

PARECER N.º 80/AMT/2026

[versão não confidencial]

I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

1. O presente parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) é efetuado no âmbito das respetivas atribuições e competências de regulação das atividades comerciais do setor marítimo e portuário, em particular, de analisar, apreciar e aprovar as propostas de regulamentos de tarifas de cada uma das Administrações Portuárias do Continente¹, e tem por objeto o projeto de modificação do Regulamento de Tarifas da APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A., para 2026 (RT 2026).
2. Esta modificação reporta concretamente à tarifa de armazenagem de *carga roll-on roll-off* (ro-ro) no Terminal Ro-Ro do Porto de Setúbal, que se encontra sob gestão direta da APSS, tendo por fundamento os constrangimentos operacionais associados ao aumento dos tempos médios de permanência das viaturas em parque e à necessidade de promover uma utilização mais eficiente da área de armazenagem disponível.
3. Nos termos do projeto de modificação submetido, a revisão proposta traduz-se, designadamente, no alargamento do período gratuito de armazenagem para três dias, na reformulação dos escalões intermédios de permanência e no agravamento progressivo das taxas aplicáveis às estadias mais prolongadas, com o objetivo declarado de incentivar a redução dos tempos de permanência, melhorar a rotação do espaço portuário disponível e preservar a operacionalidade e competitividade do mencionado terminal.

I.2. Instrução do Processo

4. A presente revisão do RT 2026 foi submetida pela APSS, para apreciação e decisão da AMT, através do seu e-mail da Direção de Negócio Portuário e Logístico, de 2026.05.25 (16h54).

¹ Ao abrigo da alínea e) do n.º 4, em conjugação com o n.º 6, ambos do artigo 5.º dos estatutos da AMT, aprovados em anexo ao [Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio](#), na sua redação atual.

5. Em resultado da análise preliminar do processo, a AMT, através do seu e-mail de 2026.06.02 (17h51), solicitou à APSS a apresentação de elementos complementares necessários à adequada instrução do pedido, designadamente:
 - 5.1. Deliberação do Conselho de Administração da APSS n.º 238/2026, de 2026.05.07.
 - 5.2. Memória justificativa das alterações previstas, incluindo, designadamente, potenciais impactos quantificados, nas perspetivas operacional e financeira, quer da APSS, quer dos utilizadores do porto abrangidos por essas alterações;
 - 5.3. Elementos relativos à publicitação no sítio institucional da APSS do projeto de alteração, bem como os contributos recebidos e respetiva análise pela APSS.
6. O envio dos elementos complementares foi concretizado pela APSS, através do seu e-mail de 2026.07.02 (11h33), contendo as solicitadas Deliberação do Conselho de Administração da APSS e memória justificativa, a qual continha igualmente os elementos relativamente à publicitação e contributos recebidos, tendo juntado também o e-mail rececionado da NAVIPOR (2026.05.26).
7. A APSS anexou ainda, nesses elementos complementares, cópia de um Ofício com a referência S/00616, datado de 2026.05.22, relativo à submissão à apreciação da AMT do presente projeto de modificação do RT 2026.

Verificou-se, contudo, que esse ofício não integrou os elementos efetivamente recebidos pela AMT na altura, tendo apenas sido conhecido por esta Autoridade enquanto anexo aos esclarecimentos complementares remetidos em 2026.07.02.

I.3. Contexto

8. O RT 2026 da APSS foi submetido à apreciação da AMT em 2025.08.29, no âmbito do procedimento anual de revisão dos regulamentos de tarifas das Administrações Portuárias do Continente, tendo sido objeto de parecer favorável desta Autoridade, nos termos da alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos seus estatutos, em 2025.11.20².
 - 8.1. Na apreciação então efetuada, relevou-se que a proposta da APSS assentava, em termos gerais, numa atualização da generalidade das tarifas em linha com o

² Ver [Parecer N.º 82/AMT/2025 - Proposta de Revisão do Regulamento de Tarifas Para 2026 da APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A.](#)

Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC) previsto para 2025, sem prejuízo de atualizações específicas em determinadas rubricas, designadamente na Tarifa de Uso do Porto (TUP) Navio e na Tarifa de Pilotagem, justificadas, respetivamente, por custos associados à gestão do parque ferroviário e a investimentos necessários à pilotagem, bem como pelo regime de pré-reforma dos trabalhadores da carreira técnica de pilotagem.

- 8.2.** No mesmo parecer, a AMT teve presente a necessidade de equilíbrio entre a sustentabilidade económico-financeira da APSS, a relação entre as taxas aplicadas e os custos dos serviços subjacentes, a competitividade do porto de Setúbal e a adequada consideração dos contributos apresentados pelos interessados, tendo recomendado, designadamente, a monitorização dos impactos das atualizações tarifárias extraordinárias e a antecipação, em futuras revisões, dos procedimentos de auscultação dos *stakeholders*.
- 9.** A presente modificação do RT 2026 surge, assim, já no decurso da respetiva vigência, atendendo nomeadamente aos primeiros quatro meses do ano, assumindo natureza excecional e incidindo apenas sobre uma matéria específica do Regulamento de Tarifas da APSS, concretamente a armazenagem de carga ro-ro, prevista no n.º 4 do artigo 19.º.
- 10.** De acordo com a fundamentação apresentada pela APSS, o Terminal Ro-Ro do Porto de Setúbal encontra-se sob gestão direta daquela Administração Portuária e opera em regime de governação *Tool Port*, com recurso a empresas de estiva licenciadas.
- Dispõe de uma área aproximada de 9 hectares, 365 metros de cais, uma rampa ro-ro, seis duques d'alba e capacidade de estacionamento para cerca de 4 500 viaturas, permitindo a acostagem simultânea de três navios.
- 11.** Contudo, a APSS assinala que, ao contrário do que sucede noutros portos europeus, designadamente em Espanha, Bélgica ou Alemanha, o Terminal Ro-Ro do Porto de Setúbal não dispõe de áreas logísticas adjacentes de apoio à operação, circunstância que tem vindo a gerar limitações crescentes na movimentação, estacionamento e escoamento de viaturas.
- 11.1.** Segundo a APSS, desde 2021, a elevada taxa de ocupação do terminal, frequentemente próxima do limite da capacidade instalada, tem provocado estrangimentos significativos ao nível do estacionamento, atrasos na descarga

de viaturas e dificuldades na admissão de novas unidades destinadas a escalas subsequentes, com reflexo no aumento dos tempos médios de permanência em parque.

11.2. A APSS refere que as alterações introduzidas em 2024 nas taxas de armazenagem aplicáveis à carga ro-ro procuraram promover uma maior rotação de viaturas e reduzir permanências prolongadas, tendo produzido resultados positivos, traduzidos numa redução da estadia média de nove dias, em 2023, para oito dias, em 2024.

11.3. Não obstante, a informação agora apresentada pela APSS evidencia novo agravamento dos tempos médios de permanência, com uma média de 10,6 dias em 2026, até abril, face a 8,0 dias em 2025, bem como uma maior incidência das permanências intermédias e prolongadas, em especial a partir do 11.º dia.

12. Neste contexto, a APSS considera que a estrutura tarifária em vigor não reflete de forma adequada o custo económico e operacional associado à ocupação prolongada do espaço portuário, nem cria incentivos suficientes à redução dos tempos de permanência, justificando a necessidade de ajustamento do tarifário aplicável à armazenagem de carga ro-ro.

13. A modificação proposta visa, em síntese, alargar o período gratuito de armazenagem para três dias, introduzir maior progressividade nos escalões intermédios e agravar de forma mais expressiva as permanências mais prolongadas, com o objetivo de incentivar a retirada mais célere das viaturas, melhorar a rotatividade da área de armazenamento, otimizar a utilização do domínio público portuário e preservar a competitividade do Terminal Ro-Ro do Porto de Setúbal.

Concretamente é proposta uma reformulação dos escalões de taxas de armazenagem de carga ro-ro, nos seguintes termos:

13.1. Alargamento do período gratuito, correspondendo ao 1.º escalão, de um para três dias;

13.2. 2.º escalão: do 4.º ao 5.º dia (inicialmente ia do 2.º ao 5.º dia), mantendo-se o valor atualmente aplicável ao anterior 2.º escalão;

13.3. 3.º escalão: do 6.º ao 8.º dia (inicialmente ia do 6.º ao 10.º dia), mantendo-se o valor atualmente aplicável ao anterior 3.º escalão;

- 13.4.** 4.º escalão: do 9.º ao 10.º dia (inicialmente ia do 11.º ao 20.º dia), mantendo-se os valores atualmente em vigor;
- 13.5.** 5.º escalão: do 11.º ao 20.º dia (inicialmente ia do 21.º ao 30.º dia), com atualização do valor para € 4,80 e € 6,00, consoante se trate, respetivamente, de carga ou descarga/*transshipment*. Os valores anteriores deste escalão eram de € 4,1779 e € 5,2224.
- 13.6.** 6.º escalão: do 21.º ao 30.º dia (inicialmente era a partir do 31.º dia), com atualização do valor para € 8,34 e € 10,45, consoante se trate, respetivamente, de carga ou descarga/*transshipment*.
- 13.7.** Um novo último escalão, sem alterações face ao tarifário correspondente ao último escalão anterior, a começar no 31.º dia (à semelhança de anteriormente).
- 14.** Em sede de participação de interessados, foi recebido um contributo do operador portuário NAVIPOR, no qual foram manifestadas preocupações quanto ao aumento tarifário proposto, em especial no escalão intermédio, bem como quanto ao impacto de eventuais ineficiências associadas ao Sistema Integrado de Meios de Transporte e da Mercadorias (SiMTeM), da Autoridade Tributária e Aduaneira, nos tempos de permanência em parque. Contudo, na apreciação desse contributo, a APSS reiterou que os constrangimentos operacionais se verificam desde 2021 e que, de acordo com a análise efetuada aos primeiros quatro meses de 2026, o aumento dos tempos médios de permanência não estará relacionado com o sistema da Autoridade Tributária e Aduaneira, mas com a insuficiente capacidade operacional disponível e com padrões de permanência que comprometem a rotatividade do parque.
- 15.** A APSS sublinha ainda que a revisão proposta não tem como objetivo o aumento da receita, mas antes a correção de comportamentos logísticos que afetam a eficiência do terminal, esperando que a alteração contribua para a redução dos tempos de permanência, a otimização do espaço disponível e a melhoria da operacionalidade e qualidade do serviço prestado aos utilizadores do porto.

II. PARECER DA AMT

II.1. Considerações Gerais

16. O presente parecer é emitido pela AMT no exercício das suas atribuições de regulador económico independente com jurisdição no ecossistema da mobilidade e dos transportes, nos termos dos seus estatutos e da lei-quadro das entidades reguladoras³, tendo em vista a promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente⁴, enquanto direito de cidadania e componente essencial de uma cultura geradora de um quadro regulatório com regras claras, coerentes e estáveis que incentivem o investimento sustentado, produtivo e estruturante, tanto público como privado, e referencial de atuação regulatória aplicável também à mobilidade de bens, à logística, à utilização eficiente das infraestruturas portuárias e à competitividade do sistema portuário nacional.
17. Insere-se no âmbito da regulação das atividades dos portos comerciais e dos transportes marítimos e por vias navegáveis interiores, especificamente na atribuição da AMT prevista na alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos estatutos desta autoridade, sendo, neste caso concreto, de analisar, apreciar e aprovar a modificação excecional do RT 2026 da APSS, limitada à tarifa de armazenagem de carga ro-ro no Terminal Ro-Ro do Porto de Setúbal.
18. Assim, a apreciação, que será desenvolvida nas secções seguintes, incidirá sobre a conformidade com os instrumentos de direito nacional e da União Europeia (UE) aplicáveis, bem como sobre a análise das dimensões da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente, tendo igualmente presente a ponderação das racionalidades dos investidores, dos profissionais, utilizadores e consumidores, e dos contribuintes, bem

³ [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#), na sua redação atual.

⁴ As dimensões do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente, envolvem:

- Inclusividade – Garantia de acesso à mobilidade para todos, incluindo também a mobilidade de bens, em condições equitativas, justas e de segurança, assegurando a coesão territorial e social, a acessibilidade universal, a integração tarifária e bilhética, e a proteção dos direitos dos passageiros e utilizadores de serviços e infraestruturas de mobilidade e transportes, físicas e digitais;
- Eficiência – Promoção da competitividade, da produtividade e do combate ao desperdício de recursos, assegurando a racionalidade económica e a otimização dos investimentos públicos e privados;
- Sustentabilidade – Ponderação integrada das exigências ambientais, económicas, financeiras e sociais, promovendo a competitividade, a descarbonização, a utilização eficiente de energia, a economia circular, a resiliência face às alterações climáticas e a concorrência equitativa entre agentes económicos;
- Inteligência – Incentivo à digitalização, à inovação tecnológica, à interoperabilidade, à automação, à implementação de sistemas de transporte inteligentes e plenamente interoperáveis, de plataformas de mobilidade como um Serviço (*MaaS*) e de integração multimodal e logística (balcão único), bem como à utilização de ferramentas de inteligência artificial, em conformidade com os princípios da utilização ética e responsável.

como a supressão de falhas de mercado e a redução ou eliminação de falhas do Estado, conforme prática regulatória adotada pela AMT⁵.

19. Neste enquadramento, importa aferir se a modificação proposta pela APSS se mostra suficientemente fundamentada, adequada à resolução dos constrangimentos operacionais identificados no Terminal Ro-Ro do Porto de Setúbal, proporcional aos objetivos prosseguidos e compatível com a utilização eficiente do domínio público portuário, a qualidade do serviço prestado aos utilizadores e a competitividade do porto.

II.2. Delimitação Precisa do Objeto do Parecer

20. Decorre do anteriormente exposto que o presente parecer tem por objeto exclusivamente a apreciação do projeto de modificação do RT 2026 da APSS relativo à tarifa de armazenagem de carga ro-ro no Terminal Ro-Ro do Porto de Setúbal, prevista no n.º 4 do artigo 19.º daquele Regulamento.
21. A apreciação da AMT incide sobre a conformidade jurídica, regulatória, procedimental e material da alteração proposta, tendo por base os elementos constantes do processo instrutório, incluindo os esclarecimentos complementares prestados pela APSS, o contributo apresentado em sede de participação de interessados e a respetiva apreciação por aquela Administração Portuária.

II.3. Análise de Compliance

22. A análise de *compliance* visa aferir a conformidade do projeto de modificação do RT 2026 da APSS com o quadro jurídico e regulatório aplicável, compreendendo, designadamente, o direito da UE relativo ao regime da prestação de serviços portuários e à transparência

⁵ A este propósito, consultar o artigo "[Regulação Económica Independente no Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes](#)", de João Carvalho e Eduardo Lopes Rodrigues, na Revista Concorrência & Regulação - Autoridade da Concorrência, designadamente: *"Esta metodologia inicia-se por um exercício prévio (a) de compliance que deve ser o mais diversificado e exaustivo possível, em todas as vertentes determinantes da função competitividade para o Ecossistema M & T, e, (b) de atualização permanente do conhecimento mais compreensivo desta realidade, a que se segue a aplicação dos seguintes três pilares estratégicos fundamentais:*

A. Suprir falhas de mercado;

B. Sem gerar falhas de Estado, incluindo as de regulamentação. Muitas delas geram "distorções à concorrência", expressamente interditas pelo artigo 4.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);

C. Promover a confluência dos equilíbrios dinâmico e resiliente, de três racionalidades:

✓ A dos Investidores

✓ A dos Profissionais/Consumidores/Utilizadores e/ou Cidadãos

✓ A dos Contribuintes.

Estas racionalidades são não aditivas, embora as suas dinâmicas se possam reforçar mutuamente, devendo a sua avaliação ser efetuada de forma integrada numa Visão Holística das mesmas."

financeira dos portos⁶ (Regulamento (UE) dos Serviços Portuários), o regime nacional de execução desse enquadramento⁷, o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente⁸ e as “*Linhas de Orientação para a implementação da alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, aprovados pelo Decreto Lei n.º 78/2014, de 14 de maio*”⁹.

23. Atendendo a que está em causa uma modificação excecional de um regulamento de tarifas já aprovado para 2026, importa apreciar se a alteração proposta dispõe de habilitação legal e estatutária adequada, se foi precedida de adequada fundamentação e participação dos interessados, se se mostra suportada em elementos instrutórios suficientes e se respeita os princípios da transparência, objetividade, proporcionalidade, não discriminação, equivalência entre taxa e serviço ou prestação subjacente, utilização eficiente do domínio público portuário e promoção da concorrência.

II.3.1. Normativo da União Europeia Aplicável aos Serviços Portuários

24. No plano da UE, releva especialmente o Regulamento (UE) dos Serviços Portuários, que assenta na necessidade de promover um quadro transparente, equitativo e não discriminatório aplicável aos serviços portuários e às taxas portuárias, reconhecendo simultaneamente a autonomia das entidades gestoras dos portos na definição da sua estratégia comercial e dos respetivos planos de investimento, desde que respeitados os princípios da concorrência, da transparência, da objetividade e da proporcionalidade.
25. Em matéria tarifária, o referido enquadramento europeu impõe que as taxas aplicáveis aos serviços portuários e à utilização da infraestrutura portuária sejam definidas com base em critérios transparentes, objetivos, proporcionais e não discriminatórios, devendo a respetiva estrutura e nível contribuir para uma utilização eficiente das infraestruturas e para a sustentabilidade económica dos portos.
26. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro, assegura a execução, na ordem jurídica interna, do referido regulamento da UE, atribuindo à AMT competências de fiscalização e de autoridade relevante para efeitos daquele regulamento.

⁶ [Regulamento \(UE\) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017.](#)

⁷ [Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro.](#)

⁸ Aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro.](#)

⁹ [Deliberação n.º 1025/2018](#), publicada em Diário da República, 2.ª série, n.º 183, de 21 de setembro.

- 26.1.** Em particular, prevê que as taxas de serviços portuários não sujeitos a concorrência efetiva devem obedecer aos princípios da transparência, objetividade, não discriminação e proporcionalidade, e que compete à AMT analisar, apreciar e aprovar anualmente as propostas de regulamentos de tarifas das Administrações Portuárias, emitir instruções vinculativas no âmbito da simplificação, transparência e harmonização dos tarifários praticados, promover e defender a concorrência e determinar a correção de irregularidades na atividade tarifária.
- 26.2.** Este diploma estabelece ainda que a estrutura e o nível das taxas de utilização da infraestrutura portuária devem ser determinados em função da estratégia comercial e dos planos de investimento do porto, respeitando as regras da concorrência e os requisitos gerais definidos no quadro da política portuária, podendo variar com vista, designadamente, a promover uma utilização mais eficiente da infraestrutura portuária, desde que com base em critérios transparentes, objetivos e não discriminatórios.
- 27.** No caso concreto, a modificação proposta pela APSS apresenta-se formalmente ancorada em critérios gerais e objetivos, aplicáveis em função do tempo de permanência das viaturas em parque e do tipo de operação, visando promover uma utilização mais eficiente da área de armazenagem do Terminal Ro-Ro do Porto de Setúbal, matéria que se mostra, em abstrato, compatível com os princípios decorrentes do referido Regulamento (UE) dos Serviços Portuários e do Decreto-Lei n.º 9/2022.

II.3.2. Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente

- 28.** No plano nacional, o Regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente assenta numa lógica de transparência, objetividade e correspondência entre cada tarifa ou taxa e o fornecimento, serviço ou utilização subjacente, procurando contribuir para o desenvolvimento dos portos, para a melhoria do desempenho das infraestruturas e equipamentos portuários, para a contenção de custos, para a produtividade e para a competitividade dos serviços portuários.

Nos termos deste regulamento, compete às Administrações Portuárias elaborar e aplicar os respetivos regulamentos de tarifas, bem como propor a fixação e atualização das taxas devidas pela prestação de serviços, fornecimento de bens e utilização do domínio público

portuário, no quadro das competências atualmente atribuídas à AMT para análise, apreciação e aprovação das propostas tarifárias das Administrações Portuárias do Continente.

- 29.** Por sua vez, a Deliberação n.º 1025/2018 da AMT densifica o procedimento aplicável à apresentação e apreciação das propostas de revisão dos regulamentos de tarifas das Administrações Portuárias, exigindo que as propostas sejam acompanhadas de memória justificativa, fundamentação da política tarifária prosseguida, explicitação dos princípios económicos relevantes, descrição das ações e ganhos de eficiência, identificação dos impactos esperados e elementos que permitam apreciar a relação entre as taxas propostas, os custos subjacentes e os objetivos de competitividade, transparência e equivalência tarifária.

Embora apenas esteja em causa uma modificação excecional e circunscrita ao n.º 4 do artigo 19.º do RT 2026 da APSS, e não uma revisão anual integral do regulamento de tarifas, os princípios constantes da Deliberação n.º 1025/2018 mantêm plena relevância, enquanto referencial metodológico de apreciação regulatória, em especial quanto à necessidade de fundamentação, rastreabilidade, proporcionalidade e explicitação do racional económico e operacional subjacente à alteração proposta.

- 30.** A documentação complementar remetida pela APSS, designadamente a memória justificativa, a deliberação do respetivo Conselho de Administração, os elementos relativos à participação de interessados e a apreciação do contributo recebido, permite identificar o racional da proposta, os constrangimentos operacionais que a justificam, os escalões tarifários objeto de alteração e o objetivo prosseguido de promover a rotação da área de armazenagem e a utilização eficiente do espaço portuário.
- 31.** Nestes termos, considera-se que, numa perspetiva de *compliance* com o regime jurídico nacional aplicável ao sistema tarifário dos portos comerciais do continente, a proposta se encontra suficientemente enquadrada, sem prejuízo da apreciação material da adequação e proporcionalidade da alteração no âmbito da avaliação regulatória subsequente.

II.3.3. Procedimento e Projeto de Modificação do RT 2026 da APSS

- 32.** A modificação de um regulamento de tarifas portuárias deve observar os princípios gerais aplicáveis à atividade administrativa e à elaboração de regulamentos administrativos, designadamente os princípios da legalidade, prossecução do interesse público, boa

administração, transparência, participação dos interessados, proporcionalidade, imparcialidade e fundamentação.

33. O projeto de modificação do RT 2026 da APSS incide exclusivamente sobre o n.º 4 do artigo 19.º, relativo à tarifa de armazenagem de carga ro-ro nos terraços e terminais, por veículo ligeiro e por dia indivisível.

33.1. A alteração proposta apresenta uma estrutura geral e abstrata, aplicável em função de critérios objetivos relacionados com o período de permanência das viaturas em parque e com a natureza da operação — carga ou descarga/*transshipment* —, não resultando do processo qualquer diferenciação subjetiva entre operadores ou utilizadores.

33.2. A proposta mantém a gratuidade inicial, alargando-a de um para três dias, preserva os valores aplicáveis a determinados escalões reorganizados e concentra os agravamentos tarifários nas permanências mais prolongadas, em coerência com o objetivo declarado de reduzir tempos de estadia, promover a rotação do parque e desincentivar utilizações prolongadas do espaço portuário.

34. Do ponto de vista jurídico-regulatório, a estrutura proposta revela-se compatível com os princípios da transparência, objetividade, proporcionalidade e não discriminação, uma vez que assenta em escalões temporais expressos, valores previamente determinados e critérios de aplicação diretamente relacionados com a intensidade e duração da utilização da área de armazenagem.

35. Em face do exposto, a AMT considera que o projeto de modificação do RT 2026 da APSS não evidencia desconformidade com o quadro jurídico e regulatório aplicável, encontrando-se suficientemente instruído e formalmente apto a ser objeto de apreciação material, a desenvolver na secção seguinte, na perspetiva do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente.

II.4. Avaliação na Perspetiva do Interesse Público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente, Sustentável e Inteligente

36. Demonstrada, nas secções anteriores, a conformidade geral da proposta com o enquadramento jurídico e regulatório aplicável, importa proceder à respetiva apreciação material na perspetiva do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável

e inteligente, enquanto referencial de atuação da AMT na prossecução das suas atribuições e competências de regulação do ecossistema da mobilidade e dos transportes.

- 37.** No caso concreto, estando em causa uma alteração tarifária aplicável à armazenagem de carga ro-ro em terminal portuário, a análise das dimensões da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente deve ser efetuada tendo presente a mobilidade de bens, a eficiência da cadeia logística, a utilização racional do domínio público portuário, a qualidade do serviço prestado aos utilizadores e a competitividade do porto de Setúbal no contexto do sistema portuário nacional.
- 38.** A apreciação da AMT incidirá, assim, sobre a adequação da modificação proposta aos constrangimentos operacionais identificados pela APSS, sobre a proporcionalidade da estrutura tarifária apresentada, sobre os efeitos esperados na rotação da área de armazenagem e na qualidade da operação portuária, bem como sobre a compatibilidade da solução com os objetivos de transparência, não discriminação, eficiência económica e sustentabilidade da atividade portuária.

II.4.1. Mobilidade Inclusiva

- 39.** A dimensão da mobilidade inclusiva, quando aplicada ao setor marítimo-portuário e à mobilidade de bens, traduz-se, designadamente, na garantia de acesso equitativo, transparente e não discriminatório às infraestruturas e serviços portuários, assegurando que os utilizadores dispõem de condições adequadas para a realização das respetivas operações logísticas.
- 40.** No presente caso, os constrangimentos identificados pela APSS no Terminal Ro-Ro do Porto de Setúbal, associados à elevada ocupação do parque e ao aumento dos tempos médios de permanência das viaturas, são suscetíveis de afetar não apenas a eficiência operacional do terminal, mas também a capacidade de acesso de diferentes utilizadores ao espaço portuário disponível.
- 40.1.** Com efeito, a permanência prolongada de viaturas em parque, quando não acompanhada de adequada rotação do espaço, pode limitar a disponibilidade operacional do terminal para novas cargas, novas descargas e escalas subsequentes, afetando potencialmente a igualdade prática de acesso à infraestrutura e a qualidade do serviço prestado aos diferentes intervenientes da cadeia logística.

- 40.2.** A proposta apresentada pela APSS procura responder a este constrangimento, através de uma estrutura tarifária de aplicação geral, assente em escalões temporais objetivos e previamente conhecidos, aplicáveis em função do período de permanência das viaturas e da natureza da operação, sem diferenciação subjetiva entre operadores ou utilizadores.
- 40.3.** Releva ainda que a alteração proposta alarga o período gratuito de armazenagem para três dias, criando uma margem inicial de flexibilidade operacional para os utilizadores, ao mesmo tempo que agrava progressivamente as permanências mais prolongadas, procurando evitar que a ocupação continuada do espaço por alguns utilizadores prejudique a disponibilidade do terminal para os restantes.
- 41.** Nestes termos, considera a AMT que a proposta se revela compatível com a dimensão da mobilidade inclusiva, na medida em que promove uma utilização mais equitativa e transparente da área de armazenagem disponível, contribuindo para preservar o acesso dos diferentes utilizadores ao Terminal Ro-Ro do Porto de Setúbal em condições objetivas e não discriminatórias.

II.4.2. Mobilidade Eficiente

- 42.** A dimensão da mobilidade eficiente assume particular relevância no presente processo, uma vez que a alteração tarifária proposta tem como objetivo declarado melhorar a rotação da área de armazenagem, reduzir os tempos médios de permanência das viaturas e promover uma utilização mais racional do domínio público portuário afeto ao Terminal Ro-Ro do Porto de Setúbal.

- 42.1.** Da fundamentação apresentada pela APSS, resulta que o terminal dispõe de capacidade física limitada e não beneficia de áreas logísticas adjacentes de apoio à operação, circunstância que acentua a necessidade de assegurar uma gestão eficiente do espaço disponível, em especial num contexto de elevada taxa de ocupação e de aumento das permanências intermédias e prolongadas.
- 42.2.** A informação remetida evidencia que, após a redução da estadia média de nove dias, em 2023, para oito dias, em 2024, se verificou novo agravamento em 2026, com uma média de permanência de 10,6 dias até abril, bem como maior incidência de permanências a partir do 11.º dia, o que permite identificar um problema operacional concreto e atual, suscetível de comprometer a eficiência do terminal.

42.3. A estrutura tarifária proposta apresenta uma lógica de incentivo económico orientada à correção desse comportamento operacional, sem assumir a forma de aumento transversal ou indiferenciado das taxas.

Pelo contrário, alarga o período gratuito, mantém determinados valores em escalões reorganizados e concentra os agravamentos nas estadias mais prolongadas, em coerência com o objetivo de desincentivar a ocupação excessiva do espaço portuário.

43. Nesta perspetiva, a alteração proposta revela-se adequada ao objetivo prosseguido, na medida em que associa o agravamento tarifário à duração da utilização da área de armazenagem, procurando aproximar o sinal económico transmitido aos utilizadores do custo de oportunidade associado à permanência prolongada das viaturas em parque.

44. O contributo apresentado pela NAVIPOR, designadamente quanto ao impacto potencial de ineficiências associadas ao SiMTeM, merece ponderação, mas não afasta, face aos elementos disponíveis, a pertinência da medida proposta.

A APSS apreciou expressamente esse contributo e sustentou que o agravamento verificado nos primeiros quatro meses de 2026 não estará relacionado com aquele sistema, mas com padrões de permanência e insuficiente capacidade operacional disponível.

45. Em face do exposto, considera a AMT que a proposta se revela compatível com a dimensão da mobilidade eficiente, por constituir uma resposta materialmente adequada aos constrangimentos operacionais identificados, incentivando uma utilização mais produtiva, rotativa e racional da área de armazenagem do Terminal Ro-Ro do Porto de Setúbal.

II.4.3. Mobilidade Sustentável

46. A dimensão da mobilidade sustentável compreende, no contexto portuário, a ponderação integrada das exigências económicas, financeiras, operacionais, ambientais e sociais inerentes à exploração das infraestruturas portuárias, promovendo a utilização eficiente dos recursos disponíveis, a competitividade dos portos e a sustentabilidade da atividade logística.

47. No presente caso, a proposta da APSS visa otimizar a utilização de uma infraestrutura existente e fisicamente limitada, procurando reduzir situações de congestionamento, melhorar a rotação do parque e evitar que a permanência prolongada de viaturas comprometa a capacidade operacional do terminal.

47.1. Esta abordagem revela-se compatível com uma lógica de sustentabilidade económica e operacional, na medida em que procura maximizar a eficiência de utilização do espaço portuário disponível, reduzir desperdícios operacionais e preservar a capacidade do porto de Setúbal para continuar a responder ao tráfego ro-ro em condições competitivas.

47.2. A alteração proposta pode igualmente contribuir para a sustentabilidade da cadeia logística associada ao tráfego automóvel, ao incentivar processos de recolha e expedição mais céleres e ao reduzir o risco de bloqueios operacionais que afetem escalas subsequentes, operadores, importadores, exportadores e demais utilizadores do terminal.

48. Sem prejuízo do referido, a sustentabilidade da medida beneficiará da sua monitorização efetiva, designadamente quanto à evolução dos tempos médios de permanência, à rotação da área de armazenagem, ao impacto nos utilizadores e à eventual existência de fatores externos que possam afetar os tempos de permanência em parque.

49. Nestes termos, considera a AMT que a proposta se mostra compatível com a dimensão da mobilidade sustentável, por promover uma utilização mais eficiente e equilibrada de uma infraestrutura portuária escassa, sem evidenciar, face aos elementos disponíveis, impactos desproporcionados sobre a competitividade do terminal ou sobre os utilizadores.

II.4.4. Mobilidade Inteligente

50. A dimensão da mobilidade inteligente visa promover a digitalização, a inovação, a interoperabilidade, a utilização de dados operacionais e a adoção de soluções que permitam melhorar a gestão, a previsibilidade e a eficiência dos sistemas de mobilidade e transporte, incluindo no domínio marítimo-portuário e logístico.

51. A modificação tarifária em apreciação não tem por objeto direto a introdução de novas soluções digitais ou tecnológicas no Terminal Ro-Ro do Porto de Setúbal, incidindo antes sobre a estrutura de taxas aplicável à armazenagem de carga ro-ro.

- 51.1.** Ainda assim, a fundamentação apresentada pela APSS assenta em informação operacional relativa à evolução dos tempos médios de permanência e à distribuição das estadias por escalões, evidenciando uma utilização de dados de exploração para suportar a decisão tarifária e orientar a gestão do espaço portuário.
- 51.2.** Acresce que o contributo da NAVIPOR, ao referir eventuais impactos associados ao SiMTeM, evidencia a relevância dos sistemas digitais e procedimentais de suporte à operação portuária e aduaneira na gestão dos tempos de permanência em parque, ainda que, no presente processo, a APSS tenha sustentado que o agravamento verificado não estará relacionado com aquele sistema.
- 52.** Nesta medida, embora a proposta não produza impactos tecnológicos diretos, a sua execução beneficiará de monitorização operacional adequada, permitindo distinguir, sempre que relevante, entre permanências imputáveis a opções logísticas dos utilizadores e permanências eventualmente condicionadas por fatores externos de natureza procedimental, administrativa ou tecnológica.
- 53.** Assim, considera a AMT que a proposta é compatível com a dimensão da mobilidade inteligente, na medida em que não compromete os objetivos de digitalização, interoperabilidade e gestão baseada em dados, podendo antes beneficiar de um acompanhamento sistemático dos indicadores operacionais.

III. RECOMENDAÇÕES

- 54.** Da apreciação efetuada ao projeto de modificação do RT 2026 da APSS, identifica-se um conjunto de aspetos suscetíveis de acompanhamento por aquela Administração Portuária, com vista a assegurar que a alteração tarifária proposta produz os efeitos operacionais pretendidos e mantém adequada proporcionalidade face aos objetivos prosseguidos.
- 55.** Neste contexto, a AMT recomenda à APSS que:
- 55.1.** Proceda à monitorização da aplicação da modificação tarifária agora proposta, designadamente quanto à evolução dos tempos médios de permanência das viaturas em parque, à distribuição das estadias pelos diferentes escalões tarifários

e à rotação efetiva da área de armazenagem do Terminal Ro-Ro do Porto de Setúbal.

- 55.2.** Avalie os impactos da alteração na capacidade operacional do terminal, na fluidez das operações de carga, descarga e *transshipment*, na admissão de novas unidades destinadas a escalas subsequentes e na qualidade do serviço prestado aos utilizadores do porto.
- 55.3.** Acompanhe os efeitos da alteração sobre os operadores e utilizadores abrangidos, bem como sobre a competitividade do tráfego ro-ro no porto de Setúbal, ponderando eventuais ajustamentos futuros caso se verifiquem impactos desproporcionados ou desvios relevantes face aos objetivos que fundamentaram a presente revisão.
- 55.4.** Procure, sempre que possível, distinguir, na análise dos tempos de permanência em parque, entre situações imputáveis a opções logísticas dos utilizadores e situações condicionadas por fatores externos de natureza operacional, procedimental, administrativa ou tecnológica, incluindo eventuais constrangimentos associados a sistemas de suporte à operação portuária e aduaneira.
- 55.5.** Reflita os resultados dessa monitorização em próximas propostas anuais de Regulamento de Tarifas da APSS, acompanhando-as, quando aplicável, de informação quantificada sobre os efeitos da medida na redução dos tempos de permanência, na rotação da área de armazenagem e na eficiência operacional do Terminal Ro-Ro do Porto de Setúbal.

IV. CONCLUSÕES

- 56.** Em síntese, a APSS submeteu à apreciação da AMT o projeto de modificação do RT 2026, incidindo exclusivamente sobre a tarifa de armazenagem de carga ro-ro no Terminal Ro-Ro do Porto de Setúbal, prevista no n.º 4 do artigo 19.º daquele Regulamento.
- 57.** A alteração proposta visa responder aos constrangimentos operacionais identificados pela APSS, associados à elevada ocupação da área de armazenagem, ao aumento dos

tempos médios de permanência das viaturas em parque e à necessidade de promover maior rotação e utilização eficiente do espaço portuário disponível.

- 58.** A apreciação desenvolvida permitiu concluir que o processo se encontra suficientemente instruído, tendo a APSS remetido a deliberação do respetivo Conselho de Administração, memória justificativa, elementos relativos à publicitação e participação de interessados, contributo recebido da NAVIPOR e respetiva apreciação.
- 59.** Do ponto de vista jurídico-regulatório, a modificação proposta não evidencia desconformidade com o quadro aplicável, designadamente com os princípios da transparência, objetividade, proporcionalidade, não discriminação, equivalência entre taxa e prestação subjacente, utilização eficiente do domínio público portuário e promoção da concorrência.
- 59.1.** A estrutura tarifária proposta apresenta critérios gerais e objetivos, assentes no tempo de permanência das viaturas em parque e na natureza da operação, alargando o período gratuito de armazenagem para três dias, reorganizando os escalões intermédios e concentrando os agravamentos tarifários nas permanências mais prolongadas.
- 59.2.** A participação apresentada pela NAVIPOR foi considerada e apreciada pela APSS, não se identificando, face aos elementos disponíveis, razões que afastem a pertinência da alteração proposta, sem prejuízo da necessidade de acompanhamento futuro dos respetivos efeitos operacionais e concorrenciais.
- 60.** Na perspetiva do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente, a proposta revela-se compatível com a promoção de um acesso mais equitativo e transparente à infraestrutura, com a eficiência da operação portuária, com a utilização sustentável de uma infraestrutura escassa e com a gestão baseada em indicadores operacionais.
- 61.** Não obstante, a AMT considera recomendável que a APSS monitorize os efeitos da alteração, designadamente quanto à evolução dos tempos médios de permanência, rotação do parque, impacto nos utilizadores, competitividade do tráfego ro-ro e eventual influência de fatores externos de natureza operacional, procedimental, administrativa ou tecnológica.

- 62.** Em face de tudo o que antecede, e nos termos da alínea e) do n.º 4 do artigo 5.º dos estatutos desta Autoridade, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual, a AMT emite parecer favorável ao projeto de modificação do Regulamento de Tarifas da APSS para 2026, sem prejuízo da ponderação das recomendações formuladas no capítulo anterior.

Lisboa, 23 de julho de 2026

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino