

## PARECER N.º 62/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 Vinculativo<sup>1</sup>, que tem por objeto o pedido de prorrogação, até 2031.02.28, do prazo de Concessão de Serviço Público do Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro (TGLB), atualmente concessionado à [confidencial] ou seja, a [confidencial] e que vigorava até 2025.06.30.
2. Este Parecer foi solicitado pelo Ofício da Administração do Porto de Lisboa, S.A. (APL) com a referência 763721, enviado à AMT por e-mail de 2025.06.12, contendo em anexo:
  - 2.1. Minuta de Aditamento ao Contrato de Concessão de Serviço Público do Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro, se assinado até 2025.06.30.
  - 2.2. Minuta de Aditamento ao Contrato de Concessão de Serviço Público do Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro, se assinado a partir de 2025.07.01.
  - 2.3. Documento “Descrição Investimentos 2025-2031”. [confidencial] 2025.06.11.
  - 2.4. Documento sumário da C[confidencial], com o Modelo Económico e Explicação da Evolução das Receitas.
  - 2.5. Documento “Assessoria económico-financeira no âmbito do processo de prorrogação da concessão do TGLB”, [confidencial], 2025.06.12.
3. Através de e-mail de 2025.06.24, a AMT solicitou à APL o envio de elementos complementares relativamente a:
  - 3.1. Identificação dos impactos específicos no TGLB, do Projeto da Terceira Travessia do Tejo (TTT) e da ligação de alta velocidade entre Lisboa e Madrid, tendo em atenção os estudos existentes sobre este projeto, bem como o plano de

<sup>1</sup> 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.

ordenamento e desenvolvimento da zona do atual terminal, e, ou, outros instrumentos de gestão territorial aplicáveis.

- 3.2.** Fundamentação técnica-operacional, económica e jurídica para a opção da manutenção da exploração do TGLB, por prorrogação da atual concessão, face a outras opções, tais como de lançamento de um procedimento à concorrência para uma nova concessão intermédia de 5 anos e 8 meses, ou outras formas de operação nesse período, por exemplo de licenciamento ou de operação direta do terminal pela APL.
  - 3.3.** Esta fundamentação devia incluir, entre outros aspetos que a APL entendesse pertinentes, a comprovação da conformidade com o normativo legal aplicável às concessões de serviço público nos terminais portuários e à contratação pública, designadamente nos termos do n.º 1 do artigo 429.º e dos artigos 311.º a 313.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), invocados na minuta de aditamento ao contrato de concessão.
  - 3.4.** Cópia do contrato inicial de concessão, bem como de eventuais aditamentos até ao momento (caso existentes), a par da documentação justificativa de suporte à sua formação.
  - 3.5.** Elementos relevantes do processo negocial desenvolvido entre a APL e a concessionária do TGLB, no âmbito da atual prorrogação contratual proposta, incluindo designadamente, acordos alcançados, a análise detalhada do Modelo Económico 2025-2031, incluindo a devida avaliação económica, com Taxa Interna de Rentabilidade (TIR) e Valor Atualizado Líquido (VAL), quer na ótica da concessionária, quer da concedente, bem como a necessidade e adequação do plano de investimentos sumariamente apresentado, incluindo a respetiva avaliação interna da APL, e comprovando que o período de prorrogação da concessão corresponde efetivamente ao tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rentabilidade da exploração, do capital investido pela concessionária.
- 4.** A APL apresentou à AMT os elementos solicitados através do seu e-mail de 2025.06.26, concretamente:

**4.1.** Documento com a resposta às questões específicas colocadas pela AMT (ver ponto anterior).

**4.2.** Anexos:

- Contrato Inicial (1983.07.01), celebrado entre a Quimigal e a APL para uso privativo de uma área no Terminal do Barreiro, anterior à convolação;
- Requerimento de transmissão da posição contratual à [confidencial] e convolação do título de uso privativo para concessão de serviço público (1995.02.24), apresentado pela Quimigal à APL;
- Documentação diversa de tramitação da análise pela APL e interação com o Governo, à altura (1995);
- Parecer (condicionado) da Direção-Geral da Concorrência e Preços;
- Despacho do Ministro do Mar, de declaração do interesse público da convolação do título de uso privativo em concessão de serviço público;
- Aprovação do Conselho de Administração da APL da mencionada convolação;
- Contrato de Concessão de Serviço Público e Planta – [confidencial];
- Reenvio da Análise Económico-Financeira elaborada pela [confidencial].

**5.** Entretanto, foi necessário efetuar uma nova solicitação de informações adicionais com vista à clarificação dos elementos associados ao modelo económico-financeiro apresentado pela APL, nomeadamente em termos de elementos de suporte às previsões dos diferentes tipos de tráfego e de clarificação da metodologia de cálculo adotada na análise económica e financeira para a APL, concretizada pelo e-mail da AMT de 2025.07.07.

**6.** Estas novas informações adicionais foram apresentadas pela APL, através do seu e-mail de 2025.07.09, e complementadas por dois e-mails, de 2025.07.10 e 2025.07.11, com o detalhe, em folha de cálculo, do cálculo do VAL na ótica da concedente, cuja análise será desenvolvida na Seção II.4.1.

## **I.2. Contexto**

7. Foi celebrado, em 1983.07.11, entre a APL, na qualidade de concedente, e a [confidencial] enquanto concessionária, um contrato de concessão de ocupação e uso privativo de parcelas de leito do rio Tejo, no lugar e freguesia do Lavradio, no concelho do Barreiro, para a exploração de um terminal de líquidos a granel, correspondendo ao atualmente designado TGLB.

7.1. Logo desde o início dessa concessão de uso privativo, e com a competente autorização da APL - à altura designada de AGPL – Administração Geral do Porto de Lisboa -, a [confidencial] outorgou, por subconcessão, à [confidencial], os direitos e obrigações que lhe tinham sido conferidos pela AGPL respeitantes à construção e exploração do terminal de líquidos a granel no Barreiro.

7.2. Entretanto, por requerimento de 1995.02.24, a [confidencial], que já era a denominação, à altura, da [confidencial], na sequência de escritura de alteração da sua denominação social, requereu à APL :

- A transmissão da posição contratual da Quimigal para a [confidencial], assumindo esta todos os direitos e obrigações emergentes do referido contrato;
- A convalidação do contrato de concessão de uso privativo de parcelas do leito do rio, correspondentes ao TGLB, para o exercício do serviço público de movimentação de cargas.

7.3. Na sequência da análise pela APL e interações com o Governo, bem como de parecer da Direção-Geral da Concorrência e Preços, S.Ex.<sup>a</sup> o Ministro do Mar emitiu, em 1995.06.27, ao abrigo do artigo 36.º do Regime Jurídico da Operação Portuária<sup>2</sup>, o despacho de declaração de “*interesse público da convalidação do título da [confidencial], em concessão de serviço público de movimentação de cargas*”.

7.4. Com base nesse despacho, o Conselho de Administração da APL aprovou, em 1995.06.29, a convalidação da licença de uso privativo do TGLB em contrato de concessão de serviço público, bem como a respetiva minuta de contrato.

---

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

8. Na sequência do mencionado processo de convolação, foi celebrado em 1995.06.30, o contrato de concessão de serviço público de movimentação de granéis líquidos e gasosos que sejam derivados do petróleo ou relacionados com a indústria química e alimentar, nas áreas do domínio público e incluindo o respetivo estabelecimento, identificadas por TGLB.
9. Entretanto, na atual apresentação do pedido de parecer prévio vinculativo da AMT para a prorrogação do contrato de concessão do TGLB, a APL vem expor, de forma sintética, o seguinte:
- 9.1. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2024, de 27 de maio<sup>3</sup>, teve um impacto significativo na definição dos pressupostos necessários ao lançamento dos procedimentos atinentes à atribuição de novo direito de exploração do TGLB, à semelhança do que ocorreu com os terminais portuários da zona oriental de Lisboa, tendo sido recebida orientação da tutela ministerial da APL para se dar continuidade às atuais concessões, nelas se incluindo o TGLB, por um prazo aproximado de cinco anos, alinhando-as pelo término da última prorrogação prevista para os terminais da zona oriental, ou seja, 2031.02.28<sup>4</sup>.
- 9.2. Uma eventual alternativa à operação portuária do TGLB, através de um regime de licenciamento, não se afigurava como a mais adequada para a prossecução do interesse público, quando comparada com a opção de prorrogar a operação portuária pela atual concessionária, nos termos exatos em que a mesma tem vindo a ser prestada até ao momento.
- 9.3. A prorrogação do contrato, por motivo de interesse público, assenta na necessidade de assegurar a continuidade e regularidade do serviço público, encontrando-se prevista no *“n.º 1 do artigo 429.º bem como nos artigos 311.º a 313.º, todos do Código dos Contratos Públicos (CCP), e pode ser efetuada por acordo ou por ato unilateral da concedente”*.

<sup>3</sup> [Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2024, de 27 de maio](#), que mandata a Infraestruturas de Portugal, S.A., para concluir os estudos da terceira travessia do Tejo e da ligação de alta velocidade entre Lisboa e Madrid.

<sup>4</sup> Os impactos significativos dos projetos da TTT e da ligação de alta velocidade entre Lisboa e Madrid nas infraestruturas portuárias da zona oriental de Lisboa, bem como no TGLB, já tinham estado na base de um procedimento de ajuste direto, por critérios materiais, ao concessionário incumbente, para uma nova concessão, por tempo limitado, precisamente também até 2031.02.28, do Terminal Multipurpose de Lisboa, submetido pela APL a Parecer Prévio Vinculativo da AMT em fevereiro de 2025, e objeto do [Parecer N.º 25/2025](#) desta autoridade, de sentido favorável, com determinações e orientações com vista a minimizar os riscos e maximizar os benefícios socioeconómicos da concessão.

- 9.4. *“A modificação do prazo, fundamentada no interesse público de dar continuidade e regularidade ao serviço público de movimentação de cargas no período necessário ao planeamento e definição da estratégia dos investimentos de âmbito nacional relacionados com a TTT, não põe em causa os limites à modificabilidade previstos no n.º 2 do artigo 313.º do CCP, não constituindo uma alteração substancial do Contrato, nem uma violação do princípio da concorrência.”.*
- 9.5. *“Pelo exposto, será fundamental a prorrogação do atual contrato de concessão, nos termos da al. c) do art.º 312.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), a partir da data do termo do contrato original, ou seja, a 30 de junho de 2025.”.*
10. Tal como assinalado no ponto 3, a AMT solicitou que a APL identificasse os impactos específicos no TGLB, da TTT e da ligação de alta velocidade entre Lisboa e Madrid, tendo esta Administração Portuária informado o seguinte:
- “A Terceira Travessia do Tejo (TTT) – planeada no eixo Chelas-Barreiro – é parte integrante da segunda fase da ligação ferroviária de alta velocidade Lisboa-Madrid. Trata-se de um projeto de interesse público excecional, inserido no corredor ibérico e transeuropeu, que o Governo pretende concretizar até 2034. O trajeto previsto desta nova ponte rodoferroviária, localizar-se-á a sul do Terminal de Graneis Líquidos do Barreiro (TGLB) podendo afetar diretamente a chegada dos navios ao Terminal, seja na fase de construção, seja após a entrada em serviço desta infraestrutura.*
- O TGBL [.....] Constitui o único terminal de granéis líquidos do Porto de Lisboa, vocacionado para o serviço público, com vasto portfólio de produtos movimentados e uma posição competitiva no mercado de combustíveis. É a única porta de entrada em Portugal de amoníaco e uma de três na Península Ibérica.*
- [.....] A implantação da TTT, tal como anteriormente estudada, condiciona a operação do TGLB, exigindo a realocização do cais do TGLB. Os condicionamentos à navegação e manobras no canal do Terminal de Líquidos do Barreiro, decorrentes das limitações de air draft e da localização dos pilares na nova ponte, podem vir a impor condicionamentos às manobras dos navios que demandam o TGLB.”.*
11. Em relação à fundamentação técnica-operacional, económica e jurídica para a opção da manutenção da exploração do TGLB, por prorrogação da atual concessão, face a outras

opções, tais como de lançamento de um procedimento à concorrência para uma nova concessão intermédia de 5 anos e 8 meses, ou outras formas de operação nesse período, por exemplo de licenciamento ou de operação direta do terminal pela APL, esta Administração Portuária considera que:

**11.1.** Ocorreram vários fatores que impediram a APL de lançar atempadamente um concurso público ou outro procedimento para o TGLB, concretamente:

- Orientações e Incerteza Normativa:

*“- Apenas com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2024, de 27 de maio, se confirmou o avanço da Terceira Travessia do Tejo (TTT) e da ligação de alta velocidade, proporcionando apenas nesse momento a certeza quanto ao traçado e calendário dos projetos.*

*- Apenas no final de 2024 foi aprovado o novo quadro legal que permite concessões portuárias até 75 anos.*

*- Durante grande parte de 2023 e 2024, existiu uma incerteza normativa e estratégica, pois o Governo encontrava-se a reavaliar a política de concessões e a planear grandes investimentos ferroviários, os quais influenciariam diretamente o caderno de encargos de um eventual concurso.*

*- As vicissitudes político-constitucionais, com eleições legislativas e sucessão de governos impediu a definição estratégica e normativa necessária.”.*

- Falta de Tempo Útil para Preparação de um Concurso Internacional:

*“- Quando as orientações governamentais ficaram claras, o prazo para preparar um concurso tornou-se demasiado curto face ao vencimento iminente do contrato em vigor (com termo a 30 de junho de 2025).*

*– Organizar um procedimento concursal – com todas as etapas (pré-aviso, apresentação de propostas, avaliação, adjudicação e eventual visto do TdC) – exigiria vários meses, ultrapassando a data-limite e, assim, arriscando a interrupção na atividade do terminal.”.*



**11.2.** Refere igualmente a APL que *“apenas em dezembro de 2024, no âmbito da preparação do referido plano estratégico para os portos que o Governo está a desenvolver, sido dada indicação à APL que o prazo das prorrogações dos terminais da plataforma oriental e do Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro, seria de cerca de 5 anos, alinhado pelo prazo da última concessão a terminar (Terminal Contentores de Santa Apolónia, que termina a 28 de fevereiro de 2026)*

[.....]

