

PARECER N.º 109/AMT/2021

I. ENQUADRAMENTO

1. Através de email de 22-11-2021, veio o Gabinete de Sua Excelência o Secretário Adjunto e das Comunicações solicitar à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) *“para efeitos de audiência, o «Projeto de Decreto-Lei que assegura a execução das obrigações decorrentes do Regulamento (UE) 2017/352, que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos».*”
2. A elaboração do presente parecer fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos¹, designadamente:
 - Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia (UE), aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos;
 - Monitorizar e acompanhar as atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como apoiar a implementação e avaliação das políticas referentes ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes²;

¹ Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT, nos termos do artigo 5.º dos respetivos Estatutos: Assegurar os mecanismos de acompanhamento e avaliação dos níveis de serviço e de funcionamento dos mercados, das empresas nos setores regulados e na economia em geral, bem como de supervisão do cumprimento de objetivos económico-financeiros, quando tal for definido por instrumentos legais ou contratuais; Definir regras e princípios gerais relativos à estrutura de custeio e formação de preços e tarifas nos setores regulados, emitindo parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público; Emitir instruções vinculativas às entidades reguladas no âmbito dos seus poderes de regulação, de promoção e defesa da concorrência e de supervisão; Regular e assegurar o acesso livre, equitativo e não discriminatório, pelos diversos operadores, à infraestrutura ferroviária, rodoviária e portuária, definindo regras e atribuindo prioridades no que respeita à repartição da respetiva capacidade; Mediar e resolver os litígios que surjam no âmbito dos setores regulados, nos termos definidos na lei e dos seus estatutos; Emitir recomendações sobre a conceção, desenho e alteração dos contratos de fornecimento de serviços públicos, incluindo concessões e contratos celebrados em regime de parcerias público-privada nos setores regulados; Definir os requisitos gerais base para a caracterização das situações em que se justifica a previsão ou imposição de obrigações de serviço público, e a contratualização de serviços de transporte público de passageiros, incluindo cabotagem insular, no quadro da legislação nacional e da União Europeia aplicáveis; Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade; Monitorizar e acompanhar as atividades dos mercados do setor marítimo-portuário, da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais e marítimos, auscultando as entidades relevantes nos diferentes modos; Promover e defender a concorrência no setor da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais, marítimos, no setor dos portos comerciais e respetivas infraestruturas, em estreita cooperação com a Autoridade da Concorrência, nomeadamente nos termos do regime jurídico da concorrência; Instaurar e instruir processos de inquérito e levantar autos de contraordenação da competência da AMT e aplicar as respetivas coimas, custas processuais e sanções acessórias.

² Acompanhamento mensal dos mercados portuários https://www.amt-autoridade.pt/media/3191/amt-acompanhamento_do_mercado_portuario_junho2021.pdf

- Colaborar na elaboração de diplomas legais nos setores da mobilidade, dos transportes terrestres, das infraestruturas rodoviárias, dos portos comerciais e dos transportes marítimos.
3. Nos termos do n.º 4 da mesma disposição, são atribuições da AMT, em matéria relativa ao setor dos portos comerciais e dos transportes marítimos e fluviais, entre outras:
- Regular as atividades comerciais no setor marítimo-portuário, designadamente de serviços de transporte marítimo e fluvial e de exploração portuária;
 - Regular o acesso à infraestrutura, de modo a que seja livre e não discriminatório, impondo condições de acesso, bem como o inerente processo de aceitação de operadores;
 - Estudar e propor medidas e critérios económicos aplicáveis ao setor comercial marítimo-portuário, visando a harmonização de procedimentos, indicadores e instrumentos de gestão do setor, designadamente das administrações portuárias, bem como assegurar o cumprimento das normas nacionais e internacionais aplicáveis ao setor;
 - Analisar, apreciar e aprovar anualmente as propostas de regulamentos de tarifas de cada uma das administrações portuárias³;
 - Emitir instruções vinculativas no âmbito da simplificação, transparência e harmonização de tarifários praticados pelas administrações portuárias, promovendo e defendendo a concorrência entre os portos nacionais, e determinar a correção das irregularidades na atividade tarifária das administrações portuárias;
 - Promover a avaliação dos níveis de serviço das administrações portuárias, designadamente em matéria tarifária;
 - Emitir parecer vinculativo sobre os regulamentos de exploração e de utilização dos portos, a serem submetidos pelas administrações portuárias;
 - Aprofundar as questões de acesso ao mercado, de concorrência entre portos, das relações financeiras entre os Estados-Membros da UE e os portos.

II. PARECER

³ Revisão dos regulamentos de tarifas para 2021 das administrações portuárias - https://www.amt-autoridade.pt/media/2871/rt_ap_2021.pdf

4. A título prévio, importa referir que sobre esta matéria, a AMT emitiu o Parecer 07/AMT/2021, de 27 de janeiro de 2021, que aqui se dá por integralmente reproduzido⁴, na sequência da consulta direta promovida pelo Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT), através do seu ofício 045200162804666, de 05 de janeiro de 2021, relativamente ao anterior *“projeto de decreto-lei que assegura a execução, na ordem jurídica interna, das obrigações decorrentes do Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017, que estabelece o regime de prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos.”*.
5. Na generalidade, o presente projeto legislativo acomodou as sugestões da AMT efetuadas naquele parecer. Contudo, importa referir que:
6. O preâmbulo, bem como o artigo 2.º, sob a epígrafe “Âmbito de aplicação”, no presente projeto, estabelece que o Regulamento (UE) 2017/352 se aplica em todos os portos do continente, incluindo os que não integram a Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T), onde se identificam todos os portos comerciais do Continente, mas não, de forma expressa (não obstante o advérbio “nomeadamente”), o porto de Portimão, o que poderá suscitar questões de interpretação desnecessárias, dado que este é efetivamente um porto do Continente (cfr. n.º 2 do anexo II do Regulamento (UE) n.º 1315/2013, que estabelece as orientações para o desenvolvimento da RTE-T, e como tal obrigatoriamente objeto da aplicação do Regulamento (UE) 2017/352). Assim:
 - Sem ainda nos referirmos à questão relativa à aplicação do projeto de diploma às Regiões Autónomas (vide artigo 21.º), e mantendo-se a aplicação do diploma apenas aos portos do Continente, sugere-se que seja referido que o Regulamento (UE) 2017/352 é aplicável em todos os portos marítimos comerciais do continente (portos de Viana do Castelo, Leixões, Aveiro, Figueira da Foz, Lisboa, Setúbal, Sines, Portimão e Faro).
 - Desta forma, precisa que o diploma apenas se aplica aos portos comerciais marítimos, eliminando o risco de interpretações no sentido de se considerarem abrangidas pelo diploma outras infraestruturas portuárias que não efetuam tráfego comercial (passageiros e mercadorias) ou em vias navegáveis interiores, apesar de localizadas na jurisdição de administrações portuárias.

⁴ Entretanto, foi iniciado procedimento, por parte da Comissão Europeia, quanto à necessidade de adequada implementação deste Regulamento: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_2743.

7. No que reporta ao artigo 3.º, relativo às entidades competentes, parece-nos que o mesmo não se encontra suficientemente claro em face do que decorre do Regulamento (UE) 2017/352, pois nesse Regulamento, o conceito de autoridade competente aplica-se apenas à entidade habilitada a realizar as atividades relacionadas com a organização e a administração das atividades portuárias, em conjugação com a entidade gestora do porto ou em vez desta, sendo que esta entidade é distinta da autoridade relevante do Estado-Membro nos termos dos n.º 5 do artigo 11.º, do n.º 3 do artigo 12.º e do n.º 6 do artigo 13.º do Regulamento.
8. Assim, e sem prejuízo de um possível ajustamento da designação do artigo 3.º, sugere-se a clarificação no seguinte sentido:

n.º 1: *“A Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) é a autoridade relevante, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 11.º, do n.º 3 do artigo 12.º e do n.º 6 do artigo 13.º, do Regulamento (UE) 2017/352;*

n.º 2: *Compete à AMT fiscalizar o cumprimento do Regulamento (UE) 2017/352;*

n.º 3: atual n.º 2, com a clarificação abaixo referida.

- Com efeito, parece-nos que a fiscalização da aplicação do Regulamento (UE) 2017/352 não confere, de per si, o exercício das funções de autoridade relevante no âmbito das referidas disposições do Regulamento, importando, pois, a sua melhor precisão;
- Ainda no âmbito do artigo 3.º, parece-nos também que, para uma melhor clarificação e alinhamento com o quadro legal em vigor, fará mais sentido introduzir o seguinte ajustamento ao n.º 2, esclarecendo-se assim que a “Autoridade Portuária”, a que o projeto de diploma faz referência, corresponde à “Autoridade Portuária” criada pelo Decreto-Lei n.º 46/2002, de 2 de março, concretamente: *“2 - Para efeitos de aplicação do Regulamento (UE) 2017/352, considera-se como «entidade gestora do porto» a autoridade portuária, criada pelo Decreto-Lei n.º 46/2002, de 2 de março, que desempenha a função de autoridade e administração do porto e cuja jurisdição abrange a infraestrutura portuária, doravante designada por «autoridade portuária»”.*

9. No artigo 4.º não se nos afigura necessário, tendo em consideração a Pronúncia da AMT N.º 6/2016, de 23 de maio de 2016⁵, sobre as distorções da concorrência na operação portuária, pois a nova redação do n.º 1, especificamente relativa à movimentação de carga, estabelece ter esta que ser efetuada mediante concessão de serviço público:
- Sugere-se assim que esse número seja eliminado e que o atual n.º 2 passe a n.º 1 com a redação seguinte “*A prestação dos serviços portuários está sujeita ao princípio da livre prestação de serviços portuários, sem prejuízo da legislação especial aplicável aos serviços portuários tipificados no Regulamento (UE) 2017/352, bem como do disposto no número seguinte” (ou redação equivalente);*
 - Igualmente, o atual n.º 3 passaria a n.º 2, com a redação seguinte: “*Podem ser impostas limitações de acesso ao mercado para a prestação de serviços portuários, desde que respeitem os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da imparcialidade e da transparência, bem como da concorrência e de não discriminação, nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) 2017/352 e de legislação especial aplicável aos serviços portuários tipificados naquele Regulamento” (ou redação equivalente).*
10. Assinala-se igualmente que as disposições do Regulamento (UE) 2017/352 relativamente à prestação de serviços portuários (Capítulo II) não são aplicáveis à movimentação de carga, ao serviço de passageiros e à pilotagem, apesar de neste último serviço (pilotagem) os Estados-Membros poderem decidir aplicar as disposições em causa do Regulamento.
11. Parece-nos relevante, com o propósito de promover a *compliance* com o quadro legal aplicável e a transparência, que seja efetuada referência aos diplomas nacionais que estabelecem requisitos mínimos para os serviços portuários, sempre que estes existam, pelo que se sugere o seguinte ajustamento ao n.º 3 do artigo 5.º: “3 - *O licenciamento da prestação de serviços sujeitos ao cumprimento de requisitos mínimos obedece ao disposto em regulamento a aprovar pela autoridade portuária, que enuncia, para cada instalação portuária e serviço, as razões da limitação do número de prestadores e os*

⁵ Disponível em: <https://www.amt-autoridade.pt/pareceres-e-pron%C3%B2ncias/pron%C3%B2ncias/pron%C3%B2ncia-n%C2%BA-62016-regula%C3%A7%C3%A3o-da-mobilidade-e-transportes-distor%C3%A7%C3%B5es-de-concorr%C3%A2ncia-na-opera%C3%A7%C3%A3o-portu%C3%A1ria/>

requisitos mínimos que estes devem satisfazer, com indicação, sempre que aplicável, da legislação relevante.

12. Ainda no âmbito do artigo 5.º, e por nos parecer particularmente relevante, consideramos que os comentários transmitidos ao IMT, através dos pontos 26 a 29 do supra referido Parecer n.º 07/AMT/2021, deverão ser atendidos com o propósito de se promover, no contexto nacional, um quadro de coerência, transparência e uniformidade, no que se refere aos requisitos mínimos a serem aplicados pelas autoridades portuárias, nos casos em que tais requisitos mínimos não se encontrem definidos.

Assim, pelo exposto, voltamos a apresentar os comentários anteriormente enviados ao IMT:

- *“26. Contudo, torna-se necessário proceder a uma avaliação técnica e jurídica mais detalhada destes diplomas, no sentido de identificar os aspetos que se encontram omissos ou não conformes e, decorrente dessa avaliação, ser apresentada uma proposta de alteração que responda às situações identificadas.*
- *27. No que se refere aos restantes serviços portuários, nomeadamente abastecimento de combustível, amarração e recolha de resíduos, constata-se que no atual quadro legislativo nacional não existe regulamentação do respetivo exercício, estando as condições de acesso ao mercado, bem como a fixação dos requisitos mínimos para a sua prestação, a limitação do número de prestadores, eventual definição de obrigações de serviço público e restrições relacionadas com operadores internos, sob responsabilidade das administrações portuárias.*
- *28. Contudo, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º do Regulamento os Estados Membros podem decidir não impor nenhuma das condições atrás referidas, a uma ou mais categorias de serviços portuários, desde que tal decisão conste da legislação nacional, tornando-se assim necessário avaliar e decidir qual o caminho que será percorrido neste âmbito.*
- *29. Consideramos ainda que a definição dos requisitos mínimos para a prestação dos serviços portuários, abrangidos pelo Regulamento, não deve ser estabelecido individualmente por cada administração portuária, mas sim a nível nacional, através de decreto-lei, convidando as diferentes partes, diretamente interessadas, a participar na sua elaboração.”*

13. Complementarmente, sublinhamos a importância de se avaliar a necessidade de ajustar/atualizar os requisitos mínimos, no caso de estarmos perante legislação existente.
14. No artigo 7.º, relativo à limitação do número de prestadores portuários, não se vislumbra o racional subjacente ao n.º 1, excecionando-se os serviços de movimentação de carga, que nem é objeto de abrangência pelas disposições sobre a prestação de serviços portuários no Regulamento (UE) 2017/352:
 - Sugere-se, assim, a eliminação do n.º 1 do artigo 7.º, passando o n.º 2 a n.º 1 com a seguinte redação “A autoridade portuária pode limitar o número de prestadores portuários, nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) 2017/352 e da legislação nacional aplicável, devendo para o efeito publicitar as propostas relativas à limitação do número de prestadores de serviços portuários juntamente com as razões que as fundamentam no respetivo sítio na Internet e no portal ePortugal, pelo menos três meses antes da adoção da decisão de limitação, para que os interessados apresentem os seus contributos no prazo de 60 dias” (ou redação equivalente).
 - No n.º 4 o prazo para apresentação de candidaturas deve ser no mínimo, e não no máximo, de 30 dias.
15. No Capítulo II sugere-se o ajustamento do título para “*Transparência das relações financeiras e taxas dos serviços portuário e de utilização da infraestrutura portuária*”.
16. Na medida em que os regulamentos de tarifas de cada uma das administrações portuárias do Continente, que são objeto de aprovação pela AMT⁶, abrangem tanto taxas de utilização da infraestrutura portuária, como taxas de serviços portuários que sejam prestados pelas próprias administrações portuárias, sugere-se que o n.º 3 do artigo 9.º (taxas de serviços portuários não sujeitas à concorrência) passe a integrar um artigo autónomo, possivelmente designado por “*Aprovação e divulgação de tarifários*” e em que se possam ponderar, com as devidas adaptações, o que consta dos pontos 56 a 59 do Parecer N.º 07/AMT/2021⁷, anteriormente transmitido ao IMT e que se transcrevem de seguida:

⁶ Atentas as competências da AMT, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, bem como as linhas de orientações, quanto à aprovação de regulamentos de tarifas das administrações portuárias do continente, aprovadas pela Deliberação n.º 1025/2018, publicada em Diário da República, 2.ª série, n.º 183, de 21 de setembro.

⁷ Quanto a alterações ao Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos Nacionais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro.

“56. Assim, e sem prejuízo da necessária revisão do Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de agosto, que estabelece o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos Nacionais, tal como já supra explanado, o presente projeto de diploma poderá prever que as propostas de atualização tarifária, destinadas a vigorar no ano civil subsequente, devem ser enviadas à AMT até 30 de agosto do ano anterior a que respeitam.

57. Naturalmente, haverá que transmitir que a interpretação do Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro, deve sempre ter em conta e considerar a prevalência do Regulamento e do diploma que lhe dá aplicação.

58. De qualquer modo, caso se pretenda efetuar uma alteração cirúrgica ao diploma e tendo em atenção o supra proposto no n.º 3 do artigo 10.º do projeto de diploma, sugerimos o seguinte:

Artigo 23.º

Alterações ao Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos Nacionais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro

O artigo 11.º do Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos Nacionais passa a ter a seguinte redação:

“Artigo 11.º

Aprovação e divulgação de tarifários

1 – As propostas de atualização tarifária, destinadas a vigorar no ano civil, subsequente, são submetidas à aprovação da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), pela administração portuária, até 30 de agosto do ano anterior.

2 – [...]

3 – As administrações portuárias procederão à divulgação dos tarifários próprios em vigor, após aprovação da AMT, bem como dos das empresas concessionárias e licenciadas para a prestação de serviços públicos portuários, com aplicação na respetiva área de jurisdição, utilizando para o efeito o sítio institucional da internet da administração portuária.

4 – As administrações portuárias remetem à AMT todos os regulamentos tarifários próprios e outros, referidos no número anterior, bem como as respetivas atualizações.

5 – (revogado)

6 – As administrações portuárias só podem divulgar e aplicar os tarifários aprovados pela AMT.”

59 – Neste caso, torna-se indispensável assegurar que os artigos relativos ao regime tarifário são construídos em respeito pelo quadro legal vigente, em particular, a sua não aplicação às regiões autónomas (RA), sendo nesse caso importante avaliar se os portos das RA serão considerados no projeto de diploma, e se sim, de que forma.”

Contudo, na eventualidade de se considerarem alterações ao Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos Nacionais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro, aquelas devem ser expressamente explicitadas no preâmbulo e no objeto do diploma.

17. Relativamente ao artigo 12.º, parece-nos que as várias decisões proferidas no âmbito da proposta de decreto-lei são passíveis de recurso nos termos gerais do direito, e não apenas as proferidas pela autoridade portuária, sugerindo-se, em conformidade, o ajustamento do título para “Recursos” e sua fusão com o atual artigo 14.º.
18. No artigo 17.º relativo às contraordenações, sugerem-se os seguintes ajustamentos:
 - d) [Sugere-se a eliminação desta alínea por redundância relativamente à anterior]:
 - *h) “A não discriminação, por parte do prestador de serviços ou da autoridade portuária, do montante da taxa de serviço portuário ou da taxa de utilização da infraestrutura portuária, quando integrada noutro tipo de serviços ou pagamentos, conforme previsto no n.º 2 do artigo 9.º e no n.º 4 do artigo 10.º”;*
 - *k) Preterição do direito à audiência dos interessados, previsto no Código do Procedimento Administrativo, no âmbito da elaboração do regulamento de tarifas, conforme previsto no artigo 11.º*

Deverá igualmente ser acautelada a verificação das remissões constantes deste artigo.

19. No artigo 20.º, sugere-se a introdução do seguinte ajustamento: “1- A AMT e as autoridades portuárias promovem os mecanismos necessários a garantir a desmaterialização dos procedimentos previstos no presente decreto-lei, de modo a garantir a eficiência, a economicidade, celeridade e a transparência administrativas e a proximidade com os interessados, nomeadamente”.
20. O projeto de diploma, tal como redigido, parece apontar para a exclusão da aplicação das disposições do Regulamento (UE) 2017/352 e da proposta de diploma aos portos das Regiões Autónomas:

- Caso se confirme esta leitura, não vimos como necessária a inclusão do artigo 21.º, não só porque o mesmo nada acrescenta ao quadro de execução do Regulamento e do projeto de diploma como poderá suscitar dúvidas, perfeitamente legítimas, sobre a aplicação destes instrumentos às Regiões Autónomas.;
- Por sua vez, importa sublinhar que o Regulamento (UE) 2017/352 aplica-se a todos os portos marítimos da RTE-T, podendo, contudo, os Estados-Membros não aplicar o Regulamento aos portos marítimos da Rede Global da RTE-T situados nas regiões ultraperiféricas, como é o caso concreto dos portos do Funchal, Caniçal e Porto Santo, na Região Autónoma da Madeira, e dos portos de Ponta Delgada, Praia da Vitória, Horta e Lajes das Flores, na Região Autónoma dos Açores;
- Caso Portugal opte por não aplicar o Regulamento (UE) 2017/352 aos portos das duas regiões Autónomas em apreço, deverá comunicar essa decisão à Comissão Europeia (CE), conforme previsto no n.º 5 do artigo 1.º do referido Regulamento, pelo que, sem prejuízo do presente projeto de diploma se cingir exclusivamente aos portos do Continente, deverá ser garantido que essa comunicação é efetuada, o mais tardar, aquando da informação à CE da publicação do diploma proposto.

21. O mesmo se aplicará ao artigo 10.º do Regulamento (UE) 2017/352 que estabelece que *“o presente capítulo e o artigo 21.º não se aplicam à movimentação de carga, aos serviços de passageiros e à pilotagem”* e que *“os Estados-Membros podem decidir aplicar o presente capítulo e o artigo 21.º à pilotagem. Os Estados-Membros informam a Comissão dessa decisão”*.

Importará por isso especificar se a pilotagem fica abrangida ou isenta das diferentes disposições do Capítulo II (Prestação dos Serviços Portuários) do Regulamento.

22. No artigo 20.º, sugere-se a inclusão de norma transitória que permita, sempre que os meios desmaterializados não existam ou estejam indisponíveis, que a comunicação entre as entidades interessadas seja realizada por correio eletrónico.

23. Na componente das reclamações, é certo que a redação é aderente às sugestões anteriores da AMT mas julga-se que será de reponderar a redação do normativo, pois a adoção do procedimento estabelecido no âmbito do Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de

setembro, para efeitos de definição de um único procedimento de tratamento de reclamações poderá ser redutor, até porque não estamos perante, unicamente, litígios de consumo no âmbito do Regulamento (UE) 2017/352, mas também de conflitos entre profissionais, em que a AMT pode ser chamada a intervir e para o que importa prever mecanismos de tratamento e níveis de apreciação de matérias distintos.

24. Por definição, um litígio de consumo é aquele que resulta de uma relação de consumo, sendo esta a relação em que intervém um consumidor. Ou seja, o litígio de consumo é, essencialmente, delimitado pelo conceito de consumidor, que não se encontra definido de forma singular, antes variando em função do diploma legal em causa. A Lei de Defesa do Consumidor refere-se ao consumidor como *todo aquele a quem sejam fornecidos bens, prestados serviços ou transmitidos quaisquer direitos, destinados a uso não profissional, por pessoa que exerça com carácter profissional uma atividade económica que vise a obtenção de benefícios*” (artigo 2.º).
25. Por seu lado, o artigo 3.º da Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro, define o consumidor como uma *“pessoa singular quando atue com fins que não se incluam no âmbito da sua atividade comercial, industrial, artesanal ou profissional”*.
26. Para além da diferença do conceito de consumidor centrada no elemento subjetivo, a análise teleológica dos preceitos determina o *“uso não profissional”* dos bens fornecidos ou dos serviços prestados, afastando do conceito de consumidor todas as pessoas, físicas ou jurídicas, que atuem no âmbito de uma atividade profissional. Nestes termos, uma sociedade comercial não poderá nunca ser qualificada como consumidor.
27. Por outro lado, resulta do referido diploma legal ser o profissional *“uma pessoa singular ou coletiva, pública ou privada, quando atue, nomeadamente por intermédio de outra pessoa que atue em seu nome ou por sua conta, com fins que se incluam no âmbito da sua atividade comercial, industrial, artesanal ou profissional”*.
28. Nestes termos, podendo ocorrer reclamações em resultado de litígios de consumo e de litígios fora do âmbito das relações de consumo, importa ponderar a alteração da redação do artigo 13.º por forma a prever os procedimentos de tratamento das reclamações a adotar consoante se trate de reclamação formulada por um consumidor ou utente, e por um profissional.
29. Nesse sentido, propõe-se a seguinte redação:

“CAPÍTULO IV

Garantias dos interessados

Artigo 12.º

Decisões da autoridade portuária

- 1 - *As decisões proferidas pela autoridade portuária nos procedimentos previstos no presente decreto-lei são sempre fundamentadas e sujeitas a recurso para a AMT no prazo de trinta dias corridos, contados da data da notificação.*
- 2 - *As decisões da autoridade portuária são passíveis de recurso jurisdicional nos termos gerais do direito.*

Artigo 13.º

Procedimento de reclamações

- 1 – *A autoridade portuária e os prestadores de serviços portuários disponibilizam e indicam nos respetivos sítios institucionais na Internet e no portal ePortugal os meios de que dispõem para apresentação de reclamações sobre a aplicação do Regulamento (EU) 2017/352 e do presente decreto-lei.*
- 2 *Sem prejuízo dos instrumentos destinados ao tratamento de reclamações de que dispõem, a autoridade portuária e os prestadores de serviços portuários devem possuir e disponibilizar o livro de reclamações, nos formatos físico e eletrónico, nos termos e nas condições estabelecidas no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua redação atual, aplicando-se os procedimentos nele previstos às reclamações dos consumidores e utentes relacionadas com a aplicação do Regulamento (EU) 2017/352 e do presente decreto-lei.*
- 3 - *A AMT é a entidade competente para acompanhar e tratar as reclamações relativas à aplicação do Regulamento (UE) 2017/352 e do presente decreto-lei, bem como as reclamações apresentadas pelos passageiros abrangidos pelo Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativo aos direitos dos passageiros do transporte marítimo e por vias navegáveis interiores, e pelo Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, incluindo as respeitantes a terminais portuários e aos respetivos operadores.*
- 4 *As reclamações relativas ao cumprimento do Regulamento (UE) 2017/352, designadamente para os efeitos previstos no n.º 5 do artigo 11.º, no n.º 3 do artigo 12.º e no n.º 6 do artigo 13, bem como do presente decreto-lei, devem ser remetidas à AMT pelas entidades reclamadas no prazo de quinze dias acompanhadas das respetivas respostas, bem como das informações e demais elementos relevantes para sua apreciação.*

- 5 *A autoridade portuária e os prestadores de serviços portuários devem decidir as reclamações apresentadas através dos meios que disponibilizam para o efeito no prazo máximo de quinze dias a contar da data da sua receção.*
- 6 *Às reclamações apresentadas através do livro de reclamações pelos consumidores e utentes aplicam-se os procedimentos previstos no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, na sua redação atual, devendo original da folha de reclamação, acompanhado da resposta ao reclamante, ser enviado pelo responsável da autoridade portuária ou do prestador de serviços portuários à AMT.*
- 7 *– Para efeitos de tratamento de reclamações, a autoridade portuária, os prestadores de serviços portuários e os consumidores e utentes do porto colaboram com a AMT, disponibilizando as informações e documentos solicitados por esta.”*
30. Finalmente, considerando o seu teor, propõe-se que o n.º 7 do atual artigo 13.º seja integrado no artigo 10.º.
31. Ainda no âmbito das reclamações, o recente Decreto-Lei n.º 71/2021, de 11 de agosto, que assegura a execução do Regulamento (UE) 2017/2394, relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores, clarificou a sucessão de competência nesta matéria do IMT para a AMT, clarificação que é reforçada por este diploma.
32. Neste contexto, poderá ser de ponderar, para garantir a certeza jurídica, a interpretação conjunta de diplomas, promovendo-se a alteração, em artigo autónomo, ao artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, prevendo, expressamente, a competência da AMT.

III. CONCLUSÕES

33. Em conclusão, considera-se que o *“Projeto de Decreto-Lei que assegura a execução das obrigações decorrentes do Regulamento (UE) 2017/352, que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos”*, dá adequada execução à necessidade de conformação da legislação nacional àquele Regulamento e acolhe as sugestões da AMT vertidas sobre a matéria no Parecer 07/AMT/2021, de 27 de janeiro de 2021, dirigido ao IMT.
34. Contudo, considera-se que existem algumas questões que deverão ser ponderadas, de forma a garantir a total conformidade e certeza jurídica do projeto legislativo face às normas do Regulamento (UE) 2017/352, designadamente, e entre outros, quanto à clarificação do âmbito objetivo e subjetivo de aplicação do diploma, bem como de



requisitos mínimos a serem aplicados pelas Autoridades Portuárias e quanto, à possibilidade de limitação do número de prestadores portuários.

Lisboa, 13 de dezembro de 2021.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino