

PARECER N.º 68/AMT/2025

[versão não confidencial]

I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

1. O presente Parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) configura um Parecer Prévio Vinculativo¹, que tem por objeto o pedido de prorrogação, até 2028.06.12, do prazo de Concessão do Terminal Portuário “SAPEC” (TPS) do Porto de Setúbal, concessionado à SAPEC – Terminais Portuários, S.A. (SAPEC), e que vigora atualmente até 2025.09.30.
2. Este Parecer foi solicitado pelo e-mail do Senhor Presidente do Conselho de Administração da Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A. (APSS), datado de 2025.08.12, contendo em anexo os seguintes elementos:
 - 2.1. *Dossier* de negociação entre a APSS e a SAPEC, contendo as atas das quatro reuniões realizadas e a troca de correspondência (e-mails) entre as duas partes no âmbito da negociação;
 - 2.2. Memorando Jurídico, preparado pela [confidencial] sobre a Prorrogação do Contrato de Concessão do Serviço Público de Movimentação de Cargas no Terminal de Granéis Sólidos da “SAPEC” no Porto de Setúbal (2025.07.25);
 - 2.3. Nota sobre o Equipamento a Adquirir no âmbito da Prorrogação;
 - 2.4. Minuta de Adenda n.º 8 ao Contrato de Serviço Público de Movimentação de Carga no Terminal Portuário denominado “SAPEC”, entre a APSS – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S.A., e SAPEC – Terminais Portuários, S.A.;

¹ Ao abrigo da alínea a) do n.º 1 e das alíneas a) e b) do n.º 4, ambos do artigo 5.º, bem como, em particular, da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, dos estatutos da AMT, aprovados em anexo ao [Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio](#), na sua redação atual.

- 2.5. Nota sobre Transição Energética e Sustentabilidade (SAPEC);
- 2.6. Modelo Financeiro (SAPEC);
- 2.7. Nota Justificativa à Adenda n.º 8 ao Contrato de Concessão de Serviço Público de Movimentação de Cargas no Terminal Portuário da SAPEC, no Porto de Setúbal.
3. Através de e-mail da AMT, datado de 2025.09.04, foi solicitada à APSS a apresentação de uma avaliação económico-financeira, na perspetiva daquela Administração Portuária, que afira a garantia da respetiva sustentabilidade económica e financeira no âmbito da extensão do presente contrato de concessão até 2028.06.12, ponderando, para além da sua ação enquanto concedente, também os custos de indemnização à atual concessionária relativos aos investimentos não amortizados no termo da concessão e a sua recuperação e/ou aplicação no âmbito da nova concessão do Terminal Multiusos da Mitrena.
- Pelo seu e-mail de 2025.09.09, a APSS remeteu a avaliação económico-financeira da prorrogação da presente concessão, do ponto de vista daquela Administração Portuária.
4. Importa assinalar que este parecer é elaborado na sequência do Parecer N.º 51/AMT/2025, emitido em 2025.06.30, relativo também à prorrogação do prazo desta concessão, por um período transitório até 2025.09.30, com vista à negociação entre a concedente (APSS) e a concessionária (SAPEC), do plano de investimentos apresentado por esta última entidade, bem como dos termos de uma adenda ao contrato de concessão para a sua eventual prorrogação até à mencionada data de 2028.06.12, e subsequente decisão, favorável ou não, da concedente, pelo que as conclusões do mencionado parecer da AMT de junho p.p., são consideradas reproduzidas e cumulativamente aplicáveis no âmbito do presente parecer, naturalmente, com as devidas atualizações.
5. Assim, a análise constante do presente parecer concentrar-se-á principalmente nos termos mais relevantes da minuta de contrato de aditamento N.º 8, respetivos anexos e modelo financeiro associado à prorrogação da concessão até 2028.06.12, agora submetidos pela APSS à AMT, na medida em que o racional de fundamentação desta prorrogação contratual já foi objeto da análise no referido Parecer N.º 51/AMT/2025, sem prejuízo da devida ponderação dos elementos justificativos agora aditados pela APSS (conforme ponto 2).

I.2. Contexto

6. De forma sintética apresentam-se os desenvolvimentos anteriores relevantes, em particular dos mais pertinentes verificados nos últimos dois meses:

6.1. Com base num processo de convolação, ao abrigo do artigo 36.º do Regime Jurídico da Operação Portuária², foi celebrado em 1995.06.30, o contrato de concessão de serviço público de movimentação de cargas no terminal portuário TPS por 25 anos, tendo, na sequência das suas Adendas n.º 3 e n.º 4, outorgadas, respetivamente, em 2020.06.30 e 2021.06.30, a concessão sido estendida até 2025.06.30, num prazo total de 30 anos.

6.2. Pese embora a perspetiva à altura fosse de que a última extensão da concessão, por quatro anos, permitisse à APSS colocar em funcionamento uma nova concessão de serviço público de um novo terminal na Mitrena, a atribuir num procedimento aberto à concorrência, tal não foi possível devido, segundo aquela Autoridade Portuária, a vários fatores, concretamente:

- Dificuldades na contratação de empresas, dada a concorrência de outros adquirentes de serviços, numa conjuntura de falta de capacidade de oferta do mercado face à extraordinária procura de prestadores de serviços, no contexto do Plano de Recuperação e Resiliência estar em marcha;
- Necessidade de adquirir serviços não previstos e revisão do plano estratégico do porto de Setúbal (conjugadamente com o porto de Lisboa), devido ao novo interesse de que foi objeto este porto no que se refere às energias renováveis, designadamente eólica e hidrogénio, obrigando a rever os pressupostos do futuro Terminal Multiusos da Mitrena, ao nível de Programa-Base, no sentido de avaliar, no âmbito operacional e técnico, a viabilidade da sua utilização também como cais de montagem e movimentação de torres eólicas *offshore*;
- A instabilidade política, com sucessivas alterações dos responsáveis pelas pastas ministeriais no âmbito das infraestruturas, entre 2021 e 2024, afetando o cronograma previsto para este projeto, dada a sua magnitude, a natureza de

² O Regime Jurídico da Operação Portuária foi estabelecido pelo [Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto](#).

empresa pública da APSS, S.A., a área a afetar ao terminal integrar o domínio público do Estado e, ainda, de se tratar de atividade económica de acesso regulado, mas com confirmação da política a seguir pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2025 que aprovou o Plano de Afetação para as Energias Renováveis *Offshore*, tal como as orientações especificamente recebidas do Governo.

- 6.3. No dia 2025.05.09, a APSS veio submeter à AMT uma proposta de prorrogação da concessão do TPS, pelo referido período transitório até 2025.09.30, de forma a permitir às partes envolvidas – APSS e SAPEC – a análise do Plano de Investimentos proposto pela SAPEC, bem como, sendo caso disso, negociar as condições contratuais que deverão ser aplicadas, considerando a eventual prorrogação do contrato de concessão até 2028.
- 6.4. Entretanto, no âmbito da tramitação entre a APSS e AMT para a emissão desse parecer, foi necessário solicitar àquela Administração Portuária elementos complementares, bem como que aquela desse cumprimento às determinações da AMT com efeito imediato. Tal obrigou a negociações com a concessionária, dando origem a que a outorga do Aditamento Contratual n.º 7, que permitiu a prorrogação até 2025.09.30, apenas tivesse tido lugar em 11 de julho p.p..

De forma a não interromper a operação do TPS, a APSS prolongou esta concessão, de forma transitória e por períodos muito curtos, por duas vezes, concretamente em 2025.06.30, até 2025.07.07 (Adenda n.º 5), e em 2025.07.07, até 2025.07.11 (Adenda n.º 6).

- 6.5. O assinalado Parecer N.º 51/AMT/2025 foi favorável, mas sublinhando a necessidade de se seguirem várias determinações e recomendações ora identificadas, de entre as quais constava que as negociações entre a APSS e SAPEC seguissem um modelo similar ao efetuado em 2021, aquando da renegociação da Adenda n.º 4, em que a AMT, atentas as suas atribuições, pudesse ser convidada a participar, como observadora, no âmbito dessas negociações.
- 6.6. Com base nesse parecer, foi outorgada a Adenda n.º 7 ao contrato de concessão do TPS, que a prolongou até 2025.09.30.

- 6.7. Não sendo possível, nesta fase, seguir exatamente o mesmo modelo de 2021, com um Grupo de Trabalho de nomeação do Governo, a APSS convidou a AMT a participar nas reuniões do mencionado processo de negociação, como observadora, a qual se consubstanciou na presença em quatro reuniões, todas elas realizadas no passado mês de julho, concretamente nos dias 11, 17, 21 e 25 (assegurada pela Direção de Regulação, através do Eng.º José Cruz).
7. Com base na conclusão com sucesso do mencionado processo negocial, a APSS submeteu agora à AMT para parecer a prorrogação da concessão até 2028.06.12, data em que termina a concessão do Terminal de Granéis Líquidos (TGL), contíguo ao TPS e também concessionado à SAPEC, bem como em que se perspetiva que se inicie a nova concessão do Terminal Multiusos da Mitrena, o qual abrangerá as atuais áreas ocupadas pelo TPS e TGL, aumentando as capacidades de armazenagem, tancagem e de acostagem de navios, nova concessão essa a ser concretizada com base num procedimento de concurso público internacional para o efeito.
- 7.1. Neste novo terminal está prevista a expansão e requalificação de infraestruturas, sistemas de segurança, ambiente e controlo, e a instalação de novos equipamentos portuários de elevação e carga, bem como o aprofundamento dos fundos por forma a permitir a acostagem de navios maiores ou de mais do que um navio (a possibilidade de maior calado é um fator diferenciador, tornando a operação mais eficiente para os clientes do terminal).
- 7.2. Para conseguir potenciar a plataforma portuária do novo terminal, aumentando significativamente a capacidade instalada e promovendo a concorrência por forma a obter a melhor proposta possível no âmbito do procedimento de abertura à concorrência a desenvolver para a nova concessão, importa que sejam asseguradas as condições de base adequadas, nomeadamente:
- Disponibilização de área do domínio público adequada;
 - Previsão de concessão em regime de BOT (*Build-Operate-Transfer*) com prazo bastante, isto é, pelo número de anos que permita a amortização do significativo investimento a realizar pela futura concessionária, em especial em melhoria da acessibilidade marítima, infraestruturas marítimas e equipamento portuário.

7.3. Na medida em que a concessão do TGL termina em 2028.06.12, apenas a partir dessa data deixa de estar limitada juridicamente a respetiva área que irá também integrar a concessão do novo Terminal Multiusos da Mitrena.

8. Adita a APSS que:

8.1. *Até 2028, “não é manifestamente possível amortizar investimento suficiente para capacitar de forma relevante o atual TPS pelo que o lançamento de concurso com um prazo de concessão terminando em 2028 não permitiria a realização de investimentos relevantes (nem sequer o suficiente para melhorar a acessibilidade marítima)”.*

8.2. *“Contudo, qualquer concurso para concessionar o TPS a ser lançado sem que as referidas condições estivessem preenchidas colocaria a atual concessionária do TPS com forte possibilidade de obter a respetiva adjudicação dado que é simultaneamente concessionária do terminal contíguo e é do mesmo grupo empresarial da empresa proprietária de terreno próximo (do outro lado da Estrada Nacional 10-4, que serve os terminais) ligado ao TPS (tal como ao TGL) através de transportadoras mecânicas — as atuais condições limitando, de facto, a concorrência.”.*

8.3. *“Em alternativa teria sido, contudo, possível, em abstrato, o lançamento de concurso para concessionar o TPS prevendo a concessão da atual área do TPS numa primeira fase e o aumento da área após 2028, por forma a abranger a área a montante [...]. Isto é, até 2028 o concessionário prestaria o serviço público de movimentação de cargas em termos equivalentes aos atuais, na área do TPS e, concomitantemente, iniciaria, na estrita medida do possível por forma a não perturbar o serviço público no terminal concessionado nem no terminal contíguo (o TGL) os trabalhos de capacitação da área do TPS e áreas adjacentes [...].”.*

8.4. *“Esta última alternativa teria tido como desvantagem a dificuldade em realizar as obras sem prejudicar o serviço público previsto para o atual TPS (e o TGL), levando a custos mais elevados e receitas mais reduzidas para o concessionário decorrentes da necessidade de compatibilização com o serviço público e da perda de eficiência na obra (e à necessidade de prazo mais alargado de concessão para permitir o investimento), mas sobretudo o elevado e não previsível ou controlável*

risco de litigiosidade com o concessionário do terminal vizinho (a não ser que o concessionário a quem fosse adjudicada a nova concessão na sequência do concurso a lançar fosse o mesmo do TGL, o que é imprevisível) — mais uma vez as atuais condições limitando, de facto, a concorrência.”.

8.5. *“Ora, a outorga de uma concessão portuária de serviço público exige especial cuidados, dado o carácter crítico para o país da movimentação por via marítima de mercadorias [...], os recursos limitados disponíveis para esse efeito [...], o prazo relativamente elevado de concessão (necessário para amortizar investimentos e consolidar o negócio), sobretudo nos portos, como o de Setúbal, com relevância nacional e europeia [...]”.*

8.6. *“O lançamento de um concurso público para outorga de nova concessão sem ter assegurado que as condições essenciais estavam garantidas seria temerário, violando o princípio da cautela financeira, especialmente importante nos contratos com longos períodos de execução, valores financeiros relevantes e elevada complexidade, em que se é importante a avaliação prévia do seu impacto financeiro esta de pouco servirá se os seus pressupostos não são certos e/ou não se realizam.”.*

8.7. *“Efetivamente, o lançamento de um concurso público para exploração de um terminal portuário sem que nem o futuro concedente nem os potenciais interessados em ser concessionários possam estar certos quanto aos aspetos essenciais desse terminal leva à perda de valor económico e financeiro da concessão e do Porto de Setúbal e/ou a risco de responsabilidade financeira por parte da concedente por não disponibilizar as condições previstas.”.*

9. [confidencial]:

9.1. [confidencial]

9.2. [confidencial]

II. PARECER DA AMT

10. O presente Parecer é emitido pela AMT no exercício das suas atribuições de regulador económico independente com jurisdição no ecossistema da mobilidade e dos transportes,

nos termos dos seus estatutos e da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras³, e fundamenta-se nas atribuições previstas na alínea a) do n.º 1 e alíneas a) e b) do n.º 4, ambos do artigo 5.º, bem como, em particular, na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º, dos estatutos desta autoridade.

11. Assim, a análise da AMT assumirá uma forma de complementaridade à constante do Parecer N.º 51/AMT/2025, de 2025.06.30, considerando as componentes de *compliance* com os instrumentos de direito nacionais e da UE, bem como das racionalidades dos investidores, dos profissionais/utilizadores/consumidores e dos contribuintes, e tendo sempre presente a promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente.

II.1. Análise de Compliance

12. O interesse público que subjaz à concessão do serviço público de movimentação de cargas no TPS, no porto de Setúbal, reside em assegurar a continuidade do serviço, até 2028.06.12, altura em que está previsto o início de funcionamento da concessão do novo Terminal Multiusos da Mitrena, e cujo processo não foi possível ter sido concluído até 2025.06.30, pelas razões sinteticamente expostas no ponto 6.2.
13. Recordam-se os elementos mais relevantes da análise de *compliance* constante do identificado Parecer N.º 51/AMT/2025 que importam no momento presente:

- 13.1. Ao nível do direito da União Europeia (UE), o Regulamento (UE) dos Serviços Portuários⁴ não se aplica aos contratos de serviços portuários que tenham sido celebrados antes de 2017.02.15, que é o caso desta concessão, o mesmo ocorrendo no que reporta ao diploma que assegura a execução das obrigações desse regulamento na ordem jurídica nacional⁵.

Tal também acontece com a Diretiva 2017/23/UE, relativa à adjudicação de contratos de concessão⁶, às concessões iniciadas antes de 2014.04.17.

³ Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, na sua redação atual.

⁴ 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.

⁵ Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro.

⁶ Diretiva 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão.

13.2. No que reporta ao Regime Jurídico da Operação Portuária, bem como às a Bases Gerais das Concessões de Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias⁷, na sua redação atualmente em vigor, dada pelo Decreto-Lei n.º 92/2024, de 25 de novembro⁸, os contratos de concessões portuárias, quer novos, quer os que se encontram em execução, podem ter uma duração até 75 anos, neste prazo se incluindo todas as suas prorrogações, desde que esse prazo seja estabelecido em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rentabilidade da exploração, do capital investido pela concessionária.

13.3. [confidencial]

13.4. No domínio das regras de contratação pública, a APSS referencia o facto de o Código dos Contratos Públicos (CCP) – designadamente os artigos 282.º, 312.º a 314.º e 410.º do CCP - permitir a modificação do contrato por razões de interesse público. Isto, sem esquecer, os princípios de regras do Código do Procedimento Administrativo (CPA) e o estipulado na Clausula 21.ª/2 do contrato de concessão do TPS.

Importa ter presente que o contrato de concessão do TPS foi outorgado em 1995.06.30, ou seja, anteriormente à data de entrada em vigor do CCP, pelo que o mesmo não se encontra sujeito à aplicação desse código, nos termos do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

Tal não significa, porém, que as soluções plasmadas no CCP devam ser desconsideradas, pois, apesar de não serem diretamente aplicáveis, deram forma de lei a orientações que já eram anteriormente propugnadas na doutrina e jurisprudência.

13.5. O motivo de interesse público que está na base da prorrogação - assegurar que o serviço público continue a ser prestado até à entrada em operação de um novo terminal após concurso público – permite, ao abrigo das citadas disposições

⁷ Aprovadas pelo [Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de dezembro](#).

⁸ O [Decreto-Lei n.º 92/2024, de 25 de novembro](#), alterou o Regime Jurídico da Operação Portuária, bem como as Bases das Concessões de Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias, permitindo a extensão do prazo das concessões de serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias até ao limite de 75 anos, e abrangendo, também, os contratos de concessão em execução.

conjugadas, a prorrogação do contrato, uma vez que o n.º 2 da Base XIII, aprovada em anexo ao Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de dezembro, na redação introduzida pelo citado Decreto-Lei n.º 92/2024, remete para o artigo 282.º do CCP⁹ – que regula as condições em que há lugar à reposição do equilíbrio financeiro do contrato – e o artigo 314.º do CCP estabelece o direito do cocontratante à reposição do equilíbrio financeiro, nos termos do artigo 282.º, quando: *“b) O contrato seja modificado por razões de interesse público, nos termos da alínea c) do artigo 312.º”*¹⁰.

14. Por sua vez, a análise constante no memorando jurídico, preparado pela SRS Legal para a APSS (referido no ponto 2.2), conclui, designadamente, o seguinte:

14.1. *“O artigo 311.º/1.a) do CCP, admite a possibilidade de modificação do contrato por acordo das partes (mesmo quando o fundamento da modificação objetiva do contrato seja com base em razões de interesse público), que deverá revestir a forma escrita, também por conjugação dos arts. 94.º e 95.º do CCP.”.*

14.2. *“Considera-se que a hipótese alternativa de a exploração do Terminal ficar a ser administrado diretamente pela APSS ou como cais livre, sujeito a operação através de operadores portuários licenciados, como forma da continuidade da exploração do Terminal, seria suscetível de contrariar o disposto no art. 3.º/3 e 4 do DL n.º 298/93, que exige que a APSS, enquanto Concedente, só em caso de insuficiente prestação de serviço por empresa de estiva ou para assegurar a livre concorrência, possa exercer diretamente a atividade de operação portuária, sendo ainda necessário que seja a opção declarada de interesse estratégico.”.*

14.3. *“A prorrogação do prazo de vigência do Contrato tem como pressuposto possibilitar o lançamento de um procedimento pré-contratual concorrencial para a exploração de um novo Terminal Portuário, in casu, o “Terminal Multiusos de Mitrena”, resultante da junção dos atuais Terminal de Granéis Sólidos (“TPS”) e Terminal de Granéis Líquidos (“TGL”), ambos atualmente concessionados à*

⁹ “2 - O prazo inicial da concessão pode ser prorrogado com fundamento na necessidade de assegurar a amortização e remuneração, em normais condições de rentabilidade da exploração, do capital investido pelo concessionário, nos termos previstos no artigo 282.º do Código dos Contratos Públicos.”.

¹⁰ Uma fundamentação detalhada sobre esta matéria consta da Análise de Compliance do [Parecer N.º 51/AMT/2025, de 2025.06.30 – Parecer Prévio Vinculativo relativo à Prorrogação do Prazo de Concessão do Terminal Portuário TPS do Porto de Setúbal, concessionado à SAPEC – Terminais Portuários, S.A.](#)

SAPEC, mas com termos diversos, respetivamente 2025 e 2028, conseguindo-se assim a sua uniformização, evitando-se maior despesa pública com um eventual resgate e permitindo-se o tempo suficiente para cumprir todos os procedimentos exigidos por lei prévios ao lançamento de um novo procedimento.”.

- 14.4. *“É ainda de considerar que a modificação objetiva ora pretendida, respeita a exigência consagrada no artigo 313.º/1 do CCP, na medida em que não altera as prestações principais que constituem o objeto contratual do Contrato.”.*
- 14.5. *“Igualmente, é de considerar que são respeitados os limites do art. 313.º/2 do CCP, atendendo ao facto de o Contrato ter na sua origem uma concessão de uso privativo de domínio público, que foi convolada em concessão de serviço público, ao abrigo do art. 36.º/1 do DL n.º 293/93, razão pela qual não existe concorrência que seja necessária acautelar, decorrente de um procedimento pré-contratual aberto inicial, que aqui não existiu, o que determina que a prorrogação do prazo de vigência do Contrato de Concessão não origine, de forma objetiva, uma alteração da ordenação das propostas, muito menos a não exclusão ou a apresentação de outras propostas, não se violando o princípio da concorrência.”.*
- 14.6. *“É também de considerar que, in casu, a prorrogação do prazo de vigência do Contrato não determina qualquer alteração do equilíbrio económico do Contrato a favor do Cocontratante, não determinando igualmente um alargamento considerável do seu âmbito, na medida em que a prorrogação do prazo de vigência do Contrato, tem com contrapartida a obrigação imposta à SAPEC de realizar novos investimentos na concessão.”.*
- 14.7. *“Verificando-se os pressupostos legais para a modificação objetiva do contrato com fundamento nos termos do disposto no art. 312.º/c) do CCP, com a exigência de novos investimentos ao concessionário, a consequência será, por força do disposto no art. 314.º/1.b) do CCP, a reposição do equilíbrio financeiro do contrato, que in casu, se realiza pela prorrogação do prazo de execução das prestações, tal como decorre do disposto no artigo 282.º/3 do CCP.”.*
- 14.8. *“Também por força do regime aplicável aos contratos de concessão de movimentação de cargas é possível concluir não existir obstáculo a uma modificação objetivo do contrato, desde logo pelo facto de se admitir a*

possibilidade de prorrogação até um máximo de 75 anos, limite que também aqui se verifica, mesmo se consideramos o prazo inicial do contrato de concessão acrescido de prorrogações já realizadas e a pretendida (33 anos).”.

14.9. *“Uma prorrogação do prazo do Contrato de Concessão configura uma alteração ao contrato, que impõe ser promovida a obtenção do parecer prévio vinculativo da AMT, nos termos do art. 34.º/2.b) do DL n.º 78/2014.”.*

15. Importa igualmente ter presente, em complemento e atualização da análise de *compliance* efetuada no mencionado Parecer N.º 51/AMT/2025, a consideração do acréscimo de valor ao contrato inicial (junho/1995-junho/2020), resultante da acumulação das várias modificações contratuais (adendas ao contrato), incluindo a correspondente ao Aditamento n.º 8 ao contrato, em apreciação, aspeto esse que só agora, com os elementos justificativos de suporte a este último aditamento, se torna possível verificar.

15.1. [confidencial]¹¹.

15.2. [confidencial]

15.3. Assim, é também assegurado não ser ultrapassado o limite de 50% do valor contratual inicial, para modificações contratuais fundadas em razões de interesse público, que decorram de circunstâncias que uma entidade adjudicante não pudesse ter previsto, desde que a natureza duradoura do vínculo contratual e decurso de tempo as justifique, conforme consta da alínea b) do n.º 3 do artigo 313.º do CCP.

16. No que reporta especificamente à minuta Adenda n.º 8 ao contrato de concessão, em termos sintéticos, e sem prejuízo da análise dos elementos económico-financeiros constante da seção seguinte, os termos contratuais atualmente em vigor são mantidos, com as seguintes exceções:

16.1. O prazo de concessão é alterado de 2025.09.30 para 2028.06.12, ou seja, a data em que termina a concessão do TGL e é expectável que passe a vigorar uma nova

¹¹ [confidencial]

concessão relativa ao Terminal Multiusos da Mitrena, a atribuir mediante concurso público internacional.

16.2. [confidencial]

16.3. [confidencial]

16.4. A caução a prestar pela concessionária, que inicialmente poderia ser levantada após o decurso de seis meses sobre o termo da concessão, sem prejuízo de outro mais curto por determinação expressa da concedente, passará a ser válida até ao termo do prazo da concessão, acrescido de dois anos, sem prejuízo de a concedente, verificando-se o cumprimento de todas as obrigações pela concessionária, poder libertar essa concessão antes.

16.5. A APSS obriga-se a monitorizar regularmente o canal de navegação e bacia de manobra, por forma a assegurar, nos termos do n.º 2 da Cláusula 5.ª do contrato de concessão vigente, a navegabilidade dos mesmos e a disponibilizar a referida informação à concessionária.

17. [confidencial]

17.1. [confidencial]

17.2. Esta possibilidade encontra-se prevista no n.º 2 da Base XV (Decurso do Prazo) das Bases Gerais das Concessões de Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias, que viabiliza o direito de indemnização da concessionária relativamente a investimentos realizados por si, em equipamentos de substituição ou de atualização tecnológica, durante os últimos 10 anos de vigência do contrato de concessão, mediante aprovação expressa da concedente, no caso que esta tenha assumido o compromisso de indemnizar a concessionária, no termo do contrato de concessão, pelo respetivo valor contabilístico atualizado líquidos de amortizações, como é o presente caso.

18. Será, ainda, de relevar o alinhamento da prorrogação da concessão do TPS até 2028.06.12, data em que terminará também a concessão do TGL e que se perspetiva iniciar uma nova concessão, a atribuir com base a concurso público internacional, do Terminal Multiusos da Mitrena, com a Estratégia para os Portos Comerciais do Continente

2025-2035 – PORTOS 5+, a qual aposta em: (i) mais investimento e crescimento; (ii) mais descarbonização e sustentabilidade; (iii) mais intermodalidade e conectividade; (iv) mais digitalização e automação; e (v) mais integração e segurança¹².

- 18.1. Para o porto de Setúbal, esta estratégia considera a especialização na carga contentorizada, carga industrial e veículos novos, e afirmação no mercado dos granéis sólidos e nos *clusters* eólico, náutica, estaleiro naval e aquacultura, de forma simbiótica com a cidade e os ecossistemas naturais do Estuário do Sado e Arrábida.
- 18.2. O investimento previsto para o porto de Setúbal é de 650 milhões €, dos quais 80 milhões € provenientes da Administração Portuária e fundos da UE, e 550 milhões € de empresas privadas.
- 18.3. Estima que o movimento portuário de carga no porto de Setúbal possa atingir 10 milhões de toneladas (+55 %) em 2035, impulsionado pela carga geral fracionada, carga *roll-on roll-off*, carga contentorizada e de projeto e granéis, perspetivando ainda que a capacidade neste porto possa aumentar 4 milhões de toneladas/ano.
- 18.4. Setúbal, conjuntamente com Sines, serão os portos em que principalmente se prevê garantir a dupla utilização das infraestruturas portuárias para fins civis e militares.
- 18.5. De entre as várias medidas previstas para o porto de Setúbal, serão de assinalar, com relação mais direta com a presente concessão, e, principalmente, com a futura concessão do Terminal Multiusos da Mitrena, a expansão das capacidades do porto nos segmentos da carga geral / projeto e carga multimodal e granéis, bem como o desenvolvimento de soluções logísticas com a comunidade logística e local que permitam a atração de novos *clusters* industriais da economia circular e economia verde, com a proteção e regeneração de ecossistemas.
- 18.6. De entre as novas concessões portuárias a estabelecer no porto de Setúbal, consta a do Terminal Multiusos da Mitrena, para serviço dos segmentos de carga

¹² A Estratégia para os Portos Comerciais do Continente 2025-2035 – PORTOS 5+, foi aprovada pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2025, publicada no Diário da República N.º 154, 1.ª série, de 12 de agosto](#).

geral e dos granéis, com uma capacidade 5 milhões de toneladas/ano e representando um investimento de 80 milhões €.

II.2. Análise Centrada nas Racionalidades dos Investidores, dos Profissionais / Utilizadores / Consumidores e dos Contribuintes

19. A análise da AMT centrada nas racionalidades dos investidores, dos profissionais/utilizadores/consumidores e dos contribuintes, e no quadro de um mercado concorrencial, sem restrições nem distorções, dirige-se, neste caso concreto, à criação de um ambiente incentivador de um investimento produtivo para o crescimento sustentado da competitividade do sistema portuário nacional em geral e em particular para o porto de Setúbal.
20. Tratando-se a presente proposta de prorrogação contratual da concessão do TPS por aproximadamente 2 anos e 9 meses, importa em primeira linha, e a um nível macro, a continuidade da prestação ao público da movimentação de cargas no terminal TPS, o que, só per si, permite obstar a eventuais prejuízos para a atividade económica que utiliza este terminal portuário, seja para a receção de matérias-primas, seja para a exportação dos seus produtos, caso essa atividade fosse interrompida, ou seja, não prejudicando, quer a perspetiva dos investidores, quer a perspetiva dos profissionais/utilizadores/consumidores.
21. A opção estratégica da APSS é no sentido da aposta no segmento dos granéis como um dos vetores com potencial de crescimento no porto de Setúbal, através de uma nova concessão nas atuais áreas ocupadas pelo TPS e TGL, a estabelecer até 2028.06.12, ou seja, a data de conclusão da concessão do TGL, bem como da presente prorrogação contratual em análise para o TPS, a ser concretizada com base no lançamento do concurso para a concessão a privados de um novo Terminal Multiusos da Mitrena.
 - 21.1. Trata-se, igualmente, de um passo importante para garantir um ambiente de concorrência inclusiva nesta zona portuária e mitigar as potenciais distorções concorrenciais associadas ao facto das concessões à SAPEC, quer do TPS, quer do TGL, nunca terem sido submetidas à concorrência, na medida em que a primeira resulta, como já referido, de convalidação de uma anterior licença de uso privativo de terrenos do domínio público, em concessão de serviço público, por

interesse público, como permitia o Regime Jurídico da Operação Portuária, num período transitório, e a segunda (TGL) de um procedimento de ajuste direto.

21.2. O estabelecimento de um ambiente de concorrência inclusiva é suscetível de traduzir-se em maior atratividade para potenciais investidores, beneficiando igualmente os utilizadores/consumidores dos serviços de um novo terminal portuário multiusos, em razão da valorização da eficiência, da diversidade de oportunidades e de menores barreiras à entrada de novas empresas, mas também de promover a inovação e o progresso tecnológico, e potenciar uma sustentabilidade de longo prazo, seja na perspetiva financeira e socioeconómica, seja no contexto das transições energética, ambiental e digital.

22. [confidencial]

22.1. Importa referir que os equipamentos existentes neste terminal foram, na sua maioria, planeados para um período aproximado de concessão de 25 anos, entre 1995 a 2020, tendo as prorrogações seguintes, bem como o acréscimo de movimentação e a tipologia de movimentação, com predominância de sucata, introduzido um desgaste superior nos equipamentos de movimentação de carga do terminal, necessitarem de ser acautelados.

22.2. Neste enquadramento os investimentos a realizar pela concessionária fundamentam-se nos seguintes pressupostos:

- Incremento sustentado da atividade portuária, exigindo uma resposta eficaz em termos de capacidade instalada.

A sucata é a mercadoria mais movimentada no TPS, o que traz um desgaste adicional aos equipamentos, visto ser um material muito abrasivo.

A aquisição de novo equipamento permitirá assegurar a fluidez das operações, reduzir tempos de espera e aumentar a eficiência logística;

- Reforço da segurança operacional, com a introdução de tecnologia mais recente, contribuindo para a mitigação de riscos associados à operação portuária, promovendo melhores condições de trabalho e maior fiabilidade dos processos de carga e descarga;

- Redução de custos de manutenção e avarias, na medida em que o equipamento atualmente em operação apresenta sinais de desgaste, com implicações ao nível da manutenção corretiva e preventiva.

A substituição ou reforço com equipamento novo permitirá reduzir significativamente os custos operacionais e aumentar a disponibilidade dos meios;

- Alinhamento com objetivos ambientais e de sustentabilidade, considerando que a nova geração de equipamentos incorpora soluções energeticamente mais eficientes e ambientalmente sustentáveis, contribuindo para a redução da pegada ecológica do terminal e para o cumprimento das metas ambientais definidas pelas autoridades competentes;
- Melhoria da competitividade e qualidade de serviço, consolidando a posição do TPS como infraestrutura estratégica no sistema portuário nacional, garantindo um serviço mais ágil, seguro e competitivo, em linha com as exigências dos operadores logísticos e clientes internacionais.

23. [confidencial]

24. [confidencial]

24.1. Releva que as características do equipamento a ser adquirido neste período de prorrogação, em particular da nova grua, poderão ser aproveitadas na exploração do novo Terminal Multiusos da Mitrena, tendo a APSS a faculdade de integrar os ativos correspondentes a esse investimento, ainda com um significativo período de vida útil após o término da concessão do TPS, na nova concessão do Terminal Multiusos da Mitrena, naturalmente refletindo esse facto nas contrapartidas a exigir à nova concessionária.

24.2. Esta solução permite igualmente colocar os potenciais interessados na nova concessão do Terminal Multiusos da Mitrena numa situação de igualdade de tratamento, mitigando potenciais vantagens concorrenciais do operador incumbente (ex: posse de equipamento determinante para a operação).

25. [confidencial]

26. [confidencial]

27. [confidencial]

28. [confidencial]

29. Na perspetiva dos profissionais, a continuidade do funcionamento do TPS permitirá, nesse período, quer a manutenção do emprego direto nesse terminal, quer, a jusante, do emprego gerado pelas empresas que exercem a sua atividade económica utilizando o mesmo terminal.

30. Por sua vez, a manutenção da operação do TPS, ao não prejudicar a sustentabilidade económica das entidades que utilizam os serviços desse terminal, portanto, sem consequências negativas para os utilizadores e consumidores, também não afetará os custos da sua cadeia de valor, sem perda de receita fiscal resultante dos impostos, que alimentam o Orçamento do Estado.

31. Com a integração dos ativos que fiquem por amortizar no termo da concessão do TPS, na nova concessão do Terminal Multiusos da Mitrena, e com reflexo nas contrapartidas a fixar à futura concessionária (ver ponto 24), os termos deste prolongamento contratual até 2028.06.12 não se afiguram suscetíveis de afetar negativamente a componente de viabilidade económica e financeira da concedente, APSS, e, consequentemente, também do IRC liquidado e dos dividendos a distribuir ao acionista único, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças, ou seja, as receitas fiscais do Estado, não prejudicando o contribuinte.

32. A avaliação económico-financeira elaborada na ótica da APSS, apresentada por aquela Administração Portuária, por solicitação da AMT (ver ponto 3), veio confirmar esta perspetiva no âmbito da racionalidade dos contribuintes, aferindo da garantia da respetiva sustentabilidade económica e financeira, também para a APSS, no âmbito da extensão do presente contrato de concessão até 2028.06.12, designadamente:

32.1. [confidencial]

32.2. [confidencial]

32.3. [confidencial]

33. Assim, desta apreciação dos impactos nas racionalidades dos investidores, dos profissionais/utilizadores/consumidores e dos contribuintes, parece ser de todo o

interesse que não seja descontinuada a operação no TPS, no porto de Setúbal, através da prorrogação da atual concessão, até ao início da nova concessão do Terminal Multiusos da Mitrena.

III. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

34. Tendo em vista minimizar os riscos e maximizar os benefícios socioeconómicos do prosseguimento da atual concessão do TPS até 2028.06.12, data em que previsivelmente se iniciará uma nova concessão para o futuro Terminal Multiusos da Mitrena, resultante de um processo aberto à concorrência, mitigando potenciais distorções concorrenciais nesta zona portuária, revisitam-se as determinações e recomendações constantes do Parecer N.º 51/AMT/2025, 2025.06.30, aplicáveis desta fase do processo em diante, sem prejuízo de outras que se justifiquem em consequência da análise agora efetuada.

35. Assim, determina-se que a APSS apresente à AMT:

35.1. Até ao final do mês de outubro de 2025, um cronograma detalhado para os estudos, projetos, licenciamentos/autorizações ambientais e demais tramitação processual, no sentido do lançamento e desenvolvimento do concurso público internacional para a concessão do novo Terminal Multiusos da Mitrena, de forma que a mesma se inicie com a data de referência de 2028.06.12.

35.2. A partir de janeiro de 2026, relatórios trimestrais sobre o andamento dos trabalhos relacionados com as diversas componentes desse cronograma, reportando quaisquer situações que possam comprometer os calendários apresentados, bem como as medidas adotadas para mitigar os respetivos impactos.

Devem ser abordadas todas as matérias que possam condicionar esse objetivo, tais como, por exemplo, a discussão e resolução atempada do reconhecimento, pela SAPEC, de áreas que são do domínio público do Estado e não da sua propriedade privada, por forma a evitar o recurso a instrumentos jurídicos alternativos, designadamente judiciais.

35.3. Protocolo formal que clarifique e reconheça as áreas de domínio público com prazos e consequências em caso de incumprimento (i.e. não reconhecimento das áreas).

35.4. Cópia do Aditamento nº 8 ao contrato de concessão do TPS, alterado com a inclusão de uma cláusula de neutralidade concorrencial que proíba o uso exclusivo de ativos não amortizados pela SAPEC no novo concurso, salvo se forem integrados pela APSS e disponibilizados a todos os concorrentes, acompanhado dos respetivos anexos e eventuais outros documentos finais relevantes associados, após a sua outorga (documentos assinados).

36. Igualmente, recomenda-se à APSS que:

36.1. Na Adenda n.º 8 ao contrato de concessão do TPS:

- Conste, no considerando C, não só a preparação, mas também o desenvolvimento e conclusão, até 2028.06.12, do procedimento para a concessão do novo Terminal Multiusos da Mitrena;
- Promova a harmonização das cláusulas de compensação - Cláusulas 3.2.b e 3.3 - clarificando que a compensação só será devida nos termos da Cláusula 3.3, e apenas para os ativos elegíveis e não amortizados, conforme critérios técnicos definidos;
- Pondere a inclusão de cláusula que obrigue a APSS a considerar o valor residual dos ativos transferidos na estrutura da futura concessão, garantindo igualdade de tratamento entre concorrentes;
- Seja considerada a inclusão de cláusula de penalidades contratuais proporcionais ao atraso ou incumprimento dos investimentos previstos no Anexo XI.

36.2. Atentos os despachos de S.Ex.^{as} o Secretário de Estado das Finanças e o Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações, de 2021, aquando da renegociação da Adenda n.º 4 desta concessão, se siga um modelo equivalente ao efetuado na altura, com as devidas adaptações, na preparação da nova concessão do Terminal Multiusos da Mitrena, estando, naturalmente, a AMT,

atentas as suas atribuições, disponível para participar, na qualidade de observadora.

Será também de ponderar a oportunidade da consulta dos utilizadores do porto e de outras partes interessadas, no enquadramento do n.º 2 do artigo 15.º do Regulamento (UE) dos Serviços Portuários.

IV. CONCLUSÕES

37. Em termos de antecedentes será de assinalar:

37.1. Com base num processo de convolação, ao abrigo do artigo 36.º do Regime Jurídico da Operação Portuária, foi celebrado em 1995.06.30, o contrato de concessão de serviço público de movimentação de cargas no terminal portuário TPS por 25 anos, tendo, na sequência das suas Adendas n.º 3 e n.º 4, outorgadas, respetivamente, em 2020.06.30 e 2021.06.30, a concessão sido estendida até 2025.06.30, num prazo total de 30 anos.

37.2. Pese embora a perspetiva à altura fosse de que a última extensão da concessão, por quatro anos, permitisse à APSS colocar em funcionamento uma nova concessão de serviço público de um novo terminal na Mitrena, a atribuir num procedimento aberto à concorrência, tal não foi possível devido, segundo aquela Autoridade Portuária, a vários fatores, concretamente: (i) Dificuldades de contratação de empresas; (ii) necessidade de adquirir serviços não previstos e necessidade de revisão do plano estratégico do porto de Setúbal, e (iii) instabilidade política, com sucessivas alterações dos responsáveis pelos pastas ministeriais no âmbito das infraestruturas, entre 2021 e 2024.

37.3. No dia 2025.05.09, a APSS veio submeter à AMT, uma proposta de prorrogação da concessão do TPS, pelo período transitório até 2025.09.30, sendo o Parecer N.º 51/AMT/2025, de 2025.06.30, de sentido favorável, mas sublinhando a necessidade de se seguirem várias determinações e recomendações.

37.4. Com base nesse parecer, foi outorgada a Adenda n.º 7 ao contrato de concessão do TPS, que a prolongou até 2025.09.30, bem como decorreu o processo negocial entre a APSS e SAPEC, tendo a AMT participado, na qualidade de observadora, nas respetivas reuniões de negociação, que decorreram, todas elas, no passado mês de julho, concretamente nos dias 11, 17, 21 e 25.

38. Para além das conclusões que foram ficando sedimentadas ao longo deste Parecer, afigura-se-nos oportuno realçar, no pleno cumprimento das atribuições e poderes da AMT, enquanto regulador económico independente no contexto do ecossistema da mobilidade e dos transportes, a relevância da manutenção da prestação do serviço ao

público de movimentação de cargas no TPS, no porto de Setúbal, no sentido de não impactar negativamente a socio-economia, local, regional e nacional, relacionada com a atividade realizada naquele terminal.

39. Em face de tudo o que antecede, e nos termos e para os efeitos previstos na alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos estatutos desta Autoridade, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual, o **Parecer Prévio Vinculativo** da **AMT** é **favorável**, condicionado ao cumprimento das determinações constantes do ponto 35, sob pena das legais consequências, e ponderação das recomendações enunciadas no ponto 36, no sentido de garantir, quer uma maior eficiência e competitividade do porto de Setúbal, quer um ambiente de concorrência inclusiva, sem restrições nem distorções.

Lisboa, em 18 de setembro de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino