

## PARECER N.º 39/AMT/2024

### I – ENQUADRAMENTO

#### I.1 – Comunicação da Provedoria de Justiça

1. Por mensagem de correio eletrónico de 31 de julho de 2023<sup>1</sup>, a Provedoria de Justiça informou a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) que, como resulta da troca de correspondência entre a Provedoria de Justiça e a AMT, a APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra (APSS) e a TML-Transportes Metropolitanos de Lisboa, E.M.T., S.A. (TML), tem vindo a instruir uma queixa relacionada com os tarifários praticados na travessia do Sado pela empresa Atlantic Ferries – Tráfego Local, Fluvial e Marítimo, S.A. (Atlantic Ferries)<sup>2</sup>.
2. De acordo com a Provedoria<sup>3</sup>, a Área Metropolitana de Lisboa (AML) seria a entidade competente para avaliar os termos e pressupostos necessários à implementação das modificações ao contrato de concessão destinadas a acomodar eventuais alterações tarifárias, *designadamente o peso relativo dos passageiros transportados naquele serviço face aos restantes da região, bem como para calcular as compensações necessárias a permitir a extensão dos títulos de transporte mensais da área metropolitana, bem como dos impactos no modelo contratual vigente, sendo que “a AML não impôs serviços mínimos/essenciais à Atlantic Ferries, nem foram pagas compensações no contexto pandémico, pelo que lhe foi solicitado que se pronunciasse sobre este assunto, explicando a posição assumida quanto a eventuais alterações*

<sup>1</sup> Registo de entrada n.º 12092\_31/JUL/2023.

<sup>2</sup> Note-se que, para além do processo em análise na Provedoria de Justiça, é do conhecimento público o descontentamento com os tarifários praticadas, sendo disso exemplo:

- BE recomenda incluir travessia entre Setúbal e Troia no passe intermunicipal: <https://www.publico.pt/2023/09/13/politica/noticia/be-recomenda-incluir-travessia-setubal-troia-passe-intermunicipal-2063156>

- Governo apoia luta por travessia do Sado mais acessível: <https://www.mun-setubal.pt/governo-apoia-luta-por-travessia-do-sado-mais-acessivel/>

- Autarcas vão defender passe Navegante na travessia do Sado em reunião com Ministério das Infraestruturas: <https://observador.pt/2023/10/17/autarcas-vaio-defender-passe-navegante-na-travessia-do-sado-em-reuniao-com-ministerio-das-infraestruturas/>

- É muito positiva a travessia para Troia ser incluída no Passe Navegante: <https://newinsetubal.nit.pt/na-cidade/e-muito-positiva-a-travessia-para-troia-ser-incluida-no-passe-navegante-diz-joao-galamba/>

- Preço do ferry entre Setúbal e Troia indigna cardeal D. Américo Aguiar: <https://www.cmjornal.pt/sociedade/detalhe/preco-do-ferry-indigna-bispo-de-setubal>

<sup>3</sup> Saída 2020/7622 da AMT, a propósito de uma reclamação de um cidadão.

- deste tarifário capazes de atenuar o respetivo impacto financeiro sobre os passageiros utentes da travessia do Sado.”*
3. *“Remetido o assunto para a TML, veio esta empresa salientar que “(...) Tendo em conta que, no caso da travessia do rio Sado, que liga os concelhos de Grândola e Setúbal, a APSS, S.A., empresa pública do sector empresarial do Estado, concessionou o serviço público de transporte fluvial de passageiro e veículos à empresa Atlantic Ferries, S.A., a transferência de competências para as autoridades de transportes (CIMAL e TML) deve ser objeto de um prévio processo negocial específico desencadeado por iniciativa da concedente, a APSS, S.A. ou da entidade local territorialmente competente, o que, até este momento, ainda não ocorreu (...)”.*
  4. *Referiu ainda a TML<sup>4</sup> que “no ano de 2020, a AML encetou reuniões com a Atlantic Ferries, S.A., e a Câmara Municipal de Setúbal, com vista a ponderar a hipótese de aplicação do PART, e, conseqüentemente, a aceitação dos passes Navegante criados pela AML ao abrigo do Regulamento n.º 278-A/2019 – Regulamento Metropolitano das Regras Gerais para a Implementação do Sistema Tarifário na Área Metropolitana de Lisboa, de 19 de março, na redação atual, no serviço público de transporte fluvial de passageiros prestado pelo operador Atlantic Ferries, S.A. Hipótese essa, que não se logrou concretizar.”*
  5. *Consultada a APSS, prossegue a Provedoria, “veio esta empresa, por email de 14.07.2023, admitir que a concessionária tem procedido a uma atualização média dos tarifários do serviço público de transporte fluvial entre Setúbal e Troia acima dos valores da inflação verificada, à exceção da atualização para o corrente ano de 2023 em que se observou um incremento dentro da inflação ocorrida, pelo que, não dispondo de poderes, nos termos do contrato de concessão, para recusar essa política tarifária da concessionária, já reportou essa matéria à AMT.”*
  6. *Assim, e sem prejuízo das diligências ainda em curso por parte da APSS junto das autarquias de Setúbal e de Grândola, a Provedoria de Justiça refere que “conta com o empenho da AMT na apreciação dos tarifários que já foram, e que vierem a ser imposto(s) pela Atlantic Ferries e subsequente adoção de eventuais medidas que venha a reputar adequadas à respetiva correção dentro dos quadros legais e contratuais em vigor”.*

---

<sup>4</sup> Ofício com a Ref.<sup>a</sup> – TML-S00225-20230207-OF-00065-CA, de 07/02/2023, em anexo à comunicação da Provedoria de Justiça

## I.2 – Recomendações da AMT em 2020

7. Em 2020, na sequência de uma reclamação de um cidadão, a AMT havia informado a Provedoria de Justiça do seguinte:
8. *“A AMT tem acompanhado desde 2016, altura em que endereçou à Atlantic Ferries, com conhecimento à Área Metropolitana de Lisboa, à Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral e à Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A. (APSS), um pedido de informação (ofício n.º 1698-CA/2016, de 14 de novembro), designadamente quanto: i) aos tarifários praticados, intenção de atualização dos mesmos e respetiva conformidade com o enquadramento legal, regulamentar e contratual em vigor; ii) às reclamações constantes do livro de reclamações desde 2015 (envio das respetivas cópias, nos termos legais); iii) ao contrato de concessão e respetivos aditamentos (envio da cópia do mesmo); iv) informação sobre a conformidade do contrato com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP); e v) informação estatística sobre números de passageiros transportados e de títulos vendidos, com a necessária desagregação por títulos mensais e passageiros frequentes.*
9. *Em 2016 teve também início uma ação de diagnóstico a operadores de serviço público de transporte de passageiros, relativa às cláusulas contratuais gerais. Esta ação abrangeu o operador Atlantic Ferries (ofício n.º 2156-CA/2016, de 27 de dezembro), tendo sido possível concluir que este se encontrava em conformidade com as obrigações de divulgação das condições de utilização e dos tarifários.*
10. *A 6 de março de 2017, a AMT solicitou informações à Atlantic Ferries, no âmbito de uma ação que abrangeu todos os operadores de serviço público de transporte de passageiros, para avaliação da implementação do RJSPTP, ao abrigo da qual foram pedidos, para os anos de 2015 a 2016, indicadores de performance operacional e de performance económica e financeira e indicadores de qualidade de serviços.*
11. *As conclusões incidiram sobretudo em matéria de enquadramento global do setor do transporte fluvial, reforçadas pelo diagnóstico de 2019 a serviços de transportes em vias navegáveis interiores, e não em questões concretas sobre as tarifas praticadas pela Atlantic Ferries. Daquela ação, não resultou a constatação de qualquer ilegalidade praticada por parte da empresa.*

12. *De qualquer modo, nos termos do RJSPTP, a competência para a definição e aprovação de tarifários é da responsabilidade das autoridades de transportes locais (municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas), competindo à AMT avaliar a legalidade das decisões tomadas pelas autoridades locais e operadores de serviço público de transporte de passageiros.*
13. *O contrato celebrado com Atlantic Ferries foi celebrado noutra contexto, afigurando-se não existir relevante latitude para a sua adaptação em matéria tarifária, incluindo a possibilidade de imposição de obrigações de serviço público ou pagamento de compensações, a não ser que seja efetuada uma renegociação da concessão (que poderá impactar em outras componentes contratuais), o que implicaria a iniciativa do Estado concedente (por via da APSS), eventualmente em articulação com a Área Metropolitana de Lisboa e/ou Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral e/ou Municípios abrangidos.*
14. *No âmbito do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART), o qual deu origem ao Regulamento n.º 278-A/2019, que aprova o Regulamento metropolitano das regras gerais para a implementação do sistema tarifário na Área Metropolitana de Lisboa, procurou incluir esta concessão no âmbito das reduções tarifárias implementadas. Informação sobre as negociações e as razões que levaram à exclusão da travessia do Sado das reduções tarifárias implementadas ao abrigo do PART deverão ser obtidas junto da AML.*
15. *A APSS, através do ofício n.º 2373, de 27 de dezembro de 2019, informou a AMT – no âmbito da monitorização da atualização tarifária efetuada anualmente por esta autoridade - de que lhe tinha sido submetido, pela Atlantic Ferries, uma proposta de horários, para aprovação, e uma proposta de tarifário, para conhecimento, e de que estas propostas tinham sido aprovadas pelo Conselho de Administração da APSS, nomeadamente a relativa aos horários, sem prejuízo da manifestação de preocupação, por parte da APSS, sobre os aumentos verificados nos tarifários praticados pela Atlantic Ferries, os quais atingiam os 4%, num ano em que a taxa de atualização tarifária, prevista na Portaria n.º 298/2019, de 19 de novembro, não ultrapassou os 0,38%.*
16. *Na sequência das interpelações referidas e tendo em conta os dados de reclamações de passageiros, constantes dos relatórios desta autoridade, em 15 de abril de 2020, a AMT solicitou à APSS informação acrescida sobre este processo, nomeadamente: (i) a análise, incluindo económico-financeira, realizada pela APSS à proposta da Atlantic*

*Ferries, que terá sustentado a decisão tomada pela APSS; (ii) a deliberação do Conselho de Administração da APSS na qual foi aprovada a proposta de horário e tarifário da Atlantic Ferries para 2020, por estarem na mesma explanadas as razões que motivaram a aprovação da referida proposta; (iii) o contrato de concessão de serviço público de transporte fluvial; (iv) a análise que a APSS faz à articulação da proposta da Atlantic Ferries com as reclamações que têm sido enviadas à APSS (e à AMT) relativamente aos preços excessivos e horários pouco adaptados às necessidades do serviço público de transporte de passageiros fluvial, implementados pela Atlantic Ferries.*

17. *A APSS enviou as deliberações do Conselho de Administração da APSS e o contrato de concessão no dia 27 de abril.*
18. *Um primeiro ponto relevante é que, em fevereiro de 2020, a Atlantic Ferries solicitou à APSS a reposição dos horários que tinham vigorado em 2019, pelo que, nesse sentido, não houve lugar a alterações nos horários para 2020.*
19. *O outro ponto relevante prende-se com os tarifários para 2020 e, de uma forma mais geral, a política tarifária levada a cabo pela Atlantic Ferries.*
20. *A definição das tarifas é uma matéria regulada pela cláusula XV do contrato de concessão do serviço público de transporte fluvial de passageiros, veículos ligeiros e pesados de mercadorias, entre Setúbal e a Península de Troia, assinado entre a APSS (concedente) e a Atlantic Ferries (cessionária).*
21. *Nesta cláusula, é referido:*

*“XV - TARIFAS*

1. *Na formulação e justificação das tarifas, a Concessionária terá em conta, por um lado, a satisfação dos interesses dos utentes, a natureza e importância do tráfego e a extensão dos percursos e, por outro, a conveniente compensação dos encargos da concessão.*
2. *A Concessionária obriga-se a dar conhecimento à Concedente, das tarifas que pretende aplicar, dando-lhes publicidade em termos análogos aos fixados para os horários das carreiras.*
3. *As tarifas poderão ser atualizadas seguindo-se para o efeito os princípios e procedimentos referidos nos números anteriores.*
4. *Uma parte do valor das tarifas destinar-se-á a ações de conservação e monitorização ambiental, nos termos da Declaração de Impacte Ambiental.”*

22. *Da leitura desta cláusula, foi possível concluir que a APSS, enquanto concedente, não tem intervenção em matéria de definição das tarifas, sendo esta da exclusiva competência da Atlantic Ferries, a qual deve ter em conta critérios relacionados com o interesse dos utentes e com a “conveniente compensação dos encargos da concessão”, uma vez que não há lugar, no âmbito deste contrato de concessão, ao pagamento de indemnizações compensatórias pelas obrigações de serviço público estabelecidas no mesmo.*
23. *De acordo com informação enviada pela APSS à AMT, em 2020, as tarifas foram atualizadas com taxas quase todas superiores a 4%. Esta taxa foi muito superior à taxa de atualização tarifária (TAT), prevista na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, que corresponde à taxa de variação média do Índice de Preços no Consumidor (IPC), exceto habitação, nos 12 meses que decorrem entre outubro do ano n-2 e setembro do ano n-1, e que, para 2020, foi de 0,38%.*
24. *No ofício n.º 729 DGDPS enviado pela APSS à AMT, no dia 23 de abril, a APSS referiu que houve, entre 2011 e 2019 uma diminuição acentuada no número de viagens realizadas. No entanto, de acordo com informação enviada pela Atlantic Ferries à AMT, na sequência de um pedido desta última, os dados relativos à atividade da Atlantic Ferries apontam, precisamente, no sentido de um acréscimo do número global de travessias efetuadas.*
25. *Além do mais, a APSS referiu ainda que o relatório de contas da Atlantic Ferries relativas a 2018 confirma a existência de resultados transitados negativos e um elevado montante de ativo não corrente. No entanto, estes dois indicadores financeiros dificilmente seriam suficientes para se fazer uma leitura completa da situação financeira da Atlantic Ferries, pelo que se tornou necessário solicitar a esta última informação mais precisa e detalhada.*
26. *Ainda a propósito dos horários e tarifário praticados pela Atlantic Ferries, foram recebidas reclamações que se centram nos aumentos muito elevados das tarifas, na eliminação dos descontos para determinadas categorias de passageiros (ex.: seniores e crianças) e no facto de os horários praticados não corresponderem às necessidades do serviço público. Também a este nível, a APSS refere, no ofício acima indicado, que “enquanto concedente, tem vindo a alertar para a necessidade de se reponderarem os ajustamentos, designadamente as atualizações acima da inflação e a diferenciação das crianças, famílias e idosos”.*

27. *Face ao exposto, e considerando que o contrato de concessão faz uma relação entre as tarifas e os encargos de concessão, foi enviado um ofício à Atlantic Ferries (2465-CA/2020, de 26 de junho), com conhecimento à APSS, em que, no âmbito das suas atribuições em matéria de regulação e supervisão de instrumentos tarifários, definidas nos seus estatutos, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua atual redação, bem como no Regulamento n.º 430/2019, publicado em Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio, a AMT solicitou, no âmbito da exploração do contrato de concessão do serviço público de transporte fluvial de passageiros, veículos ligeiros e pesados de mercadorias, o envio da informação seguinte:*
- a) As tarifas e receitas tarifárias, incluindo tarifas por título, os descontos existentes e respetivas tarifas, bilhetes vendidos por título (incluindo descontos), receita tarifária por título (incluindo descontos);*
  - b) Os encargos da concessão desde o início do contrato, incluindo todos os gastos e perdas e rendimentos e ganhos com a mesma – incluindo gastos e rendimentos de atividades complementares, aprovadas pela Administração dos Portos de Setúbal e de Sesimbra, S.A., se aplicável;*
  - c) Os horários que foram praticados em cada ano.*
  - d) A Atlantic ferries respondeu no dia 30 de julho de 2020, enviando à AMT os horários e os tarifários praticados desde 2008, assim como os relatórios e contas desde esse mesmo ano.*
28. *Analizando os horários, foi possível concluir, da informação enviada pela Atlantic Ferries, que estes sofreram diversas alterações desde 2008. Tanto para os ferries como para os catamarans, a distinção entre horários de verão e horários de inverno só passou a existir a partir de 2010. Neste período, teve lugar uma redução no número de ferries e catamarans a partir de abril de 2010, face a março de 2010, muito significativa em termos de oferta de ferries (-59%) e menos significativa em termos de oferta de catamarans (-22%). Esta redução foi compensada no período de verão (no caso dos catamarans, houve mesmo um aumento da oferta). Foi também a partir do verão de 2010 que passou a existir a distinção entre horários de dias úteis e horários de fins de semana.*
29. *Os horários dos ferries no inverno estavam estáveis praticamente desde o início de 2013, com uma oferta de 15 ferries/dia, de hora a hora. No horário de verão,*

*verificaram-se maiores variações, tanto na definição do período de verão como na oferta, com um pico de 31 ferries no verão de 2019.*

- 30. Relativamente à reclamação em concreto sobre a alteração da primeira travessia da manhã e da última da noite, analisando os horários disponibilizados pela Atlantic Ferries, é possível concluir que houve efetivamente uma alteração, no sentido da redução do horário, com a primeira travessia a ser adiada das 6h50 em 2008 a 2010, para as 7h20 até 2013 e posteriormente para cerca de 8h a partir desse ano. Quanto à última travessia, esta começou por ser efetuada às 2h25 (3h35 no verão) para cerca de 22h30 (com um alargamento até à 1h, aos fins de semana do período de verão).*
- 31. Quanto aos catamarans, os horários estavam estáveis praticamente desde 2013, tanto nos horários de inverno como nos de verão.*
- 32. Relativamente aos tarifários, constatou-se um aumento generalizado e relativamente importante no período entre 2008 e 2020, com especial ênfase para o aumento de 135% no bilhete simples de adulto nos ferries e de 105% no passe. Nos restantes títulos, os aumentos variaram entre os 22% e os 75%. Estes aumentos são tanto mais relevantes se considerarmos que o aumento no índice de preços no consumidor, entre 2008 e 2019, foi de cerca de 11%.*
- 33. Além do mais, foram eliminados, no ano de 2019, os descontos atribuídos a seniores e a crianças.*
- 34. Em relação ao número de títulos vendidos, este apresentou um acréscimo muito significativo entre 2008 e 2009 (+107%), uma redução entre 2011 e 2014, um aumento até 2017 e uma redução novamente em 2018 e 2019. Não obstante esta evolução global, o número de bilhetes simples vendidos apresenta aumentos desde 2015 e o de passes desde 2016.*
- 35. As receitas tarifárias, por seu lado, apresentavam acréscimos desde 2014, com especial incidência nos bilhetes simples e nos passes.*
- 36. Em relação aos indicadores financeiros, e sem prejuízo da necessidade de uma análise dos mesmos mais detalhada e aprofundada, foi possível concluir dos relatórios e contas publicados entre 2008 e 2019, que o montante do ativo não corrente tem vindo a diminuir de forma consistente no período referido e que o montante dos resultados transitados também está a diminuir, pelo menos desde 2016. Pelo contrário, os resultados operacionais e os resultados líquidos apresentavam uma evolução*



- favorável desde 2010, passando a apresentar valores positivos desde 2015 e 2016, respetivamente.*
- 37. Não foi, no entanto, possível afirmar que a evolução favorável destes indicadores financeiros não estaria ligada aos aumentos nas receitas tarifárias que, por sua vez, estarão certamente relacionados com os aumentos no número de títulos vendidos e nos respetivos preços de venda ao público.*
  - 38. Em suma, nos termos do RJSPTP, a competência para a definição e aprovação de tarifários é da responsabilidade das autoridades de transportes locais (Municípios, Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas), competindo à AMT avaliar a legalidade das decisões tomadas por autoridades de transportes locais e operadores.*
  - 39. O contrato celebrado com Atlantic Ferries foi celebrado noutra contexto, afigurando-se não existir margem para a sua adaptação em matéria tarifária, incluindo a possibilidade de imposição de obrigações de serviço público ou pagamento de compensações, a não ser que seja efetuada uma renegociação, o que implicaria a iniciativa do Estado concedente (por via da APSS), eventualmente em articulação com a Área Metropolitana de Lisboa.*
  - 40. Aquelas entidades serão competentes para avaliar, entre outros aspetos, do peso relativos dos passageiros transportados naquele serviço face aos restantes da região, bem como proceder ao cálculo das compensações necessárias a permitir a extensão dos títulos de transporte mensais da área metropolitana, bem como dos impactos no modelo contratual existente, caso seja entendido ser esse o sentido do interesse público no caso concreto.*
  - 41. Naturalmente, para proceder a tais cálculos, terão de ser cumpridos os requisitos previstos na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho e no regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro.”*

### **I.3 – Diligências realizadas pela AMT na sequência do pedido de intervenção da Provedoria de Justiça**

- 42. Através do ofício N/Referência 05322-CA/2023, de 8 de agosto, foi solicitado à Atlantic Ferries que procedesse ao envio à AMT, no prazo de 30 dias, da seguinte documentação/informação:*

- Memória descritiva da metodologia aplicada na modelação/fixação anual das tarifas, desde o início da concessão;
  - Tarifários que vigoraram desde o início da concessão;
  - Número de passageiros transportados anualmente desde o início da concessão, por tipo de tarifa;
  - Contas de exploração anuais da concessão;
  - Montante dos investimentos realizados na Concessão desde o início do contrato;
  - Relatório e Contas da Atlantic Ferries desde o início da concessão;
  - Caso aplicável, Identificação de outras atividades para além do contrato de concessão em referência.
43. Posteriormente, em 5 de abril de 2024, foi solicitado o envio do Relatório e Contas relativo ao ano de 2023, elaborado na pendência da ação de supervisão da AMT.
44. Em 18 de julho de 2024 foi solicitado o envio:
- Do “*acordo celebrado em 6 de março de 2009, e as respetivas revisões de 13 junho de 2009, de 30 de julho de 2010, e de 16 de julho de 2015*”, tal como mencionado no ponto 3 da comunicação da APSS à Provedoria de Justiça, de 14 julho de 2023;
  - Do estudo de benchmarking, referenciado no capítulo “*Atividade e Perspetivas*” do Relatório de Gestão relativo ao exercício de 2008, no qual é concluído que as tarifas praticadas, “*mostram-se muito competitivas num benchmarking dos países europeus com igual poder de compra e equilibradas em termos de oferta regional de transportes e infraestruturas rodoviárias*”<sup>5</sup>.
45. Bem como foi solicitada informação sobre a existência de negociações com o objetivo de avaliar os termos e pressupostos necessários à implementação das modificações ao contrato de concessão destinadas a acomodar eventuais alterações tarifárias<sup>6</sup>.
46. A AMT tem como atribuições, entre outras, nos termos das alíneas a), f), k) e m) do n.º 1 do artigo 5.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio (Estatutos da AMT):
- Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência,

<sup>5</sup> Não chegou a ser enviado.

<sup>6</sup> Em resposta, a Atlantic Ferries referiu que “*não existem negociações nesse sentido*”.

visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional, de acordo com os respetivos estatutos e demais legislação aplicável;

- Emitir parecer sobre as propostas de regulamentos de tarifas e outros instrumentos tarifários, designadamente quando estas se encontrem relacionadas com obrigações de serviço público.
- 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, no quadro da legislação nacional e da União Europeia aplicável;
- Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade.

47. Nos termos da alínea a) do n.º 2, das alíneas b) a d) do n.º 3 e da alínea a) do n.º 5, todas do artigo 34.º dos Estatutos da AMT, esta autoridade possui os poderes de regulação, supervisão, regulamentação, fiscalização e sancionatório, tais como:

- Definir as regras gerais e os princípios aplicáveis à política tarifária dos transportes públicos e infraestruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias, no quadro legislativo e contratual em vigor nos setores regulados;
- Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais, assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço público sujeitos à sua jurisdição, propondo a aplicação de sanções contratuais;
- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados;
- Proceder ao controlo sistémico dos fatores de formação de preços;
- Fiscalizar e auditar a aplicação de leis e regulamentos e demais normas aplicáveis às atividades sujeitas à sua jurisdição.

48. Assim, a presente ação inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos dos seus Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-quadro das entidades reguladoras independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.

## II – O CONTRATO DE CONCESSÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE FLUVIAL DE PASSAGEIROS, VEÍCULOS LIGEIOS E PESADOS E DE MERCADORIAS, ENTRE SETÚBAL E A PENÍNSULA DE TROIA

49. A concessão em referência encontra-se regulada pelo contrato celebrado em 14 de fevereiro de 2005<sup>7</sup>, entre a APSS e a Atlantic Ferries, e regue-se pelas disposições constantes do mesmo, das quais, no âmbito desta ação se consideram de maior relevância as seguintes:

49.1. Cláusula I - Objeto da Concessão - A concessão a que se refere o contrato tem por objeto a exploração regular e contínua do serviço de transportes fluviais coletivos de passageiros, de veículos ligeiros e pesados e de mercadorias entre Setúbal e a península de Tróia, na área de jurisdição da APSS.

49.2. Cláusula II – Âmbito Territorial da Concessão - O âmbito territorial da concessão abrange os trajetos entre Setúbal e a Península de Tróia.

49.3. Cláusula III – Exclusivo - Na área da concessão, é atribuído à Concessionária o exclusivo da exploração de carreiras de transportes fluviais coletivos de passageiros, de veículos ligeiros e pesados e de mercadorias. Não se consideram abrangidos pelo regime de exclusivo: o transporte não regular de passageiros, autorizado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2000 de 8 de maio<sup>8</sup>, nos termos estabelecidos por aquela Resolução; e os transportes não regulares, incluindo os que revistam características exclusivamente turísticas. O exclusivo constitui contrapartida da obrigação imposta à Concessionária de satisfazer em boas condições as necessidades do tráfego normal e, para cada carreira, só nessa medida é garantido.

49.4. Cláusula IV – Prazo da Concessão - A concessão foi dada pelo prazo de 15 (quinze) anos, a contar do início da exploração do serviço público concedido. Este prazo é prorrogável por períodos sucessivos de 5 (cinco) anos, se uma das partes não notificar a outra de que deseja dar por finda a concessão com antecedência mínima

---

<sup>7</sup> De acordo com a APSS, o contrato terá sido “objeto de acordo em 6/3/2009 [Acordo para transferência do local de embarque e desembarque do Jardim Central do Porto para o Cais de embarque n.º 3, e trabalhos de reparação e transformação dos pontões] e revisto em 13/7/2009 [transferência de localização do terminal de embarque e desembarque em Setúbal], em 30/7/2010 [afetação de parte do edifício do cais n.º3, para a instalação de bilheteiras e instalações sanitárias para funcionamento no âmbito do serviço público em referência] e em 16/7/2015 [autoriza a concessionária a alienar um catamarã afeto à concessão, em razão da quebra do volume de tráfego por comparação aos dados históricos da concessão]”.

<sup>8</sup> Que aprova os termos do contrato de investimento relativo a um projeto de investimento a realizar na península de Troia, a celebrar entre, por um lado, o Estado e outras entidades públicas e, por outro, a IMOAREIA, S. A., a SONAE, SGPS, S. A., a Sonae Turismo, SGPS, S. A., a Gest Holding, SGPS, S. A., a SOLINCA, S. A., e a ORBITUR, S. A., no âmbito da qual, com vista à realização dos projetos referidos no n.º 1 da Resolução, foram atribuídos à IMOAREIA “c) A faculdade de explorar o transporte não regular de passageiros entre Setúbal e a península de Troia, nos termos e condições previstos na minuta de contrato de concessão do direito de uso privativo de bens do domínio público, que se junta como anexo III;”.

de 6 (seis) meses em relação ao termo do prazo ou da última prorrogação. Em substituição da indemnização devida nos termos do n.º 2 da Cláusula XXVI e que atende ao caso de certos bens da concessão não se acharem amortizados no final dos 15 anos, designadamente no caso de aquisição de embarcações novas (Anexo I), poderá, por opção da Concessionária, ser prorrogado o prazo de concessão por um período máximo de 2 períodos de 5 anos, tendo em conta o tempo de amortização necessário ao investimento não amortizado. A ocorrência dessa situação não prejudica a faculdade de ambas as partes convirem na prorrogação posterior da concessão por períodos de 5 anos.

49.5. Cláusula V – Início da Exploração - O início da exploração do serviço concedido, far-se-á no prazo máximo de um ano, contado da data da assinatura do presente contrato, desde que estejam entregues as instalações referidas na Cláusula XX. O prazo para o início da exploração será dilatado para um prazo máximo de 24 (vinte e quatro) meses, contados a partir da data da celebração do contrato de concessão, desde que a concessionária, por motivos de indisponibilidade no mercado de embarcações usadas em condições de operação, opte pela afetação à concessão de embarcações ferrées novas (Anexo II), ou a partir da data da emissão da licença de construção do novo cais em Tróia, se posterior à data da celebração do contrato.

49.6. Cláusula VIII – Contrapartida pela Concessão - A Concessionária pagará anualmente à Concedente, as seguintes importâncias:

- a) uma parcela fixa no valor de EUR 124.699,47 (cento e vinte quatro mil, seiscentos e noventa e nove euros e quarenta e sete cêntimos) pelo uso das instalações fixas afetas à concessão, nomeadamente os dois terminais de Setúbal e os dois terminais de Tróia, cais e duques d'alba (a anuidade referida, que toma como base o ano de 2003, será devida a partir de 1 de janeiro de cada ano, sendo atualizada anualmente de acordo com o índice de preços no consumidor, no continente, excluindo a habitação, publicado pelo Instituto Nacional Estatística);
- b) uma parcela variável de 2% calculada sobre a soma total das vendas constante da declaração anual do IRC da Concessionária, relativa ao ano fiscal imediatamente anterior.

49.7. Cláusula IX – Carreiras - O serviço de transportes coletivos objeto da concessão será integrado por um conjunto de carreiras fluviais. Consideram-se carreiras, para este efeito, as linhas de transporte em que as embarcações são utilizadas por lugar da sua lotação ou unidade de carga e que se realizam com dada frequência, num itinerário definido pelos terminais e pontos de escala onde podem ser tomados ou largados os

objetos de transporte, mediante prévia aprovação dos itinerários, horários ou frequências mínimas e demais condições de transporte. Não obstará à classificação do transporte como carreira o facto de ele se revestir de carácter sazonal.

49.8. Cláusula XIV – Horários - Os horários ou frequências mínimas das carreiras a praticar pela Concessionária no início da concessão serão os previstos no Anexo IV, do contrato. Os horários ou frequências mínimas das carreiras poderão ser alterados pela APSS, ouvida a Concessionária sob proposta desta, tendo em atenção o interesse dos utentes, a intensidade do tráfego, as exigências de exploração económica do serviço concedido e a necessidade de coordenação dos transportes fluviais entre si e com os transportes terrestres complementares, sem que desse facto possa resultar afetado o equilíbrio económico do contrato. Os horários das carreiras serão publicados pela Concessionária, com a antecedência mínima de vinte dias de calendário, contados da data da sua entrada em vigor, em, pelo menos, dois jornais editados nos concelhos da área da concessão e num jornal diário de Lisboa, escolhidos entre os de maior circulação nas localidades servidas pelas carreiras. Os horários estarão afixados nas embarcações e nos terminais de embarque e desembarque, em locais bem visíveis, bem como na internet.

49.9. Cláusula XV – Tarifas - Na formulação e justificação das tarifas, a Concessionária terá em conta, por um lado, a satisfação do interesse dos utentes, a natureza e importância do tráfego e a extensão dos percursos e, por outro, a conveniente compensação dos encargos da concessão. A Concessionária obriga-se a dar conhecimento à Concedente, das tarifas que pretende aplicar, dando-lhes publicidade em termos análogos aos fixados para os horários das carreiras. As tarifas poderão ser atualizadas seguindo-se para o efeito os princípios e procedimentos referidos anteriormente. Uma parte do valor das tarifas destinar-se-á a ações de conservação e monitorização ambiental, nos termos da Declaração de Impacte Ambiental.

49.10. Cláusula XXXV - Equilíbrio Económico do Contrato - A Concessionária terá direito à reposição do equilíbrio económico do contrato, nos termos dispostos nesta cláusula e nos seguintes casos:

- a) Modificação ou imposição unilaterais, impostas pela Concedente, das condições de desenvolvimento das atividades integradas na Concessão, desde que, em resultado direto da mesma, se verifique, para a Concessionária, um aumento de custos ou uma perda de receitas;
- b) Quando o direito de aceder à reposição do equilíbrio económico do presente contrato é nele expressamente previsto.

As partes acordam em que, sempre que a Concessionária tenha direito à reposição do equilíbrio económico do contrato, tal reposição será efetuada de acordo com o que, de boa-fé, for estabelecido entre a Concedente e a Concessionária, em negociações que deverão iniciar-se logo que solicitadas por esta última. Decorridos 60 dias de calendário, sobre a solicitação de início de negociações sem que as partes cheguem a acordo sobre os termos em que a reposição do equilíbrio económico deve ocorrer, qualquer das partes poderá recorrer à arbitragem prevista no contrato.

Sempre que haja lugar à reposição do equilíbrio económico do contrato, essa reposição poderá ter lugar, preferencialmente, e consoante opção da Concedente, através de uma das seguintes modalidades:

- a) Prorrogação do Prazo da Concessão;
- b) Atribuição de compensação direta pela Concedente;
- c) Uma combinação das modalidades anteriores, ou qualquer outra forma que venha a ser acordada pelas partes.

Para os efeitos previstos na presente Cláusula, a Concessionária deverá notificar a Concedente, da ocorrência de qualquer evento que, individual ou cumulativamente, possa dar lugar à reposição do equilíbrio económico do contrato.

### **III – A ATLANTIC FERRIES – TRÁFEGO LOCAL, FLUVIAL E MARÍTIMO, S.A. CONCESSIONÁRIA DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE FLUVIAL DE PASSAGEIROS, VEÍCULOS LIGEIOS E PESADOS E DE MERCADORIAS, ENTRE SETÚBAL E A PENÍNSULA DE TROIA**

50. A Atlantic Ferries é uma sociedade anónima, com sede em Troia, constituída em 5 maio de 2001, e que tem como objeto social o tráfego local, fluvial e marítimo de passageiros e mercadorias.

51. Presta serviço público de transporte de passageiros por modo fluvial por via da figura de armador de tráfego local<sup>9</sup>, criada e regulamentada no Decreto-Lei n.º 197/98, de 10 junho<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Armador de tráfego local é a pessoa singular ou coletiva, com domicílio ou sede em Portugal, que efetua transportes de passageiros ou de mercadorias no âmbito da navegação local, com embarcações registadas no tráfego local e que para o efeito se encontra inscrita no IMT, IP.

<sup>10</sup> Que se referia que este diploma carece de atualização, no sentido de o adaptar à atual organização institucional e no que se refere a requisitos de acesso e permanência na atividade.

52. O estatuto de armador de tráfego local confere à Atlantic Ferries direitos e obrigações, de que se destacam o direito de efetuar transportes de passageiros ou de mercadorias no âmbito da navegação local e a obrigação de manter o Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT), informado sobre a frota que explora e os serviços que presta.
53. Em 2005 a Atlantic Ferries celebrou com a APSS um contrato de concessão do serviço público de transporte fluvial coletivo de passageiros, veículos ligeiros e de mercadorias entre Setúbal e a Península de Troia, por um prazo de 15 anos, prorrogável por períodos de cinco anos, tendo investido cerca de 28 milhões de euros na aquisição de quatro embarcações e nos pontos de acostagem.
54. Iniciou a operação em 8 outubro de 2007, com recurso a embarcações afretadas à APSS e, a partir de 14 julho de 2008, com dois ferries, a operar entre a Doca do Comércio, em Setúbal, e o Novo Cais de Troia.
55. No seu Relatório de Gestão relativo ao exercício de 2008, a Atlantic Ferries justifica que, estando em plena atividade desde 2008, com a entrada em operação das novas embarcações (dois novos ferries), foi promovido um aumento do tarifário, tendo em consideração os novos custos operacionais e o investimento realizado, tendo as novas tarifas entrado em vigor em 14 julho de 2008.
56. Refere igualmente que as tarifas praticadas não têm qualquer participação do Estado e, segundo um benchmarking com países europeus com igual poder de compra e igual oferta regional de transportes e infraestruturas rodoviárias, as mesmas se encontram equilibradas.
57. Em 28 de julho de 2009, a frota da Atlantic Ferries ficou completa, com a entrada em operação de dois novos catamarãs, para transporte exclusivo de passageiros.
58. A frota é atualmente constituída por dois ferries, que permitem transportar, cada um, 60 viaturas e 500 passageiros, e dois catamarãs, que possuem uma capacidade para 350 passageiros, garantindo assim acessibilidade a Troia de 30 em 30 minutos.

#### **IV – O DESEMPENHO ECONÓMICO-FINANCEIRO DA ATLANTIC FERRIES, ENQUANTO CONCESSIONÁRIA DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE FLUVIAL DE PASSAGEIROS, VEÍCULOS LIGEIOS E PESADOS E DE MERCADORIAS, ENTRE SETÚBAL E A PENÍNSULA DE TROIA**

59. A Atlantic Ferries está classificada quanto à forma jurídica de exercer a atividade empresarial como uma Sociedade Anónima de titularidade privada detida em 95,8% pela Troiaresort – Investimentos Turísticos, S.A., e 4,2% pela Troia Península



Investimentos, S.A. A sua atividade tem como objeto a prestação de serviços de tráfego local, fluvial e marítimo de passageiros e mercadorias e como finalidade principal a obtenção de lucros do investimento e desta forma remunerar o capital investido.

60. Quanto à sua dimensão, tendo em conta os três referenciais de classificação, o Económico, o Laboral e o Contabilístico, classifica-se como uma empresa média, considerando os indicadores relativos ao exercício de 2023 (Balanço >10M€ e ≤ 43 M€; N.º médio trabalhadores > 50 e ≤ 250).
61. A avaliação do desempenho económico-financeiro da Atlantic Ferries tem como objetivo principal analisar o seu desempenho histórico e avaliar a sua saúde financeira.
62. Este aspeto é relevante porquanto a Provedoria de Justiça apelou à intervenção da AMT na *“apreciação dos tarifários que já foram, e que vierem a ser imposto(s) pela Atlantic Ferries e subsequente adoção de eventuais medidas que venha a reputar adequadas à respetiva correção dentro dos quadros legais e contratuais em vigor”*.
63. Isto significa que foi necessário averiguar se o (reconhecido) aumento dos tarifários é desproporcional face ao modelo contratual vigente, à situação económico-financeira da empresa e ao serviço de transporte de passageiros efetivamente prestado e, nessa medida, eventualmente requerer a aplicação de medidas de correção dentro do quadro legal aplicável.
64. Assim, a avaliação e interpretação da situação económico-financeira da Atlantic Ferries centrou-se nas questões fundamentais do equilíbrio financeiro, rendibilidade dos capitais, crescimento, risco e valor criado que, em boa medida, são influenciados pelos investimentos realizados, pela oferta disponibilizada e pelos tarifários praticados.
65. As técnicas de análise financeira foram aplicadas às demonstrações financeiras da Atlantic Ferries incluídas nos Relatórios e Contas dos exercícios de 2016 a 2023, nomeadamente o balanço e a demonstração dos resultados, incluindo a análise comparada das demonstrações financeiras, análise das rubricas e rácios.
66. Não se efetuaram correções aos valores contabilísticos, pois admitiu-se que as rubricas do balanço e da demonstração dos resultados apresentam-se adequadas e coerentes com a realidade económico financeira da empresa, dado que a Atlantic Ferries tem como atividade única a prestação de serviços de tráfego local, fluvial e marítimo de passageiros e mercadorias entre Setúbal e Península de Troia.

67. Para efeitos de análise foram elaborados, numa primeira fase, diversos mapas e rácios que permitiram passar de uma perspetiva contabilística para uma perspetiva financeira.
68. Numa segunda fase, com base nos documentos previamente elaborados, efetuou-se uma análise económico-financeira à empresa, de forma a avaliar a eficiência da gestão e a sua estrutura financeira, subdividida em duas secções: análise económica e análise financeira.
69. Numa terceira fase, apresenta-se uma síntese global da análise económica e financeira efetuada.
70. Como adiante melhor se explicitará, a Atlantic Ferries solicitou em audiência de interessados a confidencialização de alguns pontos do presente parecer.

#### IV.I – ANÁLISE ECONÓMICA

71. Com a análise pretende-se avaliar a capacidade da empresa em obter rendimentos de forma a suportar os gastos inerentes e gerar resultados positivos.
72. Para o efeito seguiu-se uma estrutura composta pela análise dos rendimentos (incidências positivas), gastos (incidências negativas) e rentabilidade, tendo-se recorrido essencialmente à demonstração dos resultados, a demonstração financeira que integra os rendimentos, gastos e resultados e, no caso da rentabilidade, a rácios.

#### IV.I.I – RENDIMENTOS: ESTRUTURA E EVOLUÇÃO

73. A tabela seguinte apresenta a evolução da quantidade de bilhetes vendidos, correspondentes à procura do serviço de transporte de passageiros e veículos.

Mapa evolução da quantidade de bilhetes vendidos (prestações de serviços)																		
Venda de bilhetes (Qtd.)	ATLANTIC FERRIES S.A.																	
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Passageiros	577 315	590 931	614 533	610 448	585 086	418 888	451 866	546 132	522 824	70%	72%	72%	72%	70%	68%	69%	70%	67%
Veículos	226 382	232 646	237 062	237 771	250 112	201 231	203 331	235 135	227 809	27%	28%	28%	28%	30%	32%	31%	30%	29%
<b>Total</b>	<b>803 697</b>	<b>823 577</b>	<b>851 595</b>	<b>848 219</b>	<b>835 198</b>	<b>620 119</b>	<b>655 197</b>	<b>781 267</b>	<b>750 633</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>96%</b>
<b>Tx. Cres.</b>	<b>n.a.</b>	<b>2%</b>	<b>3%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>-1,6%</b>	<b>-34,7%</b>	<b>5,4%</b>	<b>16,1%</b>	<b>-4,1%</b>									

74. Analisando a tabela verifica-se que, após um período em que a procura estabilizou (entre 2016 e 2019), seguiu-se o ano de 2020 que registou uma forte quebra na procura em consequência da pandemia de Covid-19. Os exercícios de 2021, 2022 e

2023, já apresentaram níveis de retoma significativos, mas ainda abaixo dos valores pré-pandemia.

75. O quadro seguinte apresenta a estrutura dos rendimentos da Atlantic Ferries, e o peso de cada rubrica em relação ao total dos rendimentos operacionais.

Mapa da estrutura de rendimentos																
Rubricas	ATLANTIC FERRIES S.A.															
	2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023	
Vendas e serviços prestados	5 905 982	98%	6 223 006	98%	6 375 879	99%	6 856 488	99,7%	5 398 999	98,7%	5 735 188	99,5%	7 277 772	99,9%	7 591 241	99,4%
Outros rendimentos e ganhos	126 677	2%	106 555	2%	44 823	1%	22 103	0,3%	70 921	1,3%	26 231	0,5%	5 214	0,1%	44 772	0,6%
<b>Total dos rendimentos operacionais</b>	<b>6 032 659</b>	<b>100%</b>	<b>6 329 561</b>	<b>100%</b>	<b>6 420 702</b>	<b>100%</b>	<b>6 878 591</b>	<b>100%</b>	<b>5 469 920</b>	<b>100%</b>	<b>5 761 419</b>	<b>100%</b>	<b>7 282 986</b>	<b>100%</b>	<b>7 636 013</b>	<b>100%</b>

76. Analisando a tabela verifica-se que as prestações de serviços, materializadas na venda de títulos de transporte, de acordo com o tarifário em vigor, têm um peso preponderante na estrutura dos rendimentos (entre 98% e 99%) mantendo-se constante ao longo do período em análise. Os outros rendimentos e ganhos apresentam um valor residual na atividade da empresa ao longo do período em análise.

77. O quadro seguinte apresenta a evolução da rubrica vendas e serviços prestados.

Mapa de evolução das vendas e prestações serviços								
Vendas e serviços prestados	ATLANTIC FERRIES S.A.							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Evolução	5 905 982	6 223 006	6 375 879	6 856 488	5 398 999	5 735 188	7 277 772	7 591 241
Taxa de crescimento	n.a.	5,37%	2,46%	7,54%	-21,26%	6,23%	26,90%	4,31%

78. Analisando a tabela verifica-se que as vendas e prestações de serviços registaram uma evolução positiva, tendência que se vinha a verificar desde 2017, interrompida no exercício de 2020 (-21,6%), em consequência dos efeitos da pandemia de Covid-19, seguida da retoma em 2021 (+6,23%), de um forte crescimento em 2022 (+26,9%), e de um crescimento em 2023 de (+4,3%).

79. O quadro seguinte apresenta a estrutura da rubrica vendas e serviços prestados, por tipo de receita.

Mapa estrutura das vendas e prestações de serviços																
Receita tarifária	ATLANTIC FERRIES S.A.															
	2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023	
Títulos ocasionais (bilhetes)	2 531 507	43%	2 671 435	43%	2 690 029	43%	2 941 802	43%	2 205 031	41%	2 393 882	42%	3 142 907	43%	3 197 773	42%
Passes	474 063	8%	527 670	8%	582 933	9%	647 287	9%	504 191	9%	563 251	10%	757 776	10%	952 415	13%
Transportes de veículos	2 785 405	47%	2 899 570	47%	2 898 473	46%	3 108 292	46%	2 591 949	48%	2 676 292	47%	3 336 550	46%	3 393 864	45%
Outras receitas tarifárias/cartões	115 007	2%	121 925	2%	127 029	2%	131 855	2%	88 847	2%	66 381	1%	13 513	0,2%	3 427	0,05%
<b>Total</b>	<b>5 905 982</b>	<b>100%</b>	<b>6 220 600</b>	<b>100%</b>	<b>6 298 465</b>	<b>100%</b>	<b>6 829 236</b>	<b>100%</b>	<b>5 390 018</b>	<b>100%</b>	<b>5 699 806</b>	<b>100%</b>	<b>7 250 745</b>	<b>100%</b>	<b>7 547 478</b>	<b>100%</b>

80. Analisando a tabela verifica-se que, na Atlantic Ferries, as receitas tarifárias têm um peso preponderante na estrutura das vendas e prestações de serviços, das quais se

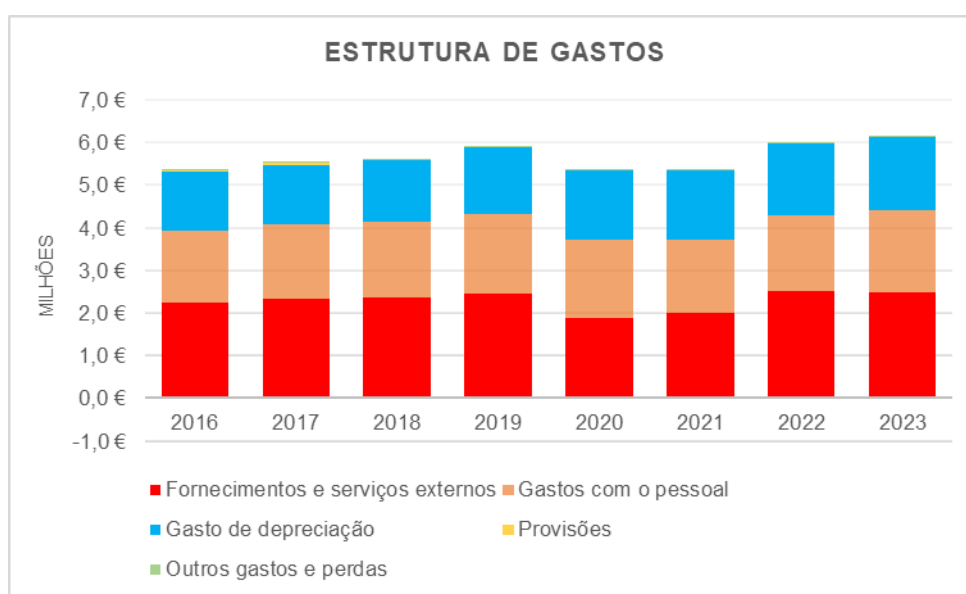
destacam as receitas tarifárias de títulos ocasionais (entre 41% e 44%) e as receitas das tarifas de transporte de veículos (entre 46% e 48%). Verifica-se ainda que os rendimentos da Atlantic Ferries estão totalmente dependentes das receitas tarifárias da venda de bilhetes relativa à prestação de serviços de tráfego local, fluvial e marítimo de passageiros e mercadorias entre Setúbal e Troia, correspondendo a cerca de 92% das receitas geradas.

#### IV.I.II – GASTOS: ESTRUTURA E EVOLUÇÃO

81. O quadro seguinte apresenta a estrutura dos gastos operacionais da Atlantic Ferries em valor e o peso que cada rubrica tem em relação ao total dos gastos.

Mapa estrutura de gastos																
ATLANTIC FERRIES S.A.																
Rubricas (euros)	2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023	
FSE	2 241 278	42%	2 346 956	42%	2 370 261	42%	2 441 091	41%	1 892 725	35%	2 013 592	38%	2 517 642	42%	2 495 342	40%
Gastos com o pessoal	1 695 544	32%	1 725 182	31%	1 763 980	31%	1 869 964	32%	1 824 010	34%	1 720 365	32%	1 778 882	30%	1 917 781	31%
Gasto de depreciação	1 391 108	26%	1 398 430	25%	1 440 246	26%	1 581 517	27%	1 621 238	30%	1 618 580	30%	1 696 057	28%	1 727 223	28%
Provisões	8 424	0,2%	61 931	1,1%	7 436	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	442	0,0%	-442	-0,01%
Outros gastos e perdas	8 064	0,2%	22 334	0,4%	18 553	0,3%	34 886	0,6%	11 609	0,2%	8 782	0,2%	28 186	0,5%	33 692	0,5%
<b>Total</b>	<b>5 344 418</b>	<b>100%</b>	<b>5 554 833</b>	<b>100%</b>	<b>5 600 476</b>	<b>100%</b>	<b>5 927 458</b>	<b>100%</b>	<b>5 349 582</b>	<b>100%</b>	<b>5 361 319</b>	<b>100%</b>	<b>6 021 209</b>	<b>100%</b>	<b>6 173 595</b>	<b>100%</b>
Taxa de crescimento			3,79%		0,81%		5,52%		-10,80%		0,22%		10,96%		2,47%	

82. O gráfico seguinte apresenta a estrutura de gastos da Atlantic Ferries.



83. Analisada a estrutura de gastos da Atlantic Ferries, constatou-se que as rubricas com maior peso são os Fornecimentos e Serviços Externos (entre 35% e 42%), e gastos

com pessoal (entre 30% e 34%), que no seu conjunto representam (entre 69% e 74%) do total dos gastos operacionais para o período analisado.

84. A rubrica de Fornecimentos e Serviços Externos é a que tem maior peso no total dos gastos operacionais da Atlantic Ferries. O valor desta rubrica manteve-se sensivelmente o mesmo ao longo do período em análise, quer em valor absoluto, quer em percentagem dos gastos totais operacionais, apenas com um ligeiro decréscimo nos anos de 2020 e 2021, por consequência dos efeitos da pandemia de covid-19.
85. Nos gastos com pessoal, comparando com o seu peso relativo nos gastos operacionais totais, verificou-se uma tendência decrescente (de 34% para 31%); já em valor absoluto manteve-se sensivelmente o mesmo durante o período em análise.
86. As depreciações representam na Atlantic Ferries (entre 25% e 30%) do total dos gastos operacionais, ao longo do período análise, tornando-se assim a terceira rubrica com maior peso no total dos gastos operacionais da empresa.
87. *(Confidencial)*

88. *(Confidencial)*

89. *(Confidencial)*

90. *(Confidencial)*

91. *(Confidencial)*

92. *(Confidencial)*

93. *(Confidencial)*

94. *(Confidencial)*

95. *(Confidencial)*

96. Em suma, verificou-se que a estrutura de gastos operacionais da Atlantic Ferries é bastante rígida, dado que a sua atividade é baseada numa oferta de serviços previamente fixada e que não se adapta de forma imediata à procura. Assim, a evolução da referida estrutura de gastos é determinada pela oferta fixada, ficando desde logo muito exposta à evolução dos preços de produção do serviço, como é o caso da componente dos combustíveis,

#### **IV.I.III – RESULTADOS E RENDIBILIDADE**

##### **IV.I.III.I – RESULTADOS**

97. Neste ponto foi analisada a formação dos resultados da Atlantic Ferries, nas suas diversas perspetivas, margem bruta, resultados operacionais e resultados líquidos.

98. O indicador “*margem bruta da prestação de serviços de transporte*” serve para obter um resultado intermédio de grande relevo, conhecido como “EBITDA”<sup>11</sup>, que tem como objetivo ter uma perspetiva do resultado de exploração sem estar afetado pelo financiamento das depreciações e amortizações, provisões e impostos sobre lucros.

99. *(Confidencial)*

100. *(Confidencial)*

101. *(Confidencial)*

102. O indicador dos resultados operacionais<sup>12</sup> reflete a capacidade da empresa de gerar excedentes que permitem cobrir os gastos financeiros, efetuar pagamentos de impostos sobre os rendimentos, distribuir dividendos e criar um nível de autofinanciamento adequado ao seu crescimento sustentável.

103. Apresenta-se no gráfico seguinte a evolução dos resultados operacionais, relativo ao período em análise.

---

<sup>11</sup> Earnings Before Interests Tax Depreciation and Amortization.

<sup>12</sup> Que é a diferença entre os rendimentos de exploração e os respetivos gastos (não inclui valores de Imparidades, Provisões, Justo Valor e outras operações não relacionadas com a atividade principal da Empresa)





104. Como se constata, a Atlantic Ferries demonstra capacidade para gerar excedentes operacionais. Este facto deve-se sobretudo à margem bruta obtida sobre o custo da prestação do serviço de transporte, que conseguiu compensar a rigidez dos gastos, em relação à variação da procura do serviço do transporte, através de uma maior eficiência da exploração. A tendência dos resultados operacionais aparenta estar associada à evolução crescente do preço médio de venda dos bilhetes e à maior ou menor procura do serviço de transporte.

105. No gráfico seguinte apresenta-se a evolução dos resultados líquidos obtidos pela Atlantic Ferries ao longo do período em análise.



106. É possível constatar que os resultados líquidos da Atlantic Ferries apresentam uma evolução crescente, não considerando o período afetado pela pandemia de covid-19 (2020 e 2021).

107. Nesse sentido, e tal como resulta da leitura do gráfico seguinte, o ano de 2016 ficou marcado como o primeiro ano de exploração do serviço de transporte em que foram registados resultados líquidos positivos, marcando assim um ciclo de exploração com resultados líquidos positivos, apenas interrompido em 2020, em consequência da pandemia de covid-19, retomando em 2021 essa mesma tendência.



108. Efetuando uma interpretação desses resultados líquidos pode concluir-se que os mesmos refletem a capacidade que a Atlantic Ferries teve para gerar rendimentos para recuperar todos os gastos e fazer face a parte dos prejuízos de exercícios anteriores (2007 a 2015 e 2020), mas ainda assim, aquém do objetivo de recuperar os resultados líquidos negativos acumulados.

#### IV.I.III.II – RENDIBILIDADE

109. *(Confidencial)*

110. *(Confidencial)*

111. *(Confidencial)*

112. *(Confidencial)*

113. *(Confidencial)*

114. *(Confidencial)*

115. *(Confidencial)*

116. *(Confidencial)*

117. *(Confidencial)*

118. *(Confidencial)*

119. *(Confidencial)*

120. *(Confidencial)*

121. *(Confidencial)*

122. *(Confidencial)*

123. *(Confidencial)*

124. *(Confidencial)*

125. *(Confidencial)*

126. *(Confidencial)*

127. *(Confidencial)*

128. *(Confidencial)*

129. *(Confidencial)*

#### **IV.I.III.II – AUTOFINANCIAMENTO**

130. *(Confidencial)*

131. *(Confidencial)*

132. *(Confidencial)*

133. *(Confidencial)*

#### **IV.I.III.II – SÍNTESE DA SITUAÇÃO ECONÓMICA**

134. Analisados os indicadores supra referidos, conclui-se que a Atlantic Ferries apresentou, em termos de volume de negócios (vendas e prestações de serviços) uma evolução positiva, tendência que se vinha a verificar desde 2017, interrompida no exercício de 2020 em consequência dos efeitos da pandemia de Covid-19. Em 2021, iniciou a trajetória de retoma, registando em 2022 um forte crescimento, tendência que foi confirmada em 2023.
135. Não se verificaram ao longo do período analisado variações significativas na estrutura de gastos operacionais da Atlantic Ferries, com exceção do exercício de 2022.
136. O acréscimo registado nos gastos em 2022 deveu-se essencialmente ao contexto de inflação generalizada, que afetou de forma muito relevante os custos energéticos, sendo nesta atividade muito relevante o impacto do preço dos combustíveis.
137. Os gastos operacionais cresceram no período em análise cerca de 2%, enquanto os rendimentos operacionais cresceram cerca de 4,5%.

138. Houve ainda um aumento da eficiência da prestação do serviço no período em análise, pois a margem bruta sobre o custo da prestação do serviço de transporte cresceu cerca de 15pp (de 53% para 68%).
139. Os resultados operacionais e líquidos registaram no período em análise, sem considerar os exercícios afetados pela pandemia de covid-19, valores positivos e crescentes.
140. A generalidade dos rácios/indicadores de rendibilidade utilizados são estáveis e tendem a evoluir positivamente.
141. A Atlantic Ferries apresenta níveis de autofinanciamento adequados, permitindo-lhe assegurar a manutenção da atividade económica e a capacidade de fazer face aos seus compromissos e de remunerar os seus acionistas.

#### IV.II – ANÁLISE FINANCEIRA

142. A análise financeira assentou principalmente no estudo do equilíbrio financeiro em geral e da liquidez e solvabilidade em particular – que avalia se a empresa tem equilíbrio financeiro no curto prazo e no médio longo prazo, i.e., se tem capacidade para liquidar as suas responsabilidades nos prazos pré-determinados e se a empresa é ou não eficiente, se a atividade está a gerar resultados e como estes têm evoluído ao longo do tempo, respetivamente.
143. Para esta análise recorreu-se essencialmente às demonstrações financeiras, balanço, demonstração dos resultados e demonstração dos fluxos de caixa, que proporcionam informação acerca da posição financeira, desempenho e alterações na posição financeira de uma empresa.
144. A técnica utilizada nesta análise assumiu a forma de rácios, neste caso específico rácios financeiros, que são aqueles que se relacionam com a estrutura financeira, solvabilidade e capacidade de endividamento e que permitem aferir a forma como a entidade se financia, o grau da sua independência financeira e a sua capacidade para fazer face aos seus compromissos a médio e longo prazo.
145. Dos rácios utilizados destacamos dois grupos: os rácios de liquidez e os de estrutura financeira e endividamento.

#### IV.II.I – RÁCIOS DE LIQUIDEZ

146. Os rácios de liquidez medem a capacidade de a empresa satisfazer os seus compromissos de curto prazo ou correntes.
147. No quadro seguinte apresentam-se os valores obtidos pela Atlantic Ferries, durante o período em análise para os rácios de liquidez geral e imediata. Não foi feito o cálculo da liquidez reduzida, em virtude de a empresa não apresentar valor na rubrica inventários.

Mapa de indicadores de liquidez								
Rácios	ATLANTIC FERRIES S.A.							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Liquidez geral</b> = Ativo corrente / Passivo corrente	0,26	0,21	0,22	0,26	0,42	0,89	1,71	1,81
<b>Liquidez imediata</b> = Meios financeiros líquidos (caixa e depósitos) / Passivo corrente	0,03	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02	0,03	0,05

148. O rácio de liquidez geral é o indicador que traduz a regra do equilíbrio financeiro mínimo, pelo que deve assumir um valor superior a 1.
149. Conforme resulta da leitura da tabela, durante o período em análise só em 2022 e 2023 é que a Atlantic Ferries obteve um valor superior a 1; durante o resto dos exercícios analisados obteve sempre valores abaixo de 1. Isto indicia que apenas em 2022 a Atlantic Ferries atingiu o equilíbrio financeiro, enquanto nos restantes exercícios analisados a Atlantic Ferries poderá ter tido problemas de liquidez de curto prazo por se encontrar numa situação de desequilíbrio financeiro.
150. O rácio de liquidez imediata reporta a liquidez, num sentido restrito porque revela o dinheiro ou ativos facilmente convertíveis em dinheiro disponível para fazer face às responsabilidades (dívidas).
151. A leitura da tabela demonstra que os valores obtidos para o rácio de liquidez imediata foram sempre abaixo de 1, o que indicia que a Atlantic Ferries, durante o período analisado efetuou uma gestão eficiente da sua tesouraria, mobilizando apenas os meios necessários para fazer face aos pagamentos imediatos.

#### IV.II.II – RÁCIOS DE ESTRUTURA FINANCEIRA E ENDIVIDAMENTO

152. Os rácios de estrutura financeira e endividamento permitem avaliar a capacidade de a empresa solver os seus compromissos não correntes (médio e longo prazo) e determinar a dependência da empresa em relação a terceiros.



153. *(Confidencial)*

154. *(Confidencial)*

155. *(Confidencial)*

156. *(Confidencial)*

157. *(Confidencial)*

158. *(Confidencial)*

159. *(Confidencial)*

#### **IV.II.III – SÍNTESE DA SITUAÇÃO FINANCEIRA**

160. Dos dados analisados conclui-se que a Atlantic Ferries apresentou globalmente até 2022 uma estrutura financeira desequilibrada, registando em 2022 e 2023 uma melhoria significativa da sua estrutura financeira que lhe permitiu atingir o equilíbrio financeiro.

161. Os valores abaixo de 1, do rácio de liquidez geral indiciam a falta de solidez financeira da Atlantic Ferries no período entre 2016 e 2021, atingindo, em 2022 e 2023, os valores de 1,7 e 1,8 respetivamente, o que demonstra uma melhoria significativa da sua liquidez geral, e a cumprir a regra do equilíbrio financeiro mínimo ( $LG \geq 1$ ).

162. *(Confidencial)*

163. (Confidencial)

#### IV.III – ANÁLISE ECONÓMICA E FINANCEIRA

164. O objetivo deste ponto é apresentar a análise económica e financeira da Atlantic Ferries de uma forma integrada e numa perspetiva histórica, tendo como base toda a análise anterior, permitindo desta forma perspetivar cenários futuros:

- Tendo em conta a série de exercícios analisada (2016 a 2023), conclui-se que estes foram marcados por um acréscimo do volume de negócios, se não considerarmos os exercícios afetados pela pandemia de covid-19, perspetivando-se uma evolução positiva do mesmo;
- Após um período em que a procura estabilizou (entre 2016 e 2019), seguiu-se o ano de 2020 que registou uma forte quebra na procura em consequência da pandemia de Covid-19. Os exercícios de 2021 a 2023 apresentaram níveis de retoma significativos, mas ainda abaixo dos valores pré-pandemia;
- As receitas tarifárias têm um peso preponderante na estrutura das vendas e prestações de serviços da Atlantic Ferries, em especial de títulos ocasionais (entre 41% e 44%) e transporte de veículos (entre 46% e 48%). Os rendimentos da Atlantic Ferries estão totalmente dependentes das receitas tarifárias, correspondendo a cerca de 92% das receitas geradas;
- A Atlantic Ferries demonstra capacidade para gerar excedentes operacionais, sobretudo devido à margem bruta obtida sobre o custo da prestação do serviço de transporte, que conseguiu compensar a rigidez dos gastos, em relação à variação da procura do serviço do transporte, através de uma maior eficiência da exploração. A tendência dos resultados operacionais aparenta estar associada à evolução crescente do preço médio de venda dos bilhetes e à maior ou menor procura do serviço de transporte;
- No entanto, mantém-se aquém do objetivo de recuperar os resultados líquidos negativos acumulados;

- Em suma, conclui-se que no período em análise a Atlantic Ferries geriu o seu negócio de forma economicamente rentável, como indiciam os valores obtidos para os rácios de rentabilidade;
- A Atlantic Ferries apresenta ainda níveis de autofinanciamento adequados, permitindo-lhe assegurar a manutenção da atividade económica e a capacidade de fazer face aos seus compromissos atuais e futuros e de remunerar os seus acionistas;
- Em relação à remuneração dos capitais próprios (lucro razoável) investidos, tendo como exemplo o valor de 11,21% do ano de 2023, poder-se-á considerar uma remuneração adequada (abaixo do valor médio – 16,92% - do setor H – armazenagem de transportes do Banco de Portugal), devendo, contudo, ser ponderados nesta avaliação determinados fatores tais como: remuneração associada a aplicações alternativas do capital, taxas de inflação, a conjuntura económica, o risco, ou a inexistência de risco negócio, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública;
- A política de financiamento da Atlantic Ferries privilegiou os capitais alheios até 2022, enquanto os valores obtidos em 2023 para os rácios de liquidez e estrutura financeira e endividamento evidenciam uma inversão dessa tendência, perspetivando-se assim uma política de risco prudente, o que indica o caminho para a consolidação da estrutura financeira da Atlantic Ferries;
- Do que foi analisado e mantendo-se os pressupostos do instrumento regulador desta atividade, é possível antever que a empresa venha a apresentar crescimento económico e financeiro, perspetivando-se a sua sustentabilidade financeira no médio longo prazo, e a criação de valor para os acionistas por via das rentabilidades dos capitais investidos;
- Neste enquadramento é ainda possível prever um maior benefício para os utentes do serviço, uma vez que empresas com uma situação económico-financeira sustentável estão em melhor posição para assegurar a prestação de um serviço público de transporte com elevados padrões de qualidade e sustentabilidade ambiental.

## V – PRAZO DA CONCESSÃO

165. De acordo com a APSS<sup>13</sup>, *“temos vindo a assistir nos últimos anos a uma atualização média pela concessionária dos tarifários do serviço público de transporte fluvial entre Setúbal e Troia acima dos valores da inflação verificada, à exceção da atualização para o corrente ano de 2023 em que se observou um incremento dentro da inflação ocorrida. Sem prejuízo de nos termos da Cláusula XV apenas caber à APSS, SA tomar conhecimento da política tarifária da concessionária, não tendo o poder de a recusar, tem esta administração portuária chamado à atenção da concessionária para o referido (...). Ressalva-se que este serviço público de passageiros e viaturas visa satisfazer as necessidades de deslocação entre locais sitos na Área Metropolitana de Lisboa (...) e na Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral. Atenta a repartição de atribuições entre as autoridades de transporte prevista no art. 5.º e seguintes do RJSPTP, consideramos que esta é uma situação especial e extraordinária.”*
166. Nos termos do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho (Lei n.º 52/2015), a competência para a definição e aprovação de tarifários é da responsabilidade das autoridades de transportes locais (municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas), competindo à AMT avaliar da legalidade das decisões tomadas pelas autoridades locais e operadores de serviço público de transporte de passageiros, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, na sua redação atual.
167. O RJSPTP estabelece o regime aplicável ao planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados, incluindo o regime das obrigações de serviço público e respetiva compensação (artigo 1.º).
168. Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 52/2015, *“Os regimes contratuais aplicáveis à exploração do serviço público de transporte de passageiros vigentes à data de entrada em vigor do RJSPTP que resultem de procedimento concorrencial mantêm-se em vigor até ao termo da sua duração.”*

---

<sup>13</sup> Ofício n.º 793-DGDPS, de 14/07/2023, dirigido à Provedoria de Justiça

169. De acordo com a APSS<sup>14</sup>, a concessão atribuída à Atlantic Ferries resultou de *“concurso público que seguiu, com as devidas adaptações, o regime dos concursos de empreitadas de obras públicas então aplicável, e as bases aprovadas pela Portaria n.º 62/74, de 31 de janeiro, nos termos do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 669/73, de 17 de dezembro”* e vigora até 2027, *“sem prejuízo da sua eventual prorrogação nos termos legais e contratuais aplicáveis.”*
170. Assim, a Lei n.º 52/2015 não se aplicou (de imediato) ao contrato de concessão em apreço, dado que o mesmo foi celebrado em contexto diferente. Isso não significa que esta situação de inaplicabilidade deva permanecer perpetuamente.
171. De facto, como referido supra, o contrato em apreço foi celebrado (em 2005) pelo prazo de 15 (quinze) anos, a contar do início da exploração do serviço público concedido. Este prazo é prorrogável por períodos sucessivos de 5 (cinco) anos, se uma das partes não notificar a outra de que deseja dar por finda a concessão com antecedência mínima de 6 (seis) meses em relação ao termo do prazo ou da última prorrogação.
172. O que estava em consonância com o estabelecido na Portaria n.º 62/74, de 31 de janeiro, que aprovou o caderno de encargos-tipo da concessão da exploração regular do serviço público de transportes fluviais coletivos nas áreas de jurisdição das juntas autónomas portuárias e que estabelecia na BASE IV (Prazo da concessão) que *“1. A concessão é dada pelo prazo de ... anos, a contar da data do respetivo contrato. 2. Este prazo é prorrogável por períodos sucessivos de ... anos, se uma das partes não notificar a outra de que deseja dar por finda a concessão, com a antecedência mínima de ... meses em relação ao termo do prazo ou da última prorrogação. 3. Para efeitos das prorrogações previstas no número anterior, a J. A. P. ... carecerá de autorização do Ministro das Comunicações.”*
173. Esta Portaria deverá considerar-se tacitamente revogada pelo Código dos Contratos Públicos (CCP), pela Lei n.º 52/2015 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 (Regulamento 1370/2007), e ainda pelo Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril.
174. No que se refere ao transporte de passageiros em vias navegáveis interiores (precisamente o caso concreto), deverá ainda ser tido em consideração o regime da

---

<sup>14</sup> Ofício n.º 793-DGDPS, de 14/07/2023, dirigido à Provedoria de Justiça

transferência de competências para a administração local, nos termos do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril.

175. Tal como resulta do Relatório sobre os serviços de transporte em vias navegáveis interiores produzido pela AMT em 2019<sup>15</sup>, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, estabeleceu o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, assente nos princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, o qual foi concretizado através do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, nos seguintes termos:

- Transferência de competências para os órgãos municipais e os órgãos das comunidades intermunicipais e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, na qualidade de autoridades de transporte previstas no RJSPTP, no domínio do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores;
- Transferência de competências para os órgãos municipais, no domínio do transporte turístico de passageiros em vias navegáveis interiores.

176. De acordo com o mesmo normativo, as competências transferidas compreendem, respetivamente:

- O serviço público de transporte de passageiros regular, ainda que exercido em áreas sob a jurisdição de qualquer administração ou autoridade marítima ou portuária, designadamente quando tais serviços se encontrem integrados numa rede de transporte público de passageiros urbana, suburbana ou regional;
- Os transportes turísticos locais entre municípios limítrofes ou no âmbito da mesma comunidade intermunicipal ou área metropolitana, excluindo-se o transporte turístico local que abranja mais do que uma comunidade intermunicipal;
- Nos casos em que o serviço público de transporte de passageiros regular seja assegurado ao abrigo de uma concessão detida pelo Estado ou por entidade do setor empresarial do Estado, a transferência é objeto de processo negocial específico, desencadeado por iniciativa do concedente ou da entidade local territorialmente competente, sendo que as infraestruturas afetas ao transporte são

---

<sup>15</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio\\_vias\\_navegaveis\\_interiores.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2209/relatorio_vias_navegaveis_interiores.pdf)

igualmente transferidas, em termos a negociar, caso estas lhe estejam maioritariamente afetas.

177. Decorre também daquele diploma (artigo 9.º) que aos regimes legais, regulamentares, contratuais ou que decorram de ato administrativo correspondentes à exploração do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores vigentes à data da entrada em vigor do mesmo são aplicáveis os artigos 6.º a 9.º do RJSPTP, bem como o Regulamento 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro.
178. E, nos termos do artigo 16.º do RJSPTP, o serviço público de transporte de passageiros pode ser explorado: a) Diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios; b) Mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público: i) A operadores internos; ii) A outros operadores de serviço público.
179. Quer isto dizer que o Estado Português tomou a opção expressa de aplicar o Regulamento 1370/2007 a serviços de transporte de passageiros em vias navegáveis interiores, o que implica a contratualização de tais serviços por via do CCP e do RJSPTP e por uma autoridade de transportes.
180. Sendo que o artigo 410.º do CCP (aplicável às concessões de obras públicas e de serviços públicos) estabelece que “1- *O prazo de vigência do contrato é fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário. 2 - Na falta de estipulação contratual, o prazo a que se refere o número anterior é de 30 anos, nele se incluindo a duração de qualquer prorrogação contratualmente prevista, sem prejuízo de lei especial que fixe prazo supletivo diferente, ou prazo máximo. 3 - Sem prejuízo do disposto no n.º 1, o prazo inicial da concessão pode ser prorrogado com fundamento na necessidade de assegurar a amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário, nos termos previstos no artigo 282.º* (reposição do equilíbrio económico-financeiro do contrato).<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Situação diferente é a estabelecido pelo enquadramento legal do sistema portuário nacional, que ainda é definido pelo Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, que estabelece o regime jurídico da operação portuária, bem como pelas bases gerais das concessões portuárias, em regime de serviço público, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de dezembro, aplicáveis à atividade de movimentação de cargas, tendo-se mantido substancialmente inalterado desde a década de 90 do século passado. O Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de dezembro prevê que a concessão que tenha por objeto o direito de exploração comercial, em regime de serviço público, da atividade de movimentação de cargas, incluindo o respetivo estabelecimento, não possa ter um prazo de vigência superior a 30 anos, o qual deve ser estabelecido em função dos investimentos em equipamentos fixos ou em obras portuárias. De modo diferente, o prazo máximo de duração



181. Do exposto retira-se que o contrato de concessão celebrado entre a APSS e a Atlantic Ferries deve ser reequacionado, por iniciativa da concedente APSS, à luz do novo enquadramento aplicável, designadamente quanto ao prazo, não sendo admissível, no entender desta Autoridade e face ao princípio da concorrência não falseada, prorrogações automáticas e sucessivas.
182. Tal como sustentado pelo Tribunal de Contas<sup>17</sup>, o princípio da concorrência está no centro da contratação pública, porquanto o fundamento da aquisição de bens e serviços a terceiros para a satisfação de necessidades públicas reside na eficiência económica.
183. Assim, *“as limitações à concorrência têm de ser devidamente justificadas noutros interesses ligados às necessidades públicas que se visa satisfazer, nomeadamente, pela sua articulação com a boa gestão da coisa pública, se ele num caso específico conduzir, por via da limitação da concorrência, à melhor satisfação dos interesses públicos envolvidos. O princípio da concorrência aponta para a preferência dada procedimentos abertos face a procedimentos fechados, maxime o ajuste direto, e depois os termos e condições definidos para se satisfazer a necessidade pública previamente definida. A identificação da situação de necessidade a satisfazer e os meios para o efeito cabem ao ente público no âmbito das atribuições que lhe são conferidas, existindo um juízo de alguma discricionariedade para se fixar os termos e procedimentos. No entanto, as exigências e os critérios adotados terão sempre que passar pelos princípios de direito administrativo em geral, da contratação pública e, por fim, os da jurisdição financeira. Tem aqui especial relevo quanto aos dois primeiros, a concorrência, como elemento nuclear, a igualdade, boa administração e proporcionalidade. E, no que toca jurisdição financeira os princípios da prevalência da materialidade e a tutela do interesse financeiro do Estado.”*

## VI - TARIFÁRIO

184. As tarifas aplicadas no transporte fluvial de passageiros, veículos ligeiros e pesados e de mercadorias, entre Setúbal e a Península de Troia, encontram-se reguladas pela

---

das concessões dos terminais portuários de uso privativo, em que os titulares dos direitos de uso privativo podem realizar, na área que lhes está afeta, operações de movimentação de carga, é de 75 anos. Não obstante, reitera-se, este enquadramento é aplicável à movimentação de cargas, o que não é o caso.

Ainda assim, o Tribunal de Contas não tem tido uma posição favorável à previsão de cláusulas que prevejam prorrogações automáticas de contratos de concessão.

<sup>17</sup> Entre outros, Acórdão n.º 15/2022, de 17/05/2022, proc. 141/2021

cláusula XV – Tarifas, do Contrato de Concessão de Serviço Público celebrado entre a APSS e a Atlantic Ferries.

185. De acordo com a supramencionada cláusula, os princípios e procedimentos de atualização das tarifas, são os seguintes:

*“Na formulação e justificação das tarifas, a Concessionária (Atlantic Ferries) terá em conta, por um lado, a satisfação do interesse dos utentes, a natureza e importância do tráfego e extensão dos percursos e, por outro, a conveniente compensação dos encargos da concessão.”*

*“As tarifas poderão ser atualizadas seguindo-se para o efeito os princípios e procedimentos referidos nos números antecedentes”*

*“Uma parte do valor das tarifas destinar-se-á a ações de conservação e monitorização ambiental, nos termos da Declaração de Impacte Ambiental.”*

186. Da leitura desta cláusula conclui-se que a APSS, enquanto concedente, não tem intervenção em matéria de definição das tarifas, sendo esta da exclusiva competência da Atlantic Ferries, a qual deve ter em conta critérios relacionados com o “interesse dos utentes” e com a “conveniente compensação dos encargos da concessão”, uma vez que não há lugar, no âmbito deste contrato de concessão, ao pagamento de indemnizações compensatórias pelas obrigações de serviço público estabelecidas no mesmo.

187. Desde 2007 que a Atlantic Ferries aplica os princípios e procedimentos de atualização das tarifas, tendo efetuado atualizações da estrutura tarifária e de preços, numa base anual.

188. Conforme se verificou da análise económica e financeira efetuada nos pontos anteriores, apesar das atualizações tarifárias anuais desde o ano de 2007, só no exercício de 2016 é que a Atlantic Ferries obteve o primeiro resultado líquido positivo (cerca de 470 mil euros), tendo totalizado até 2016 resultados líquidos negativos acumulados de cerca 6,5 milhões de euros (entre 2007 e 2015).

189. No quadro seguinte apresenta-se a performance operacional da Atlantic Ferries, para o período 2015 a 2023. Inclui-se na série em análise o ano de 2015, por se tratar do último ano com resultado líquido negativo. Exclui-se da análise os anos de 2020 e 2021, em razão dos efeitos da pandemia de covid-19.

Indicadores de performance operacional									
Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Travessias realizadas (N.º)	30 498	31 692	31 684	31 792	32 160	25 122	26 028	31 249	30 998
Quiómetros percorridos (Km)	134 503	140 627	140 641	141 266	145 772	117 663	119 248	139 829	138 344
Lugares-Km oferecidos (LKm)	59 806 725	62 688 461	62 703 332	63 006 343	65 499 900	39 777 459	53 791 230	62 530 048	61 805 017
Passageiros (N.º)	1 093 731	861 081	880 919	875 919	843 409	584 775	618 994	761 529	726 302
Passageiros-Km (PKm)	4 018 200	3 836 913	3 973 272	3 952 997	3 781 422	2 762 422	2 863 903	3 464 534	3 264 412
Tx. Ocupa. Pax.km	6,7%	6,1%	6,3%	6,3%	5,8%	6,9%	5,3%	5,5%	5,3%

190. Da leitura da tabela verifica-se que os indicadores de performance operacional se mantêm estáveis ao longo da série analisada, não considerando os períodos afetados pela pandemia de covid-19 (2020 e 2021). Salienta-se que o ano de 2015, apesar de registar indicadores de performance em linha com os anos seguintes, foi o único ano que obteve um resultado líquido negativo de cerca de -716 mil euros.
191. Acresce que os dados da tabela indicam que a oferta aprovada de carreiras ao nível dos itinerários, horários e frequências, se manteve sensivelmente igual ao longo da série analisada, com exceção dos exercícios de 2020 e 2021.
192. Fazendo uma análise de sensibilidade, entre os indicadores de performance e os resultados económicos da Atlantic Ferries, podemos inferir que os resultados da exploração são pouco sensíveis à performance operacional, pois como se verifica da tabela, a oferta dos serviços (carreiras) e as taxas de ocupação mantêm-se sensivelmente as mesmas ao longo da série (não considerando 2020 e 2021), o que indicia que os resultados económicos são mais sensíveis aos preços dos fatores de produção e aos preços venda das tarifas em vigor para cada ano da série analisada.
193. Tendo em conta que o contrato de concessão dispõe, por um lado, que a formulação das tarifas terá em conta a satisfação dos interesses dos utentes, i.e., que a oferta de horários e frequências mínimas das carreiras esteja alinhado com as previsões constantes do Anexo IV ao contrato de concessão e que as mesmas respondam às necessidades da população residente na península de Setúbal e ao mesmo tempo promovam o desenvolvimento económico dessa região, é de concluir que a Atlantic Ferries, apesar das baixas taxas de ocupação, manteve sem alterações significativas a oferta de horários e frequências ao longo da série temporal analisada.
194. Por outro lado, o contrato de concessão também dispõe que deve ser tida em conta a conveniente compensação dos encargos da concessão, i. e., que os rendimentos obtidos pela concessionária devem ser no mínimo suficientes para recuperar todos os encargos com a prestação do serviço e ainda possibilitar a obtenção de uma remuneração adequada (conveniente) dos capitais próprios, que neste caso específico deve prever a inexistência de risco incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública (atribuição da exclusividade).

195. Ora perante este quadro, a definição dos preços das tarifas é determinante, pois são esses preços que, através da procura, irão gerar rendimentos que vão permitir que a Atlantic Ferries consiga recuperar os encargos gerados com a prestação do serviço de transporte no âmbito do estabelecido na concessão.
196. Perante estas duas variáveis a ter em conta, nota-se que a Atlantic Ferries manteve praticamente inalterada a oferta de horários e frequência e por consequência os consumos dos fatores de produção dos serviços também se mantiveram iguais.
197. Em consequência desta rigidez de oferta e consumos de produção, a Atlantic Ferries, de forma a recuperar os encargos com a concessão, adotou uma política de atualizações de preços que, em face das previsões da procura, lhe permitisse uma conveniente compensação dos encargos com a concessão.
198. Nesse sentido, a Atlantic Ferries adotou uma política de atualização tarifária progressiva que apenas a partir de 2016 permitiu iniciar a recuperação total dos encargos da concessão e ainda libertar meios financeiros para remunerar os capitais investidos.
199. Dado que a oferta é rígida e logo os consumos gerados por essa oferta também, a definição dos preços das tarifas, para além da procura prevista também está influenciada pela variação do custo dos fatores de produção tais como combustíveis e custos com pessoal.
200. No entanto, haverá também que considerar que os “*interesses dos utentes*” não se esgotam nos horários e frequências mínimas, sendo também relevante o interesse no acesso ao serviço público de transporte a um preço acessível.
201. Um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 11) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas consiste em proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos. De acordo com as orientações da Comissão Europeia em matéria de planeamento da mobilidade sustentável<sup>18</sup>, os sistemas de transporte deverão ser seguros, acessíveis, a preços comportáveis e inclusivos para todos os utilizadores, incluindo os grupos desfavorecidos e as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida.
202. No Estudo “*Obrigações de Serviço Público Verdes*”<sup>19</sup>, a AMT recomendou que no planeamento e gestão da mobilidade sustentável sejam adotadas medidas de modo

---

<sup>18</sup> Comunicação da CE, COM(2013) 913 final, de 2013.12.17

<sup>19</sup> <https://www.amt-autoridade.pt/media/4171/estudoobrigverdes.pdf>

a internalizar o conceito de “*pobreza de mobilidade*”, geralmente causada por um fator ou por uma combinação de fatores, tais como rendimentos baixos, elevadas despesas com combustíveis ou a falta de transportes privados ou públicos acessíveis ou a preços comportáveis, que pode afetar particularmente os indivíduos e as famílias nas zonas rurais, insulares, periféricas, montanhosas, remotas e menos acessíveis ou nas regiões ou territórios menos desenvolvidos, incluindo as zonas periurbanas menos desenvolvidas e as regiões ultraperiféricas.

203. Nesta medida, atentos os resultados da análise económica e financeira realizada pela AMT – que conclui que, mantendo-se os pressupostos do instrumento regulador desta atividade, é possível antever que a empresa venha a apresentar crescimento económico e financeiro, perspetivando-se a sua sustentabilidade financeira no médio longo prazo, e a criação de valor para os acionistas por via das rendibilidades dos capitais investidos – bem como as considerações efetuadas quanto ao regime legal atualmente aplicável e quanto ao prazo de concessão, recomenda-se que seja dado início ao processo de renegociação da concessão, por imperativos de concorrência e de coesão social e territorial.

## VII – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

204. Face ao exposto no presente parecer, podemos concluir o seguinte:

- Em 2005 a Atlantic Ferries celebrou com a APSS um contrato de concessão do serviço público de transporte fluvial coletivo de passageiros, veículos ligeiros e de mercadorias entre Setúbal e a Península de Troia, por um prazo de 15 anos, prorrogável automaticamente por períodos de 5 anos, tendo investido cerca de 28 milhões de euros na aquisição de quatro embarcações e nos pontos de acostagem;
- O contrato não contempla o pagamento de compensações pelo cumprimento de obrigações de serviço público;
- A Atlantic Ferries iniciou a operação em 8 outubro de 2007, com recurso a embarcações afretadas à APSS e, a partir de 14 julho de 2008, com dois ferries, a operar entre a Doca do Comércio, em Setúbal, e o Novo Cais de Troia;
- O ano de 2016 foi o primeiro ano de exploração do serviço de transporte em que foram registados resultados líquidos positivos, marcando assim um ciclo de exploração com resultados líquidos positivos, apenas interrompidos em 2020, em

consequência da pandemia de covid-19, retomando em 2021 essa mesma tendência.

- A Atlantic Ferries atingiu o equilíbrio financeiro nos exercícios de 2022 e 2023, traduzido em valores superiores a 1 do rácio de liquidez geral;
- Os rendimentos obtidos pela Atlantic Ferries estão totalmente dependentes da procura pelos serviços de transporte entre Setúbal e a península de Troia;
- A oferta dos horários e frequência do serviço de transporte entre Setúbal e a península de Troia mantém-se sensivelmente a mesma desde o início da concessão, apesar das baixas taxas de ocupação;
- A política tarifária implementada pela Atlantic Ferries até 2023 privilegiou a progressividade das atualizações tarifárias tendentes à recuperação dos encargos, até alcançar o equilíbrio financeiro;
- A APSS, enquanto concedente, não tem intervenção em matéria de definição das tarifas, sendo esta da exclusiva competência da Atlantic Ferries, a qual deve ter em conta critérios relacionados com o “*interesse dos utentes*” e com a “*conveniente compensação dos encargos da concessão*”;
- As alterações que promovam uma diminuição dos rendimentos por via da redução dos preços dos tarifários poderão ter reflexos no equilíbrio financeiro da concessão.
- O Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril concretizou a transferência de competências para os órgãos municipais e os órgãos das comunidades intermunicipais e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, na qualidade de autoridades de transporte previstas no RJSTP, no domínio do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores;
- As competências transferidas compreendem o serviço público de transporte de passageiros regular, ainda que exercido em áreas sob a jurisdição de qualquer administração ou autoridade marítima ou portuária;
- Nos casos em que o serviço público de transporte de passageiros regular seja assegurado ao abrigo de uma concessão detida pelo Estado ou por entidade do setor empresarial do Estado, a transferência é objeto de processo negocial específico, desencadeado por iniciativa do concedente ou da entidade local territorialmente competente, sendo que as infraestruturas afetas ao transporte são

igualmente transferidas, em termos a negociar, caso estas lhe estejam maioritariamente afetadas;

- Aos regimes legais, regulamentares, contratuais ou que decorram de ato administrativo correspondentes à exploração do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores vigentes à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril são aplicáveis os artigos 6.º a 9.º do RJSPTP, bem como o Regulamento 1370/2007;
- Nos termos do artigo 16.º do RJSPTP, o serviço público de transporte de passageiros pode ser explorado: a) Diretamente pelas autoridades de transportes competentes, designadamente com recurso a meios próprios; b) Mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público: i) A operadores internos; ii) A outros operadores de serviço público;
- O artigo 410.º do CCP (aplicável às concessões de obras públicas e de serviços públicos) estabelece que o prazo de vigência do contrato é fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rentabilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário e que, na falta de estipulação contratual, o prazo é de 30 anos, nele se incluindo a duração de qualquer prorrogação contratualmente prevista, sem prejuízo de poder ser prorrogado com fundamento na necessidade de assegurar a amortização e remuneração, em normais condições de rentabilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário.

205. Em face do quadro anteriormente descrito, foram formuladas as seguintes Recomendações, as quais foram, em momento prévio à elaboração do presente parecer, sujeitas a audiência prévia da Atlantic Ferries e da APSS<sup>20</sup>:

- O contrato de concessão celebrado entre a APSS e a Atlantic Ferries, vigente até 2027 - suscetível de prorrogação, nos termos contratuais aplicáveis, por períodos sucessivos de 5 anos, se uma das partes não notificar a outra de que deseja dar por finda a concessão com antecedência mínima de 6 meses em relação ao termo do prazo ou da última prorrogação - deve ser reequacionado, por iniciativa da concedente APSS, à luz do novo enquadramento legal aplicável, a saber, CCP, RJSPTP e Regulamento (CE) n.º 1370/2007, e ainda Decreto-Lei n.º 58/2019;

---

<sup>20</sup> Parecer n.º 39/AMT/2024

- Apesar de a identificação da necessidade a satisfazer e dos meios necessários para o efeito caberem aos entes públicos no âmbito das atribuições que lhe são conferidas, deverá ser privilegiada uma solução que assegure o respeito pelo princípio da concorrência, que aponta para a preferência dada a procedimentos abertos face a procedimentos fechados, sendo que as exigências e os critérios adotados terão sempre que passar pelos princípios de direito administrativo em geral e da contratação pública, com especial relevância para a concorrência, como elemento nuclear, a igualdade, boa administração e proporcionalidade, e pelos princípios da jurisdição financeira, designadamente os princípios da prevalência da materialidade e da tutela do interesse financeiro do Estado:
206. Sem prejuízo da decisão que possa ser tomada sobre a sujeição da concessão à concorrência, será de ponderar, para além de outras regras previstas no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no CCP e no RJSPTP, bem como em orientações emitidas para a contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros, a renegociação dos termos do atual contrato de concessão, devendo ser acautelado o seguinte:
- A revisão da cláusula XIV – Horários, no sentido de dar maior flexibilidade à concessionária no estabelecimento da oferta de horários e frequências das carreiras, em função da procura verificada no ano anterior, com o objetivo de aumentar a taxa de ocupação e por consequência alcançar uma previsível baixa do preço das tarifas;
  - A revisão da cláusula XV – Tarifas, no sentido de incluir uma metodologia para fixação das tarifas e estabelecer a informação mínima a disponibilizar no âmbito da justificação das alterações tarifárias;
  - A revisão da cláusula IV – Prazo da Concessão, adequando a fixação do prazo às regras da contratação pública quanto à necessidade de assegurar a amortização e remuneração, em normais condições de rentabilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário e eliminando a possibilidade de prorrogações sucessivas e automáticas;
  - A inclusão de disposição que estabeleça que a fixação dos preços das tarifas deve ser orientada para os custos e nesse sentido os rendimentos efetivos obtidos pela



concessionária durante um exercício não podem exceder os custos da sua provisão, acrescidos de um lucro razoável<sup>21</sup>;

- A inclusão de um mecanismo de correção dos preços das tarifas em função de as estimativas dos custos da prestação do serviço, acrescidos de um lucro razoável, proporcionarem à concessionária uma sobrecompensação ou subcompensação:

207. Como medida imediata com impacto positivo nos utilizadores do serviço de transporte em referência sem comprometer o nível de rendimentos contratualizado com a Atlantic Ferries, será de ponderar a inclusão do serviço de transportes fluviais coletivos de passageiros, entre Setúbal e a península de Troia, no sistema tarifário Navegante, gerido pela Transportes Metropolitanos de Lisboa, o que poderá envolver o pagamento de indemnizações compensatórias à concessionária, a serem apuradas pelas autoridades de transporte competentes;
208. Poderá também ser ponderada, considerando-se ser do interesse público, a implementação de um subsídio social à mobilidade – compensação de âmbito tarifário a atribuir por autoridade de transportes competente - , a atribuir ao utilizador residente ou trabalhador na península de Troia, com o objetivo de compensar o utilizador pelo valor pago pelo título de transporte mensal. Afigura-se que, a optar-se por tal, não terá qualquer impacto na concessionária ao nível da perda de rendimento, podendo também ser implementada em conjunto com as recomendações de alteração do contrato de concessão.
209. Seja como for, mais se considera que a gestão do contrato seria melhor enquadrada com a intervenção/gestão de uma ou várias autoridades de transportes, nos termos do RJSPTP, tendo em conta as matérias em causa e por assim se verificar nos restantes serviços de transportes de passageiros do país.
210. Naturalmente, tal dependerá da ponderação das entidades competentes quanto à forma que entendam mais adequada para disponibilizar serviços públicos de transporte de passageiros, tendo em conta que a definição de interesse público e dos níveis de serviço público em concretos são competências das autoridades de transportes previstas nos diplomas citados.

---

<sup>21</sup> O «lucro razoável» é definido como uma taxa de remuneração dos capitais próprios que tem em conta o risco, nomeadamente para as receitas, ou a ausência de risco, suportado pelo concessionário, e que é consentânea com a taxa média para o setor em causa nos últimos anos; Os métodos mais utilizados e aceites são o “Custo Médio Ponderado de Capital (WACC) e o Modelo de Capital Asset Pricing Model (CAPM) que são as abordagens mais comuns na determinação de um lucro razoável no domínio da regulação

211. Sempre se dirá que estando a ser aplicadas as regras do Regulamento (CE) 1370/2007, do CCP e do RJSPTP a todos os serviços de transporte de passageiros desde 2015 – mesmo aos serviços fluviais que estavam na jurisdição da Docapesca – Portos e Lotas, S.A., mais tarde, desde 2019 – não existe sustentação para manter este serviço fora destas regras.
212. Mais se recomenda que na eventual ponderação da gestão deste serviço e (re)definição dos termos da sua prestação possam ser tomadas em contas as recomendações da AMT constantes do estudo “*Obrigações de Serviço Público Verdes*” e aquelas que foram emitidas<sup>22</sup> para autoridades de transportes quanto à contratualização de serviços públicos, bem como as que constam de relatório da AMT quanto a indicadores de desempenho de serviços públicos de transporte de passageiros<sup>23</sup>..

#### VIII - AUDIÊNCIA DE INTERESSADOS

213. O Parecer em apreço foi remetido aos interessados, APSS e a Atlantic Ferries, a coberto dos ofícios N/Ref.<sup>a</sup> /05321-CA/2024 e N/Ref.<sup>a</sup> /05322-CA/2024, ambos de 5 agosto de 2024, respetivamente, para nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 121.º e do artigo 122.º do Código do Procedimento Administrativo, sujeitar o seu conteúdo a audiência de interessados, pelo prazo de 10 dias úteis.
214. Mais se solicitou aos referidos interessados que identificassem de forma fundamentada matéria que devesse ser considerada confidencial.

<sup>22</sup> Fundamentação do Parecer prévio da AMT sobre contratos de serviço públicos: [http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site\\_informacao\\_stakeholders.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1505/site_informacao_stakeholders.pdf); Road Map para a contratualização de obrigações de serviço público: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3babolicos-de-transportes.pdf>; Guião de suporte ao Período Transitório de aplicação da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho: [https://qtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp\\_01-04-20161.pdf](https://qtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/guiaorjsptp_01-04-20161.pdf) Guião de preparação de procedimentos concursais, incluindo formulário tipo de caderno de encargos (podendo aplica-se a contratos de serviço público): <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/quic3a3o-de-apoio-c3a0-preparac3a7c3a3o-e-conduc3a7c3a3o-de-procedimentos-de-contratac3a7c3a3o-versc3a3o-previa.pdf>; Recomendação sobre indicadores de supervisão e fiscalização de serviço público- ([http://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores\\_monitorizacao\\_supervisao\\_at.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1776/indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf)); Orientações para a elaboração de regulamentos públicos sobre obrigações de serviço público previstos no Regulamento (CE) 1370/2007 ([http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes\\_amt\\_obrigacoes\\_reporte\\_relatorios\\_publicos.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf)), Emissão de nota informativa sobre o enquadramento legal aplicável [http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](http://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)); Apresentação pública da AMT sobre o parecer prévio vinculativo: <https://qtatransportes.files.wordpress.com/2017/12/amt-conferencia-nacional-at1.pdf>; Regras gerais Tarifárias e transmissão de informação - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%2%A%altera%C3%A7%C3%A3o\\_regulamento\\_430-2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2971/1%2%A%altera%C3%A7%C3%A3o_regulamento_430-2019.pdf); Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020 - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_rjsptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf); [Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

<sup>23</sup> <https://www.amt-autoridade.pt/media/4553/comunicado-relat%C3%B3rio.pdf>

215. Terminado o processo de consulta em sede de audiência dos interessados, a APSS e a Atlantic Ferries (neste caso após solicitação de prorrogação do prazo e de a mesma lhe ser concedida) vieram através dos Ofícios 953/2024, de 3 de setembro de 2024, e N/Entrada n.º 23554, de 16 setembro de 2024, respetivamente, pronunciar-se sobre o conteúdo do presente Parecer.

216. Em resposta ao processo de consulta, a APSS, a coberto do referido ofício de 3 de setembro de 2024, veio tecer as seguintes considerações sobre o conteúdo do presente Parecer, em especial sobre as recomendações formuladas no ponto 207 e seguintes:

*“A APSS, S.A., enquanto entidade concedente desta concessão, realizou o concurso público de acordo com o normativo vigente na altura, ao qual só concorreu a Atlantic Ferries, S.A., a qual cumpria todos os requisitos procedimentais e económico-financeiros exigidos.*

*Para tal, adquiriu dois ferries e dois catamarãs novos, que substituíram a anterior frota da Transado - Transportes Fluviais do Sado, S.A., que era composta por embarcações com muitos anos, já com alguns problemas de segurança e cuja manutenção aquela empresa não conseguia assegurar atempadamente e com os níveis de segurança exigíveis.*

*Porém, o referido não obsta a que a APSS, S.A., não tenha vindo a acompanhar com preocupação os aumentos tarifários da Atlantic Ferries, S.A., nos últimos anos, como referido no Parecer 39/AMT/2024, situação essa que tem sido transmitida à própria empresa, mas em relação à qual não temos poder de intervenção.*

*Assim, concordamos com as recomendações propostas no citado parecer, sendo que para as colocar em prática é necessária igual disponibilidade da Atlantic Ferries, S.A., como por exemplo a inclusão deste serviço de transporte no sistema tarifário Navegante, o que envolveria, porém, pagamento de indemnizações compensatórias à concessionária.*

*Esta Administração Portuária está plenamente disponível para a revisão ou renegociação do atual contrato de concessão, não descurando, no entanto, as questões da amortização das quatro embarcações adquiridas pela Atlantic Ferries, S.A., para as quais não estamos em condições de pagar eventuais valores ainda não amortizados.*

*Entende, ainda, esta Autoridade Portuária que determinadas considerações expostas por essa Autoridade carecem de um eventual esclarecimento tendente à melhor compreensão do seu sentido, como é o caso da referência a diplomas legais aprovados já após a celebração do contrato de concessão.*

*A finalizar, e como inquirido, considera-se que os valores associados ao contrato estabelecido entre a APSS, S.A., e a concessionária não devem ser públicos. Com efeito, trata-se duma questão de confidencialidade comercial que poderá ser utilizada de forma indevida caso a mesma se torne pública.”*

217. Por sua vez, a Atlantic Ferries, em resposta ao processo de consulta, remeteu referido ofício de 16 de setembro de 2024, no qual produziu as seguintes considerações sobre o conteúdo do presente Parecer, no que diz respeito a:

***“I - Identificação de matéria confidencial***

*O Capítulo IV do Parecer (números 64 a 166) contém a análise da performance económico-financeira da Atlantic Ferries. No n.º 68 afirma-se que a análise tem por base as demonstrações financeiras incluídas nos Relatórios e Contas da Atlantic Ferries dos exercícios de 2016 a 2023, documentos estes que são públicos. Contudo, tal como se refere nos n.ºs 70 e 71 [atuais 67 e 68], e decorre do mencionado Capítulo IV do Parecer, com base naquelas demonstrações foram elaborados diversos mapas e rácios que permitiram passar de uma perspetiva contabilística para uma perspetiva financeira, os quais suportam as análises económica e financeira empreendidas no Parecer.*

*Afigura-se à Atlantic Ferries que os mapas e rácios, e informação e juízos com eles relacionados, constantes dos n.ºs 75 a 135 [atuais 73 a 133] e 149 a 161 [atuais 147 a 159] do Parecer, respeitantes, respetivamente, às análises económica e financeira, revelam informação que não é do conhecimento público e fornecem um grau de pormenor sobre a performance económico-financeira da Atlantic Ferries e sobre estratégias de gestão adotadas pela empresa que revelam segredo comercial.*

*A Atlantic Ferries tem presente o princípio da administração aberta e o valor da transparência, e que o direito de acesso à informação administrativa deve ser compatibilizado com o direito à proteção do segredo de negócio ou segredo comercial. Nessa medida, naturalmente que a Atlantic Ferries reconhece que as partes introdutórias e as conclusões respeitantes às análises económica e financeira, e as*

*conclusões relativas à avaliação da performance económico-financeira da Atlantic Ferries não poderão deixar de ser públicas.*

*Neste contexto requer que sejam considerados como confidenciais apenas os n.ºs 75 a 135 [atuais 73 a 133] e 149 a 161 [atuais 147 a 159] do Parecer, respeitantes, respetivamente, às análises económicas e financeira, na medida em que nesses segmentos são revelados aspetos centrais da performance económico-financeira da Atlantic Ferries e de estratégias de gestão por esta prosseguida que constitui segredo comercial.*

## **II - Pronúncia sobre o Parecer n.º 39/ AMT/2024**

218. Para este efeito a Atlantic Ferries, juntou em anexo ao referido ofício a pronúncia sobre o Parecer n.º 39/AMT/2024, nos termos do artigo 121.º do Código do Procedimento Administrativo.
219. Mais informou a Atlantic Ferries, que, *“considera que a pronúncia não contém informação que revele segredo comercial que obste, se for o caso, à respetiva divulgação pública integral”.*
220. Em relação ao conteúdo da pronúncia, a Atlantic Ferries refere o seguinte:

*“(…) saúda a análise aprofundada empreendida pela Autoridade da Mobilidade e dos Transportes e, na generalidade, revê-se nos pressupostos de facto e de direito considerados para essa análise, e não é alheia às preocupações que precedem a elaboração do Parecer.*

*Julga, contudo, que importa oferecer algumas clarificações bem como comentários sobre determinados aspetos do Parecer, de modo a contribuir para uma avaliação compreensiva da exploração do serviço público concessionado e do respetivo enquadramento.”*

De forma a sistematizar as clarificações/comentários da Atlantic Ferries, apresenta-se de seguida um quadro onde são apresentadas a pronúncia da Atlantic Ferries e os comentários à mesma da AMT.

<b>Clarificação/Comentário – Atlantic Ferries</b>	<b>Comentário - AMT</b>
<i>“Sobre o n.º 4 do Parecer, onde se refere que a TML mencionou que a Atlantic</i>	Este facto é referido no Ofício com a Ref. <sup>a</sup> – TML-S00225-20230207-OF-

<b>Clarificação/Comentário – Atlantic Ferries</b>	<b>Comentário - AMT</b>
<p><i>Ferries participou em reunião(ões) com a AML e a Câmara Municipal de Setúbal «com vista a ponderar a hipótese de aplicação do PART», esclarece-se em termos puramente factuais que a Atlantic Ferries não tem presente que tenha participado em reunião(ões) sobre esta matéria com estas entidades.”</i></p>	<p>00065-CA, de 07/02/2023, em anexo à comunicação da Provedoria de Justiça, na mensagem de correio eletrónico de 31 de julho de 2023, em que a Provedoria de Justiça contactou a AMT informando que, como resulta da troca de correspondência entre a Provedoria de Justiça e a AMT, a APSS e a TML, tem este órgão do Estado vindo a instruir uma queixa relacionada com os tarifários praticados na travessia do Sado pela empresa Atlantic Ferries.</p>
<p><i>“Sobre o n.º 166 do Parecer, onde se apresenta de «forma integrada a análise económica e financeira da Atlantic Ferries»: ai se refere que no período 2016 - 2023 (objeto da análise) se verificou a melhoria da rentabilidade e da robustez financeira da Atlantic Ferries, sendo afirmado que «a remuneração dos capitais próprios (lucro razoável) investidos tendo como exemplo o valor 11,21% do ano de 2023, poder-se-á considerar uma remuneração adequada (abaixo do valor médio do - 16,92% - do setor H armazenagem de transportes do Banco de Portugal) [...]», concluindo-se mais adiante que «é possível antever que a empresa venha a apresentar crescimento económico e financeiro, perspetivando-se a sua sustentabilidade</i></p>	<p>Em relação ao ponto n.º 166 (atual n.º 164), e no que diz respeito à rentabilidade expectável dos capitais investidos, foi feita a seguinte ressalva, com o objetivo de robustecer as previsões: “(...) que devem ser ponderados nesta avaliação determinados fatores tais como: remuneração associada a aplicações alternativas do capital, taxas de inflação, a conjuntura económica, o risco, ou a inexistência de risco negócio, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública;”.</p>

<b>Clarificação/Comentário – Atlantic Ferries</b>	<b>Comentário - AMT</b>
<p><i>financeira no médio longo prazo, e a criação de valor para os acionistas por via das rentabilidades dos capitais investidos». Neste contexto, considera-se relevante sublinhar o seguinte:</i></p> <p><i>a) Em termos factuais, recapitulam-se os "grandes números" da Atlantic Ferries (que tem como única atividade a exploração da concessão) e a 31 de dezembro de 2023:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Investimento em Ativo Fixo: 32,7M€ (embarcações, pontões, instalações, sistemas), encontrando-se por amortizar o valor de 11,2M€</i></li> <li>• <i>Resultados transitados: -3,3M€</i></li> <li>• <i>Prestações suplementares: 4M€</i></li> <li>• <i>Resultados líquidos totais acumulados desde 2007: -7,8M€</i></li> <li>• <i>No período compreendido entre 2007 e 2023, em dez anos os resultados foram negativos e apenas foram positivos em sete anos, sendo que no ano de 2015 o Resultado Líquido atingiu um máximo de -12,2M€</i></li> <li>• <i>Desde o início da exploração da concessão, em 2007, e até à presente data, o valor da remuneração dos acionistas, através de dividendos, foi de O (zero) euros.</i></li> </ul>	
<p><i>b) À luz desta realidade, a conclusão de que «A Atlantic Ferries atingiu o</i></p>	<p>Sim, deve ser esse o entendimento, que o equilíbrio financeiro se refere ao</p>

<p align="center"><b>Clarificação/Comentário – Atlantic Ferries</b></p>	<p align="center"><b>Comentário - AMT</b></p>
<p><i>equilíbrio financeiro em 2023» (ver n.º 206 do Parecer) deverá ser lida no sentido de que o exercício de 2023 correspondeu a um ano equilibrado, mas que o equilíbrio financeiro da concessão está, na presente data, ainda longe de ser atingido.»</i></p>	<p>exercício de 2023, e não à Concessão na sua globalidade (ver pontos 147, 149 e 161 do presente Parecer).</p> <p>No sentido de clarificar o tema do equilíbrio financeiro, alterou-se o ponto 204 do Parecer, passando o mesmo a ter a seguinte redação, “A Atlantic Ferries atingiu o equilíbrio financeiro nos exercícios de 2022 e 2023, traduzido em valores superiores a 1 do rácio de liquidez geral.»</p>
<p><i>“c)O gráfico reproduzido no n.º 109 [atual 107] ilustra que para se alcançar uma análise abrangente da rentabilidade acionista da Atlantic Ferries não é adequado centrar nos únicos anos em que os resultados foram positivos.”</i></p>	<p>Em relação ao gráfico apresentado no ponto 107 do Parecer, o mesmo representa os resultados líquidos da Atlantic Ferries, desde o início da concessão, e não apenas os anos em que os resultados foram positivos. Por outro lado, e tal como descrito no ponto 107 e 108 do Parecer, a análise não se centra somente nos anos em que os resultados foram positivos, a saber:</p> <p>Ponto 107: “(...) tal como resulta da leitura do gráfico seguinte, o ano de 2016 ficou marcado como o primeiro ano de exploração do serviço de transporte, em que foram registados resultados líquidos positivos, marcando assim um ciclo de exploração com resultados líquidos positivos, apenas interrompidos em 2020, em consequência da pandemia de covid-19, retomando em</p>



<p align="center"><b>Clarificação/Comentário – Atlantic Ferries</b></p>	<p align="center"><b>Comentário - AMT</b></p>
	<p><i>2021 essa mesma tendência de resultados líquidos positivos.”</i></p> <p><i>Ponto 108: “Efetuando uma interpretação desses resultados líquidos pode concluir-se que os mesmos refletem a capacidade que a Atlantic Ferries teve para gerar rendimentos para recuperar todos os gastos e fazer face a parte dos prejuízos de exercícios anteriores (2007 a 2015 e 2020), mas ainda assim, aquém do objetivo de recuperar os resultados líquidos negativos acumulados.”</i></p>
<p><i>“d) Tal como se afirma nos n.ºs. 30 [atual 25] e 110 [atual 108], a Atlantic Ferries apresenta em 2023 resultados transitados negativos. A existência de resultados transitados é a constatação clara de que os acionistas da Atlantic Ferries, que fizeram um relevante investimento nos ativos que integram a concessão (com destaque para a aquisição das quatro embarcações que lhes estão afetas, em regime de locação financeira), não obtiveram até à presente data qualquer remuneração do mesmo.</i></p>	<p>Ao longo do Parecer fica claro que os acionistas ainda não recuperaram os investimentos efetuados, no entanto o cenário previsional indicia que a recuperação do investimento está em bom ritmo, faltando, a 31 de dezembro de 2023, recuperar cerca de 32% do montante investido.</p>
<p><i>e) Neste contexto, a conclusão extraída no n.º 106, segundo a qual &lt;&lt;a remuneração dos capitais próprios (lucro razoável) investidos tendo como</i></p>	<p>A AMT concorda com a observação, tendo em conta que o prazo da concessão ainda não terminou, e que a mesma poderá vir a ser prorrogada por</p>

<b>Clarificação/Comentário – Atlantic Ferries</b>	<b>Comentário - AMT</b>
<p><i>exemplo o valor 11,21% do ano de 2023, poder-se-á considerar uma remuneração adequada», deve ser lida em articulação com o acima recapitulado, visto que os acionistas da Atlantic Ferries não receberam até à presente data qualquer remuneração, e que, como é sabido, a circunstância de em 2023 se verificar um resultado qualificado como "adequado" não é de modo algum suficiente para compensar vários anos de resultados negativos de elevado valor, conforme atestam os resultados transitados negativos (neste sentido, ver o afirmado no n.º 110 do Parecer).</i></p>	<p>períodos de 5 anos até à total recuperação dos investimentos efetuados, incluindo-se nesse montante a adequada remuneração dos capitais investidos.</p>
<p><i>f)A esta luz não se afigura correta a conclusão constante do n.º 205 [atual 203] do Parecer, sobretudo na sua parte final, de que «é possível antever que a empresa venha a apresentar crescimento económico e financeiro, perspetivando-se a sua sustentabilidade financeira no médio longo prazo, e a criação de valor para os acionistas por via das rentabilidades dos capitais investidos».</i></p>	<p>A AMT não concorda com a posição da Atlantic Ferries pois, tendo em conta os resultados líquidos positivos apresentados desde 2016, apenas interrompidos em 2020, em consequência da pandemia de covid-19, e se os pressupostos da concessão não se alterarem, é provável que a tendência seja a continuidade do atingimento de resultados positivos anuais, sendo assim possível perspetivar que a Atlantic Ferries venha a apresentar sustentabilidade financeira no médio longo prazo, e a criação de valor para os acionistas por via das rendibilidades dos capitais investidos.</p>

<p align="center"><b>Clarificação/Comentário – Atlantic Ferries</b></p>	<p align="center"><b>Comentário - AMT</b></p>
<p><i>Sobre o n.º 179 [atual 177] do Parecer: a Atlantic Ferries revê-se na análise que é mencionada no Parecer sobre o quadro legal que precedeu o concurso público e a subsequente celebração do contrato de concessão, bem como sobre o alcance das cláusulas que o regem (ver, em especial, os n.ºs 54 [atual 49] e ss. do Parecer), mas considera dever notar que - sem prejuízo do que decorre da legislação aprovada posteriormente à Lei n.º 55/2015, de 9 de junho, que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (anexo à mesma lei) - o âmbito de aplicação do artigo 9.º desta lei não abrange o contrato de concessão em causa, quer porque o mesmo foi adjudicado na sequência de um procedimento concorrencial, quer porque a concessionária é, e sempre foi, uma empresa de capitais totalmente privados (não sendo um «operador interno»), quer, finalmente, porque a concessão não respeita ao modo de transporte rodoviário.</i></p>	<p>Conforme resulta do artigo 1.º, o RJSPTP é aplicável ao serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, <b>fluvial</b>, ferroviário e outros sistemas guiados, incluindo o regime das obrigações de serviço público e respetiva compensação.</p> <p>Como melhor se refere no próximo ponto, o artigo 7.º da Lei n.º 52/2015, que prevê que os regimes contratuais aplicáveis à exploração do serviço público de transporte de passageiros vigentes à data de entrada em vigor do RJSPTP que resultem de procedimento concorrencial (como foi o caso) mantêm-se em vigor até ao termo da sua duração tem de ser lido em conjugação com o CCP, que prevê um prazo de duração máximo para as concessões de serviços públicos, se outro não estiver previsto em legislação especial.</p> <p>À contratualização de transporte público de passageiros, em todos os modos de transporte, sejam prosseguidos por entidades públicas ou privadas, aplicam-se o RJSPTP e o Regulamento (CE) 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro.</p> <p>A AMT não colocou em causa a base legal ao tempo do lançamento do procedimento, entende sim que a</p>

<b>Clarificação/Comentário – Atlantic Ferries</b>	<b>Comentário - AMT</b>
	<p>concessão deve ser devidamente conformada com atual enquadramento jurídico, designadamente no que se refere à contratualização de serviços públicos com autoridades de transportes, tal como o s restantes serviços existentes no país.</p>
<p><i>A este propósito, sublinha-se que, tal como referido também no Parecer, «[o]s regimes contratuais aplicáveis à exploração do serviço público de transporte de passageiros vigentes à data de entrada em vigor do RJSPTP que resultem de procedimento concorrencial mantêm-se em vigor até ao termo da sua duração» (artigo 7.º da Lei n.º 52/2015), pelo que a aplicação da Parte III do Código dos Contratos Públicos e do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros ao serviço público que é objeto do Contrato de Concessão apenas se perspetiva como correta após a extinção deste mesmo contrato e nos termos nele previstos.</i></p>	<p>De facto, o artigo 7.º da Lei n.º 52/2015 contém essa previsão. No entanto, a Cláusula IV do contrato (Prazo da Concessão) permite a prorrogação “<i>ad aeternum</i>” da concessão, independentemente da amortização dos investimentos, por períodos sucessivos de 5 (cinco) anos, se uma das partes não tiver a iniciativa de a dar por finda. Essa previsão tem necessariamente de ser conjugada com o previsto no artigo 410.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) para a concessão de serviços públicos, que estabelece que “1 - O prazo de vigência do contrato é fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário. 2 - Na falta de estipulação contratual, o prazo a que se refere o número anterior é de 30 anos, nele se incluindo a duração de qualquer prorrogação contratualmente prevista,</p>

<b>Clarificação/Comentário – Atlantic Ferries</b>	<b>Comentário - AMT</b>
	<p>sem prejuízo de lei especial que fixe prazo supletivo diferente, ou prazo máximo.” E, necessariamente também, o artigo 7.º da Lei n.º 52/2015 deverá ser lido em conjugação com esta norma do CCP, sob pena de perpetuidade de determinados contratos.</p>
<p><i>Sobre as recomendações constantes da parte final do Parecer, naturalmente que a Atlantic Ferries apenas se pronuncia sobre as que dizem expressamente respeito à exploração da concessão e ao seu concreto estatuto de concessionária do serviço público de transporte fluvial coletivo de passageiros, veículos ligeiros e de mercadorias entre Setúbal e a Península de Tróia: a Atlantic Ferries continua empenhada em manter e desenvolver a prestação de um serviço de elevada qualidade aos utilizadores, num quadro de sustentabilidade económico-financeira, social e ambiental, e em cumprir o seu dever, cuja fonte não é meramente jurídico-contratual, de colaborar com a Concedente e todas as entidades públicas, designadamente com a AMT e com aquelas cujas atribuições estão relacionadas com a necessidade de circulação satisfeita através do serviço concessionado.</i></p>	<p>A AMT regista o empenho da Atlantic Ferries na prestação do serviço, bem como toda a colaboração demonstrada durante a ação de supervisão que conduziu à elaboração do presente parecer.</p>

## IX – CONFIDENCIALIDADE DE DADOS

221. Como referido, a APSS solicitou a confidencialidade dos valores associados ao contrato estabelecido entre a APSS e a concessionária, alegando tratar-se *“duma questão de confidencialidade comercial que poderá ser utilizada de forma indevida caso a mesma se torne pública.”* A APSS estar-se-á a referir à Cláusula VIII – Contrapartida pela Concessão, que estabelece os valores que a Concessionária paga anualmente à Concedente.
222. Por seu lado, a Atlantic Ferries solicitou que *“sejam considerados como confidenciais apenas os n.ºs 75 a 135 e 149 a 161 do Parecer, respeitantes, respetivamente, às análises económicas e financeira, na medida em que nesses segmentos são revelados aspetos centrais da performance económico-financeira da Atlantic Ferries e de estratégias de gestão por esta prosseguida que constitui segredo comercial.”*
223. Num esforço de identificar e resguardar a informação cujo conhecimento por parte de terceiros possa ser lesivo para as entidades que as facultam, a AMT aprovou o Regulamento (interno) n.º 390/2021, de 1 de abril, publicado em DR, n.º 90, 2ª série, de 10 de maio de 2021 (Regulamento), sobre recolha, identificação e tratamento de informação confidencial, através do qual estabeleceu o procedimento - com eficácia externa - da obrigação que recai sobre as entidades sujeitas à sua jurisdição (cfr. art.º 2.º do Regulamento), quanto à fundamentação de segredo de negócio / informações confidenciais nos documentos fornecidos e formulação do pedido de confidencialidade (cfr. art.º 1.º do Regulamento).
224. Com efeito, é tipificada a “informação confidencial” e “não confidencial” e mapeada a instrução e o procedimento para submissão de pedidos de proteção de confidencialidade (formalidades, formatos de documentação e identificação de dados).
225. Constitui informação não confidencial, designadamente, a informação do domínio público (artigo 8.º, n.º 1 alínea a).
226. Quanto à delimitação do conceito (nacional) de “segredo comercial e industrial” juridicamente relevante deve atender-se ao disposto no n.º 1 do artigo 313.º do Código da Propriedade Industrial (CPI), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 110/2018, de 10 de dezembro. Nos termos deste normativo, entende-se por “segredo comercial (segredos de negócios)” *«(...) as informações que reúnem cumulativamente os seguintes requisitos: a) Sejam secretas, no sentido de não serem geralmente conhecidas ou*

*facilmente acessíveis, na sua globalidade ou na sua configuração e ligação exatas dos seus elementos constitutivos, para pessoas dos círculos que lidam normalmente com o tipo de informações em questão; b) Tenham valor comercial pelo facto de serem secretas; c) Tenham sido objeto de diligências razoáveis, atendendo às circunstâncias, por parte da pessoa que detém legalmente o controlo das informações, no sentido de as manter secretas.»*

227. A norma que protege o segredo tem como finalidade impedir que o exercício do direito de acesso aos documentos administrativos constitua uma maneira de colher, junto da Administração, indicações estratégicas respeitantes a interesses fundamentais relativos a terceiros, distorcendo dessa forma as regras do mercado (Parecer da CADA n.º 284/2008 de 12/11/2008).
228. Sucede que a Cláusula VIII do contrato em questão encontra-se anexa ao requerimento 9-AC/XV/2, de 25/10/2023, sob o assunto “*Requerimento dos Contratos de Concessão entre a Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra (APSS) e a Atlantic Ferries desde 2005*”, publicado no site da Assembleia da República. Trata-se, por conseguinte, na presente data, de informação pública<sup>24</sup>.
229. Quanto às análises económica e financeira (pedido da Atlantic Ferries), nota-se que essa análise foi efetuada pela AMT com base em documentos do domínio público, pelo que não está coberta pelo conceito de “informação confidencial”. Acresce que a Atlantic Ferries não revelou, em momento algum, documentos que contivessem “estratégias de gestão”, nem identificou os aspetos da performance da empresa concretamente mercedores de reserva, limitando-se a uma referência genérica à confidencialidade dos mesmos.
230. Competindo-lhe zelar pelo cumprimento do enquadramento legal aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público e a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos (artigo 5.º, n.º 1

---

24

<https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=bA1QRdDIqN2hqljuBLTxX3VaFFrz1TzIL2%252bRgG8cnJI03Eoggf8zAhgiLPOkVS9v%252bLqqVxz76ln2nbAKTI3AqZgd0%252bSjUv7CGwBND6fb4oMKXwW53g5SVuIbmcX1ytc%252bXasCsD%252bRwdr%252bSDYPr%252bfsY%252bG%252bJKOwLExtr72oQwVwbx1YDnwZfLMFeTurvSP%252bYgD4YHJLbwmRPffl69B6mNESi6nKB81%252b0V3JPvgiHfbMlofHCO%252bIEshh3C%252bVt7HQ224vPBy84DbsM6luZuna97j92%252bfjecKjheCLvs6jd9bLABF83MXgUdPMkBVLODGtjP7Z57QIJ2oBIgF4D%252bPA6k1xNGQxq3j9QrtL4Z5BnYkVMwTS2%252b0H7V9GqUgTHT0S8praju2AQlr09nxAvT4BqApcDcYanZL4aEhcyMKxCKj9m4%252bd&fich=6e259fe2-e284-4d73-90fd-33d3da447a6b.pdf&Inline=true> e <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetallePerguntaRequerimento.aspx?BID=145346>

alínea a) dos Estatutos), admitir a possibilidade de considerar confidencial a análise realizada pelo regulador exclusivamente com base em informação do domínio público, seria coartar a sua independência de atuação e os seus poderes.

231. Não obstante, ponderando o exposto com os objetivos que presidiram à elaboração do presente parecer, que se prendem com a avaliação do contrato de concessão da travessia fluvial do Sado entre Setúbal e a península de Troia, considera-se ser de deferir parcialmente a pretensão dos interessados, expurgando da versão pública do presente Parecer os pontos 87 a 95 e parte final do ponto 96, 99 a 101, 109 a 133, 153 a 159, 162 e 163, todos inclusive, sem prejuízo do envio da versão integral do presente parecer à Provedoria de Justiça e a outros órgãos do Estado, a pedido e quando justificado, designadamente à Assembleia da República e ao Governo.

## X – RECOMENDAÇÕES

232. Realizada a audiência prévia à Atlantic Ferries e à APSS, mantêm-se, sem prejuízo do antedito, as Conclusões e Recomendações efetuadas no presente parecer, constantes do **ponto VII**.

233. Assim, a AMT emite as seguintes Recomendações:

- I. O contrato de concessão celebrado entre a APSS e a Atlantic Ferries, vigente até 2027 - suscetível de prorrogação, nos termos contratuais aplicáveis, por períodos sucessivos de 5 anos, se uma das partes não notificar a outra de que deseja dar por finda a concessão com antecedência mínima de 6 meses em relação ao termo do prazo ou da última prorrogação - deve ser reequacionado, por iniciativa da concedente APSS, à luz do novo enquadramento legal aplicável, a saber, CCP, RJSPTP e Regulamento (CE) n.º 1370/2007, e ainda Decreto-Lei n.º 58/2019.
- II. Apesar de a identificação da necessidade a satisfazer e dos meios necessários para o efeito caberem aos entes públicos no âmbito das atribuições que lhe são conferidas, deverá ser privilegiada uma solução que assegure o respeito pelo princípio da concorrência, que aponta para a preferência dada a procedimentos abertos face a procedimentos fechados, sendo que as exigências e os critérios adotados terão sempre que passar pelos princípios de direito administrativo em geral e da contratação pública, com especial relevância para a concorrência, como elemento nuclear, a igualdade, boa administração e proporcionalidade, e pelos



princípios da jurisdição financeira, designadamente os princípios da prevalência da materialidade e da tutela do interesse financeiro do Estado.

234. Sem prejuízo da decisão que possa ser tomada sobre a sujeição da concessão à concorrência, será de ponderar, para além de outras regras previstas no Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no CCP e no RJSPTP, bem como em orientações emitidas para a contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros, a renegociação dos termos do contrato de concessão sendo acautelado o seguinte:

- III. A revisão da cláusula XIV – Horários, no sentido de dar maior flexibilidade à concessionária no estabelecimento da oferta de horários e frequências das carreiras, em função da procura verificada no ano anterior, com o objetivo de aumentar a taxa de ocupação e por consequência alcançar uma previsível baixa do preço das tarifas;
- IV. A revisão da cláusula XV – Tarifas, no sentido de incluir uma metodologia para fixação das tarifas e estabelecer a informação mínima a disponibilizar no âmbito da justificação das alterações tarifárias;
- V. A revisão da cláusula IV – Prazo da Concessão, adequando a fixação do prazo às regras da contratação pública quanto à necessidade de assegurar a amortização e remuneração, em normais condições de rentabilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário e eliminando a possibilidade de prorrogações sucessivas e automáticas.
- VI. A inclusão de disposição que estabeleça que a fixação dos preços das tarifas deve ser orientada para os custos e nesse sentido os rendimentos efetivos obtidos pela concessionária durante um exercício não podem exceder os custos da sua provisão, acrescidos de um lucro razoável.
- VII. A inclusão de um mecanismo de correção dos preços das tarifas em função de as estimativas dos custos da prestação do serviço acrescidos de um lucro razoável proporcionarem à concessionária uma sobrecompensação ou subcompensação:
- VIII. Como medida imediata com impacto positivo nos utilizadores do serviço de transporte em referência sem comprometer o nível de rendimentos contratualizado com a Atlantic Ferries, será de ponderar a inclusão do serviço de transportes fluviais coletivos de passageiros, entre Setúbal e a península de Troia,

no sistema tarifário Navegante, gerido pela Transportes Metropolitanos de Lisboa. o que envolve o pagamento de indemnizações compensatórias à concessionária, a serem apuradas pela autoridade de transportes competente

- IX. Poderá também ser ponderada a implementação de um subsídio social à mobilidade, a apurar pela autoridade de transportes competente, a atribuir ao utilizador residente ou trabalhador na península de Troia, com o objetivo de compensar o utilizador pelo valor pago pelo título de transporte mensal. Afigura-se que tal subsídio não terá qualquer impacto na concessionária ao nível da perda de rendimento, podendo também ser implementado em conjunto com as recomendações de alteração do contrato de concessão.
- X. Seja como for, considera-se que a gestão do contrato seria mais bem enquadrada com a intervenção de uma ou várias autoridades de transportes (municípios de Setúbal e Grândola e/ou Área Metropolitana de Lisboa e/ou Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral ou Estado, conforme o interesse público decidido por aquelas nos termos do RJSPTP e dos acordos entre autoridades de transportes, tendo em conta as matérias em causa e por assim se verificar nos restantes serviços de transportes de passageiros do país.
- XI. Naturalmente, tal dependerá da ponderação das entidades competentes quanto à forma que entendam mais adequada para disponibilizar serviços públicos de transporte de passageiros, tendo em conta que a definição de interesse público e dos níveis de serviço público em concreto são competências das autoridades de transportes previstas nos diplomas citados.
- XII. Sempre se dirá que estando a ser aplicadas as regras do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do CCP e do RJSPTP a todos os serviços de transporte de passageiros desde 2015 – mesmo aos serviços fluviais que estavam na jurisdição da Docapesca – Portos e Lotas, S.A., mais tarde, desde 2019 – não existe sustentação para manter este serviço fora destas regras.
- XIII. Mais se recomenda que na eventual ponderação da gestão deste serviço e (re)definição dos termos da sua prestação possam ser tomadas em contas as recomendações da AMT constantes do estudo “Obrigações de Serviço Público Verdes” e aquelas que foram emitidas para autoridades de transportes quanto à

contratualização de serviços públicos e quanto a indicadores de desempenho de serviços de transporte público de passageiros.

Lisboa, 05 de dezembro de 2024.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino