

## PARECER N.º 12/AMT/DPDC/2017

**Assunto:** Concurso para a atribuição de concessão da exploração do Parque Norte do Complexo Ferroviário da Bobadela

### I. Enquadramento e objeto

1. Através da carta com a referência 2127616-007, 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 Parque Norte do Complexo Ferroviário da Bobadela (“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 2</sup>.
2. Por meio do ofício 1956-CA/2017, a AMT dirigiu à IP um pedido de informação visando um conjunto de esclarecimentos sobre o enquadramento e termos do procedimento concursal. A IP respondeu a este pedido através da carta com a referência 2151635-007.
3. 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.
4. 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).

---

<sup>1</sup> [confidencial]

<sup>2</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”.

5. Atendendo à natureza do assunto, na emissão deste parecer têm-se particularmente presentes as seguintes atribuições da AMT, previstas nos seus Estatutos<sup>3</sup>:
- (i) Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão e promoção e defesa 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.
6. Importa notar que as operações que incorporam a atividade de logística e a transferência modal - para a qual se encontra vocacionado o Parque Norte do Complexo Ferroviário da Bobadela – 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.
7. 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 este 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<sup>4</sup>.
8. O presente parecer não prejudica as competências legalmente conferidas as outras entidades com atribuições nas áreas dos transportes e logística.

## II. Contexto

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

<sup>4</sup> O DL 217/2015, transpôs para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2012/34/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, que foi entretanto alterada pela Diretiva (UE) 2016/2370 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016, ainda não transposta para a ordem jurídica interna.

9. O Complexo Ferroviário da Bobadela é um espaço infraestruturado de grande dimensão que incorpora três terminais rodoferroviários, estando vocacionado para a atividade logística e a transferência modal. Localiza-se na periferia do maior centro de consumo nacional, junto do principal eixo ferroviário nacional – a Linha do Norte – gozando acesso rodoviário próximo às principais autoestradas nacionais. Funciona como porto seco, permitindo o acesso a Espanha, aos Portos de Lisboa (Santa Apolónia / Alcântara), Leixões, Setúbal e Sines por ferrovia ou rodovia, e como entreposto aduaneiro do tipo A tem as valências de armazém de exportação, depósito temporário e entreposto.
10. De acordo com a informação disponibilizada pela IP, o Complexo integra atualmente três terminais ferroviários de mercadorias sob gestão dessa empresa, situados em domínio público ferroviário<sup>5</sup>.

O Complexo integra ainda um terminal de mercadorias privado, em propriedade privada. Todos os terminais são servidos pelo mesmo feixe de receção/expedição ferroviário, que se encontra sob gestão da IP.

11. De entre os terminais de mercadorias acima referidos sob gestão da IP, existem dois que se encontram atualmente concessionados a particulares, nos seguintes termos <sup>6</sup>:

(i) Parque Sul - SPC – Serviço Português de Contentores, S.A. (“SPC”)

O Parque Sul, com uma área original de 60.000m<sup>2</sup>, encontra-se atualmente concessionado à SPC, através de um contrato de concessão de uso privativo celebrado em 4.05.2007 (Contrato n.º 27/2007).

O contrato apresentava uma vigência inicial de dez anos (termo previsto em 3.05.2017), prevendo-se, no entanto, a sua prorrogação automática por períodos sucessivos de um ano, salvo denúncia por qualquer das partes. De acordo com a IP, após 3.05.2017 o contrato foi efetivamente prorrogado por mais um ano, estendendo-se assim atualmente a sua vigência até 3.05.2018.

---

<sup>5</sup> Conforme assinalado pela IP (informação suportada pela documentação remetida com a carta com a referência 21516635-007) os terminais em causa estiveram no passado afetos à CP – Caminhos de Ferro Portugueses E.P., mais tarde redenominada CP – Comboios de Portugal, E.P.E. (“CP”) pelo Decreto-Lei n.º 137-A/2009, de 12 de junho. Após criação da CP Carga – Logística e Transportes Ferroviários de Mercadorias, S.A. (“CP Carga”) e por efeito do mesmo diploma, esta última empresa ficou encarregue da gestão dos referidos terminais. Em 2014, no seguimento do Despacho Conjunto de S. Exa. a Secretária de Estado do Tesouro e de S. Exa. o Secretário de Estado das Infraestruturas, Transportes e Comunicações de 23 de abril, a titularidade dos terminais transitou para a então Refer, E.P.E. (“Refer”), integrando o domínio público ferroviário. Como é sabido, a Refer veio a dar lugar à IP por efeito do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29 de maio, após incorporação por fusão da EP – Estradas de Portugal, S.A.

<sup>6</sup> No quadro do anteriormente referido, os contratos de concessão que se encontram atualmente em vigor nos terminais que integram o Complexo Ferroviário da Bobadela foram celebrados pela então CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., tendo vindo posteriormente a integrar o estabelecimento comercial propriedade da CP Carga e tendo sido transferidos depois para a Refer, encontrando-se atualmente na esfera jurídica da IP. Os respetivos anexos foram celebrados pela CP Carga.

Entre outros aspetos, o contrato previa a obrigação de pagamento, pela concessionária à então CP, de uma renda mensal originalmente no valor de [confidencial] (cláusulas 3.<sup>a</sup> e 4.<sup>a</sup>)<sup>7</sup>.

O contrato incluía, ainda, a obrigação, por parte da SPC, de entregar a transporte ou de pagar como tal um mínimo de oito comboios-bloco/semana, entre Bobadela e Valongo ou percurso equivalente em preço (cláusula 5.<sup>a</sup>)<sup>8</sup>.

O contrato foi objeto de um aditamento celebrado em 14.01.2011, tendo por objeto a diminuição da renda mensal e do valor mínimo de transporte originalmente estabelecido e a carga da concessionária<sup>9</sup>.

Neste contexto, foi revisto o valor da renda mensal a pagar no período anterior a 23.07.2011 e estabelecida, para os períodos mensais seguintes, uma renda no valor de [confidencial] (cláusula 3.<sup>a</sup>, na redação dada pelo aditamento)<sup>10</sup>.

Foi também revisto o número mínimo de transporte a realizar pela concessionária, determinando-se como objetivo a alcançar até ao final do período compreendido entre o início do contrato e 23.08.2011 um ritmo de quatro comboios-bloco/semana. Estabeleceu-se ainda que este valor constituiria a base para a fixação dos mínimos de atividade obrigatória a partir de 24.08.2011 (cláusula 5.<sup>a</sup>)<sup>11</sup>  
12.

(ii) Parque Norte – ALB – Área Logística da Bobadela, S.A. (“ALB”)<sup>13</sup>

O Parque Norte encontra-se atualmente concessionado à SPC ao abrigo de dois contratos que dizem respeito a duas parcelas adjacentes, designadamente:

a) Contrato de cedência de espaço n.º 21/2003<sup>14</sup>.

Este contrato incluía originalmente uma área de 19.240m<sup>2</sup>. Foi celebrado em 15.01.2003, apresentando uma vigência de um ano a contar de 1.01.2003 e sendo

<sup>7</sup> A renda encontrava-se sujeita a atualização anual e a determinadas bonificações nos primeiros quatro anos de vigência do contrato, a título de comparticipação da CP no investimento a realizar pela SPC na área concessionada.

<sup>8</sup> Para o efeito, devia considerar-se o preço que vigorasse naquela relação em cada período de tempo analisado. O cálculo do valor mínimo seria efetuado com base na quantidade média de comboios por semana, conforme explicitado na cláusula 5.<sup>a</sup> do contrato.

<sup>9</sup> Como justificação desta diminuição, os considerandos do aditamento referem, entre outros aspetos, que “O mercado em termos de potencial de transporte ferroviário revelou-se menor do que as expectativas tendo contribuído fortemente para essa redução uma substancial menor circulação de contentores entre o grande Porto e a grande Lisboa, por alteração de escalas de navios (...)”, e ainda “(...) registou-se uma baixa generalizada de preços de handlings e estacionamento de UTI’S na zona da grande Lisboa por excesso de oferta”.

<sup>10</sup> Este valor de renda terá tido em consideração a comparticipação da então CP Carga nos investimentos realizados e a realizar pela SPC na área concessionada (cláusula 4.<sup>a</sup> na redação resultante do aditamento). À renda acrescia a taxa de inflação.

<sup>11</sup> Nos termos da cláusula 5.1., na redação resultante do aditamento, considera-se comboio bloco expedições até 1100 Tons brutas ou 56 TEUs (ou pagas como tais) efetuadas de e para os terminais da Bobadela e Valongo.

<sup>12</sup> A IP não informou sobre os mínimos de transporte/ atividade obrigatória que vigoram a partir de 24.08.2011 e atualmente.

<sup>13</sup> O contrato relativo a este parque foi celebrado pela Conteparque – Parqueamento, Movimento e Reparação de Contentores, Lda.

<sup>14</sup> Ao contrário do que sucede com o contrato referente ao Parque Sul e com o outro contrato respeitante ao Parque Norte, este contrato surge qualificado com um contrato “de cedência de espaço”. No entanto, o aditamento a este contrato junto pela IP à carta com a referência 2151635-007 refere-se ao “Contrato de Concessão n.º 21/2003”.

renovável por períodos também de um ano, salvo denúncia por uma das partes (cláusula 10.ª)<sup>15</sup>.

Segundo a IP, à semelhança do contrato com a SPC, o contrato em causa foi, na data prevista para o último termo, automaticamente prorrogado por mais um ano, pretendendo agora a IP fazê-lo cessar em 31.12.2017<sup>16</sup>.

Entre outros aspetos, o contrato previa originalmente a obrigação de pagamento à então CP de uma renda mensal no valor de [confidencial], sujeita a atualização anual em caso de prorrogação do contrato (cláusula 3.ª).

O contrato foi objeto de um aditamento celebrado em 16.02.2011, que teve por objeto uma diminuição da renda mensal, a qual foi estabelecida em [confidencial]<sup>17 18</sup>.

b) Contrato de concessão n.º 31/2005.

Este contrato trata-se, como no caso da SPC, de um contrato de concessão de uso privativo, que incluía uma área original de 48.000m<sup>2</sup>.

O contrato foi celebrado em 25.02.2005, apresentando uma vigência original de dez anos, com termo em 31.05.2015, sendo automaticamente prorrogável por períodos sucessivos de um ano, salvo denúncia pelas partes (cláusulas 1.ª e 11.ª).

Por via do segundo aditamento, celebrado em 17.12.2013 (ver infra) a vigência foi estendida até 3.05.2017, prevendo-se a sua prorrogação automática por períodos sucessivos de um ano. Segundo a IP, e à semelhança dos anteriores, o contrato foi, nesta sequência, efetivamente prorrogado por mais um ano, pretendendo a IP fazê-lo cessar em 3.05.2018.

Entre outros aspetos, o contrato previa originalmente a obrigação de pagamento à então CP de uma renda mensal no valor de [confidencial] (cláusula 3.ª)<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> As cláusulas 10.2. e 10.3. do contrato permitem no entanto a cessação antecipada do contrato por uma das partes, nos seguintes termos: "2. Porém, com fundamento no não cumprimento das condições estabelecidas, pode o presente contrato ser rescindido em qualquer altura por qualquer das partes. 3. Consideram-se fundamento para a rescisão do contrato nos termos do número anterior, entre outros, motivos inerentes ao interesse da gestão ou exploração do transporte e serviços logísticos e a necessidade do espaço agora disponibilizado".

<sup>16</sup> Cf. carta da IP com a referência 2151635-007 (ponto 1.3.). Em rigor, nessa carta, a IP refere que este contrato sofreu um aditamento que teria estabelecido o seu termo em 3.05.2017, a par de ter mencionado a referência à prorrogação automática por mais um ano. O aditamento ao Contrato n.º 21/2003 que foi submetido à AMT não contém, porém, qualquer alteração à vigência do contrato.

<sup>17</sup> Sujeita a atualização anual em função da taxa de inflação.

<sup>18</sup> Como justificação desta diminuição, os considerandos do aditamento referem, designadamente, que "(...) as circunstâncias de mercado revelaram não serem compatíveis com as rendas iniciais e contratualmente acordadas"; que "Em termos de actividade de porto seco, registou-se uma baixa generalizada de preços de handlings e estacionamento na zona da grande Lisboa por excesso de oferta" e "No complexo da Bobadela, em espaços do domínio público ferroviário e particulares foi duplicada a oferta de serviços de "porto-seco", pela implementação de mais cerca de 80.000m<sup>2</sup> de terminais com a mesma vocação".

<sup>19</sup> Este valor seria objeto de bonificações nos dois primeiros anos de vigência do contrato, sendo ainda passível de bonificações a partir do terceiro ano do contrato (exclusive) em função do atingimento, pela concessionária, de determinados patamares em termos de volume de transporte (medido em comboios ou TEUs/semana).

O contrato previa também a obrigação de entrega a transporte (ou pagamento enquanto tal) pela concessionária, de um mínimo de oito comboios bloco/semana ou 448 TEUs/semana entre Bobadela e Leixões ou percurso equivalente (cláusula 4.ª)<sup>20</sup>.

O contrato foi objeto de dois aditamentos, celebrados, respetivamente, em 16.02.2011 e 17.12.2013<sup>21</sup>.

O primeiro aditamento teve por objeto, designadamente, uma diminuição da renda mensal e dos mínimos de transporte inicialmente estabelecidos no contrato de concessão<sup>22</sup>. Nestes termos, foi revisto o valor da renda mensal, fixando-se, para o período seguinte a 1.07.2011, o valor de [confidencial] acrescido da taxa de inflação (cláusula 3.ª, tal como resulta do 1.º Ato Adicional)<sup>23</sup>.

Foi também revisto o valor mínimo de transporte assegurar pela concessionária, passando o valor de oito comboios /semana ou 448 TEUs/semana a ser exigível apenas a partir de 1.06.2008 (cláusula 4.ª, tal como resulta do 1.º Ato Adicional).

O segundo aditamento teve por fim estender a vigência do contrato até 3.05.2017, nos termos indicados supra, bem como regular aspetos relacionados com a extensão (artigo 1.º do Aditamento).

(iii) Parque Central - Este parque encontra-se sob gestão direta da IP.

### **III. O concurso para a atribuição da exploração do Parque Norte do Complexo Ferroviário da Bobadela**

12. Considerando os documentos submetidos pela IP, o objeto do Concurso corresponde à concessão da exploração de uma parcela de terreno do domínio público ferroviário - o Parque Norte - com a área de 111.591m<sup>2</sup> (doravante também designado de “Terminal de Mercadorias”), a qual se encontra repartida em 5 sub-parcelas (A-E).

---

<sup>20</sup> Para cálculo da quantidade de comboios ou de contentores por semana considera-se uma média semanal que é o resultado da quantidade de comboios realizados no trimestre, ou quantidade de contentores transportados no trimestre, divididos pelo número de semanas existentes no semestre. Considera-se ainda que um comboio bloco é igual a 56 TEUs, considerando-se atingido o mínimo estabelecido logo que um dos métodos de cálculo (quantidade de comboios/ semana ou contentores/ semana) a tal conduza.

<sup>21</sup> Apesar de o contrato ter sido celebrado pela CP, os aditamentos foram celebrados pela CP Carga.

<sup>22</sup> Foram apresentados como justificação, nos considerandos, o facto de as circunstâncias do mercado terem revelado não serem compatíveis com as rendas iniciais e contratualmente acordadas e uma baixa generalizada de preços de handlings e estacionamento na zona da grande Lisboa, bem como a implementação de mais cerca de 80.000m<sup>2</sup> de terminais com a mesma vocação no complexo da Bobadela, duplicando-se a oferta de serviços de porto-seco.

<sup>23</sup> Previu-se ainda que a partir de 31.05.2008 a renda seria passível de uma bonificação, de 10%, em função do atingimento, pela concessionária, do volume de transporte de 10 comboios /semana ou 560 TEUs/semana (cláusula 3.ª, tal como resulta do 1.º Ato Adicional).

A concessão visa a atividade de “(...) *realização de cargas, descargas e armazenamento de mercadorias, contentorizadas e/ou paletizadas para consolidação, transportadas por caminho-de-ferro, bem como para todas as atividades associadas à logística de contentores, incluindo o estacionamento de contentores vazios, a sua inspeção e reparação*” (artigo 2.º do programa do concurso – “PC” - e cláusula 1.1. do caderno de encargos – “CE”)<sup>24</sup>.

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, contentorização e paletização, estacionamento de contentores vazios, inspeção e reparação dos mesmos e outras atividades associadas à logística de contentores*” (artigo 1.º, al. g) do PC).

13. 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 de realização de cargas, descargas e armazenamento de mercadorias transportadas por caminho-de-ferro e atividades associadas à logística de contentores vazios, incluindo o estacionamento de contentores vazios, a sua inspeção e reparação, no decurso dos últimos 3 anos (2014-2016);

(ii) Ter atividade líquida positiva nos últimos 3 anos (2014-2016)<sup>25 26</sup>.

14. 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] (artigo 14.º do PC).

15. 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).

A possibilidade de renovação do contrato depende (i) do bom desempenho da concessionária na realização de comboios, designadamente de um valor superior a 50% do valor mínimo de comboios que se encontra previsto que a concessionária realize e

<sup>24</sup> A decisão da IP de concessionar o Parque Norte do Complexo Ferroviário da Bobadela surge na linha das declarações de representantes da empresa noticiadas este ano e no final do ano passado, acerca do lançamento de processos concorrenciais para atribuição da gestão dos terminais rodoferrviários que estão atualmente sob sua gestão, em particular dos terminais que integram aquele complexo (Cf. entre outras <http://www.transportesemrevista.com/Default.aspx?tabid=210&language=pt-PT&id=56918> e <http://transportesemrevista.com/Default.aspx?tabid=210&language=pt-PT&id=55338> )

<sup>25</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>26</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.

(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).

16. 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), o qual não pode ser inferior ao já referido valor de [confidencial] (cláusula 5.1. 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 5.2. do CE).

17. 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 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 a integrar a contrapartida da concessão (cláusulas 1.6. e 5.3. do CE).
18. 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 240 comboios equivalentes em períodos consecutivos de 12 semanas, durante todo o período de vigência do contrato. Considera-se “comboio equivalente” uma circulação ferroviária com uma origem ou destino no Terminal de Mercadorias e uma capacidade de carga equivalente a 44 TEUs (cláusulas 2.2. e 2.3. do CE)<sup>27</sup>.
19. 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 equivalentes 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

---

<sup>27</sup> Nos termos dos documentos do Concurso, serão consideradas “inaceitáveis” as propostas: (i) cujo preço contratual seja inferior ao indicado nas peças do procedimento como valor mínimo mensal a indicar na proposta e a pagar pela concessionária; (ii) que prevejam a realização de um número de comboios equivalentes inferior ao valor previsto no CE; e que não satisfaçam o cumprimento das condições técnicas constantes do CE, nomeadamente no “Procedimento de Exploração” e na “Instrução Técnica de Manutenção”.

infraestrutura (“TUI”) para um comboio de mercadorias que circulou na rede ferroviária nacional em 2016 (cláusulas 2.4. e 2.5. do CE)<sup>28</sup>.

Relativamente ao incentivo, estabelece-se que, caso o número de comboios realizados exceda os 360 comboios em períodos consecutivos de 12 semanas, a concessionária poderá ter um benefício, correspondente ao resultado da seguinte fórmula (cláusula 6.1. do CE):

$$\text{Benefício} = [\text{confidencial}] \times (0,25 \times \text{Nce1} + 0,35 \times \text{Nce2} + 0,50 \times \text{Nce3})$$

Em que “Nce1”, “Nce2” e “Nce3” correspondem, respetivamente, ao número de comboios equivalentes nos intervalos seguintes:

- Nce1: valor entre 360 (inclusive) e 480 comboios equivalentes;
- Nce2: valor entre 480 (inclusive) e 600 comboios equivalentes;
- Nce3: valor igual ou superior a 600 comboios equivalentes.

Segundo a IP, o valor de [confidencial] foi obtido por recurso ao conceito do valor médio da receita de um comboio de mercadorias para cálculo das compensações previstas nos diversos contratos da IP com o mercado quando há objetivos de tráfego a controlar e quando não se consegue precisar rigorosamente o perfil das circulações, como é o caso do transporte ferroviário de contentores, já que um terminal pode receber ou expedir comboios com várias origens/destinos e que os comboios são formados/deformados com vagões de vários destinos.

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 12 semanas (cláusula 6.2. do CE)

20. 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).

---

<sup>28</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.

Neste âmbito prevê-se essencialmente a realização, pela concessionária, das obras necessárias à separação da rede de abastecimento de energia elétrica que lhe permitirá a individualização dos seus consumos próprios (cláusula 8.4. do CE)<sup>29</sup>.

21. Ainda em conformidade com os documentos do Concurso, são obrigações da futura concessionária (entre outras):

- (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 do próprio material e equipamentos por eles utilizados, observando ainda a legislação da UE nesta matéria (cláusula 1.6. 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, incluindo a superestrutura ferroviária interna ao Terminal Ferroviário, a suas expensas, devendo efetuar os trabalhos necessários a este efeito observando a “Instrução Técnica de Manutenção” que 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);

---

<sup>29</sup> Não está excluída a realização de obras de manutenção, conservação, adaptação, renovação ou a realização de quaisquer benfeitorias no espaço concessionado pela concessionária, as quais estão em qualquer caso sujeitas a prévia aprovação da IP.

- (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 [confidencial] e adequado à exposição de maior risco a que a concessionária fica submetida, bem como outras apólices de seguro previstas na legislação aplicável (cláusula 12<sup>a</sup> do CE);
  - (viii) Remeter semanalmente 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).
22. 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 (cláusula 8.7. do CE).
23. 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 do CE).
24. 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***

25. 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>30</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)).

26. 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>30</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*”.

27. 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>31</sup>.
28. 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, 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>32</sup>.

Ainda assim, é de assinalar que a empresa decidiu 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>33</sup>. Aliás, o artigo 21.º do PC indica que o Código é aplicável (i) quando o próprio programa do procedimento para ele remeta, ou (ii) para integração de eventuais lacunas.

29. Quanto a esta questão, a AMT julga ser de aceitar a posição apresentada pela IP de que o CCP não é aplicável ao procedimento em análise, com base no citado n.º 2 do artigo 6.º do CCP e dado não estar em causa nenhum dos contratos expressamente enumerados no n.º 1 deste artigo.

Para a aceitação desse 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

---

<sup>31</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>32</sup> Cf. comunicação da IP com a referência 2151635-007.

<sup>33</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.

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.

**b) *Segmentação da exploração do Complexo Ferroviário da Bobadela***

32. Como decorre do exposto, o Concurso abrange apenas um dos três terminais ferroviários de mercadorias em domínio público ferroviário sob gestão da IP.

Segundo transmitido pela IP<sup>34</sup>, a opção adotada dá sequência à solução atualmente vigente no Complexo Ferroviário da Bobadela, privilegiando-se a gestão independente dos três terminais aí existentes.

Ainda de acordo com a IP, esta opção teve em conta as características dos diferentes espaços do Complexo, nomeadamente no que diz respeito ao seu layout, dimensões e aos mercados que neles atuam presentemente, bem como o conhecimento que a IP detém relativamente ao tipo de atividade em causa, tendo a IP considerado que a segmentação do Complexo de um modo análogo ao que atualmente existe é a solução que melhor se adapta às características do mercado, potenciando-se, por esta via, a

---

<sup>34</sup> Através da carta com a referência 2151635-007.

concorrência e a transparência no desenvolvimento da atividade e, conseqüentemente, do transporte ferroviário de mercadorias.

33. Neste âmbito há assinalar que, efetivamente, a atividade desenvolvida no Complexo Ferroviário da Bobadela encontra-se segmentada desde há vários anos a esta parte, estando a exploração do Parque Norte e do Parque Sul atribuída a empresas diferentes e encontrando-se o Parque Central sob gestão direta da IP.

A divisão do Complexo e a segmentação da sua exploração é, em princípio, como assinalado pela IP, suscetível de potenciar a concorrência no que respeita aos serviços nele prestados, possibilitando a sua diversificação e diferenciação, o que contribui positivamente para a melhoria da eficiência da operação logística, para o desenvolvimento do transporte ferroviário de mercadorias e para a dinamização da cadeia de transporte em geral.

Acresce que, conforme assinalado também pela IP, o contrato a celebrar com a futura concessionária não apresenta um prazo de vigência demasiado longo. Assumindo que a IP poderá vir a atribuir a terceiros também a concessão do Parque Sul (e, eventualmente, do Parque Central) e que, nesse caso, os prazos a definir nos respetivos procedimentos de formação do contrato não se diferenciarão de modo significativo do prazo definido para o Terminal de Mercadorias ora em análise, tornar-se-á possível à IP, num horizonte relativamente curto de tempo, reavaliar o modelo agora escolhido e proceder às adaptações que se mostrem convenientes em função da evolução do mercado.

Assim sendo, e face aos dados disponíveis, a AMT não vê objeção a que a exploração dos vários terminais do Complexo Ferroviário da Bobadela seja atribuída de modo segmentado, através de procedimentos separados.

**c) *Requisitos de elegibilidade***

34. 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 e atividades associadas à logística de contentores, incluindo estacionamento, inspeção e reparação.

35. Neste âmbito importa referir que a fixação de quaisquer requisitos de elegibilidade deve ter presente o princípio da concorrência que deve nortear os procedimentos de natureza semelhante ao que está agora em causa, devendo tais requisitos, em qualquer caso, ser proporcionais à complexidade das prestações que constituem o objeto do contrato e não ser discriminatórios nem constituir entrave a uma concorrência efetiva<sup>35</sup>.

Afigura-se que a solução adotada deve assim traduzir um equilíbrio entre a necessidade de assegurar que a entidade concessionária dispõe de capacidade (técnica, operacional e financeira) adequada ao desenvolvimento das atividades objeto da concessão e, por outro lado, a de assegurar uma concorrência efetiva e a contestabilidade do concurso, tendo em vista alcançar o resultado que se mostra mais consentâneo com a defesa do interesse público.

36. Considerando os requisitos estabelecidos, e atendendo às características e relevância da atividade a prosseguir e da instalação concretamente em causa, o critério fixado relativamente à experiência técnica dos concorrentes não se afigura desadequado ou desproporcional. Não se afigura também desproporcional o requisito relacionado com a situação financeira líquida dos concorrentes.
37. Neste âmbito considera-se apenas que a declaração do concorrente a atestar a prossecução do exercício da sua atividade descrita na cláusula 1.<sup>a</sup> do CE no decurso dos últimos 3 anos, prevista no artigo 9.º, n.º 3, al. a), deveria ser acompanhada da demonstração, por meio idóneo, dessa declaração ou, ao menos, da informação mínima que permita à IP verificar a sua veracidade.
38. Ainda a propósito dos requisitos de elegibilidade importa mencionar que, nos termos do DL 217/2015, os terminais de mercadorias constituem instalações de serviços para efeitos desse diploma, estando, enquanto tais, sujeitos à sua disciplina.

Para o que ora releva, resulta do DL 217/2015 que, se o operador de uma instalação de serviço correspondente a um terminal de mercadorias (no caso o operador logístico que adquirir a concessão e que se tornará responsável pela gestão do Terminal) estiver sob o controlo direto ou indireto de uma entidade ou de uma empresa que também exerça atividade e detenha uma posição dominante nos mercados de serviços de transporte

---

<sup>35</sup> De assinalar designadamente que, nos termos do artigo 7.º do DL 280/2007, as entidades abrangidas pelo diploma devem assegurar aos interessados em contratar uma concorrência efetiva.

ferroviários nacionais para os quais a instalação é utilizada, o operador dessa instalação de serviços deve estar organizado de modo a ser independente dessa entidade ou empresa no plano organizativo e decisório. Esta independência não exige a criação de uma entidade jurídica distinta para a gestão do Terminal, podendo ser assegurada mediante a organização de divisões distintas dentro de uma entidade jurídica única (artigo 13.º, n.º 3).

Além disso, o operador da instalação de serviço e a empresa que o controla devem ter contas separadas, nomeadamente balanços e demonstrações de resultados separados (artigo 13.º, n.º 4 do DL 217/2015).

39. Atenta a importância destes requisitos, considera-se que seria relevante sinalizar, no PC, a necessidade de o concorrente vir a assegurar o seu cumprimento, caso se encontre na situação prevista no citado n.º 3 do artigo 13.º do DL 217/2015 e caso recaia sobre ele a decisão de adjudicação.

Assim, considera-se que seria relevante incluir no PC a obrigação de o concorrente sobre o qual venha a recair a decisão de adjudicação dar cumprimento ao disposto nos referidos n.ºs 3 e 4 do artigo 13.º do DL 217/2015 antes de iniciar atividade ao abrigo do contrato, caso se enquadre na situação aí prevista.

Esta obrigação deveria ser complementada com a exigência de demonstração, por parte do concorrente, do cumprimento desses requisitos ou do modo como se propõe cumprir tais requisitos antes do início da atividade ao abrigo do contrato a celebrar.

**d) Critério de adjudicação**

40. Segundo o estipulado no PC, a adjudicação é feita de acordo com o 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] (artigo 14.º).

Este critério corresponde, *mutatis mutandis*, ao critério do mais baixo preço previsto no Código dos Contratos Públicos, privilegiando-se assim um critério que apenas valora o

preço, em detrimento de um critério semelhante ao da proposta economicamente mais vantajosa, em que são ponderados diferentes fatores<sup>36 37</sup>.

41. 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>38</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>39</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.

42. 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 conseqüentemente ao crescimento do transporte ferroviário. A AMT não tem, por isso, objeções ao critério de seleção adotado.

---

<sup>36</sup> Cf. artigo 74.º do CCP.

<sup>37</sup> De acordo com o regime estabelecido no CCP, só pode ser adotado o critério do mais baixo preço quando o caderno de encargos defina todos os restantes aspetos da execução do contrato a celebrar, submetendo apenas à concorrência o elemento preço.

<sup>38</sup> Cláusula 3.ª do CE.

<sup>39</sup> Cláusulas 8.ª e 12.ª do CE.

**e) Período de vigência do contrato**

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

Paralelamente, determinam-se como condições da renovação (i) o bom desempenho da concessionária, traduzido na realização de comboios em valor superior a 50% do número de comboios mínimo fixado e (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>40</sup>.

44. De acordo com a IP, o prazo fixado teve por base uma ponderação assente nos seguintes fatores essenciais:

- (i) Ausência de investimentos expressivos a realizar pela concessionária, sendo o CAPEX (*Capital Expenditure*) baixo ou mesmo despidendo (a este respeito é de assinalar que, como acima referido, os documentos do Concurso não incluem qualquer obrigação de realização de obras de adaptação ou renovação ou outros investimentos significativos por parte da concessionária, para além das obras necessárias à separação da rede de abastecimento de energia elétrica que permitirá à concessionária a individualização dos seus consumos próprios e das intervenções inerentes à atividade corrente e manutenção da instalação concessionada)<sup>41</sup>;
- (ii) Criação de condições comerciais favoráveis ao interesse no Concurso por parte dos potenciais candidatos, permitindo ao futuro operador de logística a conclusão de contratos por prazos superiores a um ano, o que favorece as relações comerciais ou de negócio<sup>42</sup>;
- (iii) Estímulo a um dinamismo acrescido na gestão da infraestrutura, promovendo-se uma maior rotação contratual, e maior capacidade de adaptação à dinâmica do mercado;

---

<sup>40</sup> Cláusula 4.ª do CE.

<sup>41</sup> Cláusula 8.ª do CE.

<sup>42</sup> A isto acresceria a necessidade de assegurar a continuidade das operações quando se verificarem trocas nos operadores, o que recomenda a estabilização da operação.

- (iv) Experiência associada aos contratos atualmente vigentes, que apresentam em regra prazos de cerca de dez anos<sup>43</sup>.

A IP refere também o facto de estar em causa um setor concentrado num conjunto escasso de operadores e a circunstância de não dispor ainda de um conhecimento da atividade tão amplo que lhe permita com grande segurança estimar o seu valor para prazos muito longos, o que aconselhou a uma postura mais conservadora na fixação do prazo contratual<sup>44</sup>.

45. Considerando os fatores acima elencados, em especial a ausência de investimento significativo a realizar pela concessionária, a possibilidade de re-submissão da exploração do Terminal à concorrência num horizonte relativamente curto de tempo e 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.

A estas razões acresce o atual contexto de alguma incerteza quanto à evolução da cadeia logística da região de Lisboa, tendo em atenção a eventual próxima construção de um terminal portuário de contentores no Barreiro e a eventual futura adaptação do aeroporto militar do Montijo ao transporte civil, circunstâncias que confirmam a adequação de uma solução que não impeça uma reavaliação das circunstâncias num horizonte temporal razoável.

46. Especificamente no que concerne à possibilidade de renovação, é de assinalar que, nos termos do artigo 30.º, n.º 3 do DL 280/2007, o prazo da concessão não pode em princípio ser prorrogado, salvo estipulação em contrário devidamente fundamentada.

A este respeito, e na linha do que foi dito acima, afigura-se que a possibilidade de renovação do contrato, pelo período máximo e nos termos previstos no CE, não é no presente caso desprovida de justificação, tendo designadamente em conta as já referidas razões relacionadas com as características da atividade a desenvolver ao abrigo da concessão, a relativa incerteza quanto à evolução da cadeia logística e o estímulo que se pretende dar à concessionária em termos de desempenho da atividade.

Em qualquer caso, alerta-se para a necessidade de a IP fazer constar dos documentos do Concurso ou da decisão de contratar a fundamentação da possibilidade de

---

<sup>43</sup> É ainda assinalado que, em geral, prazos mais reduzidos reduzem os riscos e valores de eventuais indemnizações a pagar pelo parceiro público em caso de cessação ou da introdução de modificações de forma unilateral.

<sup>44</sup> A IP mencionou ainda que teve em consideração o concurso efetuado pelo gestor de infraestrutura ferroviária espanhola - ADIF – em setembro de 2014 para a gestão do Centro Logístico Ferroviário de Madrid Abronigal, no qual foi fixado um prazo contratual de 4 anos, prorrogável por um máximo de 2 anos.

renovação do contrato, de modo a dar integral cumprimento ao disposto no citado dispositivo legal.

47. Ainda no que respeita ao prazo de vigência, constata-se que a cláusula 4.2. do CE não é totalmente clara quanto à forma de aferição das condições aí previstas para a renovação do contrato, em particular no que respeita à condição associada ao bom desempenho da concessionária. A formulação da disposição parece apontar no sentido de que, em ordem a que seja possível renovar o contrato, a concessionária deverá, ao longo de toda a vigência do contrato (i.e. nos cinco anos da sua duração) garantir a realização do valor de comboios aí previsto. Este aspeto não se encontra, porém, claro, afigurando-se que deveria ser clarificado.

**f) Valor da taxa mensal**

48. Conforme resulta do exposto, o modelo adotado pela IP prevê o pagamento pela concessionária de uma taxa mensal fixa, a qual não pode ser inferior a [confidencial] por mês.

De acordo com informação da IP, este valor foi calculado tendo em consideração os montantes atualmente faturados nas concessões dos Parques Norte e Sul do Complexo Ferroviário da Bobadela e as áreas que estão hoje concessionadas, tendo-se encontrado um valor de [confidencial], correspondente ao quociente entre o total da quantia faturada e o total das áreas abrangidas pelos contratos.

No cálculo do valor indicado nas peças do Concurso não foi considerada a parcela identificada com “Zona C” do Anexo I ao CE, dado que essa zona, que está afeta à circulação de veículos, não será alvo de exploração, mas apenas de manutenção pela concessionária<sup>45</sup>.

Segundo a IP, o racional aplicado tem assim por pressuposto que o negócio a desenvolver no terminal terá uma natureza semelhante ao atual e um desempenho compatível com uma remuneração da IP igual ou superior à atual, em função da área.

49. Com efeito, atendendo à documentação remetida pela IP, o valor de [confidencial], indicado pela empresa, não parece afastar-se substancialmente do valor por m<sup>2</sup> devido pelas atuais concessionárias ao abrigo dos contratos atualmente em vigor no Complexo<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Cláusula 1.4. do CE.

<sup>46</sup> Considerando exclusivamente as áreas indicadas e as rendas resultantes dos contratos em vigor e seus aditamentos, o valor por m<sup>2</sup> encontrado é de cerca de €0,61/m<sup>2</sup>. O valor real considera ainda, no entanto, a atualização anual da renda. Por outro lado, não está claro se a área coberta

Por outro lado, o valor mínimo de taxa fixado no CE corresponde, efetivamente, ao produto do valor por m<sup>2</sup> de €0,64 pela área total indicada no CE, deduzida da área correspondente à Zona C do Parque Norte.

O valor estabelecido configura, portanto, uma solução de continuidade, não tendo a AMT, face aos dados disponíveis, objeção ao mesmo.

**g) Valor mínimo de comboios a realizar e mecanismo de penalização e de incentivo**

50. Como decorre do exposto, prevê-se que a concessionária contrate e realize, através de operador de transporte ferroviário, um número mínimo de comboios na rede ferroviária nacional igual a 240 comboios equivalentes em períodos consecutivos de 12 semanas, durante o período de vigência do contrato, considerando-se “comboio equivalente” uma circulação ferroviária com uma origem ou destino no Terminal de Mercadorias e uma capacidade de carga equivalente a 44 TEUs.

Em paralelo, os documentos do Concurso contemplam um mecanismo de penalização e de incentivo ao desempenho por parte da concessionária em termos de número de comboios a realizar, por referência ao número mínimo estabelecido.

Neste quadro, em caso de incumprimento do valor mínimo de comboios fixado, a concessionária deve pagar à IP o valor correspondente ao número de comboios que ficou por realizar multiplicado por [confidencial] (valor médio da TUI para uma circulação de um comboio de mercadorias na rede ferroviária nacional em 2016).

Caso, pelo contrário, a concessionária supere em mais de 50% o número mínimo de comboios fixado, obterá um benefício escalonado por patamares (em função do número de comboios realizados a mais). Este benefício traduz-se numa redução da renda em montante equivalente ao produto da quantia de [confidencial] pelo somatório do número de comboios realizados a mais em cada um dos patamares definidos no CE, multiplicados pelo fator 0,25; 0,35 ou 0,50<sup>47</sup>.

51. A respeito do número mínimo de comboios fixado no CE, a IP assinalou que não dispõe do histórico nem de estimativas relativas ao número de contentores ou vagões que entram e saem de cada um dos terminais sob gestão privada e que deveriam constituir

---

pelos atuais contratos se mantém aquela que foi originalmente indicada nos mesmos (o 1.º Ato Adicional ao Contrato n.º 21/2003 e o 1.º Ato Adicional ao Contrato n.º 31/2005 mencionam, nos considerandos, que no Complexo, em espaços de domínio público ferroviário e particulares foi duplicada a oferta de serviços de “porto-seco” pela implementação de mais cerca de 80.000 m<sup>2</sup> de terminais com a mesma vocação).

<sup>47</sup> De acordo com a IP, considerou-se que o incentivo concedido não poderia ser superior à sua receita por cada uma das circulações realizadas, pelo que os valores fixados apenas permitem devolver à concessionária, no limite metade da receita que a IP obtém pelas circulações ferroviárias adicionais.

a base de cálculo do número de comboios equivalentes indicado nos documentos do Concurso. As ferramentas da IP apenas permitem identificar os comboios que entram na triagem, provenientes da rede geral (destinados aos vários parques) e vice-versa.

A IP refere ainda que em maio de 2017 foi implementada uma nova ferramenta informática de gestão da atividade do Parque Central que tornou possível obter dados de gestão adequados e definir o limiar de 20 comboios por semana inerente ao número mínimo de comboios fixado no CE<sup>48</sup> <sup>49</sup>.

52. Quanto ao período de referência de 12 semanas para cálculo do número de comboios realizados, a IP informa que teve em consideração o carácter sazonal que se pode observar neste tipo de negócio e, ainda, a conveniência de permitir uma margem de manobra ao operador logístico para que períodos sem movimentos possam ser compensados por outros de maior atividade.
53. A IP informou também que a opção pela utilização, no mecanismo de incentivo e de penalização, do valor médio faturado pela IP a título de TUI em 2016 atualizado segundo o IPC, por contraposição a outras eventuais opções (e.g. valor médio da TUI em cada ano) resultou do propósito de garantir maior estabilidade ao mecanismo ao longo do período da concessão, atendendo a que receita média depende de diversos fatores exógenos à IP e ao operado do Terminal (nomeadamente decorrentes da estratégia comercial dos operadores ferroviários), tendo-se evitado desta forma associar o contrato à sua variação.
54. Neste âmbito constata-se que a previsão da obrigação de realização de um determinado número mínimo de comboios não é nova, estando já contemplada em dois dos contratos que vigoram atualmente no Complexo Ferroviário da Bobadela, designadamente o Contrato n.º 35/2005 (ALB) e o Contrato n.º 27/2007 (SPC).

Esta obrigação representa, pois, uma solução de continuidade, tendo a IP atualizado agora o número de comboios a realizar e completado essa obrigação através da previsão de um mecanismo mais detalhado que premeia o bom desempenho da concessionária.

55. A este respeito, verifica-se que o número mínimo de comboios fixado no CE - 240 comboios equivalentes em períodos consecutivos de 12 semanas, o que representa

---

<sup>48</sup> Cf. carta da IP com a referência 2151635-007. De referir que não foram disponibilizados à AMT dados referentes ao número de comboios que entram na triagem, provenientes da rede geral e vice-versa, nem concretamente quanto ao Parque Central.

<sup>49</sup> A IP assinala a este respeito que foi incluída nos documentos do Concurso uma obrigação de reporte semanal, pela concessionária, de informação relativa aos comboios carregados e descarregados no Terminal de Mercadorias, bem como a sua origem e destino, pelo que de futuro a empresa disporá, expectavelmente, de dados referentes a cada terminal (cláusula 13.ª e anexo VI do CE).

cerca de 20 comboios equivalentes por semana (ou 880 TEUs) ou 4 comboios equivalentes por dia útil (entrada e/ou saída) – é significativamente superior ao número mínimo resultantes dos contratos existentes (que é de oito comboios-bloco ou 448 TEUs/semana entre Bobadela e Leixões ou percurso equivalente no Contrato n.º 35/2005 e de quatro comboios-bloco ou 224 TEUs/semana entre Bobadela e Valongo no Contrato 27/2007<sup>50</sup>).

Neste âmbito, embora não esteja disponível informação detalhada sobre o número de comboios realizados em cada terminal do Complexo, e partindo do pressuposto que a IP alcançou o valor fixado com base no histórico de gestão de terminais que já tem e, em concreto, com os dados que foi possível reunir no âmbito da gestão do Parque Central, admite-se que este valor possa não constituir uma exigência desproporcionada, tendo em conta a dimensão do espaço a concessionar e rentabilizar – 111.591m<sup>2</sup> (que é substancialmente superior à dos espaços originalmente concessionados nos Contratos n.ºs 35/2005 e 27/2007) e o incentivo que é necessário dar aos operadores logísticos para angariarem clientes e cargas.

De todo o modo, alerta-se a IP para a importância de ser de futuro recolhida informação relativa ao desempenho dos terminais sob sua gestão, com o âmbito e detalhe adequados a permitir um conhecimento aprofundado e atual da atividade desenvolvida nos mesmos e respetiva evolução, o que se afigura indispensável para assegurar a adequação das opções tomadas e minimizar riscos associados aos processos de seleção<sup>51</sup>.

56. Quanto ao mecanismo de penalização e incentivo previsto, considera-se que a previsão de um mecanismo deste tipo consubstancia um instrumento relevante de estímulo ao desenvolvimento da atividade logística e ao incremento do transporte ferroviário de mercadorias.

Com efeito, por via do mecanismo em causa a concessionária é incentivada a contratar e realizar um número de comboios superior e crescente relativamente ao mínimo fixado. Promove-se, deste modo, a dinamização dos serviços de logística e, indiretamente, a

---

<sup>50</sup> No caso do Contrato n.º 31/2005, e por força do aditamento ao contrato de 16.02.2011, este valor terá vigorado a partir de 1.06.2008. Já no caso do contrato n.º 27/2007, e também por força do aditamento ao contrato, o valor destinava-se a ser atingido até ao final do período compreendido entre o início do contrato e 23.08.2011, devendo este mesmo valor constituir a base de cálculo para a fixação do valor mínimo a vigorar a partir de 24.08.2011. A AMT não foi informada sobre se, a partir desta data, foram fixados novos valores mínimos de comboios a realizar.

<sup>51</sup> Como acima indicado, o CE inclui uma obrigação de reporte por parte da concessionária relativamente aos comboios carregados e descarregados no Terminal de Mercadorias, a qual se destina primordialmente, ao que se julga, a possibilitar à IP a verificação do cumprimento da obrigação de realização do mínimo de comboios previsto no CE e a operacionalização do mecanismo de penalização e incentivo. Na perspetiva da AMT, as obrigações de reporte devem abranger todos os terminais sob gestão da empresa, devendo a informação a recolher permitir uma análise integrada da atividade desenvolvida nos mesmos. A IP deveria ainda prever mecanismos/procedimentos que lhe permitam assegurar a fiabilidade e atualidade da informação compilada, de modo não só a suportar decisões de gestão como também para efeitos de fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais por parte dos operadores.

rentabilização da infraestrutura ferroviária, por via da realização de um maior número de serviços de transporte.

Com o mecanismo de penalização a IP assegura ainda que a sua receita não descerá abaixo de um determinado nível, já que, mesmo em caso de não realização do valor mínimo de comboios fixado no CE, acrescerá ao valor da taxa a pagar à IP o valor correspondente ao número de circulações que lhe corresponde (calculado com base no citado valor médio de [confidencial]).

Por outro lado, o facto de o bom desempenho da concessionária constituir condição da possibilidade de renovação do contrato (estando esta condição alinhada em termos de valor com o mecanismo de incentivo previsto) completa o estímulo conferido à concessionária para dinamização da exploração do Terminal, afigurando-se, também esta, uma opção adequada.

57. Especificamente quanto à opção pela utilização, no mecanismo de incentivo e de penalização, do valor médio faturado pela IP a título de TUI em 2016, atualizado segundo o IPC, a AMT compreende e aceita as razões avançadas pela IP associadas à necessidade de garantir maior estabilidade ao mecanismo ao longo do período da concessão, tendo também em consideração o prazo relativamente reduzido de vigência do contrato.

Em qualquer caso, a AMT veria vantagem em que, neste âmbito, fossem estudadas alternativas que permitissem uma maior correspondência do mecanismo implementado com valores da TUI mais recentes, as quais poderiam incorporar, eventualmente, um fator de ajustamento ou intervalos de variação destinados a evitar flutuações excessivas nos valores de penalização e incentivo.

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

58. Conforme resulta do exposto, o Concurso visa a atribuição, a um terceiro, da exploração do Terminal de Mercadorias, para (i) a realização de cargas, descargas e armazenamento de mercadorias transportadas por caminho-de-ferro; e (ii) todas as atividades associadas à logística de contentores vazios, incluindo o estacionamento de contentores vazios, a sua inspeção e reparação.

Como suporte e complemento desta atividade, a concessionária terá a seu cargo a manutenção do espaço concessionado, incluindo a da superestrutura ferroviária interna

ao Terminal, conforme detalhado no Anexo V ao CE (Instrução Técnica de Manutenção)<sup>52</sup>. A concessionária terá ainda responsabilidades (juntamente com a IP e com o operador ferroviário) na movimentação do material circulante e dos dispositivos de segurança instalados para proteção à manobra e receção e expedição de comboios no Terminal, entre as linhas da estação do Terminal e as linhas do Parque Norte abrangidas pela concessão<sup>53</sup>.

59. 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.
60. 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>54</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

---

<sup>52</sup> Em concreto, e conforme detalhado no Anexo V ao CE, a obrigação de manutenção da concessionária abrange: (i) os ativos compreendidos na especialidade de construção civil, a via férrea (composta por quatro linhas que se inserem na concessão – as linhas XIX, XX, XXI e XXII), os dispositivos de baixa tensão e os dispositivos de segurança e sinalização.

<sup>53</sup> Cf. Anexo II ao CE – Procedimento de Exploração.

<sup>54</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.

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:

- 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)).

61. 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)).

62. Neste âmbito considerar-se-ia importante que, no contexto das obrigações acima indicadas, fosse feita referência à necessidade de dar cumprimento ao DL 217/2015 também em matéria de tarifação.

#### **i) Outros aspetos**

63. A versão do PC submetido à AMT não indica qualquer prazo para apresentação das propostas. A este respeito, o prazo a estipular pela IP deverá ter em conta o tempo

necessário à adequada elaboração da proposta, atendendo à natureza e características das prestações objeto do contrato.

64. De acordo com a cláusula 1.6 do CE, a concessionária pode contratar a terceiros a utilização de espaços do Terminal de Mercadorias que não afetem o desenvolvimento da atividade objeto da concessão. Neste âmbito, alerta-se para a necessidade de dar cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 30.º do DL 280/2007, devendo o CE incluir as principais cláusulas que estipulem os termos dessa utilização.
65. Finalmente, afigura-se que o PC deveria incluir o modo de articulação do procedimento de formação do contrato com o regime de controlo de operações de concentração consagrado na Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que provou o regime jurídico da concorrência, o qual terá aplicação no caso de vir a resultar do procedimento em causa uma operação configurável como operação de concentração para efeitos daquela lei, de modo a dar cumprimento ao disposto no respetivo artigo 37.º, n.ºs 2 (*in fine*) e 3.

## V. Conclusão

Considerando tudo o exposto, o parecer da AMT é favorável, sem prejuízo de a IP dever dar cumprimento às recomendações efetuadas ao longo do mesmo.

Lisboa, 17 de novembro de 2017.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho



Direção de Promoção e Defesa da Concorrência