



# **Revisão do Regime Jurídico Aplicável à Operação Portuária**

**Reflexões e Propostas**

Agosto de 2024

**Equipa Técnica da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes:**

Ana Paula Vitorino (Coordenação)  
Hugo Oliveira  
Susana Baptista

**Contributos de Especialistas Externos:**

Lídia Sequeira  
Natércia Cabral  
Luís Filipe Pardal  
José Carlos Simão

Estudo concluído em 29 de agosto de 2024

## ÍNDICE

<b>I – INTRODUÇÃO.....</b>	<b>4</b>
<b>II – ENQUADRAMENTO SETORIAL.....</b>	<b>5</b>
<b>II.1 - Ecosistema Portuário nacional .....</b>	<b>5</b>
<b>II.2 – Enquadramento Legal .....</b>	<b>13</b>
<b>II.3. – Benchmarking internacional.....</b>	<b>21</b>
<b>II.3.1 - Enquadramento.....</b>	<b>21</b>
<b>II.3.2 - Bélgica .....</b>	<b>23</b>
<b>II.3.3 - Espanha.....</b>	<b>25</b>
<b>II.3.4 - Grécia.....</b>	<b>26</b>
<b>II.3.5 - Alemanha.....</b>	<b>29</b>
<b>II.3.6- Itália.....</b>	<b>31</b>
<b>II.3.7 - Países Baixos .....</b>	<b>32</b>
<b>II.3.8 - Reino Unido.....</b>	<b>33</b>
<b>II.3.9 - Marrocos.....</b>	<b>35</b>
<b>II.4 – Instrumentos internacionais relativos à sustentabilidade e descarbonização dos portos.....</b>	<b>41</b>
<b>III – PONTOS CHAVE DE PONDERAÇÃO PARA REVISÃO LEGISLATIVA .....</b>	<b>54</b>
<b>III.1 - Organização do sistema portuário.....</b>	<b>54</b>
<b>III.2 – Gestão de terminais de uso privativo .....</b>	<b>58</b>
<b>III.3 – Alargamento do limite do prazo das concessões portuárias de serviço público ..</b>	<b>61</b>
<b>III.4 – Flexibilidade contratual.....</b>	<b>66</b>
<b>III.5 – Digitalização .....</b>	<b>67</b>
<b>III.6 – Diversificação de Atividades Portuárias.....</b>	<b>70</b>
<b>III.7 – Obrigação de comunicação à AMT .....</b>	<b>72</b>
<b>III.8 – Tarifários.....</b>	<b>72</b>
<b>III.9 – Taxa de regulação portuária .....</b>	<b>73</b>
<b>III.10 – Indicadores de avaliação de investimentos e desempenho.....</b>	<b>75</b>
<b>IV - PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO IMEDIATA EM PONTOS CHAVE.....</b>	<b>80</b>
<b>IV.1- Fundamentação/enquadramento .....</b>	<b>80</b>
<b>IV. 2 - Propostas legislativas .....</b>	<b>83</b>

## I – INTRODUÇÃO

O enquadramento legal do sistema portuário nacional tem-se mantido substancialmente inalterado desde a década de 90 do século passado, sendo consensual no setor que tal circunstância tem gerado algumas ineficiências e perda de competitividade face à mudança de paradigma a que o setor tem assistido.

Está em causa, sobretudo, a limitação do prazo das concessões de infraestruturas em regime de serviço público, que tem sido apontada como um dos aspetos essenciais que tem prejudicado a sua eficiência e competitividade.

Por outro lado, existem obstáculos à necessidade de adaptação às constantes alterações a que os portos estão sujeitos – v.g. tecnológicas, digitais, de mercado e ambientais.

Na primeira parte do presente documento, além do enquadramento setorial e legal aplicável ao mercado portuário e da descrição dos instrumentos nacionais e internacionais em matéria de descarbonização, é efetuado um exercício de benchmarking sobre modelos de organização portuária.

Na segunda parte do documento, são também desenvolvidos os pontos chave que se considera deverem presidir a uma reflexão sobre uma revisão abrangente do quadro legal aplicável ao setor portuário (e não apenas à movimentação portuária). Estão em causa, designadamente, (i) o prazo legal máximo de concessões, (ii) a flexibilidade dos contratos de concessão, (iii) o regime tarifário, (iv) a diversificação de atividades portuárias, (v) o investimento nas transições ambiental, energética e digital, (vi) a introdução de indicadores de valia de investimentos e desempenho de infraestruturas e serviços, (vii) a aproximação dos regimes de concessão e terminais de utilização privativa e (viii) as taxas de regulação.

Finalmente, são definidos pontos chave que se considera deverem orientar uma revisão focada e célere do regime legal da operação portuária, sobretudo no que se refere ao alargamento de prazos de concessão, em função da amortização de investimentos, de forma a tornar o sistema portuário mais atrativo e competitivo e viabilizar uma maior aposta nas transições ambiental, energética e digital.

## II – ENQUADRAMENTO SETORIAL

### II.1 - Ecosistema Portuário nacional

No Ecosistema Portuário<sup>1 2</sup> são vários os modelos organizacionais que têm vindo a ser implementados nos portos a nível mundial, diferenciando-se pelo grau de intervenção do setor público, conforme a ilustração da tabela seguinte. O Banco Mundial identifica quatro modelos de gestão e administração dos portos:

**Modelos básicos de gestão** (Fonte: *Module 3 – Alternative Port Management Structures and Ownership Models, Port Reform Toolkit PPIAF, World Bank, Second Edition*)

Modelos organizacionais	Infraestrutura	Superestrutura	Operação portuária	Outras Funções
<i>Public Service Port</i> <sup>3</sup>	Pública	Pública	Pública	Maioritariamente pública
<i>Tool Port</i> <sup>4</sup>	Pública	Pública	Privada	Pública/Privada
<i>Landlord port</i> <sup>5</sup>	Pública	Privada	Privada	Pública/Privada
<i>Private Service Port</i> <sup>6</sup>	Privada	Privada	Privada	Maioritariamente privada

A responsabilidade pela prestação do serviço por modelo de gestão é caracterizada da seguinte forma:

<sup>1</sup> Relatório do Ecosistema Portuário (AMT) [https://www.amt-autoridade.pt/media/3149/relatorio\\_ecossistema\\_portuario\\_2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/3149/relatorio_ecossistema_portuario_2019.pdf)

<sup>2</sup> Diagrama do Setor Marítimo, Fluvial e Portuário - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2658/setor\\_maritimo\\_amt.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2658/setor_maritimo_amt.pdf)

<sup>3</sup> Porto público – a autoridade portuária detém toda a infraestrutura e é responsável pela prestação de todos os serviços portuários.

<sup>4</sup> Porto de serviços - a autoridade portuária possui a responsabilidade de administrar e gerir a infraestrutura portuária, bem como a superestrutura, incluindo equipamentos de movimentação de carga como guindastes de cais e empilhadores, cometendo, geralmente, a atividade de movimentação de carga a empresas privadas, por si contratadas ou licenciadas.

<sup>5</sup> Porto senhorio – apresenta o modelo de gestão mais comum, onde a maioria dos serviços operacionais prestados aos navios e à carga estão na gestão dos operadores privados. A infraestrutura portuária é detida pelo setor público, enquanto os terminais são atribuídos a empresas operacionais privadas (por contrato de concessão ou licença), sendo também responsáveis pelos respetivos equipamentos.

<sup>6</sup> Porto privado – caracteriza-se pela gestão do porto ser totalmente assegurada pelo setor privado, como ocorre, por exemplo, em Inglaterra e na Nova Zelândia.

**Responsabilidade pela prestação do serviço por modelo de gestão** (Fonte: *Module 1 – Framework for Port Reform, Port Reform Toolkit PPIAF, World Bank, Second Edition*)

Modelos organizacionais	AP <sup>7</sup>	Gestão Marítima	Infraestrutura Marítima	INF PORT <sup>8</sup>	Superestrutura (equipamento)	Superestrutura (edifício)	MOV CRG <sup>9</sup>	PILOT <sup>10</sup>	REB	AMARR <sup>11</sup>	Dragagens	Outras Funções
<i>Public service port</i>	Responsabilidade Pública	Responsabilidade Pública	Responsabilidade Pública	Responsabilidade Privada								
<i>Tool Port</i>	Responsabilidade Pública	Responsabilidade Pública	Responsabilidade Pública	Responsabilidade Privada	Responsabilidade Privada	Responsabilidade Privada	Responsabilidade Privada	Responsabilidade Privada	Responsabilidade Privada	Responsabilidade Privada	Responsabilidade Privada	Responsabilidade Privada
<i>Landlord port</i>	Responsabilidade Pública	Responsabilidade Pública	Responsabilidade Privada									
<i>Private service port</i>	Responsabilidade Privada	Responsabilidade Privada	Responsabilidade Privada	Responsabilidade Privada	Responsabilidade Privada	Responsabilidade Privada	Responsabilidade Privada	Responsabilidade Privada				

**Legenda:**

	Responsabilidade Pública
	Responsabilidade Privada

Em Portugal, as Administrações Portuárias (AP) são as entidades responsáveis pela administração dos portos, marítimos e fluviais, bem como pela gestão das respetivas infraestruturas. Às AP incumbe também a competência em matéria de segurança marítima, portuária e ambiental, sem prejuízo das atribuições da Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM) e do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, IP (IMT).

A gestão dos portos portugueses assenta sobretudo na figura do *Landlord Port* (porto senhorio) que funciona numa lógica de coexistência entre a intervenção pública, ao nível da gestão do

<sup>7</sup> Administração Portuária

<sup>8</sup> Infraestrutura Portuária

<sup>9</sup> Movimentação de Cargas

<sup>10</sup> Pilotagem

<sup>11</sup> Amarração

domínio público e o exercício de poderes de autoridade, e a intervenção privada na exploração da atividade portuária, de movimentação de carga e outros serviços.

Neste contexto, as infraestruturas portuárias, regra geral, encontram-se na esfera do Estado, enquanto os equipamentos, os serviços de movimentação e armazenamento de cargas, bem como o trabalho portuário são do controlo e gestão de empresas privadas mediante concessão de serviço público ou licenciamento para uso privativo.



Porto de Setúbal – Fonte: APP

Neste modelo, *Landlord Port*, é comum que o Estado recorra à figura da concessão de serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias, colocando a exploração dos terminais portuários na esfera do setor privado por um determinado período, mediante a realização de concurso, conforme decorre do regime jurídico da operação portuária. Pela concessão dos terminais portuários, as empresas concessionárias pagam às AP uma renda, composta, em regra, por duas parcelas: uma de valor fixo e outra de valor variável em função do volume de carga movimentada, nos termos do contrato de concessão.

Em algumas infraestruturas portuárias nacionais, sobretudo naquelas que apresentam um menor volume de cargas movimentadas, subsiste ainda um tipo de gestão mais próximo do designado *Tool Port*, em que a participação do setor privado se restringe ao nível da gestão do trabalho portuário e equipamentos leves de movimentação horizontal, sendo as infraestruturas

e superestruturas, incluindo os equipamentos de movimentação vertical (guindastes e pórticos), da responsabilidade da AP.<sup>12</sup>



Porto de Lisboa – Fonte: APP

O Ecosistema Portuário Nacional encontra-se dividido em dois subsistemas:

1) Sistema Portuário Principal, composto:

- (i) pelos 5 principais portos do continente (Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines);
- (ii) pelos 3 portos da Região Autónoma da Madeira (RAM) (Funchal, Caniçal e Porto Santo);
- (iii) pelos 4 principais portos da Região Autónoma dos Açores (RAA) (Ponta Delgada, Praia da Vitória, Horta e Lajes das Flores);

2) Sistema Portuário Secundário, composto pelos restantes portos de carga.

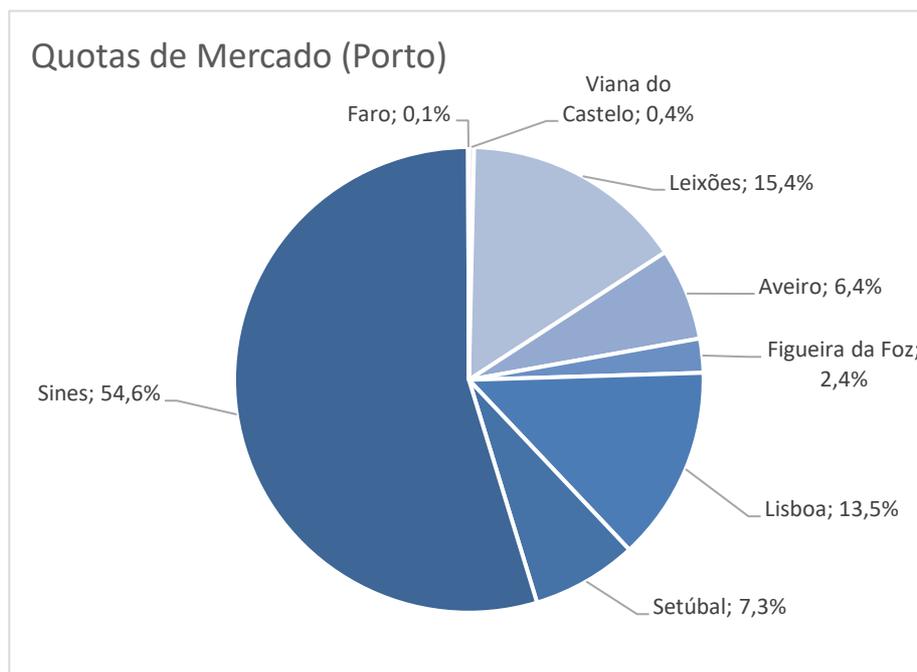
Na figura seguinte apresenta-se a repartição da quota de mercado dos portos do Continente, com base nos valores da carga movimentada acumulada em 2024. Nesta análise não são

---

<sup>12</sup> Esta situação verifica-se, por exemplo em Viana do Castelo, em Aveiro, com exceção do Terminal Sul concessionado à SOCARPOR, Figueira da Foz e ainda Faro e Portimão, sob jurisdição das respetivas AP.

incluídos os portos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, uma vez que esta informação não é fornecida à AMT.

Quota de mercado por porto de carga movimentada nos portos do Continente  
(Acumulado/2024) (Fonte AMT)<sup>13</sup>



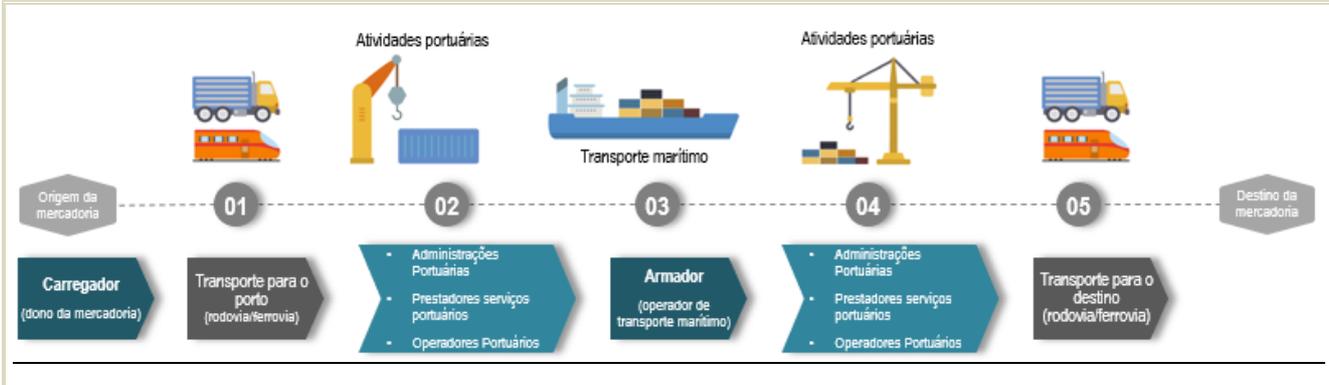
Os serviços portuários de movimentação de carga e os serviços portuários auxiliares são uma componente de uma cadeia logística mais vasta, ligada ao transporte que é necessário de um determinado local de origem até ao porto e vice-versa, recorrendo-se normalmente a outros modos de transporte, como a ferrovia e a rodovia. Desta forma, existe uma interligação e complementaridade entre modos de transporte, por forma a que as mercadorias cheguem ao seu destino, num período temporal definido e ao menor custo possível.

Os portos e os serviços portuários constituem a interface que assegura a ligação entre o transporte de mercadorias por via marítima e as restantes opções multimodais de transporte, sendo em Portugal, sobretudo o modo rodoviário e ferroviário.

---

<sup>13</sup> Acompanhamento Mensal do Mercado Portuário – AMT [https://www.amt-autoridade.pt/media/4518/comunicado\\_imprensa\\_movimento\\_portu%C3%A1rio\\_abril\\_2024.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/4518/comunicado_imprensa_movimento_portu%C3%A1rio_abril_2024.pdf)

### Cadeia logística do Ecosistema Portuário



As AP, para além de representarem o acionista-Estado, possuem jurisdição na gestão do espaço portuário e no funcionamento dos serviços portuários, determinando as condições de acesso aos portos e de licenciamento ou concessão para a prestação dos serviços portuários. Em alguns casos, as AP assumem, também, a prestação direta de alguns serviços portuários. É possível verificar que existem várias modalidades de prestação de serviços nos portos nacionais:

- A concessão – é predominante na operação portuária (quer de uso público, quer de uso privado);
- O licenciamento – com maior incidência nos serviços portuários auxiliares e na cedência de trabalho portuário;
- A prestação direta pela AP - como no caso específico dos Portos dos Açores.



Porto de Ponta Delgada – Fonte: APP

Modalidades de acesso ao mercado nos portos nacionais											
Administrações portuárias e portos nacionais											
Serviço <sup>s</sup>	APDL		APA	APFF	APL	APSS	APS			RAM	RAA
	Viana	Leixões	Aveiro	Figueira	Lisboa	Setúbal	Sines	Portimão	Faro		
Op. Terminal Portuário	AP	C	C/L	L	C/L	C/L	C	L	L	L	L/AP
Cedência de trabalho portuário	L	L	L	L	L	L	L	-	-	L	-
Op. Terminal de Passageiros	-	AP	-	-	C	-	-	AP	-	AP	AP
Pilotagem	AP	AP	AP	AP	AP	AP	AP	AP	AP	AP	AP
Serviço de Reboques	L	AP	C	L	L	L	C/L	AP/CAS <sup>14</sup>	AP	AP	AP
Serviço de Amarração	AP	AP	AP/L	AP	L	L	C/L	AP	AP	AP	AP
Agente de Navegação	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L

Legenda: C: Concessão; L: Licença; C/L: Concessão e Licença; CAS: Contrato de Aquisição de serviços



Porto de Aveiro – Fonte: APP

<sup>14</sup> Foi lançado o concurso público para a celebração de contrato de aquisição de serviços de reboque no ano de 2019.

No que respeita aos serviços portuários auxiliares, importa distinguir entre os serviços de pilotagem e os serviços de reboque e amarração.

A pilotagem é prestada em todos os portos nacionais diretamente pelas AP. No caso dos serviços de reboque e de amarração:

- (i) A modalidade de prestação mais comum é o licenciamento, sendo disso exemplo os portos de Lisboa, Setúbal e Sines (portos de maiores dimensões), embora neste último se verifique uma conjugação de modalidades entre a concessão e o licenciamento, quer nos serviços de amarração, quer nos serviços de reboque;
- (ii) Nos portos de Viana do Castelo e Figueira da Foz vigora a modalidade de licenciamento para os serviços de reboque e de prestação direta para os serviços de amarração;
- (iii) Em Aveiro o serviço de amarração passou a ser prestado através de licenciamento em 01/10/2019, sendo o serviço de reboque prestado através de concessão;
- (iv) Nos portos de Leixões, Portimão e Faro vigora a prestação direta destes serviços pela AP.



Porto de Sines – Fonte: APP

Nas regiões autónomas os serviços de operação de terminais portuários são prestados por licenciamento na RAM, enquanto na RAA coexistem concessões de terminais portuários com a prestação direta dos serviços de movimentação de carga pela AP. As empresas de estiva e as empresas de cedência de trabalho portuário prestam serviço na modalidade de licenciamento. No caso dos serviços auxiliares vigora a prestação direta pelas AP.

Ainda quanto às modalidades de acesso ao mercado nos portos nacionais, no tráfego de passageiros, com exceção do Terminal de Cruzeiros de Lisboa que é exercido em regime de concessão, todos os restantes terminais de cruzeiros nacionais são geridos diretamente pelas AP.

## II.2 – Enquadramento Legal

O **Decreto-Lei n.º 298/93**, de 28 de agosto<sup>15</sup> (DL 298/93), estabelece o regime jurídico da operação portuária, definindo as respetivas condições de acesso e de exercício.

Entende-se como “*operação portuária*”, a atividade de movimentação de cargas a embarcar ou desembarcadas na zona portuária, compreendendo as atividades de estiva, desestiva, conferência, carga, descarga, transbordo, movimentação e arrumação de mercadorias em cais, terminais, armazéns e parques, bem como de formação e decomposição de unidades de carga, e ainda de receção, armazenagem e expedição das mercadorias.

De acordo com o disposto no artigo 3.º, a prestação ao público da atividade de movimentação de cargas, que é considerada de interesse público, pode ocorrer: mediante concessão de serviço público a empresas de estiva; mediante licenciamento; pela autoridade portuária.

O regime de licenciamento apenas terá aplicação quando: a) tendo sido efetuada consulta prévia às empresas de estiva em atividade, se verifique, comprovadamente, por despacho fundamentado do membro do Governo responsável, a possibilidade de o concurso ficar deserto; b) se reconheça, por Resolução do Conselho de Ministros, a existência de interesse estratégico para a economia nacional na manutenção deste regime. A autoridade portuária apenas pode exercer diretamente a atividade de operação portuária em caso de insuficiente prestação de serviço por empresa de estiva ou para assegurar a livre concorrência, devendo neste caso ser previamente ouvida a Autoridade da Concorrência (AdC).

O atual diploma praticamente só considera o modelo de concessão de serviço público, sendo a atividade portuária exercida em terminais de uso privativo apenas referenciada no seu artigo 5.º. Assim, os titulares de direitos de uso privativo de participação do domínio público, de concessões de exploração de bens dominiais, de concessões de serviço público ou de obras públicas portuárias podem realizar livremente, na área que lhes está afeta, operações de movimentação de cargas, desde que as mercadorias provenham ou se destinem ao seu próprio estabelecimento industrial e as operações se enquadrem no exercício normal da atividade prevista no respetivo título de uso privativo ou no objeto da concessão.

---

<sup>15</sup> Alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 324/94, de 30 de dezembro e 65/95, de 7 de abril e pela Lei n.º 3/2013, de 14 de janeiro

Determina-se igualmente, no n.º 1 do artigo 26.º, que “*A atividade de movimentação de carga em cada cais ou terminal deve ser atribuída pela autoridade portuária às empresas de estiva mediante concessão de serviço público, que pode integrar também uma concessão de obras públicas.*”.

Por sua vez, e nos termos do artigo 27.º, “*A adjudicação das concessões é feita mediante concurso, nas condições do programa e caderno de encargos elaborado pelas autoridades portuárias e aprovado pelos Ministros do Comércio e Turismo e do Mar, de acordo com as bases gerais das concessões estabelecidas por decreto-lei*”.

Estabelece, ainda, no n.º 1 do artigo 29.º, que “*O prazo das concessões de serviço público de movimentação de carga não pode exceder 30 anos e deve ser estabelecido em função dos investimentos em equipamentos fixos ou em obras portuárias.*”.

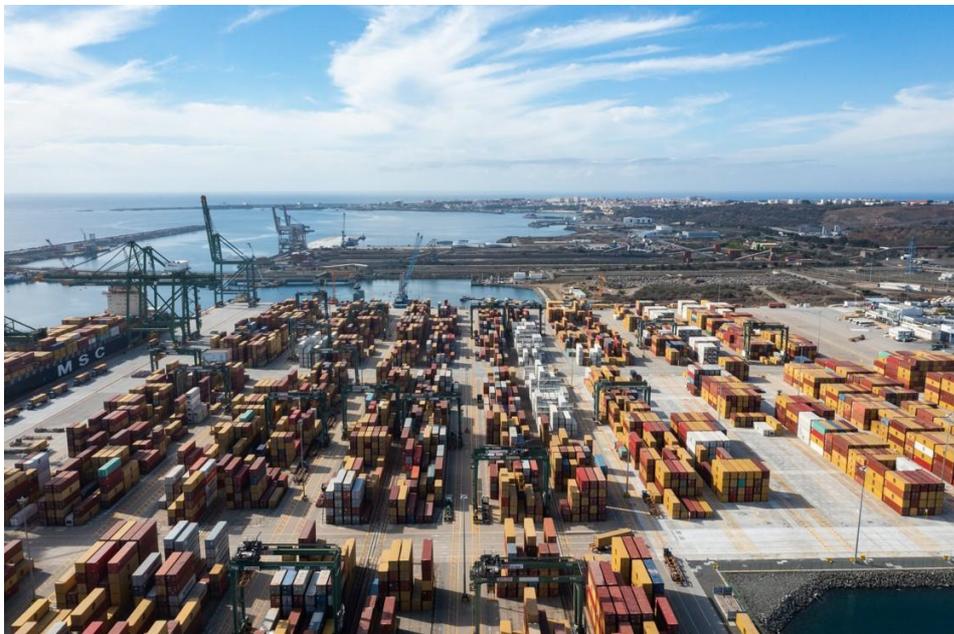
Neste contexto, as bases gerais das concessões de serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias, aprovadas pelo **Decreto-Lei n.º 324/94**, de 30 de dezembro (DL 324/94), regulam de forma geral as diversas matérias objeto dos contratos de concessão, designadamente o (i) seu objeto e âmbito; (ii) estabelecimento e obras; (iii) exploração; (iv) vigência, modificação ou extinção do contrato; (v) obrigações especiais do concessionário; (vi) fiscalização, sanções e garantias; (vii) transmissão de direitos e responsabilidades do concessionário; e (viii) contencioso do contrato.

O DL 324/94 prevê que a concessão que tenha por objeto o direito de exploração comercial, em regime de serviço público, da atividade de movimentação de cargas, incluindo o respetivo estabelecimento, não possa ter um prazo de vigência superior a 30 anos, o qual deve ser estabelecido em função dos investimentos em equipamentos fixos ou em obras portuárias.

Entretanto, ocorreram alterações, quer do quadro legal nacional, quer dos instrumentos de direito da União Europeia (UE), que concorrem para a necessidade de atualização dos termos concretos do Regime Jurídico da Operação Portuária, que se materializam, essencialmente, nos seguintes instrumentos de direito atualmente em vigor:

- **Código dos Contratos Públicos (CCP)**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual, que integra a transposição, entre outras, da Diretiva 2014/23/UE, relativa à adjudicação de contratos de concessão, operada pela nona alteração ao CCP, concretamente pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

O CCP, na sua Parte III (Regime substantivo dos contratos administrativos), Título II, relativo a “Contratos administrativos em especial”, dedica o respetivo Capítulo II a “Concessões de obras públicas e de serviços públicos”, que integra uma série de disposições gerais e específicas para concessões de obras públicas e para concessões de serviços públicos, disposições essas que, em diversos domínios, tratam de matérias que tinham sido objeto das referidas bases gerais das concessões de serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias, aprovadas pelo DL 324/94, e, naturalmente, de forma transversal aos vários setores de atividade económica, atualizada e em alinhamento com o direito da UE aplicável.



Porto de Leixões – Fonte: APP

- **Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de fevereiro de 2017**, que estabelece o regime da prestação de serviços portuários e regras comuns relativas à transparência financeira dos portos, com implicações na forma e condições de prestação destes serviços. Entre outras matérias relevantes, este Regulamento prevê que o acesso ao mercado para a prestação de serviços portuários pode estar sujeito a (i) requisitos mínimos para a prestação dos serviços; (ii) limitação do número de prestadores; (iii) obrigações de serviço público; e (iv) restrições relacionadas com operadores internos.

Importa igualmente ter em consideração que o Regulamento prevê a possibilidade de o acesso ao mercado, para a prestação de serviços portuários em portos marítimos, estar sujeito ao cumprimento de requisitos mínimos “*transparentes, objetivos, não discriminatórios, proporcionados e pertinentes*”.

- **Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro**, que assegura, na ordem jurídica nacional, a execução das obrigações decorrentes do Regulamento (UE) 2017/352.



Porto de Portimão – Fonte: APP

Ao nível das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, importará a identificação dos seguintes desenvolvimentos a nível legislativo:

- A RAA aprovou o **Decreto Legislativo Regional n.º 13/2018/A**, de 9 de novembro, alterando o Decreto Legislativo Regional n.º 16/94/A, de 18 de maio, que procedia à adaptação àquela região autónoma do Regime Jurídico da Operação Portuária, no âmbito do qual o prazo máximo das concessões de serviço público de movimentação de cargas passou de 30 para 75 anos, devendo ser estabelecido em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rentabilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário.

Por essa ocasião, a AMT, com enquadramento nas suas competências de regulação económica independente, informou o Presidente do Governo Regional da RAA, entre outros aspetos, que o regime especial relativo ao Regime Jurídico da Operação Portuária se mantinha em vigor, não tendo sido revogado e que seria necessária uma reflexão, a nível nacional, sobre a reformulação do atual regime da operação portuária, seguindo uma via aparentemente coincidente com a vontade demonstrada pela Região Autónoma dos Açores, mas de uma forma integrada e nacional e não

focalizada num grupo de portos em especial, essencialmente para obviar a situações de distorção da concorrência no conjunto do território nacional.

- Na RAM, a **Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 509/2008**, de 28 de maio, veio reconhecer a existência de interesse estratégico para a economia daquela região autónoma na aplicação do regime de licenciamento da operação portuária nos portos do Funchal, Caniçal e Porto Santo, contudo, a mesma foi revogada pela **Resolução do Conselho do Governo Regional n.º 270/2017**, de 26 de abril, considerando, entre outros motivos, que o *“artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 298/93, de 20 de agosto, estabelece como modelo preferencial de gestão a celebração de um contrato de concessão de serviço público, sendo que, o modelo de concessão da atividade portuária afigura-se como aquele que melhor serve o interesse público de movimentação de cargas nas áreas portuárias”* e que *“é essencial à prossecução da boa gestão da atividade portuária, proceder à reestruturação do regime portuário, devendo o mesmo passar a ser explorado mediante contrato de concessão”*.



Porto de Funchal – Fonte: APP

Para concluir o ponto relativo ao enquadramento legal, importa ainda mencionar dois instrumentos relevantes para a análise em curso.

Em primeiro lugar, o texto aprovado ao abrigo da **Proposta de Lei n.º 280/X**<sup>16</sup>, que deu entrada na Assembleia da República a 11 de maio de 2009, não tendo chegado a ser aprovada.

*A proposta visava “codificar a disciplina jurídica das atividades de cariz portuário e de natureza logística, incluindo as atividades acessórias, complementares ou subsidiárias nas áreas portuárias que se encontrem sob jurisdição das autoridades portuárias, abrangendo as áreas de reserva e de expansão, bem como consagrar soluções modernas que permitam uma gestão eficiente do sector portuário e a competitividade dos portos nacionais. Obtém-se, assim, um enquadramento jurídico moderno e inovador, aperfeiçoando algumas disposições normativas já existentes e estabelecendo novas regras mais adequadas à competitividade que se pretende para o sector.”*

De entre as soluções preconizadas, destacam-se:

- Definição do conceito de domínio portuário, regulando-se os modos e os títulos de utilização e exploração do domínio público portuário;
- Não tratava a matéria do trabalho portuário, por se ter considerado que, apesar de estar diretamente relacionada com a atividade, não integra o conceito de atividade portuária, razão pela qual foi entendido que a mesma deveria ser objeto de regulamentação autónoma;
- Aprovava as bases das concessões da atividade de operação portuária, que serviam de modelo para as demais concessões portuárias a atribuir no domínio público portuário;
- Consagrava os princípios do regime económico do sector marítimo-portuário, consubstanciado na autonomia da gestão, no autofinanciamento, na otimização da gestão económica, na concorrência e na competitividade. Disciplinava, ainda, a autossuficiência económica e financeira das entidades gestoras, e a cobertura de custos de exploração pelos utilizadores dos serviços;
- Consagrava o regime jurídico do tarifário, componente essencial da competitividade portuária, bem como os seus princípios, as medidas de harmonização de procedimentos

---

<sup>16</sup> <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=34537>

de aplicação das tarifas nos diferentes portos pelas diferentes autoridades, a regulação na fixação e aplicação de tarifas. Estabelecia a possibilidade de discriminação positiva das tarifas que privilegiem serviços, linhas ou carregadores estratégicos que se pretendam apoiar pela sua importância para o desenvolvimento do sector portuário e da economia nacional;

- Consagrava o regime de planeamento do sector portuário nacional, assente no respeito pelos princípios da qualidade ambiental, da responsabilidade social, da rentabilidade económico-social, da proteção do domínio público sob gestão portuária, na integração territorial, e na promoção da intermodalidade. Estabelecia o regime da elaboração, da aprovação, da execução e da avaliação dos instrumentos de planeamento portuário, bem como a sua articulação com os planos de ordenamento do território;
- Relativamente à atividade tradicionalmente designada por operação portuária, tinha uma função de inovação, de consolidação e de clarificação dos vários regimes atualmente em vigor. Nestes termos, estabelecia que a função de administração portuária é exercida num regime de *landlord port*, privilegiando-se, para esse efeito, as concessões em regime de serviço público da atividade de movimentação de cargas a exercer nas áreas portuárias. Já a movimentação de cargas portuárias nas áreas de uso privativo devia respeitar o modelo económico e financeiro de concessões portuárias previamente atribuídas no mesmo porto;
- Consagrava os princípios fundamentais em matéria de segurança da navegação no porto e a segurança das operações portuárias na perspetiva operacional da navegação, movimentação de mercadorias e tráfego de passageiros, incluindo o domínio ambiental (*Safety*), e na perspetiva da prevenção e salvaguarda contra atos ilícitos (*Security*).



Porto de Setúbal – Fonte: APP

Finalmente, é de referir o **Real Decreto Legislativo 2/2011**, de 5 de septiembre<sup>17</sup>, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante em Espanha. Especificamente quanto à atividade portuária, o diploma regula:

- Aspetos relativos à gestão e ao regime orçamental, fiscal, patrimonial, de funcionamento e de controlo;
- O regime de planeamento e construção dos portos de interesse geral e as exigências em matéria de ambiente e segurança;
- O domínio público portuário estatal do triplo ponto de vista da sua gestão, da sua composição e da sua utilização (concessão e autorização de obras públicas e concessões de obras públicas);
- A prestação de serviços gerais, portuários e outros, e, em particular, o regime de pessoal dedicado à prestação do serviço portuário de movimentação de cargas;
- O regime económico do sistema portuário também do triplo ponto de vista da gestão, da utilização do domínio público e da prestação de serviços.

O prazo máximo das concessões portuárias é de 50 anos, podendo ser prorrogado até aos 75 anos (artigo 82.º).

---

<sup>17</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-16467>

Seja como for, ainda que se possa sublinhar o facto de concentrar a legislação portuária e marítima num único instrumento legal, considera-se um exemplo de má técnica legislativa.



Porto de Sines – Fonte: APP

## II.3. – Benchmarking internacional

### II.3.1 - Enquadramento

Os portos portugueses encontram-se em concorrência direta com os portos espanhóis, quer em termos de procura, quer de oferta de serviços de operação portuária, partilhando geograficamente mercados portuários relevantes, nomeadamente no âmbito da carga contentorizada.

O regime jurídico dos portos em Espanha, viabilizando prazos máximos de concessões portuárias bastante mais dilatados que os prazos permitidos em Portugal pelo DL298/93, provoca, naturalmente, uma distorção da concorrência, materializada num desnivelamento do *playing field*, em desfavor dos portos portugueses, os quais operam numa mesma dimensão geográfica – ibérica – dos mercados portuários relevantes.

Assim, deveria ser reposto o nível de *playing field* ao nível ibérico da operação portuária, na medida em que, da perspetiva do investidor privado, o regime legal espanhol pode ser apreendido como mais interessante, ao permitir um período de recuperação do investimento mais dilatado, proporcionando condições de operação economicamente mais vantajosas e

permitindo a prática de serviços a preços mais baixos e indutores de maior competitividade aos utilizadores dos portos e à economia.

Este aspeto assume uma importância particular, na medida em que, conforme assinalado anteriormente, é iniludível a partilha e disputa dos portos de Portugal e de Espanha pelo mesmo mercado relevante, sendo quaisquer distorções de concorrência decorrentes de assimetrias nas respetivas condições legais de operação, potenciadoras de novas barreiras à entrada, incompatíveis com o Mercado Comum e reforçando o potencial de desvio de eventual investimento em infraestruturas portuárias de Portugal para Espanha.

Por sua vez, se considerarmos o mercado da operação portuária numa dimensão geográfica mais extensa, de âmbito europeu, importa ainda ter em devida consideração a assimetria existente entre os diversos modelos de operação portuária existentes na Europa:

- Observa-se a existência de uma dualidade de modelos de contrato de operação portuária a nível da União Europeia (UE), especificamente a concessão de serviço público e os contratos que têm por objeto a utilização do terreno, nomeadamente concessões dominiais, arrendamentos ou *land lease*, a qual propicia situações de distorção da concorrência com prejuízo para o sistema portuário nacional;
- As situações de distorção de concorrência subjacentes a esta dualidade europeia na operação portuária significam que os países cujo modelo de operação portuária se baseia na figura de concessão, como Portugal, Espanha, França e Bélgica, estão em divergência com países como o Reino Unido, Países Baixos e Alemanha, onde predomina o modelo de *land lease*;
- Estas distorções de concorrência são ampliadas pela Diretiva 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão, transposta para o direito nacional no CCP, pelo facto dessa Diretiva se aplicar, não a todos os contratos de operação de terminais portuários, mas apenas aos contratos de operação portuária sob a forma de concessão.
- Acresce que as disposições em matéria de prestação de serviços portuários no Regulamento (UE) 2017/352 não são aplicáveis aos serviços de movimentação de cargas, passageiros e pilotagem, sendo que o Regulamento em apreço aplica-se sem prejuízo da citada Diretiva 2014/23/UE.

É imperativo desenvolver e consolidar o Mercado Interno de Transportes, num paradigma de concorrência não falseada em mercado fortemente globalizado, representando os portos componentes nodais chave da cadeia logística internacional e constituindo os principais pontos de acesso da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T), a partir dos quais se organizam os fluxos logísticos multimodais na UE.

Qualquer medida que se adote deverá promover o nivelamento do *playing field* no âmbito da UE, eliminando, sempre que possível, situações de distorção da concorrência no Espaço Europeu que possam induzir um plano de desigualdade entre elementos da RTE-T e do ecossistema da mobilidade e dos transportes em geral e do sistema portuário em particular.

Releva ter presente que existem, particularmente a nível ibérico, mas também a um nível geográfico alargado ao Espaço Europeu, efeitos de substituição entre terminais portuários em países diferentes, sendo igualmente importante a concorrência entre portos na captação de investimento privado e que não poderá ser ignorada.

A governação portuária refere-se à forma como os portos são administrados e geridos, o que varia consideravelmente entre diferentes países, refletindo as suas tradições, regulamentações e contextos económicos. O traço característico da governação da generalidade das autoridades portuárias contemporâneas europeias, reflete a adoção gradual do modelo portuário de *landlord*. Seguidamente apresenta-se, de forma resumida, os modelos de governação portuária em portos de alguns países da UE.

### II.3.2 - Bélgica

Os portos belgas, incluindo os maiores portos de Antuérpia e Zeebrugge, operam sob o modelo *Landlord*. A propriedade e desenvolvimento das infraestruturas portuárias são responsabilidade das autoridades portuárias, enquanto a operação dos terminais e outras atividades portuárias são realizadas por operadores privados. As autoridades portuárias também desempenham um papel ativo no planeamento estratégico e no desenvolvimento sustentável dos portos.

O sistema portuário da Bélgica é organizado de forma a combinar uma *governance* descentralizada com uma forte autonomia local, especialmente em torno dos principais portos do país. Caracteriza-se por uma estrutura descentralizada assente numa:

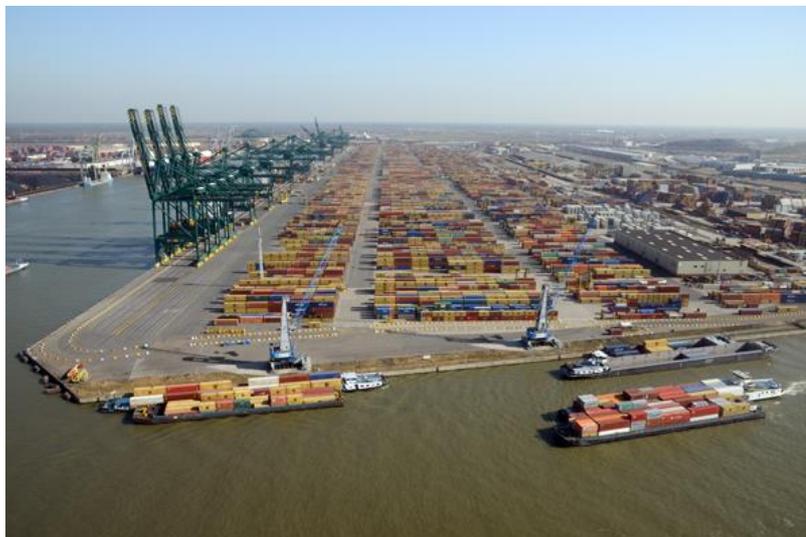
- **Autonomia Regional:** A Bélgica é um país federal com uma divisão significativa de poderes entre o governo federal e as regiões (Flandres, Valónia e Bruxelas-Capital). A

gestão dos portos belgas é descentralizada e atribuída principalmente às regiões, que têm a autoridade sobre as infraestruturas portuárias dentro das suas jurisdições;

- Portos principais: Os principais portos da Bélgica são Antuérpia, Zeebrugge, Ghent (parte do North Sea Port) e o Porto de Bruxelas, cada um com a sua própria autoridade portuária. A gestão e o desenvolvimento desses portos são de responsabilidade das autoridades portuárias locais, que operam com um alto grau de autonomia.

A Bélgica utiliza amplamente as parcerias com operadores privados para o desenvolvimento de novas infraestruturas portuárias e para melhorar a capacidade existente, promovendo investimentos tanto públicos quanto privados.

Em suma, o sistema portuário da Bélgica é caracterizado por uma estrutura de *governance* descentralizada, onde as autoridades portuárias regionais têm autonomia significativa para gerir os portos, promover o desenvolvimento económico e implementar estratégias de sustentabilidade. A coordenação entre os níveis regional e federal, juntamente com a conformidade com a regulamentação da União Europeia, pretende garantir que os portos belgas operem de forma eficiente, segura e sustentável, mantendo-se competitivos no cenário global.



Porto de Antuérpia – Fonte: transportes&negócios

### II.3.3 - Espanha

A organização do sistema portuário de Espanha em matéria de *governance* é, formalmente, caracterizada por uma estrutura descentralizada, envolvendo tanto o governo central quanto as autoridades portuárias regionais (existem 28 autoridades portuárias em Espanha, que são responsáveis pela gestão direta dos portos de interesse geral localizados nas respetivas áreas de atuação).

Neste modelo *Landlord*, a Autoridade Portuária detém e gere as infraestruturas e terrenos portuários, enquanto as operações (como terminais de carga e descarga) são realizadas por empresas privadas através de concessões.

A *Puertos del Estado* é a agência pública que atua sob a tutela do Ministério dos Transportes, Mobilidade e Agenda Urbana, sendo responsável pela coordenação dos portos de interesse geral em Espanha, com o objetivo de garantir a uniformidade nas práticas e políticas.

De acordo com a legislação espanhola, tem como atribuições mais relevantes:

- Planeamento estratégico e definição de políticas nacionais para os portos;
- Supervisão das autoridades portuárias, garantindo que as suas ações estão alinhadas com as diretrizes nacionais;
- Gestão financeira dos recursos portuários, incluindo a redistribuição de fundos entre portos mais e menos rentáveis;
- Promoção da eficiência e da competitividade do sistema portuário espanhol.

Contudo, na prática, e não obstante a existência daquela agência, os diversos portos estão de facto sujeitos às diretrizes estratégicas das respetivas comunidades autónomas, com políticas e objetivos diversificados e concorrentes, o que se afigura demonstrar a ineficácia ou efeito útil limitado do modelo de “gestão centralizada”.



Porto de Algeciras – Fonte: revista sustentável

#### II.3.4 - Grécia

A organização do sistema portuário da Grécia, em matéria de *governance*, assenta numa supervisão central a cargo do Ministério da Marinha Mercante e Política Insular, cabendo-lhe, designadamente:

- Definir e implementar a política nacional para o setor portuário e marítimo;
- Regular e supervisionar as atividades dos portos, garantindo que operem de acordo com as leis e regulamentos nacionais e da União Europeia;
- Promover a segurança marítima, a proteção ambiental e a eficiência operacional dos portos.

O modelo *Landlord* adotado pela Grécia tem assistido a uma crescente privatização, especialmente após a crise financeira. Os maiores portos, como Pireu e Salónica, têm operações e terminais geridos por empresas privadas, como a COSCO, uma empresa estatal chinesa que adquiriu a maioria das ações do Porto de Pireu.

Mas a privatização do Porto de Pireu foi muito mais além do que a privatização de um ou mais terminais. Foi privatizado todo o porto. A COSCO passou a gerir diretamente a movimentação de contentores e a exercer a representação do Estado no porto, sendo simultaneamente o *LandLord Port* e a Autoridade Portuária, invertendo todo o modelo preconizado a nível europeu.

Na prática, em 2008 a COSCO assinou um contrato de concessão dos terminais 2 e 3 de contentores no Porto de Pireu e passou a dominar este segmento de carga. Dois anos mais tarde, o Piraeus Container Terminal S.A., criado por uma equipa de gestão e operação sino-grega, assumiu oficialmente as operações dos dois terminais. A entrada desta empresa especializada neste setor fez com que o movimento e os serviços aumentassem, de um movimento de 880.000 TEU em 2010 evoluiu para 4,9 milhões de TEU em 2018.

Depois de ter comprado inicialmente 51%, em 2016 a COSCO *Shipping* adquiriu 67% das participações no Porto de Pireu e assumiu oficialmente o planeamento, a gestão e a operação do porto em agosto desse ano. Assim, a COSCO detém uma participação maioritária nos terminais do Porto do Pireu e detém o controlo operacional através de uma participação maioritária na Autoridade Portuária do Pireu, situação que é considerada excessiva e que tem colocado as instâncias europeias sob pressão, uma vez que a China tem realizado outras ações similares em outros portos europeus.

A COSCO criou em 2017 a OceanRail Logistics, que adquiriu uma participação de 60% no capital da Piraeus Europe Asia Rail Logistics, como parte do seu plano para desenvolver ainda mais a sua rede de serviços de transporte intermodal.

Após um grande crescimento inicial do Porto de Pireu, na sequência da mudança de gestão dos terminais de contentores para a gestão da COSCO, que incluíram vários investimentos, tem-se assistido a várias tensões entre esta entidade e o Estado e a sociedade civil. Várias tentativas de “desenvolvimento” do porto, recorrentes greves e planos de investimento do porto contestados, incluindo obras portuárias em zonas de interesse cultural grego, bem como pressões da União Europeia de vária ordem, tem levado a que o porto tenha recuado em termos de movimentação.

A privatização do Porto de Pireu parece ter trazido um conjunto relevante de conclusões no que respeita à gestão destas infraestruturas:

- A concessão dos terminais de contentores a uma empresa especializada comprovou-se ser importante para o desenvolvimento deste segmento de carga;
- A COSCO utilizou a entrada nos terminais para controlar o porto e entrar/dominar as redes logísticas associadas;

- A privatização do poder do Estado no porto levou a que a China tentasse colocar em prática um plano de investimentos de interesses chineses, levando a fortes tensões com o Estado Grego e a sociedade civil;
- O controlo da gestão global do porto por parte da COSCO é muito contestado e levanta problemas de segurança interna muito sensíveis para a União Europeia.

Em suma, o sistema portuário da Grécia está organizado com o objetivo de combinar a supervisão centralizada pelo governo e gestão descentralizada por autoridades portuárias locais e operadores privados.

As reformas e privatizações recentes, especialmente nos principais portos, parecem introduzir uma tendência para o aumento da eficiência e da competitividade do setor.

Contudo, estas alterações ao modelo de *governance* grego, sobretudo no que se refere à privatização de poderes públicos como sejam as funções de autoridade portuária, têm levado ao surgimento de conflitos entre vários setores da economia e da sociedade. Não obstante existirem salvaguardas formais, na prática verifica-se que estas reformas acabam por limitar fortemente a capacidade de intervenção pública em infraestruturas essenciais e estratégicas, o que será de evitar ou mitigar.



Porto de Pireu – Fonte: APP

### II.3.5 - Alemanha

A Alemanha adota um modelo *Landlord* nos seus principais portos, como Hamburgo, Bremerhaven e Wilhelmshaven. No entanto, a gestão é descentralizada, com as cidades, como Hamburgo e Bremen, a possuírem um elevado grau de autonomia na administração dos seus portos. Essas autoridades portuárias mantêm a infraestrutura básica e concedem licenças a operadores privados.

A organização do sistema portuário da Alemanha em matéria de *governance* é caracterizada por um modelo descentralizado, refletindo a estrutura federal do país. Cada porto é gerido de forma independente pelas autoridades locais e estaduais, com a supervisão do governo federal em aspetos regulatórios e de coordenação.

As autoridades portuárias recorrem a parcerias com operadores privados para desenvolver e expandir infraestruturas portuárias. Estas parcerias ajudam a financiar grandes projetos e a melhorar a eficiência operacional.

Apesar da contestação interna e europeia, a Alemanha abriu em 2021 a possibilidade da COSCO entrar no capital de um dos três terminais da Hutchison Port Holdings no Porto de Hamburgo.

A UE passou a ter uma vigilância muito apertada nesta matéria e, entre outras medidas, aprovou em dezembro de 2022 uma nova diretiva que considera os portos como entidades críticas, tendo em vista assegurar a prestação de serviços essenciais no mercado interno, reforçar a resiliência das entidades críticas e melhorar a cooperação transfronteiriça entre autoridades competentes, permitindo que, por essa via, os Estados Membros possam proteger os seus portos através da identificação das entidades críticas que ficarão sujeitas a requisitos específicos e a uma supervisão determinada e que receberão apoio e orientações face a todos os riscos pertinentes<sup>18</sup>.

Embora exista investimento da COSCO em vários terminais europeus, a polémica da entrada em Hamburgo não é dissociada do facto de três dos quatro terminais de contentores existentes serem três concessões à Hutchison Port Holdings.

---

<sup>18</sup> Diretiva (UE) 2022/2557 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2022 relativa à resiliência das entidades críticas e que revoga a Diretiva 2008/114/CE do Conselho

No final de 2023 e após classificação como entidade crítica, o governo de coligação tripartido do chanceler Olaf Scholz comunicou que a COSCO iria entrar com uma participação 24,9 % no Tollerort terminal, ficando com uma posição minoritária, situação que motivou, ainda assim, uma nova onda de protestos.

A justificação para defender o acordo é de que o porto de Hamburgo passará a ser um destino preferencial para a COSCO e ajudará a garantir postos de trabalho e reforçará a importância nacional e internacional de Hamburgo como destino logístico. Cerca de um terço das mercadorias movimentadas no porto são provenientes ou têm como destino a China, sendo este o maior parceiro comercial da Alemanha nos últimos sete anos.

A entrada de investimento chinês nos portos europeus expande a influência estratégica da China nas infraestruturas de transportes europeias, bem como a dependência em relação à China. Até porque o contrário não acontece, isto é, a China não permite atualmente que a Alemanha participe nos portos chineses, e em caso de crise, a China pode instrumentalizar politicamente uma parte das infraestruturas críticas da Europa.

Em conclusão, o sistema portuário da Alemanha é caracterizado por uma estrutura descentralizada, com uma forte autonomia para as autoridades portuárias locais e estaduais. A supervisão federal estabelece diretrizes e coordena políticas gerais, enquanto as autoridades locais gerem diretamente as operações e o desenvolvimento dos portos. Esse modelo permite que os portos alemães, como Hamburgo e Bremen, sejam altamente eficientes e inovadores, mantendo-se competitivos no cenário global.

Em suma:

- A situação em Hamburgo é diferente de Pireu, mas as preocupações são ainda maiores porque estamos no centro da Europa e na economia europeia mais pujante;
- A possibilidade de atribuição de uma posição maioritária num dos terminais de contentores de Hamburgo parece afastada, mantendo-se a possibilidade de várias empresas concorrentes partilharem esse terminal de contentores;
- Pese embora a COSCO ter sido afastada de decisões de gestão e estratégicas num dos terminais, a verdade é que tem já presença indireta em três dos quatro terminais de contentores no porto de Hamburgo, o que acaba por ser uma situação igualmente complexa;

- Do ponto de vista de soberania, em Pireu a situação é ainda assim pior, uma vez que a COSCO não só controla todos os terminais de contentores como controla todos os cais e serviços face à compra da Autoridade Portuária, ficando o principal porto grego diretamente dependente de um país terceiro, neste caso a China;
- Nesta sequência, a clara posição da função de *LandLord Port* no controlo do Estado deve ser um aspeto inalienável na arquitetura legal de operação e gestão no sistema nacional de portos de qualquer país, assumindo a classificação dos terminais e portos como Infraestruturas Críticas um aspeto crucial.



Porto de Hamburgo – Fonte: APP

### II.3.6- Itália

A Itália utiliza o modelo *Landlord*, onde as Autoridades do Sistema Portuário (*Autorità di Sistema Portuale*) gerem os portos principais e são responsáveis pela infraestrutura e pela regulamentação, enquanto as operações são geridas por operadores privados através de concessões.

A estrutura de *governance* envolve diferentes níveis de administração, desde o governo central até às autoridades portuárias locais.

A supervisão e regulação central é assegurada pelo Ministério das Infraestruturas e Transportes (*Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, MIT*), enquanto a gestão descentralizada é garantida pelas autoridades portuárias locais (*Autorità di Sistema Portuale*,

*AdSP*). As autoridades portuárias são entidades públicas responsáveis pela gestão, desenvolvimento e promoção dos portos sob sua jurisdição.

Muitas das operações portuárias e desenvolvimentos de infraestrutura são realizados através de parcerias com operadores privados, permitindo que investimentos privados complementem os recursos públicos.

Em suma, o sistema portuário da Itália é organizado de forma a garantir uma gestão eficiente e descentralizada dos portos, com uma supervisão centralizada pelo Ministério das Infraestruturas e Transportes. As autoridades portuárias locais têm um papel central na gestão e desenvolvimento dos portos, e há uma forte colaboração entre as autoridades portuárias, governos regionais e o setor privado. Formalmente existe um foco na inovação e na sustentabilidade que pretende modal a evolução dos portos italianos, garantindo que estes permaneçam competitivos e adaptáveis às exigências globais.



Porto de Génova – Fonte: Loyd's

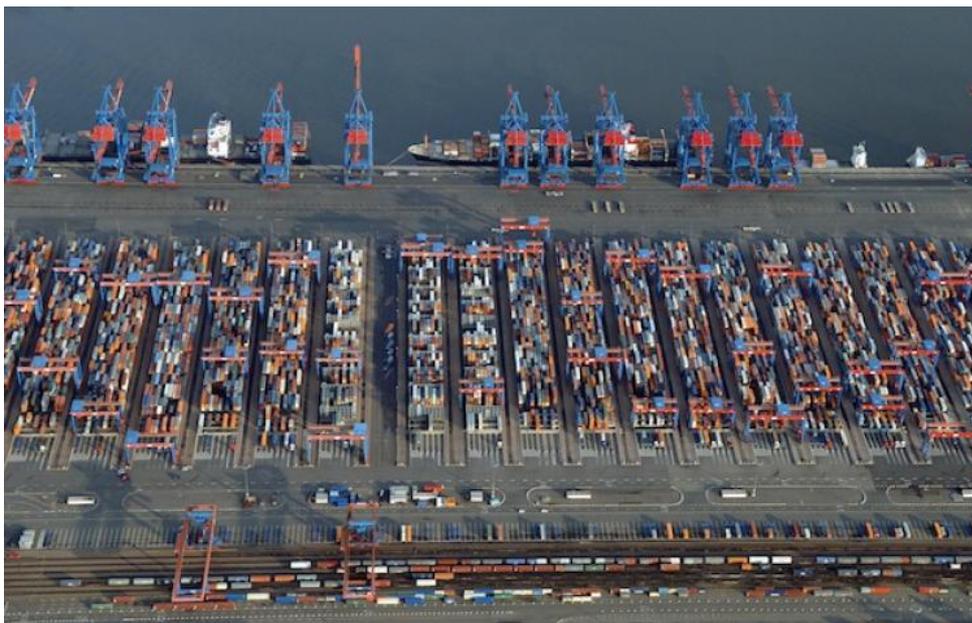
### **II.3.7 - Países Baixos**

OS Países Baixos adotaram o modelo *Landlord*. O Porto de Roterdão, um dos maiores do mundo, é gerido pela Autoridade Portuária de Roterdão, que é uma empresa pública, com 70,83% de suas ações pertencentes ao município de Roterdão e 29,17% ao governo nacional. As operações de terminais e serviços logísticos são feitas por empresas privadas sob concessão.

O sistema portuário dos Países Baixos é organizado de maneira a combinar uma *governance* descentralizada com um alto grau de autonomia para as autoridades portuárias locais. Este modelo reflete a importância económica dos portos para o país e a necessidade de uma gestão eficiente e adaptável.

Os Países Baixos formam frequentemente parcerias com operadores privados para financiar e desenvolver grandes projetos de infraestrutura, como a expansão de terminais e a construção de novas instalações logísticas.

Em suma, o sistema portuário dos Países Baixos é caracterizado por uma *governance* descentralizada, onde as autoridades portuárias locais têm um alto grau de autonomia para gerir, desenvolver e operar os portos. A supervisão e regulamentação são asseguradas pelo governo nacional, especialmente em questões de infraestrutura e proteção ambiental.



Porto de Roterdão – Fonte: Transportes&Negócios

### II.3.8 - Reino Unido

Existem três tipos principais modelos de *governance* no Reino Unido (RU): portos privados, portos municipais e *Trust ports*, bem como vários portos mais pequenos pertencentes ao Estado. Os portos privados ou "privatizados" têm proprietários ou acionistas e os portos municipais são propriedade das autoridades locais. Os *Trust ports* são administrados por um organismo estatutário independente criado por uma lei do Parlamento e regido pelo seu

próprio conjunto de regras e estatutos, em contraste com um porto privado, que é propriedade privada, e um porto municipal, que é propriedade da autoridade local. Existe um equívoco comum de que os *Trust ports* são propriedade do Estado, mas isso é incorreto. Estes portos são um tipo específico de modelo portuário no RU, apresentando-se numa grande variedade de dimensões e localizações.

O RU é assim invulgar no seu sistema portuário altamente privatizado, com cerca de 69% da tonelagem movimentada pelos portos detidos e explorados por privados.

Neste modelo, uma das questões que se coloca está relacionada com o papel de regulação que deve ser desempenhado pelas autoridades portuárias face aos operadores portuários. O desafio no RU consiste em identificar as deficiências do setor e decidir qual a melhor forma de as partes interessadas (governo, operadores portuários, utentes dos portos ou a comunidade em geral) atingirem os seus objetivos de um setor portuário funcional e competitivo que apoie a economia.

Em muitos casos, os portos (incluindo funções de autoridade e gestão dominial) foram vendidos a preços subvalorizados, verificou-se menos investimento e não resulta claro se resultou num melhor desempenho financeiro. Acresce que em vários casos, a mesma empresa privada é a autoridade portuária, a proprietária do domínio do porto e o operador portuário, gerando um conflito de interesses nem sempre benéfico.

Ainda que possam existir desempenhos positivos em portos principais, afigura-se que a estrutura do sistema portuário é complexa e sem um modelo de intervenção regulatório claro. Por outro lado, considera-se que o controlo efetivo destas infraestruturas essenciais e críticas não está suficientemente do lado do poder público, o que não é aconselhável.



Porto de Londres – Fonte: Transportes&Negócios

### II.3.9 - Marrocos

A estabilidade política, os baixos custos para fixação de empresas e a abertura do seu mercado a investimento externo, tem resultado num forte desenvolvimento económico do Reino de Marrocos, assumindo o setor portuário um papel chave.

O país sempre teve uma rede de pequenos e médios portos, atualmente regulados e explorados pela Agência Nacional de Portos, criada em 2005.

O grande salto no setor portuário deu-se com a aposta no desenvolvimento do complexo de Tanger-Med (que abrange atividade portuária, logística e indústria), à margem da gestão corrente de portos, através da criação de uma agência estatal dedicada ao desenvolvimento deste complexo (*Tanger Med Special Agency*). Esta agência cria as condições e desenvolve o porto, a logística, a indústria e os serviços, numa gestão integrada do complexo, nomeadamente através da construção de infraestruturas portuárias e em terra dentro da sua área de jurisdição, construção das vias de comunicação, redes elétrica e de telecomunicações, infraestruturas digitais, serviços e apoio estatal (canal único) ao desenvolvimento de infraestruturas e superestruturas dos privados.

A agência foi responsável pelas empreitadas e assegurou o financiamento das várias fases de desenvolvimento, que envolveu vários financiamentos do Banco Europeu de Investimento, Banco Mundial e outras instituições financeiras. Assegurou também toda a parte promocional, a captação de clientes nas diferentes tipologias de atividade e toda a parte comercial do

complexo. A agência desenvolve as concessões para a utilização das infraestruturas em nome do Estado Marroquino.

Para assegurar a operação do porto foi criada uma nova autoridade portuária, garantindo adequados serviços de operação aos navios. Dado o enquadramento de dependência da função de autoridade portuária da referida agência de desenvolvimento, totalmente independente da Marinha de Guerra, a lógica é desenvolver operações muito fluidas e em segurança, o que torna o porto muito ágil e tem fortemente contribuído para a sua competitividade.

O complexo de Tanger - Med está em elevado estado de desenvolvimento, com a componente portuária das duas fases praticamente toda já em operação. A operação dos terminais, tal como genericamente as restantes atividades portuárias, decorrem sob contratos de concessão assinados com empresas de operação portuária de referência no setor.

Tipicamente, as concessões destes terminais são de 30 anos, podendo ter mais 15, embora a extensão não seja automática, pois são exigidas várias garantias de investimento e de operação por parte do Estado. A lei marroquina permite ir até aos 50 anos de concessão. Segue-se o padrão tradicional em termos de taxas, com componente fixa e variável, e com exigência de movimentos mínimos (bastante ambiciosos).

O Estado, *LandLordPort*, constrói os quebra-mar, faz as dragagens, constrói o cais, e concessionaria as atividades portuárias, com o terraplano do cais em bruto. A concessionária constrói o pavimento do terraplano junto ao cais, desenvolve o *layout* final do terminal e equipa-o com pórtilcos e todos os meios de movimentação vertical e horizontal, sistemas de controlo, automatização e digitalização, e opera-o. Naturalmente que esta maior intervenção do Estado tem depois repercussão nas taxas do concessionário.

O trabalho portuário é assegurado por quadros próprios dos terminais e não existe outro tipo de organizações de estiva ou trabalhadores temporários.

O complexo de Tanger – Med é um caso de sucesso às portas da Europa, quer do ponto de vista portuário quer de logística e industrial. A disponibilidade de espaço e condições mais favoráveis para o desenvolvimento de terminais portuários, nomeadamente pela oferta de quebra-mar e cais pronto a receber os investimentos dos privados, a disponibilidade de trabalho portuário a custo mais baixo e sem sindicatos e greves, com fortes liberdades para a automatização total, a proximidade do Estreito de Gibraltar e a negociação direta e rápida

resposta do Estado, através da agência referida, permitiu a aposta neste porto de grupos de referência no *shipping*, nomeadamente a Maersk e a CMA-CGM.

O conjunto de quatro terminais em operação permite servir o tráfego para o mercado local e indústrias e serviços logísticos sediados no complexo, mas, acima de tudo, permite posicionar o porto como *Hub and Spoke*, servindo de forma competitiva o mercado do *transshipment*.

No contexto da realocização de parte da produção europeia realizada na Ásia e graças aos seus ecossistemas industriais inovadores e bem sucedidos, com recurso a terminais portuários muito competitivos, o país está a trabalhar ativamente para se posicionar como alternativa às cadeias de produção asiáticas, atrair novos fluxos de investimento externo, particularmente os que estão a ser realocizados, manter os seus investidores europeus e, ainda, proporcionar a entrada dos mesmos nos mercados africanos.

Este franco desenvolvimento, associado à não obrigatoriedade de cumprimento das regras da União Europeia, trouxe aos portos europeus mais próximos perturbações significativas. Em consequência da proximidade de Tanger - Med, o Porto de Algeciras que tinha vindo de uma rota de crescimento e chegou a ultrapassar os 5 MTEU, interrompeu esse crescimento e recuou para valores entre 4,2-4,7MTEU e tem estado estagnado. Em contraponto, Tanger Med não para de crescer, tendo ultrapassado os 8,6MTEU em 2023 e crescido 13,4% face a 2022.

Não despiciente a esta competitividade está o facto de os operadores apostarem fortemente na automatização e digitalização dos terminais e receberem do Estado total liberdade para o fazer. Este aspeto contrasta com a operação portuária no Porto de Algeciras. A forte oposição da estiva à automatização, as frequentes greves e exigências, estarão na base da transferência de carga para Tanger.

Mas Marrocos pretende ter um segundo grande complexo portuário. Desta vez, foi constituída a empresa estatal de Marrocos *Société Nador West Med* (cujos responsáveis de topo são os mesmos da Agência de Tanger Med), responsável pelo desenvolvimento do complexo logístico-portuário desta região, com um financiamento inicial de 200 milhões de euros provenientes do Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD) para a construção do porto de Nador West Med.

Contudo, deverão ser salvaguardadas as devidas diferenças quando se compara Marrocos com os Países Europeus, onde o enquadramento legal e as exigências de conformidade são bastante diferenciadas.

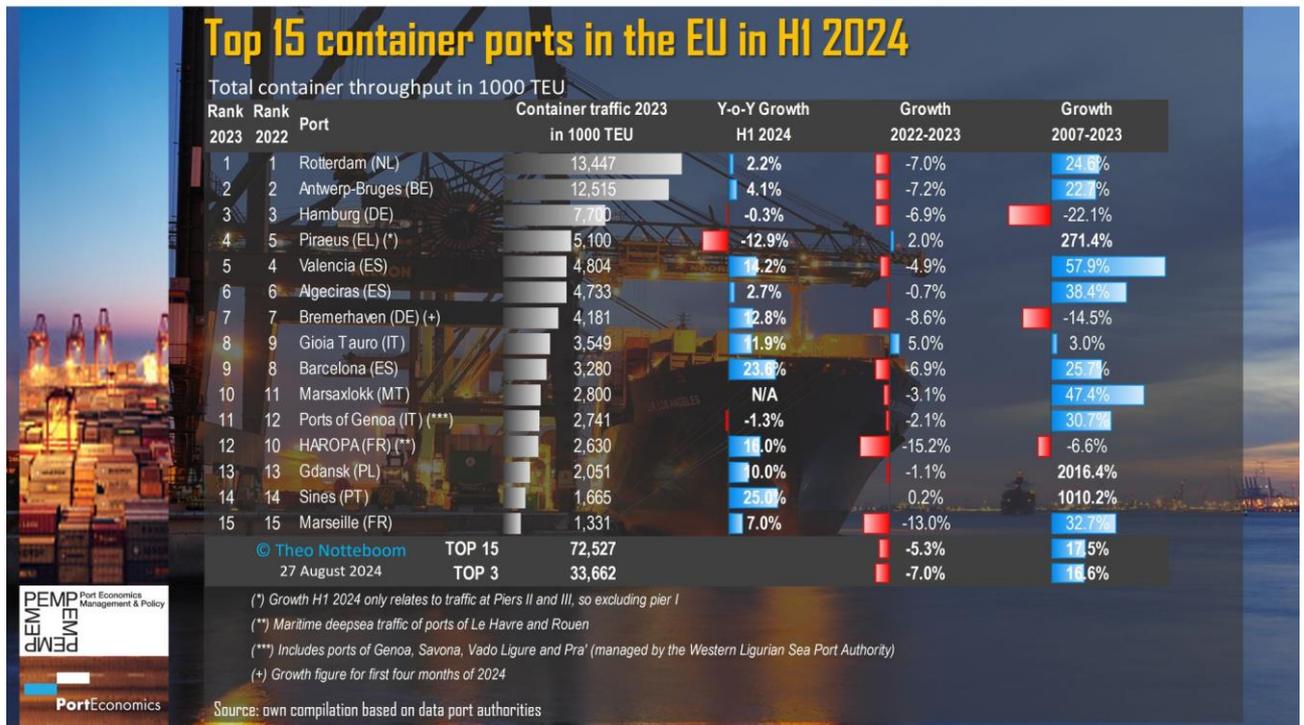
Em síntese:

País	Modelos	Observações
<b>Alemanha</b>	<i>Landlord</i> <i>Port</i>	A organização do sistema portuário da Alemanha em matéria de <i>governance</i> é caracterizada por um modelo descentralizado, refletindo a estrutura federal do país. Cada porto é gerido de forma independente pelas autoridades locais e estaduais, com a supervisão do governo federal em aspetos regulatórios e de coordenação. As autoridades portuárias recorrem a parcerias com parceiros privados para desenvolver e expandir infraestruturas portuárias. Estas parcerias ajudam a financiar grandes projetos e a melhorar a eficiência operacional.
<b>Bélgica</b>	<i>Landlord</i> <i>Port</i>	A propriedade e o desenvolvimento das infraestruturas portuárias são responsabilidade das autoridades portuárias, enquanto a operação dos terminais e outras atividades portuárias são realizadas por operadores privados. A Bélgica utiliza amplamente as parcerias com parceiros privados para o desenvolvimento de novas infraestruturas portuárias e para melhorar a capacidade existente, promovendo investimentos tanto públicos quanto privados.
<b>Espanha</b>	<i>Landlord</i> <i>Port</i>	Neste modelo, a Autoridade Portuária detém e gere as infraestruturas e terrenos portuários, enquanto as operações (como terminais de carga e descarga) são realizadas por empresas privadas através de concessões.  A gestão dos portos é teoricamente centralizada através da Puertos del Estado, mas na prática assume uma forte intervenção local e das autonomias.
<b>Grécia</b>	<i>Landlord</i> <i>Port</i>	A organização assenta numa supervisão central a cargo do Ministério da Marinha Mercante e Política Insular.  O modelo Landlord adotado pela Grécia, tem assistido a uma crescente privatização, especialmente após a crise financeira. Os maiores portos, como Pireu e Salónica, têm operações e terminais geridos por empresas privadas.
<b>Itália</b>	<i>Landlord</i> <i>Port</i>	A Itália utiliza o modelo Landlord, onde as Autoridades do Sistema Portuário (Autorità di Sistema Portuale) gerem os portos principais e são

		responsáveis pela infraestrutura e pela regulamentação, enquanto as operações são geridas por operadores privados através de concessões. Muitas das operações portuárias e desenvolvimentos de infraestrutura são realizados através de parcerias público-privadas, permitindo que investimentos privados complementem os recursos públicos.
<b>Países Baixos</b>	<i>Landlord Port</i>	O Porto de Roterdão é gerido pela Autoridade Portuária de Roterdão, que é uma empresa pública, com 70,83% de suas ações pertencentes ao município de Roterdão e 29,17% ao governo nacional. O sistema portuário dos Países Baixos é organizado de maneira a combinar uma <i>governance</i> descentralizada com um alto grau de autonomia para as autoridades portuárias locais. Formam frequentemente parcerias com parceiros privados para financiar e desenvolver grandes projetos de infraestrutura, como a expansão de terminais e a construção de novas instalações logísticas.
<b>Reino Unido</b>	Portos privados; Portos municipais; Trust ports; Portos mais pequenos pertencentes ao Estado.	O sistema portuário do Reino Unido é caracterizado por um modelo de governação descentralizado que combina regulação centralizada com gestão local e autonomia dos portos. A estrutura de governação envolve autoridades portuárias locais a gerir a operação e o desenvolvimento dos portos, enquanto o governo central estabelece políticas e regulações gerais. Existem três tipos de portos - portos privados, portos municipais e <i>Trust ports</i> , bem como vários portos mais pequenos pertencentes ao Estado. Os portos privados ou "privatizados" têm proprietários ou acionistas e os portos municipais são propriedade das autoridades locais. Por sua vez, os <i>Trust ports</i> são administrados por um organismo estatutário independente criado por uma lei do Parlamento e regido pelo seu próprio conjunto de regras e estatutos, em contraste com um porto privado, que é propriedade privada, e um porto municipal, que é propriedade da autoridade local.
<b>Síntese</b>	O modelo prevalecente é o de <i>Landlord Port</i> ,	O modelo Landlord é predominante na maioria dos países europeus mencionados, que permitem a eficiência operacional e o desenvolvimento estratégico, refletindo uma tendência europeia de balancear a gestão pública dos recursos portuários com a eficiência e inovação trazidas pelo setor privado, mantendo, no entanto, uma forte supervisão e planeamento por parte das autoridades públicas.

	<p>Em países como a Espanha e Itália existe uma forte influência nacional, com as autoridades portuárias a assumirem a forma de organizações públicas clássicas, em contraste com as autoridades portuárias Alemãs e dos Países Baixos que tomam a forma de empresas municipais autónomas ou de empresas privadas de capitais públicos.</p> <p>Igualmente, em termos legislativos, Espanha e Itália caracterizam-se por uma lei nacional que enquadra e impõe um determinado modo de organização portuário, a qual é inexistente na Alemanha e os Países Baixos, sendo o enquadramento específico de cada porto derivado da legislação existente (lei laboral, legislação ambiental, etc.).</p> <p>No caso da Grécia será de mencionar uma crescente privatização nos maiores portos.</p> <p>Por sua vez, o Reino Unido é altamente privatizado, com cerca de 69% da tonelagem movimentada pelos portos detidos e explorados por privados. Existem três tipos principais modelos de <i>governance</i> - portos privados, portos municipais e <i>Trust ports</i>, bem como vários portos mais pequenos pertencentes ao Estado. Os <i>Trust ports</i> são administrados por um organismo estatutário independente criado por uma lei do Parlamento e que constituem um tipo específico de modelo portuário, apresentando-se numa grande variedade de dimensões e localizações no Reino Unido.</p>
--	---

A título informativo, apresenta-se o quadro seguinte com o TOP15 dos portos da UE relativamente à carga contentorizada.



Fonte: portecoomics.eu<sup>19</sup>

## II.4 – Instrumentos internacionais relativos à sustentabilidade e descarbonização dos portos

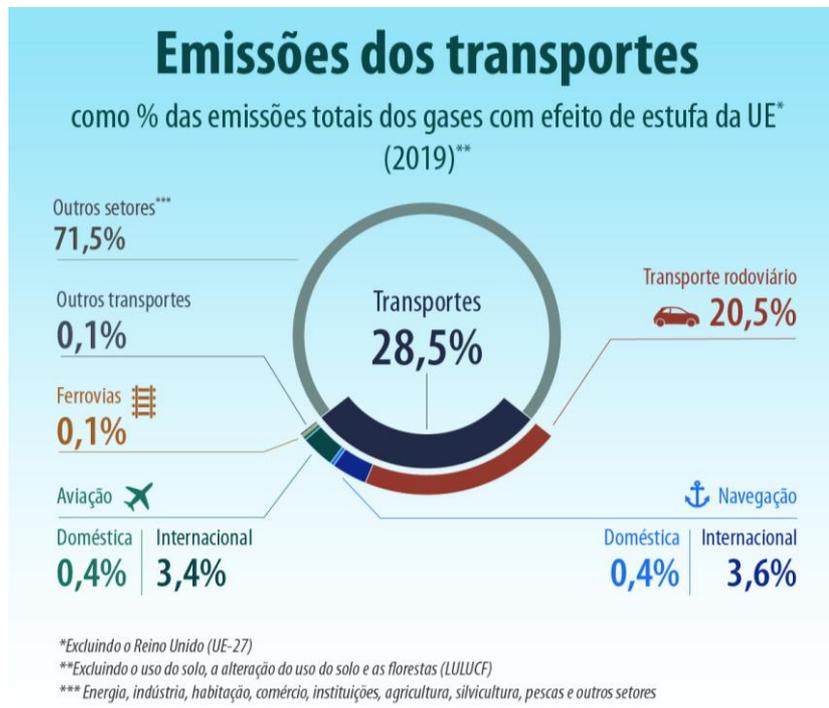
Tem sido consensual que os portos, além de serem plataformas logísticas e de transporte, devem evoluir no sentido de se tornarem *hubs* energéticos e industriais, enfrentando o desafio dual da transição energética e digital, no sentido de conseguirem, numa lógica de especialização e complementaridade interna, tornar-se infraestruturas estratégicas de referência na transição para um sistema energético baseado na utilização dos seus próprios recursos naturais, sendo autossuficientes e com emissões zero até 2035, de forma competitiva.

<sup>19</sup> <https://www.porteconomics.eu/>



A aposta do Pacote Ecológico Europeu no setor dos transportes é a aceleração da transição para a mobilidade sustentável e inteligente, na medida em que os transportes são responsáveis por um quarto das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE), sendo necessária, para alcançar a neutralidade climática, uma redução de 90% daquelas emissões até 2050, devendo todos os modos (rodoviário, ferroviário, aéreo, marítimo e por vias navegáveis interiores) contribuir para a mesma.

Importa sublinhar o papel determinante dos portos nos corredores europeus de transportes, constituindo verdadeiros nós logísticos, a partir dos quais se organizam os fluxos logísticos multimodais, e em particular, no caso da UE, da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T). Existe um largo espectro de atividades que se podem desenvolver nas áreas portuárias, todas elas podendo causar impactos ambientais locais e globais, nomeadamente em termos de poluição do ar e emissões de poeira e de GEE.



Fonte: Agência Europeia do Ambiente (2022)

As infraestruturas portuárias desempenham um papel fundamental na consecução das metas de neutralidade climática da Europa, sendo responsáveis por uma variedade de emissões de carbono diretas e indiretas nas atividades logísticas, que têm um potencial considerável para reduzir a sua pegada de carbono, combinando a sua eletrificação (com fontes de energia renovável), com uma maior eficiência energética e tecnologias inteligentes para auxiliar o transporte e o fornecimento de eletricidade em terra para navios atracados.

Além do transbordo e da logística, o futuro dos portos reside no desenvolvimento do seu papel fundamental como polos de energia (para a eletricidade integrada, o hidrogénio, e outros sistemas de combustíveis renováveis e hipocarbónicos), para a economia circular (recolha, transbordo e eliminação de resíduos provenientes dos navios e outras indústrias portuárias e para o desmantelamento de navios), para a comunicação (cabos submarinos) e para a indústria (enquanto polos inovação e novas indústrias).

Advém, assim, a necessidade de serem efetuados investimentos significativos nas próximas décadas.



A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Desenvolvimento Sustentável apresenta 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) entre eles: ODS 9 - Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; ODS 13 – Tomar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos; ODS 14 – Conservação e usos sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável, nomeadamente, prevenir e reduzir significativamente a poluição marinha de todos os tipos, aumentar o conhecimento científico e desenvolver capacidades de investigação e assegurar a conservação e o uso sustentável dos oceanos e seus recursos pela implementação do direito internacional, como refletido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (sigla em inglês, UNCLOS<sup>20</sup>).

A estratégia da Organização Marítima Internacional (IMO) para a redução das emissões de GEE dos navios, de 2023, é orientada pelos seguintes níveis de ambição<sup>21</sup>:

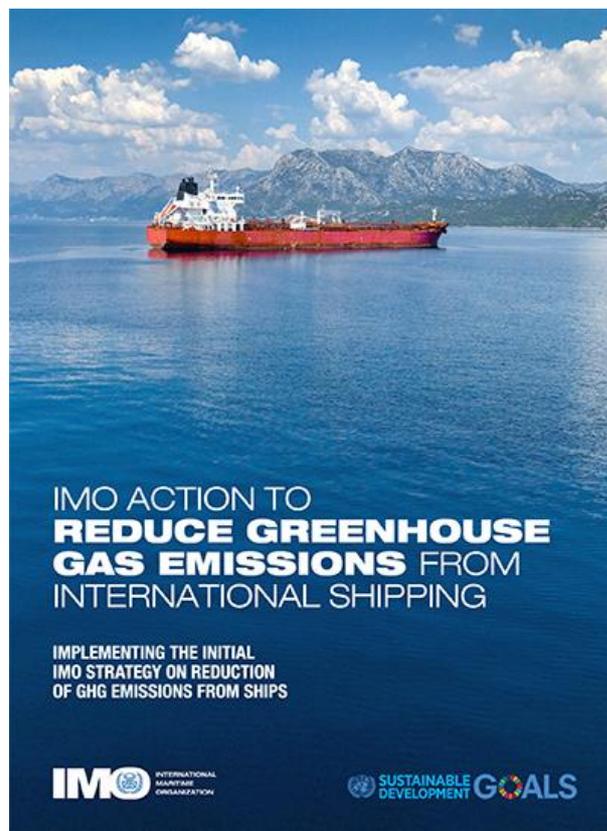
- Diminuir a intensidade carbónica dos navios, melhorando a eficiência energética dos navios novos (reforçar os requisitos relativos à eficiência energética de projeto dos navios);

---

<sup>20</sup> [UNCLOS - United Nations Convention on the Law of the Sea](#)

<sup>21</sup> [2023 IMO Strategy on Reduction of GHG Emissions from Ships](#)

- Diminuir a intensidade carbónica do transporte marítimo internacional, reduzindo as emissões de CO<sub>2</sub> por trabalho de transporte, em pelo menos 20%, tentando 30%, até 2030, e de, em pelo menos 70%, tentando 80%, em 2040, em comparação com 2008;
- Aumentar a adoção de tecnologias, combustíveis e/ou fontes de energia com emissões de GEE nulas ou próximas de zero. Até 2030, deverá representar, pelo menos, 5%, procurando atingir 10%, da energia utilizada pelo sector do transporte marítimo internacional;
- Atingir um valor líquido nulo nas emissões de GEE provenientes do transporte marítimo internacional até 2050, tendo em conta as especificidades e diferenças de cada país.

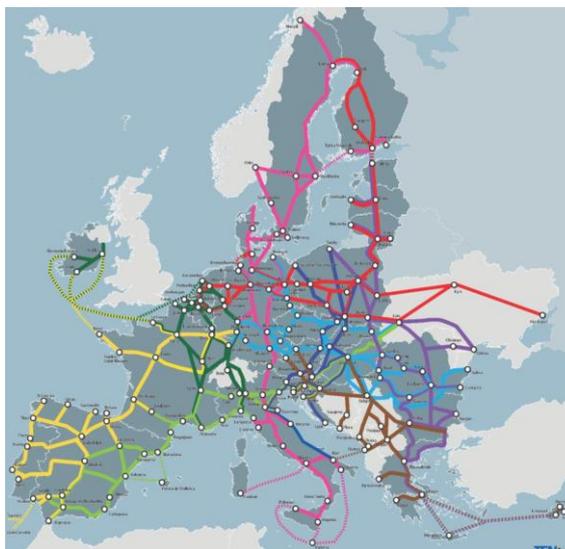


Fonte IMO



Fonte: European Commission

A Estratégia de Mobilidade Sustentável e Inteligente – Pôr os Transportes Europeus na Senda do Futuro<sup>22</sup>, da Comissão Europeia (CE), identifica as metas mais relevantes no âmbito dos transportes marítimos e por vias navegáveis interiores e dos portos. Por outro lado, as infraestruturas portuárias e as vias navegáveis interiores desempenham um papel de particular relevo no âmbito da RTE-T, cuja novo Regulamento foi publicado no dia 28 de junho de 2024<sup>23</sup>.



Fonte: European Commission

<sup>22</sup> [Comunicação da CE, COM\(2020\) 789 final, de 9 de dezembro de 2020](#)

<sup>23</sup> Regulamento (UE) 2024/1679, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, relativo às orientações da União para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes, que altera o Regulamento (UE) 2021/1153 e o Regulamento (UE) n.º 913/2010 e revoga o Regulamento (UE) n.º 1315/2013.

O objetivo geral de desenvolvimento da RTE-T é o de estabelecer, à escala da UE, uma rede única de transporte multimodal de elevada qualidade, reforçando a coesão social, económica e territorial, e contribuindo para a criação de um espaço único europeu dos transportes que seja sustentável, seguro, eficiente e resiliente, ofereça mais benefícios aos seus utilizadores e apoie o crescimento inclusivo. Deve demonstrar um valor acrescentado europeu, contribuindo para os objetivos previstos nas seguintes quatro categorias: Sustentabilidade, Coesão, Eficiência e Aumento dos benefícios para os utilizadores.

As novas orientações para o desenvolvimento da RTE-T estabelecem, entre outros, os seguintes requisitos da infraestrutura de transporte no âmbito do transporte marítimo e Espaço Marítimo Europeu, estritamente no que reporta a matéria ambiental:

- Criação de uma infraestrutura para combustíveis alternativos nos portos marítimos da rede global<sup>24</sup>;
- Portos marítimos equipados com as infraestruturas necessárias para melhorar o desempenho ambiental dos navios nos portos, em especial meios de receção de resíduos provenientes de navios, em conformidade com a Diretiva (UE) 2019/883, relativa aos meios portuários de receção de resíduos provenientes de navios<sup>25</sup>;
- Implementação dos sistemas VTMISS e *SafeSeaNet*<sup>26</sup>, em conformidade com a Diretiva 2002/59/CE<sup>27</sup>.

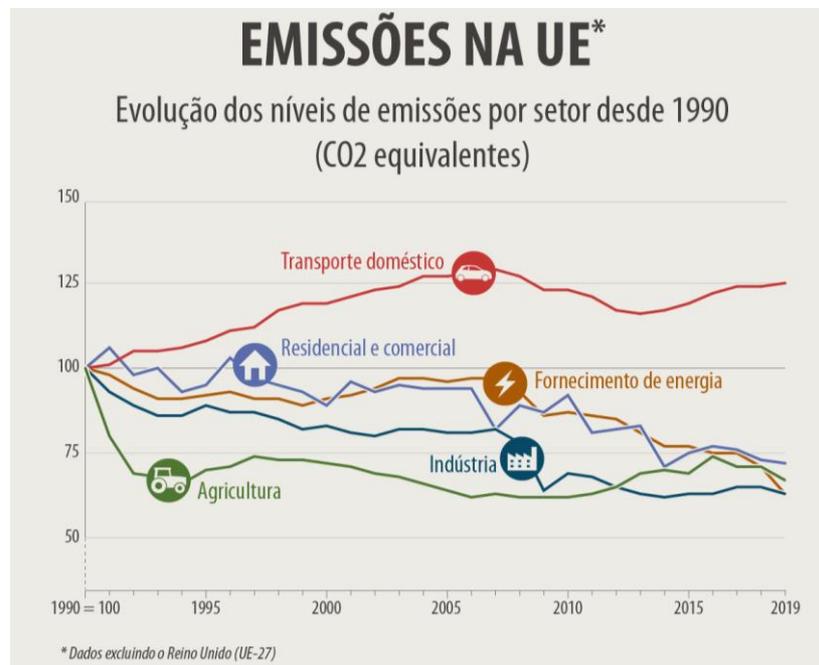
---

<sup>24</sup> Do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de setembro de 2023 relativo à criação de uma infraestrutura para combustíveis alternativos e que revoga a Diretiva 2014/94/UE

<sup>25</sup> [Diretiva \(UE\) 2019/883, de 17 de abril de 2019, relativa aos meios portuários de receção de resíduos provenientes de navios, que altera a Diretiva 2010/65/UE e revoga a Diretiva 2000/59/CE, transposta pelo Decreto-Lei n.º 102/2020, de 9 de dezembro](#)

<sup>26</sup> *SafeSeaNet* – Sistema de Intercâmbio de Informações Marítimas da União Europeia

<sup>27</sup> [Diretiva 2002/59/CE, de 27 de junho de 2002, relativa à instituição de um sistema comunitário de informação e tráfego de navios](#), entretanto, alterada pela [Diretiva 2014/100/UE, de 28 de outubro de 2014](#).



Fonte: Agência Europeia do Ambiente (2022)

Igualmente, os portos também podem contribuir para a economia circular, aderindo à certificação ambiental e adotando novas práticas. É necessário avaliar e implementar medidas que podem passar por normas de utilização obrigatória e, ou, de incentivo à utilização (ex: redução das taxas portuárias e isenções fiscais), as quais podem ser de aplicação progressiva ao longo do tempo.

De entre os aspetos assinalados na Resolução adotada pelo Parlamento Europeu em 17 de janeiro de 2024 para a construção da estratégia europeia dos portos<sup>28</sup> assinalam-se, com maior pertinência para a componente de descarbonização dos portos, os seguintes:

- Necessidade de realização de investimentos públicos e privados significativos<sup>29</sup>, em especial nos portos situados nas regiões ultraperiféricas, a fim de os transformar em polos estratégicos para o transporte multimodal, a produção, o armazenamento e a distribuição de energia, bem como para a defesa;

<sup>28</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0025\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0025_PT.html)

<sup>29</sup> Por exemplo solicitando o aumento do financiamento atribuído aos portos no âmbito do Mecanismo Interligar a Europa (sigla em inglês, CEF), e sublinhando a importância dos investimentos privados nos portos, relembrando que são as empresas que proporcionam emprego e inovação nos portos e nas suas imediações

- Necessidade de a CE realizar um estudo para analisar os riscos climáticos para os portos europeus e as infraestruturas de transportes conexas, definindo categorias de riscos, por exemplo, a subida do nível do mar, as inundações e o calor extremo, bem como analisar os riscos por região e identificar as medidas para fazer face a esses riscos, incluindo os custos dessas medidas e os investimentos necessários;
- Papel fundamental que os portos desempenham na transição energética, tal como estabelecido no Pacto Ecológico Europeu, enquanto centros energéticos para a conversão, o acondicionamento e o armazenamento de vetores energéticos, para a produção de energia, para a importação de matérias-primas essenciais, enquanto plataformas de captura e armazenamento de carbono, estações de serviço e plataformas de fabrico para instalações energéticas ao largo e como nós nos sistemas de transporte que apoiam a transição energética;
- Necessidade de uma estratégia abrangente relativa à importação, coordenação e desenvolvimento de infraestruturas de modo a concretizar o objetivo de, até 2030, a UE importar 10 milhões de toneladas de hidrogénio verde, a estabelecer rapidamente;
- Necessidade de acelerar a concessão de licenças de ampliação dos portos no âmbito da transição energética, como a implantação da energia eólica marítima. Pretende-se que os portos não se tornem um estrangulamento na transição energética, numa gestão mais sustentável do espaço marítimo e costeiro, a fim de explorar o potencial da energia marítima renovável, e que se incentive a utilização de zonas portuárias para a implantação de energia fotovoltaica e eólica;
- Importância de aumentar as sinergias entre a RTE-T e a Rede Transeuropeia de Energia (RTE-E);
- Recomendação à CE para incluir os portos na sua estratégia para a economia circular e prestar assistência aos Estados-Membros e às autoridades portuárias locais, cumprir os seus objetivos relativos à transferência modal, tal como apresentados no Pacto Ecológico Europeu, e dar resposta aos desafios que subsistem no que se refere às vias navegáveis interiores e, em particular, ao transporte ferroviário de mercadorias, a fim de reforçar a sua utilização nos portos e de estimular a sua conectividade com o interior;

- Necessidade de mão de obra qualificada, pelo que exorta a CE a proporcionar oportunidades de formação, educação e aprendizagem orientadas para o futuro e a promover o diálogo social, a fim de colocar os trabalhadores portuários no centro da transição digital e ecológica e de tornar o setor mais atrativo para as mulheres;
- Importância de a legislação da UE não comprometer a competitividade dos portos, nem criar fugas de carbono e deslocalização de empresas para portos fora da UE, apelando à aplicação rigorosa das disposições relativas ao controlo dos transbordos;
- Necessidade urgente de melhorar a solidez, a capacidade e a resiliência das ligações dos portos europeus com o *hinterland*, em particular os que integram a RTE-T, tendo em conta a necessidade de redução das emissões e de eficiência energética, e visando transferir, tanto quanto possível, o transporte rodoviário para os transportes ferroviário e por vias navegáveis interiores;
- Sugestão de criação, pela CE, de um “atlas” dos portos europeus, que identifique, entre outros aspetos, a disponibilidade dos portos comerciais europeus de fornecimento de energia elétrica aos navios a partir da rede terrestre e de combustíveis alternativos, as infraestruturas de acesso ao *hinterland* e as vias marítimas, que poderia eventualmente basear-se nos mapas interativos da RTE-T (sigla em inglês, TENtec<sup>30</sup>) e no Observatório Europeu de Combustíveis Alternativos, mas também incluir portos de menor dimensão e informações complementares;
- Insta a CE a introduzir um quadro digital que permita promover programas de inovação e uma maior digitalização portuária, como os programas para portos inteligentes, com vista a melhorar a eficiência, a produtividade e a sustentabilidade dos portos, sublinhando, em particular, o potencial da digitalização para a otimização das escalas portuárias (para reduzir os tempos de espera nos fundeadouros), as chegadas mesmo a tempo, os sistemas de navegação avançados (para poupar combustível e reduzir as emissões), os sistemas de identificação automática (para aumentar a segurança no mar e melhorar a aplicação das disposições ambientais), bem como para os *drones* e

---

<sup>30</sup> [TENtec Interactive Map Viewer](#)

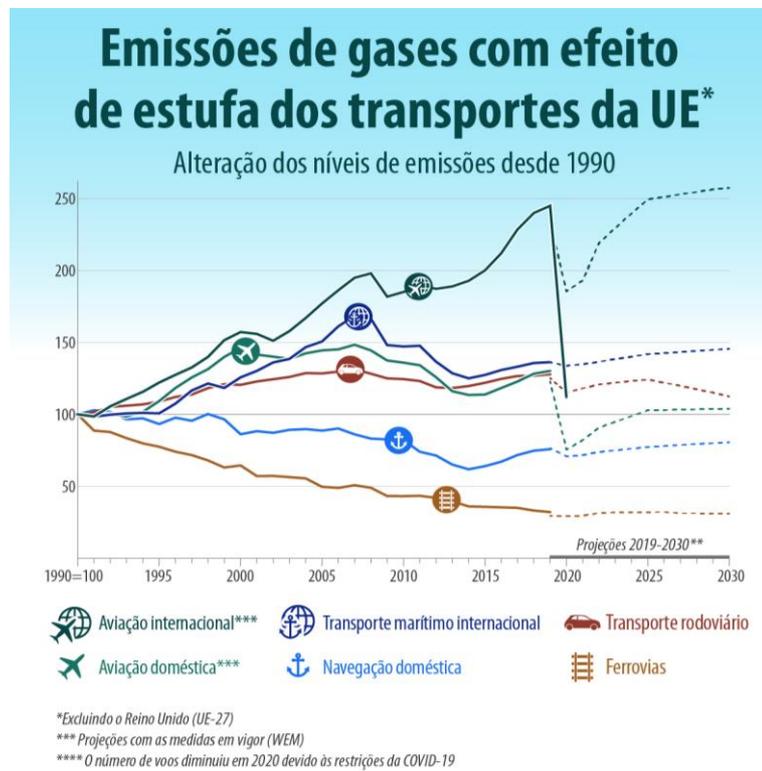
as soluções de inteligência artificial conducentes à adoção de melhores decisões em matéria de infraestruturas portuárias.

Não menos importante é a aposta nas transições digital, ambiental e energética nos portos nacionais, visando a sua autossuficiência e neutralidade carbónica, assinalando-se, a este propósito e para além do já referido no capítulo relativo à descarbonização, o Relatório da Comissão Europeia sobre a Economia Azul da União Europeia, de 2022<sup>31</sup>, que identifica as seguintes tendências para as atividades portuárias:

- Transição no sentido da sua maior sustentabilidade, designadamente reduzindo as externalidades negativas e incrementando o desempenho ambiental dos portos, a par da melhoria da segurança, na dupla vertente *safety* e *security*, e na promoção de um investimento mais sustentável em linha com o Regulamento (UE) 2020/852, de 18 de junho;
- Maior foco na inovação tecnológica, particularmente em termos de serviços marítimos, movimentação de carga e indústria logística, por exemplo com recurso à inteligência artificial, conectividade, automação e robótica;
- Suporte no âmbito das alterações nos padrões do comércio, num contexto de integração global e de consolidação da indústria logística, continuando os portos a desempenhar um papel central enquanto nós cruciais da cadeia de distribuição que ligam as rotas marítimas internacionais, quer com o transporte terrestre, quer com a distribuição via marítima por *feeder*; e
- Contributo importante das soluções digitais inteligentes e dos sistemas autónomos para a descarbonização, aprofundando o seu papel de modernização de todo o sistema de transportes em geral, e em particular nos portos e transporte marítimo, designadamente para a otimização do tráfego e movimentação das cargas nos portos e suas proximidades.

---

<sup>31</sup> <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/156eecd-d7eb-11ec-a95f-01aa75ed71a1>



Fonte: Agência Europeia do Ambiente (2022)

Finalmente, de referir que a ESPO – The European Sea Ports Organisation, defende que seja concedido aos portos europeus um certo nível de flexibilidade para priorizar investimentos ecológicos.

Para tal, e dentro do estrito quadro do Regulamento Europeu relativo à infraestrutura para combustíveis alternativos<sup>32</sup>, é importante permitir às AP priorizar a implantação da infraestrutura onde os maiores ganhos de redução de emissões podem ser obtidos; disponibilizar aos portos o espaço necessário para desempenharem o seu papel de facilitadores de energias renováveis e da transição energética, tendo em consideração que as novas energias são mais exigentes em termos de volume; priorizar a remoção de barreiras ao licenciamento das atividades relacionadas com a transição energética, designadamente reduzindo a carga administrativa, a par de envolver as autoridades portuárias no desenvolvimento da política energética; e fortalecer e consolidar a participação dos portos em

<sup>32</sup> Regulamento (UE) 2023/1804 do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de setembro de 2023 relativo à criação de uma infraestrutura para combustíveis alternativos e que revoga a Diretiva 2014/94/UE

projetos de investigação, demonstração e testes associados à descarbonização da mobilidade e dos transportes, e ainda no domínio da produção, distribuição e armazenamento de energias limpas.

É, no entanto, importante garantir que a adoção de medidas de descarbonização do setor marítimo-portuário não gera distorções concorrenciais significativas num mercado globalizado.

### III – PONTOS CHAVE DE PONDERAÇÃO PARA REVISÃO LEGISLATIVA

A AMT tem vindo a defender a necessidade e premência da revisão do regime jurídico da operação portuária<sup>33</sup>.

Para o efeito importa ter em consideração as diversas alterações que foram ocorrendo nas últimas três décadas, quer do quadro legal nacional, quer dos instrumentos de direito da UE, já referidas, bem como as crescentes exigências europeias e internacionais relativas à descarbonização da economia, as mudanças geopolíticas e a diversificação de *players* mundiais e os movimentos de concentração do transporte marítimo.

Todos estes fatores, apesar da crescente incerteza dos mercados, apontam no sentido da necessidade e exigência de investimento para manter a competitividade do setor marítimo-portuário.

Será ainda de relevar a avaliação, levada a cabo conjuntamente pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) e pela AdC, sobre o impacto concorrencial nos setores de transportes e profissões autorreguladas, e ainda o estabelecimento de novas concessões ou a renegociação de concessões de terminais do sistema portuário do continente<sup>34</sup>.

#### III.1 - Organização do sistema portuário

Com foi referido anteriormente, o modelo *Landlord*, predominante na maioria dos países europeus mencionados, permite uma colaboração público-privada que visa a eficiência operacional e o desenvolvimento estratégico.

Estes modelos refletem uma tendência europeia de equilibrar a gestão pública dos recursos portuários com a eficiência e inovação trazidas pelo setor privado, mantendo, no entanto, uma forte supervisão e planeamento por parte das autoridades nacionais ou regionais.

---

<sup>33</sup> Pronúncia da AMT n.º 6/2016, datada de 2016.05.23, sobre as distorções da concorrência na operação portuária, <https://www.amt-autoridade.pt/pareceres-e-pron%C3%Bancias/pron%C3%Bancias/pron%C3%Bancia-n%C2%BA-62016-regula%C3%A7%C3%A3o-da-mobilidade-e-transportes-distor%C3%A7%C3%B5es-de-concorr%C3%Aancia-na-opera%C3%A7%C3%A3o-portu%C3%A1ria/>

<sup>34</sup> <https://www.concorrenca.pt/pt/projeto-adc-impact-2020>

Em contraste com a gestão dos mais importantes portos Alemães (Hamburgo e Bremen), marcadamente conjunta de municípios e regiões, a gestão dos portos mais relevantes dos Países Baixos (Roterdão e Amesterdão) é, essencialmente, municipal.



Fonte: Porto of Rotterdam

O contraste é ainda mais marcante na comparação com os portos espanhóis e italianos, em que subsiste uma forte influência nacional, por via da supervisão do Governo central (com os municípios a desempenhar um papel claramente mais secundário embora, no caso espanhol, os governos autonómicos mantenham uma preponderância significativa). A diversidade de organizações é também relevante ao nível dos Estatutos Legais das autoridades portuárias. Enquanto as autoridades portuárias espanholas e italianas tomam a forma de organizações públicas clássicas, as autoridades portuárias alemãs e dos Países Baixos tomam a forma de empresas municipais autónomas ou de empresas privadas de capitais públicos.

Um outro fator diferenciador prende-se com a dimensão legislativa. Se, por um lado, Espanha e Itália se caracterizam por uma lei nacional que enquadra e impõe um determinado modo de organização portuário, Alemanha e os Países Baixos caracterizam-se, por outro lado, pela inexistência de uma lei nacional, sendo o enquadramento específico de cada porto derivado de outra legislação existente (lei laboral, legislação ambiental, etc.).

Apesar da diversidade entre os diferentes países, existem aspetos comuns, dos quais se destaca a forte divisão entre atividades operacionais e atividades de regulação. A divisão é marcada não só ao nível das funções, com as atividades operacionais a serem, por regra,

realizadas por operadores privados, mas também ao nível do financiamento, com a infraestrutura a ser tipicamente financiada pela iniciativa privada.



Fonte: Tanger Med Port Authority

Quanto a Marrocos, o desenvolvimento portuário e logístico é assegurado por um modelo *LandLord port*, através de forte intervenção pública. Os investidores têm na agência estatal um interlocutor único, que licencia as operações portuárias e responde de forma muito ágil, e tem capacidade de implementar soluções (por exemplo, os terminais já têm disponível energia a partir de terra para os navios – OPS).

Esta entidade estatal coordena de forma integrada o porto e as zonas logísticas e industriais, com base numa aposta centralizada (estatal) nos investimentos e áreas estratégicas (cais, estradas, ferrovias, zonas logística e industrial, tecnologias) e capacidade de execução pela agência, que está dotada de empresas profissionalizadas para responder aos vários desafios em todas as dimensões necessárias: Operação portuária, Autoridade Portuária, Engenharia, Espaços Logísticos e Industriais, Utilidades, Tecnologias, entre outras.

Não podemos deixar de referir que estamos perante um exercício de *Landlord port* de grande eficácia, dinâmica e resultados, mas estão fora do domínio das regras da União Europeia, o que impõe alguma prudência na comparação direta entre as duas realidades.

Os já mencionados Regulamento (UE) 2017/352 e DL 9/2022 colocam a ênfase na possibilidade de uma AP, na sua estratégia para tornar o seu porto mais competitivo, poder escolher entre os modelos de concessão e de licenciamento na prestação ao público da

atividade de movimentação de cargas, otimizando o investimento, qualidade e eficiência do serviço prestado, mas sem comprometer e promovendo a concorrência.

A referência expressa a estes diplomas seria relevante deveria ser efetuada num novo regime de operação portuária.

A escolha da regra geral da concessão para os serviços de operação portuária motivada pelos custos fixos substanciais em infraestruturas e equipamentos necessários ao desenvolvimento dessa atividade, criando assim incentivos para os operadores investirem naqueles ativos e viabilizando a implementação plena do modelo de *landlord port*.

No entanto, considera-se ser de manter a possibilidade dos dois regimes (*landlord port* e *tool port*) nos portos secundários, desde que devidamente fundamentado do ponto de vista jurídico, económico e financeiro, quanto às vantagens para o porto e economia nacional e de um ponto de vista comparativo quanto às opções disponíveis.

Preconiza-se igualmente que essa análise da AP seja objeto de parecer da AMT, no âmbito da emissão de parecer prévio vinculativo sobre as peças do procedimento de formação de contratos.

Segundo a avaliação da OCDE/AdC a possibilidade de a AP prestar a operação portuária para assegurar a livre concorrência, não é clara e é improvável que atinja o seu objetivo, para além de gerar uma incerteza jurídica, pelo que é defendida a eliminação dessa possibilidade concreta ou a alteração da disposição em causa no sentido da mesma ter de ser objeto de revisão pelo regulador responsável, ou seja, neste caso concreto, pela AMT.

Assim, seria de ponderar a previsão de que as autoridades portuárias apenas prestem serviços portuários quando não exista interesse manifesto pelo setor privado de os providenciar devido a falta de viabilidade económica, devendo esse interesse ser reavaliado numa base regular de forma a assegurar que a referida prestação direta de serviços não restrinja indevidamente o acesso ao mercado.

Nas situações de interrupção ou risco iminente de interrupção da prestação da operação portuária por operador privado, num contexto de concessão de serviço público, a AP apenas deverá assumir a execução da operação portuária pelo prazo estritamente necessário até à adjudicação a um novo operador, com base num procedimento concorrencial de contratação,

sendo que essa medida excecional deveria estar igualmente limitada a um período máximo de dois anos<sup>35</sup>.

A faculdade de a AP poder assumir temporariamente a operação portuária não deve prejudicar a possibilidade de, nesse mesmo período transitório, poder assegurar que a operação portuária possa ser também efetuada em regime de licenciamento e, ou, objeto de uma contratação por ajuste direto a um operador privado, naturalmente, pelo período estritamente necessário à adjudicação de uma nova concessão com base no mencionado procedimento concorrencial.

Nos casos em que apenas exista um operador privado a operar em regime de licenciamento num cais ou terminal, e que não resulte de qualquer limitação determinada pela AP, a par de cumulativamente não ser possível o estabelecimento de uma concessão, com base em procedimento concorrencial pelo mercado, poderia admitir-se a possibilidade de a AP submeter, de forma devidamente fundamentada, a parecer prévio vinculativo da AMT, a assunção direta da operação portuária com carácter excecional e num período limitado no tempo, enquanto perdurar a situação em causa, a qual deverá ser objeto de reavaliação regular, com uma periodicidade não superior a dois anos<sup>36</sup>.

Em conclusão, considera-se que o modelo *Landlord Port* é um modelo de provas dadas e que deve ser mantido, com exceções nas situações atrás referidas, conseguindo conciliar a flexibilidade do modelo empresarial das administrações portuárias com a necessária intervenção pública, seja na definição de políticas públicas, mas também no desenho da estratégia de desenvolvimento de infraestruturas críticas e essenciais do país.

### **III.2 – Gestão de terminais de uso privativo**

---

<sup>35</sup> Dois anos é o prazo máximo adotado pelo Regulamento (UE) 2017/352, relativo aos serviços portuários, para a tomada de medidas de emergência, pela autoridade portuária, em caso de interrupção ou risco iminente de interrupção de serviços portuários, aos quais tenham sido impostas Obrigações de Serviço Público, pese embora as disposições em matéria de prestação de serviços portuários não sejam aplicáveis à movimentação de carga.

<sup>36</sup> A este propósito, o Regulamento (UE) 2017/352, relativo aos serviços portuários, prevê a possibilidade da autoridade portuária prestar serviços portuários por si própria, ou por intermédio de uma entidade juridicamente distinta por si controlada direta ou indiretamente, desde que o Estado-Membro em questão tome as medidas necessárias para evitar conflitos de interesses, sendo que, na falta dessas medidas, o número de prestadores não pode ser inferior a dois, a menos que sejam enumeradas as razões previstas no Regulamento (UE) 2017/352 que justifiquem a limitação do número de prestadores de serviços portuários a um único operador (sem prejuízo das disposições em matéria de prestação de serviços portuários não serem aplicáveis à movimentação de carga).

A atividade de movimentação de cargas em serviço público está condicionada ao licenciamento como empresa de estiva, o qual está dependente do preenchimento de requisitos gerais de acesso à atividade e de requisitos específicos associados às circunstâncias do licenciamento pretendido, envolvendo elementos de idoneidade económica e financeira, incluindo a realização de seguros obrigatórios, de prestação de caução, bem como de capacidade técnica, incluindo a titularidade de equipamento necessário à operação pretendida e necessidade de realização de um capital social mínimo.

As empresas de estiva estão igualmente sujeitas ao cumprimento de obrigações, nomeadamente em termos da prestação de informações técnicas respeitantes às operações realizadas ou a realizar, sempre que solicitadas.

As regras referidas não são atualmente aplicáveis aos concessionários de utilização privativa de domínio público nos portos.

Efetivamente, se se compararem os atuais regimes de concessão de serviço público e de licenciamento em termos de obrigações do operador privado, observa-se uma responsabilização, designadamente em termos financeiros, significativamente maior no primeiro caso, em que o concessionário está sujeito aos seguintes ónus que não se aplicam no caso do regime de licenciamento:

- Obrigações de investimento;
- Pagamento de rendas / taxas de uso dominial;
- Publicação de tarifas máximas; e
- Reversão de bens para a concedente no término da concessão.

Admitindo não ser exequível harmonizar totalmente estes regimes de exploração, apresenta-se pertinente reduzir substancialmente as diferenças entre os dois modelos, sujeitando-os às mesmas exigências, nomeadamente em matérias de reporte de informação, níveis mínimos de atividade e duração máxima dos contratos de concessão.

Igualmente, importa ponderar a explicitação dos critérios em que poderá ser atribuída uma concessão de utilização privativa, bem como o procedimento de decisão do destino a dar ao respetivo terminal e ainda a tramitação do processo de seleção do respetivo concessionário, designadamente:

- Alargar os requisitos inerentes à operação portuária aos terminais de uso privativo, sem prejuízo da possibilidade de excecionar ou reduzir algumas das exigências, assente em critérios devidamente identificados e justificados;
- Explicitar os critérios para atribuir as concessões de terminais de uso privativo;
- Sujeitar ambos os tipos de terminais às mesmas exigências, nomeadamente em matérias de reporte de informação e de manutenção de níveis mínimos de atividade.

Os requisitos gerais de acesso são: (i) a idoneidade económica e financeira, a ser apreciada com base em estudo elementar, mas fundamentado de viabilidade económica e financeira; (ii) a realização dos seguros obrigatórios, cobrindo designadamente os riscos de responsabilidade civil; e (iii) a prestação de caução à autoridade portuária.

No caso específico da caução, que tem em vista garantir o cumprimento dos compromissos decorrentes do licenciamento a favor da autoridade portuária, a mesma poderia ser constituída por depósito à ordem da AP, ou por qualquer outra garantia que assegure disponibilidade igual à do depósito, sendo o seu montante anual correspondente a um duodécimo da taxa portuária paga pela empresa no ano civil anterior ou, no primeiro ano de atividade, correspondente a 20% do capital social.

São, por sua vez, requisitos especiais, os seguintes:

- A capacidade técnica, aferida pela existência de um quadro de trabalhadores que assegure a direção técnica de movimentação de cargas;
- A dotação de recursos humanos qualificados, aferida pela existência de um quadro privativo adequado à realização das operações que pretenda realizar;
- A titularidade de equipamentos, veículos ou máquinas necessárias à realização das operações pretendidas; e
- A realização do capital social mínimo exigido em função do porto, conforme previsto no DL 298/93, de 28 de agosto, sendo que no caso de a empresa de estiva pretender exercer a atividade em mais de um porto, o capital social deverá corresponder ao somatório do capital social exigido em cada porto.

O Regulamento (UE) 2017/352, relativo aos serviços portuários, não é aplicável à movimentação de carga. Estabelece requisitos gerais sobre a prestação de outros serviços

portuários, entre outros, qualificações profissionais, capacidade financeira, equipamento necessário, segurança marítima ou de segurança e proteção do porto.

A maior parte destas matérias não terão tratamento da legislação da operação portuária, mas na legislação enquadradora dos portos, ainda que possam ser introduzidas normas programáticas, para desenvolvimento posterior. Considera-se que se trata de uma questão transversal, complexa e que merece maior reflexão pelo que, para já, nesta matéria, não é apresentada proposta.

### **III.3 – Alargamento do limite máximo do prazo das concessões portuárias de serviço público**

O DL 324/94 prevê que a concessão que tenha por objeto o direito de exploração comercial, em regime de serviço público, da atividade de movimentação de cargas, incluindo o respetivo estabelecimento, não possa ter um prazo de vigência superior a 30 anos, o qual deve ser estabelecido em função dos investimentos em equipamentos fixos ou em obras portuárias.

De modo diferente, o prazo máximo de duração das concessões dos terminais portuários de uso privativo, em que os titulares dos direitos de uso privativo podem realizar, na área que lhes está afeta, operações de movimentação de carga, é de 75 anos.



Fonte: figueiradafoz.pt

Desde logo, ocorre um tratamento distinto entre terminais de serviço público e de uso privativo que resulta de um enquadramento legal diferente quanto a estes últimos, nos termos do disposto pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 226-A/2007, na sua redação atual, de 31 de maio, que estabelece o regime da utilização dos recursos hídricos.

A esta disparidade de regimes na ordem normativa interna acresce que, como já referido, o setor portuário nacional compete com regimes jurídicos externos cada vez mais concorrenciais, que permitem prazos de concessão mais adequados à captação de mais e melhor investimento, capaz de gerar valor acrescentado à economia nacional.

A duração das concessões portuárias tem um efeito direto no desenvolvimento e na atratividade da captação de investimento, importando assegurar a competitividade dos portos portugueses nesta matéria, sendo que, para alavancar e robustecer o sistema portuário nacional não basta a confiança nas vantagens geoestratégicas dos nossos portos, é igualmente necessário garantir uma estruturação temporal dos contratos adequada ao investimento e à rentabilidade do mesmo.

O prazo de vigência do contrato de concessão de serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias deve ser fixado no contrato (em função da proposta apresentada e após negociação), em função do período necessário para amortização e remuneração, em normais condições de exploração, do capital investido pelo concessionário, para alcançar os objetivos contratuais, tomando em conta, tanto os investimentos iniciais como os investimentos realizados durante o prazo de concessão.

Não só para permitir os investimentos na infraestrutura portuária como para poder cumprir com todas as crescentes exigências decorrentes das transições ambiental, energética e digital, que constituem compromissos internacionais do Estado Português, mas também pressupostos essenciais para a competitividade da nossa economia.



Fonte: APDL

No âmbito de uma negociação ou renegociação, o prazo de vigência da concessão deverá ser suportado numa análise fundamentada da autoridade portuária, explicitando designadamente o nível mínimo de investimento requerido ao concessionário e avaliando o prazo mínimo necessário à amortização e remuneração do capital investido, devendo também integrar fatores relacionados com o planeamento e gestão portuária, disponibilidade de espaço e incremento da atividade que a concessão gere no porto.

A fixação do prazo da concessão, até ao máximo referido, incluindo prorrogações, deverá também ter em conta os seguintes critérios:

- Vínculo do objeto da concessão à atividade portuária;
- Disponibilidade de espaço de domínio público portuário;
- Volume de investimento e estudo económico financeiro;
- Prazo de execução das obras constantes do projeto;
- Adequação ao planeamento e gestão portuária;
- Incremento da atividade que gere no porto; e
- Vida útil do investimento a realizar pelo concessionário.

O prazo da concessão poderá, assim, ser extensível até ao máximo de 75 anos, em função da contribuição do concessionário para o investimento, particularmente em componentes que melhorem a posição competitiva dos portos e sua área de influência, bem como a intermodalidade no transporte de mercadorias, designadamente:

- Infraestruturas de ligação terrestre entre as redes de transportes de uso comum e as zonas atuais de serviço dos portos ou dos portos secos em cuja titularidade participe um organismo público portuário;
- Adaptação de infraestruturas da rede ferroviária geral de uso comum para operar comboios de, pelo menos, 750 m de extensão;
- Melhoria das redes gerais de transporte de uso comum, a fim de aumentar a competitividade do transporte intermodal e do transporte ferroviário de mercadorias;
- Investimento em atividades que contribuam para alcançar as metas nacionais e internacionais de descarbonização da economia, no âmbito das transições ecológica, energética e ambiental.



Fonte: APL

Também se poderá estimular a produtividade e a competitividade dos portos nacionais, contemplando nos procedimentos contratuais os seguintes princípios gerais:

- Induzir a máxima utilização e produtividade dos recursos portuários das autoridades portuárias e das concessionárias dos terminais portuários;
- Incluir obrigações de resultados quanto ao desempenho das infraestruturas portuárias durante o período da concessão;
- Prever incentivos positivos e negativos que potenciem o desempenho pretendido, designadamente obrigações de reporte, garantias e sanções contratuais;
- Fixar regras de transparência, nomeadamente de divulgação de preços praticados;
- Considerar, nos procedimentos concursais de novas concessões, critérios de adjudicação objetivos que potenciem a máxima atividade das infraestruturas portuárias; e
- Contemplar a assunção pelos concessionários do risco operacional, ligado à procura ou à oferta, ou a ambos, ou seja, não garantir, em condições normais de exploração, a recuperação dos investimentos efetuados ou as despesas suportadas pelo concessionário no âmbito da execução da concessão, tal como disposto no artigo 413.º do CCP e no 2.º parágrafo da alínea b) do n.º 1 do Artigo 5.º da Diretiva 2014/23/UE.

As prorrogações dos contratos, existentes e futuros, devem estar sujeitas aos critérios enunciados, justificados por investimentos considerados necessários e oportunos pelas AP, desde que não constituam uma modificação substancial nos termos do CCP.

Não obstante o CCP já prever o regime geral de modificação objetiva dos contratos (artigos 311.º a 315.º), considera-se, ainda assim, ser de consagrar no decreto-lei que alterar o regime jurídico da operação portuária a regra de que, se resultar a necessidade de prorrogação de prazo em concessões em curso à data de entrada em vigor desse decreto-lei, o acréscimo não poderá ultrapassar 2/5 do prazo inicial da concessão.

Esta proposta resulta de um exercício de benchmarking com a situação verificada nos portos espanhóis, concorrentes diretos dos portos portugueses, cujo Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de setembro, que aprova a Lei dos Portos do Estado e da Marinha Mercante, na versão em vigor, estabelece, na disposição transitória décima<sup>37</sup>, que a prorrogação do prazo das concessões em curso não poderá exceder 2/5 do prazo inicial, sem prejuízo dos limites de 50 ou 75 anos estabelecidos no artigo 82.º dessa lei.

Se o investimento proposto der origem a uma prorrogação superior a 2/5 do prazo inicial, terá de se submeter a atividade concessionada à concorrência com abertura de novo concurso.

Considera-se que esta solução é a mais adequada, uma vez que permite um equilíbrio entre a competitividade dos portos portugueses, que se pretende incentivar, e as exigências de abertura à concorrência.

Em conclusão, o prazo da concessão deverá ser fixado em função dos investimentos a efetuar pela concessionária, não podendo ultrapassar os 75 anos, incluindo eventuais prorrogações de prazo.

---

<sup>37</sup> “Ampliación del plazo de las concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia”.

### III.4 – Flexibilidade contratual

No que se reporta à modificação dos contratos, será de ponderar possibilidade de se incluírem disposições no sentido de que, caso a modificação contratual envolva a prorrogação da sua vigência, essa ocorra com fundamento na necessidade de assegurar a amortização e remuneração, em condições de rendibilidade de exploração, do capital investido pelo concessionário.

Mais deverá ter-se em conta a possibilidade e necessidade de adequar, a todo o tempo, os modelos contratuais às exigências tecnológicas, digitais, de mercado e ambientais.

Caso contrário, a fixação de prazos alargados de concessão pode, sem flexibilidade, limitar a competitividade da mesma, sendo que a imposição de prazos curtos tem o mesmo efeito. Ou seja, deve apostar-se na flexibilidade de gestão contratual, seja qual for o prazo.

As alterações geopolíticas cada vez mais globais e frequentes, mas sempre com impactos incertos, os movimentos de concentração internacionais em grandes grupos empresariais e a muito rápida inovação tecnológica, levam a dois objetivos aparentemente incompatíveis mas que devem ser articulados: as exigências competitivas levam à necessidade de grandes investimentos e dos correspondentes prazos de amortização, mas a rápida evolução da economia não se compadece com contratos cristalizados e inflexíveis.

Tal como referido em estudos da AMT<sup>38</sup> para outros mercados, importa flexibilizar as regras de contratação pública e a execução de contratos administrativos, de forma a que os contratos se possam adaptar, quando em curso, ao cumprimento de indicadores de desempenho que tenham em conta as dimensões do desenvolvimento económico sustentável, com especial atenção para a coesão ambiental, social e territorial e os objetivos das transições e assegurando a sustentabilidade da operação, na perspetiva pública e privada.

---

<sup>38</sup> <https://www.amt-autoridade.pt/teses-e-estudos/>

### **III.5 – Digitalização**

No que se refere à digitalização, e porque esta está intimamente ligada à transição ambiental da economia, importa realçar os instrumentos para a sua promoção.

Em 2019 foi criada a Janela Única Logística (JUL), cujas condições de funcionamento e acesso, bem como da respetiva governação, gestão e operação se encontram previstas no Decreto-Lei n.º 158/2019, de 22 de outubro.

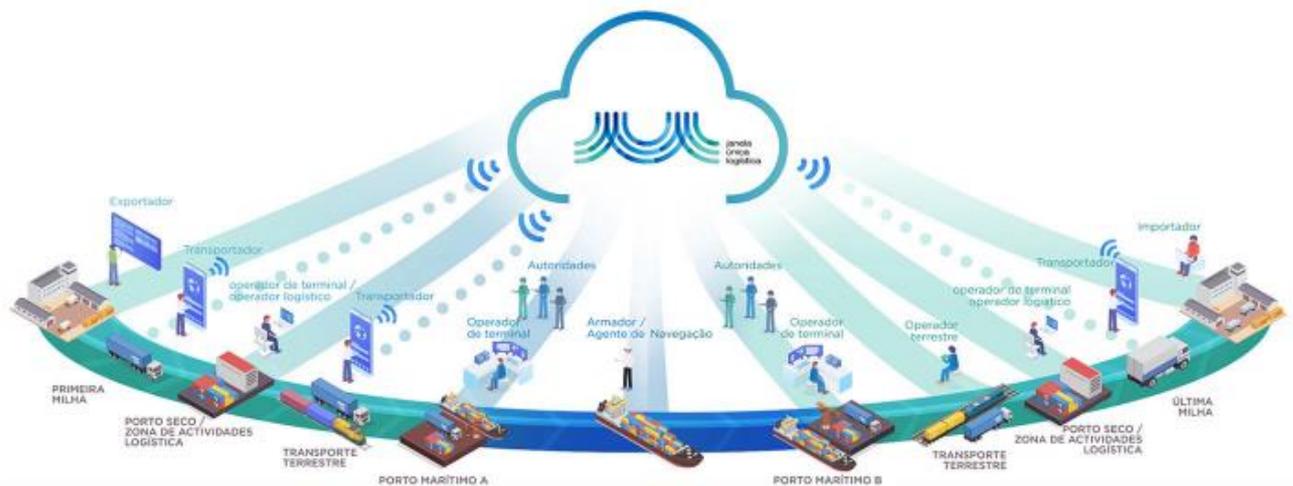
A JUL foi criada com os objetivos de aumentar a eficiência das cadeias logísticas e as economias de escala entre os portos e os utilizadores, simplificar, harmonizar e desmaterializar procedimentos, maximizar a utilização das infraestruturas nacionais para o transporte de mercadorias, potenciar a intermodalidade e a utilização de transportes com maior sustentabilidade ambiental e servir como plataforma tecnológica de suporte.

São competentes para a sua implementação a DGRM, sendo esta a autoridade competente nacional, e as administrações portuárias, enquanto autoridades competentes locais.

Com a implementação da JUL, foram obtidos muitos benefícios para os portos nacionais e para os seus utilizadores. Contudo, considera-se que a mesma está longe de atingir todo o seu potencial. Existem áreas que carecem de ser mais desenvolvidas, uniformizadas e integradas, sendo os terminais marítimos e as respetivas concessões uma delas, pois existem, ainda, muitas assimetrias ou mesmo total ausência de interoperabilidade em vários terminais, especialmente os mais antigos.

Os contratos de concessão devem contemplar cláusulas de integração obrigatória com a JUL, incluindo a previsão de desenvolvimento de mecanismos de interoperabilidade automática de dados ajustados às diferentes tipologias de terminais, bem como a identificação dos conjuntos de dados a transmitir automaticamente e que são essenciais para uma gestão das concessões mais dinâmica e eficaz, para o tratamento estatístico e para a alimentação de indicadores em tempo real.

A interoperabilidade eletrónica com a JUL é fundamental em todos os terminais, devendo ser mais completa nos terminais de contentores, contemplando as funcionalidades de planeamento, autorização e execução das operações, associadas à carga e descarga de contentores do navio, estacionamento, inspeções, passagem pelas portarias rodo-ferroviárias e ligação aos pontos de concentração de carga no hinterland.



Fonte: projeto.jul.pt

Complementarmente, é recomendável que seja previsto expressamente o reforço da aposta no projeto da JUL, designadamente com a implementação do Regulamento (UE) 2019/1239 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, que estabelece um ambiente europeu de plataforma única para o setor marítimo e com a introdução de uma nova visão organizacional de funcionamento<sup>39</sup>, mais abrangente e vinculativa, com o objetivo de potenciar a intermodalidade e a utilização de transportes com maior sustentabilidade ambiental, incentivando a utilização da rede ferroviária nacional<sup>40</sup> nas ligações aos portos.

A AMT poderá desempenhar aqui um papel mais ativo, não só através da monitorização dos dados recolhidos pela JUL, aos quais não existe atualmente acesso direto, mas também através da Comissão Nacional para a Simplificação e Digitalização do Transporte e Logística, prevista no artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 158/2019, de 22 de outubro, a qual assegura o acompanhamento permanente da implementação da JUL e, apesar de ter uma composição alargada, não prevê atualmente a participação da AMT (o que seria de corrigir).

---

<sup>39</sup> De acordo com o artigo 13.º-A do Decreto-Lei n.º 217/2015 compete à AMT verificar que os sistemas de informação e bilhética não provocam distorções da concorrência nem discriminação entre as empresas ferroviárias.

<sup>40</sup> Formação de Tarifas de Utilização da Infraestrutura Ferroviária e Medidas de Promoção da Competitividade do Setor Ferroviário - <https://www.amt-autoridade.pt/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/estudo-amt-tarifa%C3%A7%C3%A3o-da-infraestrutura-ferrovi%C3%A1ria-an%C3%A1lise-e-recomenda%C3%A7%C3%B5es/>

Mais se impõe que a JUL funcione como um verdadeiro mecanismo de quantificação das externalidades ambientais (positivas e negativas) de todos os modos de transportes, o que permite fundamentar e calibrar todos os incentivos à transferência modal, mas também orientar uma melhor gestão dos serviços por parte de todos os operadores e uma melhor supervisão das entidades públicas competentes.

Segundo a OCDE<sup>41</sup>, Portugal estabeleceu metas para 2030 no Plano Nacional de Energia e Clima 2021-2030 (PNEC 2030) mas as projeções indicam que serão necessárias políticas adicionais para cumprir os objetivos mais ambiciosos. O impacto das medidas existentes e previstas não é quantificado e o seu financiamento continua a não ser claro.

Este desenvolvimento da JUL poderá dar resposta a parte das necessidades suscitadas por via de:

- Melhorar a recolha de dados nacionais sobre o transporte intermodal de mercadorias, em colaboração com o Eurostat e os serviços nacionais de estatística, nomeadamente avaliando a necessidade de incluir requisitos de comunicação de dados num ato legislativo;
- Incentivar a digitalização de fluxos de informação e a definição de especificações técnicas interoperáveis comuns;
- Partilhar de forma eficiente informações pelos operadores logísticos ao longo da cadeia logística, evitando atrasos devido a capacidade insuficiente dos terminais ou à indisponibilidade de serviços de transbordo;
- Estabelecer metas relativas à transferência modal ao longo dos corredores da rede principal da RTE-T.

Ao abrigo do Regulamento (EU) 2020/1056 do Parlamento Europeu e do Conselho de 15 de julho de 2020 relativo a informações eletrónicas sobre o transporte de mercadorias, o IMT participou no projeto #eFTI4EU, com um orçamento total de 28,3 milhões de euros, metade dos quais financiados ao abrigo do programa *Connecting-Europe-Facility* (CEF) da CE, coordenado pela Estónia, com a cooperação da Alemanha, Áustria, Bélgica, Finlândia,

---

<sup>41</sup> <https://www.oecd.org/newsroom/avaliacao-de-desempenho-ambiental-da-ocde-de-portugal-2023.htm>

França, Itália, Lituânia e Portugal, para desenvolver um sistema de utilização de documentos eletrónicos de transporte. Seria da maior relevância a integração de sistemas na JUL, para maximizar os recursos públicos e efetuar investimentos numa perspetiva integrada.



Fonte: [efti4eu.eu](http://efti4eu.eu)

Importa ainda destacar que nas concessões portuárias deverá existir uma forte valorização da digitalização e automação interna dos terminais, que são atualmente sinónimos de alta produtividade e competitividade, criando, simultaneamente, as bases para uma plena integração com a JUL e para a maximização dos benefícios dessa integração, designadamente ao nível do despacho eletrónico das autoridades envolvidas e da agilização de todos os procedimentos administrativos e operacionais.

Em suma, deverá ser efetuada uma aposta forte na digitalização de toda a cadeia logística, incluindo os portos, nomeadamente reforçando investimentos como a JUL.

### **III.6 – Diversificação de Atividades Portuárias**

No presente documento já se salientou o papel relevante que os portos desempenham na redução das emissões e da poluição, assim como o seu papel de facilitadores de energias renováveis.

Tem sido consensual que os portos, além de serem plataformas logísticas e de transporte, devem evoluir no sentido de se tornarem *hubs* energéticos e industriais, enfrentando o desafio dual da transição energética e digital, no sentido de conseguirem, numa lógica de especialização e complementaridade interna, tornar-se infraestruturas estratégicas de referência na transição para um sistema energético sustentável.

Além do transbordo e da logística, o futuro dos portos reside no desenvolvimento do seu papel fundamental como polos de energia (para a eletricidade integrada, o hidrogénio, e outros sistemas de combustíveis renováveis e hipocarbónicos), para a economia circular (recolha, transbordo e eliminação de resíduos provenientes dos navios e outras indústrias portuárias e para o desmantelamento de navios), para a comunicação (cabos submarinos) e para a indústria (enquanto polos inovação e novas indústrias).

Recomenda-se, por conseguinte, que seja feita referência expressa na legislação aos instrumentos nacionais e internacionais de implementação das transições ambiental, energética e ambiental, no sentido de:

- Alargar o conceito de atividades portuárias, passíveis de serem prosseguidas pelas AP ou por privados que promovam as transições ambiental, energética e ambiental<sup>42</sup>;
- Remover as barreiras de licenciamento;
- Envolver os portos no desenvolvimento da política energética;
- Apoiar continuamente os portos como porta natural para o hidrogénio;
- Considerar os gasodutos como um modo de transporte;
- Fornecer mais apoio financeiro para os portos, para os seus investimentos energéticos inovadores;
- Reconhecer os portos como parceiros no desenvolvimento da economia circular e de estratégias de carbono circular;
- Promover os portos, incluindo os portos secos<sup>43</sup>, como *hubs* e parceiros na instalação de novas indústrias e de inovação, atraindo novas atividades económicas para a área de influência do porto;

---

<sup>42</sup> Plataformas de aceleração tecnológica e áreas específicas de apoio a novas atividades no mar, no seio do Hub Azul, designadamente nos domínios da energia renovável de fonte ou localização oceânica, da aquicultura em mar aberto (offshore), da robótica, dos cabos submarinos e da bioeconomia (in Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente - <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/resolucao-conselho-ministros/2017-176519653>)

<sup>43</sup>

Decreto-Lei n.º 53/2019, de 17 de abril - <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/53-2019-122124254>

- Promover os portos como impulsionadores do transporte marítimo, costeiro e em vias navegáveis interiores.

A maior parte destas matérias não terão tratamento da legislação da operação portuária, mas na legislação enquadradora dos portos, ainda que possam ser introduzidas normas programáticas, para desenvolvimento posterior.

Por isso as matérias do alargamento do prazo de concessões e da promoção da flexibilidade de contratos são relevantes pois permitem adequar, a todo o tempo, os modelos contratuais às exigências tecnológicas, digitais, de mercado e ambientais e efetuar os investimentos necessários.

### **III.7 – Obrigação de comunicação à AMT**

O facto de, na maioria dos casos, o critério de adjudicação das concessões portuárias não valorizar de forma relevante a tarifa paga pelo utilizador, limita a pressão concorrencial sobre os operadores para a redução das tarifas.

Tendo presente que os tarifários das concessões de serviço público de movimentação de carga nos terminais portuários são dos elementos mais determinantes nos custos portuários, e sendo potencialmente suscetível de se colocarem questões em termos concorrenciais, em particular entre terminais de diferentes portos, cuja aferição pela AP se torna mais difícil, será de prever que os regulamentos de tarifas de qualquer concessão de serviço público de movimentação de cargas nos portos, bem como as respetivas atualizações anuais, sejam obrigatória e previamente comunicadas à AMT, para efeitos de supervisão económica do mercado, à semelhança do que já ocorre para os regulamentos de tarifas das AP, de acordo com os Estatutos da AMT.

### **III.8 – Tarifários**

Esta matéria não terá tratamento na legislação da operação portuária, mas numa revisão mais aprofundada do Decreto-Lei n.º 273/2000, de 9 de novembro, que aprova o novo regulamento do Sistema Tarifário dos Portos do Continente.

Aquele diploma encontra-se desfasado da atual realidade, o que tem sido constatado pela AMT nos procedimentos de aprovação anual<sup>44</sup> de tarifas das administrações portuárias.

### III.9 – Taxa de regulação portuária

O Modelo de Financiamento da AMT resulta dos seus Estatutos, e trata-se de um modelo cuja “espinha dorsal” assenta em receitas próprias com origem, em duas vertentes distintas:

(i) Taxas Regulatórias cobradas diretamente pela AMT aos operadores de mercados regulados, a saber:

- A TRIR – Taxa de Regulação das Infraestruturas Rodoviárias – é cobrada diretamente às concessionárias rodoviárias;
- A TRIF – Taxa de Regulação das Infraestruturas Ferroviárias – é determinada através da aplicação de um coeficiente à taxa de utilização da infraestrutura ferroviária arrecadada pela Infraestruturas de Portugal, S.A., e é fixado por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das infraestruturas e das finanças; e,
- A TRIP – Taxa de Regulação das Infraestruturas Portuárias – é determinada através da aplicação de um coeficiente às receitas de exploração das Administrações Portuárias, e é fixada por despacho conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das infraestruturas e das finanças.

(ii) Uma percentagem de 30% sobre as participações cobradas pelo IMT às entidades gestoras dos centros de inspeção técnica de veículos e às entidades privadas autorizadas a realizar exames de condução.

Se a TRIR resulta diretamente da aplicação do Decreto-Lei n.º 43/2008, de 10 de março e é liquidada e paga à AMT pelos regulados (concessionários de infraestruturas rodoviárias), o mesmo não acontece com as duas restantes taxas de regulação, a TRIP e a TRIF.

---

<sup>44</sup> Regulamento de aprovação anual de tarifas portuárias: [https://www.amt-autoridade.pt/media/1772/delibera%C3%A7%C3%A3o\\_1025\\_2018\\_-21\\_setembro.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1772/delibera%C3%A7%C3%A3o_1025_2018_-21_setembro.pdf) e <https://www.amt-autoridade.pt/pareceres-e-pron%C3%Bancias/pareceres/parecer-n%C2%BA-932022-memorando-proposta-de-revis%C3%A3o-do-regulamento-de-tarifas-para-2023-da-administra%C3%A7%C3%A3o-do-porto-de-lisboa-sa/>

Estas duas taxas dependem de despachos governamentais que, desde 2015, nunca foram exarados (*com exceção do Despacho da Ministra do Mar, relativo à TRIP de 2016*), com uma importante quebra de receita própria da AMT, que põe em causa a independência do regulador.

Em 2023 estava em causa:

- 12 301 229,60€, relativos à receita da denominada TRIF prevista nos Estatutos da AMT, alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º, e que resulta da estimativa dos valores que deveriam ter sido recebidos nos exercícios de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023.
- 9 461 533,97€, relativos à receita da denominada TRIP, prevista nos Estatutos da AMT, alínea c) do n.º 1 do artigo 32.º, e que resulta da estimativa dos valores que deveriam ter sido recebidos nos exercícios de 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023 das Administrações Portuárias, com exceção dos Portos de Sesimbra, Setúbal e Lisboa.

No que respeita à TRIP, apenas foi exarado despacho governamental conjunto em 2016. Nos anos seguintes, os despachos não chegaram a ser assinados pelo membro do Governo responsável pela área das Finanças. No entanto, as receitas da TRIP (aliás, como tem sucedido com as da TRIF) têm vindo a ser registadas, como não podia deixar de ser, como “acréscimo de proveitos”, o que tem vindo a ser objeto de várias recomendações por parte do Fiscal Único da AMT, nas certificações legais de contas.

De referir que idêntica solução legal foi adotada nos Estatutos da Autoridade da Concorrência (artigo 35.º n.º 5 do DL n.º 125/2014, de 18 de agosto).

Por estes motivos considera-se necessária uma alteração legislativa relativamente ao artigo 32.º dos Estatutos da AMT.

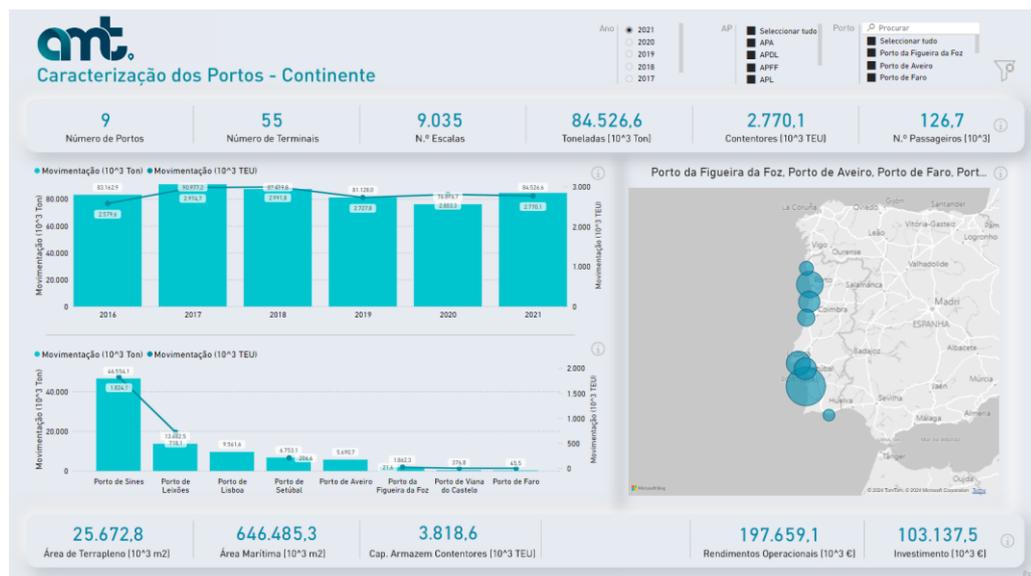
Numa primeira hipótese, poderá optar-se por um regime que já consta dos Estatutos da AdC. Assim, caso os despachos governamentais que determinam os valores da TRIP e da TRIF não sejam exarados até à data legalmente prevista (na nova proposta, final de junho) aplicar-se-á a taxa correspondente a  $\frac{1}{2}$  do valor máximo dos coeficientes previstos para cada uma das taxas – a saber aplicação de um coeficiente até 2,00% sobre as receitas da taxa de regulação da infraestrutura ferroviária (TRIF) e taxas cobradas pelas AP (TRIP).

Contudo, preconiza-se uma segunda solução de maior celeridade e automatismo, prevendo uma transferência automática e direta do valor da taxa, em cada ano.

### III.10 – Indicadores de avaliação de investimentos e desempenho

Tal como defendido em estudos da AMT<sup>45</sup> as decisões estratégicas relativas a qualquer infraestrutura e implementação de serviços de mobilidade e transportes requerem hoje, face aos desafios atuais, uma abordagem sistémica e abrangente.

Dependem naturalmente do enquadramento legal em matéria de instrumentos nacionais e devem atender igualmente às orientações da UE e da comunidade internacional quanto às metas fixadas, nomeadamente em termos ambientais de descarbonização da economia em geral e dos transportes em particular.



Fonte: Observatório AMT

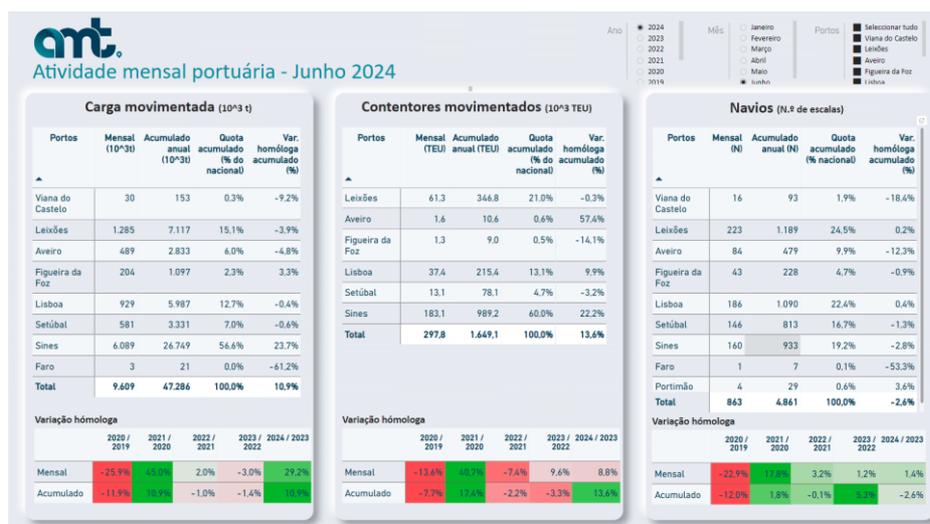
As infraestruturas e os serviços de transportes têm, por um lado, um papel fundamental no desenvolvimento das economias locais, regionais e nacionais e, por outro, acarretam em si

<sup>45</sup> Por exemplo Obrigações de Serviço Público Verdes - <https://www.amt-autoridade.pt/teses-e-estudos/>

alguns aspetos negativos como seja a poluição e o tráfego, que devem ser acautelados e minimizados.

Assim, na decisão, há que ter em conta, para além das questões financeiras, outros fatores relacionados nomeadamente com as questões ambientais, mas também com a integração da rede de transportes, promovendo o acesso à infraestrutura e potenciando o desenvolvimento e a coesão territorial, social, económica e ambiental.

É por isso recomendável a implementação de indicadores sobre avaliação de serviços e infraestruturas de mobilidade e transportes que avaliem impactos nas dimensões do desenvolvimento económico sustentável, com especial atenção para a coesão ambiental, social e territorial e os objetivos das transições.



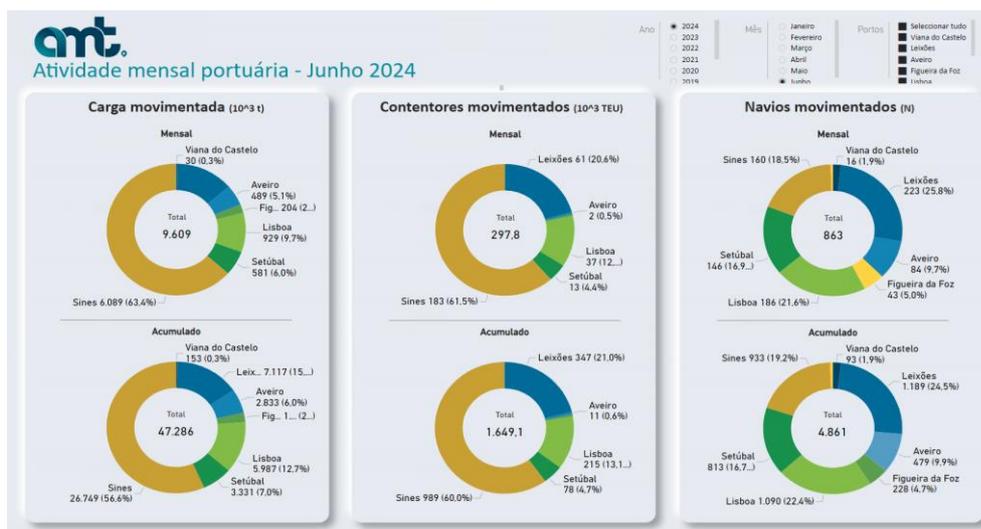
Fonte: Observatório AMT

A avaliação de impactos de investimentos não se esgota na sua construção e prolonga-se, a longo prazo, durante o seu tempo de vida útil em funcionamento e para além disso. De nada importa realizar os mais aturados e complexos exercícios de planeamento se não forem consideradas as possibilidades de os tornar exequíveis. Incentivar a inovação, a diversificação e o acesso a energias sustentáveis, renováveis e hipocarbónicas que sirvam uma mobilidade sustentável não pode ser feita sem um adequado quadro de financiamento e um sistema de efetiva monitorização do seu impacto face às metas fixadas.

Por outro lado, importa articular o desempenho de infraestruturas com o desempenho de serviços de mobilidade, avaliando e comparando os serviços pretendidos e planeados em

função das necessidades e aqueles efetivamente prestados. Importa igualmente medir, com rigor, o seu contributo para os objetivos nacionais e internacionais em termos de transição energética e ambiental.

Apenas desta forma se poderão formar políticas públicas e estratégias empresariais e tomar decisões informadas, objetivas, mensuráveis e exequíveis.



Fonte: Observatório AMT<sup>46</sup>

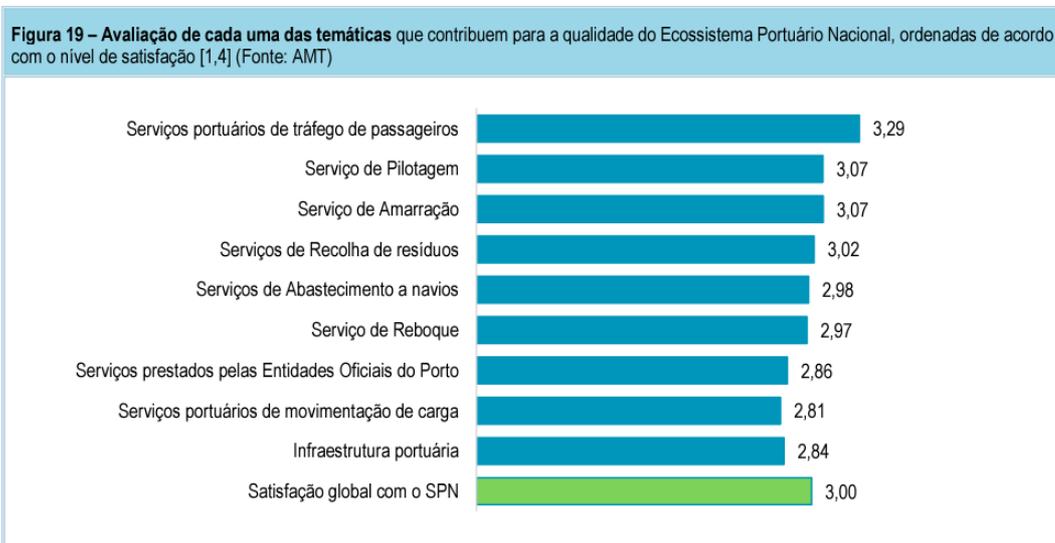
Poderá ser ponderado:

- Criação de um único modelo de indicadores de avaliação de planeamento de investimentos em serviços e infraestruturas de transportes e que tenham em conta as dimensões do desenvolvimento económico sustentável, com especial atenção para a coesão ambiental, social e territorial e os objetivos das transições;
- Introdução de um modelo comum de desempenho atual e futuro dos serviços de mobilidade e transportes com o apoio de um sistema tecnológico abrangente e integrado;
- Imposição da recolha e monitorização de dados relativos a tais indicadores como obrigações de serviço público ou como requisitos mínimos de acesso e permanência

<sup>46</sup> [https://observatorio.amt-autoridade.pt/obsv/obsv\\_phase31dash](https://observatorio.amt-autoridade.pt/obsv/obsv_phase31dash)

nos mercados, para operadores públicos e privados de infraestruturas e serviços e da articulação de entidades públicas para a recolha e tratamento de todos os indicadores relevantes;

- Definição de indicadores e metas de desempenho de serviços e infraestruturas, não apenas quanto à sua performance, mas também quanto ao seu impacto intermodal e contributo para os objetivos nacionais e internacionais em termos de transição energética, ambiental, em particular da descarbonização, e digital deste setor;
- Inclusão nas peças de procedimentos do elenco dos indicadores já referidos.



Fonte: Relatório Ecossistema Portuário (AMT)<sup>47</sup>

Considera-se ser de prever na legislação da operação portuária a criação destes indicadores, relegando a sua especificação para regulamento da AMT, como aliás se tem verificado em outros mercados da mobilidade.

<sup>47</sup> [https://www.amt-autoridade.pt/media/3149/relatorio\\_ecossistema\\_portuario\\_2019.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/3149/relatorio_ecossistema_portuario_2019.pdf)



## IV - PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO IMEDIATA EM PONTOS CHAVE

### IV.1- Fundamentação/enquadramento

O enquadramento legal do sistema portuário tem-se mantido substancialmente inalterado desde a década de 90 do século passado, o que tem gerado algumas ineficiências e perda de competitividade face à mudança de paradigma a que este setor tem assistido.

O prazo das concessões de infraestruturas em regime de serviço público é um dos aspetos essenciais da sua eficiência. Com efeito, concessões de infraestruturas em regime de serviço público atribuídas mediante concurso devem ser concedidas por um prazo o mais amplo possível tendo em vista permitir a concretização dos planos de investimento que, em cada momento, se justifiquem, bem como permitir uma gestão experiente, designadamente, no relacionamento com os diversos *stakeholders* – trabalhadores, entidades financeiras, reguladores, clientes, fornecedores, etc.

Esta asserção tem particular acuidade no caso dos portos em Portugal. Com efeito, a concessão dos portos em Portugal que ocorreu ao abrigo do Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto e do Decreto-lei n.º 324/94, de 30 de dezembro, operou uma mudança de paradigma no setor portuário em Portugal: passou-se de portos mal apetrechados, operados por empresas de estiva mal equipadas e em número exagerado, precariamente geridos, com uma mão-de-obra portuária desadequada e sobredimensionada e com autoridades portuárias em situação económico-financeira muito deficitária, para portos modernos, bem apetrechados, bem geridos e competitivos interna e externamente, com uma mão-de-obra adequadamente formada e devidamente dimensionada, e com autoridades portuárias financeiramente autónomas.

O prazo das concessões desempenha um papel crítico e central nesta equação: com efeito o prazo das concessões é o elemento decisivo para a competitividade e eficiência dos portos considerando-se, nessa medida, relevante a possibilidade de o concessionário poder implementar os planos de investimento inicial e subsequentes durante um período o mais longo possível – como acontece com as concessões reguladas pela Lei da Água, cujo prazo máximo é de 75 anos, bem como em vários países europeus como os anglo-Saxónicos, os Países Baixos e Espanha que ultrapassam largamente o prazo inicial de 30 anos das concessões portuárias em regime de serviço público previsto na atual lei nacional (cfr. os citados Decretos-Lei n.º 298/93 e 324/94).

Apesar do entendimento, em linha com a letra da lei e com a prática comunitária, máxime, da sua jurisprudência, de que a previsão legal do mencionado prazo de 30 anos para as concessões portuárias em regime de serviço público não impedir a possibilidade da sua prorrogação, o certo é que existem dúvidas que importa eliminar de forma a que os agentes económicos do setor portuário possam atuar com certeza e segurança nesta matéria, de modo a permitir a atribuição e, ou prorrogação de concessões portuárias pelo prazo necessário à rendibilização e amortização dos investimentos previstos no respetivo plano inicial, bem como daqueles que o concessionário tenha de implementar ao longo da concessão<sup>48</sup>.

Dito isto, impõe-se alterar o artigo 29.º do DL 298/93 e a Base XIII das Bases da Concessões Portuárias aprovadas pelo DL 324/94 prevendo um prazo máximo total – incluindo as prorrogações que se venham em cada caso a justificar - de 75 anos para estas concessões, bem como adequar os referidos diplomas.

À disparidade de regimes na ordem normativa interna acresce que o setor portuário nacional compete com regimes jurídicos externos, cada vez mais concorrenciais que permitem prazos de concessão mais adequados à captação de mais e melhor investimento, capaz de gerar valor acrescentado à economia nacional.

A duração das concessões portuárias tem um efeito direto no desenvolvimento e na atratividade da captação de investimento privado, importando, por isso, assegurar a competitividade dos portos portugueses nesta matéria.

Para alavancar e robustecer o sistema portuário nacional não basta a confiança nas vantagens geoestratégicas dos nossos portos, é igualmente necessário garantir uma estruturação temporal dos contratos adequada ao investimento e à rentabilidade do mesmo.

Por outro lado, o transporte marítimo representa cerca de 13% das emissões de GEE do setor dos transportes na UE, o que, apesar de inferior ao das emissões dos transportes rodoviários (71 %) e da aviação (14 %), revela a necessidade de acelerar a descarbonização deste meio de transporte.

---

<sup>48</sup> Sendo certo que em Portugal existem duas concessões portuárias em regime de serviço público com prazos superiores a 30 anos – Terminal de Contentores de Alcântara em Lisboa (Liscont) e Terminal de Contentores de Sines (PSA – Terminal XXI).

Tendo em conta este contexto, Portugal, de forma pioneira, estabeleceu o objetivo de assegurar a neutralidade carbónica, traçando uma visão clara relativamente à descarbonização profunda da economia nacional, para o que é fundamental que os portos envolvam os stakeholders, as cidades/regiões, comunidades portuárias e comunidades locais, com um papel ativo no desenvolvimento portuário e na implementação de práticas sustentáveis, adotando medidas para minimizar o impacto ambiental do transporte marítimo e criar valor localmente, ao mesmo tempo em que abordam as preocupações sociais relacionadas com a equidade, inclusão e responsabilidade social corporativa.

Os portos, além de serem plataformas logísticas e de transporte, devem caminhar para ser hubs energéticos e digitais. O desafio dual da transição energética e digital que se coloca a estas infraestruturas estratégicas é que consigam tornar-se portos de referência na transição para um sistema energético baseado na utilização dos seus próprios recursos naturais, sendo autossuficientes e com emissões zero até 2050, de forma competitiva.

É, assim, crucial que os contratos de concessão sejam desenhados, adjudicados e monitorizados de forma a promover a eficiência, a qualidade e a inovação na prestação da atividade de movimentação de carga, em linha com os seus concorrentes diretos.

Considera-se que todos os pontos chave já elencados são relevantes para adaptar a legislação da movimentação portuária à atualidade.

Dada a complexidade de alguns, o seu aprofundamento poderá ocorrer a breve prazo. Contudo, consideramos poder adaptar, desde já, a legislação aos seguintes pontos chave:

- Modelo de gestão dos portos comerciais principais – modelo «*Landlord Port*», manter a concessão em regime de serviço público a privados, nos termos do que a Lei já estabelece;
- Prazo Legal – em função dos investimentos a realizar pelo concessionário e pelo prazo necessário à sua amortização, dentro de prazos legais já previstos;
- Flexibilidade dos contratos de concessão – Visa dar resposta à necessidade de prever a possibilidade de alterar, nomeadamente mediante a atribuição de prorrogação, os contratos de concessão para os adequar às constantes alterações a que podem estar sujeitos – v.g. tecnológicas, digitais, de mercado e ambientais.

- Regime Tarifário – Deverá ter em conta os interesses gerais do porto onde a concessão tem lugar, nomeadamente desempenho, o equilíbrio económico da exploração e os princípios tarifários básicos em vigor no sistema portuário e o incentivo à sustentabilidade ambiental;
- Indicadores de desempenho - Um quadro comum de indicadores para o sistema portuário nacional, incluindo de reporte relativo a concessões de serviço público e terminais de utilização privativa é aprovado por regulamento da AMT, ouvidas as administrações portuárias e sujeito a consulta pública.

Adiante descrevemos, de forma sumária, as alterações propostas e no ponto seguinte é apresentada uma proposta legislativa concreta.

## IV. 2 - Propostas legislativas

### Proposta de alteração do Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto

Visa alterar apenas o indispensável à prossecução dos pontos-chave definidos e adequar o diploma à orgânica pública atual.

- artigo 2.º, alínea f) – retirar a expressão «juntas autónomas dos portos»;
- artigo 3.º, n.º 3, alínea a) – substituir a expressão «Ministro do Mar» por «membro do governo responsável pela área das infraestruturas»;
- artigo 3.º, n.º 4 – substituir a expressão «Direcção-Geral de Concorrência e Preços» por «Autoridade da Concorrência»; retirar a expressão «diretamente»;
- artigo 5.º, n.º 2 – passar a ter a seguinte redação «Na realização das operações de movimentação de cargas a que se refere o número anterior apenas deve ser utilizado pessoal nos termos do artigo 6.º n.º 1 da Lei n.º 3/2013, de 14 de janeiro.»;
- artigo 5.º, n.º 3 - passar a ter a seguinte redação «A realização, nas áreas portuárias privativas, de operações de movimentação de cargas fora dos casos a que se refere o n.º 1 determina, nos termos dos artigos 32.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, a revogação e a caducidade das licenças ou contratos de concessão respeitantes às áreas em causa.»;
- artigo 7.º n.º 2 – ponderar a inclusão de novas exceções previstas no artigo 83.º da Proposta X;

- artigo 11.º n.º 1 – atualizar e converter os valores: Aveiro – 400.000€; Douro e Leixões – 1.000.000€; Lisboa - 1.000.000€; Setúbal e Sesimbra – 400.000€; Sines - 1.000.000€; Outros portos – 125.000€;
- artigo 11.º n.º 2 – atualizar e converter o valor referido, que passará a «2.500.000€»;
- artigo 13.º n.º 3 – substituir a expressão «Instituto do Trabalho Portuário», pela expressão «Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.»;
- artigo 14.º n.º 4 - atualizar e converter o valor referido, que passará a «50.000€»;
- artigo 15.º n.º 3 - substituir a expressão «Instituto do Trabalho Portuário», pela expressão «Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.»;
- artigo 19.º n.º 1, alínea a) - eliminar (alínea que atualmente não se justifica);
- artigo 19.º n.º 2, alínea f) - substituir a expressão «Instituto do Trabalho Portuário», pela expressão «Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.»;
- artigo 20.º - «O valor das taxas e respetivos regimes de vigência e atualização devem ter em conta os interesses gerais do porto onde a concessão se integra, o equilíbrio económico da exploração e os princípios tarifários básicos em vigor na generalidade dos portos nacionais, bem como os imperativos e incentivos à sustentabilidade e eficiência».
- artigo 20.º «As taxas portuárias, incluindo as aplicadas em concessões de serviço público e em terminais de utilização privativa estão sujeitas a comunicação prévia à AMT».
- artigo 21.º n.º 4 - substituir a expressão «Instituto do Trabalho Portuário», pela expressão «Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.»;
- artigo 21.º n.º 5 – substituir a expressão «e sua imediata substituição» pela expressão «a sua imediata substituição»;
- artigo 23.º n.º 1 – atualizar a autoria da portaria conjunta e passar a constar «portaria conjunta dos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e das infraestruturas»;
- artigo 27.º -passar a constar «aprovado pelo membro do governo responsável pela área das infraestruturas»;

- artigo 28.º n.º 1 – substituir a expressão «opponentes» por «concorrentes»;
- artigo 29.º n.º 1 – passará a ter a seguinte redação: «O prazo das concessões considerando o prazo inicial e todas as prorrogações, deverá ser fixado em função das amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pela concessionária.»;
- artigo 29.º n.º 1 – passará a ter a seguinte redação «O prazo inicial da concessão acrescido das prorrogações previstas não pode ultrapassar o prazo máximo de 75 anos, nos termos do disposto na Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, e no Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, na sua redação atual.»
- artigo 29.º acrescentar novos números:

«Os contratos de concessão podem ser prorrogados, a pedido do concessionário, sem prejuízo do disposto no número anterior, sempre que os interesses público e privado o justifiquem, para os adequar às constantes alterações a que podem estar sujeitos, designadamente, tecnológicas, digitais, de mercado e ambientais.

As prorrogações dos contratos devem ser fundamentadas e justificadas por investimentos considerados necessários e oportunos pelas administrações portuárias, desde que não constituam uma modificação substancial nos termos do Código dos Contratos Públicos.»
- artigo 31.º n.º 1 – atualizar e converter o valor das coimas para 250€ até 2500€, ou até 30.000€;
- artigo 31.º n.º 2 – atualizar e converter o valor da coima para 1250€;
- artigo 34.º n.º 2 – substituir Estado pelo Regulador AMT – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes;
- artigo 35.º – eliminar;
- artigo 36.º – eliminar;
- artigo 37.º – eliminar;
- artigo 38.º – prever a data da entrada em vigor;
- novo artigo – «O presente regime jurídico aplica-se às concessões atualmente em vigor»;

- novo artigo – «A atividade portuária está sujeita aos imperativos de sustentabilidade ambiental, tendo em conta os instrumentos nacionais e internacionais aplicáveis à descarbonização da economia»;
- novo artigo – «Para efeitos de monitorização da atividade de operação portuária, são definidos indicadores de avaliação de valia de investimentos e de desempenho de serviços e infraestruturas, tendo em conta as dimensões desenvolvimento económico sustentável, com especial atenção para a coesão ambiental, social e territorial e os objetivos das transições ambiental, energética e digital.»;
- novo artigo – «O quadro comum de indicadores para o sistema portuário nacional, incluindo de reporte relativo a concessões de serviço público e terminais de utilização privativa é aprovado por regulamento da AMT, ouvidas as administrações portuárias e sujeito a consulta pública»;
- novo artigo – «Os contratos de concessão podem ser modificados sempre que os interesses público e privado o justifiquem, para os adequar às constantes alterações a que podem estar sujeitos, designadamente, tecnológicas, digitais, de mercado e ambientais».

Novo artigo no diploma de alteração: «O produto da taxa de regulação das infraestruturas portuárias, resultante da aplicação de um coeficiente de 2,00% sobre as receitas da exploração, a receber de cada porto integrado em administração portuária, anualmente e até ao fim do terceiro trimestre do ano seguinte a que respeita».

Norma transitória no diploma de alteração: «As prorrogações do prazo das concessões em curso à data de entrada em vigor do presente decreto-lei não podem ultrapassar 2/5 do prazo inicial e constituem o concessionário na obrigação de assumir, pelo menos, uma das seguintes obrigações:

- a) Novo investimento;
- b) Contribuição económica para o financiamento de infraestruturas de ligação terrestre entre as redes gerais de transportes de uso comum e as atuais áreas de serviço dos portos ou portos secos em que participam organismos portuários públicos, bem como a melhoria dessas redes que favoreçam a posição competitiva dos portos na sua área de influência e intermodalidade no transporte de mercadorias;

- c) Redução de, pelo menos, 20 % das tarifas máximas constantes do título de concessão, atualizadas de acordo com o disposto no mesmo título ou, se for caso disso, nas especificações específicas dos serviços portuários.

O acordo de prorrogação e a fixação do prazo da concessão devem ser justificados tendo em conta o tempo remanescente de duração da concessão, o volume de investimento efetuado durante a vigência da concessão autorizado pela administração portuária, a vida útil da concessão e o relatório económico-financeiro da concessão no momento da sua atribuição e no momento do pedido de prorrogação do prazo, tendo em conta, conforme aplicável, os novos investimentos autorizados, a contribuição para o financiamento das infraestruturas de ligação e a redução tarifária proposta.

Se o investimento proposto originar uma prorrogação superior a 2/5 do prazo inicial, é obrigatoriamente submetido à concorrência, com a abertura de novo procedimento concursal.».

### **Proposta de Alteração do Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de dezembro**

Uma vez mais se pretende alterar apenas o indispensável à prossecução dos pontos-chave definidos e adequar o diploma à orgânica pública atual:

- Base I, n.º 2 – adequar ao novo diploma legal a aprovar e publicar;
- Base III – incluir no Plano Geral da Concessão um Plano de Sustentabilidade;
- Base XI, n.º 2 – passará a ter a seguinte redação «A concessionária dá anualmente conhecimento à concedente e ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. da composição do seu quadro de pessoal portuário.»;
- Base XIII – alterado nos mesmos termos do artigo 29.º do anterior diploma.
- Base XVI, n.º 2, alínea e) - substituir a expressão «Instituto do Trabalho Portuário», pela expressão «Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.»;
- Base XXII, n.º 3 – eliminar.

Em anexo apresenta-se uma **proposta legislativa concreta**.

## **Anexo**

### **PROPOSTA LEGISLATIVA**

#### **REVISÃO DO REGIME JURÍDICO DA OPERAÇÃO PORTUÁRIA**

O enquadramento legal do sistema portuário tem-se mantido substancialmente inalterado desde a década de 90 do século passado, o que tem gerado algumas ineficiências e perda de competitividade face à mudança de paradigma a que este setor tem assistido. Ora, o transporte marítimo representa 77% do comércio externo europeu e 35% de todo o comércio, em termos de valor, entre os Estados-Membros da União Europeia, sendo, portanto, um elemento fundamental da cadeia de abastecimento internacional.

Nos termos do n.º 1 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de Agosto, o prazo das concessões de serviço público de movimentação de cargas não pode exceder 30 anos, sendo estabelecido em função dos investimentos a realizar.

Também o Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de dezembro, prevê que a concessão que tenha por objeto o direito de exploração comercial, em regime de serviço público, da atividade de movimentação de cargas, incluindo o respetivo estabelecimento, não possa ter um prazo de vigência superior a 30 anos.

De modo diferente, o prazo máximo de duração das concessões dos terminais portuários de uso privativo, em que os titulares dos direitos de uso privativo podem realizar, na área que lhes está afeta, operações de movimentação de carga, é de 75 anos.

Este tratamento distinto entre terminais de serviço público e de uso privativo resulta de um enquadramento legal diferente quanto a estes últimos, nos termos do disposto pela Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, na sua redação atual, que estabelece o regime da utilização dos recursos hídricos. Às concessões portuárias é ainda aplicável, de forma subsidiária, o disposto no Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual.

À disparidade de regimes na ordem normativa interna acresce que o setor portuário nacional compete com regimes jurídicos externos, cada vez mais concorrenciais que permitem prazos de concessão mais adequados à captação de mais e melhor investimento, capaz de gerar valor acrescentado à economia nacional.

A duração das concessões portuárias tem um efeito direto no desenvolvimento e na atratividade da

captação de investimento privado, importando, por isso, assegurar a competitividade dos portos portugueses nesta matéria.

Para alavancar e robustecer o sistema portuário nacional não basta a confiança nas vantagens geoestratégicas dos nossos portos, é igualmente necessário garantir uma estruturação temporal dos contratos adequada ao investimento e à rentabilidade do mesmo.

Por outro lado, o transporte marítimo representa cerca de 13% das emissões de gases com efeito de estufa do setor dos transportes na União Europeia, o que, apesar de inferior ao das emissões dos transportes rodoviários (71 %) e da aviação (14 %), revela a necessidade de acelerar a descarbonização deste meio de transporte.

Tendo em conta este contexto, Portugal, de forma pioneira, estabeleceu o objetivo de assegurar a neutralidade carbónica, traçando uma visão clara relativamente à descarbonização profunda da economia nacional, para o que é fundamental que os portos envolvam os *stakeholders*, as cidades/regiões, comunidades portuárias e comunidades locais, com um papel ativo no desenvolvimento portuário e na implementação de práticas sustentáveis, adotando medidas para minimizar o impacto ambiental do transporte marítimo e criar valor localmente, ao mesmo tempo que abordam as preocupações sociais relacionadas à equidade, inclusão e responsabilidade social corporativa.

Os portos, além de serem plataformas logísticas e de transporte, devem caminhar para ser *hubs* energéticos, digitais e industriais. O desafio dual da transição energética e digital que se coloca a estas infraestruturas estratégicas é que consigam tornar-se portos de referência na transição para um sistema energético baseado na utilização dos seus próprios recursos naturais, sendo autossuficientes e com emissões zero até 2050, de forma competitiva.

É, assim, crucial que os contratos de concessão sejam desenhados, adjudicados e monitorizados de forma a promover a eficiência, a qualidade e a inovação na prestação da atividade de movimentação de carga, em linha com os seus concorrentes diretos.

Importa, assim, proceder à harmonização das regras aplicáveis aos terminais portuários em linha com os regimes jurídicos de portos de países concorrentes, nomeadamente quanto ao prazo das concessões portuárias, incentivando mais e melhor investimento e renovação das infraestruturas, possibilitando que o setor portuário nacional concorra em condições de mercado e com benefícios para as comunidades a nível local, regional e nacional.

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

## **CAPÍTULO I**

### **DISPOSIÇÕES INICIAIS**

#### **Artigo 1.º**

##### **Objeto**

O presente decreto-lei procede à alteração dos seguintes diplomas:

- a) Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, que estabelece o regime jurídico da operação portuária;
- b) Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de dezembro, que aprova as bases gerais das concessões do serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias.

## **CAPÍTULO II**

### **ALTERAÇÕES AO REGIME JURÍDICO DA OPERAÇÃO PORTUÁRIA**

#### **Artigo 2.º**

##### **Alterações ao Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto**

São alterados os artigos 2.º, 3.º, 5.º, 7.º, 11.º, 13.º, 14.º, 15.º, 19.º, 20.º, 21.º, 23.º, 27., 29.º, 31.º, 34.º, 35.º, 36.º e 37.º do Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, que passam a ter a seguinte redação:

##### **«Artigo 2.º**

**[...]**

Para efeitos deste diploma, entende-se por:

- a) [...];
- b) [...];
- c) [...];
- d) [...];
- e) [...];
- f) «Autoridades portuárias», as administrações portuárias a quem está cometida a administração e a responsabilidade pelo funcionamento dos portos nacionais;

g) [...];

### **Artigo 3.º**

[...]

1 - [...].

2 - [...]

3 - O regime de licenciamento apenas terá aplicação quando:

a) Tendo sido efetuada consulta prévia às empresas de estiva em atividade, se verifique, comprovadamente, por despacho fundamentado do membro do governo responsável pela área das infraestruturas, a possibilidade de o concurso ficar deserto;

b) [...];

4 - A autoridade portuária apenas pode exercer a atividade de operação portuária em caso de insuficiente prestação de serviço por empresa de estiva ou para assegurar a livre concorrência, devendo neste caso ser previamente ouvida a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT).

### **Artigo 5.º**

[...]

1 - [...].

2 - Na realização das operações de movimentação de cargas a que se refere o número anterior apenas deve ser utilizado pessoal nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 3/2013, de 14 de janeiro.

3 - A realização, nas áreas portuárias privativas, de operações de movimentação de cargas fora dos casos a que se refere o n.º 1 determina, nos termos dos artigos 32.º e 33.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, a revogação e a caducidade das licenças ou contratos de concessão respeitantes às áreas em causa.

### **Artigo 11.º**

[...]

1 - Constitui requisito necessário ao licenciamento e ao exercício da atividade de empresa de estiva, em cada porto, o seguinte capital realizado:

- a) Aveiro: €400.000;
- b) Douro e Leixões: €1.000.000;
- c) Lisboa: €1.000.000;
- d) Setúbal e Sesimbra: €400.000;
- e) Sines: €1.000.000;
- f) Outros portos: €125.000;

2 - Quando a empresa de estiva pretenda exercer a atividade em mais de um porto, o requisito de capital corresponderá ao resultado do somatório do capital exigido para cada um dos portos em que pretenda ser licenciada, com o limite máximo de €2.500.000.

### **Artigo 13.º**

[...]

1 - [...]

2 - [...]

3 - A autoridade portuária remete, nos 20 dias subsequentes à receção do requerimento, uma cópia deste ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P (IMT).

4 - [...]

### **Artigo 14.º**

[...]

1 - [...]

2 - [...]

3 - [...]

4 - Quando se verifique o disposto no n.º 2 do artigo 13.º, a caução destinada a garantir o preenchimento dos requisitos legais de acesso à atividade terá o montante de €50.000 e será devolvida em caso de deferimento ou de indeferimento da licença.

### **Artigo 15.º**

[...]

1 - [...]

2 - [...]

3 - A recusa deve ser comunicada imediatamente, por escrito, à autoridade portuária e também, quando se funde em razões ligadas à espécie ou circunstâncias do trabalho, ao IMT.

#### Artigo 19.º

[...]

1 - As empresas de estiva têm o direito:

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) [...].

2 - As empresas de estiva estão especialmente obrigadas, perante a autoridade portuária:

a) [...];

b) [...];

c) [...];

d) [...];

e) [...];

f) A sujeitar-se à fiscalização dos agentes credenciados da autoridade portuária ou do IMT em tudo quanto respeite à comprovação do preenchimento continuado dos requisitos de acesso ou de exercício da atividade e à prática de irregularidades em matéria de preços ou de faturação.

3 - [...].

#### Artigo 20.º

[...]

1 - [...].

2 - O valor das taxas e respetivos regimes de vigência e atualização devem ter em conta os interesses gerais do porto onde a concessão se integra, o equilíbrio económico da exploração e os princípios tarifários básicos em vigor no sistema portuário nacional, bem como os imperativos e incentivos à sustentabilidade e eficiência.

3 - As taxas portuárias, incluindo as aplicadas em concessões de serviço público e em terminais de utilização privativa estão sujeitas a comunicação prévia à AMT.

#### Artigo 21.º

[...]

1 - [...]

2 - [...].

3 - [...].

4 - O disposto nos números anteriores não prejudica o exercício dos poderes de superintendência, fiscalização e coordenação que cabem à autoridade portuária e ao IMT, nomeadamente os respeitantes ao uso de equipamentos, instalações e espaços portuários e ao poder disciplinar sobre os funcionários daquela.

5 - [...].

#### Artigo 23.º

[...]

1 - Para cobertura dos riscos previstos no artigo anterior, a empresa de estiva fica obrigada a celebrar contrato de seguro, nas condições fixadas em portaria conjunta dos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e das infraestruturas, devendo a respetiva apólice ser remetida à autoridade portuária nos 30 dias posteriores ao licenciamento.

2 - [...].

#### Artigo 27.º

[...]

A adjudicação das concessões é feita mediante concurso, nas condições do programa e caderno de encargos elaborado pelas autoridades portuárias e aprovado pelo membro do governo responsável

pela área das infraestruturas de acordo com as bases gerais das concessões estabelecidas por decreto-lei.

#### Artigo 29.º

##### **Prazo das concessões de serviço público**

1 - O prazo das concessões, considerando o prazo inicial e todas as prorrogações, é fixado em função das amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pela concessionária.

2 - O prazo inicial da concessão acrescido das prorrogações previstas não pode ultrapassar o prazo máximo de 75 anos, nos termos do disposto na Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, e no Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, na sua redação atual.

3 - Os contratos de concessão podem ser prorrogados a pedido do concessionário, sem prejuízo do disposto no número anterior, sempre que os interesses público e privado o justifiquem, para os adequar às constantes alterações a que podem estar sujeitos, designadamente, tecnológicas, digitais, de mercado e ambientais.

4 - As prorrogações dos contratos devem ser fundamentadas e justificadas por investimentos considerados necessários e oportunos pelas administrações portuárias, desde que não constituam uma modificação substancial nos termos do Código dos Contratos Públicos.

#### Artigo 31.º

##### **Contraordenações**

1 - Constituem contraordenações, puníveis com coima de €250 até €2500 no caso de pessoas singulares, ou até €30.000, no caso de pessoas coletivas, as seguintes infrações:

- a) [...];
- b) [...];
- c) [...];
- d) [...];
- e) [...].

2 - A primeira infração aos deveres de cooperação previstos no artigo 19.º será punida com a coima de €1.250.

#### Artigo 34.º

[...]

1 - É da competência da autoridade portuária a aplicação das coimas e das sanções acessórias previstas neste capítulo.

2 - As somas pecuniárias resultantes da aplicação das coimas a que se refere este diploma reverterão para a AMT em 60% e para a autoridade portuária em 40%.

#### Artigo 35.º

**(revogado)**

#### Artigo 36.º

**(revogado)**

#### Artigo 37.º

**(revogado)»**

#### Artigo 3.º

### **Aditamento ao Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto**

São aditados os artigos 2.º-A, 29.º-A e 29.ª-B ao Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de dezembro, com a seguinte redação:

#### **«Artigo 2.º-A**

#### **Sustentabilidade**

1 - A atividade portuária está sujeita aos imperativos de sustentabilidade ambiental, tendo em conta os instrumentos nacionais e internacionais aplicáveis à descarbonização da economia.

2 – As concessões de serviço público e os terminais de utilização privativa devem dispor de regulamento de exploração bem com de planos de sustentabilidade.

#### **Artigo 29.º-A**

#### **Indicadores de desempenho**

1 - Para efeitos de monitorização da atividade de operação portuária, são definidos indicadores de avaliação de valia de investimentos e de desempenho de serviços e infraestruturas, tendo em conta as dimensões do desenvolvimento económico sustentável, com especial atenção para a coesão ambiental, social e territorial e os objetivos das transições ambiental, energética e digital.

2 - O quadro comum de indicadores para o sistema portuário nacional, incluindo de reporte relativo a concessões de serviço público e terminais de utilização privativa é aprovado por regulamento da AMT, ouvidas as administrações portuárias e sujeito a consulta pública.

### **Artigo 29.º-B**

#### **Modificação contratual**

Os contratos de concessão podem ser modificados sempre que os interesses público e privado o justifiquem, para os adequar às constantes alterações a que podem estar sujeitos, designadamente, tecnológicas, digitais, de mercado e ambientais.

### **Artigo 29.º-C**

#### **Regulamentos de exploração e utilização dos portos**

Os regulamentos de exploração e utilização dos portos são objeto de parecer prévio da AMT, nos termos da alínea i) do n.º 4 do artigo 5.º dos seus Estatutos, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.»

## **CAPÍTULO III**

### **ALTERAÇÕES AO DECRETO-LEI N.º 324/94, DE 30 DE DEZEMBRO**

#### **Artigo 4.º**

São alteradas as Bases I, III, XIII, XVI e XXII do Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de dezembro, que passam a ter a seguinte redação:

«Base I

[...]

1 - [...]

2 - A outorga da concessão implica o exclusivo da exploração comercial concessionada, sem prejuízo, quando aplicável, da possibilidade de realização de operações de movimentação de cargas por parte

de entidades estranhas à empresa concessionada, nas áreas afetas à concessão, nos termos e condições previstos no Decreto-Lei xxxxxxxx, e nos que venham a ser estabelecidos no contrato de concessão.

Base III

[...]

Base III

[...]

Das propostas apresentadas pelos concorrentes deve constar:

- a) O plano geral da concessão compreendendo todas as obras, instalações e bens de apetrechamento existentes e a implantar futuramente;
- b) Um plano de funcionamento contendo o sistema de operações e as soluções técnicas que serão adotadas para a sua exploração;
- c) Um plano financeiro de investimentos e exploração.
- d) Um plano de sustentabilidade.

Base XI

[...]

1 - [...]

2 - A concessionária dá trimestralmente conhecimento à concedente e ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. da composição do seu quadro de pessoal portuário.

3 - [...]

4 - [...]

Base XIII

[...]

1 - O prazo das concessões, considerando o prazo inicial e todas as prorrogações, deverá ser fixado em função das amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pela concessionária.

2 - O prazo inicial da concessão acrescido das prorrogações previstas não pode ultrapassar o prazo máximo de 75 anos, nos termos do disposto na Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, e no Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio, na sua redação atual.

3 - Os contratos de concessão podem ser prorrogados, a pedido do concessionário, sem prejuízo do disposto no número anterior, sempre que os interesses público e privado o justifiquem, para os adequar às constantes alterações a que podem estar sujeitos, designadamente, tecnológicas, digitais, de mercado e ambientais.

4 - As prorrogações dos contratos devem ser fundamentadas e justificadas por investimentos considerados necessários e oportunos pelas administrações portuárias, desde que não constituam uma modificação substancial nos termos do Código dos Contratos Públicos.».

## **CAPÍTULO IV**

### **DISPOSIÇÕES FINAIS**

#### **Artigo 5.º**

#### **Alteração ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio**

É alterado o artigo 32.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual, que aprova os Estatutos da AMT, com a seguinte redação:

«Artigo 32.º

[...]

1 – [...];

a) [...];

b) [...];

c) O produto da taxa de regulação das infraestruturas portuárias, resultante da aplicação de um coeficiente de 2,00% sobre as receitas de exploração, a receber de cada porto integrado em administração portuária, anualmente e até ao fim do terceiro trimestre do ano seguinte a que respeita.

d) [...];

e) [...];

f) [...];

g) [...].

2 – [...].

3 – [...].

4 – [...].

5 – [...].

6 – [...].

7 – [...].

8 – [...].

9 – [...]»

## Artigo 6.º

### Norma transitória

1 - As prorrogações do prazo das concessões em curso à data de entrada em vigor do presente decreto-lei não podem ultrapassar 2/5 do prazo inicial e constituem o concessionário na obrigação de assumir, pelo menos, uma das seguintes obrigações:

- a) Novo investimento;
- b) Contribuição económica para o financiamento de infraestruturas de ligação terrestre entre as redes gerais de transportes de uso comum e as atuais áreas de serviço dos portos ou portos secos em que participam organismos portuários públicos, bem como a melhoria dessas redes que favoreçam a posição competitiva dos portos na sua área de influência e intermodalidade no transporte de mercadorias;
- c) Redução de, pelo menos, 20 % das tarifas máximas constantes do título de concessão, atualizadas de acordo com o disposto no mesmo título ou, se for caso disso, nas especificações específicas dos serviços portuários.

2 - O acordo de prorrogação e a fixação do prazo da concessão devem ser justificados tendo em conta o tempo remanescente de duração da concessão, o volume de investimento efetuado durante a vigência da concessão autorizado pela administração portuária, a vida útil da concessão e o relatório económico-financeiro da concessão no momento da sua atribuição e no momento do pedido de

prorrogação do prazo, tendo em conta, conforme aplicável, os novos investimentos autorizados, a contribuição para o financiamento das infraestruturas de ligação e a redução tarifária proposta.

3 - Se o investimento proposto originar uma prorrogação superior a 2/5 do prazo inicial, é obrigatoriamente submetido à concorrência, com a abertura de novo procedimento concursal.».

### Artigo 7.º

#### Entrada em vigor e produção de efeitos

O presente decreto-lei entra em vigor no prazo de 60 dias a contar da sua publicação.