*Esta opção governamental visou viabilizar para o futuro o objetivo de considerar nestes procedimentos concursais os impactos/condicionamentos da Terceira Travessia do Tejo na operação marítimo-portuária, seja na fase de construção, com o estaleiro e limitação de tráfego, seja após a entrada em serviço desta infraestrutura, com as limitações decorrentes dos pilares da nova ponte, acautelando desta forma o interesse público dos decorrentes certos pedidos de reequilíbrio económico-financeiro que seriam apresentados pelos concessionários caso os concursos fossem lançados na presente data.*

[.....]

*Este enquadramento governamental cria a necessidade de adaptar a concessão do TGLB: idealmente, o terminal deve continuar a operar, mas de forma flexível, permitindo a implementação da travessia.*

*Em suma, para não comprometer nem ser comprometido por esta infraestrutura, o novo contrato de concessão do TGLB tem de prever um horizonte temporal limitado e incerto, com cláusulas de ajustamento, evitando conflitos entre a exploração portuária e a construção da ponte.*

*O prazo proposto para a prorrogação foi fixado considerando as mencionadas diretrizes estratégicas do Governo. Este prazo alinha-se com o calendário dos projetos ferroviários: conforme o Governo planeia, até 2029-2030 deverão estar em construção ou fase final de arranque as obras da TTT e da ligação Lisboa-Poceirão. Portanto, o prazo do contrato foi estabelecido até 28/02/2031, de forma a acomodar o período crítico de construção da TTT, e a harmonizar com*



*as demais concessões portuárias de Lisboa que direta e indiretamente estão condicionadas pela TTT.*

*Em suma, a conjugação destes obstáculos – a espera pelas orientações governamentais (incluindo a RCM n.º 68/2024, o Plano Estratégico para os portos e a nova legislação, como o Decreto-Lei n.º 92/2024), a falta de tempo útil – inviabilizou a adoção atempada de um procedimento aberto e concorrencial, de prazo normal, para o TGLB. Assim, restou à APL a única opção de recorrer à prorrogação do contrato, instrumento previsto no Código dos Contratos Públicos para situações excecionais como a aqui em causa, com o objetivo de assegurar a continuidade do serviço público portuário estratégico no TGLB, mesmo que de forma transitória e adaptativa.”.*

- 11.3.** Adita a APL que, com a publicação do Decreto-Lei n.º 92/2024, de 25 de novembro<sup>5</sup>, que permite a extensão das concessões portuárias até 75 anos, seja para novos contratos, seja de contratos em curso, “a concessionária[confidencial]., veio mesmo apresentar um pedido de prorrogação da concessão por mais 45 anos, fundamentado e suportado por um investimento avultado que se propunha realizar na concessão. A [confidencial] está, assim, firmemente empenhada em continuar a desenvolver a infraestrutura do Terminal, através da realização de investimentos significativos, de modo a aumentar a atividade da empresa. Este Terminal está integrado em amplas cadeias logísticas, assegura a entrada nacional de produtos combustíveis e produtos químicos, com reflexos diretos no fornecimento de combustíveis rodoviários na região centro e sul e na operacionalidade de diferentes unidades industriais do país. No contexto da descarbonização dos transportes, e da promoção dos novos combustíveis (e-fuels), este Terminal beneficia de condições únicas no País. Dispõe de área disponível para a expansão de armazenagem, para o estabelecimento de indústria e de equipamentos logísticos complementares. A sua localização beneficia de um conjunto de acessibilidades marítimas e terrestres - viária e ferroviária, que lhe confere a capacidade de implementar uma plataforma multimodal, que será exponenciada com a construção da TTT, da Ligação Barreiro-Seixal e a da

---

<sup>5</sup> [Decreto-Lei n.º 92/2024, de 25 de novembro](#), que altera o Regime Jurídico da Operação Portuária, bem como as Bases Gerais das Concessões de Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias.

*Ligação Barreiro-Montijo. Contudo, por tudo o já exposto, não foi possível analisar e dar seguimento a este pedido face aos constrangimentos que imperam sob aquela zona em virtude do referido projeto da TTT.*

*Com a conclusão do estudo da TTT e findo o prazo de prorrogação de 28/02/2031, será dada continuidade ao Terminal, sempre nos termos estritos da legislação em vigor.”.*

- 11.4.** Quanto à questão da opção por mero licenciamento, mantendo a APL a inteira responsabilidade pelo terminal e suas infraestruturas, com todos os riscos associados, referencia esta Administração Portuária que “desde o início dos anos 2000, a política portuária nacional privilegia o modelo de concessão de terminais à iniciativa privada, conforme o modelo “landlord port”, seguido maioritariamente em toda a Europa. O regime de licenciamento, embora também subsidiariamente previsto no Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto (Regime Jurídico da Operação de Operação Portuária - RJOP) sempre foi encarado pela lei como subsidiário. De facto, o próprio regime legal de 1993 estabelece que o licenciamento vigoraria apenas até à realização do primeiro concurso de concessão para cada terminal. Ou seja, o objetivo legal e estratégico era migrar rapidamente para o modelo de concessões de serviço público. Subsequentemente, as alterações legislativas posteriores reforçaram essa orientação: hoje o RJOP só admite licenciamento de forma muito limitada, i.e., apenas se houver indicativos de falta de concorrentes num concurso ou for reconhecido interesse estratégico nacional em manter o regime, por decisão do Governo, o que não aconteceu, pelo contrário.

*Acresce ainda que, no caso deste terminal especializado de movimentação de líquidos a operação foi sempre efetuada por empresas privadas, ou seja, o mesmo não está sujeito ao regime da operação portuária, estando “isento” de estiva pela natureza da sua operação.*

[.....]

*A concessão de um terminal não visa apenas transferir a operação ao privado, mas também proteger o interesse público mediante contrapartidas financeiras e condições de uso, bem como pela eliminação do risco. Normalmente, contratos de concessão envolvem o pagamento de taxas fixas e variáveis ao concedente*

*(no caso, APL), que refletem o valor do espaço público utilizado e a expectativa de tráfego, benefícios e ativos públicos postos à disposição de um concessionário. Essas receitas portuárias são depois reinvestidas no próprio porto, permitindo uma baixa das tarifas, ou entregues ao acionista público, contribuindo para a sustentabilidade financeira do setor. No regime de licenciamento, a APL auferiria apenas taxas de licença e de utilização do domínio público, muito menores e potencialmente instáveis. Além disso, a ausência de exclusividade, própria do regime do licenciamento, dificulta planeamento de longo prazo e investimentos estruturantes, pois nenhum operador terá incentivos para investir em ativos que não controla a longo prazo, nem tem a certeza da sua integral amortização. Com a concessão, pelo contrário, o operador obtém segurança de um maior prazo (prazo contratual definido, agora até 75 anos pela lei), o que justifica economicamente investimentos volumosos iniciais, permitindo a sua amortização.*

*Face ao exposto, fica claro que manter o TGLB sob contrato de concessão (mesmo que transitório ou de curto prazo) é não apenas a opção mais viável, mas também a única compatível com a estratégia portuária nacional e o enquadramento jurídico vigente e o interesse público, tal como definido pelo Governo.*

*Quanto ao prazo limitado definido, o mesmo alinha-se com o calendário dos projetos ferroviários previstos: conforme o Governo planeia, até 2029-2030 deverão estar em construção ou fase final de arranque as obras da TTT e da ligação Lisboa-Poceirão. Portanto, um contrato que vá aproximadamente até 2031 acomoda o período crítico em que o TGLB pode operar antes de possivelmente realocar o cais. Em segundo lugar, esse prazo harmoniza-se com as demais concessões portuárias de Lisboa. Vários terminais da APL atingem o fim dos seus contratos entre 2024 e 2026.*

*Além disso, a política nacional de concessões portuárias passa agora por contratos mais longos quando justificáveis por investimento e a transferência de riscos, sendo necessário investimentos vultuosos em infraestruturas pela idade e condição das atuais (até 75 anos), mas também pela realocação eficiente de infraestruturas portuárias. No caso do TGLB, conceder um prazo dilatado seria incoerente com essas diretrizes, já que o cais do terminal possivelmente terá de*

*ser realocado com a concretização da TTT. Assim, optar por cerca de 6 anos equilibra dois objetivos: (i) garantir previsibilidade suficiente para o concessionário investir minimamente (justificado por análise económico-financeira) e (ii) preservar a flexibilidade estratégica para a APL e o Governo redefinirem a utilização daquela área portuária a médio prazo.”.*

**11.5.** Menciona também a APL, conforme decorre do n.º 4 do artigo 3.º do Regime Jurídico da Operação Portuária, que a APL, enquanto 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, o que, a acontecer, determinaria que a movimentação de cargas teria de passar a ser feita, transitoriamente, de forma livre pelas empresas de estiva licenciadas no Porto de Lisboa, adstrito àquela concessão, que passaria a estar sob gestão da APL. Circunstância que não se revela adequada à melhor prossecução do interesse público, pois a transição entre concessionários sairia prejudicada, tendo os bens de transitar para a APL, que os assumiria, com todos os encargos da sua manutenção e funcionamento, para depois os alocar a uma nova concessão.”.*

**11.6.** Argumenta ainda a APL, que a opção de proceder à prorrogação da atual concessão da exploração do TGLB à atual Concessionária, *“encontra-se perfeitamente ajustada e articulada com o quadro legal em vigor”*, sendo o racional apresentado analisado na seção deste parecer dedicada à análise de *compliance* (ver Seção II.2).

**12.** Em resultado das novas informações adicionais solicitadas pela AMT em 2025.07.07 (ver ponto 5), a APL assinalou que as previsões de tráfego para o TGBL, no período da prorrogação da concessão, encontram-se suportadas em informações prestadas pela concessionária e clientes do terminal, e respetivos planos de negócio, bem como apresentou os pressupostos e o cálculo do VAL na perspetiva de concedente, que esclarecem os valores obtidos na análise económico-financeira apresentada.

## **II. PARECER DA AMT**

**13.** 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 Reguladoras<sup>6</sup>, tendo em vista a promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente<sup>7</sup>, enquanto direito de cidadania e componente essencial de uma cultura geradora de um quadro regulatório com regras claras, coerentes e estáveis que incentivem o investimento sustentado, produtivo e estruturante, tanto público como privado, no sistema portuário nacional e em particular no desenvolvimento da competitividade do porto de Lisboa.

14. Inscreve-se no cumprimento da missão da AMT 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.
15. Assim, a análise que será desenvolvida nas seções seguintes, envolve o enquadramento e a *compliance* com os instrumentos de direito nacionais e da UE, bem como a análise das Racionalidades: (i) dos Investidores; (ii) dos Profissionais/Utilizadores/Consumidores; e (iii) dos Contribuintes, e sem esquecer um breve caracterização do mercado portuário em causa.

## **II.1. Delimitação Precisa do Objeto do Parecer**

16. Tal como já anteriormente mencionado, a vigência do contrato de concessão inicial do TGLB terminou em 2025.06.30, correspondendo a uma duração total, até ao momento, de 30 anos.
17. A prorrogação do prazo da concessão do Serviço Público de Movimentação de Cargas no TGLB, Concessionado à [confidencial], até 2031.02.28, ou seja por um período

---

<sup>6</sup> [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#), na sua redação atual.

<sup>7</sup> As dimensões do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente, envolvem:

- Inclusão - Abrangência e coesão territorial e social, numa perspetiva transgeracional e de acessibilidade extensiva para todas as pessoas, incluindo naturalmente também a mobilidade dos bens, sempre garantindo elevados padrões de segurança;
- Eficiência - Incorpora as exigências de competitividade, de produtividade e de combate ao desperdício, integradas nas diferentes dinâmicas heterogéneas da globalização, incluindo a fragmentação dos mercados, por força de barreiras e de medidas de política da mais diversa natureza;
- Sustentabilidade - Agrega as exigências ambientais, económicas, financeiras e sociais, focada em superar a corrosão do tempo e os ciclos geodinâmicos da natureza, incluindo os efeitos das alterações climáticas, em sintonia com a Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, para o Desenvolvimento Sustentável, bem como com o Pacto Ecológico Europeu;
- Inteligência - Integra a promoção e implementação de tecnologias inovadoras, para a reconfiguração do ecossistema da mobilidade e dos transportes, numa rede multimodal, equipada com transportes sustentáveis e inteligentes com conectividade de alta velocidade e interoperabilidade plena, tirando pleno partido de soluções digitais e sistemas de transporte inteligentes.

sensivelmente de 5 anos e 8 meses, tem em vista a continuidade da prestação deste serviço, considerado de interesse público<sup>8</sup>.

18. É sobre esta prorrogação, a qual permitirá também harmonizar o novo termo da atual concessão do TGLB, com as demais concessões portuárias na zona oriental de Lisboa que direta ou indiretamente estão condicionadas pela TTT, que, em síntese, incide o presente parecer.

## **II.2. Análise de Compliance**

19. O interesse público que subjaz à prorrogação da atual concessão do Serviço Público de Movimentação de Cargas no TGLB, reside em assegurar a continuidade do serviço, no período necessário ao planeamento e definição da estratégia de investimentos relacionados com a TTT, bem como ao período crítico da construção da TTT, com as consequentes limitações que não aconselham o lançamento de uma nova concessão, e acautelando pedidos de reequilíbrio económico-financeiros por concessionários caso os concursos fossem lançados na atualidade.
20. O atual contrato de concessão implica o exclusivo da exploração comercial na área 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 previstas no Regime Jurídico da Operação Portuária, e nos que venham a ser autorizados pela APL, ao abrigo deste contrato.
- 20.1. O serviço público concedido consiste na execução de todas as operações de movimentação de cargas a embarcar ou desembarcar, com origem e/ou destino na via marítima ou fluvial, sendo que as operações em que se podem desdobrar são as seguintes:
- Descarga de mercadorias líquidas ou gasosas oriundas de navios atracados aos cais do terminal e sua expedição, direta ou com armazenagem intermédia,

---

<sup>8</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Regime Jurídico da Operação Portuária, a prestação ao público da atividade de movimentação de carga é considerada de interesse público.

para outros meios de transporte (vagões, camiões, navios, barcas) ou para instalações fabris por via de tubagens;

- Carga de mercadorias líquidas ou gasosas para os navios atracados aos cais do terminal, a partir de outros meios de transporte (vagões e camiões, navios, barcas) ou de instalações fabris por via de tubagens, quer seja efetuada diretamente ou com armazenagem intermédia;
- Operações complementares das anteriormente descritas, englobando, na área da concessão, as que sejam exercidas sobre as mercadorias depois de descarregadas ou antes de serem carregadas, designadamente, a armazenagem.

**20.2.** A concessionária pode prestar, no âmbito da concessão, serviços acessórios do seu objeto principal, desde que não prejudiquem a realização deste, se subordinem às normas em vigor relativamente à prestação desses serviços e os mesmos sejam autorizados por escrito pela APL.

Incluem-se nos serviços acessórios referidos os fornecimentos diversos aos navios atracados (água, energia elétrica, lubrificantes, assistência técnica para reparação a bordo e análogos).

**21.** Atendendo a que se trata de uma concessão de prestação ao público de movimentação de carga num terminal portuário, o aditamento contratual em análise será aferido pela sua *compliance* com o direito nacional e da UE aplicável, em particular com o Código do Procedimento Administrativo, de 1991 (CPA 1991), o Regime Jurídico da Operação Portuária e as Bases Gerais das Concessões de Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias<sup>9</sup>, bem como, ainda, referenciando os princípios e regras orientadoras do CCP<sup>10</sup>, do Regulamento (UE) dos Serviços Portuários<sup>11</sup>, do diploma que assegura a execução das obrigações desse regulamento na ordem jurídica nacional<sup>12</sup> e da Diretiva “Concessões”<sup>13</sup>, ao nível da União Europeia (UE).

<sup>9</sup> Aprovadas pelo [Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de dezembro](#).

<sup>10</sup> Aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro](#), na sua redação atual.

<sup>11</sup> [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](#).

<sup>12</sup> [Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro](#).

<sup>13</sup> [Diretiva 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão](#).



### **II.2.1. Normativo da União Europeia Aplicável à Operação Portuária**

**22.** Ao nível da UE, o Regulamento (UE) dos Serviços Portuários aplica-se a diversos tipos de serviços portuários, abrangendo designadamente disposições em termos de organização de serviços portuários e de transparência financeira e autonomia.

**22.1.** Contudo, por força do artigo 10.º do Regulamento em apreço, à atividade de movimentação de carga, ou seja, o objeto fulcral da concessão cuja prorrogação está em análise, não são aplicáveis disposições relativas à prestação de serviços portuários<sup>14</sup>.

**22.2.** No que respeita à transparência financeira e autonomia, as quais já abrangem a movimentação de carga nos portos, estão em causa a transparência das relações financeiras quando a entidade que presta os serviços portuários seja beneficiária de fundos públicos, bem como a forma de fixação das taxas de serviços portuários e de utilização da infraestrutura portuária.

**23.** Sublinha-se, ainda, que, nos termos do artigo 21.º do mesmo Regulamento (UE), este 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 nacional<sup>15</sup>.

**24.** Assinale-se, ainda, a Diretiva 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão, que não é aplicável às concessões adjudicadas antes de 2014.04.17, como a relativa ao TGLB. Esta Diretiva da UE permite alterações contratuais motivadas por interesse público, desde que respeitados certos limites, designadamente que não prejudiquem a concorrência.

---

<sup>14</sup> Nos termos do artigo 10.º do Regulamento (UE) 2017/352, estão isentas da aplicação das disposições do capítulo que rege a prestação de serviços portuários, que dispõe essencialmente sobre condições de acesso ao mercado ([i] requisitos mínimos para a prestação de serviços portuários; [ii] limitação do número de prestadores; [iii] obrigações de serviço público; e [iv] restrições relacionadas com operadores internos), a movimentação de cargas, os serviços e passageiros e a pilotagem, sem prejuízo dos Estados-Membros da UE poderem decidir aplicar essas disposições à pilotagem, informando a Comissão Europeia dessa decisão.

<sup>15</sup> Tal como especificado no n.º 1 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro.

### **II.2.2. Regime Jurídico da Operação Portuária**

**25.** Nos termos de legislação nacional, o mencionado Regime Jurídico da Operação Portuária, define as suas condições de acesso e de exercício, sendo essa operação entendida como *“a actividade de movimentação de cargas a embarcar ou desembarcadas na zona portuária, compreendendo as actividades 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 recepção, armazenagem e expedição das mercadoria”*, ou seja, a que é fundamentalmente objeto da concessão no TGLB.

A par, também deve ser garantido que a concessão obedece às Bases Gerais das Concessões de Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias.

**26.** De acordo com esse regime, que define a prestação da atividade de movimentação de cargas nos portos, esta atividade é considerada de interesse público e poderá ser prestada ao público: (i) Mediante concessão de serviço público a empresas de estiva, tal como está a ser proposto neste caso concreto; (ii) mediante licenciamento; ou (iii) pela autoridade portuária, sendo que, por regra, esta atividade deve ser prestada mediante concessão de serviço público a empresa de estiva, sendo as outras modalidades apenas aplicáveis em pressupostos específicos, não relevantes para o objeto concreto deste parecer.

**27.** O contrato inicial da concessão do TGLB foi celebrado na vigência do Regime Jurídico da Operação Portuária, bem como das Bases Gerais das Concessões de Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias, tendo por base a convolação de uma anterior licença de uso privativo de terrenos do domínio público, em concessão de serviço público, por interesse público, nos termos do artigo 36.º do mencionado regime jurídico que rege a operação portuária.

**28.** No contexto dos contratos de serviço público de movimentação de mercadorias no porto de Lisboa que resultam de processos de convolações legalmente autorizadas por despacho ministerial, de anteriores licenças de uso privativo, como é o caso da concessão do TGLB, importa assinalar que o Tribunal de Contas, no seu Relatório de Auditoria à

APL, de julho de 2007<sup>16</sup>, referia que “Os contratos de concessão, resultantes de convolações, não estão associados a um plano de negócios que espelhe o equilíbrio económico-financeiro das concessões, nem existe uma matriz de partilha de riscos associada a cada um deles”.

**28.1.** Pese embora, à altura dessa auditoria, a APL tivesse assinalado que, “*aquando da celebração destes contratos, Junho de 1995 e Janeiro de 1996, ainda não estavam vulgarizados os conceitos de estudo-base e de partilha de riscos, inovações que surgiram em Portugal com a assinatura do contrato da Lusoponte, Março de 1995*”, o Tribunal de Contas considerou que, “*Sendo certo que à altura da celebração destes contratos não estava vulgarizada a exigência de tais cautelas ou sequer o conceito de partilha de riscos. Porém, já decorrido mais de uma década sobre a sua assinatura, e reconhecendo-se, hoje, as vantagens destas metodologias, entende-se que a APL já deveria ter diligenciado para que fosse, em parceria com cada concessionário, elaborado um documento, actualizado, que espelhasse o equilíbrio económico-financeiro de cada concessão e que tivesse sido criada uma matriz de partilha de riscos associada a um plano de gestão e acompanhamento dos mesmos*”.

Considerava também o Tribunal de Contas que “*a APL encontra-se numa posição de elevada e arriscada dependência dos concessionários, uma vez que está contratualmente definido poder vir a restabelecer o equilíbrio económico dos respectivos negócios sem conhecer quais os valores que reflectem esses mesmos equilíbrios*”.

**28.2.** O mesmo relatório de auditoria do Tribunal de Contas mencionava que “*A APL concedeu prazos de concessão que não foram fixados em função do montante dos investimentos envolvidos, como estipula o DL 298/93, e que são excessivamente alargados, não favorecendo a concorrência*” e particularizando que, onde se insere a concessão do TGLB, “*No caso das convolações, com excepção do contrato para a exploração do Terminal Multipurpose de Lisboa, seis*

---

<sup>16</sup> Ver [Relatório de Auditoria n.º 19/2007 – 2.ª Seção do Tribunal de Contas \(Processo N.º 03/06-AUDIT\) – Auditoria à APL – Administração do Porto de Lisboa, S.A. \(Julho 2007\)](#).

*contratos de concessão foram celebrados por um período de 30 anos, o prazo máximo autorizado por lei.*

*Todavia, a esses contratos não estava associado um cronograma de investimentos a realizar no período da concessão, nem um levantamento dos investimentos já realizados pelas concessionárias, quando detinham as licenças de uso privativo. E mesmo considerando o valor dos investimentos, necessariamente realizados, pelas concessionárias, antes ou durante a vigência dos contratos de concessão, não é verosímil que rondassem exactamente os mesmos valores para justificar os mesmos prazos.*

*Aliás, como relatado anteriormente, a própria APL assume desconhecer os montantes dos investimentos envolvidos nos contratos convolados de Licenças de Uso Privativo”.*

- 28.3.** Referia também o Tribunal de Contas que os prazos não tinham qualquer relação com o valor dos investimentos necessários, como dispõe o Regime Jurídico da Operação Portuária e que *“prazos tão alargados, que encerram os mercados até três décadas, são opostos aos benefícios da livre concorrência, não se vislumbrando qualquer benefício para o serviço público que deles possa advir. Já que, tais prazos, amarram a prestação do serviço público a referências que são definidas em contratos com 20 e 30 anos, o que poderá condicionar a melhoria sistemática com que a qualidade do serviço público deve ser prestada por exigência da evolução exponencial do mercado”.*
- 29.** Esta auditoria do Tribunal de Contas à APL, apesar de já datar de há 18 anos, não deverá deixar de ser tida em consideração, designadamente na análise do prolongamento de uma concessão com 30 anos e resultante da convalidação de uma licença de uso privativo em concessão de serviço público de movimentação de cargas, tendo igualmente em consideração que os esclarecimentos prestados pela APL relativamente ao atual processo de prorrogação da concessão do TGLB mencionam explicitamente que:
- 29.1.** *“O atual contrato de concessão do Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro não possui um “Caso Base” ou “Modelo Financeiro” uma vez que data de 1995 e no âmbito da celebração do mesmo, esse elemento não era solicitado ou preparado. Recorde-se ainda, que o contrato foi inicialmente celebrado como de mera*

*utilização privativa, depois convolado, nos termos que vieram a ser permitidos por lei.”.*

**29.2.** *“Neste sentido, o processo negocial no âmbito da atual prorrogação foi desenvolvido nos termos do Modelo Económico 2025-2031 preparado pela Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro – [confidencial] <sup>a</sup>).”.*

**30.** Na sua redação original, o Regime Jurídico da Operação Portuária limitava o prazo das concessões de serviço público de movimentação de carga a 30 anos, tendo esse limite sido alargado até 75 anos, e aplicando-se igualmente a contratos de concessão em execução, como é o caso do TGLB, por força do Decreto-Lei n.º 92/2024, de 25 de novembro.

Efetivamente, o mencionado Decreto-Lei n.º 92/2024, vem alterar o artigo 29.º do Regime Jurídico da Operação Portuária, bem como a Base XIII das Bases Gerais 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, abrangendo, também, os contratos de concessão em execução, por força do seu artigo 2.º.

**31.** Neste contexto, o atual contrato de concessão do TGLB poderá ser objeto de prorrogação para além dos 30 anos, que se completaram no dia 2025.06.30, sendo, contudo, nomeadamente necessário, que o período de prorrogação seja definido em função do tempo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de rentabilidade da exploração, do capital investido pela concessionária, conforme estipulado na redação em vigor do n.º 1 do artigo 29.º do Regime Jurídico da Operação Portuária, e da Base XIII das Bases Gerais das Concessões de Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias.

**32.** Importa notar que a minuta de aditamento ao contrato, visando a prorrogação contratual presentemente em análise, por um período de sensivelmente 5 anos e 8 meses, é acompanhada de um plano de investimentos da concessionária, de cerca de [confidencial] milhões €, para o período de extensão da atual concessão, ou seja, de 2025 a 2031, bem como de uma análise económico-financeira, quer na ótica da concessionária, quer na ótica da concedente (APL), que pretende demonstrar a adequação desse plano de

investimentos com a recuperação do capital investido ao longo da extensão da concessão, com um nível de retorno compatível com as condições de mercado.

A análise dessas peças – plano de investimentos e análise socioeconómica – será efetuada numa seção seguinte relativa à análise da Racionalidade dos Investidores, permitindo a aferição do cumprimento do requisito constante da redação atualmente em vigor do artigo 29.º do Regime Jurídico da Operação Portuária, bem como da Base XIII das Bases Gerais das Concessões de Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias.

### **II.2.3. Normativo de Contratação Pública**

- 33.** O Contrato de Concessão do TGLB foi celebrado 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.

- 34.** Por sua vez, a fundamentação apresentada pela APL, no âmbito da conformidade com normativo legal aplicável às concessões de serviço público nos termos do n.º 1 do artigo 429.º e dos artigos 311.º a 313.º do CCP, que foram evocados na minuta de aditamento contratual em análise:

- 34.1.** Confirma a necessidade da modificação contratual ter que respeitar as regras das modificações objetivas do contrato, aplicáveis nos termos do CCP, identificando nomeadamente a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), em que *“a legislação da União aplicável é a que está em vigor na data dessa alteração”* e o Acórdão do Tribunal de Contas n.º 14/2023, de 2023.05.15, que assinala que *“As alterações à parte III do Código dos Contratos Públicos relativas à modificação de contratos e respetivas consequências aprovadas pela presente lei aplicam-se aos contratos que: [.....] b) Se encontrem em execução à data da sua entrada em vigor, desde que o fundamento da modificação decorra de facto ocorrido após essa data.”*.

**34.2.** *“Neste contexto, e como já referido, em causa está a necessidade de assegurar a continuidade e regularidade da exploração de uma concessão de serviço público, tal como exigido pelo art. 429.º do CCP, circunstanciado no facto de o contrato de concessão de serviço público de movimentação de graneis líquidos e gasosos terminar a sua vigência em 29.06.2025.*

*Note-se que, nos termos do art. 3.º/1 do Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, diploma que estabelece o Regime Jurídico de Operações Portuárias, na redação atualmente em vigor, é reconhecido pelo Legislador o carácter de interesse público associado à prestação ao público da atividade de movimentação de cargas.*

**[.....]**

*Adicionalmente, também não se revela adequado o lançamento de um novo procedimento pré-contratual, na medida em que a prorrogação do prazo de vigência do contrato de concessão sub judice decorre, como também já referido, dos impactos decorrentes da TTT, tal como decorre da opção política plasmada no Ponto 1, 2, 3 e 4 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2024, de 27 de maio [.....]*

*Outro importante facto que suporta a pretensão da APL, em modificar o contrato de forma a prorrogar o prazo de vigência do mesmo decorre das próprias características das concessões portuárias e das condições subjacentes à definição e escolha da melhor solução para a construção da TTT, sendo de considerar que o lançamento de um procedimento pré-contratual, de cariz concorrencial, para a adjudicação de um novo contrato de concessão para a exploração do TGLB, sempre seria caracterizado por um elevado nível de indefinição, desde logo ao nível do investimento projetado, mas também ao prazo associado à amortização do investimento e remuneração do capital investido pelo Concessionário, tal como exigido pelo art. 410.º do CCP.*

*Tal indefinição, nomeadamente ao nível da sustentação do projeto em estudo para a TTT, com uma ponte a ser construída no eixo Chelas-Barreiro, é suscetível de colocar em causa as condições e pressupostos (económicos e financeiros) necessárias para o lançamento de tal procedimento, nomeadamente em termos*



*(i) de localização dos pilares da TTT e o impacto no dimensionamento do cais, (ii) bacias de manobra de embarcações e fundos necessários para as referidas movimentações e (iii) investimentos que sejam amortizados durante o prazo de exploração do contrato de concessão.*

*Tenha-se em conta que o desenvolvimento atual de terminais portuários, com a evolução da marinha mercante e do setor logístico portuário, tem-se caracterizado pela necessidade de efetuar investimentos avultados com recurso a capital intensivo, cuja amortização exige a celebração de contratos de longa duração.*

**[.....]**

*Para os próximos contratos de concessão, de nova geração, até pela nova possibilidade legal de alargamento considerável dos seus prazos de vigência, pretende-se que os futuros concessionários venham a realizar importantes e elevados investimentos, na renovação total das infraestruturas dos terminais, como os cais e terraplenos, bem como na renovação dos seus equipamentos, com novas gruas e pórticos, eletrificação dos terminais, recuperação ambiental e da relação com a Cidade, entre muitos outros, num investimento mais próximo de um “green field”.*

*Para estas exigências, é necessário pensar em investimentos superiores ao que foi feito pelos concessionários nos últimos anos, o que exigirá prazos de amortização sempre superiores a 50 anos.*

*Esta realidade é incompatível com a perspetiva de poder ser terminada antecipadamente uma concessão em poucos anos, derivado do início da construção da TTT, o que, do ponto de vista económico-financeiro, inviabiliza o lançamento de um procedimento concorrencial para a atribuição da exploração da concessão do TGLB com o desígnio de colocar o Porto de Lisboa na vanguarda dos Terminais Portuários.”.*

**34.3.** *“No caso da modificação do contrato fundada em razões de interesse público, o art. 313.º/1 e 2 do CCP acaba por consagrar uma regra geral que fixa um conjunto de limites (no seguimento de jurisprudência europeia e das novas Diretivas de 2014) à modificação objetiva dos contratos:*

*“1 - A modificação não pode nunca traduzir-se na alteração da natureza global do contrato, considerando as prestações principais que constituem o seu objeto.*

*2 - A modificação fundada em razões de interesse público não pode ter lugar quando implicar uma modificação substancial do contrato ou configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência, designadamente por:*

*a) Introduzir alterações que, se inicialmente previstas no caderno de encargos, teriam ocasionado no procedimento pré-contratual, de forma objetivamente demonstrável, a alteração da qualificação dos candidatos, a alteração da ordenação das propostas avaliadas, a não exclusão ou a apresentação de outras candidaturas ou propostas;*

*b) Alterar o equilíbrio económico do contrato a favor do cocontratante de modo a que este seja colocado numa situação mais favorável do que a resultante do equilíbrio inicialmente estabelecido;*

*c) Alargar consideravelmente o âmbito do contrato”.*

*Note-se, como já referido, que a modificação pretendida ao contrato de concessão reside apenas em alterar o respetivo prazo de vigência pelo tempo estritamente necessário para ser futuramente lançado um procedimento adjudicatório que satisfaça todos os requisitos atuais de exploração regular, moderna e eficiente de um Terminal Portuário e realizar uma transição entre concessionários que não inviabiliza a sua eficiente exploração.”.*

**34.4.** *“Relativamente ao primeiro limite à modificação objetiva do contrato, imposto pelo art. 313.º/1 do CCP, ou seja, à não alteração da natureza global do contrato de concessão, é manifesto que tal requisito se encontra verificado, na medida que a única alteração pretendida ao contrato de concessão diz respeito à modificação do prazo de vigência do mesmo, não existindo alterações das prestações principais que constituem o objeto contratual.”.*

**34.5.** *“Já no que diz respeito aos limites decorrente do art. 313.º/2 do CCP, é de considerar, como ponto de partida, o específico contexto do contrato de concessão sub judice, cuja origem remonta a uma concessão de uso privativo de*

*domínio público, a qual acabou por ser convolada em concessão de serviço público, ao abrigo do art. 36.º/1 do Decreto-Lei n.º 293/93, de 28 de agosto, que estabelece o Regime de Operação Portuária, na sua redação atualmente em vigor. Ou seja, não existe aqui concorrência que seja necessária acautelar decorrente de um procedimento concursal e aberto inicial, que aqui não existiu.*

**[.....]**

*Ora, face ao exposto, a existência de uma pequena e limitada alteração do prazo de vigência do contrato concessão, exclusivamente tendente à possibilidade de no futuro a APL, ter condições para lançar um procedimento pré-contratual para escolha do novo concessionário, por decorrência dos impactos associados à TTT, não corresponde a uma alteração substancial, um novo contrato, principalmente num contrato com vários anos de duração, configurando, neste sentido, uma modificação objetiva do contrato admitida à luz do disposto no art. 313.º/2 do CCP.”.*

- 34.6.** *“Neste sentido, tal modificação objetiva do contrato pode ser feita por acordo entre a APL e a atual Concessionária, por acordo ou por ato unilateral, tal como decorre do disposto no art. 311.º/1, al. a) e c) do CCP, com fundamento em razões de interesse público, tal como decorre do disposto no art. 312, al. c) do CCP, sendo integralmente respeitados os limites às modificações objetivas do contrato, tal como decorre do disposto no art. 313.º/1 e 2 do CCP.”.*
- 34.7.** *“Em suma, entende-se que a modificação ao prazo de vigência do contrato de concessão do TGLB não coloca problemas de concorrência, pois a alteração pretendida para o prazo é temporalmente limitada (de 29.06.2025 a 28.02.2031, de forma a ficar articulada com a definição dos pressupostos da TTT), não prescindindo, por um lado, dos necessários investimentos que a Concessionária terá de executar, e, por outro lado, assegurando a regularidade e continuidade da exploração de uma concessão de serviço público, tal como decorre do disposto no art. 429.º/1 e 2 do CCP.”.*
- 34.8.** *“Por fim, cumpre ainda recordar que, nos termos do nos termos do art. 155.º e do art. 156.º/2, al. a) do Código do Procedimento Administrativo (“CPA”), conjugado com o art. 287.º/2 do CCP, é admissível a possibilidade de atribuir eficácia*

*retroativa ao aditamento do contrato de concessão, com efeitos a 30.06.2025, caso se venha a revelar necessário, o qual segue a argumentação sustentada pelo Tribunal de Contas plasmada na Sentença n.º 16/2020, Proc. n.º 29/2019, de 10.08.2020.”.*

- 35.** Tendo como base primordial a prossecução do interesse público e nacional, considerando as disposições normativas consagradoras dos princípios gerais da contratação pública e que o TJUE tem afirmado no domínio de concessões de serviços públicos, e tendo presente a necessidade de se concertar as exigências do interesse público com as exigências do interesse concorrencial, a prorrogação da concessão é justificada, proporcional e juridicamente fundamentada, desde que alinhada com o interesse público relevante e os limites legais, a saber sucintamente:

**35.1.** Enquadramento jurídico da modificação contratual (prorrogação):

- Base XIII das Bases Gerais das Concessões de Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias e artigo 29.º do Regime Jurídico da Operação Portuária, que agora permite o prazo além dos 30 anos (até 75 anos), por força do artigo 2.º do assinalado Decreto-Lei n.º 92/2024, alinhado com o quadro legal europeu, inclusivamente para contratos em execução;
- CPA 1991, especialmente artigos 178.º a 189.º;
- Em princípios e regras do regime da contratação pública (artigos 282.º, 312.º a 314.º e 410.º do CCP), embora não diretamente aplicável, como orientação doutrinária;
- Compatível com o entendimento do TJUE sobre modificações contratuais não substanciais;
- Não há indícios objetivos e manifestos que a prorrogação do contrato do TGLB em análise conduza à alteração substancial do objeto contratual, nem desequilíbrio económico a favor da concessionária em termos de esta ser colocada em situação mais favorável do que a resultante do equilíbrio inicialmente estabelecido, associadas a várias razões de interesse público e fundamentos materiais concorrenciais que justificam a prorrogação;

- A Diretiva “Concessões” e jurisprudência do TJUE permitem alterações contratuais motivadas por interesse público, desde que não prejudiquem a concorrência.

### **35.2. Fundamentação na prossecução do interesse público:**

- A movimentação de cargas é um serviço público de interesse público essencial, cuja interrupção teria impacto negativo regional e nacional (n.º 1 do artigo 3.º do Regime Jurídico da Operação Portuária);
- A prorrogação visa garantir a continuidade do serviço de inquestionável importância para a economia da região e do país, no período necessário ao planeamento e definição da estratégia de investimentos relacionados com a TTT, bem como ao período crítico da construção da TTT, com as consequentes limitações que não aconselham o lançamento de uma nova concessão, e acautelando pedidos de reequilíbrio económico-financeiros por concessionários caso os concursos fossem lançados na atualidade.
- Embora o quadro legal aplicável ao contrato (Regime Jurídico da Operação Portuária, CPA 1991 e os princípios gerais da contratação pública e dos contratos administrativos) limite significativamente a possibilidade de prorrogação do contrato, também se reconhece que dessa limitação não resulta a interdição absoluta da modificação/prorrogação do contrato, com especial compreensão sobre o vínculo contratual com objeto complexo e de natureza duradoura que legitima e determina a mitigação adaptada dos limites gerais aplicáveis à modificação objetiva do contrato;
- A APL não demonstra ter condições para promover ela própria, ainda que transitoriamente, a exploração direta do serviço público no terminal;
- A atuação da APL enquadra-se nas obrigações de promoção do interesse público portuário e de adaptação estratégica a novas diretrizes nacionais, em particular no contexto da implementação dos investimentos, de interesse público, da TTT e da ligação de alta velocidade entre Lisboa e Madrid.

### **35.3. Salvaguarda da concorrência:**

- A situação concreta de afetação das concessões portuárias na zona oriental de Lisboa e do TGLB, pelo projeto da TTT e da ligação de alta velocidade entre Lisboa e Madrid, que ocorre presentemente, não aconselha o lançamento de novas concessões, acautelando pedidos de reequilíbrio económico-financeiros por concessionários caso os concursos fossem lançados na atualidade;
- Por sua vez, a solução transitória e excecional, adotada em razões de interesse público e que justifica a prorrogação, deverá ter como finalidade a promoção da concorrência, ao prever uma futura concessão do TGLB, com características adaptadas ao ordenamento do espaço decorrentes da TTT e da estratégia de desenvolvimento do porto de Lisboa, com base num procedimento concorrencial a desenvolver atempadamente de forma a permitir o funcionamento dessa futura nova concessão em 2031.02.28, ou seja, da data de conclusão da prorrogação em análise da atual concessão;
- Sublinha-se a imperiosidade desse procedimento concursal de forma a garantir uma concorrência aberta, evitar distorções de mercado e não comprometer o princípio do interesse público, invertendo a situação atual do TGLB que nunca foi submetido à concorrência, de forma a permitir igualmente a melhoria sistemática com que a qualidade do serviço público deve ser prestada pelas exigências do mercado.
- Assegurados mecanismos de controlo e compromisso com o lançamento do concurso, com determinações expressas quanto ao cronograma e à supervisão da preparação do novo procedimento concorrencial.

#### **II.2.4. *Minuta de Aditamento ao Contrato***

- 36.** A APL apresentou duas minutas para o contrato de aditamento da concessão do TGLB, com o clausulado idêntico, distinguindo-se apenas no considerando específico relativo à pronúncia da AMT, para as seguintes situações alternativas:

- 36.1.** Emissão do parecer prévio vinculativo da AMT até ao final do término da concessão que vigorava até 2025.06.30, em que esse parecer é apenas identificado;
- 36.2.** Emissão do parecer prévio vinculativo da AMT após o final do término da concessão, situação em que é mencionado no considerando em causa que *“Apenas em .... A AMT se pronunciou ...”* e assinalado que as *“partes acordam, nos termos do artigo 155.º e al. a) do n.º 2 do artigo do Código do Procedimento Administrativo (CPA) em atribuir eficácia retroativa ao presente aditamento, com efeitos a 30 de junho de 2025”*.
- 37.** Sobre estes aspetos importa mencionar o seguinte:
- 37.1.** A submissão do pedido de parecer pela APL, à AMT, foi efetuado em 2025.06.12, ou seja, com uma antecedência que não satisfaz o prazo previsto legalmente no CPA, de 15 dias úteis<sup>17</sup>, tendo presente o término da anterior concessão a 2025.06.30, pelo que não se afigura adequada a referência a que a AMT apenas se pronunciou sobre a prorrogação do prazo contratual numa determinada data, caso posterior ao final do mês de junho passado.
- Acresceu a necessidade de terem sido solicitados a apresentados elementos complementares de análise, com implicações na extensão do período de análise da AMT.
- 37.2.** Nos termos conjugados do artigo 155.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 156.º do CPA, é, de facto, neste caso concreto, possível, retroagir a eficácia do contrato de aditamento, na medida em que está prevista no próprio aditamento ao contrato e essa retroatividade é favorável para os interessados, neste caso as partes – APL e [confidencial] – e não lesa direitos ou interesses legalmente protegidos por terceiros, sendo igualmente que à data da eficácia do aditamento ao contrato já existiam os pressupostos justificativos dos efeitos a produzir.
- 38.** O clausulado da minuta de contrato de aditamento limita-se a prorrogar a vigência do contrato de concessão, até 2031.02.28, mantendo os termos exatos da concessão inicial

---

<sup>17</sup> Aplicando, conjugadamente, o artigo 87.º e o n.º 3 do artigo 92.º, ambos do CPA.



outorgada em 1995.06.30, e integrando em anexo o plano/cronograma de investimentos e o modelo económico financeiro.

- 39.** Importa notar que os contratos de concessão celebrados em 1995, e em especial, os resultantes de convolações de licenças de uso privativo em concessões de serviço público, integravam no respetivo clausulado um nível de aprofundamento inferior das obrigações das partes, para além de, neste caso concreto do TGLB, não existirem à altura obrigações específicas de investimento pela concessionária, para além de considerações genéricas da responsabilidade da concessionária sobre a construção, reparação e conservação dos bens afetos à concessão.
- 40.** Assim, torna-se necessário que os termos das obrigações de investimento da concessionária, sejam explicitamente consignados no clausulado do aditamento ao contrato, bem como, designadamente, os procedimentos associados no âmbito da sua reversão ou transferência para a concedente, livres de ónus, incluindo também os custos de desinstalação e entrega de equipamentos em condições operacionais, salvo acordo escrito em contrário.

Assinale-se que, neste contexto, algum articulado do contrato de concessão inicial poderá carecer de revisão, como, por exemplo, o n.º 2 do artigo 15.º, que permite que a concessionária possa ser indemnizada dos investimentos em equipamentos de substituição ou de atualização tecnológica realizados nos últimos 10 anos de vigência do contrato, não podendo, naturalmente, aplicar-se aos investimentos previstos nesta prorrogação da concessão, uma vez que eles próprios suportam o prazo de prorrogação da concessão.

- 41.** Por sua vez, desde a atribuição da concessão inicial, foi surgindo normativo com exigências alargadas, designadamente em matéria de segurança, proteção, qualidade e sustentabilidade ambiental que, sem prejuízo da operação per si já as ter que estar a acolher para prosseguir, a sua referenciação beneficiaria ser integrada no presente aditamento contratual.
- 42.** Importa igualmente ter presente a possibilidade das obras associadas à TTT poderem impor condicionamentos significativos à operação do TGLB durante este período de prorrogação contratual, pelo que deverão ser previstas disposições específicas relativamente aos procedimentos a adotar, incluindo, designadamente as prorrogativas

específicas de que a concedente poderá fazer uso, bem como as inerentes consequências em matéria de direitos e obrigações da concessionária, incluindo em termos do equilíbrio económico e financeiro do contrato, mas sem prejuízo da responsabilidade da concessionária na assunção integral dos riscos de oferta e de procura, incluindo, entre outras, os associados às componentes ambientais, económico-financeiras, sociais e laborais, exceto em casos especificamente previstos no contrato.

- 43.** Ainda, o clausulado do contrato inicial apenas referencia exigências mínimas de reporte periódico de informação pela concessionária, concretamente de elementos estatísticos que sejam solicitados pela APL respeitantes a navios acostados ao cais do terminal, às mercadorias movimentadas e a outros elementos que se revelem de interesse portuário, bem como indicadores operacionais e de exploração, e relativos à situação económica e financeira da concessão.

Neste contexto, justifica-se a inclusão de clausulado específico que reforce o mecanismo de reporte e acompanhamento da execução contratual, em particular garantindo o cumprimento do normativo aplicável em matéria de reporte corporativo de sustentabilidade, bem como prevendo indicadores de desempenho ambiental da operação, incluindo, na medida do possível, de redução de emissões de gases com efeito de estufa (GEE).

#### **II.2.5. Síntese Conclusiva de Compliance e Procedimentos Subsequentes**

- 44.** As razões que, em síntese, não permitiram a conclusão atempada da preparação, estruturação e promoção de concurso para a celebração de novo contrato de concessão para o TGLB, promovendo a concorrência, prenderam-se, em síntese, de acordo com o alegado pela APL, com diversos fatores, nomeadamente:

**44.1.** Orientações e incerteza normativa, sendo que apenas com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2024, de 27 de maio, se confirmou o avanço da TTT e da ligação de alta velocidade, proporcionando apenas nesse momento a certeza quanto ao traçado e calendário dos projetos.

**44.2.** Falta de tempo útil para preparação de um concurso internacional, uma vez que, quando as orientações governamentais ficaram claras, em dezembro de 2024, o

prazo para preparar um concurso tornou-se demasiado curto face ao vencimento iminente do contrato em vigor (com termo a 2025.06.30).

- 44.3.** Neste contexto, bem como da preparação do plano estratégico para os portos, em que o prazo das prorrogações dos terminais portuários da plataforma oriental e do TGLB, seria de cerca de cinco anos, alinhado pelo prazo da última concessão a terminar (Terminal Contentores de Santa Apolónia, que termina a 2026.02.28).
- 45.** A possibilidade de prorrogação da concessão proposta (5 anos e 8 meses), pode suportar-se, por um lado, na alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 92/2024, de 25 de novembro, de as concessões de serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias poderem atingir um limite temporal superior a 30 anos e, por outro, no facto de o 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 e regras do CPA.
- 46.** Assim, o motivo de interesse público que está na base da prorrogação - assegurar que o serviço público continue a ser prestado no TGLB no período necessário ao planeamento e definição da estratégia de investimentos relacionados com a TTT, bem como ao período crítico da construção da TTT, com as consequentes limitações – permite, ao abrigo das citadas disposições 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 CCP<sup>18</sup> – 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”*.
- 47.** Da análise efetuada, afigura-se estarem cumpridos os requisitos para permitir a prorrogação do contrato de concessão do TGLB, pelo período de 5 anos e 8 meses necessários ao planeamento e definição da estratégia de investimentos relacionados com

<sup>18</sup> “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.”.

a TTT, bem como ao período crítico da construção da TTT, com as consequentes limitações, isto sem prejuízo das considerações efetuadas nas seções seguintes.

48. No entanto, devem ser contempladas no clausulado do aditamento ao contrato as matérias relativas às obrigações de investimento da concessionária, a par dos procedimentos associados, bem como ponderar-se a inclusão de disposições específicas em matéria de cumprimento do normativo atualmente aplicável em matéria de segurança, proteção, qualidade e sustentabilidade ambiental, as exigências acrescidas, relativamente ao contrato de concessão inicial, em matéria de reporte de informação, e, ainda, os mecanismo a adotar, e respetivas consequências, em caso das obras da TTT impactarem significativamente na concessão do TGLB.

### **II.3. Breve Caraterização do Mercado Portuário no Porto de Lisboa**

49. Tendo por base os elementos disponíveis no Observatório da Mobilidade e dos Transportes (AMT), poderá referir-se que o porto de Lisboa é o terceiro porto com maior movimentação de mercadorias no continente português e integrando o grupo dos portos principais<sup>19</sup>.
50. Apresenta um movimento de mercadorias que, tendo ultrapassado os 16 milhões de toneladas, entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, a partir de 2000 apresenta uma média de 11,6 milhões de toneladas, oscilando entre 9 milhões de toneladas, cujo mínimo ocorreu em 2020, em consequência do período pandémico, e um máximo de 13,1 milhões de toneladas em 2007.

Nos últimos cinco anos evoluiu entre 9 milhões de toneladas (2020) e 11,4 milhões de toneladas (em 2023), com uma redução muito ligeira em 2024 (11,3 milhões de toneladas), e representando um crescimento médio anual de +5,8%, sendo o tipo de tráfego com maior expressão o da Carga Contentorizada (46,9%), a que se seguem os Produtos Agrícolas (29,1%) e os Outros Granéis Sólidos (11,4%) (ver Quadro 1).

---

<sup>19</sup> Os principais portos comerciais no continente, por ordem decrescente em termos de quota de mercado de movimentação de mercadorias, são Sines (55,6%), Leixões (15,8%), Lisboa (12,5%), Setúbal (7,2%) e Aveiro (6,2%).

**Quadro 1 – Evolução do Movimento Portuário no Porto de Lisboa (2020-2024)**

Porto \ Ano	2020	2021	2022	2023	2024	Variações	
						Δ% '24/'23	Δ% média '20-'24
LISBOA							
CARGA (ton)	9 023 805	9 430 604	10 721 230	11 416 574	11 317 821	-0,9%	5,8%
Carga Geral	3 066 466	3 856 958	4 099 235	4 652 377	5 311 915	14,2%	14,7%
Contentorizada	2 960 381	3 691 676	3 914 264	4 441 400	4 996 560	12,5%	14,0%
Fracionada	105 350	165 282	184 971	210 977	284 776	35,0%	28,2%
Ro-Ro	735				30 579		154,0%
Granéis Sólidos	4 656 556	4 412 684	5 292 465	5 127 206	4 584 207	-10,6%	-0,4%
Minérios	4 484						-100,0%
Carvão							
Produtos Agrícolas	3 155 728	3 307 624	3 872 502	3 515 730	3 294 756	-6,3%	1,1%
Outros Granéis Sólidos	1 496 344	1 105 060	1 419 963	1 611 476	1 289 451	-20,0%	-3,7%
Granéis Líquidos	1 300 783	1 160 962	1 329 530	1 636 991	1 421 699	-13,2%	2,2%
Petróleo Bruto							
Produtos Petrolíferos	944 062	739 145	914 402	1 025 652	1 067 732	4,1%	3,1%
Gás Liquefeito					19 831		
Outros Granéis Líquidos	356 721	421 817	415 128	611 339	334 136	-45,3%	-1,6%
CONTENTORES (TEU)	299 438	367 268	395 597	419 430	460 783	9,9%	11,4%
N.º NAVIOS	1 661	1 683	2 037	2 236	2 269	1,5%	8,1%
AB	21 352 655	23 211 206	45 649 917	52 660 850	54 828 987	4,1%	26,6%

Fonte: Dados fornecidos pela APL e tratados pela AMT

**51.** De acordo com elementos estatísticos disponíveis no mencionado Observatório, desagregados por terminais e reportados a 2023<sup>20</sup>, o TGLB é o único terminal no porto de Lisboa exclusivamente dedicado ao serviço público de movimentação de granéis líquidos, manuseando 716 mil toneladas, ou seja, praticamente metade dos granéis líquidos deste porto e representando cerca de 7% do tráfego portuário de Lisboa (em tonelagem).

Neste porto existem mais dois terminais dedicados ao movimento de Granéis Líquidos (terminais de Líquidos da Banática e de Porto de Buchos), mas são de uso privativo, no conjunto movimentando cerca de 17% desta categoria, sendo ainda movimentados Granéis Líquidos noutros terminais de uso público (não dedicados) numa menor expressão e, ainda, na estação de assistência naval do porto de Lisboa.

**52.** O TGLB, que presta serviços logísticos de receção, armazenagem e expedição de produtos líquidos a granel, incluindo derivados de petróleo e produtos para as indústrias química e alimentar, apresenta uma capacidade de movimentação de 876 mil toneladas por ano e dispendo das seguintes características físicas<sup>21</sup>:

<sup>20</sup> Recolha de informação das Administrações Portuárias reportadas ao ano de 2023.

<sup>21</sup> [Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro - Porto de Lisboa](#)

- 52.1.** Área: 7,5 ha (concessionada) + 27,6 ha (privada), com capacidade de armazenagem de 175 280 m<sup>3</sup>, distribuída por 25 tanques de 50 a 29 000 m<sup>3</sup>;
- 52.2.** Comprimento de cais de 80 m, a fundos -9,5 m (ZH);
- 52.3.** Equipamento: 7 Braços de carga e 2 mangueiras flexíveis, para manuseamento de diferentes tipos de produtos;
- 52.4.** Boas acessibilidades marítimas, à barra do porto de Lisboa, através do canal principal de navegação do estuário do Tejo;
- 52.5.** Ligações a diversos eixos rodoviários, através, do IC21, à margem Norte do Tejo pelas pontes Vasco da Gama e 25 de Abril, e para Sul através da A12 e A2.

#### **II.4. Análise Centrada nas Racionalidades dos Investidores, dos Profissionais / Utilizadores / Consumidores e dos Contribuintes**

- 53.** A AMT confere a maior atenção a uma *praxis* regulatória amiga do investimento, seja ele público ou privado, que exerça um papel estruturante no crescimento da economia, residindo o ponto central, neste caso, na capacidade de criar um ambiente incentivador do investimento produtivo para o crescimento sustentado da competitividade do sistema portuário nacional em geral e em particular para o porto de Lisboa, no quadro da formação, desenvolvimento e consolidação do Mercado Interno de Transportes, enquanto mercado concorrencial, sem restrições nem distorções, balanceando, numa perspetiva dinâmica e resiliente, as Racionalidades dos Investidores, dos Profissionais / Utilizadores / Consumidores e dos Contribuintes.
- 54.** Neste contexto, analisam-se nas seções seguintes os aspetos mais relevantes associados a cada uma dessas Racionalidades.

##### **II.4.1. Racionalidade dos Investidores**

- 55.** No âmbito dos Investidores, há que discernir os diversos segmentos que operam no sistema portuário nacional e em particular nos serviços de movimentação de cargas nos portos nacionais, cada qual com matrizes de risco diferentes, designadamente os investidores diretos nas infraestruturas e equipamentos, bem como na prestação dos serviços portuários, os investidores em serviços da cadeia logística de transportes, com

relevo para os operadores de transporte de mercadorias que utilizem a infraestrutura do TGLB, e ainda todos os que numa perspetiva geral colhem benefícios indiretos para a sua atividade, como sejam, nomeadamente, os carregadores e donos das cargas.

**56.** Efetivamente, o que está em causa, a nível macro e com maior relevância, é poder dar-se continuidade à prestação ao público da movimentação de cargas no terminal TGLB, 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 presente perspetiva dos investidores, quer também as racionalidades dos profissionais/utilizadores/consumidores e dos contribuintes.

**57.** [confidencial]

**58.** Observam-se pequenas imprecisões entre os valores globais e das intervenções específicas em cada ano, bem como entre o descritivo do plano de investimentos e os valores constantes da análise económico-financeira, as quais não se perspetiva que comprometam a análise apresentada, mas que beneficiariam em ser melhor precisados nos anexos ao aditamento ao contrato.

**59.** Na linha do já assinalado no ponto 40, importa que as obrigações de investimento da concessionária constem no clausulado do aditamento contratual, afigurando-se igualmente pertinente ressaltar que, na eventualidade do valor dos investimentos a que a concessionária se vincula realizar se venha a revelar inferior ao previsto, apesar da sua realização nos termos previstos ou em termos equivalentes, a mesma concessionária deverá afetar a respetiva diferença à realização de outros investimentos adicionais no terminal que se venham a justificar e mereçam autorização da APL.

**60.** Nos elementos complementares fornecidos pela APL, esta menciona que o “*investimento a realizar*”<sup>[22]</sup> *se encontra alinhado com a geração de fluxos de caixa da própria concessão*” e que “*pretendem melhorar e restabelecer as melhores condições de operação e de segurança do terminal e potenciar o seu uso futuro*”, sendo que, atendendo “*ao curto prazo de prorrogação, o investimento apenas ascende à capacidade*

---

<sup>22</sup> Refere-se ao investimento a realizar pela concessionária ([confidencial]).



*de recuperação da própria concessão, garantindo uma situação neutra para a concessionária”.*

- 61.** Por sua vez, a APL confirma que os quadros de modelo económico 2025-2031, produzidos pela [confidencial] , se suportam e estão alinhados “*com os valores históricos reais alcançados pela concessionária nos anos de 2024 e 2023, corrigidos de eventuais efeitos devidamente justificados (redução de cerca de 10% das quantidades movimentadas em 2024 uma vez que um dos clientes comunicou já essa intenção e incremento das receitas do segmento 'Asfalto' fruto da possível utilização da capacidade de armazenagem libertada pelo cliente que rescindiu).*”.

É igualmente assinalado que:

- 61.1.** “*De forma resumida, o Modelo Económico 2025-2031 assume um valor anualizado de EBITDA de cerca de [confidencial] milhões, em linha com os anos de 2023 e 2024. Reforçar que a capacidade do terminal e de armazenamento se encontrou esgotada (ou próxima disso) nos anos de 2023/2024.*”.
- 61.2.** “*O investimento a realizar pela concessionária ascende a [confidencial] milhões de euros no período 2025-2031. Uma vez que o investimento a realizar se encontra alinhado com a geração de fluxos de caixa da própria concessão, não se apresenta viável matematicamente o cálculo da Taxa Interna de Rentabilidade (TIR). Considerou-se, em alternativa, o cálculo do Valor Atual Líquido para a concessionária igual a zero, atendendo a uma taxa de [confidencial] % (a preços correntes), de tal forma que os fluxos de caixa libertados pela concessão igualem os fluxos de caixa incorridos com os respetivos investimentos.*

*Assim, a taxa de desconto que permite igualar o VAL da concessionária a zero situa-se em [confidencial] %. Este será o valor aproximado da TIR da concessionária. Matematicamente é necessário que os fluxos de caixa nos primeiros períodos se apresentem negativos e que os mesmos sejam positivos nos períodos subsequentes para que seja possível calcular a TIR. No caso em concreto, o investimento a realizar é sobretudo de reposição e de melhorias pelo que ocorre de modo alinhado com a geração de fluxos de caixa da própria concessão.*

*Não obstante, garantindo um VAL dos fluxos de caixa gerados pela concessão igual ao VAL dos investimentos realizados pela concessionária, garante-se a neutralidade para concessionária nos termos prorrogação e caso, seja relevante, a Taxa de Remuneração da concessionária situa-se em torno de [confidencial] %.”.*

**62.** Da análise económico-financeira, produzida pela [confidencial] no âmbito do processo de prorrogação da concessão do TGLB, incluída no processo submetido pela APL à AMT, poderão assinalar-se, designadamente, os seguintes aspetos:

**62.1.** *“O plano financeiro está estruturado para um prazo contratual de sensivelmente 5 anos e 8 meses, com fim previsto para fevereiro de 2031, no sentido de assegurar a viabilidade da operação do terminal com equilíbrio económico-financeiro”, sendo que, em “termos de previsão de tráfego, foi assumido um volume de cerca de 700 mil toneladas anuais ao longo do período da prorrogação.”.*

Este valor de tráfego anual está alinhado com o assinalado no ponto 51 relativo à breve caracterização do mercado portuário.

**62.2.** *“De forma geral, os valores de proveitos projetados no plano financeiro estão em linha com o histórico de volume de negócios da concessão”.*

**62.3.** *“Para o período da concessão até 2031 foi assumida a manutenção da estrutura de custos em linha com o histórico da concessão, resultando num EBITDA na ordem dos 4 milhões de euros”.*

**62.4.** *“O modelo financeiro está construído tendo por base a atualização dos fluxos financeiros”, sendo que, dado “que o investimento previsto para o período de prorrogação ocorre de forma faseada ao longo dos anos, optou-se por calcular o Valor Atualizado Líquido (VAL) em vez da Taxa Interna de Rentabilidade (TIR). Neste contexto, um VAL próximo de zero, quando descontado à taxa de retorno, traduz uma conclusão de um ponto de vista económico-financeiro equivalente à que seria obtida através do cálculo da TIR.*

*O modelo financeiro da concessionária considera uma taxa de desconto de [confidencial] % (7% em termos reais)”, considerando a [confidencial] que “esta taxa de desconto encontra-se em linha com as taxas de retorno observadas em projetos de natureza semelhante”.*

**62.5.** “O modelo financeiro apresentado pela concessionária assenta em pressupostos razoáveis, atendendo ao histórico da concessão e alterações projetadas, e assume uma taxa de desconto alinhada com as taxas de retorno observadas em projetos de natureza semelhante.

*De acordo com o modelo financeiro da concessionária, o VAL da concessão é nulo, podendo-se concluir que estrutura de investimento e o respetivo plano de amortização são adequados, permitindo a recuperação do capital investido ao longo da extensão da concessão, com um nível de retorno compatível com as condições de mercado.”.*

**63.** Pese embora não tenha sido calculada uma TIR, tal como mencionado anteriormente, a rentabilidade na ótica da concessionária aponta para um valor [confidencial] %, devendo permitir a remuneração, em normais condições de rentabilidade da exploração, do capital investido, potenciando desta forma um investimento sustentado e produtivo.

Importa igualmente ter presente que essa rentabilidade se encontra alinhada com os valores da rentabilidade do ativo no âmbito da CAE 522 – Atividades auxiliares dos transportes<sup>23</sup>, no período entre 2019 e 2023, variando entre [confidencial] %, e aproximadamente no limite superior da CAE 52102 – Armazenagem Não Frigorífica<sup>24</sup>, detida pela «[confidencial] ne, que variou no mesmo período entre [confidencial] %, de acordo com as estatísticas setoriais do Banco de Portugal<sup>25</sup>.

**64.** Releva também, conforme já anteriormente assinalado, que o TGLB é o único terminal de granéis líquidos do Porto de Lisboa, vocacionado para o serviço público, sendo igualmente, segundo a APL, a única porta de entrada em Portugal de amoníaco e uma de três na Península Ibérica, daí a importância da continuidade da sua operação, não prejudicando os benefícios económicos daí gerados, quer a nível regional, quer mesmo nacional.

**65.** Na ótica da concedente (APL), a referida análise económico-financeira da [confidencial], avalia a prorrogação do presente contrato de concessão como economicamente

<sup>23</sup> A CAE 522 (Rev.3 e Rev.4), compreende as atividades auxiliares do transporte de passageiros ou mercadorias, nomeadamente, manuseamento de mercadorias (antes ou depois do transporte ou entre vários meios de transporte) e a exploração de infraestruturas de transporte.

<sup>24</sup> A CAE 52102 (Rev.3 e Rev.4), que é a detida ela [confidencial], compreende a atividade de armazenagem não frigorífica de mercadoria por conta de terceiros.

<sup>25</sup> <https://www.bportugal.pt/QS/qsweb/Dashboards>.

vantajosa, calculando um VAL de [confidencial] € para a APL, considerando uma taxa de desconto de [confidencial] %, em linha com a utilizada em outras concessões, refletindo “o custo de oportunidade do capital no setor público”, tomando como referência “as taxas de rendibilidade de Obrigações do Tesouro com taxa fixa e prazo residual de 5 a 10 anos (bportugal.pt) reportada a março de 2025, ajustando ao período da concessão, e acrescida de 2 pontos percentuais (prémio de risco)”.

66. No entanto, os custos diretos<sup>26</sup> e indiretos<sup>27</sup> acumulados da APL com o TGLB, estimados em [confidencial] milhões € durante o prazo da prorrogação, são superiores às receitas<sup>28</sup> acumuladas pela APL, [confidencial] milhões €, nesse mesmo período, pelo que foi solicitada uma clarificação à APL, incluindo o aprofundamento do justificativo e da metodologia de cálculo adotada na análise económica e financeira para a APL, concretamente das componentes das receitas, custos, *cash flows* estimados e VAL apurado, bem como relativamente à componente de custos de amortização da APL.

67. Nos esclarecimentos relativos a esta matéria, a APL vem expor o seguinte:

67.1. O VAL para a concedente foi apurado com base nos fluxos de caixas estimados para o período da prorrogação, descontados a uma taxa de atualização de [confidencial] %, com base em:

- Receitas da APL associadas às rendas da concessão, integrando os valores constantes do modelo financeiro da concessionária, concretamente as rendas fixas e variáveis, estas últimas estimadas com base nas quantidades movimentadas previstas pela concessionária, a que acrescem as receitas provenientes das tarifas portuárias, cobradas diretamente pela APL aos navios, como sejam a Tarifa de Uso do Porto (TUP), a tarifa de pilotagem e outras, tendo em conta a informação histórica da APL e o volume de navios que se estimam que utilizem o TGLB no período de prorrogação da concessão;

<sup>26</sup> Como custos diretos da APL foram considerados “essencialmente os custos com a amortização de equipamentos”.

<sup>27</sup> Como custos indiretos da APL foram considerados os “custos de estrutura alocados à concessão do TGLB, compostos maioritariamente por gastos com pessoal, fornecimentos e serviços externos e outros gastos”.

<sup>28</sup> Foram consideradas como receitas da APL, as rendas da concessão (“valores considerados no modelo financeiro apresentado pela concessionária relativamente às rendas fixas. Estimativa das rendas variáveis com base na estimativa de quantidades movimentadas enviada pela concessionária”) e as tarifas portuárias cobradas aos navios que se estima virem a operar na concessão, no período em causa (Tarifas de Uso do Porto e de Pilotagem).

- Custos operacionais da APL, também estimados com base na informação histórica da APL, dividindo-se em: (i) Custos indiretos, correspondentes a custos de estrutura alocados à concessão (pessoal, fornecimentos, e serviços externos, entre outros); e (ii) custos diretos, que incluem a amortização dos bens adquiridos ou construídos pela concessionária e que revertem para a APL no fim do contrato.

**67.2.** Relativamente aos custos indiretos da APL, a alocação ao TGLB é efetuada da seguinte forma:

- A imputação dos custos de estrutura é efetuada com base no peso das receitas desta concessão no volume de negócios total da APL, neste caso concreto de [confidencial] %;
- Os custos associados à movimentação de navios são imputados com base no respetivo peso das receitas da TUP no total do volume de negócios da TUP da APL, correspondendo, para este terminal, a [confidencial] %;
- No caso dos custos relativos à movimentação de carga, a imputação é efetuada com base no critério do peso das receitas no total do volume de negócios de concessões de carga na APL, representando para o TGLB, [confidencial] %.

**67.3.** As amortizações (custos diretos) são consideradas conforme as *“indicações da Comissão de Normalização Contabilística*), *que determina que os bens a reverter sejam reconhecidos como ativos intangíveis”*.

Os correspondentes *“ativos são amortizados pela APL ao longo da vida útil estimada, que não se esgota no horizonte da concessão”, tendo “para efeitos da análise económico-financeira, e por simplificação”, sido “considerado, durante o período de prorrogação, um valor de amortização em linha com o observado em 2024. Na medida em que este valor é um reconhecimento meramente contabilístico, o mesmo não foi considerado para efeitos do cálculo do VAL para a APL, tendo-se apenas considerado as rubricas com efeito em fluxos financeiros. Isto é, o valor das amortizações resulta de uma política contabilística que reconhece na APL os investimentos realizados pela concessionária e não de investimento realizado e financeiramente pago pela APL. A desconsideração*

*deste valor no cálculo do VAL da APL resulta do facto de não se tratar de um valor financeiro, mas apenas contabilístico (não existe qualquer movimento financeiro associado à amortização e como tal não existe um verdadeiro fluxo financeiro a considerar no cálculo).”.*

- 67.4.** Pelo facto de as amortizações não implicarem qualquer investimento da APL, mas apenas o seu reconhecimento contabilístico do investimento realizado anteriormente pela concessionária, as mesmas não entram no cálculo do VAL, resultando num VAL positivo para a APL e, em consequência, a conclusão da prorrogação da concessão se apresentar economicamente vantajosa para concedente.
- 67.5.** Em aditamento a estes elementos complementares, a APL remeteu o detalhe do cálculo do VAL na ótica da concedente (e-mails de 2025.07.10 e 2025.07.11), onde se observa também, integradas nos “*outros gastos*” as rubricas relativas a provisões e imparidades que, não representando fluxos financeiros, também não são considerados no cálculo do VAL, resultando, assim, no anteriormente referenciado VAL para a APL de [confidencial] mil €.
- 68.** Igualmente, também foi solicitado pela AMT à APL a apresentação de elementos de suporte às previsões dos diferentes tipos de tráfego perspectivados movimentar no TGLB até ao final da prorrogação da concessão (2031), bem como, se disponível, de análise de riscos e consequentes medidas mitigadoras de factos que possam prejudicar as previsões adiantadas, tendo, em consequência, esta Administração Portuária, fornecido as seguintes informações:
- 68.1.** As previsões de tráfego para o TGLB até ao final da prorrogação da concessão em apreço, assentam, tendo por base a informação transmitida pela concessionária, em, principalmente: (i) Numa análise detalhada “*dos diversos tipos de tráfego ao longo dos últimos 10 a 15 anos, incluindo a identificação de tendências consistentes e padrões de evolução por cliente e tipo de produto*”; e (ii) as perspetivas dos clientes, com “*informação partilhada pelos principais operadores do terminal, no âmbito de contatos diretos, onde foram comunicados os respetivos planos de negócio e previsões de crescimento para o período em análise, bem como pelos volumes de movimentação nos quais assentam os respetivos contratos de storage & handling celebrados*”.

Considera a APL que essas “*fontes complementares conferem solidez e realismo às estimativas avançadas*”, refletindo uma “*avaliação prudente e fundamentada*”.

- 68.2.** Apesar de não existir uma análise de riscos formalizada, assinala a APL que foi identificado pela concessionária ([confidencial]) um risco relativo à não prorrogação do contrato de concessão, enquanto “*único fator com potencial impacto direto nas previsões e por se tratar de uma decisão de enquadramento legal e contratual, não existem medidas mitigadoras ao nível da operação ou da gestão do terminal*”.
- 68.3.** A APL, em complemento, confirma “*que a previsão de movimentação prevista pela concessionária está em linha com o histórico da mesma*” e apresenta uma análise retrospectiva dos diferentes tipos de produtos movimentados no TGBL, em particular desde 2020<sup>29</sup>.
- 69.** Com base nestes novos elementos fornecidos pela APL, poderá considerar-se o seguinte:
- 69.1.** Relativamente à análise económico-financeira na perspetiva da concedente, a prorrogação da concessão afigura-se vantajosa para a mesma, em resultado de um VAL positivo, na medida em que, desconsiderando-se os custos das amortizações, uma vez que, neste caso concreto, não representam qualquer investimento da APL, mas apenas o reconhecimento contabilístico do investimento realizado anteriormente pela concessionária, bem como as rubricas das provisões e imparidades, que não representam fluxos financeiros, o valor das receitas da concedente superam os custos que terá que suportar no período da prorrogação contratual em análise.
- 69.2.** Que as previsões de tráfego para o TGBL, no período da prorrogação da concessão, para além das informações prestadas pela concessionária e clientes do terminal, se encontram suportadas nos planos de negócio e previsões de crescimento de tráfego em que assentam os respetivos contratos de “*handling*” e “*storage*”, o que potencia o devido grau de credibilidade necessário.
- 70.** Como já anteriormente mencionado, o que está em causa, a nível macro e com maior relevância, é poder dar-se continuidade à prestação ao público da movimentação de cargas no terminal TGLB, o que, só per si, permite obstar a eventuais prejuízos para a

---

<sup>29</sup> [confidencial]



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.

71. Tal como assinalado no ponto 42, não poderão se ignorados os riscos das obras associadas à TTT poderem impor condicionamentos significativos à operação do TGLB durante este período de prorrogação contratual, incluindo, entre outros aspetos, o equilíbrio económico e financeiro do contrato.
72. Importa também sublinhar que o contrato inicial desta concessão resulta da convalidação de uma anterior licença de uso privativo de terrenos do domínio público, em concessão de serviço público, por interesse público (ver ponto 27), como permitia o Regime Jurídico da Operação Portuária, com base em despacho fundamentado até 1995.06.27, à época, do Ministro do Mar, o que determinou que a concessão do TGLB nunca tivesse sido colocada à concorrência no mercado.

Assim, findo o período transitório da prorrogação da concessão, importa garantir que uma nova concessão, a partir de 2031, resulte um procedimento concursal, num contexto de concorrência inclusiva, sem restrições nem distorções, potenciando a competitividade e o crescimento sustentado do mercado, e estimulando as empresas em busca do melhor desempenho possível, gerando mais produtividade e melhor qualidade dos serviços.

73. Desde que acauteladas as questões referenciadas, a avaliação do impacto do novo contrato de concessão em análise, com uma duração de 5 anos e 8 meses, parece afigurar-se positiva para a Racionalidade dos Investidores.

#### **II.4.2. Racionalidade dos Profissionais / Utilizadores / Consumidores**

74. No âmbito desta Racionalidade que, por si só, agrega vários segmentos sociológicos de cidadãos e empresas, importa valorizar os Profissionais/Utilizadores/Consumidores que procuram soluções de mobilidade mais inclusiva, mais eficiente, mais sustentável e mais inteligente, neste caso particular para o transporte de mercadorias por via marítima, e mais concretamente com interface no TGLB.

Cabe também a um regulador económico independente, como a AMT, avaliar e valorar os contributos reais e/ou as potenciais decisões dos poderes públicos face à sua atratividade para com os referidos segmentos sociológicos.

- 75.** Atenta a realidade deste caso específico, de celebração de um novo contrato de concessão do TGLB, por 5 anos e 8 meses, enquanto infraestrutura de serviço público de movimentação de mercadorias, poder-se-á inferir que os segmentos mais interessados, serão os transportadores marítimos e os donos da carga/carregadores, cujo desempenho dependerá da maior ou menor eficácia e eficiência dos serviços portuários aos navios e às cargas, que possam ser manuseadas neste terminal, no âmbito dos investimentos a efetuar na melhoria das condições de operacionalidade deste terminal portuário, de forma a mantê-lo a operar de forma eficiente no mercado até ser definida uma futura configuração para a zona portuária em curso, em resultado dos investimentos da TTT e da ligação de alta velocidade entre Lisboa e Madrid.
- 76.** Na minuta de contrato de aditamento não foi especificada qualquer exigência em matérias específicas de segurança, proteção, qualidade e sustentabilidade ambiental, pelo que, tal como anteriormente mencionado (ver Seção II.2.4), seria benéfica a referenciação específica ao cumprimento do normativo nessas vertentes no âmbito deste aditamento, a par da sua consagração, igualmente, em matéria de indicadores de desempenho, enquanto informação de reporte periódico obrigatório pela concessionária, designadamente no contexto das obrigações de reporte corporativo de sustentabilidade.
- 77.** Contemplados estes aspetos, a prorrogação contratual em análise poderá apresentar-se com impacte positivo na perspetiva dos Profissionais/Utilizadores inseridos nos limites de influência do porto de Lisboa e, a jusante, dos Consumidores.

#### **II.4.3. Racionalidade dos Contribuintes**

- 78.** Relativamente à Racionalidade dos Contribuintes, importa avaliar da resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, e da perceção dos cidadãos quanto às escolhas públicas relativas à utilização do valor dos impostos, em particular face à adequação dos serviços proporcionados.

Cabe também ao Regulador avaliar e valorar os contributos reais e/ou as potenciais decisões do Estado e demais entidades públicas face à sua atratividade para com os contribuintes.

- 79.** Assim, se no que concerne à resiliência da sociedade e da economia face à carga fiscal, a correlação entre a dívida pública e a carga fiscal é facilmente perceptível, o desfecho deste processo, apresentando um resultado financeiro positivo para a concedente, não apresenta qualquer consequência negativa sobre a dívida pública e, na mesma linha, sobre a carga fiscal.
- 80.** Em termos de escolhas públicas relativas à utilização do valor dos impostos, a causa-função da prorrogação do contrato de concessão está diretamente ligada ao interesse público que concretamente se visa prosseguir e delimita os termos do contrato.

A prestação ao público da atividade de movimentação de cargas nos portos é considerada de interesse público, nos termos do Regime Jurídico da Operação Portuária.

- 81.** Por sua vez, a análise de viabilidade económico financeira para esta nova concessão, limitada a 5 anos e 8 meses, perspetiva um contexto de sustentabilidade económica das entidades que utilizam os serviços do TGLB, com reflexos nos custos da sua cadeia de valor, contribuindo para manter os níveis de emprego, com geração de impostos, quer a nível das pessoas singulares, quer a nível das pessoas coletivas, que alimentam o Orçamento do Estado.
- 82.** Tendo por base os as informações adicionais remetidas pela APL, a mencionada viabilidade económica e financeira favorável a esta concedente, terá também reflexo no IRC liquidado e dos dividendos a distribuir ao acionista único, a Entidade do Tesouro e Finanças, ou seja, as receitas fiscais do Estado, beneficiando, naturalmente, o Contribuinte.
- 83.** Em conclusão, a aplicação da Racionalidade ancorada nos Contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os Contribuintes, se mantêm positivos.

### III. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

84. Reconhece-se a importância de garantir a operacionalidade do TGLB, durante este período de 5 anos e 8 meses, necessários ao planeamento e definição da estratégia de investimentos relacionados com a TTT, bem como ao período crítico da construção da TTT, com as consequentes limitações que não aconselham o lançamento de uma nova concessão.
85. Importa, contudo, garantir que a prorrogação da concessão se processa num contexto de estabilidade financeira e socioeconómica, defendendo o interesse público de movimentação de cargas neste terminal em continuidade, minimizando riscos e maximizar benefícios socioeconómicos e ambientais da prorrogação da concessão em apreço.
86. Neste contexto, o sentido favorável do parecer da AMT está condicionado ao cumprimento de diversas garantias.

Assim, nos termos das alíneas a), e), g), j) e n) do n.º 1, e das alíneas a) e b) do n.º 4, no âmbito do artigo 5.º, bem como das alíneas b) do n.º 2 e a) do n.º 4 do artigo 34.º, todos dos estatutos da AMT, **determina-se** à APL que integre explicitamente no clausulado do contrato de aditamento:

- 86.1. As obrigações de investimento da concessionária, de forma quantificada e especificada, figurando igualmente em anexo ao documento contratual o plano discriminado de investimentos e respetivo cronograma de execução.
- 86.2. Uma disposição que ressalve que, na eventualidade do valor dos investimentos a que a concessionária se vincula realizar se venha a revelar inferior ao previsto, apesar da sua realização nos termos previstos ou em termos equivalentes, a mesma concessionária deverá afetar a respetiva diferença à realização de outros investimentos adicionais no terminal que se venham a justificar e mereçam autorização da APL.
- 86.3. Revogação da exceção constante do n.º 2 do artigo 15.º do contrato inicial, que prevê o direito da concessionária, de indemnização relativamente aos investimentos em equipamentos de substituição ou de atualização tecnológica

realizados pela concessionária durante os últimos 10 anos de vigência do contrato.

- 86.4.** Aditamento de disposições específicas em matéria de, nomeadamente: (i) alteração das circunstâncias e motivos de força maior, incluindo, mas não exclusivamente, os decorrentes dos projetos TTT e da ligação de alta velocidade entre Lisboa e Madrid; (ii) modificação unilateral do contrato; (iii) reposição do equilíbrio económico e financeiro; e (iv) assunção dos riscos da concessão pela concessionária, incluindo designadamente os riscos ambientais, económicos e sociais, exceto nos casos especificamente previstos no documento contratual.

A reposição do equilíbrio económico e financeiro, quando aplicável, deverá estar indexada a um modelo económico-financeiro detalhado, incluindo todos os pressupostos subjacentes ao mesmo (sem esquecer as clarificações efetuadas pela APL nos esclarecimentos prestado à AMT), e constituindo um anexo ao documento contratual.

- 86.5.** Reforço do atual mecanismo de reporte de informação pela concessionária, em particular garantindo o cumprimento do normativo aplicável em matéria de reporte corporativo de sustentabilidade, bem como prevendo indicadores de desempenho ambiental da operação, incluindo, na medida do possível, de redução de emissões de gases com efeito de estufa (GEE).

- 86.6.** A densificação das sanções contratuais, incluindo a definição e densificação das situações que determinam a aplicação de sanções, bem como a sua graduação em termos de gravidade e penalizações pecuniárias associadas.

- 87.** Ainda no âmbito do aditamento ao contrato, **recomenda-se** a integração, também, de disposições em matéria de:

- 87.1.** Consideração de disposições relativas aos procedimentos associados à reversão ou transferência para a concedente dos bens da concessão, livres de ónus, incluindo também os custos de desinstalação e entrega de equipamentos em condições operacionais, salvo acordo escrito em contrário.

- 87.2.** Inclusão de uma disposição relativamente ao cumprimento das determinações constantes do presente Parecer da AMT aplicáveis a este instrumento contratual.

**87.3.** Atualização das disposições de segurança e aditamento de disposições em matéria de ambiente e qualidade, higiene e limpeza e de proteção, em linha com o normativo e boas práticas atuais.

**87.4.** Na medida do possível, exigências de sustentabilidade, no âmbito dos investimentos a realizar, em particular em novos equipamentos.

**88.** Realça-se a necessidade de, findo o período transitório da prorrogação da concessão (até 2031.02.28), garantir que uma nova concessão, plenamente alinhada com os objetivos estratégicos definidos para o sistema portuário nacional, e, particularmente para o porto de Lisboa, resulte de um procedimento de abertura à concorrência, e com uma duração que seja a estritamente necessária para a amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pela futura concessionária, importando, desta forma, assegurar que sejam atempadamente estudados os pressupostos e desenvolvidos os procedimentos para o efeito, requerendo igualmente um acompanhamento continuo e muito próximo do processo de planeamento e posterior execução das intervenções associadas aos projetos da TTT e da alta velocidade entre Lisboa e Madrid.

Neste contexto, **determina-se** também que a APL apresente à AMT, a contar da data da outorga do presente aditamento contratual da concessão do TGLB, relatórios sobre o andamento dos trabalhos relacionados com os estudos, projetos, licenciamentos/autorizações ambientais e demais tramitação processual no âmbito de uma nova concessão que suceda à presente, com as seguintes periodicidades:

**88.1.** Semestral, até 2028.12.31;

**88.2.** Trimestral, a partir de 2029.01.01.

**89.** A APL deve remeter à AMT, previamente da outorga do presente aditamento contratual, informação comprovando e justificando o cumprimento das determinações e a ponderação efetuada às recomendações constantes do presente capítulo do parecer.

**90.** Para o exercício da atividade de regulação e supervisão da AMT relativamente a esta concessão, **determina-se**, ainda, à APL, o envio a esta autoridade, de cópia do presente aditamento contratual, bem como dos respetivos anexos, após a sua outorga, incluindo a consagração das determinações e ponderação das recomendações supra referida.

#### IV. CONCLUSÕES

- 91.** A APL submeteu a esta autoridade, em 2025.06.12, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, um pedido de prorrogação, até 2031.02.28, do prazo de concessão de serviço público do TGLB, a qual se refere ao exclusivo da exploração comercial na área concessionada, da carga e descarga de mercadorias líquidas ou gasosas oriundas ou para os navios atracados aos cais do terminal, ou, em sentido inverso, de ou para as instalações fabris, incluindo a partir de outros meios de transporte ou por via de tubagens, podendo ser efetuadas de forma direta ou recorrendo a armazenagem intermédia.
- 92.** O contrato inicial desta concessão, celebrado em 1995.06.30, por um prazo de 30 anos, resultou de um processo de convalidação de uma anterior licença de uso privativo de terrenos do domínio público, em concessão de serviço público, por interesse público, ao abrigo do artigo 36.º do Regime Jurídico da Operação Portuária, e terminou no final do mês passado.

No entanto, nos termos do Código do Procedimento Administrativo, é, neste caso concreto, possível, retroagir a eficácia do contrato de aditamento, na medida em que está prevista no próprio aditamento ao contrato e essa retroatividade é favorável para os interessados, neste caso as partes – APL e [confidencial] – e não lesa direitos ou interesses legalmente protegidos por terceiros, sendo igualmente que à data da eficácia do aditamento ao contrato já existiam os pressupostos justificativos dos efeitos a produzir.

- 93.** Na apresentação do presente pedido de parecer prévio vinculativo da AMT, a APL vem expor, de forma sintética, que, à semelhança do que ocorreu com os terminais portuários da zona oriental de Lisboa, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2024, de 27 de maio, que mandata a Infraestruturas de Portugal, S.A., para concluir os estudos da TTT e da ligação de alta velocidade entre Lisboa e Madrid, teve um impacto significativo na definição dos pressupostos necessários ao lançamento dos procedimentos atinentes à atribuição de novo direito de exploração do TGLB, a par de ter sido recebida orientação da tutela ministerial da APL para se dar continuidade às atuais concessões afetadas por aqueles projetos, por um prazo aproximado de cinco anos, alinhando-as pelo término da última prorrogação prevista para os terminais da zona oriental, ou seja, 2031.02.28.
- 94.** Tornou-se necessário a AMT solicitar à APL diversas informações complementares, por mais que uma vez, fundamentalmente relativas à identificação dos impactos específicos



da TTT e ligação de alta velocidade entre Lisboa e Madrid no TGLB, à fundamentação técnico-operacional, económica e jurídica para a opção de manutenção da exploração do TGLB por prorrogação da atual concessão, e no âmbito do modelo económico-financeiro, processo esse que decorreu até ao dia 2025.07.11.

- 95.** 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 TGLB, no sentido de não impactar negativamente a socio-economia, local, regional e nacional, relacionada com a atividade realizada naquele terminal.
- 96.** 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.
- 97.** Não obstante, o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações e ponderação das recomendações constantes do capítulo antecedente, no sentido de garantir um ambiente de estabilidade financeira e socioeconómica, defendendo o interesse público de movimentação de cargas neste terminal em continuidade, minimizando riscos e maximizar benefícios socioeconómicos e ambientais da prorrogação da concessão em apreço.
- 98.** Releva ainda assinalar o seguinte:
- 98.1.** Nos termos do artigo 8.º dos estatutos da AMT, os representantes legais das empresas ou outras entidades destinatárias da atividade desta autoridade e as pessoas que colaborem com aquelas, estão obrigadas a prestar toda a colaboração que lhes seja solicitada pela AMT para o cabal desempenho das suas funções, designadamente as informações e documentos que lhe sejam solicitados, os quais devem ser fornecidos no prazo estabelecido pela AMT, que não pode ser superior a 30 dias.

Neste contexto, e conforme estipulado no artigo 46.º dos mesmos estatutos, estão sujeitas aos poderes da AMT, todas as empresas e outras entidades que exercem atividades económicas no âmbito da mobilidade, dos transportes terrestres, por vias navegáveis interiores e marítimos, e respetivas infraestruturas.

**98.2.** O artigo 40.º dos estatutos da AMT, estabelece o regime contraordenatório a que estão sujeitas as entidades sujeitas à regulação desta autoridade, no âmbito das quais se incluem, entre outras, sanções relativas ao incumprimento de qualquer decisão ou determinação da AMT, emitida no exercício dos seus poderes de regulação, ou de normas nacionais e da UE que se insiram nas atribuições da AMT que imponham obrigações às empresas e operadores dos setores regulados, bem como a recusa de colaboração com a AMT, quando devida, ou a não prestação de informações ou a prestação de informações falsas, inexatas ou incompletas, pelos responsáveis das entidades reguladas, quando requeridas pela AMT no uso dos seus poderes de autoridade.

Lisboa, em 14 de agosto de 2025.

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino