

## PARECER N.º 11/AMT/DPDC/2018

**Assunto:** Concurso para a atribuição de concessão da exploração do Terminal de Mercadorias sito no Terminal Ferroviário da Guarda

### I. Enquadramento e objeto

1. Através da carta com a referência 2226188-007, a Infraestruturas de Portugal, S.A. (“IP”) submeteu à AMT as peças do procedimento de concurso a lançar pela mesma para a concessão da exploração do Terminal de Mercadorias da Guarda (“Concurso”), designadamente o programa do procedimento e o caderno de encargos, solicitando a emissão de parecer prévio nos termos do disposto na al. b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (“Estatutos”)<sup>1</sup>.
2. O presente parecer incide sobre o modelo e peças do procedimento concursal acima indicado, sendo emitido ao abrigo do disposto na citada al. b) do n.º 2 do artigo 34.º dos Estatutos.
3. O parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT como regulador económico independente com a incumbência de regular e fiscalizar o setor da mobilidade e dos transportes terrestres, designadamente ferroviários, fluviais e respetivas infraestruturas e da atividade económica no setor dos portos comerciais e transportes marítimos, enquanto serviços de interesse económico geral e atividades baseadas em redes (artigo 1.º, n.º 2 dos Estatutos).
4. Atendendo à natureza do assunto, na emissão deste parecer têm-se particularmente presentes as seguintes atribuições da AMT, previstas nos seus Estatutos<sup>2</sup>:
  - (i) Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão e promoção e defesa

<sup>1</sup> Nos termos da al. b) do n.º 2 do citado artigo 34.º dos Estatutos, compete à AMT, no exercício dos seus poderes de regulação “Emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor”.

<sup>2</sup> Cf. artigo 5.º, n.º 1, al. a), h) e q) e n.º 3, al. b) dos Estatutos.

da concorrência nos setores regulados, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos;

- (ii) Regular e assegurar o acesso livre, equitativo e não discriminatório pelos operadores à infraestrutura, designadamente ferroviária;
- (iii) Promover e defender a concorrência no setor da mobilidade e dos transportes terrestres, designadamente ferroviários, e respetivas infraestruturas.

5. Importa notar que as operações que incorporam a atividade de logística para a qual se encontra vocacionado o terminal de mercadorias da guarda constituem parte integrante da cadeia de transporte, sendo essenciais e necessariamente complementares à atividade de transporte ferroviário de mercadorias e à atividade portuária, e incluindo-se, portanto, no leque de setores abrangidos pela missão e atribuições da AMT. Acresce que o espaço a concessionar por via do concurso em análise integra do domínio público ferroviário, incorporando, em particular, elementos da infraestrutura ferroviária, estando a regulação e supervisão desta matéria sob a égide da AMT.
6. Na emissão do parecer têm-se ainda particularmente presentes os objetivos subjacentes ao acervo legal aplicável à gestão da infraestrutura ferroviária e ao transporte ferroviário, em particular ao Decreto-Lei n.º 217/2015, de 7 de outubro (“DL 217/2015”) e ao quadro europeu do qual esta deriva, que visam a implementação de um espaço ferroviário europeu único, assente na liberalização dos serviços de transporte ferroviário, e a criação das condições adequadas à concorrência neste setor
7. O presente parecer não prejudica as competências legalmente conferidas as outras entidades com atribuições nas áreas dos transportes e logística.

## **II. O concurso para a atribuição da exploração do Terminal de Mercadorias da Guarda**

8. Considerando os documentos submetidos pela IP, o objeto do Concurso corresponde à concessão da exploração de uma parcela de terreno do domínio público ferroviário sito no Terminal Ferroviário da Guarda com a área de 22.170m<sup>2</sup>

(doravante designado de “Terminal de Mercadorias”), a qual se encontra repartida em 3 sub-parcelas (Zonas A, B e C).

A concessão visa a atividade de “(...) realização de cargas, descargas e armazenamento de mercadorias transportadas por caminho-de-ferro (artigo 2.º do programa do concurso – “PC” - e cláusula 1.1. do caderno de encargos – “CE”).

O Terminal de Mercadorias é definido como a “instalação física objeto da concessão, dotada de ligação ferroviária e rodoviária na qual são prestados serviços a terceiros de cargas, descargas e armazenamento de mercadorias, e outras atividades associadas à logística do transporte destas” (artigo 1.º, al. g) do PC).

9. Em termos de requisitos de elegibilidade para concorrer, estipula-se que podem candidatar-se ao Concurso as pessoas coletivas ou agrupamentos que cumpram os requisitos seguintes (artigo 9.º do PC):
  - (i) Prosseguir a atividade descrita na Cláusula Primeira do Caderno de Encargos, ou seja, a realização de cargas, descargas e armazenamento de mercadorias transportadas por caminho-de-ferro, no decurso dos 3 anos seguintes (2014 a 2016);
  - (ii) Ter atividade líquida positiva nos 3 anos seguintes (2014 a 2016)<sup>3</sup> <sup>4</sup>.
10. O critério de adjudicação é o do preço mais elevado para a concessão, entendendo-se como tal o valor mensal que o concorrente se dispõe a pagar por todo o período da concessão, o qual não pode ser inferior a [confidencial].
11. A concessão destina-se a vigorar por um prazo de cinco anos, sendo renovável por períodos sucessivos de um ano, até ao limite de duas renovações, pelo que o contrato terá uma duração máxima de 7 anos (cláusulas 4.1. e 4.2. do CE).
12. A possibilidade de renovação do contrato depende (i) do bom desempenho da concessionária na realização de comboios e (ii) da ausência de situações de incumprimento no pagamento à IP dos valores que são contrapartida da concessão (cláusulas 4.1. e 4.2. do CE).

---

<sup>3</sup> Estes requisitos devem ser comprovados pela apresentação de declaração das entidades contratantes e pelos relatórios e contas respeitantes aos três últimos exercícios (2014-2016) com demonstração da situação líquida da sociedade.

<sup>4</sup> Em caso de agrupamento concorrente, os requisitos referidos nos números anteriores apenas têm que ser cumpridos por um dos membros do agrupamento, devendo este constituir-se como sociedade comercial, integrada por todos os membros, aquando da adjudicação.

13. Pela concessão, a concessionária ficará obrigada a pagar à IP uma quantia mensal (“taxa mensal”) cujo valor é o indicado na proposta (acrescido de IVA à taxa em vigor), [confidencial]

A Concessionária estará isenta do pagamento da mensalidade em causa durante os primeiros 6 meses da Concessão (cláusula 5.2. do CE).

O valor da taxa mensal, tal como indicado na proposta, vigorará até ao final do primeiro ano civil completo de vigência do contrato, sendo atualizado anualmente após esse período, segundo o IPC no Continente (sem habitação) com referência aos últimos 12 meses, produzindo esta atualização efeitos em 1 de janeiro de cada ano (cláusula 5.3. do CE).

14. Em termos de receita da IP, prevê-se ainda nos documentos do Concurso que a concessionária poderá contratar a terceiros, a título precário, a utilização de espaços (cobertos e descobertos) do Terminal de Mercadorias, desde que, por esse motivo, não seja afetado o objeto da concessão. Neste caso, a IP reserva-se o direito de partilhar do benefício económico-financeiro daí resultante, o qual deverá ser fixado por acordo entre as partes, passando esse valor a integrar a contrapartida da concessão (cláusulas 1.6. e 5.4. do CE).
15. Nos termos do CE, prevê-se que a concessionária contrate e realize, através de operador de transporte ferroviário, um número mínimo de comboios na rede ferroviária nacional correspondente a 104 comboios por cada período de 12 meses, durante todo o período de vigência do contrato. Considera-se “um comboio” uma circulação ferroviária com uma origem ou destino no Terminal de Mercadorias para carga ou descarga dessa mesma mercadoria (cláusulas 2.2. e 2.3. do CE).
16. Os documentos do Concurso preveem ainda um mecanismo de penalização e de incentivo associado ao valor mínimo de comboios a contratar e a realizar pela concessionária.

No que concerne à penalização, estipula-se que, em caso de incumprimento do valor mínimo de comboios fixado, a concessionária deve pagar à IP o valor correspondente ao cálculo resultante do diferencial entre o número de comboios realizados e o número mínimo estabelecido no CE, multiplicado por [confidencial] valor que segundo a IP corresponde ao valor médio por si faturado a título de tarifa

de utilização da infraestrutura (“TUI”) para um comboio de mercadorias que circulou na rede ferroviária nacional em 2017 (cláusulas 2.4. e 2.5. do CE)<sup>5</sup>.

Relativamente ao incentivo, estabelece-se que, caso o número de comboios realizados exceda os 52 comboios em períodos consecutivos de 3 meses, a concessionária poderá ter um benefício, correspondente ao resultado da seguinte fórmula (cláusula 6.1. do CE):

$$\text{Benefício} = 0,10 \times Nc \times \text{[confidencial]}$$

Em que “Nc” corresponde ao número de comboios realizados acima de 52, em períodos consecutivos de 3 meses.

Segundo a IP, o valor de [confidencial] foi obtido por recurso ao conceito do valor médio por si faturado a título de tarifa de utilização da infraestrutura (“TUI”) para um comboio de mercadorias que circulou na rede ferroviária nacional em 2017 (cláusula 6.3 do CE).

O valor do incentivo destina-se a ser pago por nota de crédito, por abatimento ao valor da taxa mensal, a emitir pela IP no mês posterior ao final do período de 3 meses, não podendo o mesmo ser superior a [confidencial] (cláusula 6.2. do CE)

17. Os documentos do Concurso não preveem, em concreto, a realização de obras de construção, adaptação ou renovação ou outros investimentos significativos pela concessionária ao abrigo do futuro contrato de concessão (além das intervenções inerentes à atividade corrente e manutenção da instalação concessionada).
18. Ainda em conformidade com os documentos do Concurso, são obrigações da futura concessionária (entre outras) as seguintes:
  - (i) Cumprir o disposto no DL 217/2015 relativamente a instalações de serviços com a natureza de terminais ferroviários e a assegurar condições equitativas de acesso e utilização do local concessionado, sem discriminação ou diferenças entre os diferentes operadores ferroviários, exceto as que resultem de condicionalismos legais, regulamentares ou de características

---

<sup>5</sup> Este valor destina-se a ser atualizado anualmente após o primeiro ano civil completo de vigência do contrato, segundo o IPC no Continente (sem habitação) com referência aos últimos 12 meses.

do próprio material e equipamentos por eles utilizados, observando ainda a legislação da UE nesta matéria (cláusula 1.5. do CE);

- (ii) Remeter à IP todos os elementos relativos à prestação de serviços no terminal ferroviário integrado na concessão para efeitos de dar cumprimento às exigências legais sobre as instalações de serviços em causa, ou publicar/disponibilizar no seu website as informações relevantes relativas aos serviços disponibilizados no terminal (cláusula 13.1. d) do CE);
- (iii) Assegurar, em paralelo com a IP, os procedimentos de exploração e circulação necessários ao bom funcionamento e observância das condições de segurança no interior e nos interfaces entre o Terminal de Mercadorias e a rede ferroviária nacional, cumprindo para o efeito o “Procedimento de Exploração” que constitui o Anexo II ao CE (cláusula 3.1. do CE);
- (iv) Assegurar a manutenção do espaço concessionado em bom estado de conservação, funcionamento e segurança, a suas expensas, devendo efetuar os trabalhos necessários para este efeito observando a “Instrução Técnica de Manutenção” qua constitui o Anexo V ao CE (cláusula 8.2. do CE);
- (v) Prestar caução no valor de 5% do valor total do contrato (cláusula 7 do CE);
- (vi) Obter e manter em vigor todas as licenças necessárias ao exercício das atividades objeto da concessão (cláusula 9.1. do CE);
- (vii) Contratar um seguro de responsabilidade civil que garanta os riscos inerentes à execução do contrato por danos e/ou prejuízos, patrimoniais e não patrimoniais, diretos ou indiretos, provocados aos utentes do espaço concessionado, à IP e seus agentes, aos operadores rodoviários e ferroviários e a terceiros em geral, decorrentes da exploração do espaço ou de quaisquer obras (contendo nomeadamente a cobertura de bens confiados) com um capital mínimo de €1.000.000,00 e adequado à exposição de maior risco a que a concessionária fica submetida, bem como outras apólices de seguro previstas na legislação aplicável (cláusula 12ª do CE);
- (viii) Remeter mensalmente à IP a informação relativa aos comboios carregados e descarregados no Terminal de Mercadorias, bem como a sua origem e

destino, de acordo com o formato do documento que constitui o Anexo VI ao CE (cláusula 13.1. e) do CE);

(ix) Respeitar a legislação aplicável à atividade rodoviária e ferroviária e todos os procedimentos adequados a garantir a fiabilidade e segurança destas atividades (cláusulas 15.1. e 15.2. do CE).

19. No termo da concessão deverão reverter gratuita e automaticamente para a IP todos os bens e direitos que integram o espaço concessionado (cláusula 21.1. do CE).

O CE estabelece também que as obras ou benfeitorias efetuadas pela concessionária sob autorização da IP podem, caso esta assim o entenda, ingressar gratuitamente o domínio público ferroviário à medida da sua execução, não tendo a concessionária direito a qualquer indemnização, nem podendo exercer direito de retenção (cláusula 8.6. do CE).

20. Também de acordo com os documentos do concurso, a subconcessão ou a cessão de quaisquer direitos ou obrigações emergentes da concessão ficarão dependentes de autorização escrita da IP para que possam ocorrer (cláusula 23.1 do CE).

Prevê-se, ainda que a transmissão de ações entre acionistas da concessionária esteja sujeita a autorização prévia da IP. A IP poderá recusar esta operação se a mesma tenha como resultado, impedir, perturbar ou colocar em risco o cumprimento das obrigações da concessionária, nomeadamente a missão de interesse público que lhe está confiada (cláusula 23.2).

21. Finalmente, assinala-se que o CE identifica os fundamentos de resolução do contrato, designadamente pela IP, e prevê a possibilidade de sancionamento da concessionária em caso de incumprimento, por esta, de quaisquer deveres e obrigações emergentes do contrato ou das determinações do concedente, através da aplicação de multas contratuais que variam em função da gravidade da falta entre €500,00 e €5000,00 (ou, em alternativa, de multas diárias no valor entre 0,5% e 2,5% da taxa mensal) caso as circunstâncias do incumprimento o aconselhem, nomeadamente em função do benefício económico que possa ser obtido pela concessionária com o incumprimento ou cumprimento defeituoso, não

podendo a aplicação de multas exceder em qualquer caso 20% do valor global do contrato (cláusula 20 do CE)

#### IV. **Apreciação**

##### a) ***Legitimidade da IP para atribuição da exploração do Terminal de Mercadorias e procedimento de contratação adotado***

22. Nos termos do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio, que procedeu à criação da IP tal como hoje existe e aprovou os seus estatutos (“DL 91/2015”), a IP tem por objeto, designadamente, a construção, conservação e exploração da rede ferroviária nacional (artigo 6.º, n.º 1).

A par desta atividade, estão ainda incluídas no objeto da IP as atividades de exploração do domínio público ferroviário do Estado (artigo 6.º, n.º 5)<sup>6</sup>.

Neste quadro, o artigo 11.º do DL 91/2015 determina que a IP detém os direitos e assume as responsabilidades atribuídas ao Estado relativamente ao domínio público ferroviário nas disposições legais e regulamentares aplicáveis, em particular no Decreto-Lei n.º 276/2003, de 4 de novembro, que estabelece o regime jurídico dos bens do domínio público ferroviário.

O DL 91/2015 determina ainda, em particular, que a IP dispõe, para desenvolvimento da sua atividade principal, dos poderes, prerrogativas e obrigações legal e regulamentarmente conferidos ao Estado no que respeita, designadamente, à concessão, nos termos da legislação aplicável, da exploração, da utilização ou do exercício de quaisquer atividades nos terrenos, edificações e outras infraestruturas do domínio público ferroviário, integrados ou afetos à respetiva rede nacional (artigos 11.º, n.º 1 e 12.º, n.º 2, al. b)).

23. Como decorre do exposto, o Terminal de Mercadorias integra o domínio público ferroviário. Assim, e considerando o quadro acima descrito, afigura-se que a IP tem legitimidade para proceder à atribuição a particulares da exploração do Terminal, nos termos da legislação aplicável.

---

<sup>6</sup> Em concreto o n.º 5 do artigo 6.º dispõe que “*Estão ainda incluídos no objeto da IP, S.A., as atividades de exploração do domínio público ferroviário e rodoviário do Estado e do seu património autónomo, designadamente a exploração de áreas de serviço, de parques de estacionamento, bem como dos sistemas de informação e gestão de tráfego, dos sistemas de segurança ferroviária e rodoviária, do canal técnico e das redes de comunicações entre infraestruturas ou entre estas e os veículos, as estações, os terminais e outras instalações ferroviárias*”.

Importa por outro lado notar que a IP configura o contrato a celebrar por via do Concurso como um contrato de concessão da exploração de bens do domínio público ferroviário. Esta forma de utilização do domínio público por particulares é expressamente admitida pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, que aprovou o regime jurídico do património imobiliário público (“DL 280/2007”)<sup>7</sup>.

A IP indica, ainda, nas peças do procedimento (artigo 21.º do PC) que o procedimento tendente à formação do citado contrato (ora em análise) não está sujeito ao disposto no Código dos Contratos Públicos (“CCP”).

A este respeito, e em resposta ao pedido de esclarecimentos formulado pela AMT no âmbito da emissão de parecer (Parecer n.º 12/AMT/DPDC/2017) relativo ao Concurso para a atribuição de concessão da exploração do Parque Norte do Complexo Ferroviário da Bobadela, veio a IP esclarecer ser seu entendimento que o contrato em causa, pelo seu objeto, não estaria sujeito ao regime procedimental estabelecido na Parte II daquele Código, por a concessão de exploração de bens de domínio público ferroviário não se reconduzir a qualquer dos tipos contratuais elencados no n.º 2 do artigo 6.º do CCP<sup>8</sup>.

Assinalamos, contudo, que tal como aconteceu relativamente ao concurso supra mencionado, a IP decidiu, ainda assim, promover um procedimento concorrencial para atribuição do contrato, e regula com algum detalhe a tramitação do procedimento, aproximando-a da tramitação aplicável aos procedimentos concursais regulados no CCP<sup>9</sup>. Aliás, o artigo 21.º do PC vem indicar que o Código é aplicável (i) quando o próprio programa do procedimento para ele remeta, ou (ii) para integração de eventuais lacunas.

24. Quanto a esta questão, a AMT aceita a posição apresentada pela IP de que o CCP não é aplicável ao procedimento em análise, com base no n.º 2 do artigo 6.º do CCP e também por não estar em causa nenhum dos contratos expressamente enumerados no n.º 1 deste artigo. Pelo que, dá por reproduzidos a respeito do

---

<sup>7</sup> Nos termos do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, que aprovou o regime jurídico do património imobiliário público, a concessão de exploração consiste na transferência “(...) para particulares, durante um período determinado de tempo e mediante o pagamento de taxas, poderes de gestão e de exploração de bens do domínio público, designadamente os de autorização de uso comum e de concessão de utilização privativa” (artigo 30.º, n.º 1).

<sup>8</sup> Cf. comunicação da IP com a referência 2151635-007.

<sup>9</sup> Entre outros aspetos, destaca-se que o procedimento está regulado por um programa de concurso e um caderno de encargos (contendo este último as principais cláusulas do contrato a celebrar); será objeto de publicitação através da publicação do respetivo anúncio, ficando os documentos do Concurso acessíveis aos interessados; prevê-se a nomeação de um júri para acompanhamento e apreciação das propostas; o critério de adjudicação corresponde *mutatis mutandis* a um dos dois critérios previstos no CCP e prevê-se uma fase de esclarecimentos.

presente concurso aquilo que se expôs no parecer que emitiu sobre o “Concurso para a atribuição de concessão da exploração do Parque Norte do Complexo Ferroviário da Bobadela”<sup>10</sup>, a saber:

*“Para a aceitação desde entendimento concorre ainda a delimitação negativa do âmbito objetivo de aplicação traçada pela alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º do CCP, que exclui da aplicação deste diploma os procedimentos para a celebração de “[c]ontratos de compra e venda, de doação, de permuta e de arrendamento de bens imóveis **ou contratos similares**” (destaque acrescentado), afigurando-se possível o entendimento de que o contrato em análise, na medida em que cede onerosamente a terceiros determinados direitos sobre bens imóveis, é passível de enquadramento na categoria de “contrato similar”, para efeitos desta disposição legal.*

*Esta interpretação é corroborada pelo facto de o regime dos bens do domínio público gozar atualmente de um regime jurídico próprio, aprovado pelo citado DL 280/2007, que não se confunde com o do CCP, embora ambos comunguem de preocupações em grande medida semelhantes.*

30. *Sem prejuízo de se aceitar a posição apresentada pela IP no que se refere à não aplicação do CCP à formação do contrato em causa, reitera-se a necessidade de a IP respeitar escrupulosamente os princípios gerais aplicáveis em matéria de celebração de contratos administrativos sobre bens do domínio público, como os que se encontram consagrados, em geral, no Código do Procedimento Administrativo e, em especial, no regime aprovado pelo DL 280/2007 – necessidade, essa, de que, de resto, a IP demonstra estar ciente e se comprometeu a cumprir no procedimento que ora pretende promover.*

31 *De referir ainda que o entendimento acima indicado não prejudica a aplicação ao contrato ora em análise da Parte III do CCP (regime substantivo dos contratos), de resto em consonância com o sentido prescritivo do artigo 408.º do Código, que manda aplicar às concessões de exploração de bens do domínio público, a título subsidiário, o regime substantivo das concessões de obras e de serviços públicos.”*

---

<sup>10</sup> Parecer n.º 12/AMT/DPDC/2017

**b) *Requisitos de elegibilidade e de adjudicação***

Nos termos do PC, são admitidas a concorrer as pessoas coletivas que: (i) possuam uma experiência mínima de três anos (últimos três anos) no desenvolvimento da atividade a prosseguir no âmbito do contrato a celebrar por via do Concurso e (ii) apresentem, nesse mesmo período, atividade líquida positiva.

Os requisitos em causa determinam que apenas poderão participar no Concurso entidades com conhecimento e experiência na atividade de cargas, descargas e armazenamento de mercadorias transportadas por caminho-de-ferro.

27. Estabelece-se também relativamente à(s) entidade(s) cuja proposta foi escolhida o cumprimento de um conjunto de requisitos que são necessário demonstrar através dos respetivos documentos de habilitação (artigo 15º do PC)..
28. A este propósito a AMT verifica com satisfação que foi incluída, através da alínea e) do artigo 15º.1.B) do PC, no conjunto de documentos comprovativos das situações aí previstas, uma declaração do Revisor Oficial de Contas que demonstre, se aplicável, o cumprimento pelo concorrente do disposto no nº3 do artigo 13º do Decreto-Lei 217/2015 de 7 de outubro.
29. Reitera-se, no entanto a necessidade de, tal como se referiu no anterior parecer, estabelecer a exigência de demonstração de separação de contas, nomeadamente balanços e demonstração de resultados para as situações que recaiam no âmbito do n.º4 do artigo 13º do DL 217/2015.

**c) *Critério de adjudicação***

30. Segundo o estabelecido no artigo 14.º do PC, o critério de adjudicação corresponde ao critério do preço mais elevado para a concessão, considerando-se como tal o valor mensal que o concorrente se dispõe a pagar por todo o período da concessão, determinando-se que esse valor não pode ser inferior a [confidencial] por mês (artigo 14.1).
31. A este respeito importa notar que, sem prejuízo da adoção de um critério de avaliação que incide apenas sobre o preço, as peças do Concurso definem outros fatores ou especificações a cumprir necessariamente pela futura concessionária,

os quais visam, designadamente, o bom funcionamento do Terminal de Mercadorias e a promoção e desenvolvimento do transporte de mercadorias.

Em particular, prevê-se que a concessionária assegure a exploração e a circulação no âmbito da concessão em termos adequados ao bom funcionamento do Terminal e em condições de segurança no interior deste e nos interfaces do mesmo com a rede ferroviária nacional, estipulando-se os procedimentos de exploração a cumprir para o efeito<sup>11</sup>. Especificam-se, ainda as obrigações da concessionária em termos de manutenção do espaço concessionado e de contratação dos seguros destinados a garantir, nomeadamente, os riscos inerentes à execução do contrato<sup>12</sup>.

Paralelamente, os documentos do Concurso incluem a obrigação de realização, pela concessionária, de um valor mínimo de comboios na rede ferroviária nacional, ao qual associam um mecanismo de incentivo e de penalização que constitui um estímulo à dinamização do Terminal e à atividade de transporte de mercadorias.

Este mecanismo assegura ainda que, fora as situações em que o valor mínimo de comboios fixado é excedido em determinado nível (caso em que a concessionária obterá um benefício traduzido num abatimento ao valor da renda mensal), a IP obtém em qualquer caso um nível mínimo de receita com a concessão do Terminal, para além do valor da renda devido pela concessionária.

32. A adoção do critério do mais baixo preço encontra-se assim acompanhada de obrigações e mecanismos que asseguram que o Terminal é adequadamente gerido e que constituem um incentivo ao aumento da atividade da concessionária e consequentemente ao crescimento do transporte ferroviário. A AMT não tem, por isso, objeções ao critério de seleção adotado.

**d) *Período de vigência do contrato***

33. Os documentos do Concurso estabelecem um período de vigência contratual de cinco anos, com início na data de assinatura do contrato, findo o qual este poderá ser renovado por períodos sucessivos de um ano, até ao limite de duas

---

<sup>11</sup> Cláusula 3.ª do CE.

<sup>12</sup> Cláusulas 8.ª e 12.ª do CE.

renovações, do que resulta um prazo máximo global de sete anos para a concessão.

Determinam-se, ainda, como condições da renovação (i) o bom desempenho da concessionária, traduzido na realização de comboios em valor superior a 728 comboios no intervalo compreendido entre o 7º e o 48º meses da concessão, no que à primeira renovação contratual diz respeito e em valor superior a 208 comboios no intervalo compreendido entre o 49º e o 60º meses da concessão, no que diz respeito à segunda renovação contratual e, ainda, (ii) a não ocorrência de situações de incumprimento no pagamento dos valores devidos à IP a título de renda mensal ou resultantes da eventual contratação a terceiros da utilização de espaços dentro do Terminal<sup>13</sup>.

34. Considerando, em especial, a ausência de investimentos significativos a realizar pela concessionária, bem como a possibilidade de re-submissão da exploração do Terminal à concorrência num horizonte relativamente curto de tempo e, ainda, a maior flexibilidade para adaptação à evolução do mercado, associados à necessidade de assegurar um mínimo de estabilidade contratual, considera-se que a solução adotada é adequada.

**e) Valor da taxa mensal**

O valor estabelecido parece configurar uma solução de continuidade relativamente a outras situações, não tendo a AMT face aos dados disponíveis, objeção ao mesmo.

**f) Requisitos associados à atividade a desenvolver no Terminal de Mercadorias**

35. Conforme resulta do exposto, o Concurso visa a atribuição, a um terceiro, da exploração do Terminal de Mercadorias, para a realização de cargas, descargas e armazenamento de mercadorias transportadas por caminho-de-ferro.

Como suporte e complemento desta atividade, a concessionária terá a seu cargo a manutenção do espaço concessionado, conforme detalhado no Anexo V ao CE (Instrução técnica de Manutenção).

---

<sup>13</sup> Cláusula 4.ª do CE.

36. Mostra-se, assim, essencial, que a futura concessionária cumpra todos os requisitos decorrentes do quadro legal e regulamentar aplicável às atividades desenvolvidas, devendo os documentos do Concurso exigir esse cumprimento, incluindo no que respeita à regulamentação técnica de segurança pertinente em relação à instalação em causa e em vigor na rede ferroviária nacional.
37. Neste quadro destaca-se, pela sua relevância, o DL 217/2015, bem como a eventuais medidas que venham a ser adotadas pela Comissão Europeia em matéria de instalações de serviço<sup>14</sup>.

Conforme acima indicado, os terminais de mercadorias constituem instalações de serviço ao abrigo do DL 217/2015, estando, enquanto tais, sujeitos às regras constantes desse diploma, designadamente em matéria de concessão de acesso à instalação e de tarifação.

Em particular, no que respeita à concessão de acesso, a futura concessionária, enquanto operador da instalação de serviço, terá o dever de assegurar o fornecimento de acesso ao Terminal e aos serviços neles prestados, de modo não discriminatório, a todas as empresas ferroviárias (artigo 13.º, n.º 2 do DL 217/2015).

Além disso, a futura concessionária deverá garantir resposta no prazo máximo de 15 dias úteis a todos os pedidos de acesso ao Terminal e/ou pedidos de serviços disponíveis no mesmo apresentados por quaisquer empresas ferroviárias, estando as condições em que tais pedidos podem ser indeferidos cuidadosamente reguladas na lei (artigo 13, n.ºs 6 a 10 do DL 217/2015).

Relativamente à tarifação, o DL 217/2015 estipula que a taxa devida pelo acesso às vias nas instalações de serviço (incluindo terminais de mercadorias) e pela prestação de serviços nessas instalações não pode ser superior ao custo da sua prestação, acrescido de um lucro razoável.

O DL 217/2015 prevê ainda outros deveres que devem ser cumpridos pelos operadores de instalações de serviço, designadamente:

---

<sup>14</sup> Em particular, a Diretiva 2012/34/UE prevê, no artigo 13.º, n.º 9, que a Comissão pode, com base na experiência das entidades reguladoras, das autoridades competentes e das empresas ferroviárias, adotar medidas que especifiquem o procedimento e critérios a seguir para efeitos de acesso aos serviços a prestar nas instalações de serviço.

- Fornecer à AMT todas as informações necessárias sobre as taxas aplicadas, para que a AMT desempenhe as funções que lhe são cometidas pelo DL 217/2015, nomeadamente em matéria de avaliação das tarifas, se for o caso (artigo 31.º, n.º 2, al. a));
- Estar em condições de demonstrar às empresas ferroviárias que as tarifas faturadas respeitam a metodologia e as regras previstas na lei e nos diretórios de rede (artigo 31.º, n.º 2, al. b));
- Fornecer ao gestor da infraestrutura (IP) informações sobre as tarifas de acesso à instalação e de prestação de serviços e sobre as condições técnicas de acesso, para inclusão pelo gestor de infraestrutura no diretório de rede, ou indicar um sítio na Internet em que essas informações são disponibilizadas gratuitamente em formato eletrónico (Anexo IV, al. f)).

38. A este respeito constata-se que o CE faz referência ao citado DL 217/2015, prevendo que a concessionária deve dar cumprimento a este diploma, nomeadamente no que respeita ao fornecimento de acesso, bem como à legislação da União Europeia em vigor nesta matéria (cláusula 1.5.).

O CE inclui também a obrigação de remessa à IP de todos os elementos relativos à prestação de serviços no Terminal, para efeito de cumprimento das exigências legais relativas às instalações de serviço ou a publicar/disponibilizar no seu sítio da Internet a informação relevante relativa aos serviços disponibilizados no Terminal (cláusula 13.1. al. e)). Prevê-se, ainda, que a concessionária deve dar resposta a todos os pedidos de informação da AMT, do IMT ou da IP (cláusula 13.1.f)).

39. Verifica-se, ainda, neste contexto que é feita referência nos documentos do concurso, em concreto na cláusula 13.1.g) do CE, à necessidade de dar cumprimento ao DL 217/2015 também em matéria de tarifária, tal como recomendado pela AMT no ponto 62 do seu anterior parecer relativo ao “Concurso para a atribuição de concessão da exploração do Parque Norte do Complexo da Bobadela”<sup>15</sup>.

## V. Conclusão

---

<sup>15</sup> Parecer n.º 12/AMT/DPDC/2017



Considerando tudo o exposto, o parecer da AMT relativamente ao concurso para a atribuição de concessão da exploração do Terminal de Mercadorias sito no Terminal Ferroviário da Guarda é **favorável**.

Lisboa, 6 de abril de 2018.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho

Direção de Promoção e Defesa da Concorrência