidade digital multimodal e de sistema de bilhética digital único](#)" (consultada em 08.08.2025). *Vide* Policy Brief, European Transport Regulation Observer, EUI – RSCAS Florence School of Regulation (2025), "[Single Digital Booking and Ticketing, and Multimodal Digital Mobility Services](#)", de 25.06.2025.

⁶⁶⁷ Artigo 13.º-A do [Decreto-Lei n.º 217/2015](#) (consolidado).

⁶⁶⁸ N.ºs 1 a 3 do artigo 13.º-A do Decreto-Lei n.º 217/2015 (versão consolidada).

449. **O n.º 4 do artigo 13.º-A do Decreto-Lei n.º 217/2015 estabelece que compete à AMT verificar que os sistemas de informação e bilhética não provocam distorções da concorrência** nem discriminação entre empresas ferroviárias.
450. A este respeito, releva realçar que **cabe à AdC, em sede das suas competências e atribuições, por via da aplicação da Lei da Concorrência⁶⁶⁹ e dos seus Estatutos⁶⁷⁰ e, se aplicável, do TFUE⁶⁷¹, punir violações que envolvam práticas restritivas da concorrência, em todos os setores da economia**, incluindo no setor dos transportes. Tal abrange os serviços conexos de prestação de serviços de bilhética, designadamente, no que concerne a situações de acordos ou trocas de informação sensível e estratégica, assim como abusos de posição dominante no contexto de sistemas de informação e bilhética.
451. Mais se aproveita para realçar que, **ao abrigo dos deveres de cooperação institucionais⁶⁷², entre a AMT e a AdC, quando da deteção de indícios que possam conduzir à abertura de um processo contraordenacional, pela AMT, existe já um dever de comunicação**, disposição que contribui para o reforço da deteção de ilícitos à Lei da Concorrência.
452. Também, em sede de avaliação de políticas públicas, ao abrigo da Lei da Concorrência e dos seus Estatutos, a AdC pode emitir recomendações de eliminação de barreiras desnecessárias e desproporcionais, ao acesso e exercício de atividades, em todos os setores da economia.
- Acesso a informações mínimas de tráfego e viagem em tempo real*
453. **Importa ainda destacar o Regulamento (UE) n.º 2021/782⁶⁷³, que estatui sobre os direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários, no que concerne o acesso a informação para a prestação de serviços de bilhética, no sentido de facilitar as viagens ferroviárias e oferecer um leque vasto de opções de viagem e de tarifas.** Este Regulamento, vigente a partir de 07.06.2023, veio reformular normas aplicáveis ao transporte ferroviário de passageiros⁶⁷⁴ destacando-se o seu artigo 10.⁶⁷⁵, que disciplina o acesso a informações de tráfego e viagem em tempo real, contendo um novo conjunto de obrigações de informação, devidas pelos gestores de infraestrutura e pelas empresas ferroviárias, a facultar a outras empresas ferroviárias, aos vendedores de bilhetes e aos operadores turísticos (Caixa 19).
454. **Este Regulamento determina que as empresas ferroviárias deverão dar acesso às informações sobre as viagens e a possibilidade de efetuar ou anular reservas aos operadores relevantes** (i.e., outras empresas ferroviárias, aos vendedores de bilhetes e aos operadores turísticos que vendam os seus serviços), a fim de facilitar a utilização dos serviços ferroviários. Determina ainda que os gestores de infraestrutura deverão difundir em tempo real os dados sobre as chegadas e partidas de comboios⁶⁷⁶.
455. **As obrigações decorrentes do n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento (UE) n.º 2021/782 aplicam-se, sem qualquer possibilidade de isenção, no que respeita à prestação dos**

⁶⁶⁹ [Lei da Concorrência](#) (Lei n.º 19/2012, de 08.05.2012, versão consolidada).

⁶⁷⁰ [Estatutos da AdC](#) (aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18.08.2014, versão consolidada).

⁶⁷¹ Artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ([TFUE](#)).

⁶⁷² [Lei da Concorrência](#), cit. supra; [Estatutos da AdC](#), cit. supra; e [Lei-Quadro das Entidades Reguladoras](#) (Lei n.º 67/2013, de 28.08.2013, versão consolidada).

⁶⁷³ [Regulamento \(UE\) n.º 2021/782](#), de 29.04.2021, relativo aos direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários (*Recast*), diploma que revogou, com efeitos a partir de 07.06.2023, o [Regulamento \(CE\) n.º 1371/2007](#), de 23.10.2007.

⁶⁷⁴ Artigo 1.º (*Objeto e objetivos*), al. a) a i), do Regulamento (UE) n.º 2021/782.

⁶⁷⁵ Artigo 10.º (*Acesso às informações sobre o tráfego e as viagens*) Regulamento (UE) n.º 2021/782.

⁶⁷⁶ Considerando 12 do [Regulamento \(UE\) n.º 2021/782](#).

serviços ferroviários de longo curso de passageiros (a nível nacional, na presente data, do *Intercidades* e do *Alfa Pendular*, operados pela CP).

456. Contudo, este Regulamento concedeu o benefício, aos Estados-Membros, para efeitos de implementação nos ordenamentos jurídicos nacionais, de poderem solicitar o benefício de isenções à sua aplicação, designadamente, quanto aos serviços urbanos, suburbanos e regionais de passageiros (Caixa 19).

Caixa 19: Disposições relevantes do Regulamento (UE) n.º 2021/782 quanto ao acesso a informações mínimas de tráfego e viagem em tempo real

- Artigo 2.º, n.ºs 5, 6 (a) e 8, “Âmbito de aplicação” – possibilidade de isenções:

«5. Até 7.06.2030 os EM podem prever que o artigo 10.º não se aplique nos casos em que não seja tecnicamente viável um gestor de infraestrutura difundir dados em tempo real, na aceção do artigo 10.º, n.º 1, a qualquer empresa ferroviária, vendedor de bilhetes, operador turístico ou gestor de estações. Pelo menos de dois em dois anos, os EM reavaliam em que medida é tecnicamente viável difundir esses dados.

6. Sob condição de cumprimento do n.º 8, os EM podem isentar os seguintes serviços da aplicação do presente regulamento: a) serviços ferroviários urbanos, suburbanos e regionais de passageiros.

8. [Disposições não passíveis de isenção, que não incluem o artigo 10.º, n.º 2]».

- Artigo 10.º, n.ºs 1, 2 e 3, “Acesso às informações sobre o tráfego e as viagens”:

«1. Os **gestores de infraestrutura** difundem em **tempo real** os **dados sobre as chegadas e partidas** de comboios às empresas ferroviárias, vendedores de bilhetes, operadores turísticos e gestores de estações.

2. As **empresas ferroviárias facultam** às outras empresas ferroviárias, vendedores de bilhetes e operadores turísticos que **vendam os seus serviços** o acesso a **informações mínimas sobre as viagens** (I e II) e às operações efetuadas nos **sistemas de reserva** (III).

Parte I: Informações antes da viagem

Condições gerais aplicáveis ao contrato | Horários e condições da viagem mais rápida | Horários e condições das tarifas disponíveis, destacando as tarifas mais baixas | Acessibilidade, condições de acesso e existência a bordo de condições para as pessoas com deficiência e as pessoas com mobilidade reduzida | Disponibilidade da capacidade e condições de acesso para bicicletas | Disponibilidade de lugares em primeira e segunda classes e nas carruagens-beliche e carruagens-cama | Perturbações e atrasos (previstos e em tempo real) | Existência a bordo de serviços e equipamentos, incluindo Wi-Fi e sanitários, e de outros serviços, incluindo a assistência prestada aos passageiros pelo pessoal | Informação antes da compra sobre se o bilhete constitui um bilhete único | Procedimentos para a reclamação de bagagem perdida | Procedimentos para a apresentação de queixas

Parte II: Informações durante a viagem

Existência a bordo de serviços e equipamentos, incluindo Wi-Fi | Estação seguinte | Perturbações e atrasos (previstos e em tempo real) | Principais correspondências | Questões relativas à segurança

Parte III: Operações relativas aos sistemas de reserva

Pedidos de disponibilidade de serviços de transporte ferroviário, incluindo as tarifas aplicáveis | Pedidos de reserva de serviços de transporte ferroviário | Pedidos de anulação parcial ou total da reserva

3. Informações difundidas e acesso facultado de **forma não discriminatória e sem demora injustificada**.

- Para ter acesso contínuo às informações deve ser suficiente apresentar um **pedido único**.
- O gestor de infraestrutura e a empresa ferroviária obrigados a disponibilizar as informações em conformidade com os n.ºs 1 e 2, **podem solicitar a celebração de um contrato ou de outro tipo de acordo** com base nos quais as informações sejam difundidas ou o acesso seja concedido.

- *As condições de qualquer contrato ou acordo de utilização das informações **não devem limitar desnecessariamente as possibilidades de reutilização, nem ser utilizadas para restringir a concorrência.***
- *As empresas ferroviárias podem exigir a outras empresas ferroviárias, operadores turísticos e vendedores de bilhetes **uma compensação financeira justa, razoável e proporcionada** pelos custos incorridos com o fornecimento do acesso.*
- *Os gestores de infraestrutura podem exigir uma **compensação** nos termos das regras aplicáveis.»*

457. **De acordo com a informação disponível, pela CE⁶⁷⁷, com relação ao universo de 25 Estados-Membros com ferrovia ativa⁶⁷⁸, a maioria dos Estados-Membros não solicitou o benefício da isenção da aplicação dos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º do Regulamento.** Em particular, para a prestação dos serviços ferroviários urbanos, suburbanos e regionais de passageiros:

- 6 países solicitaram uma isenção temporária, até 07.06.2030, da aplicação do n.º 1 do artigo 10.º do Regulamento, fundamentada pelo facto de não ser tecnicamente viável ao gestor de infraestrutura difundir dados em tempo real⁶⁷⁹. Portugal não solicitou esta isenção.
- 7 países (incluindo Portugal) solicitaram a isenção da aplicação do n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento, durante a sua vigência, dispensando as empresas ferroviárias de facultar o acesso a informações mínimas sobre as viagens e às operações efetuadas nos sistemas de reserva, para os serviços urbanos e suburbanos⁶⁸⁰;
- 6 países (incluindo Portugal) solicitaram a isenção da aplicação do n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento, durante a sua vigência, dispensando as empresas ferroviárias de facultar o acesso a informações mínimas sobre as viagens e às operações efetuadas nos sistemas de reserva, para os serviços regionais⁶⁸¹.

458. **Portugal solicitou a isenção da aplicação do n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento, para a prestação dos serviços ferroviários urbanos, suburbanos e regionais de passageiros.** Assim, a CP e a Fertagus, e outras empresas ferroviárias que venham a entrar no mercado nacional, encontram-se atualmente isentas da obrigação de facultar a concorrentes, aos vendedores de bilhetes e aos operadores turísticos que pretendam vender os seus bilhetes, o acesso a informações mínimas sobre as viagens, assim como às operações efetuadas nos sistemas de reserva. *I.e.*, estão isentas do cumprimento do n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento (UE) n.º 2021/782, durante a sua vigência.

459. **A promoção da concorrência na prestação de serviços de venda de bilhetes e soluções de bilhética por empresas terceiras é passível de incentivar uma maior utilização dos serviços ferroviários ao facilitar a pesquisa e compra de viagens,** em benefício dos consumidores. A garantia de condições de não discriminação no acesso aos dados necessários é crucial para promover a concorrência na prestação de serviços de venda de bilhetes e soluções de bilhética.

⁶⁷⁷ [Página](#) da Comissão, DG MOVE, "[Regulation 2021/782 on rail passenger rights - Summary Table - Information on national exemptions](#)", atualizada a 13.05.2026.

⁶⁷⁸ Dos 27 Estados-Membros, há dois que não têm ferrovia ativa (Chipre e Malta).

⁶⁷⁹ Áustria, Croácia, Hungria, Letónia, Polónia, Roménia. A informação da CE não distingue as tipologias dos serviços assumindo-se, neste documento, que a isenção é para todas.

⁶⁸⁰ Áustria (apenas urbanos), França, Hungria, Luxemburgo, Portugal, Roménia e Eslováquia.

⁶⁸¹ França, Hungria, Luxemburgo, Portugal, Roménia e Eslováquia.

460. **É, neste contexto, que se recomenda que Portugal revogue, junto da CE, o pedido de isenção, quanto à aplicabilidade do n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento (UE) n.º 2021/782**, no ordenamento jurídico nacional, com relação aos serviços regionais, urbanos e suburbanos (remetendo-se para a Recomendação 18 - I). Note-se que a importância do acesso a esta informação mínima, de dados em tempo real, de forma justa, razoável e não discriminatória, foi considerada pela autoridade da concorrência alemã, em sede da sua decisão de condenação, por abuso de posição dominante, por parte da *Deutsche Bahn*, na sequência de queixas das empresas que operam as plataformas *Trainline* e *Omio* (Caixa 21).
461. **O Regulamento (UE) n.º 2021/782 determina ainda a possibilidade de compensação financeira para efeitos do acesso aos dados** (Caixa 19). O Regulamento determina os parâmetros da compensação, no sentido de dever ser justa, razoável e proporcionada aos custos incorridos com o fornecimento do acesso, não devendo limitar desnecessariamente as possibilidades de reutilização, nem ser utilizadas para restringir a concorrência⁶⁸².
462. **Este Regulamento é de aplicação geral, obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável nos Estados-Membros. Contudo, algumas matérias carecem de implementação nacional**, designadamente as que se prendem com isenções, assim como normas que designem os organismos nacionais de execução⁶⁸³ (*in casu*, a AMT⁶⁸⁴) e normas que estatuem sanções, em particular, por violação das obrigações estatuídas em sede do seu artigo 10.º⁶⁸⁵.
463. **Em Portugal, ainda não foi adotado o respetivo regime sancionatório**⁶⁸⁶. O Decreto-Lei n.º 58/2008⁶⁸⁷, que define o sistema sancionatório pelo incumprimento do Regulamento (CE) n.º 1371/2007, diploma que o Regulamento (UE) n.º 2021/782 veio substituir e revogar, carece de ser alterado.
464. **A ausência de sanções à violação das obrigações constantes do novo artigo 10.º do Regulamento (UE) n.º 2021/782 conduz a que empresas terceiras possam não estar a obter essa informação mínima, e/ou em condições não discriminatórias**, suscetível de estar a limitar o surgimento, e/ou a concorrência, entre operadores na prestação de serviços de venda de bilhetes e soluções de bilhética, incluindo por plataformas de bilhética. Estas obrigações são, designadamente, as devidas pelo gestor da infraestrutura (n.º 1 do Regulamento) e pelas empresas ferroviárias (n.º 2 do Regulamento; *in casu*, pelo menos com relação aos serviços de longo curso, na medida em que as outras tipologias de serviço beneficiam, na presente data, ainda de isenção).
465. **Nesse contexto, importa assegurar que as sanções sejam efetivas, proporcionadas e dissuasivas**⁶⁸⁸, garantindo que as informações mínimas de tráfego e viagem em tempo real sejam difundidas e o acesso seja facultado de forma não discriminatória e sem demora injustificada (remetendo-se para a Recomendação 18 - II). A eficácia das alterações que venham a ser introduzidas poderá resultar fragilizada em caso de limiares mínimos e

⁶⁸² N.º 3 do artigo 10.º do Regulamento (UE) n.º 2021/782.

⁶⁸³ Artigo 31.º do Regulamento (UE) n.º 2021/782.

⁶⁸⁴ [Página](#) da AMT (*Direitos dos passageiros no transporte ferroviário*); e [página](#) da Comissão/DG MOVE, atualizada 20.03.2024.

⁶⁸⁵ Artigo 35.º do Regulamento (UE) n.º 2021/782.

⁶⁸⁶ Também sinalizado, junto do decisor público, pela AMT. AMT (2025), "[Relatório Bienal 2023-2024. Direitos dos Passageiros dos Serviços Ferroviários. Aplicação do Regulamento \(UE\) 2021/782](#)", p. 2; [página](#) da AMT (*Direitos dos passageiros no transporte ferroviário*), que expressamente refere que "O Decreto-Lei n.º 58/2008, [...], terá de ser atualizado, em resultado da publicação do novo Regulamento" (consultada em 08.08.2025).

⁶⁸⁷ [Decreto-Lei n.º 58/2008](#), de 26.03.2008, com alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 35/2015, e pelo Decreto-Lei n.º 124-A/2018 que estatui o "Regime jurídico aplicável ao contrato de transporte ferroviário de passageiros e bagagens, volumes portáteis, animais de companhia, velocípedes e outros bens".

⁶⁸⁸ Artigo 35.º do Regulamento (UE) n.º 2021/782.

máximos desproporcionais do valor de coimas que venham a ser previstas (atentas as funções preventiva e repressiva associadas às mesmas), face a eventuais ganhos para os infratores, na prossecução dos ilícitos que venham a ser abrangidos pelo diploma.

Recomendação 18 | ao Governo | Mitigar barreiras à prestação de serviços de bilhética

- I. Portugal deve revogar o pedido de isenção, junto da Comissão Europeia, quanto à aplicabilidade do n.º 2 do artigo 10.º (Acesso às informações sobre o tráfego e as viagens) do Regulamento (UE) n.º 2021/782, que abrange os serviços regionais, urbanos e suburbanos.** Deve passar a ser obrigatória a prestação do acesso efetivo e não discriminatório a informações mínimas de viagens (de tráfego e viagem em tempo real) e às operações efetuadas nos sistemas de reserva, devidas pelas empresas ferroviárias, com relação aos serviços regionais, urbanos e suburbanos, essencial para a promoção da concorrência na prestação de serviços de venda de bilhetes e soluções de bilhética por empresas terceiras.
- II. Adotar, a nível nacional, as disposições relevantes em matéria sancionatória e contraordenacional, designadamente, por violações do artigo 10.º (Acesso às informações sobre o tráfego e as viagens) do Regulamento (UE) n.º 2021/782.** Em concreto, **equacionar a adequabilidade do regime sancionatório e contraordenacional constar de alterações ao Decreto-Lei n.º 58/2008**, diploma que consagra o regime sancionatório pelo incumprimento do Regulamento (CE) n.º 1371/2007, diploma que o Regulamento (UE) n.º 2021/782 veio substituir e revogar. As sanções devem ser adequadas, proporcionais e dissuasoras.
- III. Alterar a redação do n.º 1 do artigo 13.º-A do Decreto-Lei n.º 217/2015, no sentido de efetuar referência expressa para o cumprimento das disposições constantes do Regulamento (UE) n.º 2021/782**, na medida em que o Regulamento (UE) n.º 1371/2007 se encontra revogado, desde 07.06.2023.

Propostas da CE para a evolução regulamentar e pacote legislativo do “bilhete único”

466. **Em 13 de maio de 2026, a Comissão Europeia adotou um pacote legislativo para a mobilidade e transportes⁶⁸⁹** – no qual se incluem as propostas COM(2026) 231, COM(2026) 232 e COM(2026) 233 – **cujo objetivo é promover uma mobilidade mais simples e integrada na União.** As propostas encontram-se atualmente em fase de tramitação no processo legislativo ordinário da UE (Caixa 20).

Caixa 20: Pacote legislativo para a mobilidade e transportes da UE (2026)

COM(2026) 231 - Proposta de Regulamento sobre Reserva Multimodal

Esta proposta estabelece um quadro europeu para os serviços de reserva multimodal, revogando o Regulamento (CE) n.º 80/2009, considerado desatualizado e de âmbito demasiado estreito em face dos desenvolvimentos tecnológicos e de mercado no setor dos serviços de reserva de bilhetes.

⁶⁸⁹ Publicação de um pacote legislativo com propostas lançadas pela Comissão Europeia, com impacto ao nível da bilhética de passageiros, em 13.05.2026. Em causa: (i) a [Proposta de Regulamento relativo às reservas multimodais](#) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 80/2009 (COM(2026) 231 final); (ii) a [Proposta de Regulamento relativo à emissão de bilhetes ferroviários](#) (COM(2026) 232 final); e (iii) a [Proposta de Regulamento que altera o Regulamento \(UE\) n.º 2021/782 no que diz respeito à proteção dos passageiros com bilhetes únicos](#) (COM(2026) 233 final). Vide, ainda, Comunicado da Comissão Europeia, “[Passenger Package | One journey, one ticket, full rights: Commission simplifies Europe-wide travel booking and train travel](#)”, Q&A e [Factsheet](#).

O objetivo desta proposta é promover a integração dos sistemas de bilhética e reserva para viagens que combinam diferentes modos de transporte (e.g. avião, comboio e autocarro). Visa-se eliminar barreiras tecnológicas e simplificar o acesso a dados de horários e tarifas de forma a prevenir eventuais abusos de posição dominante dos operadores com maior importância sistémica.

COM(2026) 232 - Proposta de Regulamento sobre Bilhética Ferroviária

Esta proposta versa especificamente sobre o setor ferroviário e sugere a criação de um regime específico para a venda de bilhetes ferroviários na União com o objetivo de modernizar e uniformizar a emissão de bilhetes e os direitos dos passageiros de comboio, assim como simplificar a forma como os bilhetes de comboio são vendidos e distribuídos nos vários Estados-Membros.

A principal motivação da Comissão é facilitar a comercialização de viagens, incluindo trajetos internacionais, envolvendo vários operadores ferroviários. A este fim, a interoperabilidade entre sistemas de venda é promovida e pretende-se também que seja exigido às empresas ferroviárias que disponibilizem os seus dados e vendam os seus bilhetes de forma não discriminatória, garantindo que vendedores terceiros ou plataformas digitais tenham acesso equitativo para os comercializar.

Para tal, os operadores e ferroviários serão obrigados a partilhar os seus produtos ferroviários com os prestadores de serviços de venda de bilhetes online sempre que tal lhes seja solicitado. Ademais, os operadores ferroviários com uma quota de mercado igual ou superior a 50 % dos serviços ferroviários nacionais a disponibilizar o seu serviço de venda de bilhetes em linha a qualquer operador que o solicite.

A proposta impõe ainda determinadas condições (e.g. prazos de resposta, âmbito) aos acordos a celebrar na sequência das obrigações propostas que visam garantir que o direito de celebrar um acordo comercial não é colocado em causa pela imposição de condições irrazoáveis⁶⁹⁰. Por exemplo, as plataformas de bilhética e os operadores são obrigados a uma apresentação neutra das opções de viagem.

COM(2026) 233 - Proposta de alteração ao Regulamento (UE) n.º 2021/782⁶⁹¹

Esta proposta altera o Regulamento (UE) n.º 2021/782 e propõe direitos reforçados (e.g. reencaminhamento, assistência, indemnização) aos passageiros que adquiram vários bilhetes numa única operação comercial, clarificar as responsabilidades entre operadores ferroviários e assegurar proteção uniforme para viagens multimodais ou multioperador comercializadas conjuntamente.

467. A Comissão reconhece que ***“os processos de concorrência, tanto a nível da UE como a nível nacional, demonstraram que isto tem sido, por vezes, um desafio, em particular no que diz respeito aos serviços de venda de bilhetes ferroviários”***⁶⁹².
468. **O pacote legislativo, apresentado⁶⁹³ sob o mote “uma viagem, um bilhete”, propõe-se a simplificar a reserva de viagens** regionais, de longa distância e transfronteiriças, em especial no caso de viagens de comboio que envolvam vários operadores, permitindo a reserva de serviços combinados e garantindo também mais proteção aos passageiros durante toda a viagem.
469. **Caso entre em vigor, a proposta permitirá ainda aos consumidores encontrar, comparar e adquirir o “bilhete único” desejado na plataforma de venda de bilhetes da sua escolha**, seja esta uma plataforma de bilhética independente ou o serviço de venda de

⁶⁹⁰ A Comissão refere no [Q&A](#) que “[o]s operadores de menor dimensão poderão garantir acordos justos com plataformas online de destaque, que terão de respeitar regras claras nos acordos comerciais. Além disso, as plataformas de menor dimensão poderão negociar melhores condições com os operadores ferroviários dominantes, o que lhes permitirá oferecer uma gama mais ampla de bilhetes de comboio aos consumidores” e que “[a]s agências de viagens (tanto online como offline) beneficiarão do facto de os seus parceiros comerciais terem de apresentar as opções de viagem de forma neutra. Isto permitirá às agências de viagens escolher mais facilmente a melhor opção de viagem para os seus clientes.”

⁶⁹¹ Ver, ainda, “[Relatório da Comissão sobre a aplicação e os resultados do Regulamento \(UE\) n.º 2021/782 relativo aos direitos e obrigações dos passageiros ferroviários](#)”, Secção 2.4. “Real-time travel information (Article 10)”, pp. 9-10.

⁶⁹² Vide [página relevante](#) no sítio da Internet da Comissão Europeia

⁶⁹³ Vide [página relevante](#) no sítio da Internet da Comissão Europeia.

bilhetes dos próprios operadores ferroviários. A Comissão “(...) pretende [assim] criar condições de concorrência equitativas no mercado da venda de bilhetes e garantir que as pequenas empresas possam competir de forma justa com os operadores de maior dimensão”.

470. A Comissão idealiza que a prestação de serviços de bilhética em plataforma possa ser prestada de forma mais simples, por exemplo, através de aplicações móveis (**Figura 10**).

Figura 10 - Ilustração de potencial plataforma de bilhética que disponibilize bilhetes únicos



Fonte: Factsheet da Comissão: [Simplifying EU-wide travel booking](#) (2026)

471. **A obrigação prevista sobre as empresas ferroviárias com quotas de mercado superiores a 50% tem potenciais efeitos pró-concorrenciais**, na medida em que os operadores ferroviários de menor dimensão terão também a oportunidade de ver os seus bilhetes vendidos nas plataformas de bilhética dos principais operadores. Isto permitirá que os seus serviços possam ser facilmente encontrados e combinados com os serviços operados por outros operadores, garantindo a sua integração na oferta ferroviária global.

XIII.2. RELEVÂNCIA DO ACESSO EFETIVO E NÃO DISCRIMINATÓRIO A INFORMAÇÃO ESSENCIAL E DADOS EM TEMPO REAL PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE BILHÉTICA

472. **A prestação de serviços de bilhética por entidades terceiras requer o acesso a informação essencial, designadamente, de tráfego em tempo real e sobre os tarifários, concedido de forma efetiva, não discriminatória e em formato interoperável.** Tal é necessário para que operadores terceiros - empresas concorrentes no transporte ferroviário de passageiros ou empresas terceiras ativas na distribuição em linha de bilhetes de comboio possam prestar serviços de bilhética ao cliente final, seja de bilhetes simples ou combinados, monomodais ou multimodais, para serviços de longo curso, regionais, urbanos/suburbanos.
473. **As empresas ferroviárias, dominantes no mercado, podem, em determinadas circunstâncias, ter o incentivo para criar barreiras de acesso injustificadas ao acesso a informação relevante**, assim como a impor condições contratuais injustificadas e discriminatórias para o seu acesso, em detrimento da concorrência e do bem-estar dos consumidores. A este respeito, a recusa de acesso injustificada ou o acesso facultado de forma discriminatória, por parte de operadores com posição dominante, são passíveis de consubstanciar ilícitos contraordenacionais, puníveis à luz da Lei da Concorrência e, se aplicável, do artigo 102.º do TFUE, como se passa a ilustrar.
474. **As autoridades da concorrência italiana e alemã, assim como a CE, já investigaram, alegados abusos de posição dominante, envolvendo, entre outros, barreiras ao acesso a informação e dados em tempo real, para a comercialização de bilhetes de comboio** (Caixa 21). Estes três casos envolvem os operadores incumbentes do setor ferroviário de transporte de passageiros italiano, alemão e espanhol. Estes incumbentes estão presentes ao longo da cadeia vertical de valor, desde o transporte dos passageiros até à venda dos bilhetes e operam várias rotas sem concorrentes diretos.

475. Em particular, no caso *Deutsche Bahn*, decorre da decisão de que as obrigações de acesso aos dados em tempo-real dos operadores ferroviários, constantes no novo artigo 10.º do Regulamento (UE) n.º 2021/782 não seriam suficientes para pôr termo à prática de abuso de posição dominante identificada. A autoridade da concorrência nacional concretiza que o Regulamento não abrange todos os dados necessários em tempo real, nem regula aspetos comerciais e técnicos importantes da implementação do acesso aos dados. E, nesse contexto, o Direito da Concorrência continua a ser aplicável.

Caixa 21: Decisões recentes sobre abusos de posição dominante com impacto na prestação de serviços de bilhética no setor ferroviário (2023-24)

Caso *Trenitalia* (2023) – Decisão com Compromissos⁶⁹⁴

Em abril de 2023, a AGCM aceitou os compromissos, apresentados pela *Trenitalia*, no âmbito de uma investigação de alegado abuso de posição dominante, por parte da *Trenitalia*, à luz do artigo 102.º do TFUE, e equivalente disposição nacional. Em causa estavam comportamentos da *Trenitalia* que indiciariam dificuldades, por parte da *Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV)*, que apenas oferece serviços de transporte ferroviário de passageiros em alta velocidade, sob a insígnia *Italo*, de fornecimento de informação relevante e à comercialização, nos canais de venda da *NTV*, de bilhetes para serviços ferroviários regionais sujeitos a OSP explorados pela *Trenitalia* em combinação com os comboios de alta velocidade da *Italo*.

A *NTV* terá solicitado repetidamente à *Trenitalia* que a autorizasse a reproduzir, nos seus próprios canais de venda, soluções de viagem que complementassem as rotas subsidiadas. Em 22.06.2022, foi celebrado um acordo para o acesso à informação relevante e à comercialização, nos canais de venda da *NTV*, de bilhetes para serviços ferroviários regionais sujeitos a OSP explorados pela *Trenitalia* em combinação com os comboios de alta velocidade da *Italo*. Apesar de celebrado o acordo, este continha cláusulas mais restritivas do que as adotadas pela *Trenitalia* face a outras entidades (e.g., agências de viagens e *OLTA* agências de viagens em linha), suscetíveis de tornar a viabilidade técnica do seu acesso mais difícil (i.e., com custos mais altos e tempo de implementação mais longo). Consequentemente, os passageiros apenas poderiam comprar bilhetes combinados para toda a sua viagem junto da *Trenitalia*.

Os compromissos aceites visam:

- Permitir à *NTV* ter acesso a dados pessoais desagregados e comercializar os bilhetes dos serviços regionais e intercidades operados pela *Trenitalia* e as suas participadas, em combinação com os seus próprios serviços de alta velocidade;
- Facilitar a utilização dos serviços de transporte combinados, pelo que as ligações de alta velocidade da *NTV* deverão ser anunciadas nos comboios regionais e intercidades da *Trenitalia*.

Caso *Deutsche Bahn* (2023) – Decisão de Condenação⁶⁹⁵

Em junho de 2023, o *Bundeskartellamt* condenou a empresa *Deutsche Bahn*, por abuso de posição dominante. O abuso envolveu a recusa de fornecimento de dados em tempo real às plataformas de bilhética rivais (designadamente, *Trainline* e *Omio*) e imposição de restrições no que concerne às ações de publicidade *online* e à oferta de descontos nos seus bilhetes. A decisão envolveu a imposição de obrigações:

⁶⁹⁴ Comunicado da ACGM e Decisão com Compromissos, “A551-A551B - Ntv potrà vendere i biglietti per i treni regionali e Intercity”, de 03.05.2023. A Decisão da ACGM é adotada ao abrigo do artigo 14-ter, n.º 1, da *Legge n. 287/90, de 10.10.1990* (“Norme per la tutela della concorrenza e del mercato”), assim como do artigo 11.º, n.º 4, do *Regulamento (CE) n.º 1/2003*, de 16.12.2002, pelo que, a decisão encerra o processo sem que se possa inferir que tenha ou não havido infração.

⁶⁹⁵ Comunicado do *Bundeskartellamt* e FAQs sobre a Decisão de Condenação, “Open markets for digital mobility services – Deutsche Bahn must end restrictions of competition”, de 28.06.2023. A Decisão de Condenação é adotada ao abrigo da *Section 32 (1)(2) do Competition Act (GWB)*, que condena as empresas por violação ao direito nacional da concorrência e, se aplicável, ao disposto no artigo 102.º do TFUE.

- **Obrigação de conceder acesso aos dados em tempo real, não discriminatório e comparável com o acesso da própria Deutsche Bahn aos dados.** No entender do *Bundeskartellamt*, a obrigação de partilhar os dados em tempo real, ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 2021/783 (Caixa 19), não é suficiente para pôr termo à prática identificada, na medida em que o Regulamento não abrange todos os dados necessários em tempo real, nem regula aspetos comerciais e técnicos importantes da implementação do acesso aos dados⁶⁹⁶.
- **Eliminar cláusulas contratuais** que restrinjam a liberdade comercial das plataformas de bilhética de (i) utilizar termos específicos da *Deutsche Bahn* para publicidade online e (ii) para efetuar campanhas de descontos.
- A decisão estabelece ainda um **limiar mínimo de referência**⁶⁹⁷ para o valor **das comissões que o operador ferroviário deve pagar às plataformas de bilhética** pela reserva e venda dos bilhetes.

A *Deutsche Bahn* recorreu da Decisão, junto do Tribunal de Düsseldorf que, em decisão sumária, em 11.03.2024⁶⁹⁸, confirmou as obrigações impostas pela Decisão, com a exceção da referente ao valor de referência mínimo estipulado para as comissões, tendo decidido suspendê-la até que seja proferida uma sentença no processo principal (na presente data, ainda pendente).

Caso Renfe (2024) – Decisão com Compromissos⁶⁹⁹

Em janeiro de 2024, a CE aceitou compromissos apresentados pela *Renfe*, no âmbito de uma investigação de alegado abuso de posição dominante, por parte da *Renfe*, à luz do artigo 102.º do TFUE. Em causa estavam comportamentos da *Renfe* que indiciariam uma recusa de fornecimento, a plataformas de bilhética de terceiros, de (i) conteúdos relativos à sua gama de bilhetes, descontos e características e (ii) dados em tempo real relacionados com os seus serviços de transporte ferroviário de passageiros. Tal recusa de fornecimento pode ter impedido as plataformas de venda de bilhetes de terceiros de criarem o seu próprio produto, de inovarem e de exercerem uma concorrência efetiva no mercado a jusante dos serviços de bilhética ferroviária em linha em Espanha.

Os compromissos são oferecidos por um prazo de 10 anos e monitorizados por um *trustee*. São, sumariamente, os seguintes⁷⁰⁰:

- **Até 29.02.2024, colocar, em condições de igualdade de acesso, à disposição das plataformas de venda de bilhetes de terceiros, independentemente dos canais utilizados, todos os conteúdos e dados em tempo real da Renfe**, que já sejam ou que venham ainda a ser apresentados nos próprios canais online da *Renfe*.

⁶⁹⁶ Em particular, devido aos seguintes aspetos: (i) o Regulamento exige uma menor amplitude de dados face às obrigações de acesso impostas a uma empresa dominante, exigindo apenas o fornecimento de informação mínima; (ii) o Regulamento não especifica o tipo de dados que devem ser fornecidos (dados específicos da ligação e/ou do comboio, conforme necessário); (iii) o Regulamento não exigirá, na interpretação do *Bundeskartellamt*, a obrigação de partilhar igualmente dados de terceiros controlados por uma empresa dominante; (iv) o Regulamento concede uma margem contratual significativa; (v) o Regulamento não especifica os aspetos técnicos do acesso aos dados, tais como o funcionamento da interface ou a qualidade que os dados fornecidos em tempo real devem ter; (vi) o Regulamento não especifica os requisitos do acesso comercial aos dados, estatuinto apenas que a empresa de transporte ferroviário pode exigir uma “compensação financeira justa, razoável e proporcional” pelo fornecimento de dados em tempo real. Vide FAQ’s sobre a Decisão do *Bundeskartellamt*, de 28.06.2023, “Q. 5. Why is it not enough for DB to provide real-time data in accordance with the EU rail passenger rights regulation?”.

⁶⁹⁷ De acordo com um modelo de LRAIC, i.e., o Long-run Average Incremental Costs.

⁶⁹⁸ Comunicados do *Bundeskartellamt*, “Düsseldorf Higher Regional Court largely confirms enforceability of the *Bundeskartellamt*’s ruling on abusive practices against Deutsche Bahn”, de 11.03.2024; e “Further important step in implementing the *Bundeskartellamt*’s ruling on abusive practices against Deutsche Bahn – mobility platforms gain access to real-time data”, de 15.08.2024.

⁶⁹⁹ Decisão da CE com Compromissos, no processo AT.40735 — Distribuição em linha de bilhetes de comboio em Espanha, de 17.01.2024. A Decisão da CE é adotada ao abrigo do artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1/2003, de 16.12.2002, pelo que, cf. Considerando 13, a decisão encerra o processo sem que se possa inferir que tenha ou não havido infração.

⁷⁰⁰ Resumo dos Compromissos constantes da Decisão da CE, no processo AT.40735, cit. supra.

- **Poder cobrar uma Taxa de Acesso às plataformas de venda de bilhetes de terceiros pelo acesso aos seus conteúdos e dados em tempo real**, contudo, abrangida por uma cláusula de não evasão, que especifica que a *Renfe* não pode utilizar quaisquer medidas desleais, não razoáveis ou discriminatórias.
- **Exigir às plataformas de venda de bilhetes de terceiros um rácio "Look-to-Book"** (rácio entre o número de pedidos de disponibilidade relacionados com a venda de bilhetes feitos ao sistema de venda de bilhetes da *Renfe* e o número de vendas realizadas durante um determinado período de tempo) **médio mensal máximo não inferior a 600, 200 ou 140 (três tipos), consoante o número de pedidos de disponibilidade efetuados pelas plataformas** (valores que asseguram que são razoáveis e que não prejudicam a capacidade das plataformas de venda de bilhetes de terceiros para competir e inovar, segundo a CE).
- **Não exceder uma Taxa de Erro** (rácio entre o número de pedidos de reserva falhados e o total de pedidos de reserva) **máxima de 4%, a partir de 2024, nem uma Taxa de Indisponibilidade mensal** (nível de disponibilidade do sistema de vendas entre as 06:00 e as 23:00 horas) **máxima de 1%, a partir de 2025, com vista a** garantir que a qualidade dos serviços de bilhética prestados por plataformas de venda de bilhetes de terceiros não será significativamente prejudicada por falhas frequentes no sistema de vendas da *Renfe*.

476. Neste sentido, e tendo por base a experiência a nível europeu, recomenda-se um conjunto de boas práticas, aos operadores ferroviários, na contratualização de serviços de bilhética com prestadores alternativos deste tipo serviços. Estas boas práticas visam garantir condições de concorrência efetiva no setor da mobilidade ferroviária, nomeadamente no que respeita ao acesso a recursos de bilhética por parte de plataformas de bilhética alternativas.
477. Importa ainda recordar que sobre as empresas com posição dominante recai um dever de especial responsabilidade em concorrer pelo mérito, não permitindo que o seu comportamento prejudique uma concorrência não falseada no mercado comum⁷⁰¹. Práticas que restrinjam injustificadamente o acesso a recursos de bilhética, em particular quando praticadas por operadores com posição dominante, podem configurar infrações graves ao direito nacional e europeu da concorrência, nomeadamente nos termos do artigo 11.º da Lei da Concorrência e, se aplicável, do artigo 102.º do TFUE.

Recomendação 19 | aos operadores de transporte ferroviário de passageiros | Boas práticas na contratualização de serviços de bilhética de terceiros

- I. **Assegurar tratamento equitativo e não discriminatório a todos os serviços de bilhética rivais, incluindo plataformas de bilhética independentes e operadores concorrentes** com serviços complementares ou sobrepostos. Qualquer prestador interessado, independentemente da sua natureza, deverá ter igual acesso às API/interfaces técnicas que permitam a integração automatizada de procedimentos de consulta, reserva e venda de bilhetes.
- II. **Fornecer o acesso, em condições objetivas e proporcionais, a todos os dados relevantes para a prestação deste tipo de serviços ao consumidor final**, nomeadamente:
 - a. **Informações básicas** (e.g. horários, serviços complementares, preços, condições de

⁷⁰¹ O princípio da especial responsabilidade das empresas com posição dominante é amplamente reconhecido pela jurisprudência, nacional e dos tribunais da UE. Vide, e.g., um dos primeiros acórdãos do TJUE, no processo [C-322/81 - Michelin v Commission](#).

acessibilidade, informação sobre flexibilidade no uso do título de transporte); e ainda

- b. **Dados em tempo real** (e.g. sobre atrasos, cancelamento de serviços, mudanças de plataforma) sempre que o operador ferroviário tenha acesso a estes dados e os disponibilize por via de uma qualquer solução de bilhética, incluindo as plataformas de bilhética do próprio operador.

III. Disponibilizar a gama completa de soluções comerciais oferecidas pelo operador ferroviário, permitindo que os serviços de bilhética autorizados procedam à venda direta de todo o tipo de bilhetes sem obrigação de redirecionar os consumidores para os canais próprios do operador. **Assim, as plataformas de bilhética interessadas deverão conseguir oferecer aos clientes finais, em condições equivalentes às oferecidas nos canais próprios do operador ferroviário, quaisquer:**

- a. **Descontos comerciais e promocionais**, incluindo campanhas temporárias.
- b. **Tarifas sociais, institucionais ou por acordos especiais**, exceto nos casos em que tal se afigure desproporcional (e.g. por ser necessário a interligação com sistemas de terceiros, por se tratar de soluções dirigidas a grupos muito restritos de potenciais clientes).

IV. Não incluir cláusulas contratuais restritivas na contratualização dos serviços dos prestadores de serviços de bilhética rivais, incluindo quaisquer disposições que limitem a concorrência no mercado de venda de bilhetes, incluindo as que:

- a. **Imponham exclusividade ou paridade tarifária**, ou que limitem de alguma forma a inovação comercial;
- b. **Limitem geograficamente a atuação de prestadores de serviços de bilhética rivais**, impedindo a revenda de bilhetes fora de uma dada área;
- c. **Restrinjam, para além do razoável, o uso das marcas** (ou outras palavras-chave proprietárias), **logótipos e identidade visual do operador ferroviário por parte dos prestadores de serviços de bilhética rivais** para fins legítimos de comunicação clara com os consumidores finais, incluindo para efeitos de publicidade em canais digitais e convencionais.

V. Garantir que as condições técnicas da solução contratualizada são claras e não limitam a concorrência no mercado de venda de bilhetes através da imposição de restrições desproporcionais, injustificadas ou do não estabelecimento de alguns padrões de qualidade mínimos. Assim, um contrato celebrado entre o operador ferroviário e o prestador de serviços de bilhética deve garantir, por exemplo:

- a. Uma taxa de erro razoável⁷⁰², salvo em casos de força maior;
- b. Que eventuais limites de tráfego (e.g. *calls per hour*) são proporcionais e não penalizam plataformas de bilhética com volumes de venda diferenciados; ou
- c. Que condição de manutenção do acesso como eventuais mínimos de conversão (*Look-to-Book*) estão em linha com os valores razoáveis no âmbito de uma operação comercial de revenda de bilhetes⁷⁰³.

⁷⁰² A título ilustrativo veja-se que, no caso da *Renfe* (Caixa 21) a CE aceitou como compromissos uma taxa de erro máxima de 4% a partir e uma taxa de indisponibilidade mensal máxima de 1%.

⁷⁰³ No caso da *Renfe* (Caixa 21) a CE aceitou como compromissos um rácio “Look-to-Book” médio mensal máximo não inferior a 600, 200 ou 140, consoante o número de pedidos de disponibilidade efetuados pela plataforma.

GLOSSÁRIO⁷⁰⁴

Agulha: *Aparelho de via constituído por carris, lanças e outras peças mecânicas, que se destina a assegurar a ligação tangencial de duas vias, permitindo a circulação dos comboios quer numa quer noutra via.*

Bitola: *Também designada por largura da via, é a distância entre as faces interiores das cabeças dos carris de uma via simples, medida 15 mm (esta cota varia de país para país) abaixo da mesa de rolamento e em esquadria com os carris.*

Canal horário: *Capacidade da infraestrutura necessária para a circulação e manobras de um comboio, entre dois pontos, num determinado período de tempo.*

Cantonamento: *sistema de controlo da distância de separação entre comboios, dividindo a linha-férrea em secções que, normalmente, não consintam mais do que um comboio em cada secção. Um cantão pode ser fixo ou móvel.*

Catenária: *Linha aérea formada por um ou mais fios de contacto e um ou mais condutores longitudinais que, suportando mecanicamente aqueles, têm também função de transporte de energia elétrica. Num sentido restrito, designa-se por catenária o conjunto formado por cabo suporte, fio de contacto e pêndulos. Considera-se englobadas nesta designação as linhas aéreas constituídas apenas por fio de contacto.*

Entroncamento: *Junção de duas ou mais linhas-férreas.*

Freio: *Dispositivo de bloqueio. Pode ser de perno, de parafuso, de porca ou de outro tipo.*

Gabarito: *O mesmo que gabari. Secção transversal ao eixo da via, que define o máximo espaço da ocupação possível dos veículos (motores ou rebocados) quando circulam na via.*

Grampo: *Lâmina de aço que, pela sua forma, possui uma determinada elasticidade e que se destina à fixação elástica dos carris às travessas de betão.*

Ramal ferroviário: *Conjunto de instalações fixas que dispõe de equipamentos de segurança que permitem as operações de receção, formação e expedição de comboios, que só serão realizadas mediante autorização da estação de que depende o desvio. É limitado pelos sinais principais de entrada ou pela forma que se estabelecer.*

Travessa: *Elemento situado transversalmente à via que faz a ligação entre o carril e o balastro. A roda atua sobre o carril, transmitindo-lhes tensões elevadas, a travessa recebe essas tensões e transmite-as, degradadas, à camada de balastro de tal forma que elas sejam compatíveis com a sua capacidade de resistência e de deformação. As travessas desempenham a função de garantir, em conjunto com as fixações, a distância entre os carris (bitola da via).*

Travessa bibloco (de betão): *Travessa constituída por dois blocos de betão armado (não pré-esforçado), com mesas de assentamento para os carris, e ligados por um perfil metálico (madre) que garante a bitola da via.*

Travessa de betão: *Travessa de via, fabricada de betão.*

Vagão: *Veículo ferroviário, que pode ser uma automotora, destinado normalmente a transporte de mercadorias.*

Via afeta: *Linha-férrea destinada a um determinado serviço.*

Via larga: *A via dita larga ou normal é a que tem uma bitola de 1668 mm, a praticada na Península Ibérica. A via larga europeia tem uma bitola de 1435 mm.*

Via estreita: *Via em que a bitola, distância entre as faces interiores da cabeça dos carris, é de 1 metro. É por isso também denominada Via Métrica.*

⁷⁰⁴ Definições: [Terminologia | Infraestruturas de Portugal](#)