

## PARECER N.º 41/AMT/2025

[versão não confidencial]

### I. ENQUADRAMENTO

#### I.1. Objeto

1. O presente Parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) configura um Parecer Vinculativo desta autoridade<sup>1</sup>, que tem por objeto o “*Regulamento para o Licenciamento da Atividade de Serviço Portuário de Movimentação de Carga no Porto de Aveiro*”.
2. Este Parecer foi solicitado pelo Ofício da Administração do Porto de Aveiro, S.A. (APA) N.º 11CA (P.º E.3.11/E.3.20 E-mail), datado de 2025.02.27, e enviado por e-mail da mesma data, tendo por base o *dossier* constituído pelos seguintes elementos relativos ao regulamento supra identificado:
  - 2.1. Regulamento para o Licenciamento da Atividade de Serviço Portuário de Movimentação de Carga no Porto de Aveiro, incluindo Nota Explicativa e Articulado;
  - 2.2. Estudo Económico de Fundamentação do Modelo de Operação Portuário no Porto de Aveiro, elaborado pela [confidencial].
3. Através do e-mail de 2025.03.14, a AMT solicitou a apresentação das seguintes informações complementares relativas a procedimentos que tenham sido desenvolvidos no âmbito do disposto no n.º 3 do artigo 3.º do Regime Jurídico da Operação Portuária<sup>2</sup>, acompanhadas de documentação comprovativa associada, nomeadamente no que reporta a:

<sup>1</sup> Ao abrigo da alíneas a), b) e i) do n.º 4 do artigo 5.º dos estatutos da AMT, aprovados em anexo ao [Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio](#), na sua redação atual, concretamente as atribuições de:

- “Regular as atividades comerciais no setor-marítimo-portuário, designadamente de serviços de transporte marítimo e fluvial e 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;
- Emitir parecer vinculativo sobre regulamentos de exploração e utilização dos portos, a serem submetidos pelas administrações portuárias, podendo estas aprovar os regulamentos sem este parecer, se o mesmo não for emitido no prazo de 45 dias.”.

<sup>2</sup> O Regime Jurídico da Operação Portuária foi estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, na sua redação atual, estabelecendo no n.º 3 do artigo 3.º que “O regime de licenciamento apenas terá aplicação quando:

- a) Tendo sido efectuada consulta prévia às empresas de estiva em actividade, se verifique, comprovadamente, por despacho fundamentado do Ministro do Mar, a possibilidade de o concurso ficar deserto;
- b) Se reconheça, por resolução do Conselho de Ministros, a existência de interesse estratégico para a economia nacional na manutenção deste regime.”.

- 3.1. Despacho do membro do Governo com responsabilidade sobre a área dos portos comerciais, atestando a realização de procedimento de consulta prévia às empresas de estiva em atividade, no âmbito do qual se verificou a possibilidade do concurso ficar deserto; e, ou
  - 3.2. Reconhecimento, por Resolução do Conselho de Ministros, da existência de interesse estratégico para a economia nacional da manutenção do regime de licenciamento.
4. Em resposta a essa solicitação da AMT, a APA apresentou informações complementares, [confidencial] também enviado por e-mail da mesma data.

## I.2. Contexto

5. A APA submeteu o Regulamento para o Licenciamento da Atividade de Serviço Portuário de Movimentação de Carga no Porto de Aveiro, a par do “*estudo de fundamentação da definição do modelo e limitação do número de prestadores portuários (respetivamente, n.º 3 do artigo 4.º e n.º 2 do artigo 6.º, ambos do Decreto-Lei n.º 9/022, de 11 de janeiro)*”, à aprovação da AMT nos termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 4.º do assinalado Decreto-Lei n.º 9/2022<sup>3</sup>.

Esse decreto-lei, nos artigos supra referenciados, dispõe especificamente que:

- 5.1. No artigo 4.º, relativamente a requisitos mínimos para a prestação de serviços portuários, determina que:
- No n.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 porto e serviço, as razões da limitação do número de prestadores e os requisitos mínimos que estes devem satisfazer, com indicação, sempre que aplicável, da legislação relevante*”;
  - No n.º 4: “*O regulamento a que se refere o número anterior é elaborado pela autoridade portuária de acordo com o procedimento previsto no Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de*

---

<sup>3</sup> O [Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro](#), assegura a execução das obrigações do [Regulamento \(UE\) 2017/352, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017](#), que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos.

*janeiro, na sua redação atual (CPA), sem prejuízo das competências da AMT, dependendo a sua eficácia da respetiva publicação no sítio na Internet da autoridade portuária e no portal ePortugal”.*

- 5.2.** No artigo 6.º, que se refere à limitação do número de prestadores portuários, o n.º 2 considera que, para efeitos da decisão de limitar o número de prestadores portuários ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 6.º do Regulamento (UE) 2017/352, *“a autoridade portuária publicita 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 90 dias antes da adoção da decisão de limitação, para que os interessados apresentem os seus contributos no prazo de 60 dias”.*
- 6.** Nas informações complementares apresentadas pela APA, esta Administração Portuária informa explicitamente que *“não foram desenvolvidos procedimentos “no âmbito do disposto no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, na sua redação atual”, assinalando igualmente os fundamentos que determinaram o não desenvolvimento daqueles procedimentos, designadamente:*
- 6.1.** Considera a APA que, *“designadamente, o n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, não é compatível, por um lado, com o âmbito objetivo, subjetivo e procedimental do diploma e, por outro lado, com o procedimento instituído no Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro, com “o respeito pelos princípios fundamentais constantes da jurisprudência do Tribunal de Justiça” (realce nosso), a que se alude no Considerando §38 do Regulamento (UE) 2021/352”<sup>4</sup>.*
- 6.2.** *“No que respeita ao âmbito objetivo, importa ter presente que:*
- a. O Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, estabeleceu o regime jurídico da operação portuária, definindo as respetivas condições de acesso e de exercício. Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 1.º do referido diploma a*

<sup>4</sup> O Considerando §38 do regulamento (UE) 2021/352 referencia que *“Em muitos portos, o acesso ao mercado de movimentação de carga e de serviços de passageiros é concedido aos prestadores por contratos públicos. O Tribunal de Justiça da União Europeia confirmou que as autoridades competentes estão vinculadas aos princípios da transparência e da não discriminação quando celebram tais contratos. Consequentemente, embora o capítulo II do presente regulamento não deva ser aplicável à prestação de serviços de movimentação de carga nem de serviços de passageiros, os Estados-Membros deverão continuar a poder decidir aplicar as disposições do capítulo II a esses dois serviços ou manter o direito nacional vigente em matéria de acesso ao mercado em relação à movimentação de carga e aos serviços de passageiros, no respeito pelos princípios fundamentais constantes da jurisprudência do Tribunal de Justiça.”.*

*atividade de movimentação de cargas pode ser prestada ao público (i.) mediante concessão de serviço público a empresas de estiva, (ii.) mediante licenciamento ou (iii.) pela autoridade portuária. No que respeita ao procedimento para atribuição das licenças, previu no n.º 3 do artigo 3.º que o regime de licenciamento apenas teria aplicação quando (i.) tendo sido efetuada consulta prévia às empresas de estiva em atividade, se verifique, comprovadamente, por despacho fundamentado do Ministro do Mar, a possibilidade de concurso ficar deserto, ou (ii.) se reconheça, por Resolução do Conselho de Ministros, a existência de interesse estratégico para a economia nacional na manutenção deste regime;*

*b. Posteriormente, o Regulamento (UE) 2017/352, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017, que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos, integrando a movimentação de carga nas categorias de serviços portuários [alínea b) do n.º 2 do artigo 1.º do Regulamento], faz constar no seu Considerando 38 que [.....]. Em consonância com o referido Considerando, no artigo 10.º que “(o) presente capítulo [Capítulo II] e o artigo 21.º não se aplicam à movimentação de carga, aos serviços de passageiros e à pilotagem”;*

*c. Já no Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro, que assegura a execução das obrigações decorrentes daquele Regulamento, no que respeita ao âmbito objetivo de aplicação, o legislador nacional entendeu fazer aplicar o diploma “à prestação das categorias de serviços portuários previstos no Regulamento (UE) 2017/352, em todos os portos do continente que integram a rede transeuropeia de transportes” (realce nosso).*

**6.3.** *“Ou seja, o legislador nacional entendeu abranger a aplicação do Decreto-Lei a todas “as categorias de serviços portuários previstas no Regulamento (UE) 2017/352”, sem que, em qualquer das suas disposições, tenha previsto a limitação constante do artigo 10.º do Regulamento. Assim, o legislador nacional optou por estender a aplicação do Capítulo II do Decreto-Lei, à movimentação de carga.”.*

**6.4.** *“Já no que respeita ao âmbito subjetivo, tenha-se presente que nos termos do Decreto-lei n.º 9/2002, se trata de uma decisão de mérito própria da autoridade*

*portuária, já no caso do Decreto-lei n.º 298/93, a decisão de mérito incumbe, consoante o caso, ao Ministro do Mar, ou ao Conselho de Ministros.*

*Efetivamente, nos termos do disposto n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-lei n.º 9/2022, “considera-se como «autoridade competente» ou «entidade gestora do porto» a autoridade portuária que desempenha a função de autoridade e administração do porto e cuja jurisdição abrange a infraestrutura portuária, doravante designada por «administração portuária». Já para efeito de licenciamento dispõe o n.º 3 do artigo 4.º e n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-lei n.º 9/2022, respetivamente, que 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 porto e serviço, as razões da limitação do número de prestadores e os requisitos mínimos que estes devem satisfazer, com indicação, sempre que aplicável, da legislação relevante” e que “autoridade portuária pode decidir limitar o número de prestadores portuários” (realce nosso). Portanto, a discricionariedade decisória cuja competência no Decreto-lei n.º 298/93 é, consoante o caso, do Ministro do Mar ou do Conselho de Ministros, no Decreto-lei n.º 9/2022 é sempre da autoridade portuária. Antecipe-se que não se está aqui a confundir a entidade com competência para decidir, da entidade com a competência para licenciar, pois se no âmbito Decreto-lei n.º 298/93, a competência para decidir recai, consoante o caso, no Ministro do Mar ou no Conselho de Ministros, e a competência para licenciar recai sobre a “autoridade portuária”, no Decreto-lei n.º 9/2022, a competência para decidir e para licenciar está consignada à mesma entidade, a entidade gestora do porto.”.*

- 6.5.** *“Por fim no que respeita ao âmbito procedimental, também não se identifica metodologia de compatibilização. Veja-se, desde logo, que a atribuição de licença nos casos em que, na sequência de consulta prévia, se conclua “a possibilidade de o concurso ficar deserto”, é contraditória com o n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-lei n.º 9/2022, que prevê a adoção de um procedimento concorrencial “para a limitação do número de prestadores de serviços”. Ademais, não se mostra compatível com “os princípios fundamentais” a adoção de licenciamento decorrente da mera suscetibilidade de uma consulta prévia não ter revelado o interesse do mercado. Com efeito, é abundante a jurisprudência europeia e nacional que considera que apenas é suscetível de se extrair falta de interesse no*

*mercado, quando se testa o mercado através de um procedimento concorrencial (veja-se, nessa mesma linha, o disposto na al. a) do n.º 2 do artigo 32.º da Diretiva 2014/24), pois só nesse caso se pode extrair que um (novo) concurso venha a ficar deserto. Com efeito, os princípios da concorrência, transparência e não discriminação impõem que só nas circunstâncias em que efetivamente um procedimento (aberto) não tenha merecido propostas se admita a admissibilidade de recurso a um procedimento destinado a pessoa (singular ou coletiva) individualizada. O que vem de se expor, a respeito da realização de um procedimento destinado a pessoa (singular ou coletiva) individualizada, traça ainda uma diferença relevante entre o estatuído Decreto-Lei n.º 298/93 e o estatuído no Decreto-lei n.º 9/2022 – com relevância, quer para aplicação da alínea a), quer para a aplicação da alínea b) do n.º 3 do artigo 3.º Decreto-Lei n.º 298/93: no primeiro o licenciamento apenas ocorre a pessoa individualizada; no segundo, é exatamente o contrário, ou existe uma abertura total aos operadores (licença sem limitação de número de operadores) ou existe uma restrição a um número limitado, mas não conexionado com um específico pedido de licenciamento de um operador.*

*Acresce que, no que especificamente respeita à al. b) do n.º 3 do artigo 3.º Decreto-Lei 298/93, isto é, quanto ao reconhecimento, por resolução do Conselho de Ministros, a existência de interesse estratégico para a economia nacional na manutenção deste regime, que a jurisprudência do Tribunal de Justiça, veio a considerar que a existência de um interesse estratégico não admite, sem mais, a consignação de uma licença – cf. §49 e §51 a 53 do Acórdão do Tribunal de Justiça, de 11.12.2014, proferido no âmbito do processo n.º C-576/13.”.*



## II. PARECER DA AMT

7. O presente Parecer é emitido pela AMT no exercício das suas atribuições de regulador económico independente com jurisdição no ecossistema da mobilidade e dos transportes, nos termos dos seus estatutos e da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras<sup>5</sup>, tendo em vista a promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente<sup>6</sup>, enquanto direito de cidadania e componente essencial de uma cultura geradora de um quadro regulatório com regras claras, coerentes e estáveis que incentivem o investimento sustentado, produtivo e estruturante, tanto público como privado, no sistema portuário nacional e em particular no desenvolvimento da competitividade do porto de Aveiro.
8. Inscreve-se no cumprimento da missão da AMT e fundamenta-se nas atribuições previstas no n.º 1 e na alínea i) do n.º 4, ambos do artigo 5.º, dos seus estatutos.
9. Assim, a análise que será desenvolvida nas seções seguintes, envolve o enquadramento e a *compliance* com os instrumentos de direito nacionais e da UE, bem como a análise das Racionalidades: (i) dos Investidores; (ii) dos Profissionais/Utilizadores/Consumidores; e (iii) dos Contribuintes.

### II.1. Delimitação Precisa do Objeto do Parecer

10. O Regulamento para o Licenciamento da Atividade de Serviço Portuário de Movimentação de Carga no Porto de Aveiro, encontra-se sujeito a parecer vinculativo da AMT, enquanto regulamento de exploração e utilização dos portos (ver Nota de Rodapé 1), sendo sobre os respetivos termos que, em síntese, incide o presente Parecer.

**10.1.** Em síntese, o modelo de operação portuária proposto pela APA é o de licenciamento, limitado a [confidencial] prestadores de serviços, escolhidos com base

---

<sup>5</sup> [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#), na sua redação atual.

<sup>6</sup> As dimensões do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente, envolvem:

- Inclusão - Abrangência e coesão territorial e social, numa perspetiva transgeracional e de acessibilidade extensiva para todas as pessoas, incluindo naturalmente também a mobilidade dos bens, sempre garantindo elevados padrões de segurança;
- Eficiência - Incorpora as exigências de competitividade, de produtividade e de combate ao desperdício, integradas nas diferentes dinâmicas heterogêneas da globalização, incluindo a fragmentação dos mercados, por força de barreiras e de medidas de política da mais diversa natureza;
- Sustentabilidade - Agrega as exigências ambientais, económicas, financeiras e sociais, focada em superar a corrosão do tempo e os ciclos geodinâmicos da natureza, incluindo os efeitos das alterações climáticas, em sintonia com a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, para o Desenvolvimento Sustentável, bem como com o Pacto Ecológico Europeu;
- Inteligência - Integra a promoção e implementação de tecnologias inovadoras, para a reconfiguração do ecossistema da mobilidade e dos transportes, numa rede multimodal, equipada com transportes sustentáveis e inteligentes com conectividade de alta velocidade e interoperabilidade plena, tirando pleno partido de soluções digitais e sistemas de transporte inteligentes.

nos princípios gerais da atividade administrativa e da contratação pública, e sujeitos a requisitos mínimos, obrigações e direitos.

- 10.2.** A fundamentação apresentada pela APA para esta proposta de regulamento, suporta-se num estudo económico visando a fundamentação do modelo de operação portuária preconizado para a zona do [confidencial], bem como por informações complementares apresentadas pelo [confidencial]

## **II.2. Análise de Compliance**

- 11.** O interesse público que subjaz ao regulamento em análise reporta-se ao próprio objeto do regulamento que reporta ao serviço de movimentação de carga em áreas de jurisdição portuário e que é considerado de interesse público, quer pelo próprio regulamento, quer, fundamentalmente, pelo Regime Jurídico da Operação Portuária<sup>7</sup>.

- 12.** [confidencial] :

- 12.1.** Limitação a [confidencial] operadores, a escolher mediante procedimento de atribuição de licenças aberto a todos os prestadores de serviços portuários que cumpram com os requisitos mínimos previstos no regulamento, seguindo os princípios gerais da atividade administrativa previstos no Código do Procedimento Administrativo, bem como, com as devidas adaptações face à natureza do título, os princípios gerais da contratação pública.

O regulamento também permite a alteração de número de prestadores, implicando a prévia publicitação, pela entidade gestora do porto, das propostas relativas a essa limitação, juntamente com as razões que fundamentem, no respetivo sítio na Internet e no portal ePortugal, com pelo menos 90 dias antes da adoção da decisão de limitação, para que os interessados apresentem os seus contributos no prazo de 60 dias.

- 12.2.** O prazo de vigência das licenças está limitado a [confidencial] anos, incluindo renovações.

- 12.3.** Os requisitos mínimos exigidos aos prestadores de serviços para participar no procedimento de atribuição da licença são, cumulativamente os seguintes:  
[confidencial]

---

<sup>7</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, na sua redação atual, a “prestação ao público da atividade de movimentação de cargas é considerada de interesse público”.



- 12.4.** Para efeitos de seleção dos prestadores de serviços portuários, serão definidos requisitos, de entre os seguintes, sem prejuízo da possibilidade de, por razões legais ou regulamentares e, bem assim, por razões de interesse público, devidamente fundamentadas, serem previstos requisitos adicionais: [confidencial]
- 12.5.** Os prestadores de serviço estarão sujeitos às seguintes obrigações, sem prejuízo de demais obrigações que possam ser estabelecidas no documento regulador da execução: [confidencial]
- 12.6.** As entidades licenciadas para a exploração dos serviços de movimentação de carga terão direito, entre outros, a:
- Aceder, em igualdade de condições com as demais entidades licenciadas, aos espaços portuários que lhes estejam adstritos ao exercício pleno da sua atividade e a solicitar, caso eventuais situações o exijam, a adoção de medidas da competência da autoridade portuária necessárias para garantir o gozo pleno dos direitos resultantes da respetiva licença;
  - Requerer à entidade gestora do porto, as certidões dos factos ou elementos que, a seu propósito, constem dos respetivos registos;
  - Ser remunerada, de acordo com as tarifas em vigor, pelos serviços prestados, sem prejuízo dos serviços de salvamento e assistência serem remunerados de acordo com a legislação especial sobre a matéria.
- 13.** Atendendo a que se trata de um regulamento de exploração e utilização de área portuária, no porto de Aveiro, e visando concretamente o licenciamento da atividade de serviço portuário de movimentação de carga nesse porto, o regulamento em análise será aferido pela sua *compliance* com o direito nacional e da UE aplicável, em particular com o Regime Jurídico da Operação Portuária e o Regime de Acesso da Iniciativa Económica Privada a Determinadas Atividades Económicas<sup>8</sup>, bem como com o Regulamento (UE) 2017/352, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017, que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos (Regulamento (UE) dos Serviços Portuários) e o mencionado

---

<sup>8</sup> [Lei n.º 88-A/97, de 25 de julho](#), na sua redação atual, que regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas.

Decreto-lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro, o qual assegura a execução das obrigações desse regulamento na ordem jurídica nacional.

14. Não havendo referências ou evidências na documentação submetida pela APA que tenha ocorrido um procedimento de consulta pública do regulamento em questão, nos termos do CPA, e também do exigido no n.º 2 do artigo 6.º do Regulamento (UE) dos Serviços Portuários, qualquer análise de verificação de *compliance* deste regulamento estará sempre condicionada à verificação, em fases subsequentes, do cumprimento integral dos preceitos aplicáveis pelo referido CPA aos procedimentos regulamentares, em particular no domínio da respetiva consulta pública.

#### **II.2.1. Normativo da União Europeia Aplicável à Operação Portuária**

15. Ao nível da UE, o Regulamento (UE) dos Serviços Portuários aplica-se a diversos tipos de serviços portuários, abrangendo designadamente disposições em termos de organização de serviços portuários e de transparência financeira e autonomia.
- 15.1. Contudo, por força do artigo 10.º do Regulamento em apreço, à atividade de movimentação de carga, ou seja, o objeto fulcral do regulamento que está em análise, não são aplicáveis disposições relativas à prestação de serviços portuários<sup>9</sup>.
- 15.2. No que respeita à transparência financeira e autonomia, as quais já abrangem a movimentação de carga nos portos, estão em causa a transparência das relações financeiras quando a entidade que presta os serviços portuários seja beneficiária de fundos públicos, bem como a forma de fixação das taxas de serviços portuários e de utilização da infraestrutura portuária.
16. Pese embora, conforme mencionado, o presente Regulamento (UE) não ser aplicável à movimentação de cargas, na parte que reporta à prestação de serviços, onde se incluem, designadamente, os procedimentos relacionados com a limitação do número de prestadores de serviços e os requisitos mínimos para a prestação dos serviços portuários, nada impede que esses procedimentos sejam adotados, sendo, inclusivamente, assinalado, no Considerando §38 desse Regulamento (UE), que os Estados-Membros

<sup>9</sup> Nos termos do artigo 10.º do Regulamento (UE) 2017/352, estão isentas da aplicação das disposições do capítulo que rege a prestação de serviços portuários, que dispõe essencialmente sobre condições de acesso ao mercado [(i) requisitos mínimos para a prestação de serviços portuários; (ii) limitação do número de prestadores; (iii) obrigações de serviço público; e (iv) restrições relacionadas com operadores internos), a movimentação de cargas, os serviços e passageiros e a pilotagem, sem prejuízo dos Estados-Membros da UE poderem decidir aplicar essas disposições à pilotagem, informando a Comissão Europeia dessa decisão.

devem poder continuar a decidir aplicar as disposições em causa a esses serviços ou manter o direito nacional vigente em matéria de acesso ao mercado em relação à movimentação de carga, no respeito pelos princípios fundamentais constantes da jurisprudência do Tribunal de Justiça (ver Nota de Rodapé 4).

- 17.** O clausulado do Regulamento para o Licenciamento da Atividade de Serviço Portuário de Movimentação de Carga no Porto de Aveiro parece respeitar em termos genéricos, e com base numa leitura preliminar da proposta apresentada pela APA, os preceitos definidos no Regulamento (UE) dos Serviços Portuários, sem prejuízo de:

**17.1.** Tal como assinalado no ponto 14, ainda não foram realizados os procedimentos de consulta pública, prevista no n.º 2 do artigo 6.º do Regulamento (UE) dos Serviços Portuários.

**17.2.** As condições exatas dos procedimentos a desenvolver para seleção dos prestadores de serviço serem fixadas na documentação que regula o procedimento de seleção e da execução do serviço.

**17.3.** [confidencial].

**17.4.** A fundamentação relativa à limitação do número de prestadores de serviços ter que constar de um processo de consulta pública mencionado.

- 18.** Mas, é também de sublinhar que, tal como referido no ponto 16, os Estados-Membros podem manter o direito nacional vigente em matéria de acesso ao mercado em relação à movimentação de carga, ou seja, não prejudicando a aplicação do Regime Jurídico da Operação Portuária que, tal como já mencionado no ponto 6.2 (alínea a)), adota como regime base para a prestação do serviço de movimentação de cargas nos portos a concessão de serviço público a empresas de estiva, e permitindo apenas o regime de licenciamento quando: (i) tendo sido efetuada consulta prévia às empresas de estiva em atividade, se verifique, comprovadamente, por despacho fundamentado do Membro do Governo responsável pela área dos portos comerciais, a possibilidade de concurso ficar deserto, ou (ii) se reconheça, por Resolução do Conselho de Ministros, a existência de interesse estratégico para a economia nacional na manutenção do regime de licenciamento.

- 19.** Mencione-se, igualmente, que o Regulamento (UE) dos Serviços Portuários, tal como explicitamente identificado no seu Considerando §10, “*não impõe um modelo específico*

*para a gestão dos portos marítimos e não afeta de modo algum a competência dos Estados-Membros para prestarem, em conformidade com o direito da União, serviços não económicos de interesse geral. São possíveis diferentes modelos de gestão portuária, desde que o regime da prestação de serviços portuários e as regras comuns relativas à transparência financeira estabelecidos no presente regulamento sejam respeitados”.*

20. Ou seja, o presente Regulamento (UE) é neutro em termos de modelo de operação portuária e não prejudica a aplicação do Regime Jurídico da Operação Portuária, entendendo a AMT que esse regulamento da UE confere abertura na manutenção da vigência do regime de operação portuária estabelecido no regime nacional aplicável em matéria de operação portuária, ou seja, o Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto.

#### **II.2.2. Aplicação em Território Nacional do Normativo da União Europeia Relativo à Operação Portuária**

21. Por sua vez, o mencionado Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro, que visa assegurar a execução das obrigações desse regulamento na ordem jurídica nacional, é explícito no seu artigo 22.º, relativamente à legislação subsidiária, que, em *“tudo o que não se encontre previsto no presente decreto-lei, são aplicáveis, com as necessárias adaptações, as disposições constantes do CPA e, no que respeita à formação de contratos, as disposições do CCP, sem prejuízo do disposto em legislação especial”*, ou seja, mais uma vez, o Regime Jurídico da Operação Portuária, que constitui efetivamente uma legislação especial aplicável à operação portuária em Portugal.
22. A este propósito reitera-se o já mencionado nos pontos 16 e 18, relativamente aos Estados-Membros poderem manter o direito nacional vigente em matéria de acesso ao mercado em relação à movimentação de carga, no respeito pelos princípios fundamentais constantes da jurisprudência do Tribunal de Justiça.
23. É, também, entendimento da AMT, que essa mesma disposição, prejudica o entendimento apresentado pela APA de que o *“legislador nacional entendeu abranger a aplicação do Decreto-Lei a todas “as categorias de serviços portuários previstas no Regulamento (UE) 2017/352, sem que, em qualquer das suas disposições, tenha previsto a limitação constante do artigo 10.º do Regulamento. Assim, o legislador nacional optou por estender a aplicação do Capítulo II do Decreto-Lei, à movimentação de carga”* (ver ponto 6.3).

- 24.** Igualmente, o facto do Decreto-Lei n.º 9/2022, mencionar no seu âmbito de aplicação (artigo 2.º) as categorias de serviços previstas no Regulamento (UE) dos Serviços Portuários, em todos os portos do continente que integram a Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T), onde se inclui o porto de Aveiro, não tem qualquer significado acrescido em relação ao mencionado Regulamento (UE) que, igualmente, no seu âmbito de aplicação (n.º 2 do artigo 1.º), identifica todas as categorias de serviços portuários, onde também se insere a movimentação de carga, sem prejuízo da posterior isenção dos serviços de movimentação de cargas, dos serviços e passageiros e da pilotagem das disposições do capítulo que rege a prestação de serviços portuários, ou seja, essencialmente sobre condições de acesso ao mercado.

### **II.2.3. Regime Jurídico da Operação Portuária**

- 25.** [confidencial].

- 26.** O Regime Jurídico da Operação Portuária define, tal como já anteriormente referido, que a prestação da atividade de movimentação de cargas, nos portos, é considerada de interesse público, podendo ser prestada ao público: (i) Mediante concessão de serviço público a empresas de estiva; (ii) mediante licenciamento, tal como neste caso concreto; ou (iii) pela autoridade portuária, o que, a ocorrer num [confidencial], teria que ser pela APA.

- 26.1.** Por regra, a atividade de movimentação de carga nos portos deverá ser prestada mediante concessão de serviço público a empresa de estiva, sendo as outras modalidades apenas aplicáveis em pressupostos específicos, conforme referido de seguida.

- 26.2.** O regime de licenciamento apenas poderá ser adotado quando:

- Tendo sido efetuada uma consulta prévia às empresas de estiva em atividade, se verifique, comprovadamente, por despacho fundamentado do ministro que tutela os portos comerciais, presentemente o Ministro das Infraestruturas e Habitação, a possibilidade de o concurso ficar deserto;
- Se reconheça, por Resolução do Conselho de Ministros, a existência de interesse estratégico para a economia nacional na manutenção do regime de licenciamento.

- 26.3.** Por último, o exercício da atividade de operação portuária pela própria Administração Portuária, apenas poderá ocorrer em caso de insuficiente

prestação de serviço da empresa de estiva ou para assegurar a livre concorrência, devendo neste caso ser previamente ouvida, atualmente, a Autoridade da Concorrência.

27. Neste contexto, o regulamento submetido pela APA para o licenciamento do serviço de movimentação de carga não reúne os requisitos estabelecidos no Regime Jurídico de Operação Portuária, uma vez que, tal como foi esclarecido pela própria Administração Portuária, não foram desenvolvidas quaisquer ações que viabilizassem a fixação de um modelo de licenciamento para o desenvolvimento da operação portuária, conforme identificados no ponto 26.2.

#### **II.2.4. *Regime de Acesso da Iniciativa Económica Privada a Determinadas Atividades Económicas***

28. Releva também que o Regime de Acesso à Iniciativa Económica Privada a Determinadas Atividades Económicas, dispõe, na alínea d) do n.º 1 do artigo 1.º, que o acesso à exploração de portos marítimos é vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza, salvo quando concessionada.
29. Por sua vez, o artigo 3.º do mesmo regime determina que essa proibição impede a apropriação por entidades privadas dos bens de produção e meios afetos à atividade de exploração portuária, bem como as respetivas exploração e gestão, fora dos casos expressamente previstos naquele regime, ou seja, para o caso dos portos marítimos, num modelo de concessão.
30. Este regime vem, assim, reforçar a imperiosidade da adoção do modelo de concessão de serviço público para a prestação ao público da atividade de movimentação de cargas nos portos, tal como previsto no Regime Jurídico da Operação Portuária, sendo apenas possíveis a aplicação dos regimes de licenciamento ou de prestação do serviço pela Administração Portuária em casos excecionais anteriormente assinalados (ver pontos 6.2, 18 e 26.2).

#### **II.2.5. *Síntese Conclusiva da Análise de Compliance***

31. Em face do exposto, é entendimento da AMT que:

- 31.1. O Regulamento (UE) dos Serviços Portuários, tal como o Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro, que assegura a execução das obrigações desse mesmo Regulamento (UE), são neutros em termos de modelo de operação portuária e



não prejudicam a aplicação da legislação nacional específica sobre a operação portuária, concretamente do Regime Jurídico da Operação Portuária.

- 31.2.** O Regulamento para o Licenciamento da Atividade de Serviço Portuário de Movimentação de Carga no Porto de Aveiro, apresentado pela APA, não reúne os requisitos estabelecidos no Regime Jurídico de Operação Portuária, para a aplicação de um modelo de licenciamento na atividade de movimentação de carga nessa infraestrutura portuária, a que acresce também o défice de enquadramento no Regime de Acesso à Iniciativa Económica Privada a Determinadas Atividades Económicas, pelo que não se afigura cumprir os requisitos de *compliance* com a legislação nacional.

### **II.3. Breve Caraterização do Mercado Portuário no Porto de Aveiro**

- 32.** Tendo por base os elementos disponíveis no Observatório da AMT, bem como do estudo económico apresentado pela APA, poderá referir-se que o porto de Aveiro é o quinto porto com maior movimentação de mercadorias no continente português e integrando o grupo dos portos principais<sup>10</sup>.
- 33.** Apresenta um movimento de mercadorias que, desde 2017, oscila entre os 5,1 e 5,9 milhões de toneladas, máximo esse atingido em 2022, e apenas baixado desde então dos 5 milhões de toneladas em 2020, ou seja, no ano da fase aguda da pandemia de covid-19 que afetou todo o sistema portuário nacional (ver Quadro 1).

---

<sup>10</sup> Os principais portos comerciais no continente, por ordem decrescente em termos de quota de mercado de movimentação de mercadorias, são Sines (55,6%), Leixões (15,8%), Lisboa (12,5%), Setúbal (7,2%) e Aveiro (6,2%).

**Quadro 1 – Evolução do Movimento Portuário no Porto de Aveiro (2020-2024)**

Porto \ Ano	2020	2021	2022	2023	2024	Variações	
						Δ% '24/'23	Δ% média '20-'24
AVEIRO							
CARGA (ton)	4 820 628	5 679 050	5 893 167	5 562 909	5 596 247	0,6%	3,8%
Carga Geral	1 410 136	1 973 392	2 151 681	1 795 086	1 761 839	-1,9%	5,7%
Contentorizada	26	12	4 979	154 667	97 694	-36,8%	682,9%
Fracionada	1 410 110	1 973 380	2 146 702	1 640 419	1 664 145	1,4%	4,2%
Ro-Ro							
Granéis Sólidos	2 091 337	2 227 402	2 248 210	2 328 553	2 222 491	-4,6%	1,5%
Minérios							
Carvão							
Produtos Agrícolas	890 568	814 365	174 023	1 159 229	1 056 848	-8,8%	4,4%
Outros Granéis Sólidos	1 200 769	1 413 037	2 074 187	1 169 324	1 165 643	-0,3%	-0,7%
Granéis Líquidos	1 319 155	1 478 256	1 493 276	1 439 270	1 611 917	12,0%	5,1%
Petróleo Bruto							
Produtos Petrolíferos	488 756	815 545	80 604	514 598	600 522	16,7%	5,3%
Gás Liquefeito			33 819	147 978	183 868	24,3%	
Outros Granéis Líquidos	830 399	662 711	1 378 853	776 694	827 527	6,5%	-0,1%
CONTENTORES (TEU)	6	1	215	18 553	12 050	-35,1%	569,4%
N.º NAVIOS	972	1 058	845	1 021	959	-6,1%	-0,3%
AB	5 104 640	5 810 047	4 934 386	6 432 591	6 414 334	-0,3%	5,9%

Fonte: Dados fornecidos pela APA e tratados pela AMT

- 33.1.** Nos últimos cinco anos apresentou uma taxa de crescimento média anual de +3,8% e sendo atualmente o maior porto nacional em termos de movimento de carga geral fracionada.
- 33.2.** Começou a registar, de forma consistente, um movimento de contentores, essencialmente a partir de 2022, contudo, desde agosto de 2024, praticamente deixou de movimentar esse tráfego, essencialmente pela perda do único serviço regular de contentores que tinha, [confidencial], se mudou para o porto de Leixões<sup>11</sup>.
- 33.3.** Por grandes categorias de carga, o porto de Aveiro é responsável pelo movimento de 4% da carga geral, 16,5% dos granéis sólidos e 4,9% dos granéis líquidos do movimento total do sistema portuário comercial do continente em 2024.
- 33.4.** Dentro do porto de Aveiro, as quotas de mercado de carga tipologia de carga são as seguintes (ano de 2024):
- Carga Geral: 31,5%
    - ✓ Carga Contentorizada (1,7%)
    - ✓ Carga Fracionada (29,7%)

<sup>11</sup> Ver, a título de exemplo, a [Notícia "Porto de Aveiro volta a ficar sem contentores", da Revista Transporte & Negócios, de 2024.07.15.](#)

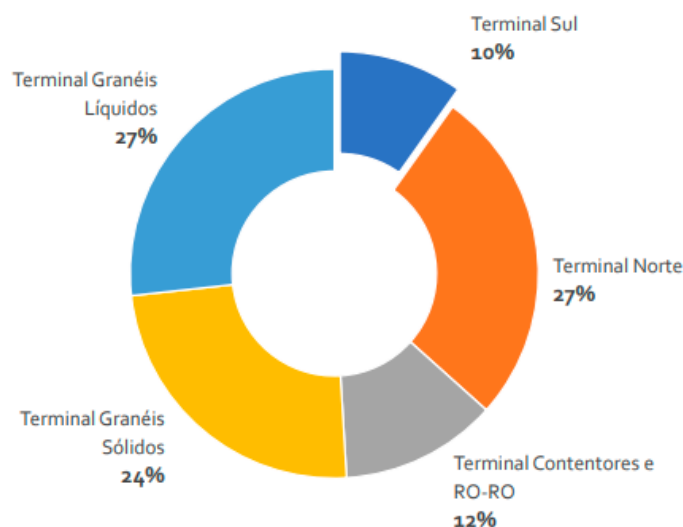
- Granéis Sólidos: 39,7%
  - ✓ Produtos Agrícolas (18,9%)
  - ✓ Outros Granéis Sólidos (20,8%)
- Granéis Líquidos: 28,8%
  - ✓ Produtos Petrolíferos (10,7%)
  - ✓ Gás Liquefeito (3,3%)
  - ✓ Outros Granéis Líquidos (14,8%)

**34.** No que reporta às caraterísticas gerais do porto de Aveiro, e de acordo com estudo económico apresentado pela APA, será de assinalar o seguinte:

**34.1.** O porto de Aveiro tem cinco terminais, [confidencial].

A participação de cada terminal no movimento deste porto é ilustrada na Figura 1.

**Figura 1 – Repartição de Movimentação pelos Terminais do Porto de Aveiro**



Fonte: Estudo Económico. Fundamentação do Modelo de Operação Portuária. Porto de Aveiro

**34.2.** [confidencial]

**34.3.** [confidencial]

**34.4.** [confidencial]

#### **II.4. Análise Centrada nas Racionalidades dos Investidores, dos Profissionais / Utilizadores / Consumidores e dos Contribuintes**

35. A AMT confere a maior atenção a uma *praxis* regulatória amiga do investimento, seja ele público ou privado, que exerça um papel estruturante no crescimento da economia, residindo o ponto central, neste caso, na capacidade de criar um ambiente incentivador do investimento produtivo para o crescimento sustentado da competitividade do sistema portuário nacional em geral e em particular para o porto de Aveiro, no quadro da formação, desenvolvimento e consolidação do Mercado Interno de Transportes, enquanto mercado concorrencial, sem restrições nem distorções, balanceando, numa perspetiva dinâmica e resiliente, as Racionalidades dos Investidores, dos Profissionais / Utilizadores / Consumidores e dos Contribuintes.
36. Neste contexto, e sem prejuízo do resultado da análise efetuada no capítulo anterior, no sentido de que o regulamento submetido pela APA não cumpre com os requisitos de *compliance* com a legislação nacional, são apresentadas nas seções seguintes algumas reflexões no âmbito de cada uma das Racionalidades mencionadas.

##### **II.4.1. Racionalidade dos Investidores**

37. No âmbito dos Investidores, há que discernir os diversos segmentos que operam no sistema portuário nacional e em particular nos serviços de movimentação de cargas nos portos nacionais, cada qual com matrizes de risco diferentes, designadamente os investidores diretos nas infraestruturas e equipamentos, bem como na prestação dos serviços portuários, os investidores em serviços da cadeia logística de transportes, com relevo para os operadores de transporte de mercadorias que utilizem as infraestruturas do [confidencial], e ainda todos os que numa perspetiva geral colhem benefícios indiretos para a sua atividade, como sejam, nomeadamente, os carregadores e donos das cargas.
38. A este propósito, importa referenciar sinteticamente vários considerandos relevantes em matéria dos modelos de operação associados à atividade de prestação ao público de movimentação de carga nos portos, concretamente de concessão de serviço público e de licenciamento, decorrentes da análise que tem sido desenvolvida pela AMT, desde a sua entrada em funções:

**38.1.** Na Pronúncia da AMT, N.º 6/2016, de 2016.05.23, sobre as distorções de concorrência na operação portuária<sup>12</sup>, assinalava-se que:

- Em conformidade com a regra estabelecida no Regime Jurídico da Operação Portuária, o modelo prevalecente nos principais portos é o de *Landlord Port*, caracterizado por uma gestão mista entre o público e o privado, em que a Administração Portuária atua como senhorio e entidade regulamentadora e organizadora local, enquanto que as operações portuárias, em especial de movimentação de carga, são realizadas por empresas privadas.

Como regra geral deste modelo, apenas as infraestruturas são propriedade do Estado, que as cede para exploração por privados por um determinado período de tempo, através da figura de concessão, sendo o investimento, manutenção e operação da superestrutura e equipamentos da responsabilidade do privado, ao qual também compete a gestão do trabalho portuário. Isto, sem prejuízo de existirem também situações, como é o caso do Terminal XXI (de contentores) no porto de Sines, em que o privado é igualmente responsável pela construção de infraestrutura pública, explorando-a durante um determinado período de tempo, findo o qual a mesma reverte a favor da concedente<sup>13</sup>.

- A concessão de serviços portuários ao setor privado visa essencialmente um maior envolvimento dos privados no investimento e gestão dos portos, permitindo um menor encargo financeiro ao Estado, no que concerne ao financiamento das infraestruturas portuárias, proporcionando igualmente vantagens em termos de qualidade, eficiência, produtividade, escala e preço, ou seja, maior competitividade, sendo dos modelos mais utilizados nos maiores portos do mundo.
- O facto de que, quer no [confidencial], quer nos portos de menor dimensão (Viana do Castelo, Figueira da Foz, Portimão e Faro), bem como

<sup>12</sup> [Pronúncia da AMT n.º 6/2016](#), sobre as distorções de concorrência na operação portuária advenientes de disparidades na organização dos sistemas portuários na Europa, e associadas à transposição da Diretiva 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão, e à proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro normativo para o acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos.

<sup>13</sup> Situação conhecida como “BOT – Build, Operate and Transfer”.

pontualmente em alguns terminais dos principais portos, estarem a operar em regime de licenciamento sem preenchimento dos requisitos constantes do n.º 3 do artigo 3.º do Regime Jurídico da Operação Portuária, é uma situação que não se apresentava conforme com o Regime de Acesso à Iniciativa Económica Privada a Determinadas Atividades Económicas.

- Por princípio, a figura de licenciamento configura um modelo de gestão portuário do tipo *Tool Port*, em que a Administração Portuária é proprietária, desenvolve e mantém a infraestrutura e superestrutura portuária, incluindo ainda o equipamento de movimentação tal como gruas e pórticos, o qual é operado pelo pessoal da Administração Portuária, participando os privados, mediante a atribuição de licença, essencialmente ao nível da gestão do trabalho privado e de equipamentos de movimentação horizontal.

Neste modelo, em termos genéricos, os investimentos em infraestruturas, superestruturas e equipamentos portuários são decididos e efetuados pelo Estado, através das Administrações Portuárias, evitando duplicação de meios, sendo contudo suscetível de gerar conflitos potenciais decorrentes da operação partilhada entre entidades públicas e privadas, bem como apresenta riscos de subinvestimento, por falta de recursos, resultantes da dependência de fundos públicos, para além de não estimular o desenvolvimento dos operadores privados como empresas com uma base económica forte, que, quando a operar em regime de licenciamento, apenas funcionam como prestadores de serviço de operação portuária.

- Comparando os regimes de concessão e de licenciamento em termos de obrigação do operador privado, observa-se uma responsabilização, designadamente em termos financeiros, significativamente maior no primeiro caso, em que o concessionário está sujeito a um ónus que não se aplica em caso de licenciamento, tais como: (i) Obrigações de investimento; (ii) pagamento de rendas/taxas de uso dominial; (iii) publicação de tarifas máximas; e (iv) reversão de bens para a concedente no término da concessão.

Por sua vez, as concessões estão limitadas no tempo, apresentam um risco efetivo de negócio, que é limitado no caso do licenciamento, e estão sujeitas



a regras contratuais de equilíbrio económico e financeiro, o que não acontece na figura de licenciamento.

- Importa, contudo, anotar que a envolvente, características e inserção de um porto num mercado de reduzida dimensão poderão inviabilizar o investimento privado, justificando o recurso ao modelo de licenciamento na prestação da atividade de movimentação de cargas, havendo, contudo, nesses casos, que otimizar as características do modelo teórico de *Tool Port*.
- À altura da emissão da Pronúncia, situação que se mantém na atualidade, a operação praticada em terminais de serviço público através de licenciamento, não cumpria integralmente com os requisitos legais estabelecidos nos dois regimes suprarreferidos, justificando a ponderação de medidas corretivas que conformassem a prática com o direito.

Nesse contexto, a Pronúncia apontava para uma revisão do Regime Jurídico da Operação Portuária de forma a permitir a possibilidade de uma Administração Portuária poder escolher entre os modelos de concessão e de licenciamento na prestação ao público da atividade de movimentação de cargas, na sua estratégia para tornar o porto mais competitivo e de criação de condições mais propícias à atração do investimento por parte da iniciativa privada.

Contudo, essa opção deveria ser suportada num modelo de exploração e financiamento sustentável e que não fosse suscetível de introduzir eventuais situações de distorção de concorrência relativamente a outras infraestruturas portuárias, bem como cumprindo escrupulosamente as normas constantes do Tratado sobre Funcionamento da União Europeia sobre concorrência não falseada e auxílios de Estado.

Em particular, deveriam ser avaliadas e adotadas medidas corretoras de eventuais situações de distorção de concorrência entre agentes económicos operando no mesmo mercado relevante, tendo em consideração, designadamente, fatores associados ao investimento exigido e sua reversão para o Estado livre de ónus e encargos, bem como à integração da tarifação do uso dominial.

- Igualmente, essa eventual revisão do Regime Jurídico da Operação Portuária, não poderia deixar de ser efetuada sem uma ponderação da oportunidade de se permitir o acesso à atividade de exploração nos portos marítimos por empresas privadas ou outras entidades da mesma natureza, sem restringi-la à figura de concessão, como ainda se mantém imposto pelo mencionado Regime de Acesso da Iniciativa Económica Privada a Determinadas Atividades Económicas.

**38.2.** Em memorando preparado para o Senhor Ministro das Infraestruturas, de 2023.03.21, e especificamente no âmbito de um projeto de diploma para o estabelecimento de um regime jurídico da utilização, exploração e gestão do domínio portuário, a AMT, entre diversas outras matérias, alertava para que a adoção de requisitos simples de licenciamento em operações que envolvam a movimentação de cargas, é suscetível de gerar situações de potencial distorção jusconcorrencial, particularmente com terminais de serviço público, devendo ser adequadamente ponderada a manutenção do regime dual licença/concessão no que respeita à atividade de movimentação de cargas.

**38.3.** Mais recentemente, em agosto de 2024, a AMT preparou, para o Senhor Ministro das Infraestruturas e Habitação, um documento com um conjunto de reflexões e propostas relativas à Revisão do Regime Jurídico Aplicável à Operação Portuária, que no que concerne ao modelo de gestão portuária, referencia o seguinte:

- O estabelecimento do Regime Jurídico da Operação Portuária, em 1993, operou uma mudança de paradigma no setor portuário em Portugal, passando-se de portos mal apetrechados, operados por empresas de estiva mal equipadas e em número exagerado, precariamente geridos, com uma mão-de-obra portuária desadequada e sobredimensionada e com autoridades portuárias em situação económico-financeira muito deficitária, para portos modernos, bem apetrechados, bem geridos e competitivos interna e externamente, com uma mão-de-obra adequadamente formada e devidamente dimensionada, e com autoridades portuárias financeiramente autónomas.
- Contudo, a manutenção sem alterações substantivas desse regime, tem gerado algumas ineficiências e perda de competitividade face à mudança de

paradigma a que o setor portuário tem assistido, designadamente na necessidade da realização de fortes investimentos, cuja rentabilização requer, em alguns casos, durações de concessões portuárias mais prolongadas, que o máximo de 30 anos que era imposto até finais do ano passado<sup>14</sup>, tendo em conta, o papel determinante do transporte marítimo e dos portos no objetivo de neutralidade carbónica.

Efetivamente, os portos, além das suas funções de interface de transporte e de centros logísticos, devem caminhar para serem *hubs* energéticos e digitais, num desafio no sentido de se tornarem portos de referência na transição para um sistema energético baseado na utilização dos seus próprios recursos naturais, sendo autossuficientes e com emissões zero até 2050, de forma competitiva.

- A escolha da regra geral da concessão para os serviços de operação portuária, motivada pelos custos fixos substanciais em infraestruturas e equipamentos necessários ao desenvolvimento desta atividade, cria incentivos para os operadores investirem naqueles ativos e viabilizando a implementação plena do modelo *Landlord Port*.
- No entanto, considera a AMT que deve ser mantida a possibilidade dos dois regimes – *Landlord Port* e *Tool Port* – nos portos secundários, desde que devidamente fundamentado do ponto de vista jurídico, económico e financeiro, quanto às vantagens para o porto e economia nacional e do ponto de vista comparativo com as opções disponíveis.

Preconiza igualmente esta autoridade que essa análise da Autoridade Portuária seja objeto de parecer prévio vinculativo da AMT.

- Considera que o modelo *Landlord Port* é um modelo com provas dadas e que deve ser mantido, sem prejuízo da situação de exceção enunciada no parágrafo anterior, conseguindo conciliar a flexibilidade do modelo empresarial das Administrações Portuárias com a necessária intervenção

---

<sup>14</sup> Esta situação foi alterada pelo [Decreto-Lei n.º 92/2024, de 25 de novembro](#), que alterou o Regime Jurídico da Operação Portuária, bem como as Bases Gerais das Concessões de Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias, estabelecendo o novo prazo máximo de 75 anos para as concessões de serviço público de movimentação de carga nos portos.

pública, seja na definição de políticas públicas, mas também da estratégia de desenvolvimento de infraestruturas críticas e essenciais ao país.

- Conclui pela manutenção da concessão em regime de serviço público a privados, nos termos do que a lei já estabelece, na gestão dos portos comerciais principais, em conformidade com o modelo de *Landlord Port*, e com sugestões concretas em matéria do prazo das concessões, flexibilidade dos contratos de concessão, regime tarifário e indicadores de desempenho.
- Assim, não é sugerida qualquer alteração de substância ao articulado específico do Regime Jurídico da Operação Portuária, no que concerne às situações em que poderá ser aplicável o regime de licenciamento, ou seja, ao n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, na sua redação em vigor, sendo apenas proposto um ajustamento de forma em termos da atualização da referência ao membro do Governo atualmente responsável pela área das infraestruturas.

**39.** Por sua vez, em termos sintéticos, o estudo económico de fundamentação do modelo de operação portuário, no porto de Aveiro, submetido pela APA, apresenta as seguintes considerações e conclusões:

**39.1.** Foram analisados três modelos de operação para o porto de Aveiro, concretamente: (i) Continuidade do modelo de licenciamento; (ii) opção pela concessão dos terminais; (iii) e reforço do modelo de licenciamento atual, ou seja, um modelo de licenciamento com obrigações acrescidas.

**39.2.** [confidencial]

**39.3.** Na opção pelo modelo de concessão são antecipadas dificuldades. *“Primeiro, os custos do financiamento privado mais elevados e o reduzido espaço para conquistar para ganhos de eficiência – pelo menos, a julgar pela situação atual. Não é expectável que os operadores privados reúnam condições para pagar, pelo menos, o valor de indiferença solicitado pela administração portuária. A necessidade de capital financeiro adicional – porque os investimentos são agora maiores – vai acarretar custos mais elevados que apenas podem ser acomodados por uma de duas vias: reduzindo o valor das rendas da concessão, ou aumentando os preços cobrados aos carregadores.*

*Com mais barreiras à entrada e atendendo à atual dinâmica do hinterland – que não variará consoante modelo de organização da operação portuária que venha a ser adotado – é altamente improvável que os [confidencial] concursos para concessão tenham sucesso. A escala mínima das operações vai aumentar – exigindo que cada empresa tenha de aumentar a produção – pelo que se espera um número menor de concorrentes, com o risco de reverter para uma situação de monopólio.*

*No cenário mais otimista, a solução é, pelo menos, equivalente ao base case [modelo de licenciamento], quer para a autoridade portuária, quer para os carregadores – uma simples reorganização dos fluxos de pagamentos. Contudo, com grande probabilidade a autoridade portuária não consegue compensar a perda de receitas e os carregadores serão onerados com custos de uso do porto mais elevados, por força do custo de capital mais elevado e, consequentemente, a menor competitividade do porto face ao concorrente mais direto – Leixões, para quem poderá perder cargas”.*

**39.4.** O modelo de licenciamento limitado com obrigações proposto para organizar a operação portuária em Aveiro “*é o mais capaz de promover a disciplina concorrencial e conferir ao porto os instrumentos adequados para se poder afirmar como um porto moderno, entrosado com as cadeias de valor dos seus carregadores e comprometido com a sua competitividade*”.

**39.5.** Este modelo pretende adicionar aos requisitos da licença de estiva, também obrigações associadas à concessão de espaços de armazenagem para uso privativo e o investimento em equipamentos de movimentação de carga próprios, “*reproduzindo e formalizando uma situação em grande medida similar à atualmente existente*”.

- Presentemente, “*apesar das poucas exigências do modelo atual, os operadores têm concretizado investimentos, adquirindo voluntariamente equipamentos de movimentação de cargas e construindo espaços no terrapleno para uso privativo, no pressuposto de que tais ativos são indispensáveis para a movimentação portuária de mercadorias*”.
- “*Na prática, trata-se de formalizar compromissos que as empresas de estiva estão já hoje dispostas a aceitar sem prejudicar a dinâmica competitiva, a*

*que acrescem incentivos e mecanismos de regulação que reforçam as competências de intervenção da Autoridade Portuária.”.*

- *“Idealmente, para potenciar as vantagens deste modelo a autoridade pode inovar e reforçar o atual modelo, exigindo aos novos entrantes compromissos alinhados com os objetivos estratégicos do porto, sejam eles de crescimento, ou de cumprimento de metas de natureza energética e ambiental, perspetivando uma resposta às preocupações contemporâneas sobre a sustentabilidade. Um sistema de incentivos e penalizações devidamente articulado pode suscitar a entrada sem ameaçar o equilíbrio do ecossistema, em especial, não prejudicar a sustentabilidade económica e financeira dos incumbentes, desde que a sua conduta seja julgada suficientemente competitiva.”.*

**39.6.** *“Numa linguagem institucional, não estamos na presença de um regime puro de licenciamento, nem de concessão. No primeiro caso, porque a liberdade de acesso ao cais que é preconizada no licenciamento, tem como contrapartida investimentos mínimos; e, no segundo caso, porque contrariamente ao que é normal numa concessão os ativos transferidos para a esfera privada são reduzidos à sua expressão mínima.*

**[.....]**

*Com esta opção, os benefícios da competição intra-portuária – de que a experiência do Porto de Aveiro nos últimos anos é testemunho – ficam preservados e, com grande confiança, reforçados.”.*

**39.7.** [confidencial]

**39.8.** [confidencial]

**40.** Sem prejuízo dos méritos apontados no estudo económico apresentado pela APA, para o modelo de licenciamento com obrigações reforçadas, poderão colocar-se algumas questões, mesmo na eventualidade de que esse modelo pudesse estar em *compliance* com o enquadramento legal nacional, que careceriam de uma análise mais aprofundada no sentido de, efetivamente, verificar a inexistência de distorções concorrenciais, no mercado portuário nacional, e garantir um ambiente de investimento estruturado, produtivo e sustentado que garanta a máxima competitividade, e de forma sustentável, do importante ativo económico e social que é a infraestrutura do porto de Aveiro:



**40.1.** O potencial efeito de barreira à entrada de novos operadores adveniente do reforço dos requisitos de licenciamento, incrementando substancialmente os custos fixos e limitando a possibilidade dos operadores se organizarem e alocarem os seus recursos de forma mais eficiente (ex: o requisito dos operadores terem que ser titulares dos equipamentos necessários à operação portuária e, ou, de espaços de armazenamento).

Este risco apresenta um carácter reforçado no caso particular dos terminais objeto do regulamento proposto pela APA, na medida em que os [confidencial] atuais operadores em regime de licenciamento, ou seja, os operadores incumbentes num eventual procedimento posterior de limitação, também, a [confidencial] prestadores de serviço, já são detentores de espaços de armazenamento no local em regime de concessão de uso privativo.

**40.2.** Acautelar possíveis distorções concorrenciais, quer intraportuárias mas principalmente relativamente a outros portos nacionais concorrentes, que a consolidação do modelo de licenciamento poderá implicar, não se podendo ignorar que o porto de Aveiro integra o grupo dos portos principais nacionais e com características similares a esses portos.

- Reitera-se que a flexibilidade de adoção do regime de licenciamento, defendida pela AMT (ver ponto 38.3) reporta-se apenas aos portos secundários.
- Relembra-se, igualmente, a situação de desconformidade do modelo de licenciamento com os regimes de operação portuária e de acesso à iniciativa económica privada a determinadas atividades económicas, a não ser em situações específicas previstas na lei, e que não é o caso presente, num porto principal, em concorrência com outros portos similares, e não parecendo que possa ser mantida a possibilidade de observar o regime transitório de licenciamento previsto no artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, num regulamento de exploração e utilização de um porto, para vigorar na atualidade.

**40.3.** A possibilidade e eventual interesse na modernização e aumento da eficiência e capacidade dos meios operacionais, designadamente em termos de equipamento de movimentação vertical nos terminais em análise, que a expensas de

operadores privados dificilmente serão possíveis fora do contexto de uma concessão. Por exemplo, poderá assinalar-se que, dos cinco portos nacionais principais, apenas o porto de Aveiro não dispõe de nenhum pátio.

- 40.4.** Uma avaliação do potencial de crescimento do porto de Aveiro em resultado da adoção da figura de concessão a um operador de maior dimensão (eventual agrupamento, incluindo ou não, os atuais operadores no porto de Aveiro), que estimule a atividade deste porto, capitalizando ao máximo as suas características e acessibilidades, bem como a sua localização junto ao término de um dos principais eixos multimodais do Corredor Atlântico da RTE-T, concretamente o eixo Aveiro – Vilar Formoso – Valladolid – Vitoria – Paris – Mannheim/Estrasburgo.

Num enquadramento deste tipo, em que o concessionário seria responsável pelo investimento em, designadamente, superestruturas e equipamentos modernos e de maior capacidade, eficiência e desempenho ambiental, bem como assumindo os riscos de procura e de oferta, típicos de uma concessão de um terminal de operação portuária, naturalmente que teria um interesse acrescido na captação de tráfego para o porto, com regularidade e em continuidade, junto dos diversos transportadores marítimos.

- 41.** Em face do exposto, a opção do modelo de licenciamento, com responsabilidade acrescidas, nomeadamente em termos de investimento, poderá não ser a que mais potencie um investimento produtivo, estruturante e sustentado, quando confrontada com a opção pela concessão de serviço público, contudo seria relevante uma análise mais aprofundada conforme mencionada no ponto anterior.

#### **II.4.2. Racionalidade dos Profissionais / Utilizadores / Consumidores**

- 42.** [confidencial]

- 43.** De acordo com o estudo económico apresentado pela APA, e tal como reproduzido no ponto 39.3 deste parecer, numa eventual opção por um modelo de concessão, a necessidade de capital financeiro adicional pelos operadores, por força de um maior investimento, poderá repercutir-se nas tarifas, ou seja, implicando o aumento dos preços cobrados aos carregadores, e, consequentemente nos custos dos bens ao utilizador final.

- 43.1.** Por sua vez, a manutenção de um modelo de licenciamento, apesar de com obrigações reforçadas, permitindo a existência de mais prestadores de serviços e viabilizando uma efetiva concorrência no mercado, poderá ser um fator indutor da

melhoria da qualidade da prestação de serviços e potenciando preços mais baixos.

- 43.2.** No entanto, também não poderá ser descartada a possibilidade deste risco ser mitigado pela concorrência efetuada por outros portos nacionais, em que as diversas infraestruturas portuárias principais operam num quadro de nivelamento de *playing field*, e em que a prática de um preço mais reduzido não derive diretamente da menor necessidade de investimento e sim de maior produtividade e de eficiência acrescida, sem esquecer um maior potencial de estabilidade do serviço prestado no terminal portuário.
- 44.** Na perspetiva dos profissionais, um contrato de concessão, normalmente com uma duração pré-definida mais prolongada que uma licença e, naturalmente, incluindo também obrigações contratuais em termos de quadro de trabalhadores, é suscetível de apresentar uma perspetiva de maior estabilidade na ótica do trabalhador.
- 45.** Ainda, as exigências crescentes que se colocam às infraestruturas portuárias, designadamente em termos das transições energética e digital, determinam igualmente a realização de esforços de investimento de maior dimensão, tendo possibilidades mais limitadas de serem acomodadas numa figura de licenciamento, mesmo que com obrigações reforçadas de investimento.
- 46.** Assim, no computo global desta racionalidade, um modelo de licenciamento poderá ser tendencialmente benéfico, em particular no curto prazo, para os utilizadores do porto, mas sujeito a menor estabilidade a longo prazo, e que é um fator de maior relevância quando reportado à perspetiva dos profissionais que trabalham no[confidencial]

#### **II.4.3. Racionalidade dos Contribuintes**

- 47.** Relativamente à Racionalidade dos Contribuintes, importa avaliar a resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, e a perceção dos cidadãos quanto às escolhas públicas relativas à utilização do valor dos impostos, em particular face à adequação dos serviços proporcionados. Cabe também ao Regulador avaliar e valorar os contributos reais e/ou as potenciais decisões do Estado e demais entidades públicas face à sua atratividade para com os contribuintes.
- 48.** No que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, a correlação entre a dívida pública e a carga fiscal é facilmente perceptível, sendo que a

opção pelo modelo de licenciamento, em que o investimento de maior expressão se mantém no Estado, através da APA, não é a mais favorável em termos de redução da dívida e, na mesma linha, sobre a carga fiscal.

- 49.** Em termos de escolhas públicas relativas à utilização do valor dos impostos, a continuação da operação portuária no [confidencial] está diretamente ligada ao interesse público que concretamente se visa prosseguir.

Efetivamente, a prestação ao público da atividade de movimentação de cargas nos portos é considerada de interesse público, nos termos do Regime Jurídico da Operação Portuária.

- 50.** Com a manutenção de um modelo de licenciamento, mesmo que com obrigações acrescidas, a responsabilidade pelos investimentos em infraestrutura, mas também em equipamento fixo de movimentação de cargas, mantém-se na APA, a que acresce a responsabilidade pela sua manutenção e a reposição da capacidade, ou mesmo do seu aumento em caso de expansão da atividade portuária.

Para financiar este capital, a autoridade portuária cobra taxas de uso aos operadores, em função das cargas movimentadas e utilização dos espaços e equipamentos, contudo, assumindo os riscos, quer da procura, quer da oferta, obrigando a uma disponibilização acrescida de recursos financeiros públicos.

- 51.** Igualmente, o modelo de licenciamento exige à Administração Portuária um maior esforço de gestão da utilização da infraestrutura portuária, tais como a gestão de entradas e saídas, bem como de operação no terminal portuário, sem prejuízo de poder ser exigido um parque de equipamentos mínimos a cada operador.

Por sua vez, não se restringindo o serviço à simples operação vertical, mas devendo os operadores assegurar o acesso a uma área mínima de terreno para movimentação de cargas, constituída por espaços cobertos e descobertos, poderá ser necessário estabelecer como condição mínima a exclusividade de área alocada ao operador licenciado.

- 52.** Na ótica dos Contribuintes não se afigura haver uma evidência de benefício na manutenção de um modelo de licenciamento, porquanto a maior responsabilidade de investimento do Estado em recursos que serão essencialmente utilizados por privados, apesar de na prestação de um serviço de interesse público, e pendendo sobre o mesmo

Estado os riscos de procura e oferta, portanto, onerando também dessa forma os contribuintes, riscos esses que, numa concessão de serviço público, seriam integralmente assumidos pelo operador privado.

### III. DETERMINAÇÕES

- 53.** Tendo em vista garantir, a todo o tempo, uma conformidade legal integral, em particular com o Regime Jurídico da Operação Portuária e Regime de Acesso da Iniciativa Económica Privada a Determinadas Atividades Económicas, atualmente vigentes, bem como obviando a potenciais riscos de distorções concorrenciais nos mercados de operação portuária a nível nacional, determina-se que a APA, opte por um dos dois seguintes procedimentos, alternativos:
- 53.1.** A adoção de um regime de licenciamento no estrito cumprimento dos pressupostos legais definidos no Regime Jurídico da Operação Portuária, designadamente dos requisitos constantes do n.º 3 do artigo 3.º desse regime jurídico, apenas após o qual poderá ser possível uma análise substantiva de um regulamento de exploração para o licenciamento da atividade de serviço portuário de movimentação de Carga no Porto de Aveiro; ou
- 53.2.** Avance com um procedimento concursal para a concessão de serviço público de movimentação de cargas nos terminais polivalente (multiusos), de contentores e Ro-Ro e de granéis sólidos, [confidencial], nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º do Regime Jurídico da Operação Portuária, e em conformidade com as Bases Gerais das Concessões de Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias<sup>15</sup>.
- 54.** Neste contexto, deverá a APA fornecer à AMT, num prazo de 120 dias, evidências documentais quanto ao procedimento adotado nos termos da determinação efetuada no ponto 53.

---

<sup>15</sup> As Bases Gerais das Concessões de Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias foram aprovadas pelo [Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de dezembro](#), na sua redação atual.



#### IV. CONCLUSÕES

- 56.** Para além das conclusões que foram ficando sedimentadas ao longo deste Parecer, afigura-se-nos oportuno realçar, no pleno cumprimento das atribuições e poderes da AMT, enquanto regulador económico independente no contexto do ecossistema da mobilidade e dos transportes, a importância da realização da atividade de prestação ao público da movimentação de carga no porto de Aveiro, enquanto infraestrutura portuária principal da Região Centro, nas melhores condições de eficiência, competitividade e sustentabilidade, permitindo o abastecimento de bens e escoamento da produção, via transporte marítimo, dessa região, dinamizando a sua economia e consequentes efeitos positivos na sociedade.
- 57.** Contudo, verifica-se que o Regulamento para o Licenciamento da Atividade de Serviço Portuário de Movimentação de Carga no Porto de Aveiro, apresentado pela APA, não reúne os requisitos estabelecidos no Regime Jurídico de Operação Portuária, para a aplicação de um modelo de licenciamento na atividade de movimentação de carga nessa infraestrutura portuária, a que acresce também o défice de enquadramento no Regime de Acesso à Iniciativa Económica Privada a Determinadas Atividades Económicas, pelo que não se afigura cumprir os requisitos de *compliance* com a legislação nacional.
- 57.1.** Esta constatação é determinante na apreciação da AMT, na medida em que lhe compete, em primeira linha, zelar pelo cumprimento do enquadramento legal nacional, da UE e Internacional, aplicável à regulação, supervisão e promoção e defesa da concorrência, no âmbito dos setores regulados por esta autoridade.
- 57.2.** Acresce que, quer o Regulamento (UE) dos Serviços Portuários, quer o Decreto-lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro, o qual assegura a execução das obrigações desse regulamento na ordem jurídica nacional, permitem aos Estados-Membros manterem o direito nacional vigente em matéria de acesso ao mercado em relação à movimentação de carga, no respeito pelos princípios fundamentais constantes da jurisprudência do Tribunal de Justiça, tal como ocorre em Portugal com o Regime Jurídico da Operação Portuária.
- 58.** Além desse facto, só per si já determinante, a análise das Racionalidades dos Investidores, dos Profissionais/Utilizadores/Consumidores e dos Contribuintes, também não aponta no sentido da vantagem na manutenção de um modelo de licenciamento na operação portuária no [confidencial].

59. Em face de tudo o que antecede, e nos termos e para os efeitos previstos nas alíneas a), b) e i) do n.º 4 do artigo 5.º dos estatutos desta Autoridade, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual, o **Parecer Vinculativo** da **AMT** é **desfavorável**, quanto à proposta da APA, nos exatos termos apresentada.
60. Diverso seria, e tal poderia implicar uma nova análise, caso fossem cumpridos os requisitos previstos no n.º 3 do artigo 3.º do Regime de Jurídico da Operação Portuária, que estabelece que o regime de licenciamento poder ser aplicado quando: (i) Tendo sido efetuada consulta prévia às empresas de estiva em atividade, se verifique, comprovadamente, por despacho fundamentado do Ministro com responsabilidade sobre os portos comerciais, a possibilidade de concurso ficar deserto, ou, (ii) se reconheça, por Resolução do Conselho de Ministros, a existência de interesse estratégico para a economia nacional na manutenção do regime de licenciamento.
61. Importa sublinhar que o Regulamento (UE) 2017/352, relativo à prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos, é neutro em termos de modelo de operação portuária e não prejudica a aplicação do referido Regime Jurídico da Operação Portuária, sendo que, nem o Governo, nem a AMT, preconizaram a alteração dos requisitos previstos no n.º 3 do artigo 3.º desse regime.
62. Neste contexto, determina-se que a APA adote o procedimento constante do ponto 53, garantindo a conformidade com os requisitos do Regime Jurídico da Operação Portuária e do Regime de Acesso da Iniciativa Económica Privada a Determinadas Atividades Económicas, bem como apresente à AMT, no prazo de 120 dias, as respetivas evidências documentais.

Lisboa, em 15 de maio de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino