

PARECER N.º 33/AMT/2026

I – INTRODUÇÃO

1. O presente parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) constitui uma apreciação ao estudo preliminar da Autoridade da Concorrência (AdC) intitulado “Concorrência no setor do transporte ferroviário de passageiros e de mercadorias em Portugal”, colocado em consulta pública no dia 2 de março de 2026¹ e enviado a esta Autoridade no dia 25 de fevereiro de 2026.
2. O presente parecer é emitido no exercício das atribuições da AMT enquanto regulador económico independente do setor da mobilidade e dos transportes, nos termos dos respetivos Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, e da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras.
3. O estudo da AdC apresenta uma análise do funcionamento concorrencial do setor ferroviário nacional, identificando um conjunto de constrangimentos à liberalização efetiva do mercado e formulando recomendações dirigidas ao Governo, à Infraestruturas de Portugal (IP), à AMT e aos operadores ferroviários.
4. Sem prejuízo da relevância do tema em análise, note-se que uma parte significativa das matérias tratadas no estudo, bem como o nível de detalhe de algumas das recomendações apresentadas, se aproximam de opções de desenho regulatório setorial, devendo, por isso, ser analisada no quadro das competências legalmente atribuídas às diferentes entidades, em particular à AMT, enquanto regulador económico independente responsável pela supervisão do setor ferroviário.
5. Assim, a presente apreciação incide não apenas sobre o conteúdo do estudo, mas também sobre o enquadramento institucional das matérias abordadas e sobre a articulação das recomendações formuladas com o quadro de competências das entidades responsáveis pela regulação e supervisão do setor ferroviário, tendo igualmente em consideração recomendações anteriormente elencadas por esta Autoridade, bem como a necessidade de assegurar uma adequada articulação com o quadro institucional e regulatório vigente.

¹ [COMUNICADO 06/2026 DE 2 DE MARÇO DE 2026](#)

6. Neste parecer é ainda tomada em consideração a experiência regulatória acumulada pela AMT no acompanhamento do setor ferroviário nacional.

II – ENQUADRAMENTO

7. O setor ferroviário europeu tem vindo a ser progressivamente objeto de processos de liberalização e abertura à concorrência, nos termos e limites do quadro legislativo da União Europeia, designadamente através da adoção dos diferentes pacotes ferroviários e da separação entre gestão da infraestrutura e exploração dos serviços de transporte.
8. O 4.º Pacote Ferroviário veio reforçar o quadro europeu aplicável à liberalização do transporte ferroviário de passageiros e à organização dos contratos de serviço público, promovendo maior transparência e concorrência nos mercados ferroviários.
9. O quadro europeu relativo à contratação de serviços públicos ferroviários foi substancialmente revisto com a adoção do Regulamento (UE) 2016/2338, que alterou o Regulamento (CE) n.º 1370/2007², introduzindo regras destinadas a promover a concorrência e a objetividade na atribuição de contratos de serviço público ferroviário, incluindo a realização de procedimentos concorrenciais a partir de dezembro de 2023.
10. Estas orientações têm vindo a ser integradas nos enquadramentos nacionais de organização do serviço público ferroviário, sendo, da mesma forma, refletidas em diversos processos de planeamento e desenvolvimento do setor ferroviário, independentemente da natureza da sua gestão.
11. Este enquadramento atribui um papel central às entidades reguladoras independentes na supervisão das condições de acesso à infraestrutura ferroviária, na monitorização das condições concorrenciais e na garantia de transparência e não discriminação no acesso ao mercado.
12. Em Portugal, estas competências encontram-se atribuídas à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, que exerce funções de regulação económica e de

² [REGULAMENTO \(UE\) 2016/2338 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2016, QUE ALTERA O REGULAMENTO \(CE\) N.º 1370/2007 NO QUE RESPEITA À ABERTURA DO MERCADO NACIONAL DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS](#)

supervisão do funcionamento dos mercados de transporte, incluindo o setor ferroviário.

13. No exercício dessas competências, a AMT tem acompanhado de forma sistemática o funcionamento do setor ferroviário nacional, designadamente através de relatórios de monitorização do mercado ferroviário, análises do ecossistema ferroviário português, pareceres sobre contratos de serviço público e pronúncias relativas ao desenvolvimento da infraestrutura ferroviária e à interoperabilidade técnica da rede.
14. O estudo da AdC apresenta uma análise abrangente do setor ferroviário nacional e formula um conjunto de 14 recomendações dirigidas a diferentes entidades públicas e operadores do setor.
15. Essas recomendações incidem sobretudo sobre matérias relacionadas como a organização e contratualização do serviço público ferroviário, o material circulante, a repartição de capacidade ferroviária, o acesso a instalações de serviço e o funcionamento de sistemas de bilhética e comercialização.
16. No conjunto dessas recomendações, apenas uma se dirige diretamente à AMT, em articulação com a IP, respeitante à adoção de boas práticas na celebração de acordos-quadro para a repartição de capacidade ferroviária.
17. O presente parecer tem ainda em consideração contributos técnicos no contexto da análise detalhada das recomendações constantes do estudo.

III – ANÁLISE

III.1 – Observações gerais sobre o estudo

18. O estudo da AdC identifica diversos fatores que poderiam, eventualmente, condicionar o desenvolvimento de um ambiente concorrencial mais dinâmico no setor ferroviário nacional, designadamente:
 - A reduzida utilização de mecanismos de concorrência pelo mercado na atribuição de contratos de serviço público;
 - Dificuldades de acesso a material circulante e a recursos humanos especializados;

- Condicionantes técnicas associadas às especificidades da rede ferroviária nacional, incluindo a bitola ibérica e o sistema de sinalização CONVEL;
 - Limitações no acesso à infraestrutura e a instalações de serviço;
 - Restrições no acesso a informação relevante para sistemas de bilhética e comercialização de títulos de transporte.
19. Embora o estudo sistematize um conjunto relevante de questões relacionadas com o funcionamento do setor ferroviário, importa notar que grande parte destas matérias têm sido amplamente discutidas no contexto da política pública e da regulação do setor ferroviário, tanto a nível nacional como europeu.
20. E muitas dessas matérias têm vindo a ser objeto de acompanhamento regulatório pela AMT no exercício das suas competências e objeto de relatórios sectoriais, pareceres regulatórios e pronúncias públicas emitidas por esta Autoridade ao longo dos últimos anos.
21. Com efeito, diversas das recomendações apresentadas correspondem a preocupações já identificadas em diferentes iniciativas regulatórias e políticas, designadamente em:
- Quadro da implementação do 4.º Pacote Ferroviário da União Europeia³;
 - Documentos estratégicos nacionais, incluindo o Plano Ferroviário Nacional⁴ e programas de investimento público no setor;
 - Iniciativas relacionadas com a renovação da frota ferroviária e o reforço do material circulante⁵;
 - Processos regulatórios conduzidos pela AMT, incluindo pareceres, relatórios técnicos e processos de validação do Diretório da Rede⁶, entre outros como:

³ [DECRETO-LEI N.º 217/2015, DE 7 DE OUTUBRO](#)

⁴ [RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 77/2025, DE 16 DE ABRIL](#)

⁵ [RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 100/2021, DE 27 DE JULHO](#)

⁶ [VALIDAÇÃO DA 1ª ADENDA AO DIRETÓRIO DE REDE DE 2024](#)

- Relatório sobre o desenvolvimento do mercado ferroviário⁷;
 - Relatório sobre o ecossistema ferroviário português⁸;
 - Relatório das reclamações do ecossistema da mobilidade e dos transportes;⁹
 - Relatório sobre a monitorização da execução dos investimentos na infraestrutura ferroviária;¹⁰
 - Relatório sobre a monitorização da conservação da infraestrutura ferroviária;¹¹
 - Pronúncias da AMT sobre ERTMS e o Plano Ferroviário Nacional.
- Pedidos de um novo serviço de transporte ferroviário de passageiros no eixo Braga-Porto-Lisboa-Faro e realização do respetivo teste de equilíbrio económico¹² pela AMT;
 - Grupo de trabalho dinamizado pela AMT, para liberalização do acesso à aquisição de energia elétrica de tração¹³.
22. E estas matérias têm também sido objeto de reflexão a nível europeu, designadamente no âmbito das iniciativas da Comissão Europeia relativas às condições de entrada de novos operadores no mercado ferroviário.
23. Portanto, as recomendações agora apresentadas correspondem a preocupações já anteriormente identificadas no contexto da regulação económica do setor e em

⁷ [HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/1651/ECOSSISTEMA FERROVIARIO PORTUGUES 2012 2016.PDF](https://www.amt-autoridade.pt/media/1651/ecossistema_ferrovuario_portugues_2012_2016.pdf) E [HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/4158/RELATORIO-ESPA%C3%A7O-UNICO-EUROPEU-DR .PDF](https://www.amt-autoridade.pt/media/4158/relatorio-espa-a7o-unico-europeu-dr.pdf)

⁸ [ECOSSISTEMA FERROVIÁRIO PORTUGUÊS, 2019 E ATUALIZADO NO OBSERVATÓRIO DA AMT - HTTPS://OBSERVATORIO.AMT-AUTORIDADE.PT/](https://observatorio.amt-autoridade.pt/)

⁹ [HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/5691/RELAT%C3%B3RIO-RECLAMAC%C3%B5ES_1S-2025 VERS%C3%A3O_FINAL.PDF](https://www.amt-autoridade.pt/media/5691/relat%C3%B3rio-reclamac%C3%B5es_1s-2025_vers%C3%A3o_final.pdf)

¹⁰ [HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/4942/RELATORIO-INVESTIMENTOS-FERROVIARIOS-REALIZADOS-2024.PDF](https://www.amt-autoridade.pt/media/4942/relatorio-investimentos-ferroviarios-realizados-2024.pdf)

¹¹ [RELATÓRIO SOBRE A MONITORIZAÇÃO DA CONSERVAÇÃO IF](#)

¹² [REGULAMENTO N.º 1375/2024 - REGULAMENTO QUE ESTABELECE OS PROCEDIMENTOS PARA VALIDAÇÃO DOS DIRETÓRIOS DE REDE NOS TERMOS DO DECRETO-LEI N.º 217/2015 DE 7 DE OUTUBRO - HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/4892/RELAT%C3%B3RIO-DR.PDF](https://www.amt-autoridade.pt/media/4892/relat%C3%B3rio-dr.pdf) E [REGULATION 910-2019 – ECONOMIC EQUILIBRIUM TEST – DIRECTIVE" 2012/34/EU - HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/4676/AMT-REGULATION-910_2019-28-NOVEMBER-EET.PDF](https://www.amt-autoridade.pt/media/4676/amt-regulation-910_2019-28-november-eet.pdf)

¹³ [AMT 2022 - AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/3597/RELATORIOENERGIATRACAO.PDF](#)

iniciativas regulatórias setoriais próprias e estratégicas, desenvolvidas a nível nacional e europeu.¹⁴

24. Assim, entende-se que o estudo assume sobretudo um carácter de sistematização e agregação de temas já presentes no debate regulatório e institucional do setor, não introduzindo, em termos gerais, elementos substancialmente inovadores relativamente ao diagnóstico já produzido por diversas entidades reguladoras e institucionais.
25. Acresce que algumas das análises e recomendações do estudo parecem assentar em pressupostos que carecem de confirmação no plano jurídico e contratual, devendo esse enquadramento ser tido em conta na apreciação do respetivo alcance.
26. Por outro lado, algumas destas recomendações do estudo apresentam um grau significativo de detalhe técnico e operacional, incidindo sobre matérias que integram o domínio da regulação económica setorial e da supervisão do funcionamento do mercado ferroviário, cuja competência própria é da AMT. A formulação de recomendações detalhadas nestes domínios poderá traduzir uma abordagem que ultrapassa a identificação de potenciais constrangimentos concorrenciais, aproximando-se do desenho regulatório e organizacional do setor ferroviário.
27. A questão do acesso a material circulante tem sido objeto de ponderação a nível europeu, nomeadamente no âmbito das iniciativas da Comissão Europeia relacionadas com as condições de entrada de novos operadores no mercado ferroviário e com a promoção de mecanismos que facilitem o acesso a material circulante para esses novos operadores, não apenas em Portugal, mas atentos ao complexo sistema ferroviário nos vários países.
28. No contexto nacional, a renovação e expansão da frota ferroviária tem sido objeto de iniciativas de política pública, incluindo investimentos públicos na aquisição de novo material circulante para substituição de material obsoleto e reforço da oferta ferroviária, bem como no projeto e planeamento das redes de alta prestação e consequente interligação.

¹⁴ [IRG-RAIL – ANNUAL MARKET MONITORING - MODO FERROVIÁRIO E OUTROS SISTEMAS GUIADOS](#)

29. No que respeita ao acesso à informação de bilhética e à interoperabilidade de sistemas de comercialização, refere-se que estas matérias têm vindo a ser objeto de enquadramento progressivo no direito europeu, designadamente através do Regulamento (UE) 2021/782¹⁵, relativamente aos direitos e obrigações dos passageiros ferroviários¹⁶, reforçando obrigações de transparência e de disponibilização de informação aos passageiros, cuja aplicação ao quadro nacional também é da competência da AMT.
30. A disponibilidade de recursos humanos especializados é um desafio muito reconhecido no setor ferroviário europeu e tem sido objeto de diversos relatórios e iniciativas no âmbito das políticas europeias de mobilidade e transporte.
31. Estas questões são um reflexo das características estruturais do setor ferroviário, relacionadas com requisitos técnicos específicos de formação e certificação profissional, e observáveis em diversos sistemas ferroviários europeus.
32. As matérias relacionadas com o acesso à infraestrutura ferroviária e a repartição de capacidade encontram-se enquadradas na Diretiva 2012/34/UE¹⁷, que estabelece o espaço ferroviário europeu único e que define as regras relativas à gestão da capacidade da infraestrutura, à transparência na atribuição de canais horários e ao acesso não discriminatório à infraestrutura.
33. No plano nacional, estas matérias são objeto de acompanhamento regulatório contínuo por parte da AMT, nomeadamente no âmbito dos processos de validação do Diretório da Rede elaborado pela IP.
34. Ou seja, essas orientações, para além de enquadradas no quadro regulatório europeu são coerentes com os princípios regulatórios aplicados pela AMT no exercício das suas competências, particularmente no acompanhamento dos processos de validação do Diretório da Rede e na supervisão das condições de acesso à infraestrutura ferroviária.
35. E considera-se que alguns dos constrangimentos identificados no estudo refletem

¹⁵ [REGULAMENTO \(UE\) 2021/782 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, DE 29 DE ABRIL DE 2021, RELATIVO AOS DIREITOS E OBRIGAÇÕES DOS PASSAGEIROS DOS SERVIÇOS FERROVIÁRIOS](#)

¹⁶ [RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DA APLICAÇÃO DO REGULAMENTO EUROPEU EM MATÉRIA DE DIREITOS DOS PASSAGEIROS - SERVIÇOS FERROVIÁRIOS \(AMT 2025\) - \[HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/5290/RELATORIO-TRANSPORTE-FERROVIARIO_2023-2024_2025.PDF\]\(https://www.amt-autoridade.pt/media/5290/RELATORIO-TRANSPORTE-FERROVIARIO_2023-2024_2025.PDF\)](#)

¹⁷ [DIRETIVA 2012/34/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO DE 21 DE NOVEMBRO DE 2012 QUE ESTABELECE UM ESPAÇO FERROVIÁRIO EUROPEU ÚNICO](#)

características estruturais do próprio sistema ferroviário, incluindo aspetos tecnológicos, operacionais e financeiros, que não decorrem exclusivamente de fatores institucionais ou regulatórios, tais como a dificuldade de disponibilidade e renovação de material circulante, a formação e existência de recursos humanos especializados e as características da rede ferroviária nacional.

36. Estes constrangimentos são observáveis em diversos outros sistemas ferroviários europeus e devem ser considerados na avaliação das condições de funcionamento do mercado¹⁸.
37. Acresce que a evolução do setor ferroviário reclama políticas públicas equilibradas, capazes de compatibilizar concorrência, continuidade do serviço público, sustentabilidade económico-financeira, coesão territorial, interoperabilidade técnica e proteção dos utilizadores, não sendo desejável a adoção de abordagens unidimensionais na definição das soluções aplicáveis.
38. Por agora, salienta-se que a promoção da concorrência no setor ferroviário envolve diferentes dimensões institucionais e instrumentos de política pública. Enquanto a Autoridade da Concorrência atua essencialmente no domínio da aplicação das regras de concorrência e da análise do funcionamento concorrencial dos mercados, a regulação económica setorial, a supervisão das condições de acesso à infraestrutura ferroviária e a monitorização do funcionamento do mercado constituem competências atribuídas à AMT no quadro do direito nacional e europeu. Pelo que, a formulação de recomendações nestes domínios deve ser apreciada à luz da repartição de competências existente entre as entidades públicas envolvidas.

III.2 – Apreciação das principais recomendações

A. Organização institucional e contratual do setor

¹⁸ CONSULTAS BIANUAIS AOS REPRESENTANTES DOS UTILIZADORES DE SERVIÇOS FERROVIÁRIOS E UTILIZADORES DA INFRAESTRUTURA FERROVIÁRIA EM PORTUGAL - [MODO FERROVIÁRIO E OUTROS SISTEMAS GUIADOS](#)

✓ ***Recomendação 1 | ao Governo | 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***

39. A consolidação e sistematização do quadro jurídico e regulatório vigente, reforçando clareza, segurança jurídica e eficiência regulatória pode ser, de facto, uma vantagem.
40. Contudo, entende-se que um instrumento legal desta natureza deve ser orientado para a “aplicabilidade prática” e não apenas para compilação formal de documentos dispersos devendo o seu conteúdo tratar, pelo menos, temas como:
- Regras de acesso à infraestrutura e instalações de serviço, repartição da capacidade, transparência e não discriminação;
 - Enquadramento operacional dos modelos de abertura (concorrência pelo/no mercado) e sua articulação;
 - Regime de contratualização de OSP/CSP, incluindo parâmetros de eficiência, transparência, alterações contratuais e monitorização;
 - Disciplina procedimental do Teste de Equilíbrio Económico (TEE) e coordenação institucional;
 - Referência articulada ao quadro de direitos dos passageiros e mecanismos de supervisão/execução.
41. De qualquer forma, e ainda que seja vantajoso, não se considera que a ausência desta compilação seja um fator determinante para a competitividade ou pelo contrário, se mostre um entrave à mesma ou à entrada de novos operadores.
42. A legislação nacional setorial, incluindo o Código dos Contratos Públicos (CCP), em conjugação com a legislação europeia e orientações nacionais e europeias, permitem que o sistema funcione, não tendo sido reportado, por qualquer empresa que a legislação, no estado atual, constitua um entrave à entrada em operação.
43. Para se avaliar a necessidade de revisão, bem como a sua extensão e âmbito, consideram-se as boas práticas que aconselham uma avaliação do impacto regulatório e consulta estruturada a operadores, autoridades competentes e

representantes dos utilizadores, promovendo a coerência com o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) e com o CCP, prevenindo contradições procedimentais, no sentido de melhorar competências e mecanismos de cooperação institucional, reduzindo incerteza e atrasos decisórios entre entidades com competências no setor ferroviário.

44. O transporte ferroviário acontece num contexto de “rede” e para ser eficiente e estar verdadeiramente ao serviço da mobilidade das pessoas e dos territórios é necessária e imperativa a articulação (ligações, horários, bilhética, informação) entre os vários tipos de serviços de transporte prestados sobre a rede: urbanos/suburbanos, regionais/inter-regionais, longo curso, internacionais, bem como as subseqüentes ligações a outros modos de transporte.¹⁹
45. Por outro lado, num mercado ferroviário liberalizado e fragmentado (vários operadores independentes), a integração não decorre automaticamente das dinâmicas de mercado: tem de existir um “integrador do sistema” (público ou da própria indústria) com regras claras para que, na perspetiva e no interesse do passageiro, a rede continue a funcionar como um só sistema (ligações, horários, bilhete, informação), mesmo com operadores diferentes, uns a executar diferentes tipologias de Obrigações de Serviço Público, e outros, em regime de livre acesso.
46. Nesse sentido mais relevante que um Código, será vantajoso existir um instrumento legislativo que enuncie e estabeleça princípios e regras sobre como esta integração deva ser realizada a nível estratégico e operacional, seja quanto à operação de serviços, seja quanto à gestão da infraestrutura e disponibilização de material circulante, entre outros.
47. E sem prejuízo do planeamento do sistema de transportes e atividades económicas e do território, de forma holística e intermodal, tal como recomendado em:
 - Estudo AMT “Orientações para a Elaboração de um Programa Nacional de Mobilidade Sustentável”²⁰;

¹⁹ [HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/4171/ESTUDOORIGVERDES.PDF](https://www.amt-autoridade.pt/media/4171/estudoobrigverdes.pdf)

²⁰ [HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/4163/ESTUDO_ORIENTACOES_PNMS_31-10-2023.PDF](https://www.amt-autoridade.pt/media/4163/estudo_orientacoes_pnms_31-10-2023.pdf)

- Estudo AMT “Obrigações de Serviço Público Verdes”²¹;
 - Estudo AMT “Formação de Tarifas de Utilização da Infraestrutura Ferroviária e Medidas de Promoção da Competitividade do Setor Ferroviário”²²;
 - “Os Desafios da Descarbonização nos Portos, Transporte Marítimo e por Vias Navegáveis Interiores”²³.
48. A mobilidade sustentável deve assentar numa lógica de sistema, pressupondo a articulação funcional entre serviços, infraestruturas, tecnologias, dados, modelos organizacionais, instrumentos de planeamento, mecanismos de financiamento, modelos de regulação e estruturas de governação. A sustentabilidade integra e equilibra as dimensões ambientais, sociais, económicas, financeiras, territoriais, digitais e energéticas, na perspetiva dos utilizadores, dos fornecedores de serviços, gestores de infraestruturas, do território e da mobilidade e transportes e o interesse público coletivo, nacional e europeu
49. Importa precisar que Regulamento (CE) 1370/2007, alterado pelo 2016/2338, não deixou de prever a possibilidade de recurso a operadores internos, antes reforçou a necessidade de fundamentação, a vários níveis das opções tomadas.
50. Neste contexto, considera-se quanto à contratualização de serviços e infraestruturas de mobilidade e transportes sustentáveis, sem prejuízo da submissão à concorrência, como regra geral no sentido de potenciar os seus benefícios onde eles existam, aquela deve assentar em:
- Escolha das soluções mais adequadas em função de necessidades concretas, no contexto das opções legalmente admissíveis;
 - Recurso a operadores públicos ou privados ou parcerias;
 - Utilização de diferentes tipos e mecanismos de contratação pública;
 - Aplicação de indicadores de avaliação de investimentos e desempenho de serviços e infraestruturas;

²¹ [ESTUDOOSPVERDESFINAL.PDF](#)

²² [HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/COMUNICA%C3%A7%C3%A3O/NOT%C3%ADCIAS/ESTUDO-AMT-TARIFA%C3%A7%C3%A3O-DA-INFRAESTRUTURA-FERROVI%C3%A1RIA-AN%C3%A1LISE-E-RECOMENDA%C3%A7%C3%B5ES/RELATORIO-TARIFACAO-VERSAO-PUBLICA_FEV26.PDF](https://www.amt-autoridade.pt/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADCIAS/ESTUDO-AMT-TARIFA%C3%A7%C3%A3O-DA-INFRAESTRUTURA-FERROVI%C3%A1RIA-AN%C3%A1LISE-E-RECOMENDA%C3%A7%C3%B5ES/RELATORIO-TARIFACAO-VERSAO-PUBLICA_FEV26.PDF)

²³ [ESTUDO-DESCARBONIZAÇÃO.PDF](#)

- Avaliação de impactos económicos, sociais, ambientais e territoriais;
- Implementação de regras de contratação pública flexíveis que permitam a atualização de contratos públicos, a sua adaptação à inovação tecnológica, implementação de medidas de sustentabilidade e à satisfação de necessidades dinâmicas da procura e do interesse público;
- Remoção de barreiras e promoção da simplificação administrativa.

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

51. Não se questiona a relevância dos princípios de neutralidade concorrencial e tecnológica, bem como da promoção de lotes diferenciados, disseminação de informação e flexibilidade contratual.
52. Contudo, são princípios a ter em conta, mas que devem ser adaptados à realidade concreta, no sentido de assegurar a sustentabilidade de possíveis e diversas soluções, uma vez que a concorrência não será um fim em si, mas um meio de obtenção dos melhores resultados em determinado caso concreto.
53. A AMT entende, neste contexto, que a definição de políticas públicas e de soluções regulatórias para o setor ferroviário deve assentar numa lógica de proporcionalidade, integração e adequação caso a caso, evitando a absolutização de modelos únicos de organização ou contratualização e privilegiando, antes, soluções equilibradas, funcionalmente eficazes e compatíveis com o interesse público.
54. Efetivamente, os mercados de aquisição de material ferroviário para infraestruturas ferroviárias são caracterizados por reduzido número de fornecedores, forte especialização técnica e elevadas barreiras regulamentares, pelo que o desenho dos procedimentos concursais assume relevância determinante para a promoção da concorrência, da eficiência e da boa gestão dos recursos públicos.
55. O acesso efetivo ao material circulante é a condição necessária para que a

abertura legal dos mercados ferroviários se traduza em concorrência real, qualidade de serviço e eficiência de recursos públicos.

56. Trata-se de uma das principais barreiras, de âmbito operacional e financeiro para novos operadores: ativos muito intensivos em capital, prazos de entrega difusos e plurianuais, processos de autorização complexos e dependência de oficinas e instalações de serviço frequentemente controladas pelo incumbente.
57. O Regulamento (CE) 1370/2007 (alterado pelo 2016/2338) já prevê medidas para assegurar acesso eficaz ao material circulante aquando da preparação de concursos (aquisição direta, garantias, *buyback*, consideração de empresas de *-leasing*)²⁴.
58. Para um novo operador, alinhar financiamento, aquisição/aluguer, manutenção e autorização dentro do calendário de um concurso são dificuldades de monta em qualquer país europeu. Por isso existem soluções de separação de “serviços” vs de “ativos”: o operador concorre pela prestação ou realização do serviço (com KPI e incentivos), enquanto a propriedade/financiamento do ativo é profissionalizada, com regras claras de transferência, reutilização e manutenção

²⁴ (28) AO PREPARAR CONCURSOS PARA A ADJUDICAÇÃO DE CONTRATOS, AS AUTORIDADES COMPETENTES DEVERÃO AVALIAR SE É NECESSÁRIO TOMAR MEDIDAS PARA GARANTIR UM ACESSO EFICAZ E NÃO DISCRIMINATÓRIO AO MATERIAL CIRCULANTE ADEQUADO. AS AUTORIDADES COMPETENTES DEVERÃO TORNAR PÚBLICO O RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO.

ARTIGO 5.º -A MATERIAL CIRCULANTE

1. TENDO EM VISTA O LANÇAMENTO DE UM CONCURSO, AS AUTORIDADES COMPETENTES DEVEM AVALIAR SE É NECESSÁRIO TOMAR MEDIDAS PARA GARANTIR UM ACESSO EFETIVO E NÃO DISCRIMINATÓRIO AO MATERIAL CIRCULANTE ADEQUADO. ESTA AVALIAÇÃO TOMA EM CONSIDERAÇÃO A EXISTÊNCIA DE EMPRESAS DE ALUGUER DE MATERIAL CIRCULANTE, OU DE OUTROS INTERVENIENTES QUE FORNEÇAM SERVIÇOS DE ALUGUER DE MATERIAL CIRCULANTE, NO MERCADO EM QUESTÃO. O RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO É TORNADO PÚBLICO.

2. AS AUTORIDADES COMPETENTES 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. ESSAS MEDIDAS PODEM CONSISTIR:

A) NA AQUISIÇÃO DO MATERIAL CIRCULANTE UTILIZADO NA EXECUÇÃO DO CONTRATO DE SERVIÇO PÚBLICO PELA AUTORIDADE COMPETENTE PARA O DISPONIBILIZAR AO OPERADOR DE SERVIÇO PÚBLICO SELECIONADO A PREÇOS DE MERCADO OU NO ÂMBITO DO CONTRATO DE SERVIÇO PÚBLICO, NOS TERMOS DO ARTIGO 4.º, N.º 1, ALÍNEA B), DO ARTIGO 6.º E, SE APLICÁVEL, DO ANEXO;

B) NO FORNECIMENTO PELA AUTORIDADE COMPETENTE DE UMA GARANTIA PARA O FINANCIAMENTO DO MATERIAL CIRCULANTE UTILIZADO NA EXECUÇÃO DO CONTRATO DE SERVIÇO PÚBLICO A PREÇOS DE MERCADO OU NO ÂMBITO DO CONTRATO DE SERVIÇO PÚBLICO, NOS TERMOS DO ARTIGO 4º, N.º 1, ALÍNEA B), DO ARTIGO 6.º E, SE APLICÁVEL, DO ANEXO, INCLUINDO UMA GARANTIA QUE CUBRA O RISCO DO VALOR RESIDUAL;

C) NO COMPROMISSO ASSUMIDO PELA AUTORIDADE COMPETENTE, NO CONTRATO DE SERVIÇO PÚBLICO, DE TOMAR A CARGO O MATERIAL CIRCULANTE EM CONDIÇÕES FINANCEIRAS PREDEFINIDAS NO TERMO DO CONTRATO A PREÇOS DE MERCADO; OU

D) NA COOPERAÇÃO COM OUTRAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA CRIAR UM CONJUNTO MAIS VASTO DE MATERIAL CIRCULANTE.

3. SE O MATERIAL CIRCULANTE FOR FACULTADO A UM NOVO OPERADOR DE TRANSPORTE PÚBLICO, A AUTORIDADE COMPETENTE INCLUI NOS DOCUMENTOS RELATIVOS AO CONCURSO TODAS INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS SOBRE O CUSTO DE MANUTENÇÃO DO MATERIAL CIRCULANTE E SOBRE O SEU ESTADO.

por desempenho.

59. Dois instrumentos podem ser os mais eficazes para “baixar a porta de entrada”:
- As ROSCOs (*rolling stock companies*), que financiam, detêm e locam a frota – transferindo risco de valor residual, padronizando plataformas e encurtando tempos de disponibilização;
 - Os pools públicos/regionais de frota (autoridades de transportes), que compram/financiam e alugam os veículos aos operadores vencedores, assegurando reutilização entre contratos, economias de escala e neutralidade concorrencial.
60. As ROSCOs detêm/financiam e alugam a frota a operadores ou autoridades de transporte. A sua proposta de valor combina capital (capacidade para grandes lotes e captação de financiamento competitivo), engenharia de ativos (padronização, *retrofits*, ETCS), e contratos que vão do *dry lease* ao *full service* por disponibilidade (com KPI de fiabilidade, tempos de imobilização e bónus/penalizações).
61. A engenharia financeira sintetizada pelo JASPERS²⁵ (modelos A–D) demonstra que é possível combinar fundos públicos, dívida, leasing e garantias (reuse, serviço da dívida/*forfaiting*²⁶) para reduzir o custo de capital
62. Ou seja, existem várias possibilidades que podem ser consideradas e que já hoje têm enquadramento, reforçando o entendimento de que as soluções mais adequadas para casos concretos são de combinação variável de instrumentos. Devendo a respetiva aplicação ser avaliada considerando a adequada fundamentação técnica, económica e concorrencial, e sem prejuízo das exigências de segurança, interoperabilidade, fiabilidade e eficiente desempenho da infraestrutura ferroviária.

²⁵ O JASPERS, PROGRAMA DE CONSULTORIA DO BANCO EUROPEU DE INVESTIMENTOS (BEI), OFERECE ASSISTÊNCIA GRATUITA A CIDADES E REGIÕES NA ENTREGA DE PROJETOS DE ALTA QUALIDADE PARA INVESTIMENTOS FINANCIADOS PELA EU:

[FUNDING-REGIONAL-PASSENGER-RAIL-ROLLING-STOCK-IN-THE-CZECH-REPUBLIC.PDF](#)
[JASPERS-GUIDANCE-ON-APPRAISING-THE-ECONOMIC-IMPACTS-OF-RAIL-FREIGHT-MEASURES.PDF](#)
[OPEN DAYS 2008 PRESENTATION ON JASPERS](#)
[THE RESULTS AND EFFICIENCY OF RAILWAY INFRASTRUCTURE FINANCING WITHIN THE EU REGION2.PDF](#)

²⁶ SERVIÇO QUE FORNECE SUPORTE FINANCEIRO DE MÉDIO PRAZO PARA EXPORTAÇÃO/IMPORTAÇÃO DE BENS DE CAPITAL.

63. Em especial, a eventual divisão em lotes, a modelação dos respetivos termos e a definição das especificações técnicas não devem ser tratadas como soluções automáticas, mas antes como instrumentos a mobilizar quando se revelem proporcionais e aptos a alargar a participação sem comprometer a eficiência e a integridade técnica dos sistemas.
64. Contudo é preciso ter também presente que o setor ferroviário apresenta características estruturais específicas, especialmente elevadas necessidades de investimento, ciclos longos de vida útil dos ativos e forte interdependência operacional entre os diferentes elementos do sistema, pelo que a promoção da concorrência deve ser sempre compatibilizada com a eficiência global do sistema ferroviário, a sustentabilidade económica das soluções adotadas e a garantia de continuidade e qualidade do serviço prestado aos utilizadores.

✓ **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**

65. A AMT regista que o Capítulo VI descreve, com detalhe, o regime nacional vigente de licenciamento de operadores ferroviários (incluindo a competência do IMT enquanto organismo de licenciamento) e identifica aspetos em que a legislação portuguesa se mostra mais restritiva do que o quadro europeu, com potenciais efeitos de elevação de custos de contexto e barreiras à entrada, sem prejuízo da salvaguarda de objetivos essenciais de segurança e proteção de passageiros e terceiros.
66. Em coerência com as posições que tem vindo a afirmar e a pugnar pela promoção de condições de mercado mais eficientes, transparentes e concorrenciais no setor ferroviário, a AMT:
- Acolhe favoravelmente a Recomendação 3, entendendo que a revisão do regime de validade das licenças, com verificação periódica objetiva, melhora a proporcionalidade regulatória e pode reduzir custos de contexto para os operadores, mantendo o controlo de requisitos;
 - Considera adequada a proposta de admitir instrumentos alternativos ao

seguro para cobertura de responsabilidade civil, desde que assegurada equivalência de proteção e mecanismos robustos de verificação. Entende como necessária que a reavaliação do montante mínimo de cobertura e a sua atualização assentem em critérios objetivos e baseados no risco, evitando exigências uniformes que se podem apresentar como desnecessariamente restritivas ou ao inverso, laxistas, sem, contudo, nunca se comprometer a proteção de passageiros, terceiros e infraestruturas.

- Considera necessário rever o valor da taxa aplicada pelo IMT aos processos de licenciamento e cumprir com o definido no considerando n.º 9 do Regulamento de Execução (UE) 2015/171.²⁷

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

67. Regista-se que a AdC volta a sublinhar a necessidade de implementar recomendações anteriores sobre a contratualização do serviço público de transporte ferroviário de passageiros, e de remover barreiras regulatórias que possam restringir a entrada e o desenvolvimento dos operadores, garantindo simultaneamente: (i) proteção dos direitos dos passageiros e continuidade do serviço público, (ii) neutralidade concorrencial entre serviços comerciais e serviços sujeitos a OSP, e (iii) proporcionalidade e transparência na compensação pública.
68. A AMT considera que as recomendações são, no essencial, alinhadas com a prática regulatória da AMT, expressa em diversa informação pública, com objetivos regulatórios de eficiência, concorrência e boa gestão de recursos públicos, devendo ser operacionalizadas com uma clara delimitação de competências entre entidades públicas (autoridades setoriais, autoridade de

²⁷ AS AUTORIDADES LICENCIADORAS NÃO ESTÃO OBRIGADAS A COBRAR TAXAS DE LICENCIAMENTO ÀS EMPRESAS FERROVIÁRIAS. OS ESTADOS-MEMBROS PODEM, CONTUDO, DECIDIR APLICAR ESSA TAXA PELO TRABALHO EFETUADO PELA AUTORIDADE LICENCIADORA NO CONTEXTO DA APRECIÇÃO DO REQUERIMENTO. SENDO ESSE O CASO, A TAXA DE LICENCIAMENTO NÃO PODE SER DISCRIMINATÓRIA, DEVENDO SER EFETIVAMENTE COBRADA A TODAS AS EMPRESAS QUE REQUEIRAM UMA LICENÇA, E DEVERÁ TER POR BASE O VOLUME DE TRABALHO EFETIVO DA AUTORIDADE LICENCIADORA. SE A TAXA DE LICENCIAMENTO EXCEDER 5 000 EUROS, A AUTORIDADE LICENCIADORA DEVE ESPECIFICAR NA NOTA DE COBRANÇA O NÚMERO DE HORAS-HOMEM GASTAS E AS DESPESAS EFETUADAS.

transporte competente, gestor de infraestrutura e regulador económico) e com um calendário vinculativo.

69. Regista-se que a AdC sublinha o ano de 2034 como horizonte temporal do contrato de serviço público da CP, ancorando essa referência numa anunciada decisão de prorrogação pelo Governo, não sendo do conhecimento da AMT a formalização de qualquer prorrogação contratual em termos juridicamente consolidados. Assim, no contexto do atual enquadramento contratual, a utilização dessa data configura um pressuposto para a formulação de recomendações, devendo, como tal, ser interpretada com cautela.
70. AAMT considera que qualquer eventual prorrogação da duração do CSP Estado–CP deve ser objeto de avaliação fundamentada, baseada em elementos objetivos e auditáveis.
71. Em posições precedentemente expressas pela AMT, designadamente no Parecer n.º 58/AMT/2019 relativo ao CSP Estado–CP²⁸, foi sublinhada a necessidade de assegurar rigor na determinação das compensações e de excluir, nas parcelas participadas, investimentos suportados por financiamento público.
72. Mais foi recomendado, através de alteração contratual ou de ajustes do contrato em vigor face à realidade da exploração:
- Seja efetuado o apuramento anual dos dados de base operacionais e económico-financeiros e pressupostos necessários ao cálculo do défice operacional, desagregando a prestação de serviços por Eixos de Mobilidade e por Linhas, separando contabilisticamente o serviço público dos serviços comerciais de forma a dar total cumprimento às regras de cálculo das indemnizações compensatórias, em cumprimento do Anexo ao Regulamento;
 - Que no modelo financeiro e de gestão operacional da empresa (e sua atualização) seja alocado o material circulante utilizado em cada Linha, de forma a poder calcular, com transparência e objetividade, os custos associados à exploração, investimento e manutenção e melhor poder

²⁸ CF. PARECER 58/2019: [CONTRATO DE SERVIÇO PÚBLICO](#)
CF. PARECER 53/2024: [PARECER-53-2024.PDF](#)
CF. PARECER 39/2025: [PARECER-39 DR_08MAI MIH.PDF](#)

calcular os impactos, tal como preconizado na legislação que obriga à separação contabilística;

- Incluir, além de indicadores de desempenho, como regularidade e pontualidade, indicadores de qualidade como sejam de reclamações e satisfação dos passageiros, bem como de conforto/ocupação de comunicação/atendimento/informação, comboios, limpeza, de forma vinculativa e contabilizados de forma periódica e sistemática, em períodos mensais e/ou trimestrais, e com impacto direto na remuneração e penalidades;
- Elaboração e publicação de relatórios anuais de execução do CSP – elaborados pela CP e validados pelo gestor de contrato - quanto ao desempenho operacional, económico e financeiro (incluindo a revisão/atualização do modelo financeiro para os anos do contrato), desagregando a prestação de serviços por Eixos de Mobilidade e por Linhas, separando o serviço público dos serviços comerciais (em cumprimento do Anexo ao Regulamento (CE) 1370/2007) e de forma a confirmar a exequibilidade de indicadores contratuais bem como da sustentação (legal e técnica) dos pressupostos de apuramento e cálculo de compensações financeiras e tendo em conta igualmente as reclamações dos passageiros face a eventuais disrupções e supressões;
- Deverá ser estabelecida uma adequada graduação de incumprimento contratuais no contrato e/ou seja aprovado um instrumento contratual, regulamentar ou administrativo;
- Caso ocorram disrupções substanciais na circulação, provocadas por eventos imprevisíveis ou programados, deverão ser comunicadas as causas bem como as medidas tomadas para sua mitigação (informação ao público e/ou transporte alternativos), de forma a aferir da adequabilidade do contrato e dos seus mecanismos para acomodar estas situações;
- A contratualização com o gestor da infraestrutura através de Contrato de Acesso e Utilização da Infraestrutura.

73. Importa sublinhar que um desempenho menos satisfatório de determinado operador não fundamenta uma disrupção contratual ou de modelo, podendo ser

- exploradas as possibilidades legais e contratuais existentes, de penalidades e sanções.
74. No que se refere a investimentos associados ao respetivo material circulante, bem como outras componentes do modelo económico-financeiro e operacional da prestação de serviços ou gestão de infraestrutura deve ser objeto de avaliação particularmente rigorosa, não apenas em caso de prorrogação, mas ao longo de toda a execução.
75. Considera-se a situação dos serviços de longo curso, designadamente os serviços Alfa Pendular, cuja natureza predominantemente comercial tem sido muitas vezes reconhecida no debate regulatório e setorial, ainda que atualmente integrem o perímetro do Contrato de Serviço Público Estado-CP.
76. A inclusão destes serviços Alfa Pendular no âmbito do CSP deve ser revista por uma questão de clareza, ainda que não exista evidência de sobreposição ou indiferenciação contabilística ou que tal tenha constituído um entrave à entrada de novos operadores.
77. Haverá que sublinhar que o mercado nacional ferroviário nacional está sobretudo condicionado pela sua posição geográfica, pela dimensão nacional e pela capacidade da infraestrutura, algo que a AMT tem vindo a assinalar.
78. No que se refere à necessidade de assegurar que as compensações associadas ao CSP, incluindo as decorrentes da implementação do Passe Ferroviário Verde, sejam calculadas com base em parâmetros previamente definidos, objetivos e transparentes, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, naturalmente não se pode discordar e por essa razão a AMT acompanha a execução contratual, bem como os relatórios de execução contratual elaborados pela empresa e pelo gestor do contrato, que corresponde ao IMT, para além de proceder a ações de supervisão²⁹.
79. Tal como já salientado pela AMT no Parecer n.º 53/AMT/2024³⁰ relativo ao Passe Ferroviário Verde, a compensação pública não pode exceder o montante necessário para cobrir o efeito financeiro líquido das obrigações de serviço

²⁹ [HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/4553/COMUNICADO-RELAT%C3%B3RIO.PDF](https://www.amt-autoridade.pt/media/4553/comunicado-relat%C3%B3rio.pdf)

³⁰ CF. [PARECER-53-2024.PDF](#)

- público, devendo evitar-se tanto situações de sobrecompensação como de subcompensação.
80. Em ambos os pareceres a AMT defendeu a revisão do Contrato de Serviço Público, tendo em conta as recomendações já efetuadas pela AMT no âmbito da emissão de pareceres prévios vinculativos em 2019 (contrato inicial) e 2025 (a propósito da integração da linha de Leixões) e das ações de supervisão em 2019³¹ e 2023³², designadamente de mais próximo acompanhamento da gestão do contrato, no que se refere a indicadores de desempenho operacionais e económico-financeiros.
81. Aliás, a propósito do Parecer emitido em 2024³³, a AMT concluiu que, tendo em conta a legislação europeia e nacional aplicável, não podia ser limitado o acesso pela B-Rail à rede ferroviária nacional. Foi concluído também que, com a alteração da capacidade da rede ferroviária, fruto de diversos investimentos, a reavaliação e reformulação do atual CSP com a CP teria necessariamente de ser efetuada em consequência direta da reconfiguração da rede ferroviária nacional, da sua nova capacidade e dos horários que daí resultam.
82. Em parecer de 2025, a propósito da entrada em funcionamento da Linha de Leixões, recomendou-se à CP e ao gestor do contrato (IMT), conforme respetivas competências, o início dos trabalhos de revisão do CSP, tendo em conta o já anteriormente exposto e determinado em anteriores posições da AMT, bem como a submissão de proposta à autoridade de transportes.
83. Também foi recomendado ponderar as recomendações efetuadas pela AMT no estudo “Obrigações de Serviço Público Verdes”³⁴, designadamente as que se refere à internalização do método de cálculo dos custos ambientais e definição de indicadores e metas de desempenho em relação a serviços e infraestruturas,

³¹ AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO À CP (AMT 2019) - [HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/2060/RELATORIO_FISCALIZACAO_CP.PDF](https://www.amt-autoridade.pt/media/2060/RELATORIO_FISCALIZACAO_CP.PDF) E AÇÃO DE SUPERVISÃO AOS SISTEMAS DE APOIO À EXPLORAÇÃO E INDICADORES DE DESEMPENHO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS (AMT 2023) - [HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/4969/COMUNICADO-RELAT%C3%B3RIO.PDF](https://www.amt-autoridade.pt/media/4969/COMUNICADO-RELAT%C3%B3RIO.PDF)

³² AÇÃO DE SUPERVISÃO AOS SISTEMAS DE APOIO À EXPLORAÇÃO E INDICADORES DE DESEMPENHO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS (AMT 2023) - [HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/4969/COMUNICADO-RELAT%C3%B3RIO.PDF](https://www.amt-autoridade.pt/media/4969/COMUNICADO-RELAT%C3%B3RIO.PDF)

³³ CF. [PARECER N.º 05/AMT/2024](#)

³⁴ [HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/4308/ESTUDOOSPVERDESFINAL.PDF](https://www.amt-autoridade.pt/media/4308/ESTUDOOSPVERDESFINAL.PDF)

não apenas quanto à sua performance, mas também quanto ao seu impacto intermodal e contributo para os objetivos nacionais e internacionais em termos de transição energética, ambiental, nas dimensões do desenvolvimento económico sustentável, com especial atenção para a coesão ambiental, social e territorial ³⁵.

84. A AMT tem sublinhado, em diversas pronúncias e relatórios sobre o setor ferroviário, a importância da contabilidade analítica, da transparência na imputação de custos e da monitorização das compensações públicas, como instrumentos essenciais para prevenir subsidiações cruzadas entre serviços sujeitos a OSP e serviços de natureza comercial³⁶.
85. Acresce que a correta determinação do impacto económico de medidas tarifárias desta natureza assume relevância para efeitos do teste do equilíbrio económico de acesso aos contratos de serviço público ferroviário, previsto no Regulamento n.º 910/2019 da AMT.
86. Com efeito, a AMT já havia assinalado a relevância de matérias como a adequada delimitação das obrigações de serviço público, a transparência e separação contabilística associadas aos contratos de serviço público, a proporcionalidade das compensações financeiras e a preparação atempada de modelos concorrenciais para futuras contratualizações.
87. Logo as recomendações agora proferidas pela AdC inserem-se numa linha de reflexão regulatória que tem vindo a ser desenvolvida no contexto da atividade da AMT e do acompanhamento institucional do setor ferroviário.

✓ ***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***

³⁵ Ver também Estudo AMT "indicadores de avaliação de investimentos em infraestruturas e serviços de mobilidade e transportes" [estudo indicadores investimentos 31-10-2023 003.pdf](#) (AMT 2023)

³⁶ Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes (AMT 2019) - https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

88. Aqui importa, face à designação da recomendação descrita pela AdC, voltar a dar nota que a referência ao horizonte temporal de “2034” assenta em pressupostos não juridicamente consolidados, conforme já referido, devendo, por isso, qualquer análise prospetiva ser interpretada com a devida cautela.
89. Sem prejuízo da margem de livre apreciação das autoridades competentes, a adoção de procedimentos concorrenciais, a adequada modelização de lotes, a prevenção de riscos de adjudicação excessivamente concentrada e a calibragem de requisitos de participação em procedimentos concursais, devem, naturalmente, ser apreciadas à luz do interesse público, da proporcionalidade e da efetiva aptidão para gerar concorrência pelo mercado, tendo em vista o melhor modelo contratual para o caso em concreto.
90. Como anteriormente referido, a disponibilidade, afetação, manutenção e renovação e aquisição do parque de material circulante constituem também condicionantes estruturais da entrada e desenvolvimento dos operadores.
91. Essa matéria não pode, porém, ser tratada de modo desligado das exigências de continuidade, segurança operacional, financiamento público, eficiência económica e cumprimento das obrigações de serviço público.
92. Relativamente às instalações de serviço, refira-se que a AMT aprovou recomendações específicas sobre transmissão de informações e fundamentação de tarifários de instalações de serviços ferroviários³⁷, precisamente para densificar deveres de transparência, objetividade tarifária e acesso não discriminatório, acolhendo também observações formuladas pela própria AdC em sede de consulta pública.
93. Assim, a AMT considera que a prioridade regulatória não reside apenas em afirmar genericamente a necessidade de livre acesso a instalações de serviço, mas em assegurar mecanismos concretos de operacionalização, tais como publicitação de condições técnicas e económicas; critérios objetivos de resposta a pedidos; fundamentação auditável de tarifários; separação contabilística; independência organizativa e decisória dos operadores de instalações de serviço quando inseridos em grupos verticalmente integrados; e escrutínio regulatório

³⁷ [DR225-001-00012-318737848-042_001_2025.pdf](#)

efetivo das recusas de acesso ou das isenções legalmente admitidas.

94. Quanto ao acesso a recursos humanos especializados, a questão deve ser tratada com particular prudência. A promoção da concorrência não pode implicar compressão de direitos laborais nem descontinuidade da prestação do serviço público. Nessa medida, a eventual adoção de soluções que facilitem a transição operacional entre empresas ferroviárias deverá respeitar integralmente o direito da União Europeia e o direito laboral nacional, assegurando simultaneamente a preservação da segurança, da qualificação técnica e da continuidade do serviço.
95. Quanto à não imposição de obrigações de oferta mínima associadas a serviços comerciais, quando não indispensáveis à prossecução de objetivos de interesse público claramente definidos, naturalmente concorda-se, pois pode reduzir incentivos à entrada, distorcer a afetação eficiente de capacidade e dificultar a separação contabilística.
96. Releva-se que no exercício das suas competências, a AMT tem vindo a analisar e acompanhar as condições de funcionamento do mercado ferroviário nacional e as condições de acesso à infraestrutura e a recursos essenciais, tendo produzido diversos relatórios, recomendações e pareceres que abordam diretamente as matérias objeto da recomendação da AdC:
- Desde logo, no Relatório sobre o Desenvolvimento do Mercado Ferroviário em Portugal, elaborado no âmbito das obrigações de monitorização decorrentes da Diretiva 2012/34/EU e do Decreto-lei n.º 217/2015, a AMT procedeu à análise das condições de funcionamento do setor, incluindo aspetos relacionados com o acesso à infraestrutura ferroviária, às instalações de serviço e aos serviços associados, bem como com a evolução da concorrência no setor ferroviário nacional.³⁸
 - Por outro lado, no Relatório sobre o Ecossistema Ferroviário Português, a AMT analisou a estrutura institucional e económica do setor ferroviário, identificando os principais fatores estruturais que condicionam o desenvolvimento de mercados ferroviários concorrenciais,

³⁸ AUTORIDADE DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES — RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO MERCADO FERROVIÁRIO EM PORTUGAL. DISPONÍVEL EM: [HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/4159/NOTA-SITE-RELAT%C3%B3RIO-ARTIGO-59.PDF](https://www.amt-autoridade.pt/media/4159/NOTA-SITE-RELAT%C3%B3RIO-ARTIGO-59.PDF)

designadamente a disponibilidade de material circulante, a organização da gestão da infraestrutura e o acesso a instalações de manutenção e outras infraestruturas operacionais essenciais³⁹

- De igual modo, a AMT tem vindo a intervir diretamente no domínio do acesso a instalações de serviço ferroviário, tendo emitido recomendações destinadas a reforçar a transparência das condições de acesso e a assegurar o cumprimento dos princípios de acesso equitativo e não discriminatório por parte dos operadores dessas instalações.⁴⁰
- Acresce que, no âmbito da monitorização do funcionamento do setor ferroviário e da auscultação dos diversos *stakeholders* do mercado, a AMT tem promovido consultas periódicas aos utilizadores da infraestrutura ferroviária e das instalações de serviço, cujos resultados evidenciam a importância das condições de acesso a estas infraestruturas para o funcionamento eficiente e concorrencial do mercado ferroviário.⁴¹

97. Acresce que a atuação em instituições e grupos de trabalho internacionais permite acompanhar desenvolvimentos legislativos, mas também contribuir para a harmonização de práticas e a formulação de soluções consistentes em áreas como a tarifação, acesso à infraestrutura e multimodalidade. Desta forma, tem-se promovido a integração da AMT nos principais debates e decisões globais, e assegurando que as normas e políticas adotadas refletem as necessidades e prioridades dos mercados regulados.

98. A AMT tem vindo a participar ativamente nas atividades do IRG-Rail⁴², tendo assumido a sua vice-presidência e presidência em 2018 e 2019, respetivamente,

³⁹ AUTORIDADE DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES — RELATÓRIO "ECOSSISTEMA FERROVIÁRIO PORTUGUÊS" (2019). DISPONÍVEL EM:
[HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/3108/RELATORIO_ECOSSISTEMA_FERROVIARIO_PORTUGUES_2019.PDF](https://www.amt-autoridade.pt/media/3108/RELATORIO_ECOSSISTEMA_FERROVIARIO_PORTUGUES_2019.PDF)

⁴⁰ AUTORIDADE DA MOBILIDADE E DOS TRANSPORTES — RECOMENDAÇÕES RELATIVAS À TRANSMISSÃO DE INFORMAÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO DE TARIFÁRIOS DE INSTALAÇÕES DE SERVIÇO FERROVIÁRIO. DISPONÍVEL EM:

[HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/4437/RECOMENDACAO_INSTALLACOES_DE_SERVICO.PDF](https://www.amt-autoridade.pt/media/4437/RECOMENDACAO_INSTALLACOES_DE_SERVICO.PDF)

⁴¹ [HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/4096/RELATORIO-CONSULTA-FERROVIA_2023.PDF](https://www.amt-autoridade.pt/media/4096/RELATORIO-CONSULTA-FERROVIA_2023.PDF)

⁴² FUNDADO EM 2011, O IRG-RAIL É UM GRUPO DE REGULADORES INDEPENDENTES DO SETOR FERROVIÁRIO DE 31 PAÍSES EUROPEUS.

para além das funções de coordenação ou participação em vários grupos de trabalho, a fim de fazer face aos desafios regulamentares, atuais e futuros, no setor ferroviário e promover uma aplicação consistente e harmonizada do quadro regulamentar europeu.

99. A AMT participou na elaboração de diversos documentos. Entre eles, em 2024 e 2025

- Monitorização anual do mercado;⁴³
- Relatório sobre Taxas de utilização da Infraestrutura^{44 45}
- Avaliação da diretiva do espaço ferroviário único europeu⁴⁶
- Relatório sobre Políticas de venda e disponibilização de bilhetes⁴⁷
- Relatório sobre Corredores ferroviários de mercadorias⁴⁸
- Relatório sobre taxação a utilização de estações ferroviárias e instalações de serviços⁴⁹
- Guidelines de recolha de informação do setor⁵⁰
- Relatório sobre o novo regulamento de gestão da capacidade da rede ferroviária europeia⁵¹

100. A AMT também participa no Fórum do Espaço Ferroviário Europeu Único (SERAF), coordenado pela Comissão Europeia e constituído por peritos dos diversos Estados-Membros, com o objetivo de apoiar a preparação de atos legislativos e orientações sobre matérias do mercado ferroviário. Entre outros

⁴³ [MARKET MONITORING - IRG RAIL](#)

⁴⁴ [HTTPS://IRG-RAIL.EU/DOWNLOAD/5/1083/202416IRG-RAILUPDATEDPAPERONCHARGESFORTRACTIONCURRENT.PDF](https://irg-rail.eu/download/5/1083/202416IRG-RAILUPDATEDPAPERONCHARGESFORTRACTIONCURRENT.PDF)

⁴⁵ [HTTPS://IRG-RAIL.EU/DOWNLOAD/5/973/IRG-RAIL20238PRELIMINARYOPINIONECCHARGINGGUIDELINES.PDF](https://irg-rail.eu/download/5/973/IRG-RAIL20238PRELIMINARYOPINIONECCHARGINGGUIDELINES.PDF)

⁴⁶ [HTTPS://IRG-RAIL.EU/DOWNLOAD/5/1080/20247IRG-RAILREPORTONTHESERADIRECTIVE.PDF](https://irg-rail.eu/download/5/1080/20247IRG-RAILREPORTONTHESERADIRECTIVE.PDF)

⁴⁷ [HTTPS://IRG-RAIL.EU/DOWNLOAD/5/1076/20249SINGLEFREEANDREDUCED-FARETICKETINGPOLICIES.PDF](https://irg-rail.eu/download/5/1076/20249SINGLEFREEANDREDUCED-FARETICKETINGPOLICIES.PDF)

⁴⁸ [HTTPS://IRG-RAIL.EU/DOWNLOAD/5/1074/20246IRG-RAILOVERVIEWRAILFREIGHTSERVICES.PDF](https://irg-rail.eu/download/5/1074/20246IRG-RAILOVERVIEWRAILFREIGHTSERVICES.PDF)

⁴⁹ [HTTPS://IRG-RAIL.EU/DOWNLOAD/5/1078/202411IRG-RAILCHARGESANDCHARGINGPRINCIPLESFORPASSENGERSTATIONS.PDF](https://irg-rail.eu/download/5/1078/202411IRG-RAILCHARGESANDCHARGINGPRINCIPLESFORPASSENGERSTATIONS.PDF)

⁵⁰ [HTTPS://IRG-RAIL.EU/DOWNLOAD/5/1079/202412IRG-RAILGUIDELINESONMARKETMONITORINGDATACOLLECTION.PDF](https://irg-rail.eu/download/5/1079/202412IRG-RAILGUIDELINESONMARKETMONITORINGDATACOLLECTION.PDF)

⁵¹ [HTTPS://IRG-RAIL.EU/DOWNLOAD/5/1082/202414IRG-RAILCAPACITYREFORMLONGPAPER.PDF](https://irg-rail.eu/download/5/1082/202414IRG-RAILCAPACITYREFORMLONGPAPER.PDF)

assuntos discutidos, estiveram a avaliação da implementação da Diretiva 2012/34/EU que estabelece o mercado único ferroviário⁵², em especial no que se refere à identificação de eventuais barreiras legais e administrativas relativas à abertura de mercados, o desenvolvimento da alta velocidade ferroviária e a mitigação de distorções concorrenciais. Também tem assumido a qualidade de correlatora dos relatórios da Comissão no contexto futuro Regulamento de Gestão da Capacidade da Infraestrutura Ferroviária Europeia.

101. A AMT também presença nas reuniões da Rede Europeia de Reguladores Ferroviários - ENRRB, que tem por missão facilitar a cooperação e o intercâmbio de informação entre os organismos reguladores ferroviários e com a Comissão Europeia, prestando-lhe assistência ou conhecimentos especializados na preparação das medidas de execução ou de atos legislativos. Entre outros assuntos, foi discutida a avaliação da implementação da Diretiva 2012/34/EU, designadamente no que se refere à expansão de serviços e infraestruturas de alta velocidade ferroviária ou de carácter urbano e regional em diversos Estados-membros e identificação de barreiras administrativas e legais ao desenvolvimento deste mercado, designadamente no contexto de livre acesso à rede ferroviária.
102. A AMT participa também nas reuniões do Fórum do Corredor Atlântico da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T) no sentido de promoção da cooperação de entidades congêneres no contexto do Regulamento (EU) n.º 1315/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, relativo às Orientações da União Europeia para o Desenvolvimento da RTE-T.
103. Face ao exposto, a atuação da AMT tem sido alinhada com o enquadramento europeu, no qual, aliás, participa na sua construção.

✓ ***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***

⁵² [REPORT FROM THE COMMISSION ON THE IMPLEMENTATION OF DIRECTIVE 2012/34/EU AS AMENDED BY DIRECTIVE \(EU\) 2016/2370](#)

104. Conforme referido no estudo da AdC, trata-se de um Contrato de Concessão Estado-Fertagus adjudicado na sequência de concurso público internacional, celebrado em 1999, cuja vigência foi objeto de quatro alterações, terminando atualmente em 31 de março de 2031. No mesmo contexto, a AdC formula a Recomendação 6, propondo: i) a não prorrogação adicional do contrato no seu termo; ii) a reavaliação da necessidade de serviço público no eixo ferroviário Norte-Sul; e iii) a contratualização autónoma dos serviços acessórios ao objeto principal de um eventual novo contrato
105. Entende-se existir convergência de fundo entre estas recomendações e posições anteriormente assumidas por esta Autoridade. Com efeito, em 2019⁵³, a AMT determinou que fossem estudadas e analisadas as vantagens e desvantagens de uma futura submissão à concorrência da exploração destes serviços; e, em 2024,⁵⁴ voltou a assinalar a necessidade de acompanhamento contratual rigoroso, com vista a mitigar o risco de nova prorrogação, recomendando a preparação atempada da fundamentação e do processo tendente à submissão à concorrência da exploração destes serviços de transporte ferroviário de passageiros.
106. Neste enquadramento, considera-se que o termo da atual concessão deve ser encarado como uma oportunidade para preparar, com antecedência suficiente, o modelo aplicável ao período pós-2031, privilegiando, por princípio, soluções concorrenciais e evitando a perpetuação de sucessivas prorrogações contratuais com um mesmo operador.
107. Quanto à recomendação de reavaliação da necessidade de serviço público no eixo Norte-Sul, a AMT acompanha a proposta de realização de um estudo, promovido pelo Governo, ou relatório independente que permita apurar, de forma objetiva, a adequação, necessidade e proporcionalidade da manutenção da classificação destes serviços como serviço público, bem como a sua eventual atratividade comercial. Esse exercício revela-se particularmente relevante tendo em conta que a evolução da concessão não se limitou à duração do contrato, tendo também abrangido o modelo de financiamento, a partilha de receitas, o

⁵³ CF. [PARECER-Nº-61_DS DAPP 10DEZ SEI.PDF](#)

⁵⁴ CF. [PARECER-50_DR 22AGO MIH-002.PDF](#)

acesso ao material circulante, os sucessivos reequilíbrios económico-financeiros e a acomodação do sistema tarifário da Área Metropolitana de Lisboa.

108. Caso dessa avaliação resulte a conclusão de que os serviços em causa mantêm natureza de serviço público, a AMT considera que a futura contratualização deverá ser desenhada de modo a promover efetiva concorrência pelo mercado, através de procedimentos competitivos, abertos, transparentes e não discriminatórios. Caso, diversamente, se conclua que o eixo, no todo ou em parte, revela viabilidade comercial, deverá ser ponderada a solução regulatória compatível com a concorrência no mercado, nos termos do enquadramento aplicável.
109. No que respeita aos serviços acessórios, ou seja, autonomizar a contratualização da exploração das estações, interfaces, silos, parques de estacionamento e áreas comerciais atualmente incluídos no objeto da concessão, na medida em que a agregação necessária do serviço principal com esses serviços acessórios pode restringir a participação de entidades que não estejam aptas a assegurar simultaneamente ambos os segmentos, haverá que referir que tal deverá ser cuidadosamente avaliado, aliás como temos vindo a analisar ao longo desta pronuncia.
110. Além de se garantir que não seja comprometida a coerência operacional do sistema, a articulação com os mecanismos tarifários e de bilhética integrados já existentes e a qualidade do serviço prestado aos utilizadores, importa perceber que, entre várias possibilidades qual a mais adequada e sustentável para o caso concreto, sendo certo que não existem soluções únicas universalmente aplicáveis.

B. Condições de acesso ao mercado

✓ Recomendação 7 | ao Governo e à IP | Revisão dos critérios de repartição de capacidade

111. Quanto à Recomendação n.º 7, a AMT entende que a questão suscitada pela AdC assume natureza predominantemente estrutural, incidindo sobre a configuração

futura do regime legal e regulamentar de repartição de capacidade em contexto de abertura do mercado. O estudo da AdC identifica como risco concorrencial a possibilidade de serem favorecidos, na alocação de capacidade, serviços materialmente comerciais apenas por constarem de contratos celebrados pelo Estado, apontando expressamente o exemplo do Alfa Pendular, que a própria AdC qualifica como serviço não sujeito a obrigações de serviço público, embora abrangido por obrigações de oferta mínima.

112. Estas matérias encontram-se enquadradas no regime europeu aplicável à gestão da capacidade da infraestrutura ferroviária, designadamente nos termos da Diretiva 2012/34/UE, que estabelece regras relativas à transparência, não discriminação e utilização eficiente da infraestrutura ferroviária.
113. Neste ponto, a AMT assinala que no seu parecer prévio vinculativo ao Contrato de Serviço Público Estado-CP, afirmou que o serviço de Longo Curso Alfa Pendular não é objeto de obrigações de serviço público e que, quanto a esse serviço, a CP é livre de definir o tarifário e a respetiva política comercial. De igual modo, nos pareceres emitidos no contexto das notificações da B-Rail⁵⁵ para a operação de um serviço de transporte de passageiros no Eixo Braga-Faro, a AMT qualificou os serviços Alfa Pendular como serviços comerciais, não sujeitos a obrigações de serviço público, e distinguiu, para efeitos de análise de capacidade, entre serviços prestados ao abrigo de obrigações de serviço público e serviços prestados sem tais obrigações.
114. Nessa medida, uma clarificação normativa iria confirmar a prática, o que já decorre da aplicação da lei, no sentido de assegurar que a prioridade na repartição da capacidade da infraestrutura deve respeitar estritamente obrigações de serviço público efetivas, e não obrigações de oferta mínima associadas a serviços de natureza comercial.
115. Assim, julga-se que a prevenção de riscos de discriminação, de encerramento artificial do mercado e de afetação da neutralidade concorrencial no acesso à infraestrutura ferroviária depende mais da supervisão e fiscalização da aplicação da lei. Mas nada a opor a clarificações.

⁵⁵Cf. [PARECER N.º 05/AMT/2024](#)

✓ **Recomendação 8 | à AMT e à IP | Boas práticas na celebração de acordos-quadro para a repartição da capacidade**

116. AAMT acompanha a preocupação concorrencial subjacente à Recomendação n.º 8. Os acordos-quadro são instrumentos legítimos e potencialmente úteis para conferir previsibilidade, apoiar investimento e otimizar a utilização da infraestrutura, as a sua celebração não pode traduzir-se em reserva excessiva de capacidade, nem prejudicar a contestabilidade do mercado, designadamente através de entraves à entrada de novos operadores ou da criação de vantagens indevidas para operadores instalados.
117. A posição da AdC converge, no essencial, com conclusões já anteriormente formuladas pela AMT⁵⁶, o que evidencia que a matéria não constitui novidade no contexto regulatório nacional. Nesse relatório, a AMT já tinha afirmado que os acordos-quadro podem gerar confiança jurídica, atrair investimento e melhorar a utilização da infraestrutura, mas sublinhou três insuficiências centrais a nível nacional⁵⁷: falta de um modelo de acordo-quadro publicado no Diretório da Rede, falta de densificação das regras sobre limites de capacidade-quadro e metodologia de cálculo da capacidade máxima, que, entretanto, a IP já clarificou e densificou no Diretório da Rede de 2026.
118. Nos termos do regime jurídico aplicável à gestão da capacidade da infraestrutura ferroviária, os acordos-quadro encontram-se sujeitos a aprovação prévia vinculativa da AMT, enquanto entidade reguladora independente do setor, sendo a AdC ouvida nesse procedimento.
119. Neste contexto, importa destacar desenvolvimentos recentes no plano regulatório e procedimental, designadamente que a AMT publicou um regulamento⁵⁸ sobre os procedimentos de validação do diretório de rede, uma medida que contribui para a transparência do sistema, já que participaram operadores instalados ou

⁵⁶ RELATÓRIO - ACORDOS-QUADRO ENTRE O GESTOR DA INFRAESTRUTURA E AS EMPRESAS DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO (AMT 2022) - [INFORMAÇÃO Nº /RMT/AAAA](#)

⁵⁷ [COMUNICADO-ACORDOS-QUADRO-19-01-2023.PDF](#)

⁵⁸ [PROJETO DE REGULAMENTO QUE ESTABELECE OS PROCEDIMENTOS PARA VALIDAÇÃO DOS DIRETÓRIOS DE REDE NOS TERMOS DO N.º 1 DO ARTIGO 27.º DO DECRETO-LEI N.º 217/2015, DE 7 DE OUTUBRO](#)

em instalação, como a B-Rail.

120. E em sequência da receção do pedido de celebração de acordo-quadro por parte da B-RAIL, a IP informou a AMT que será remetido à AMT, para apreciação, a densificação do processo de avaliação de acordo-quadro, que inclui o processo de consulta às partes interessadas.
121. Por outro lado, decorrem também os trabalhos para a celebração de contratos de utilização da infraestrutura, que tem sido acompanhado pela AMT, e que se espera venha a tornar mais equitativo e previsível o relacionamento do gestor da infraestrutura com os atuais e futuros operadores.
122. Quanto ao ponto 8.a do estudo da AdC, não atribuir uma proporção excessivamente elevada da capacidade a uma única empresa, a AMT acompanha o princípio, sem prejuízo de uma aplicação casuística e proporcional. Com efeito, a sua concretização deve atender, caso a caso, em função do itinerário, do grau de congestionamento, do período horário, da heterogeneidade do tráfego, da capacidade remanescente para novos entrantes e dos investimentos efetivamente associados ao pedido. A regra mencionada pela IP de não exceder 70% em períodos de controlo de duas horas é um referencial útil, mas não deve ser interpretada como um limite rígido ou automaticamente adequado a todas as situações.
123. AMT pode ainda acrescentar que a disciplina dos acordos-quadro deve incorporar mecanismos de “utiliza senão reverte” e de redução/limitação da capacidade reservada, quando a utilização fique abaixo do limiar relevante, porque o próprio quadro legal e regulatório aplicável já prevê mecanismos de salvaguarda contra a subutilização da capacidade reservada.
124. Quanto ao ponto 8.b, ouvir todos os potenciais candidatos antes da celebração de um acordo quadro, a AMT pode acolher expressamente a proposta, mas com uma formulação mais precisa: não se trata de uma auscultação informal, mas de um procedimento publicitado, com prazo certo, critérios previamente definidos e transparentes de salvaguarda do segredo comercial.
125. De referir que no processo B-Rail, a própria empresa pediu à AMT e à IP para ser admitida como interessada em qualquer eventual procedimento de acordo-quadro com a CP, por poder vir a ser afetada por encargos ou ónus decorrentes

desse acordo, o que foi naturalmente aceite. Este exemplo evidencia que a necessidade de contraditório procedimental já se colocou de forma concreta no mercado português, neste em outros procedimentos, bem como na auscultação de relatórios AMT.

126. Quanto ao ponto 8.c, ponderar concurso público internacional para atribuição de capacidade quando haja vários interessados, pode-se entender a lógica concorrencial, sobretudo em corredores congestionados ou estrategicamente relevantes, e que o exemplo espanhol citado pela AdC é pertinente.
127. No quadro jurídico atual, a AMT não é a entidade que pode lançar esse concurso; a sua competência é de aprovação prévia do acordo-quadro, não de adjudicação concorrencial da capacidade.
128. Um mecanismo competitivo e transparente de afetação de capacidade escassa depende de iniciativa da IP ou do Estado, sendo naturalmente objeto de parecer prévio da AMT, não sendo admissível uma interpretação que implique a transferência para a AMT de competências que o quadro legal não lhe atribui, designadamente em matéria de adjudicação concorrencial de capacidade.
129. Quanto ao ponto 8.d, a assegurar, se possível, a caducidade simultânea dos vários acordos-quadro do mesmo itinerário, a solução reduz assimetrias negociais e evita que um operador fique estruturalmente beneficiado por ter um acordo a terminar mais tarde. Contudo, tal solução deve ser compatibilizada com a proteção de direitos adquiridos, compromissos de investimento, nem a amortização de ativos que tenham justificado durações específicas. Onde a caducidade exatamente simultânea não seja viável, uma alternativa razoável será prever o alinhamento de janelas temporais de revisão dos acordos-quadro.
130. No que respeita ao enquadramento mais amplo da capacidade da infraestrutura, refere-se que a AMT acompanha os investimentos na rede ferroviária⁵⁹, considerando-se que o conhecimento compreensivo e a pública divulgação da informação resultante da monitorização das atividades de investimento é

⁵⁹ RELATÓRIO SOBRE A "MONITORIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DOS INVESTIMENTOS PREVISTOS" - [RELATORIO-INVESTIMENTOS-FERROVIARIOS-REALIZADOS-2024.PDF](#)

relevante para o desenvolvimento das políticas públicas de mobilidade e transporte, designadamente nos aspetos do controlo da eficiente afetação e gasto dos recursos financeiros públicos, na (re)definição de prioridades, e na minimização, por parte das entidades responsáveis, de eventuais impactos socioeconómicos decorrentes de situações imprevistas no desenvolvimento das atividades ou projetos, que resultem em atrasos e/ou sobrecustos.

131. Por outro lado, a execução dos investimentos na rede ferroviária nacional é essencial para a garantia e melhoria do desempenho da gestão da infraestrutura, com impactos positivos nos atuais serviços ferroviários de passageiros e mercadorias, bem como no necessário aumento e otimização da capacidade da rede para novos serviços ferroviários, que possam beneficiar os cidadãos e as empresas, promovendo o crescimento económico, o acesso livre e não discriminatório à infraestrutura e a coesão económica, ambiental, social e territorial, assumindo particular relevância no contexto da gestão eficiente da capacidade e da entrada de novos operadores.

✓ **Recomendação 9 | ao Governo e à IP | Mitigar barreiras ao acesso a material circulante decorrentes das especificidades da Rede Ferroviária Nacional**

132. O estudo da AdC refere que, em Portugal, o material circulante tem de ser, em regra, compatível com a bitola ibérica, com o CONVEL, e ainda com outras características da rede, como a tensão elétrica, o gabarito e os limites de carga. Acresce que a RFN é predominantemente de bitola ibérica, e o CONVEL continua implantado em grande parte da rede. Tudo isto restringe as opções de compra e aluguer de material circulante e agrava os custos de entrada.
133. As especificidades técnicas da RFN, designadamente a da bitola ibérica e do sistema CONVEL e o atraso na implementação do ERTMS, podem constituir barreiras ao acesso ao material circulante e, por essa via, à entrada e desenvolvimento dos operadores ferroviários.
134. Esta posição encontra respaldo em anteriores documentos da AMT, em especial na Pronúncia n.º 11/2016 sobre o ERTMS⁶⁰, na Pronúncia n.º 3/AMT/2018 –

⁶⁰ CF. [PRONÚNCIA-Nº-11 DE-21-DE-DEZEMBRO-DE-2016.PDF](#)

Estratégia Portugal 2030⁶¹, na Pronúncia n.º 01/AMT/2020 - Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030⁶², no contexto da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável e na Pronúncia n.º 02/2021⁶³ sobre o PFN, nas quais a AMT tem vindo a sublinhar a necessidade de reforço da interoperabilidade, de implementação efetiva e calendarizada do ERTMS, de disponibilização da solução STM para a transição CONVEL/ERTMS em condições abertas, justas e não discriminatórias, e de avaliação estruturada da questão da bitola europeia.

135. Quanto à opção pela bitola ibérica na alta velocidade, incluindo a LAV Porto-Lisboa, não se deve ir ao ponto de concluir, em abstrato, que a bitola ibérica é de momento errada.⁶⁴ O próprio estudo reconhece que a decisão envolve uma análise custo-benefício e de interoperabilidade, que a IP já mandou realizar, e também reconhece que o PFN invoca custos elevados e riscos operacionais numa migração imediata, ainda que admita vantagens da bitola UIC para a interoperabilidade internacional.
136. Na questão da bitola considera-se que a decisão sobre a construção das linhas de alta velocidade em bitola ibérica, preparada para a migração para bitola europeia, ou só com bitola standard UIC, deve integrar expressamente o impacto concorrencial como critério autónomo para essa decisão.
137. O que se exige é que qualquer opção que mantenha a bitola ibérica em novas infraestruturas seja acompanhada por uma justificação técnico-económica robusta, por um planeamento credível para futuramente se atingir a plena interoperabilidade europeia, e por medidas que mitiguem o risco de dependência tecnológica de um só fornecedor de material circulante e de restrição do número de potenciais operadores.
138. Segundo o Relatório da Equipa Técnica da Parceria Público Privada da nova Linha de Alta Velocidade Lisboa-Porto “Um dos principais benefícios desta opção técnica e estratégica é a elevada conectividade e interoperabilidade da LAV Porto-

⁶¹ CF. [PRONUNCIA N.º 272 03 DRE 8MAI 2018 - AR - PORTUGAL 2030 - FINAL](#)

⁶² CF. [PRONUNCIA 01 AMT 2020 PLANORECUPERACAOECO 20-30 PORTUGAL.PDF](#)

⁶³ CF. [PRONUNCIA 2 2021.PDF](#)

⁶⁴ CF. [PARECER N.º 50/AMT/2024](#)

Lisboa com a rede ferroviária convencional, que coloca a nova infraestrutura, direta ou indiretamente, à disposição de uma extensa área territorial, que se estende muito para além do eixo principal onde a mesma se inserirá. Por esta via, torna-se também possível tirar partido das estações atuais, potenciando uma maior aproximação aos núcleos urbanos, assim como o estabelecimento de um maior número de interfaces com outros serviços ferroviários ou com outros modos de transporte.”

139. A nova linha, na solução definida, permitirá reduzir a duração das viagens ao longo do eixo Porto-Lisboa, permitindo separar e otimizar tráfegos de AV e da rede convencional, aumentando sua capacidade, bem como libertar a Linha do Norte para o tráfego suburbano e de mercadorias.
140. Importa sublinhar que Regulamento RTE-T⁶⁵ detalha os requisitos para a bitola das linhas ferroviárias na União Europeia, estabelecendo derrogações com base em fundamentação específica para casos concretos, específica para determinados casos. e diversas disposições de salvaguarda tendo em conta diversos circunstancialismos e face aos prazos estimadas. Neste mesmo contexto, foi atribuído financiamento da União ao projeto de alta velocidade
141. Pelo que, desta forma, contribuirá para que se atinjam os objetivos estratégicos de crescimento da economia e das metas de descarbonização definidas pela União Europeia, em especial:
 - Aumentar a atratividade do modo de transporte ferroviário, reduzindo os tempos de percurso e mantendo a oferta e conforto competitivos, procurando inverter a tendência que se verifica atualmente em Portugal, em que o transporte ferroviário apresenta uma quota modal de apenas cerca de 3,9%, quando comparado com uma média europeia de 6,8%, verificando-se ainda que os países com maior componente de AV apresentam maiores quotas modais de ferrovia;

⁶⁵ NO DIA 13 DE JUNHO DE 2024 EM JOUE, FOI PUBLICADO O REGULAMENTO (UE) 2024/1679, DO PE E DO CONSELHO RELATIVO ÀS ORIENTAÇÕES DA UNIÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA REDE TRANSEUROPEIA DE TRANSPORTES, QUE ALTERA O REGULAMENTO (UE) 2021/1153 E O REGULAMENTO (UE) 913/2010 E REVOGA O REGULAMENTO (UE) 1315/2013 E QUE PODE SER CONSULTADO EM: [HTTPS://EUR-LEX.EUROPA.EU/LEGAL-CONTENT/PT/TXT/PDF/?URI=OJ:L_202401679](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/txt/pdf/?uri=OJ:L_202401679)

- Melhorar a fiabilidade da linha, minimizando eventuais perturbações e constrangimentos na exploração;
- Reduzir tempos de percurso para possibilitar a compatibilização de tráfegos, e aumento da capacidade;
- Maximizar a difusão e utilização de benefícios a todo o sistema ferroviário, potenciando a utilização da Rede Ferroviária Nacional.

✓ ***Recomendação 10 | ao Governo | Mitigar barreiras ao acesso a material circulante em sede de futuros contratos de serviço público***

142. A AdC sustenta a Recomendação n.º 10 em três ideias centrais: i) o acesso a material circulante é uma barreira relevante à entrada; ii) as aquisições recentes de material para serviços sujeitos a obrigações de serviço público parecem assentar sobretudo em financiamento público e, tal como o estudo lê o enquadramento atual, não existe uma cláusula suficientemente clara de reversão para o Estado desse material; iii) sem um mecanismo de disponibilização a terceiros, esse financiamento pode acabar por reforçar a posição do operador histórico no momento em que os futuros contratos de serviço público forem submetidos a concurso.
143. O estudo acrescenta que o artigo 5.º-A do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 manda precisamente avaliar medidas de acesso efetivo e não discriminatório ao material circulante, e enumera soluções possíveis como aquisição pública, garantias, compromisso de recompra e constituição de parques de material circulante.
144. Como anteriormente referido, o acesso ao material circulante afeto à prestação de obrigações de serviço público constitui condição crítica para a efetiva concorrência dos futuros procedimentos concursais de contratos de serviço público ferroviário. Considera-se, porém, que a operacionalização desta recomendação deve assentar em critérios jurídicos, económicos e de governação claramente definidos nas peças procedimentais, assegurando transparência, não discriminação, proporcionalidade e neutralidade face ao operador histórico.
145. Em particular, entende-se que deverá ser previamente definido o universo do

material circulante eventualmente a disponibilizar, o respetivo regime de locação, a metodologia de formação dos preços, a duração do acesso, o regime de manutenção e devolução, bem como as salvaguardas de separação patrimonial e contabilística aptas a prevenir conflitos de interesse e subsidiações cruzadas

146. Assinala-se ainda que o ordenamento europeu⁶⁶ já prevê a adoção de medidas adequadas para assegurar acesso efetivo e não discriminatório ao material circulante, cabendo ao Estado concedente avaliar, entre os modelos juridicamente possíveis, aquele que melhor promova a participação de múltiplos operadores em futuros concursos. E, a experiência nacional associada à SAGESECUR no contrato Fertagus, demonstra que existem precedentes internos suscetíveis de serem ponderados, sem prejuízo da necessidade de atualização do respetivo desenho institucional à luz do novo contexto concorrencial.
147. Nota: Assinala-se a gralha na recomendação sobre a referência ao Regulamento (EU) 1379/2007, que deve ser 1370/2007.

✓ **Recomendação 11 | à IP | Implementação de um modelo liberalizado na contratação de energia**

148. O estudo da AdC parte de um diagnóstico que refere que no final de 2021, a energia elétrica para tração representava, em média, cerca de 20% dos custos operacionais totais das empresas ferroviárias, e em abstrato, que o quadro legal já permite que um operador use a infraestrutura elétrica de tração e contrate a energia com o seu próprio comercializador; porém, em Portugal essa possibilidade ainda não está operacionalizada.
149. O estudo descreve ainda que, em 2025, IP e CP detinham 32 dos 33 contratos de fornecimento das subestações de tração, o que limita a liberdade de escolha do fornecedor e a adoção de estratégias comerciais diferenciadas pelos operadores. A própria AdC recorda que o grupo de trabalho criado pela AMT concluiu, em 2022, que a abertura direta a qualquer comercializador é legalmente possível, desde que a IP se licencie como operador de rede de distribuição

⁶⁶ REGULAMENTO (CE) N.º 1370/2007, ARTIGO 5.º-A

fechada e que sejam definidos, no Diretório da Rede, a metodologia de cálculo dos consumos e linhas gerais de contratos equitativos e não discriminatórios.

150. A Recomendação n.º 11 converge com documentos já produzidos pela própria AMT. No comunicado de fevereiro de 2023, que sintetiza o Relatório do Grupo de Trabalho para a Reforma do Sistema de Contratação de Energia Elétrica para Tração e respetiva⁶⁷⁶⁸, a AMT afirma expressamente que, no enquadramento legal vigente, é possível abrir o fornecimento de energia diretamente aos operadores ferroviários por qualquer comercializador. Acrescenta que essa abertura deve ser acompanhada por regras no Diretório da Rede sobre cálculo de consumos, linhas gerais de contratos equitativos e não discriminatórios, não duplicação de taxas, tratamento das variações de custo do gestor da infraestrutura, homologação do sistema de liquidação e recolha de dados, e um regime transitório justo e transparente até à plena implementação dos sistemas certificados de contagem de energia no material circulante.
151. Sublinha-se, que a implementação de um modelo liberalizado deve assentar em condições técnicas, jurídicas e regulatórias previamente definidas e calendarizadas, designadamente quanto ao sistema de recolha e tratamento de dados energéticos, ao regime transitório de imputação de consumos, ao licenciamento necessário no setor elétrico e à densificação, no Diretório da Rede, das metodologias de cálculo, liquidação, tarifação de acesso e condições gerais de contratação. Releva-se igualmente que a recomendação é dirigida à IP, mas a sua execução não depende apenas da empresa.
152. O próprio desenho identificado pela AMT e retomado pela AdC pressupõe articulação com a Direção-Geral de Energia e Geologia, a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos, o Instituto da Mobilidade e dos Transportes e a própria AMT, tanto no licenciamento como na supervisão e validação regulatória.
153. Neste momento decorrem trabalhos entre o gestor da infraestrutura e os operadores ferroviários para a operacionalização desta liberalização, que é um processo tecnicamente exigente e complexo do ponto de vista regulatório, no sentido de se garantir o fornecimento de energia elétrica de tração tanto aos

⁶⁸ [HTTPS://WWW.AMT-AUTORIDADE.PT/MEDIA/3597/RELATORIOENERGIATRACAO.PDF](https://www.amt-autoridade.pt/media/3597/RELATORIOENERGIATRACAO.PDF)

operadores que queiram contratar diretamente com os comercializadores de energia elétrica, como para aqueles que não queiram seguir essa via.

✓ **Recomendação 12 | ao Governo | Transferência de trabalhadores em sede de futuros contratos de serviço público**

154. É relevante o acesso a recursos humanos especializados para a efetiva concorrência nos futuros procedimentos de adjudicação de contratos de serviço público ferroviário. Com efeito, o estudo identifica que os recursos humanos qualificados, em especial em funções críticas para a operação ferroviária, podem constituir um fator relevante de barreira à entrada, expansão e continuidade operacional dos operadores, justificando que a matéria seja considerada no desenho dos futuros concursos.
155. Sem prejuízo do exposto, entende-se que a formulação da recomendação deve ser lida com a necessária prudência jurídico-laboral. Em particular, a eventual manutenção dos contratos de trabalho por efeito de mudança de operador não pode ser automaticamente inferida, nem erigida em consequência automática da adjudicação de um novo contrato de serviço público. Tal dependerá da verificação, no caso concreto, dos pressupostos de aplicação do regime de transmissão de empresa, estabelecimento ou unidade económica, designadamente da existência de uma unidade económica que mantenha a sua identidade, à luz do artigo 285.º do Código do Trabalho e da Diretiva 2001/23/CE.
156. É adequada a distinção entre dois planos jurídicos distintos. Por um lado, o plano da proteção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência, regulado pelo regime de transmissão de unidade económica; por outro, o plano da promoção de procedimentos concursais efetivamente participados e concorrenciais, enquadrado pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007, que admite a imposição de condições sociais e laborais nos contratos de serviço público.
157. A AMT entende, por isso, que a resposta regulatória adequada deve assentar em dois vetores:

- Em primeiro lugar, o Estado concedente deve, em momento prévio à preparação de cada procedimento concursal, proceder a uma avaliação concreta e fundamentada sobre a eventual aplicabilidade do regime de transmissão de unidade económica e, quando tal regime não assegure, por si só, a manutenção dos contratos de trabalho por efeito de transmissão, ponderar a adoção de medidas de acesso a recursos humanos especializados, na medida em que se revelem adequadas, necessárias e proporcionais para garantir a participação de operadores em condições concorrenciais efetivas e não discriminatórias. Esta avaliação não deve assumir natureza automática nem uniforme, devendo antes atender às características concretas de cada procedimento, designadamente à configuração do serviço, à organização dos meios afetos, à estrutura operacional suscetível de transmissão e às exigências funcionais do concurso.
 - Em segundo lugar, e independentemente da solução jurídico-laboral concretamente aplicável, a AMT considera essencial que os futuros procedimentos concursais sejam instruídos com informação transparente, suficiente e disponibilizada atempadamente, apta a reduzir assimetrias de informação entre o operador incumbente e os demais concorrentes.
158. Já decorre da lei a necessidade de disponibilização, nas peças do procedimento, de informação sobre o universo de trabalhadores suscetível de relevar para a execução do contrato, incluindo, quando aplicável, funções desempenhadas, antiguidade e encargos laborais associados. Tal informação é relevante para permitir a adequada preparação das propostas e para mitigar o risco de subavaliação de custos por parte de operadores não incumbentes.
159. Entende-se ainda que a disponibilização dessa informação deverá respeitar, em qualquer caso, os limites decorrentes da legislação aplicável em matéria de proteção de dados pessoais, sigilo laboral e proporcionalidade, devendo ser estruturada de modo a assegurar simultaneamente a transparência concorrencial do procedimento e a tutela dos direitos dos trabalhadores envolvidos.

✓ **Recomendação 13 | ao Governo | Mitigar barreiras à prestação de serviços de bilhética**

160. A AdC identifica que o artigo 10.º do Regulamento (UE) 2021/782 impõe, em regra, acesso a informações mínimas de viagem e a operações dos sistemas de reserva, mas que os Estados-Membros podiam pedir isenção para serviços urbanos, suburbanos e regionais. Segundo o estudo, Portugal pediu essa isenção para esses três segmentos, pelo que a CP, a Fertagus e futuros operadores ficam dispensados, durante a vigência da isenção, de facultar esse acesso a terceiros. AAdC entende que isso limita a concorrência na venda de bilhetes e em soluções integradas de bilhética.
161. AAMT acompanha a preocupação concorrencial subjacente à Recomendação n.º 13, entendendo que o acesso efetivo, transparente e não discriminatório a informações mínimas de viagem, dados em tempo real e operações de sistemas de reserva constitui condição relevante para a promoção da concorrência no mercado de serviços de bilhética ferroviária e para a proteção dos direitos dos passageiros.
162. Assinala-se que o Decreto-Lei n.º 217/2015 já contém bases normativas relevantes nesta matéria, designadamente através do artigo 13.º-A, que prevê sistemas comuns de informação e bilhética integrada, cuja coordenação da implementação incumbe ao IMT e atribui à AMT a verificação de que esses sistemas não provocam distorções da concorrência nem discriminação entre empresas ferroviárias, bem como através do artigo 13.º, do artigo 56.º e do anexo II, que consagram princípios de acesso não discriminatório a instalações, serviços e mecanismos sancionatórios perante tratamento injusto ou discriminatório.
163. Quanto à revogação do pedido de isenção concorda-se em princípio, mas a revogação da isenção deve ser acompanhada de um modelo claro de implementação dos serviços de bilhética. Ou seja, pode-se apoiar a revogação do pedido junto da Comissão, mas o Governo deve assegurar, num horizonte temporal definido, regras técnicas mínimas de disponibilização dos dados, condições objetivas de acesso, interoperabilidade e tratamento não discriminatório entre plataformas próprias dos operadores e plataformas terceiras. O próprio estudo recorda, a este propósito, que o Regulamento admite

compensação financeira pelo acesso aos dados, mas exige que esta seja justa, razoável e proporcionada aos custos incorridos, não podendo limitar desnecessariamente a reutilização nem ser utilizada para restringir a concorrência.

164. Quanto ao regime sancionatório e contraordenacional, o estudo refere que o Regulamento (UE) 2021/782 revogou o anterior Regulamento 1371/2007 e que continua a faltar atualização adequada do regime nacional, nomeadamente do Decreto-Lei n.º 58/2008. O estudo refere também que essa necessidade de atualização já foi sinalizada pela própria AMT, pelo que se reafirma como necessária uma adaptação legislativa nacional que assegure sanções adequadas, proporcionais e dissuasoras⁶⁹, evitando um vazio ou enfraquecimento na aplicação do regime europeu.
165. De facto, a AMT apresentou uma proposta ao Governo, sendo que nova legislação foi aprovada recentemente⁷⁰, não estando ainda publicada.
166. Relativamente a um dever de comunicação da AMT à AdC quando existam indícios suscetíveis de originar processo contraordenacional. Julga-se que tal decorre já da articulação institucional entre a AMT e a ADC e do regime legal da concorrência.
167. Quanto à alteração do n.º 1 do artigo 13.º-A, do Decreto-Lei n.º 217/2015, por remeter ainda para o Regulamento 1371/2007, entretanto revogado, pelo Regulamento (UE) 2021/782, nada a opor, sendo que uma interpretação da lei permite evitar qualquer vazio legal.

✓ **Recomendação 14 | aos operadores de transporte ferroviário de passageiros |
Boas práticas na contratualização de serviços de bilhética de terceiros**

⁶⁹ ANA PAULA VITORINO: "LEI PREVÊ MUITAS MANIFESTAMENTE INADEQUADAS NOS TRANSPORTES" - TRANSPORTES - JORNAL DE NEGÓCIOS

⁷⁰ COMUNICADO DO CONSELHO DE MINISTROS DE 22 DE JANEIRO DE 2026 - XXV GOVERNO CONSTITUCIONAL

168. A preocupação subjacente à Recomendação n.º 14 da Autoridade da Concorrência, é que a contratualização de serviços de bilhética por terceiros deve respeitar princípios de objetividade, transparência, proporcionalidade e não discriminação, sob pena de se criarem barreiras à concorrência no mercado dos serviços de bilhética ferroviária.
169. O estudo da AdC apresenta essa conclusão, designadamente, em experiência comparada relativa a operadores incumbentes europeus e no entendimento de que o mero cumprimento do mínimo regulatório do Regulamento (UE) 2021/782 pode não bastar para prevenir todos os riscos concorrenciais em matéria de acesso a dados, funcionalidades, condições comerciais e qualidade técnica da integração.
170. Entende-se que esta recomendação deve ser lida em articulação com o Decreto-Lei n.º 217/2015. Desde logo, o artigo 13.º-A, n.º 4, atribui à AMT a verificação de que os sistemas de informação e bilhética não provocam distorções da concorrência nem discriminação entre empresas ferroviárias. Este preceito oferece já um fundamento normativo importante para uma leitura regulatória segundo a qual sistemas, regras de integração e condições de funcionamento da bilhética não podem ser utilizados para favorecer indevidamente o operador incumbente ou para prejudicar canais rivais de venda.
171. Em paralelo, o artigo 13.º e o anexo II do mesmo diploma consagram princípios de acesso não discriminatório a instalações e serviços ferroviários relevantes no contexto da bilhética, incluindo estações de passageiros, visualização de informações de viagem, locais adequados para serviços de bilhética e, quando prestados, serviços auxiliares de bilhética nas estações. Embora este regime não regule de forma exaustiva as APIs,⁷¹ os dados em tempo real ou os sistemas digitais de reserva, ele reforça a ideia de que o ordenamento interno já rejeita soluções discriminatórias no ecossistema de acesso e prestação de serviços conexos com a venda e disponibilização de títulos de transporte.
172. Entende-se, porém, que a aplicação destes princípios à conjuntura atual da bilhética digital exige densificação de enquadramento e contratual,

⁷¹ APIS SÃO MECANISMOS QUE PERMITEM QUE DOIS COMPONENTES DE SOFTWARE COMUNIQUEM ENTRE SI USANDO UM CONJUNTO DE DEFINIÇÕES E PROTOCOLOS.

designadamente quanto a: i) acesso funcionalmente equivalente a APIs e interfaces; ii) disponibilização objetiva e proporcional de dados básicos e dados em tempo real; iii) possibilidade de venda de soluções comerciais em condições materialmente equivalentes às oferecidas nos canais de venda próprios do operador, salvo justificação objetiva; iv) proibição de cláusulas contratuais restritivas sem fundamento atendível; e v) definição de parâmetros razoáveis de qualidade técnica, incluindo disponibilidade, taxa de erro, tempos de resposta e critérios de utilização não discriminatórios.

IV – CONCLUSÕES

173. O estudo da Autoridade da Concorrência é um contributo para a reflexão sobre o funcionamento do setor ferroviário em Portugal, reunindo num único documento um conjunto alargado de temas relacionados com o setor, especialmente com a promoção da concorrência no mesmo.
174. Uma parte significativa das matérias abordadas corresponde a questões que já têm sido objeto de análise no âmbito da regulação e da política pública do setor ferroviário, inclusivamente, em iniciativas anteriormente desenvolvidas por entidades nacionais e europeias, para além das desenvolvidas no âmbito da atividade regulatória da AMT.
175. Salienta-se que algumas das conclusões e recomendações do estudo assentam em pressupostos relativos ao enquadramento contratual do setor que não se encontram juridicamente consolidados, designadamente no que respeita à duração de contratos de serviço público, devendo esse enquadramento ser devidamente considerado na interpretação do respetivo alcance.
176. É importante assegurar que o desenvolvimento de iniciativas nestes domínios respeite a repartição de competências entre as diferentes entidades públicas e se articule com o trabalho regulatório já desenvolvido no setor.
177. E que a evolução do modelo de organização e funcionamento do setor ferroviário continue a assentar numa articulação institucional eficaz, entre as diferentes entidades públicas com competências no setor, valorizando o papel da regulação económica independente na promoção de condições de acesso transparentes, equitativas e não discriminatórias à infraestrutura ferroviária e na monitorização

do funcionamento concorrencial do mercado.

178. Não se poderá deixar de referir que a promoção e defesa da concorrência assume inequívoca relevância, mas não constitui um fim em si mesma, nem dispensa a ponderação de outros objetivos de interesse público igualmente relevantes. A definição de políticas públicas e de soluções regulatórias no setor deve, por isso, assentar numa abordagem equilibrada, proporcional e não dogmática, que permita mobilizar, em cada caso, os instrumentos legalmente disponíveis mais adequados à prossecução do interesse público.
179. A mobilidade sustentável deve assentar numa lógica de sistema, pressupondo a articulação funcional entre serviços, infraestruturas, tecnologias, dados, modelos organizacionais, instrumentos de planeamento, mecanismos de financiamento, modelos de regulação e estruturas de governação. A sustentabilidade integra e equilibra as dimensões ambientais, sociais, económicas, financeiras, territoriais, digitais e energéticas, na perspetiva dos utilizadores, dos fornecedores de serviços, gestores de infraestruturas, do território e da mobilidade e transportes e o interesse público coletivo, nacional e europeu.
180. Neste contexto, considera-se quanto à contratualização de serviços e infraestruturas de mobilidade e transportes sustentáveis, sem prejuízo da submissão à concorrência, como regra geral, aquela deve assentar na escolha das soluções mais adequadas em função de necessidades concretas e no contexto das opções legalmente admissíveis.
181. Face ao exposto, considera-se, igualmente, que várias recomendações da AdC ao Governo se inserem numa linha de reflexão anteriormente desenvolvida no âmbito da atividade regulatória da AMT e de outros instrumentos de política pública, sendo, contudo, de precisar que o Regulamento (CE) 1370/2007, alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338, reforça a necessidade de fundamentação das opções adotadas, sem excluir a possibilidade de recurso a diferentes modelos de organização.
182. Assim, a AMT continuará, no exercício das suas atribuições enquanto regulador económico independente do setor da mobilidade e dos transportes, a acompanhar a evolução do setor ferroviário nacional, promovendo condições de funcionamento sustentáveis, transparentes, eficientes e não discriminatórias no

acesso às infraestruturas e aos mercados de transporte, em conformidade com o quadro regulatório nacional e europeu aplicável. No que se refere a casos concretos, entende a AMT que se deve pronunciar quanto a modelos e fundamentação concretas que lhe sejam remetidas a título de emissão de parecer prévio vinculativo.

183. E aqui importa voltar a referir, que até à data, não foi submetido à apreciação da AMT qualquer pedido de prorrogação do atual contrato de Obrigações de Serviço Público da CP.
184. Por fim, a AMT reafirma a sua disponibilidade para colaborar com as restantes entidades públicas com competências no setor, contribuindo para o desenvolvimento de soluções regulatórias que promovam, simultaneamente, concorrência, eficiência económica, sustentabilidade do sistema ferroviário e proteção dos interesses dos utilizadores, assegurando o respeito pela repartição legal de competências e pelo quadro institucional vigente. Neste contexto, sublinha-se que a definição do modelo de organização do setor ferroviário se insere na esfera de competência do Governo, cabendo à AMT, enquanto regulador económico independente, a sua supervisão e acompanhamento nos termos do quadro legal aplicável.

Lisboa, 25 de março de 2026.

A Presidente do Conselho de Administração



Ana Paula Vitorino