

# Recomendação de boas práticas no âmbito das concessões de exploração publicitária de mobiliário urbano

---



Junho 2020

## Recomendação de Boas Práticas

### Concessões de Exploração de Publicidade de Mobiliário Urbano

A AdC identificou um conjunto de aspetos na atribuição de concessões para a exploração publicitária de mobiliário urbano que poderão dificultar a participação de operadores de menor dimensão e de novos operadores nos concursos de atribuição das concessões.

O desenho dos procedimentos pode contribuir para o aumento do já elevado grau de concentração na oferta de espaços para colocação de publicidade em mobiliário urbano. Tal pode refletir-se negativamente nas condições de concorrência pelo mercado (na atribuição das concessões) e nas condições de concorrência ao longo da cadeia de valor, nomeadamente diminuindo o poder negocial das agências de meios e traduzindo-se em preços mais elevados para os anunciantes.

Destacam-se, em particular, a longa duração dos contratos, a definição demasiado abrangente do contrato, a possibilidade dos vários lotes serem adjudicados a um único participante e a agregação das atividades de instalação, manutenção e exploração publicitária de mobiliário urbano no mesmo contrato de concessão em exclusivo.

Em resultado, a AdC emite um conjunto de boas práticas no desenho de procedimentos para a atribuição destas concessões, no sentido de promover as condições de concorrência no setor:

**Recomendação 1:** Deverá disponibilizar-se aos participantes toda a informação necessária à elaboração de propostas com estimativas de custos e valor mais precisas, reduzindo a assimetria informativa entre o(s) incumbente(s) e restantes participantes.

**Recomendação 2:** No procedimento concursal será pertinente considerar da adequabilidade de uma eventual divisão em lotes, caso tal se revele necessário para promover a participação de mais operadores no procedimento. Na análise da divisão em lotes, será relevante:

- a. Privilegiar a separação dos contratos de exploração publicitária em diferentes tipos de mobiliário urbano e, em particular, os produtos do formato de 2m<sup>2</sup>. Tal poderá ser particularmente relevante no caso dos municípios com maior poder de compra e nas vias de maior circulação;
- b. Assegurar que o número expectável de participantes será superior ao número de lotes, bem como considerar a pertinência de dividir os lotes de forma assimétrica face ao portfólio típico dos operadores, mitigando os riscos de conluio no procedimento; e
- c. Considerar a pertinência de introduzir limites à adjudicação de todos os lotes no caso em que seja benéfico prevenir a adjudicação a uma única empresa.

**Recomendação 3:** Considerar a adequabilidade de separar os contratos de instalação e manutenção do mobiliário urbano dos contratos de exploração publicitária nesse mesmo mobiliário urbano, no sentido de diminuir a duração dos contratos de exploração publicitária, potenciando a entrada de operadores capazes de reforçar a concorrência pelo mercado.

**Recomendação 4:** A duração dos contratos de concessão não deverá exceder o número mínimo de anos necessário para que o concessionário possa razoavelmente recuperar o investimento efetuado, para a exploração das obras ou dos serviços, e obter uma remuneração do capital investido em condições de exploração normais.

**Recomendação 5:** Ponderar a introdução de um critério de adjudicação que tenha em consideração condições mais favoráveis para os anunciantes, e não somente a maximização da renda a pagar ao município.

**Recomendação 6:** Após submissão de propostas, conferir os indícios de conluio na contratação pública no [Guia de Boas Práticas no Combate ao Conluio na Contratação Pública](#) da AdC, e no caso de suspeita contactar a AdC.

**Recomendação 7:** Privilegiar a abertura de um novo concurso público, em face da possibilidade de renovação ou de renegociação de uma concessão, aumentando assim a frequência com que as concessões voltam ao mercado. Isto será particularmente relevante no caso de renegociação face aos riscos de não se atingir uma situação de vantagem mútua.

## 1. Enquadramento

1. Nos termos dos seus Estatutos<sup>1</sup>, entre as atribuições da AdC inclui-se a de “*contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da Assembleia da República ou do Governo*”, podendo “*formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório*”<sup>2</sup>.
2. A 9 de dezembro de 2019, a APEPE - Associação Portuguesa das Empresas de Publicidade Exterior veio solicitar à AdC uma reunião com vista a abordar uma alegada barreira à participação nos concursos públicos de publicidade exterior desencadeados pelos municípios. A alegada barreira prendia-se com o desenho de concursos com requisitos de elevada capacidade financeira e sem divisão em lotes ou com um número reduzido de lotes, com impacto negativo nas pequenas e médias empresas de publicidade exterior<sup>3</sup>.
3. Em março de 2020, a APEPE alertou a AdC para a abertura de procedimento concursal no Município do Porto. Adicionalmente, a APEPE enviou informação à AdC relativa a um mecanismo de atribuição de licenças que tem vindo a defender com vista a mitigar a eventual proliferação da publicidade ilegal<sup>4</sup>.
4. No seguimento da exposição da APEPE, a AdC recolheu e analisou informação relativa a anúncios de procedimentos de atribuição de concessões de exploração publicitária de mobiliário urbano de forma a melhor compreender, numa ótica de concorrência, o regime de acesso a mobiliário urbano para efeitos de exploração de publicidade exterior.
5. Dessa análise, identificou-se a pertinência de desenvolver um conjunto de medidas de boas práticas dirigidas às câmaras municipais com vista a promover as condições de concorrência na atribuição de concessões de exploração publicitária de mobiliário urbano.
6. O presente documento expõe os principais aspetos da análise, bem como a recomendação de boas práticas.

## 2. Caracterização do setor de publicidade exterior

### 2.1. Definição de publicidade exterior

7. A publicidade exterior, também conhecida por publicidade “fora de casa” (em inglês, “*out-of-home*” (OOH) *advertising*) consiste em formatos de publicidade que os consumidores visualizam em movimento e que não podem retirar ou bloquear.
8. Este tipo de publicidade é exposto em diferentes formatos, nomeadamente (i) painéis de 2 m<sup>2</sup> onde se incluem quiosques, painéis informativos, abrigos, entre outros; (ii) grandes painéis com área entre 8 e 24 m<sup>2</sup>; (iii) transportes, que incluem veículos em movimento (e.g. autocarros, comboios e táxis), bem como locais, como sejam aeroportos, estações de

---

<sup>1</sup> Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto.

<sup>2</sup> Cf. Estatutos da AdC, Artigo 5.º, alínea g), e Artigo 6.º, n.º 4, alínea d).

<sup>3</sup> A reunião entre a AdC e a APEPE decorreu no dia 17 de janeiro de 2020.

<sup>4</sup> Em particular, a APEPE disponibilizou informação à AdC relativa a uma proposta de criação de (i) uma licença para operadores de publicidade exterior e de (ii) uma licença para operar um determinado meio publicitário com vista a mitigar a eventual proliferação de publicidade ilegal. Na medida em que já existe regulamentação que prevê situações de ilegalidade na colocação de meios publicitários e a quem compete a respetiva fiscalização (*in casu*, Decreto-Lei n.º 105/98, de 24 de abril e Lei n.º 97/88, de 17 de agosto), considera-se que esta matéria melhor se enquadra no âmbito de fiscalização do enquadramento legal. Não se aborda, assim, esta temática no presente documento.

- comboio, etc.; e (iv) outros formatos especiais como sejam painéis de grande dimensão, e.g. num edifício<sup>5</sup>.
9. Os painéis localizados nas cidades podem também enquadrar-se na definição de mobiliário urbano, que inclui todo o equipamento instalado em espaço público que permita um uso ou prestar um serviço, como sejam os quiosques, bancas, bancos, abrigos de transportes públicos, entre outros.
  10. Adicionalmente, destaca-se a classificação de publicidade exterior da decisão ME/6786/18, da autoridade da concorrência do Reino Unido (*Competition and Markets Authority – CMA*), na medida em que introduz a tecnologia como elemento relevante<sup>6</sup>. Em particular, a CMA identifica as seguintes dimensões relevantes no âmbito de publicidade exterior: (i) meio-envolvente (e.g., transporte, estradas e retalho); (ii) formato (tipicamente categorizado pela dimensão, mas também quiosques, etc.); (iii) localização (e.g., região, cidade, proximidade de lojas ou restaurantes); e (iv) tecnologia (i.e., digital vs. tradicional/clássico)<sup>7</sup>.
  11. Com efeito, alguns dos anúncios de concursos públicos para atribuição de concessões de exploração publicitária de mobiliário urbano, de um conjunto de câmaras municipais em Portugal, *infra* analisados<sup>8</sup>, incluem referência à possibilidade de os painéis conterem um sistema de conectividade digital.

## 2.2. Cadeia de valor

12. A publicidade exterior depende de vários participantes, como sejam:
  - a. **Autarquias e/ou empresas** que sejam detentoras do espaço físico onde se encontra o meio para efeitos de publicidade exterior;
  - b. **Empresas a quem estejam licenciados os espaços físicos** para efeitos de publicidade exterior;
  - c. **Agências de meios** (ou agências publicitárias) que podem atuar enquanto produtoras de conteúdo publicitário, e/ou assumir a gestão de compras e vendas de espaço publicitário, assim como de monitorização das operações dos seus clientes;
  - d. **Anunciantes**; e
  - e. **Público-alvo** (i.e., consumidores finais dos produtos/serviços sujeitos a campanhas publicitárias).
13. No desenvolvimento de uma campanha publicitária, os anunciantes, de forma direta ou através das agências de meios, selecionam o(s) meio(s) de publicidade mais eficiente(s) em termos de custos que permitam atingir o maior número de exposições perante o público-alvo

---

<sup>5</sup> Cf. Donna, Javier D.; Pereira, Pedro; Pires, Tiago; Trindade, André (2018) Measuring the Welfare of Intermediation in Vertical Markets, GEE Papers Number 103 May 2018. Existem, todavia, diferentes tipologias de classificação da publicidade exterior. A título exemplificativo, Mesquita (2006) considera a seguinte tipologia: (i) Publicidade exterior fixa (e.g., cartaz, mupis, abrigos, Outdoor convencional, Outdoor personalizado, bandeirolas, expositores, monopostes e painéis rotativos); (ii) Publicidade exterior com movimento (e.g. publicidade exposta em meios rodoviários); (iii) Publicidade luminosa; e (iv) Publicidade aérea. Mesquita, Francisco (2006). Um processo completo para resposta rápida e personalizada [na] estampa digital de grande formato: uma abordagem à publicidade exterior. Tese de Doutoramento. Universidade do Minho.

<sup>6</sup> Já no relatório OFT (2011) *Outdoor advertising: An OFT market study*, 02/2011, OFT1304, se identificava o aparecimento do formato digital no âmbito da publicidade exterior (*vide* parágrafo 2.12 no relatório).

<sup>7</sup> *Vide* parágrafo 31 em Competition and Markets Authority (CMA), Decisão ME/6786/18, [Completed acquisition by Global Radio Services Limited of Semper Veritas Holding S.à.r.l.](#), de 16 de abril de 2019.

<sup>8</sup> *Vide* secção 3.1 *infra*.

para o qual a campanha publicitária é dirigida. O sucesso da campanha dependerá do alcance (número de pessoas expostas à campanha), da frequência (número de vezes que uma pessoa é exposta à campanha) e do impacto da campanha através de um determinado meio de publicidade<sup>9</sup>.

14. Existem dois canais de distribuição distintos na publicidade exterior<sup>10</sup>. Os anunciantes podem adquirir o produto diretamente às empresas a quem estejam licenciados os espaços físicos para efeitos de publicidade exterior (venda direta) ou através de agências de meios (*i.e.*, intermediários). De acordo com informação constante do estudo Donna *et al.* (2018) que utiliza dados de 2013, os anunciantes em Portugal adquirem maioritariamente o produto/serviço através de agências de meios (em cerca de 85%)<sup>11</sup>.
15. As agências de meios vendem um conjunto de serviços a anunciantes, podendo incluir diferentes meios de publicidade para uma determinada campanha publicitária<sup>12</sup>. Por sua vez, as agências de meios agregam múltiplos anunciantes quando compram espaço publicitário no exterior às empresas de publicidade exterior. Nessa medida, as agências de meios poderão usufruir de poder negocial junto das empresas de publicidade exterior<sup>13</sup>. Com efeito, as agências de meios tendem a usufruir de descontos de quantidades, permitindo-lhes obter um preço médio por unidade mais reduzido face ao preço médio que um anunciante obteria via venda direta<sup>14</sup>.
16. Podem existir, adicionalmente, outros participantes presentes na cadeia de valor, para além dos descritos no parágrafo 12, nomeadamente centrais de compras que consistem em intermediários entre agências de meios e empresas de publicidade exterior e que agregam compras de agências de meios<sup>15</sup>.
17. A presente análise tem o seu foco na relação entre as câmaras municipais e os concessionários de mobiliário urbano para efeitos de publicidade exterior. Esta relação tende a envolver contratos de concessão que podem atingir uma maturidade bastante elevada (e.g., 15 anos, conforme identificado *infra*).

### 2.3. Mercados relevantes

18. A AdC já analisou operações de concentração no setor da publicidade. Na sua prática decisória, em termos de mercado de produto relevante, a AdC tem concluído que a publicidade exterior deverá ser autonomizada face aos restantes meios publicitários (e.g., televisão, internet), afastando, assim, a existência de um único mercado de publicidade<sup>16</sup>.

---

<sup>9</sup> Cf. Philip Kotler and Kevin Lane Keller (2016) Management Marketing, 15th edition, Pearson Education, Inc.

<sup>10</sup> Cf. Donna et al. (2018).

<sup>11</sup> Donna et al. (2018) utilizam dados de transações relativos a publicidade exterior das agências de meios para o ano de 2013 em Portugal.

<sup>12</sup> As agências de meios também disponibilizam, aos anunciantes, informação de preços relativos à publicidade exterior (*vide* Donna et al. 2018).

<sup>13</sup> Este entendimento consta de Donna et al. (2018) que contém dados para a indústria de publicidade exterior em Portugal. Este é também o entendimento do relatório OFT (2011) *Outdoor advertising: An OFT market study*, 02/2011, OFT1304.

<sup>14</sup> Segundo Donna et al. (2018), poderá acontecer, por vezes, que os preços via agências de meios sejam superiores aos preços via venda direta. Os autores argumentam que tal acontecerá, por vezes, já que as agências de meios tendem a oferecer um conjunto de serviços mais alargado (e.g., serviço de consultoria). Os autores demonstram que as agências de meios, enquanto intermediários que prestam um conjunto de serviços alargado, contribuem para um aumento do bem-estar social do setor já que o valor associado aos serviços adicionais prestados mais do que compensam o custo adicional.

<sup>15</sup> Cf. Estudo sobre a Operação de Concentração JCDecaux/CEMUSA Relatório Final - Versão Não Confidencial, Indera - Estudos Económicos, Lda, 20 de janeiro de 2015.

<sup>16</sup> Cf. decisões da AdC nos processos Ccent. n.º 46/2004 Retos Cartera/Recoletos Grupo Communication, 23/02/2005; Ccent. n.º 1/2005 Impresa/SIC/BPI, 11/02/2005; Ccent. n.º 17/ 2005 Controlinveste/Lusomundo Media, 10/08/2005; Ccent. n.º

19. Neste contexto, importa destacar o processo Ccent. n.º 15/2014 JCDecaux/Cemusa que, não obstante não ter sido objeto de decisão final, resultou numa análise interna sobre as condições de concorrência na oferta de espaço para colocação de publicidade exterior e, em particular, em mobiliário urbano. Este processo foi objeto de uma Decisão de Passagem a Investigação Aprofundada no dia 7 de agosto de 2014, sendo posteriormente, a 18 de março de 2015, extinto em resultado da desistência do procedimento por parte da Notificante (*i.e.*, a JCDecaux)<sup>17</sup>.
20. No âmbito desse processo, a AdC contratou um estudo externo para determinar os mercados de produto relevantes na indústria de serviços de publicidade exterior em Portugal<sup>18</sup>. O estudo concluiu pela **não existência de substituibilidade de publicidade exterior por publicidade em televisão**, em especial em orçamentos mais reduzidos, sendo indiferente no caso de orçamentos mais elevados<sup>19</sup>. O estudo concluiu, igualmente, pela **autonomização dos produtos do formato de 2 m<sup>2</sup> (também identificados por MUPI) em um mercado de produto relevante**<sup>20</sup>.
21. Adicionalmente, no âmbito do processo Ccent. n.º 15/2014, identificaram-se os seguintes fatores, que ilustram a existência de **diferenciação entre o mobiliário urbano e os demais meios de publicidade exterior**, nomeadamente os painéis de grandes dimensões (designados de *billboards*)<sup>21</sup>:
- a. **O mobiliário urbano tende a estar localizado nos centros das cidades** enquanto os painéis de maior dimensão tendem a estar situados nas zonas periféricas;
  - b. **O acesso ao mobiliário urbano tende a ser efetuado através de concursos promovidos por entidades públicas**, tipicamente as autarquias, ou entidades privadas (e.g., entidades gestoras de centros comerciais). Por outro lado, o acesso às localizações para a colocação de painéis de grandes dimensões (*billboards*) tende a ser efetuado através de contratos de arrendamento;
  - c. **Os contratos com as autarquias para o acesso ao mobiliário urbano tende a envolver contratos de concessão de longa duração**; já os painéis de grandes dimensões terão uma duração inferior;
  - d. **A estrutura de oferta da exploração do mobiliário urbano para efeitos de publicidade exterior tende a ser distinta, com maior grau de concentração**, do que a estrutura de oferta da exploração dos painéis de grandes dimensões; e
  - e. **Os contratos de colocação de publicidade no mobiliário urbano tendem a ter uma periodicidade menor** do que os contratos relativos à colocação de publicidade em painéis de grande dimensão.

---

54/2006 Prisa/Media Capital, 29.12.2006; Ccent. n.º 18/2007 Unedisa/Recoletos, 11.04.2007; Ccent. n.º 32/2008 Impresa/Edimpresa, 17.08.2007; Ccent. n.º 5/2013, Kento\*Unitel\*Sonaecom/Zon\*Optimus, 26.08.2013; Ccent. n.º 3/2004 Lusomundo/Ocasão, 19/04/2004; Ccent. n.º 21/2011 Metro News/Holdimédia, 23.02.2012.

<sup>17</sup> Vide Decisão da AdC de Extinção do Procedimento, Ccent. n.º 15/2014 JCDecaux/Cemusa, 19.03.2015.

<sup>18</sup> Vide nota de rodapé 15.

<sup>19</sup> Para efetuar esta análise, foi desenvolvido um inquérito de preferências declaradas para obter a hierarquização por ordem de concordância, de um conjunto de 16 afirmações. Vide Indera – Estudos Económicos, Lda, Relatório Final, Dados de Inquirição – Versão Não Confidencial, 19 de janeiro de 2015.

<sup>20</sup> Em particular, o estudo desenvolveu um modelo de equilíbrio da indústria e uma estimação das funções procura utilizadas para calibrar o respetivo modelo. No âmbito desta análise foram solicitados os seguintes elementos, para cada produto definido, para um conjunto de fornecedores e grupos e para cada mês do ano 2013: (i) o montante global de vendas, (ii) a quantidade em número de faces e em m<sup>2</sup>, (iii) o valor de custo dos produtos transacionados, (iv) as comissões, *fees* e *rappel* recebidos e pagos, e (v) a capacidade instalada de cada um dos tipos físicos.

<sup>21</sup> Cf. Decisão de passagem a investigação aprofundada da AdC, Ccent. n.º 15/2014 JCDecaux/Cemusa, 07.08.2014.

22. A nível geográfico, e no âmbito do processo Ccent. n.º 15/2014, considerou-se o território nacional, não obstante se ter considerado na avaliação jusconcorrencial o impacto local da operação de concentração sempre que se justificasse.
23. **Com efeito, a cobertura nacional e a existência de uma rede densa (i.e., número elevado de faces) poderá ser crucial para assegurar cobertura nacional de uma campanha publicitária que permita a repetição da mensagem publicitária.** Esta cobertura nacional permitirá, ainda, assegurar contratos, a nível nacional, com agências de meios ou anunciantes.

#### 2.4. Principais empresas de publicidade exterior

24. No âmbito da oferta de espaços para publicidade exterior, a Comissão Europeia, no processo de decisão M.7023 Publicis/Omnicom (2014) identificou que os principais operadores de publicidade exterior em Portugal eram a JCDecaux Portugal, MOP (Multimédia Outdoors Portugal), Cemusa Portugal (Companhia de Mobiliário Urbano e Publicidade), Spetacolor Portugal (Publicidade Informatizada), e a PD (Publicidade Dinâmica) (APSmédia). Juntamente, a JCDecaux, a MOP e a Cemusa Portugal teriam, à data da análise da Comissão Europeia, cerca de [90-100]% do segmento de publicidade exterior em Portugal<sup>22</sup>.
25. **Estes valores indicam um elevado grau de concentração no segmento de publicidade exterior em Portugal.** Estes valores podem, contudo, estar desatualizados devido à abertura recente de concursos públicos para atribuição de concessões de exploração publicitária de mobiliário urbano.
26. Em termos da oferta de espaços para colocação de publicidade em mobiliário urbano, a AdC, no âmbito do projeto de decisão do processo Ccent. n.º 15/2014, considerou os seguintes principais operadores, por ordem: a JCDecaux, a Cemusa, a MOP, a APS e um conjunto adicional limitado de pequenos operadores (e.g., Tequilha - Marketing E Publicidade, Lda). A AdC notou ainda que tanto a JCDecaux como a Cemusa tinham redes com cobertura territorial nacional, abrangendo a população com maior índice de poder de compra (nomeadamente, Lisboa e Porto).

### 3. Atribuição de concessões de exploração publicitária de mobiliário urbano

27. Conforme *supra* referido, o acesso ao mercado de oferta de espaços para colocação de mobiliário urbano ocorre, maioritariamente, através de procedimentos concursais para atribuição de contratos de concessão de exploração publicitária de mobiliário urbano.
28. Estes contratos tendem a ser de longa maturidade e, nessa medida, podem constituir barreiras à entrada e à expansão. Adicionalmente, a importância de redes/cobertura nacional e a existência de economias de escala, enquanto barreiras à entrada, podem resultar em menores condições de concorrência pelo mercado ao reforçar as vantagens competitivas dos incumbentes<sup>23</sup>. Nessa medida, é crucial que o desenho dos procedimentos concursais para atribuição de concessões de exploração publicitária de mobiliário urbano tenha em consideração estes fatores para, assim, promover as condições de concorrência pelo mercado.
29. Em 2011, a autoridade da concorrência do Reino Unido, *Office of Fair Trading* (OFT), desenvolveu um estudo de mercado sobre publicidade exterior no Reino Unido. A OFT identificou, entre outros, um conjunto de preocupações relacionadas com os contratos de concessão de publicidade exterior e emitiu um conjunto de recomendações para promover as

---

<sup>22</sup> Disponível em [https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7023\\_20140109\\_20310\\_3566669\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7023_20140109_20310_3566669_EN.pdf).

<sup>23</sup> Vide, a título de exemplo, OFT (2011), *Outdoor advertising: An OFT market study*, Fevereiro de 2011, OFT1304.

condições de concorrência pelo mercado. A Caixa 1 destaca as principais conclusões e recomendações relacionadas com os contratos de concessão.

#### **Caixa 1. Estudo da OFT: Conclusões e recomendações sobre concessões de publicidade exterior**

Em fevereiro de 2011, a OFT publicou um estudo sobre publicidade exterior onde analisou 45 contratos de concessão de exploração publicitária de mobiliário urbano entre autarquias e empresas de publicidade exterior<sup>24</sup>. A análise da OFT inclui outros temas, como sejam as condições de concorrência entre agências de meios.

A OFT identificou as seguintes preocupações no âmbito dos contratos de concessão:

- Longa duração dos contratos (cerca de 80% dos contratos analisados tinham duração de 15 anos ou mais);
- Cláusulas de prorrogação tácita;
- Cláusulas de exclusividade de determinados formatos ou dimensão de formatos;
- Outras cláusulas potencialmente restritivas, como sejam direitos de preferência a titulares pré-existentes (“*right of first refusal*”); e
- Potencial vantagem dos incumbentes por terem a propriedade do mobiliário urbano.

De modo a promover as condições de concorrência pelo mercado, a OFT emitiu, em 2012, um conjunto de recomendações (ou princípios) dirigidos às autarquias, sendo de destacar as seguintes<sup>25</sup>:

- Alerta de que os contratos de longa duração podem limitar as condições de concorrência;
- Deve considerar-se separar os contratos de instalação e manutenção do mobiliário urbano dos contratos de exploração publicitária nesse mesmo mobiliário urbano;
- Sempre que possível, deve considerar-se separar os contratos de exploração publicitária em diferentes tipos de mobiliário urbano;
- Deve privilegiar-se a abertura de novo procedimento concursal ao invés de renegociar uma renovação do contrato com o incumbente;
- Deve publicitar-se o termo dos contratos de concessão; e
- Devem evitar-se cláusulas de exclusividade que possam restringir a publicidade exterior na área da autarquia local, à exceção do caso em que a mesma se relaciona com a limitação de um determinado formato constante do contrato ou numa determinada área.

30. De seguida, avaliam-se alguns concursos públicos abertos desde janeiro de 2017, para averiguar a existência de potenciais preocupações concorrenciais.

### **3.1. Análise de anúncios de concursos públicos para atribuição de concessões de exploração publicitária de mobiliário urbano**

31. Com base na informação constante do Portal Base e *Tenders Electronic Daily* (TED)<sup>26</sup>, identificou-se a abertura de 13 concursos públicos, abertos por câmaras municipais desde janeiro de 2017<sup>27</sup>, para atribuição de concessões de utilização privativa do domínio público municipal para instalação, manutenção e exploração publicitária de mobiliário urbano (*vide* Tabela 1). Esta lista não será, à partida, exaustiva na medida em que dependerá da publicitação do anúncio no Portal Base e/ou no registo TED da UE<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> OFT (2011), *Outdoor advertising: An OFT market study*, Fevereiro de 2011, OFT1304.

<sup>25</sup> OFT (2012), *Street furniture advertising: Recommendations to Local Authorities*, Maio de 2012, OFT1415.

<sup>26</sup> O TED é o Suplemento do Jornal Oficial da União Europeia consagrado à contratação pública europeia e disponibiliza informação sobre anúncios de concursos públicos.

<sup>27</sup> Optou-se pelo ano de 2017 para incluir o anúncio de procedimento de concurso do Município de Lisboa.

<sup>28</sup> As palavras-chave utilizadas no Portal Base e no TED foram “mobiliário urbano”, “exploração publicitária” e “exploração de publicidade”. Foram apenas considerados anúncios relativos a concursos públicos para atribuição de concessões de



**Tabela 1. Informação relativa a alguns concursos públicos por municípios para exploração publicitária de mobiliário urbano, com anúncios emitidos a partir de janeiro de 2017**

| Município                        | Valor do preço base do procedimento <sup>29</sup>   | Divisão em lotes | Duração  | Critério de adjudicação   | Prestação de caução | Instalação e exploração | Data do anúncio |
|----------------------------------|---|------------------|--|---|---------------------|-------------------------|-----------------|
| Maia <sup>30</sup>               | Lote I: 1.245.800€ (mupis, abrigos, quiosques e banca fixa);<br>Lote II: 4.988.000€ (minis outdoors, painéis digitais, e outros monopostos)   | Sim, 2 lotes     | 15 anos (s/ renovação)   | Preço (i.e., remuneração a pagar à entidade concedente)                         | Sim, 1%             | Sim                     | 05/2020         |
| Lagos <sup>31</sup>              | 1.332.000€  | Não              | 12 anos (s/ renovação)   | Preço   | Sim, 2%             | Sim                     | 02/2020         |
| Porto <sup>32</sup>              | Lote I: 10.761.825€ (Pequeno formato (abrigos e MUPIs);<br>Lote II: 1.888.140€ (Médio formato painéis);<br>Lote III: 591.820€ (Grande formato/outdoor área A);<br>Lote IV: 591.820€ (Grande formato/outdoor área B) | Sim, 4 lotes     | 15 anos e 5 anos (s/renovação)                                     | Preço   | Sim, 2%             | Sim                     | 02/2020         |
| Torres Vedras (TV) <sup>33</sup> | Lote I: 105.000€ (postes e caixas no perímetro urbano da cidade TV);<br>Lote II: 105.000€ (postes e caixas no concelho);<br>Lote III: 300.000€ (Supis <sup>34</sup> e abrigos)                                      | Sim, 3 lotes     | 5 anos (prorrogável por 5 anos) (Lote I e II) e 10 anos (Lote III) | Preço (70%) e tarifário comercial favorável aos comerciantes locais em TV (30%) | Sim, 5%             | Sim                     | 02/2020         |
| Coimbra <sup>35</sup>            | 3.871.470€  | Não              | 15 anos  | Preço   | Sim, 2%             | Sim                     | 12/2019         |
| Sintra <sup>36</sup>             | 1.000.000€ (Mupis, abrigos, sanitários públicos, papelarias, sinalização direcional, dispositivos para estacionamento)  | Não              | 15 anos (s/ renovação)   | Preço   | Sim, 2%             | Sim                     | 10/2019         |
| Vizela <sup>37</sup>             | 125.000 € (publicidade e sinalética na área de Caldas de Vizela)  | Não              | 10 anos (s/ renovação)   | Preço   | Sim, 5%             | Sim                     | 01/2019         |

exploração mobiliário urbano cuja entidade emissora fosse um município. O Portal Base regista, ainda, concursos apenas para a instalação de postes de sinalética publicitária. Não se consideraram, todavia, estes concursos para efeitos de simplicidade da análise. Ademais, identificou-se informação relativa à abertura de concurso público no Município de Torres Vedras no sítio de internet da câmara municipal, ainda que não se tenha identificado a respetiva informação no Portal Base e no TED.

<sup>29</sup> Valores sem IVA.

<sup>30</sup> Cf. [Anúncio de procedimento n.º 5108/2020](#) (publicado no Diário da República - DRE), e [Anúncio 2020/S 097-232179](#) (publicado no Suplemento do Jornal Oficial da União Europeia - SJOUE).

<sup>31</sup> Cf. [Anúncio de procedimento n.º 2126/2020](#) (DRE). Note-se, contudo, que a Câmara Municipal de Lagos abriu concurso público a dez/2019 com divisão em lotes e duração de 8 anos (cf. [Anúncio de procedimento n.º 13494/2019](#) - DRE). Cf. [Anúncio de adjudicação 2020/S 101-244017](#) (SJOUE), "não foram recebidas propostas ou pedidos ou foram todos rejeitados".

<sup>32</sup> Cf. [Anúncio de procedimento n.º 2120/2020](#) (DRE) e [Documento de Proposta da Concessão para Publicidade em Mobiliário Urbano da Câmara Municipal do Porto](#).

<sup>33</sup> Cf. informação disponível em [Edital N.º 23/2020 - Concessão do Direito de Uso Privativo de Espaço Público para instalação de Mobiliário Urbano e Exploração para fins publicitários](#), da Câmara Municipal de Torres Vedras.

<sup>34</sup> Supis - Suporte urbano para informação.

<sup>35</sup> Cf. [Anúncio de procedimento n.º 9162/2019](#) (DRE) e [Anúncio 2019/S 168-412018](#) (SJOUE).

<sup>36</sup> Cf. [Anúncio de procedimento n.º 10769/2019](#) (DRE) e informação disponível em [documentação da Assembleia Municipal de Sintra](#) relativa ao concurso.

<sup>37</sup> Cf. [Anúncio de procedimento n.º 460/2019](#) (DRE) e [Contrato de Concessão de Serviço Público](#).

|                                       |  |   |                          |   |         |     |         |
|---------------------------------------|--|---|--------------------------|---|---------|-----|---------|
| <b>Aveiro</b> <sup>38</sup>           | Lote I: 130.000 € (abrigos, mupis e mupis digitais); Lote II: 150.000 € (Minis e Outdoors)   | Sim, 2 lotes  | 15 anos (s/ renovação)   | Preço (70%) e qualidade (30%)                       | n.a.    | Sim | 08/2018 |
| <b>Leiria</b> <sup>39</sup>           | n.a. (Mupis, painéis publicitários tipo séniores e abrigos)  | Não   | 15 anos (s/ renovação)   | Preço   | Sim, 2% | Sim | 07/2018 |
| <b>Vila Real</b> <sup>40</sup>        | 38.000€ (Abrigos, mupis, painéis publicitários digitais e tipo outdoor, mini painéis e postes direcionais comerciais)  | Não   | 8 anos (s/ renovação)    | Preço (65%) e qualidade técnica (35%) <sup>41</sup> | Não     | Sim | 05/2018 |
| <b>Entroncamento</b> <sup>42</sup>    | n.a. (Abrigos, mupis, painéis estáticos tipo outdoor, painéis eletrónicos)   | Não   | 10 anos (c/ 1 renovação) | Diversos critérios <sup>43</sup>                    | Não     | Sim | 04/2018 |
| <b>Caldas da Rainha</b> <sup>44</sup> | n.a. <sup>45</sup>   | Não   | 15 anos (10+5)           | Diversos critérios                                  | Não     | Sim | 08/2017 |
| <b>Lisboa</b> <sup>46</sup>           | Lote I: 4.000.000€ (Mupis, abrigos e sanitários públicos); Lote II: 2.250.000€ (Painéis Digitais de Grande Formato e demais equipamentos); Lote III (lote I + lote II): 6.562.500€ | Sim, 2 lotes (lote III - possibilidade e de único vencedor) | 15 anos                  | Preço   | Sim     | Sim | 03/2017 |

32. Desde logo, importa referir que **a Tabela 1 inclui apenas 3 dos 10 municípios (Lisboa, Porto e Sintra) com maior poder de compra em Portugal**. Segundo dados do INE, os 10 municípios com maior percentagem de poder de compra em Portugal, em 2017, eram Lisboa, Porto, Sintra, Vila Nova de Gaia, Cascais, Matosinhos, Oeiras, Almada, Braga e Loures<sup>47</sup>. Alguns destes municípios são também os que têm maior densidade populacional<sup>48</sup>.
33. Com efeito, o acesso a determinadas áreas geográficas será tanto mais atrativo e importante para os anunciantes quanto maior o poder de compra e quanto maior a densidade populacional nessas mesmas áreas. Nessa medida, os concursos de determinadas áreas

<sup>38</sup> Cf. [Anúncio de procedimento n.º 6647/2018](#) (DRE) e informação disponível no [sítio de internet da Câmara Municipal de Aveiro](#) sobre o concurso, acedido a 03/06/2020.

<sup>39</sup> Cf. [Anúncio de procedimento n.º 5505/2018](#) (DRE). Ainda que o anúncio do procedimento não incluía informação relativa ao preço base, a versão não confidencial do contrato entre a Câmara Municipal de Leiria e o adjudicatário (*in casu*, JCDecaux) encontra-se disponível [aquí](#), sendo nesse contrato identificado o montante contratual de 1.965.000€.

<sup>40</sup> Cf. [Anúncio de procedimento n.º 2967/2018](#) (DRE).

<sup>41</sup> Conforme o [Programa de Procedimento](#) da concessão para instalação e exploração publicitária em Vila Real, a qualidade é avaliada da seguinte forma: “A solução tecnológica permite recolher dados sobre o acesso a conteúdos (*data, local, hora, idioma usado, etc*), por cada beacon instalado, habilitando o Município com informação detalhada: Não = 0 pontos, Sim= 5 pontos. b) A solução tecnológica permite a bidireccionalidade da comunicação, permitindo aos utilizadores reportar situações identificadas no concelho e ao Município ter acesso a essa informação em tempo real: Não= 0 pontos, Sim=5 pontos”.

<sup>42</sup> Cf. [Anúncio de procedimento n.º 2172/2018](#) (DRE) e [documentação do concurso](#) (inclui caderno de encargos).

<sup>43</sup> Cf. [artigo 19.º do Programa de Procedimento](#), os critérios de adjudicação são (i) n.º de abrigos de passageiros a colocar (15%); (ii) n.º de mupis a colocar (15%); (iii) estado de uso do mobiliário a instalar (30%); (iv) n.º de faces publicitárias para o Município (20%) e; (v) manutenção (20%).

<sup>44</sup> Cf. [Anúncio de procedimento n.º 7248/2017](#) (DRE) e [Contrato de concessão](#).

<sup>45</sup> De acordo com o [Contrato de concessão](#), o valor anual da contrapartida é de 20.000 € (sem IVA), representando 300.000€ para um contrato de 15 anos.

<sup>46</sup> Cf. [Anúncio de procedimento n.º 1724/2017](#) (DRE) e [Proposta de contrato sobre o concurso da Assembleia Municipal](#).

<sup>47</sup> INE (2019), [Estudo sobre o Poder de Compra Concelho – 2017](#).

<sup>48</sup> Segundo informação da Pordata, de 2018, os 10 municípios com maior nº médio de indivíduos por Km<sup>2</sup> são os seguintes, por ordem: Amadora, Odivelas, Porto, Lisboa, Oeiras, Matosinhos, São João da Madeira, Almada, Cascais e Barreiro.

geográficas serão de maior importância para as empresas de publicidade exterior que queiram oferecer serviços com uma cobertura nacional.

34. No que se segue, desenvolve-se uma análise ao conjunto de anúncios de procedimentos identificados na Tabela 1. Esta análise visa melhor compreender as características dos concursos e identificar eventuais questões nas condições de concorrência no âmbito da atribuição destas concessões que estão sob a responsabilidade das câmaras municipais.

*Objeto dos contratos: exclusividade e divisão em lotes*

35. Os anúncios de procedimentos analisados na Tabela 1 têm como objeto a atribuição de concessões de uso privativo de um determinado domínio público para instalação/colocação, manutenção e exploração publicitária de mobiliário urbano (*vide* Caixa 2 para informações sobre o regime de uso privativo do domínio público).

**Caixa 2. Regime de uso privativo do domínio público**

O Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, que aprovou o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (doravante, RJPIP), estabelece um regime geral do domínio público.

No âmbito do artigo 27.º do RJPIP, um direito de uso privativo do domínio público pode ser atribuído mediante licença ou concessão. Nesta atribuição podem ser conferidos, *“durante um período determinado de tempo, poderes exclusivos de fruição de bens do domínio público, mediante o pagamento de taxas”* (n.º 1, artigo 28.º).

Quanto ao prazo da concessão de uso privativo do domínio público, *“salvo estipulação em contrário devidamente fundamentada, não pode ser prorrogado”* (n.º 2, artigo 28.º). A extinção da concessão antes do decurso do prazo confere ao concessionário o direito a uma indemnização (n.º 1, artigo 29.º), não conferindo direito a qualquer indemnização por decurso do prazo (n.º 3, artigo 29.º). Assim que extinta a concessão, *“o imóvel ocupado deve ser repostado na situação em que se encontrava à data do início da concessão, com desmontagem ou retirada de bens ou sua perda a favor do concedente, caso a desmontagem ou separação implique uma deterioração desproporcionada do imóvel ocupado”* (n.º 2, artigo 29.º).

O RJPIP prevê ainda a concessão de exploração do domínio público caso sejam *“transferidos para particulares, durante um período determinado de tempo e mediante o pagamento de taxas, poderes de gestão e de exploração de bens do domínio público, designadamente os de autorização de uso comum e de concessão de utilização privativa”* (n.º1, artigo 30.º).

36. Estes anúncios de procedimentos visam, assim, atribuir uma concessão, em regime de exclusividade, durante um período delimitado de tempo, de um determinado domínio público para fins de exploração publicitária de mobiliário urbano.
37. Destaca-se, todavia, que **os anúncios dizem respeito a concessões com diferentes graus de exclusividade a conferir ao concessionário**. A forma mais abrangente de exclusividade inclui (i) instalação, manutenção e exploração publicitária; (ii) toda a área municipal; (iii) toda a exploração publicitária de um determinado tipo de mobiliário urbano; e (iv) diferentes tipos de mobiliário urbano.
38. Ainda que a exclusividade, de forma abrangente, possa conferir ganhos de eficiência (via economias de escala e de gama) para os concessionários de publicidade exterior e, nessa medida, assegurar, num determinado concurso, uma remuneração mais alta para o município, aumentará o grau de concentração na oferta de espaços para colocação de publicidade em mobiliário urbano.
39. Deste aumento de concentração poderão resultar dois efeitos. Por um lado, o poder negocial das agências de meios e/ou anunciantes face às empresas de publicidade exterior poderá diminuir, *ceteris paribus*, resultando em preços mais altos para os anunciantes. Por outro lado,

a exclusividade abrangente poderá resultar, a médio-prazo, na saída de empresas de publicidade exterior de menor dimensão caso estas não consigam ganhar concursos dada a dimensão das concessões a atribuir. Nessa medida, o aumento do grau de concentração poderá resultar em futuros concursos menos participados e, conseqüentemente, em condições menos favoráveis em concursos futuros para os municípios.

40. Importa, assim, avaliar o grau de exclusividade dos concursos identificados na Tabela 1.
41. Desde logo, refira-se que **todos os anúncios de procedimentos identificados se destinam tanto à instalação e manutenção do mobiliário urbano, como à sua exploração publicitária**. De forma geral, no termo do prazo, os concessionários terão de retirar as peças de mobiliário urbano que não tenham sido adquiridas pelos municípios. Os municípios terão, todavia, o direito de adquirir a totalidade ou parte dos equipamentos de mobiliário urbano instalados pelo valor constante do último inventário realizado<sup>49</sup>. Por vezes, os municípios poderão exigir o mobiliário urbano gratuitamente findo o contrato<sup>50</sup>.
42. **Conforme *supra* referido, a agregação (ou *bundling*) poderá resultar em eficiências. No entanto, poderá também dificultar a participação de operadores de menor dimensão já que os montantes contratuais serão mais elevados** face a concursos onde fosse incluída apenas a exploração publicitária.
43. Ademais, **a inclusão da instalação e manutenção para além da exploração poderá, à partida, implicar a atribuição de um contrato de concessão de exploração publicitária do mobiliário urbano por um período mais longo** ao exigir mais investimentos num único contrato.
44. Com efeito, e conforme *supra* referido, a OFT recomendou, em 2012, que as autarquias locais considerassem separar a instalação e manutenção do mobiliário urbano da exploração publicitária desse mesmo mobiliário urbano, no sentido de diminuir a duração do contrato de concessão de exploração publicitária. A OFT refere ainda que, a título de exemplo, esta separação poderia ser implementada através de dois procedimentos concursais distintos, resultando em dois contratos distintos. Alternativamente, o município poderia assegurar a instalação e manutenção do mobiliário urbano e proceder à atribuição de um contrato de concessão de exploração publicitária desse mesmo mobiliário urbano<sup>51</sup>.
45. Ainda que esta opção não seja necessariamente adequada para todos os casos, poderá resultar em benefícios de promoção de concorrência pelo mercado em alguns casos.
46. Importa, neste contexto do grau de exclusividade, discutir a possibilidade de divisão em lotes.
47. A divisão em lotes num determinado procedimento concursal permite dividir o contrato em termos de área geográfica e/ou em termos do tipo de mobiliário urbano.
48. A divisão em lotes apresentará benefícios se facilitar a participação de empresas de menor dimensão nos procedimentos concursais dada a menor dimensão do contrato, desde que devidamente mitigado o risco de conluio entre os participantes.
49. Assim, a divisão em lotes será relevante caso seja uma forma de atrair mais participantes no concurso, de assegurar a participação de determinadas empresas que de outra forma não

---

<sup>49</sup> Cf. o [Documento de Proposta da Concessão para Publicidade em Mobiliário Urbano da Câmara Municipal do Porto](#) (vide, cláusula 52.<sup>a</sup> e cláusula 55.<sup>a</sup> da Proposta de Contrato).

<sup>50</sup> Vide, a título exemplificativo, o concurso do Município de Torres Vedras. (cf. informação disponível em [Edital N.º 23/2020 - Concessão do Direito de Uso Privativo de Espaço Público para instalação de Mobiliário Urbano e Exploração para fins publicitários](#), da Câmara Municipal de Torres Vedras).

<sup>51</sup> OFT (2012), [Street furniture advertising: Recommendations to Local Authorities](#), Maio de 2012, OFT1415.

participariam e, ainda, de prevenir uma eventual saída de empresas no mercado que possa resultar num menor número de participantes em futuros concursos<sup>52</sup>.

50. **Cinco em 13 municípios dividiram o espaço público sujeito a concurso em lotes. No entanto, apenas no concurso do Município do Porto foi possível confirmar a utilização de limites na adjudicação**<sup>53</sup>. No caso do Município de Lisboa, ainda que a divisão em lotes se verifique, os candidatos podiam apresentar candidatura ao conjunto dos lotes (i.e., lote III na Tabela 1) desde que a respetiva remuneração fosse superior em 5% à soma das remunerações mais altas propostas para os lotes individuais (i.e., lote I e lote II na Tabela 1)<sup>54</sup>.
51. De modo geral, uma limitação na adjudicação dos lotes poderá ser importante, particularmente no caso em que o(s) incumbente(s) tenha(m) vantagens significativas face aos potenciais entrantes. Assim, um limite assegurará que a divisão em lotes é eficaz em evitar concentração excessiva, ainda que tal possa implicar um *trade-off* em termos de custos de eficiências no curto prazo<sup>55</sup>.
52. Adicionalmente, a divisão em lotes, mesmo não possibilitando a adjudicação a um único candidato de todos os lotes, pode, ainda assim, resultar numa exclusividade demasiado abrangente caso um determinado formato de publicidade exterior numa determinada área geográfica seja crucial para os anunciantes.
53. A este respeito, o procedimento de concurso do Município do Porto visa atribuir ao contratante do lote I, o exclusivo para o formato MUPI em toda a área do Município e aos contratantes dos restantes lotes, o exclusivo da exploração publicitária (num raio de 100 metros em redor de cada parcela concessionada)<sup>56</sup>. Nessa medida, o concurso público em causa atribuirá o exclusivo para o formato MUPI em toda a área do Município do Porto durante um período de 15 anos.
54. Também nos restantes concursos ilustrados na Tabela 1, a atribuição de MUPI é, na maior parte dos concursos, em exclusivo e durante períodos de, pelo menos 8 anos.
55. Conforme *supra* referido, o formato MUPI pode ser autonomizado num mercado de produto relevante. Nessa medida, a atribuição de MUPI em exclusivo poderá contribuir para um aumento do grau de concentração na oferta de espaços para colocação de publicidade em mobiliário urbano.
56. Poderá, igualmente, ser pertinente autonomizar, em lotes, determinadas vias de uma região ou cidade com maior circulação já que estas serão também as mais atrativas para os anunciantes.

---

<sup>52</sup> Vide, a este respeito, a OECD, [Checklist for protecting competition when splitting contracts into lots](#), Public Procurement Toolbox.

<sup>53</sup> À exceção no caso de o adjudicatário de um dos lotes ser o único concorrente a apresentar proposta noutro(s) lote(s). No caso de a melhor proposta para mais do que um lote ser do mesmo concorrente, é-lhe dada oportunidade de indicar o lote preferido, sendo os restantes lotes adjudicados ao concorrente classificado no lugar subsequente. Caso não haja concorrentes, então não há lugar à adjudicação. No caso de empate entre duas ou mais propostas, são aplicadas regras de desempate que têm por base o tamanho da empresa, dando prioridade a empresas mais pequenas. Caso o empate se mantenha, será por sorteio aleatório presencial. Cf. [Documento de Proposta da Concessão para Publicidade em Mobiliário Urbano da Câmara Municipal do Porto](#).

<sup>54</sup> Cf. [Proposta de contrato sobre o concurso da Assembleia Municipal](#) da Câmara Municipal de Lisboa.

<sup>55</sup> Cf. [Competition for the market: tackling the incumbency advantage](#) - Paper by Elisabetta Iossa, DAF/COMP/GF(2019)10.

<sup>56</sup> Excluem-se um conjunto de situações, entre as quais suportes publicitários instalados em prédios privados, em instalações desportivas e outros equipamentos de uso público, publicidade móvel, suportes instalados nas instalações da Metro do Porto ou da Infraestrutura de Portugal, suportes publicitários e publicidade já licenciada. Cf. Cláusula 9.<sup>a</sup> (Exclusividade) da Proposta de Contrato constante do [Documento de Proposta da Concessão para Publicidade em Mobiliário Urbano da Câmara Municipal do Porto](#).

57. Importa, todavia, referir que, no âmbito de uma divisão em lotes, os municípios deverão ter em consideração alguns aspetos de forma a mitigar o risco de conluio no concurso. A título de exemplo, o número expectável de participantes deverá ser superior ao número de lotes.

#### *Duração dos contratos*

58. Da leitura da Tabela 1, **verifica-se alguma variabilidade na duração do contrato de concessão, sendo, todavia, de modo geral, concessões de duração superior a 10 anos.** Ainda que alguns municípios tenham optado por durações menos longas (i.e., 5 ou 8 anos) em determinados lotes, 8 em 13 dos municípios optaram por durações mais longas (i.e., 12 ou 15 anos).
59. Já no que diz respeito à possibilidade de prorrogações, identificou-se esta possibilidade em 3 dos anúncios analisados.
60. Ainda que, num determinado procedimento, e no curto prazo, uma duração do contrato de concessão longa possa assegurar uma remuneração/receita mais alta para o município, prazos de concessão mais curtos apresentam a vantagem de garantir diferentes momentos de concorrência pelo mercado. Nessa medida, prazos mais curtos potenciam a entrada de operadores capazes de reforçar a concorrência pelo mercado à medida que as concessões cheguem ao seu termo.
61. Adicionalmente, prazos mais curtos reduzem o risco de um desfasamento crescente entre as condições estabelecidas no contrato de concessão e as condições no mercado. Este desfasamento pode fragilizar os benefícios extraídos do momento de concorrência pelo mercado.
62. A este respeito, importa referir que a AdC defende, de forma transversal para todos os setores, que a duração de uma concessão em exclusivo deverá limitar-se ao período razoavelmente previsto para que o concessionário possa recuperar o investimento feito para a exploração das obras e dos serviços e obter uma remuneração do capital investido em condições de exploração normais, tendo em conta objetivos contratuais específicos assumidos pelo concessionário<sup>57</sup>.

#### *Exigência de caução*

63. **A maior parte dos concursos analisados exigem a prestação de uma caução de 2% da remuneração total do contrato.** No âmbito do Código dos Contratos Públicos (doravante, CCP)<sup>58</sup>, “[n]o caso de contratos que impliquem o pagamento de um preço pela entidade adjudicante, deve ser exigida ao adjudicatário a prestação de uma caução destinada a garantir a sua celebração” (n.º 1, artigo 88.º do CCP). O valor da caução pode ser, no máximo, de 5% do preço contratual (n.º 1, artigo 89.º do CCP). Em determinadas circunstâncias poderá não ser necessário exigir prestação de caução, em particular, quando o preço contratual for inferior a € 200.000 ou quando o adjudicatário apresente seguro da execução do contrato a celebrar, emitido por entidade seguradora, que cubra o respetivo preço contratual (n.º 2 e 3, artigo 88.º do CCP).
64. Ainda que, de forma isolada, não se considere que a prestação de uma caução de 2% possa ser impeditiva à participação nos concursos de operadores de menor dimensão, a agregação de diferentes atividades, formatos e áreas geográficas poderá aumentar a dimensão do montante

---

<sup>57</sup> Este princípio está em linha com o artigo 18.º, n.º 2, e considerando 52, da Diretiva n.º 2014/23/EU relativa à adjudicação de contratos de concessão, alterada pelo Regulamento Delegado n.º (UE) 2019/1827 ([versão consolidada](#)), e, pelo artigo 410.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, alterado pelo Decreto-Lei n.º 170/2019 ([versão atualizada](#)).

<sup>58</sup> Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto (retificado pelas declarações de retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro e n.º 42/2017, de 30 de novembro).

contratual de forma significativa. Veja-se que o valor de caução será tanto maior quanto maior o montante contratual.

65. Nessa medida, **na fixação do valor da caução, deve ponderar-se o impacto do valor da caução enquanto eventual barreira à entrada e à participação no concurso por parte de operadores de menor dimensão**, que não tenham tanta facilidade de acesso a capital num período curto de tempo.

#### *Critérios de adjudicação*

66. **Na maior parte dos procedimentos listados na Tabela 1, a adjudicação é feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, sendo considerada mais vantajosa a proposta com remuneração mais alta a pagar ao município.** Alguns municípios têm em consideração outros critérios, como seja a manutenção do mobiliário urbano ou número de painéis, no caso de ausência de um número pré-definido de painéis no procedimento.
67. **Importa, neste contexto, destacar o critério de adjudicação do procedimento do Município de Torres Vedras que é o da proposta economicamente mais vantajosa para o Município e decompõe-se em dois fatores: (i) o melhor preço** (i.e., a remuneração a pagar ao Município mais alta) (70%); **e (ii) o tarifário comercial favorável aos comerciantes locais** com sede social e atividade económica no município (30%). O segundo fator é avaliado tendo em consideração os descontos “sobre o preço praticado”<sup>59</sup>.
68. **Este critério de adjudicação parece ter como objetivo não apenas a maximização de renda por parte do Município, mas também promover condições mais favoráveis para os comerciantes locais.** Este critério apresenta a possibilidade de promover as condições concorrenciais no mercado, com eventuais benefícios para os anunciantes locais. Contudo, o “preço praticado”, que se entende por menu de preços das empresas de publicidade exterior, poderá ser heterogéneo entre os participantes do procedimento. Uma forma alternativa de levar em consideração as condições para os comerciantes locais e promover a concorrência pelo mercado a este nível, assegurando maior comparabilidade entre as propostas dos participantes, é considerar, nos critérios de adjudicação, preços máximos a cobrar aos anunciantes ao invés de descontos sobre o preço praticado. Adicionalmente, este regime poderá ser assegurado com um sistema de bonificações/penalizações relativo aos preços máximos a cobrar aos anunciantes, de forma a incentivar condições mais favoráveis aos anunciantes.

#### *Timing de abertura dos procedimentos*

69. Por último, destaca-se que **a abertura dos procedimentos nos diferentes municípios não aparenta ter um padrão específico de timing** já que foram apenas identificados 13 procedimentos concursais desde janeiro de 2017, sem um padrão específico<sup>60</sup>.
70. Com efeito, a abertura de procedimentos competitivos por parte de diferentes entidades adjudicantes não necessitará, à partida, de algum tipo de sincronização dos procedimentos. Poderão, todavia, existir contextos de mercados em que uma maior sincronização na adjudicação de contratos para um mesmo tipo de serviço em diferentes cidades poderá

---

<sup>59</sup> Cf. Art.º 6 (Critérios de Adjudicação) constante do [Edital N.º 23/2020 - Concessão do Direito de Uso Privativo de Espaço Público para instalação de Mobiliário Urbano e Exploração para fins publicitários](#), da Câmara Municipal de Torres Vedras.

<sup>60</sup> Nota-se, todavia, que a recolha de anúncios de procedimentos poderá não ser exaustiva.

potenciar a entrada de operadores e ser instrumental para aumentar a pressão concorrencial<sup>61</sup>.

71. No caso em concreto de publicidade exterior, e conforme *supra* referido, poderá ser crucial ter acesso a uma rede de mobiliário urbano em diversos municípios de forma a assegurar cobertura nacional de uma campanha publicitária que permita a repetição da mensagem publicitária.
72. Nessa medida, **uma maior sincronização dos concursos poderia proporcionar oportunidades de entrada de operadores, capazes de reforçar tanto a concorrência pelo mercado, como a concorrência na oferta de colocação de publicidade exterior em mobiliário urbano.**

### 3.2. Conclusão da análise aos anúncios de procedimentos

73. Em síntese, **existem aspetos na atribuição de concessões para a exploração publicitária de mobiliário urbano que poderão contribuir para o aumento do já elevado grau de concentração na oferta de espaços para colocação de publicidade em mobiliário urbano.** Estes aspetos poderão dificultar a participação de novos operadores de menor dimensão nos concursos de atribuição das concessões.
74. Destes aspetos destacam-se, em particular, a longa duração dos contratos, a definição demasiado abrangente do contrato, a possibilidade dos vários lotes serem adjudicados a um único participante e a agregação das atividades de instalação, manutenção e exploração publicitária de mobiliário urbano no mesmo contrato de concessão em exclusivo.
75. O aumento do grau de concentração pode gerar impactos negativos nas condições de concorrência pelo mercado (na atribuição das concessões) e nas condições de concorrência ao longo da cadeia de valor. Por um lado, pode reduzir a concorrência entre as concessionárias de publicidade exterior, reduzir o poder negocial das agências de meios e afetar negativamente os anunciantes através de preços mais elevados. Por outro lado, pode impactar as condições de concorrência pelo mercado na atribuição das concessões ao reduzir o número de participantes, afetando negativamente a receita esperada das câmaras municipais.
76. Não obstante o eventual contrapoder negocial das agências de meios que possa restringir, em certa medida, a capacidade das concessionárias de publicidade exterior procederem a uma deterioração das condições de oferta, importa promover as condições de concorrência pelo mercado na atribuição de concessões para exploração publicitária. Melhores condições de concorrência pelo mercado serão passíveis de contribuir para melhores condições de oferta para os anunciantes.

## 4. Recomendação de Boas Práticas dirigida a Municípios

77. Face ao exposto, desenvolve-se um conjunto de **boas práticas dirigidas às câmaras municipais** no âmbito da atribuição de concessões para a exploração publicitária de mobiliário urbano, destinadas à promoção da concorrência.
78. **Estas boas práticas visam orientar as câmaras municipais no desenho dos procedimentos de atribuição de contratos de concessão com vista a promover as condições de concorrência e de eficiência.** Em particular, as medidas visam promover a participação de operadores nos

---

<sup>61</sup> A este respeito, vide [Competition for the market: tackling the incumbency advantage](#) - Paper by Elisabetta Iossa, DAF/COMP/GF(2019)10; Iossa, Elisabetta, Loertscherz Simon Marx Leslie M. and Patrick Rey (2020), "Collusion via Market Allocation," Mimeo; Iossa, Elisabetta, Rey Patrick and Mike Waterson (2018), "Organizing Competition for the Market," C.E.P.R. Discussion Paper 13461; e Cabral, Luis (2017), "Staggered Contracts, Market Power, and Welfare," Mimeo, Columbia University.



concursos, reforçando a concorrência na atribuição das concessões, e de promover as condições de concorrência ao longo da cadeia de valor<sup>62</sup>.

79. Note-se que estas medidas *infra* têm vindo a ser defendidas pela AdC, de forma transversal, para os vários setores de atividade económica, enquanto princípios de promoção da concorrência na atribuição de concessões<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Em benefício dos anunciantes e, potencialmente, assumindo que os custos de publicidade exterior sejam custos variáveis, em benefício dos consumidores finais.

<sup>63</sup> *Vide*, a título de exemplo, os seguintes documentos desenvolvidos pela AdC: [Estudo sobre a Concorrência no Setor Portuário](#), de dezembro de 2018; [Recomendação no âmbito da Liberalização de Serviços de Transporte Ferroviário de Passageiros](#), de dezembro de 2018; [Plano de Ação da AdC](#) para a Reforma Legislativa e Regulatória, *in casu*, para o Setor dos Transportes, de novembro de 2018; e a [Análise ao Setor dos Combustíveis Líquidos Rodoviários em Portugal Continental](#), de maio de 2018.

## Recomendação de Boas Práticas

### Concessões de Exploração de Publicidade de Mobiliário Urbano

**Recomendação 1:** Deverá disponibilizar-se aos participantes toda a informação necessária à elaboração de propostas com estimativas de custos e valor mais precisas, reduzindo a assimetria informativa entre o(s) incumbente(s) e restantes participantes.

**Recomendação 2:** No procedimento concursal será pertinente considerar da adequabilidade de uma eventual divisão em lotes, caso tal se revele necessário para promover a participação de mais operadores no procedimento. Na análise da divisão em lotes, será relevante:

- a. Privilegiar a separação dos contratos de exploração publicitária em diferentes tipos de mobiliário urbano e, em particular, os produtos do formato de 2m<sup>2</sup>. Tal poderá ser particularmente relevante no caso dos municípios com maior poder de compra e nas vias de maior circulação;
- b. Assegurar que o número expectável de participantes será superior ao número de lotes, bem como considerar a pertinência de dividir os lotes de forma assimétrica face ao portfólio típico dos operadores, mitigando os riscos de conluio no procedimento; e
- c. Considerar a pertinência de introduzir limites à adjudicação de todos os lotes no caso em que seja benéfico prevenir a adjudicação a uma única empresa.

**Recomendação 3:** Considerar a adequabilidade de separar os contratos de instalação e manutenção do mobiliário urbano dos contratos de exploração publicitária nesse mesmo mobiliário urbano, no sentido de diminuir a duração dos contratos de exploração publicitária, potenciando a entrada de operadores capazes de reforçar a concorrência pelo mercado.

**Recomendação 4:** A duração dos contratos de concessão não deverá exceder o número mínimo de anos necessário para que o concessionário possa razoavelmente recuperar o investimento efetuado, para a exploração das obras ou dos serviços, e obter uma remuneração do capital investido em condições de exploração normais.

**Recomendação 5:** Ponderar a introdução de um critério de adjudicação que tenha em consideração condições mais favoráveis para os anunciantes, e não somente a maximização da renda a pagar ao município.

**Recomendação 6:** Após submissão de propostas, conferir os indícios de conluio na contratação pública no [Guia de Boas Práticas no Combate ao Conluio na Contratação Pública](#) da AdC, e no caso de suspeita contactar a AdC.

**Recomendação 7:** Privilegiar a abertura de um novo concurso público, em face da possibilidade de renovação ou de renegociação de uma concessão, aumentando assim a frequência com que as concessões voltam ao mercado. Isto será particularmente relevante no caso de renegociação face aos riscos de não se atingir uma situação de vantagem mútua.

30 de junho de 2020