

PARECER N.º 51/AMT/2026

I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

1. O presente Parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) configura um Parecer Prévio Vinculativo¹, que tem por objeto os aditamentos aos contratos de concessão de serviço público dos terminais TML – Terminal Multipurpose de Lisboa e TMPB – Terminal Multiusos do Poço do Bispo, de forma a dar resposta aos constrangimentos operacionais decorrentes da obra do Plano Geral de Drenagem de Lisboa 2016-2030 (PGDL), em execução sob responsabilidade da Câmara Municipal de Lisboa (CML).
2. Este Parecer foi solicitado pelo Ofício da Administração do Porto de Lisboa, S.A. (APL) com a referência 770058, de 2025.10.03, e enviado à AMT por e-mail dessa mesma data, contendo em anexo:
 - 2.1. Minuta de Aditamento ao Contrato N.º 37-CP-2025 - Contrato de Concessão de Serviço Público de Movimentação de Carga Geral, Contentorizada e Fracionada no TML;
 - 2.2. Contrato N.º 37-CP-2025 - Contrato de Concessão de Serviço Público de Movimentação de Carga Geral, Contentorizada e Fracionada no TML;
 - 2.3. Minuta de Aditamento ao Contrato de Concessão do TMPB;
 - 2.4. Contrato de Concessão do TMPB;
 - 2.5. Aditamento relativo à 1.ª Prorrogação ao Contrato de Concessão de Exploração em Regime de Serviço Público do TMPB;
 - 2.6. Ofício da CML, com a referência OF/165/DMGP/CML/22, de 2022.06.30;
 - 2.7. Ofício da CML, com a referência OF/255/DMGP/CML/22, de 2022.10.17;
 - 2.8. Planta (Desenho) N.º LSB_LJURI_PL-024-S-2022 (Folha n.º 1), de 2022.07.20;

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

- 2.9.** Planta (Desenho) N.º ALC_LJURI_PL-020-S-2014 (Folha n.º 2), de 2022.07.20;
- 2.10.** Ofício da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), com a referência P.13.022.22/DAJ, de 2022.11.14 (S-001445-2022).
- 3.** Através de dois e-mails de 2025.10.08, a AMT solicitou à APL o envio de elementos complementares relativos a troca de correspondência e outra documentação refletindo o entendimento sobre a matéria das concessionárias do TML, ou seja, a TSA – Terminal de Santa Apolónia, S.A., e do TMPB, concretamente a ETE – Empresa de Tráfego e Estiva, S.A., bem como sobre a articulação deste processo com o destino futuro do TMPB, cujo contrato de concessão em vigor à altura terminava em 2025.12.03, e ainda sobre o impacto resultante do acréscimo de tráfego e inerente receita no âmbito do TML.
- 4.** A APL remeteu à AMT os elementos solicitados, também por dois e-mails de 2025.10.22, concretamente:
- 4.1.** Nota sobre os esclarecimentos solicitados pela AMT, bem como a sua atualização no que reporta às estimativas de tráfego e de receitas no âmbito do TML;
- 4.2.** Correspondência trocada entre a ETE e APL relativa ao pedido formulado pela concessionária do TMPB, e em que a concessionária deste terminal faz referência explícita a que o seu grupo económico também gere o TML, para que lhe seja reconhecida a compensação pela ocupação, pelas obras do PGDL do espaço que se lhe encontra concessionado, e pelo qual paga taxas fixas e variáveis nos termos contratuais, designadamente a autorização para movimentação de carga geral e granéis no TSA, durante o período em que decorrerem as obras do PGDL;
- 4.3.** Troca de correspondência entre a APL e ETE relativamente à operação excecional do navio TRUST STAR no TML (pedido da ETE e autorização da APL excecionais);
- 4.4.** Comunicação da APL à ETE, através de e-mail datado de 2024.12.17, da atualização das taxas dominiais fixas e variáveis a aplicar a partir de 2025.01.01, no âmbito do contrato de concessão do TMPB.
- 5.** No âmbito da apreciação do processo suscitou-se ainda a necessidade de solicitar à APL elementos adicionais, materializada pelo e-mail da AMT de 2025.12.29, em particular sobre o título jurídico que permitia a continuidade da operação do TMPB, enquanto pressuposto para ambas as modificações contratuais propostas (nas concessões do TML

e do TMPB), bem como as deliberações do Conselho de Administração da APL relativamente às decisões de alteração dos contratos de concessão em causa.

Nessa solicitação foi igualmente recomendado à APL que integrasse uma cláusula de obrigação da concessionária do TML proceder à análise e revisão do regulamento de exploração e dos planos de gestão ambiental, de segurança e de proteção desse terminal, no sentido de contemplar também requisitos específicos de operação das cargas a granel, condicionando a operação de granéis à sua aprovação, bem como da sua comunicação às autoridades competentes

6. A APL apresentou os elementos solicitados, através do seu e-mail de 2026.01.21, designadamente:
 - 6.1. Cópia do 1.º aditamento transitório excecional ao contrato de concessão do TMPB (2025.12.03);
 - 6.2. Documento dos serviços da APL e extrato de ata da reunião do Conselho de Administração da APL, de 2025.09.18, relativo à deliberação de aprovação das minutas de aditamento aos contratos de concessão do TML e do TMPB;
 - 6.3. Minuta de aditamento ao contrato da concessão do TML, alterada em conformidade com a recomendação da AMT, relativa à integração da cláusula associada à análise e revisão do regulamento de exploração e dos planos de gestão ambiental, de segurança e de proteção do TML (ver ponto 5).
7. Decorrente da análise destes elementos, e conforme apreciação identificada mais adiante (ver ponto 15), a AMT comunicou à APL que a apreciação dos aditamentos aos contratos de concessão do TML e do TMPB, especificamente para dar resposta aos constrangimentos operacionais decorrentes da obra do PGDL, apenas poderia ser prosseguida com suporte nos elementos necessários à formação do título contratual definitivo que dará continuidade à exploração do TMPB.
8. A APL submeteu para parecer prévio vinculativo da AMT o processo relativo ao 2.º aditamento ao contrato de concessão do TMPB, através do seu Ofício com a referência 778478, datado de 2026.02.06².

² Pese embora a APL tenha identificado o aditamento da prorrogação da concessão do TMPB como 3.º aditamento, uma vez que submeteu previamente os aditamentos do TML e TMPB, associados às condicionantes da obra do PGDL, a sua instrução

9. Posteriormente, através dos seus e-mails de 2026.03.12 (especificamente no âmbito do 2.º aditamento, relativo à prorrogação da concessão do TMPB) e de 2026.04.07, a APL atualizou os elementos instrutórios do processo relativos aos aditamentos aos contratos de concessão do TML e do TMPB, no contexto dos constrangimentos da obra do PGDL, nomeadamente:
- 9.1. Cópia do 2.º aditamento transitório excecional ao contrato de concessão do TMPB (2026.02.23);
 - 9.2. Atualização da verificação dos limites do artigo 313.º do CCP para a concessão do TML, no âmbito dos aditamentos relativos às intervenções do PGDL e seus impactos nos terminais TML e TMPB.

I.2. Contexto

10. Os terminais TML e TMPB estão a ser operados pelas mencionadas concessionárias, com base em contratos de concessão de serviço público de movimentação de cargas, os quais, de forma resumida, se poderão caracterizar da seguinte forma:
- 10.1. O atual contrato de concessão do TML, concessionado à TSA, e cujo acionista é a ETE, foi outorgado em 2025.05.19 e vigora até 2031.02.28, sem prejuízo da possibilidade da sua extinção antecipada, por motivos de diversa ordem, de entre os quais, caso seja necessário ocupar o espaço concessionado por obras necessárias à Terceira Travessia do Tejo (TTT)³, e tem como objeto a execução de todas as operações de movimentação de carga geral contentorizada e fracionada, a embarcar ou desembarcar, com origem e, ou, destino, por via marítima.

Esse contrato de concessão foi celebrado com base num procedimento por ajuste direto, com base em critérios materiais, “*por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante*”, relacionados com as incertezas e cronograma decorrentes da tomada de decisões

teve que aguardar pelo processo de prorrogação da concessão do TMPB, o qual, desta forma, precede e passou a ser considerado o 2.º aditamento ao contrato de concessão do TMPB.

³ [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.

políticas relativamente ao estudo e planeamento da TTT, tendo sido objeto de parecer prévio vinculativo da AMT favorável⁴.

10.2. No caso do contrato de concessão do TMPB, o mesmo foi celebrado, entre a APL (concedente) e a ETE (concessionária) em 2000.10.27 e com início a 2000.12.04, por um prazo de 20 anos, com a possibilidade de prorrogação por dois períodos iguais ou sucessivos de cinco anos ou um período único de 10 anos, tendo, através de aditamento, outorgado em 2019.06.07, sido efetuado um primeiro prolongamento contratual por cinco anos e que terminou em 2025.12.03.

- O contrato de concessão inicial foi outorgado na sequência do lançamento de concurso público, o qual era autonomizável em dois terminais, um correspondente do TMPB (área de montante), cuja proposta vencedora foi a da atual concessionária, ETE, e outro terminal (a jusante), correspondendo ao Terminal Multiusos do Beato, atualmente concessionado à Terminal Multiusos do Beato – Operações Portuárias, S.A. (tendo como acionista o Grupo Ership).
- O âmbito das operações no TMPB envolve, entre outras atividades, a movimentação de granéis, de carga geral fracionada e de carga geral unitizada, e, ainda, de veículos e contentores, por meios verticais e horizontais, desde que tal utilização seja limitada e que o terminal não perca as suas características operacionais de terminal multiusos.

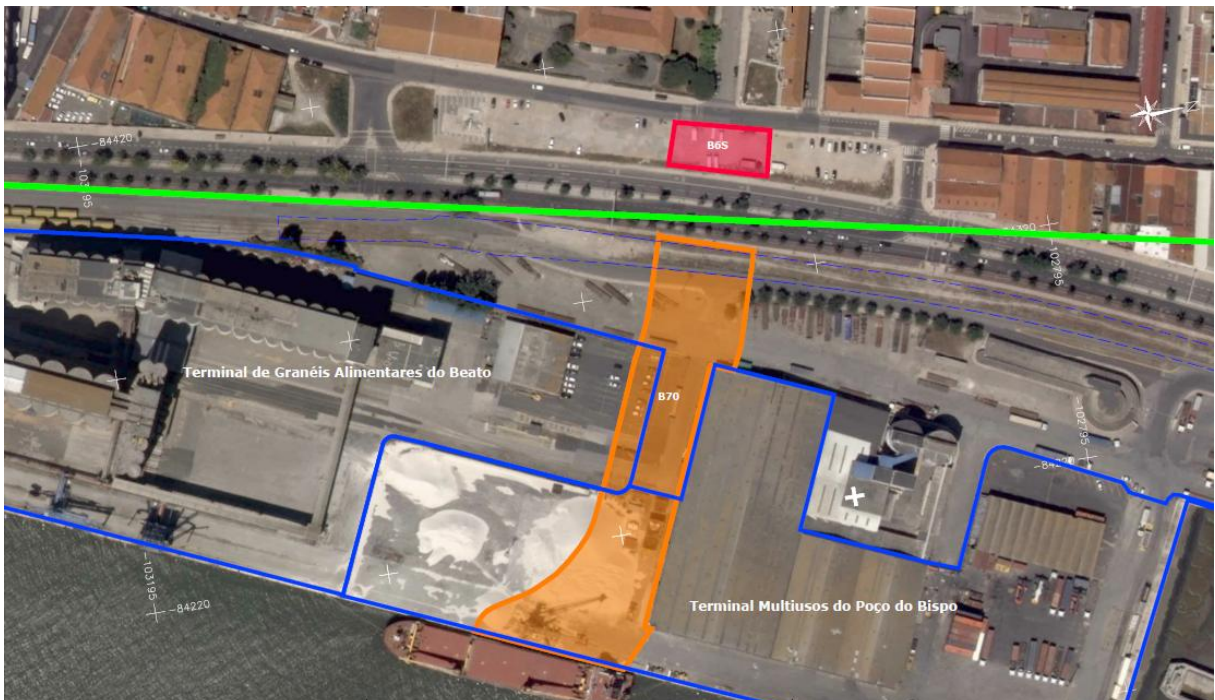
11. No contexto da execução da obra pública em curso relativa ao PGDL, e conforme constante Declaração n.º 127-A/2022⁵, da Senhora Subdiretora-Geral das Autarquias Locais, foi tornado público que o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território, por despacho de 2022.11.03, a pedido da CML, havia declarado a utilidade pública da expropriação de determinadas parcelas aí identificadas, determinando também a constituição de servidão administrativa de aqueduto público subterrâneo e conferindo ao Município de Lisboa o direito de ocupação temporária das parcelas necessárias à execução do mencionado PGDL.

⁴[Parecer n.º 25/2025 - Parecer relativo às peças do procedimento da concessão de serviço público de movimentação de carga geral, contentorizada e fracionada no TML – Terminal Multipurpose do Porto de Lisboa.](#)

⁵ [A Declaração n.º 127-A/2022, foi publicada no Diário da República N.º 215/ 2.ª série, de 2022.11.08.](#)

- 11.1.** O mencionado direito de ocupação temporária abrange duas parcelas sob jurisdição da APL, uma, designada “A20”, numa zona perto do Terminal de Cruzeiros de Lisboa, e outra, designada “B70”, envolvendo uma área de 7.176 m², na Avenida Infante D. Henrique, num período estimado de três anos, até 2026.
- 11.2.** A referida parcela “B70”, inclui áreas integradas em concessões de serviço público estabelecidas pela APL, nomeadamente do TMPB, conforme ilustrado na figura seguinte.

Figura 1 – Área no TMPB objeto de ocupação temporária para execução das obras do PGDL



- 11.3.** As áreas do TMPB ocupadas pelas obras do PGDL condicionam a normal atividade deste terminal, incluindo, para além da interdição de parte do terrapleno jusante, a inoperacionalidade, previsivelmente a partir de dezembro de 2025, de 130 m de muro-cais adjacentes ao referido terrapleno;
- 11.4.** Um dos túneis do PGDL irá terminar no referido muro-cais, sendo que, na fase final da obra, a intervenção irá incidir em cerca de 50 m do mesmo, o que inviabilizará, do ponto de vista operacional, o uso dos restantes 80 m deste troço de muro-cais.
- 12.** Conforme exposto nas minutas de contratos de aditamento das concessões do TML e do TMPB, tornou-se necessário assegurar a continuidade e a regularidade do serviço público

de movimentação de mercadorias no TMPB, tendo a concessionária do TML (TSA) aceitado que algumas das operações previstas realizar no TMPB e que fiquem impedidas pelas obras do PGDL, possam vir a ser realizadas no TML por si gerido e explorado ao abrigo do contrato de concessão do TML.

- 12.1.** A ETE, para além de concessionária da TMPB, é, presentemente, a única acionista da TSA, tendo, no âmbito do pedido de formulação de compensação pela ocupação, pelas obras do PGDL, da área que lhe está concessionada no TMPB (ver ponto 4.2), solicitado autorização para movimentação de carga geral e granéis no TML⁶ enquanto decorrerem as obras do PGDL, referenciando igualmente, de forma explícita, que o Grupo ETE gere também o TML.
- 12.2.** De acordo com os elementos complementares fornecidos pela APL, o pedido de compensação apresentado pela ETE, para além da mencionada autorização de movimentação de carga no TML, requeria a isenção do pagamento das taxas fixas de todo o terminal durante o período das obras do PGDL, bem como a prorrogação do contrato de concessão do TMPB por um período igual ao das obras do PGDL, sem prejuízo da prorrogação contratualmente prevista de mais cinco anos no contrato inicial de concessão⁷.
- 12.3.** Em resposta a esse pedido de compensação, a APL procedeu à suspensão temporária, exclusivamente durante o período de obras do PGDL, das taxas fixas do muro-cais adjacente ao terraplino jusante do TMPB, bem como à suspensão da aplicação do mínimo cobrável à taxa dominial variável do TMPB, sem prejuízo da concessionária ficar obrigada a pagar as taxas variáveis do que efetivamente movimentar, para além de autorizar a movimentação de mercadorias do TMPB, designadamente granéis, no TML, mediante adenda ao contrato de concessão do TMPB, o qual se inclui no âmbito da apreciação deste parecer.
- 12.4.** A possibilidade de movimentação de carga do TMPB no TML, obriga também à formalização da aceitação da mesma pela concessionária do TML, ou seja, a TSA,

⁶ A correspondência inicial da ETE sobre esta matéria data de 2024.02.19, altura em que ainda não tinha sido celebrado o novo contrato de concessão do TML, que apenas teve lugar em 2025.05.19.

⁷ Conforme identificado no ponto 10.2, o contrato de concessão do TMPB prevê a possibilidade da sua prorrogação até 10 anos, tendo apenas ainda sido efetuada uma prorrogação, por cinco anos, a qual terminou em 2025.12.03.

bem como alteração do contrato de concessão do TML, cuja minuta de adenda também é objeto deste parecer.

A APL apresentou igualmente a troca de correspondência com a TSA relativamente a este processo.

- 13.** O Conselho de Administração da APL deliberou, nos termos dos respetivos estatutos e demais legislação aplicável, na sua sessão de 2025.09.18, aprovar as minutas de aditamento aos contratos de concessão do TML e do TMPB, que visam regular, transitoriamente, a possibilidade de as operações de navios e de carga destinadas ao TMPB sejam realizadas no TML, enquanto perdurarem no TMPB as obras do PGDL.
- 14.** Entretanto, o contrato de concessão do TMPB, integrando já a sua primeira prorrogação decorrente o 1.º aditamento contratual, terminou em 2025.12.03, tendo a operação no terminal prosseguido com base em dois aditamentos transitórios excecionais, celebrados, respetivamente, em 2025.12.03 e 2026.02.23, com data limite de 2026.06.03, em que se mantêm integralmente em vigor as condições contratuais e económicas do contrato inicial e primeiro aditamento, sem qualquer alteração material, nomeadamente quanto a taxas, obrigações operacionais, seguros, garantias e sanções, conforme cópias disponibilizadas pela APL à AMT.
- 15.** Decorrente de análise efetuada pela AMT, esta autoridade considerou que esses títulos provisórios não permitiam aferir de forma clara e circunstanciada os termos em como seria desenvolvida, de forma estável, a continuidade da operação nesse terminal, pelo que comunicou à APL que a apreciação do aditamentos contratuais do TML e TMPB, com vista a dar resposta aos constrangimentos da obra do PGDL, apenas poderia ser prosseguida com suporte nos elementos necessários à formação do título contratual definitivo que dará continuidade à exploração do TMPB.
- 16.** Por sua vez, a APL submeteu, em 2026.02.06, o 2.º aditamento ao contrato de concessão do TMPB, respeitante ao prolongamento desta concessão até 2031.02.28, entretanto apreciado e objeto de parecer favorável da AMT, condicionado ao cumprimento das determinações e ponderação das recomendações efetuadas nesse parecer⁸, as quais são, em geral, comuns aos aditamentos relacionados com a prorrogação de outras concessões de terminais portuários na zona oriental de Lisboa, e sem relação direta com

⁸ Parecer N.º 39/AMT/2026, de 2026.04.09.

o objeto específico dos presentes aditamentos aos contratos de concessão do TML e do TMPB, associado aos constrangimentos operacionais inerentes à obra do PGDL.

17. A APL apresentou, em 2026.04.07, o último elemento instrutor do processo para emissão do parecer da AMT relativo aos aditamentos aos contratos de concessão do TML e do TMPB, de forma a dar resposta aos constrangimentos operacionais decorrentes da obra do PGDL (ver ponto 9.2), concretamente a atualização da verificação dos limites do artigo 313.º do CCP para a concessão do TML, pelo incremento de carga movimentada neste terminal que não possa ser manuseada pelo TMPB, e, em consequência, os respetivos aumentos de receita e do valor associado ao aditamento contratual da concessão do TML.

II. PARECER DA AMT

18. 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 Reguladoras⁹, tendo em vista a promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente¹⁰, 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.

⁹ [Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto](#), na sua redação atual.

¹⁰ 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 de 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.

19. 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
20. Assim, a apreciação, que será desenvolvida nas seções seguintes, envolve o enquadramento e a *compliance* com os instrumentos de direito nacionais e da União Europeia (UE), uma breve caracterização do mercado portuário em causa e a análise das racionalidades dos investidores, dos profissionais/utilizadores/consumidores e dos contribuintes, conforme prática regulatória adotada pela AMT¹¹.

II.1. Delimitação Precisa do Objeto do Parecer

21. Os aditamentos aos contratos de concessão do TML e TMPB agora submetidos visam, tal como já mencionado, regular, transitoriamente, a possibilidade de as operações de navios e de carga destinadas ao TMPB sejam realizadas no TML, enquanto perdurarem no TMPB as obras do PGDL e estas afetarem, ainda que parcialmente, o normal funcionamento do TMPB, incluindo designadamente os procedimentos a estabelecer entre as partes envolvidas - concessionários do TML e do TMPB e a APL – referindo-se ainda às taxas variáveis a aplicar e respetiva atualização.
22. É sobre estes dois aditamentos, que permitirão a operação pontual de cargas destinadas ao TMPB no TML, em caso de inoperacionalidade do TMPB, devido às obras do PGDL, que, em síntese, incide o presente parecer.

¹¹ A este propósito, consultar o artigo "[Regulação Económica Independente no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes](#)", de João Carvalho e Eduardo Lopes Rodrigues, na Revista Concorrência & Regulação - Autoridade da Concorrência, designadamente: *"Esta metodologia inicia-se por um exercício prévio (a) de compliance que deve ser o mais diversificado e exaustivo possível, em todas as vertentes determinantes da função competitividade para o Ecosistema M & T, e, (b) de atualização permanente do conhecimento mais compreensivo desta realidade, a que se segue a aplicação dos seguintes três pilares estratégicos fundamentais:*

A. Suprir falhas de mercado;

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

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

✓ A dos Investidores

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

✓ A dos Contribuintes.

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

II.2. Análise de Compliance

23. O interesse público que subjaz à outorga dos aditamentos aos contratos de concessão do TML e do TMPB em análise, reside em assegurar a continuidade do serviço público de movimentação de cargas que se destinavam ao TMPB, mas que, tal como já assinalado, fiquem impossibilitadas de serem movimentadas nesse terminal, devido aos constrangimentos decorrentes das obras do PGDL, passando a ter a possibilidade de ser movimentadas no TML.
24. Ambos os atuais contratos de concessão do TML e do TMPB têm como objeto essencial a movimentação de cargas nos respetivos terminais, contudo, no caso do TML o respetivo objeto restringe às tipologias de carga geral contentorizada ou fracionada, enquanto no TMPB também se podem movimentar granéis e cuja quota é bastante superior à do manuseamento de carga geral nesse mesmo terminal.
25. Atendendo a que se tratam de concessões de prestação ao público de movimentação de carga num terminal portuário, os aditamentos contratuais em análise serão aferido pela sua conformidade com o direito nacional e da UE aplicável, em particular com o Regime Jurídico da Operação Portuária¹² e as Bases Gerais das Concessões de Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias¹³, bem como com o Código dos Contratos Públicos (CCP)¹⁴, o Regulamento (UE) dos Serviços Portuários¹⁵ e o diploma que assegura a execução das obrigações desse regulamento na ordem jurídica nacional¹⁶, e, ainda, com a Diretiva 2014/23/UE (Diretiva “Concessões”)¹⁷.

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

26. Importa assinalar que ao nível do direito da UE, quer o Regulamento (UE) dos Serviços Portuários, quer a Diretiva “Concessões”, não se aplicam à concessão do TMPB, atento o seu estabelecimento em 2000, ou seja, antes da entrada em vigor destes dois instrumentos normativos da UE.

¹² Aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto](#).

¹³ Aprovadas pelo [Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de dezembro](#).

¹⁴ Aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro](#), na sua redação atual.

¹⁵ [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](#).

¹⁶ [Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro](#).

¹⁷ [Diretiva 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão](#).

27. O mesmo já não ocorre em relação ao contrato de concessão do TML, iniciado no corrente ano de 2025.

27.1. Não se observam disposições específicas no Regulamento (UE) dos Serviços Portuários, com implicações nesta alteração contratual¹⁸.

27.2. No que decorre da Diretiva “Concessões”, terá de ser verificado o artigo 43.º relativo à modificação de contratos durante a sua vigência, podendo, neste caso concreto, efetuar-se uma análise conjugada da alínea e) do n.º 1 com o n.º 2, ambos desse artigo, que permite essa modificação contratual sem novo procedimento, se for verificado cumulativamente que o valor da modificação é inferior a:

- Valor ao limiar de € 5 404 000, conforme artigo 8.º dessa mesma diretiva¹⁹;
- 10% do valor da concessão inicial.

27.3. [CONFIDENCIAL]

27.4. Em conclusão, o valor adicional de receita estimado com a presente alteração do contrato de concessão do TML é inferior a 10% do valor do contrato de concessão inicial do TML, bem como ao do limiar do artigo 8.º da Diretiva “Concessões”, pelo que esta alteração contratual pode ser efetuada sem recurso a novo procedimento, estando, portanto, em conformidade com este normativo da UE aplicável.

Acresce que, tratando-se do primeiro aditamento ao contrato de concessão do TML, não existe qualquer valor acumulado anterior relativamente a alterações a este contrato.

II.2.2. Regime Jurídico da Operação Portuária

28. Nos termos da 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,*

¹⁸ E, consequentemente, no Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro.

¹⁹ Valor atualizado para 2026/27

terminais, armazéns e parques, bem como de formação e decomposição de unidades de carga, e ainda de recepção, armazenagem e expedição das mercadorias”, ou seja, a que é fundamentalmente objeto das concessões no TML e TMPB.

28.1. Decorre igualmente deste diploma que a prestação ao público da atividade de movimentação de cargas é considerada de interesse público.

28.2. A par, também deve ser garantido que as modificações às concessões em causa obedecem às Bases Gerais das Concessões de Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias.

29. No que reporta a modificações a contratos de concessão, ambos esses diplomas, apenas dispõem relativamente a modificações determinadas unilateralmente pela concedente, implicando, na medida em que afete o equilíbrio económico da exploração, a revisão das contrapartidas financeiras da concessão, o que não é o caso dos dois aditamentos em análise, na medida em que, por um lado, conforme documentação apresentada pela APL, as mesmas deverão merecer a concordância das duas concessionárias envolvidas, e que, para além disso, o clausulado das minutas de aditamento referem explicitamente que dos mesmos não poderá derivar qualquer pedido indemnizatório contra a APL, nem pedido de reequilíbrio económico e financeiro dos contratos.

II.2.3. Normativo de Contratação Pública

30. Importa verificar a conformidade dos presentes aditamentos contratuais (do TML e do TMPB), com o disposto nos artigos 429.º e 311.º a 313.º do CCP, tendo em consideração que:

30.1. Ao contrato de concessão do TML, outorgado em 2025.05.19, o CCP é diretamente aplicável.

30.2. Pese embora o contrato de concessão do TMPB tenha sido celebrado em 2000.06.30, ou seja, anteriormente à data de entrada em vigor do CCP, por aplicação das alterações introduzidas pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio²⁰, o facto que motivou o presente pedido de modificação contratual do TMPB, já

²⁰ A [Lei n.º 30/2014, de 21 de maio](#), aprovou medidas especiais de contratação pública e alterou o Código dos Contratos Públicos (CCP).

ocorreu após a vigência desse diploma legal, o que determina a aplicação das disposições constantes da Parte III do CCP à respetiva alteração contratual.

- 31.** Ao nível dos fundamentos, ambos os aditamentos contratuais decorrem de razões de interesse público, na medida em que a continuidade e regularidade da prestação ao público da atividade de movimentação de cargas é considerada de interesse público, ponderando as circunstâncias decorrentes dos constrangimentos resultantes das obras do PGDL

Também, a continuidade da operação de cargas que ficam constrangidas pela obra do PGDL, rege-se pelo princípio da igualdade, bem como pelo Regime Jurídico da Operação Portuária, analisado na seção anterior, estando garantida a conformidade com o artigo 429.º do CCP.

- 32.** As presentes modificações contratuais resultam de acordo entre as partes envolvidas - APL (concedente) e as concessionárias do TML (TSA) e do TMPB (ETE), ou seja, uma das possibilidades previstas no artigo 311.º do CCP.

- 33.** Tal como disposto no artigo 312.º do CCP, esta modificação do contrato resulta, igualmente, de razões de interesse público (ver ponto 31) e decorrentes da ponderação das condicionantes de operação de carga no TMPB por constrangimentos da obra do PGDL.

- 34.** As alterações em análise não alteram as naturezas globais dos contratos de concessão do TML e do TMPB e não implicam uma modificação substancial dos contratos, nem configuram formas de impedir, restringir ou falsear a concorrência, na medida em que:

34.1. As modificações nos dois contratos mantêm-se nos termos contratualmente estabelecidos, sendo apenas permitida a movimentação pontual no TML de carga originária do TMPB quando este não a poder efetuar pelos constrangimentos operacionais já mencionados.

34.2. No caso do TML, tendo o contrato de concessão resultado de um procedimento por ajuste direto, por critérios materiais, a presente alteração não seria suscetível de alterar a qualificação de candidatos, alteração da ordenação de propostas avaliadas ou a apresentação de outras candidaturas ou proposta.

34.3. Na concessão do TMPB, apesar da concessão ter sido precedida de concurso público, importa anotar que a presente modificação contratual é neutra em termos

das condições que foram colocadas a concurso, prevendo a aceitação da concessionária que possam ser movimentados granéis no TML, provenientes de navios que se vejam impedidos de operar no TMPB devido às obras do PGDL, portanto, sem suscetibilidade de afetar a apresentação, qualificação ou avaliação de candidaturas ou propostas.

- 34.4.** Para além de não serem consideravelmente alargados os âmbitos dos dois contratos, a expressão, de apenas 7% do acréscimo de valores da concessão do TML (ver ponto 27.3), e tendo presente que o incremento de receitas da concessionária do TML com a operação pontual de navios derivados do TMPB, é igualmente acompanhado do pagamento, por essa concessionária, das taxas variáveis de movimentação de granéis, não se afigura suscetível de alterar o equilíbrio económico do contrato do TML a favor da concessionária, de forma a colocá-la numa situação mais favorável do que a resultante do equilíbrio inicialmente estabelecido.
- 35.** Relativamente aos limites previstos no artigo 313.º do CCP, tal como já identificado nos pontos 27.3 e 34.4, o aditamento ao contrato de concessão do TML é suscetível de aumentar o valor da concessão em 2,3 M€, ou seja, acrescendo 7% relativamente ao contrato inicial (32,96 M€), pelo que, como decorre da alínea a) do n.º 3 do artigo 313.º do CCP²¹, é possível a modificação objetiva do contrato de concessão sem necessidade de novo

II.3. Breve Caracterização do Mercado Portuário no Porto de Lisboa

- 36.** Tendo por base os elementos disponíveis no Observatório da 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 principais²².
- 37.** Com 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

²¹ Por conjugação entre as alíneas a) do n.º 3 do artigo 313.º com o n.º 2 do artigo 474.º, ambos do CCP, o limite para cada modificação contratual em concessão de serviço público é de 10% do valor do contrato inicial, e com o limite de € 5 404 000.

²² Os principais portos comerciais no continente, por ordem decrescente em termos de quota de mercado de movimentação de mercadorias, são Sines (51,4%), Leixões (17,1%), Lisboa (14,1%), Setúbal (7,6%) e Aveiro (7,1%).

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 9,4 milhões de toneladas (2021) e 11,5 milhões de toneladas (em 2025), e representando um crescimento médio anual de +5,2%, sendo o tipo de tráfego com maior expressão o da Carga Contentorizada (44,6%), a que se seguem os Produtos Agrícolas (29,1%) e os Outros Granéis Sólidos (11,7%) (ver Quadro 1).

Quadro 1 – Evolução do Movimento Portuário no Porto de Lisboa (2021-2025)

Ano	2021	2022	2023	2024	2025	Variações	
						Δ% '25/'24	Δ% média '21-'25
CARGA (ton)	9 430 604	10 721 230	11 416 574	11 317 821	11 531 211	1,9%	5,2%
Carga Geral	3 856 958	4 099 235	4 652 377	5 311 915	5 472 510	3,0%	9,1%
Contentorizada	3 691 676	3 914 264	4 441 400	4 996 560	5 145 273	3,0%	8,7%
Fracionada	165 282	184 971	210 977	284 776	298 337	4,8%	15,9%
Ro-Ro				30 579	28 900	-5,5%	
Granéis Sólidos	4 412 684	5 292 465	5 127 206	4 584 207	4 707 388	2,7%	1,6%
Minérios							
Carvão							
Produtos Agrícolas	3 307 624	3 872 502	3 515 730	3 294 756	3 353 596	1,8%	0,3%
Outros Granéis Sólidos	1 105 060	1 419 963	1 611 476	1 289 451	1 353 792	5,0%	5,2%
Granéis Líquidos	1 160 962	1 329 530	1 636 991	1 421 699	1 351 313	-5,0%	3,9%
Petróleo Bruto							
Produtos Petrolíferos	739 145	914 402	1 025 652	1 067 732	1 082 536	1,4%	10,0%
Gás Liquefeito				19 831	14 162	-28,6%	
Outros Granéis Líquidos	421 817	415 128	611 339	334 136	254 615	-23,8%	-11,9%
CONTENTORES (TEU)	367 268	395 597	419 430	460 783	481 371	4,5%	7,0%
N.º NAVIOS	1 683	2 037	2 236	2 269	2 210	-2,6%	7,0%
AB	23211206	45649917	52660850	54828987	52918458	-3,5%	22,9%

Fonte: Dados fornecidos pela APL e tratados pela AMT

38. De acordo com elementos estatísticos disponíveis no mencionado Observatório, desagregados por terminais e reportados a 2024²³:

38.1. O TML movimenta 33,6% dos contentores²⁴ e 22,9% da globalidade da carga geral do porto de Lisboa, perfazendo este terminal uma quota global de 9,4% do total de movimentação de mercadorias neste porto, e não tendo praticamente atividade no domínio dos granéis.

38.2. O TMPB é responsável pelo movimento de 2,9% da carga geral, 17,7% dos granéis sólidos e 0,4% dos granéis líquidos operados no porto de Lisboa, detendo uma quota de 9,3% no cômputo do tráfego global de mercadorias neste porto.

²³ Recolha de informação das Administrações Portuárias reportadas ao ano de 2024.

²⁴ Expressos em TEU – Unidade Equivalente do Contentor de 20 Pés.

39. Em termos das características dos terminais poderá assinalar-se o seguinte:

39.1. O TML, localizado em Santa Apolónia, acolhe essencialmente navios que ligam Portugal continental às Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, e costa ocidental africana (Cabo Verde e Guiné-Bissau), estando dotado das seguintes infraestruturas e equipamentos²⁵:

- 479m de cais, com fundos -7,0 m (ZH), com uma capacidade movimentação de 140 000 TEU/ano, e uma área de 4,8 ha, representando uma capacidade de armazenagem de 2 300 TEU + 150 *reefers*;
- Está equipado com 1 grua móvel portuária Gottwald hmk 6407 de 100 ton, com capacidade para 100 ton / 11-24 m - 36,6 ton / 51 m; 2 *reachstackers* Kalmar e 3 Liebherr com capacidade para 45 ton; e 2 empilhadores de garfos Kalmar com capacidade para 12/25/32 ton;

39.2. O TMPB, com uma elevada dinâmica exportadora, tem principal foco no mercado europeu, movimentando todo o tipo de carga designadamente carga fracionada, contentorizada, granéis sólidos e líquidos, admitindo também carga de projeto e operação de carga e descarga de granéis sólidos e carga geral ao largo. Inclui as seguintes infraestruturas e equipamentos²⁶:

- 430 m de cais com fundos de -5,0 m (ZH) a -6,0 m (ZH), com uma capacidade movimentação de 1 milhão de ton/ano (850 mil ton de granéis e 150 mil ton de carga geral), bem como 50 mil TEU, e uma área de 3,4 ha, representando uma capacidade de armazenagem de 10 130 m² a coberto e 24 240 m² a descoberto;
- Está equipado com 2 gruas LHM de 40t e 64t; 1 tela transportadora; empilhadores frontais; pás carregadoras; 2 *reachstackers* de 45t; 2 tegões electro-hidráulicos com duas bocas; 1 tegão mecânico; e báscula eletrónica para pesar camiões.

39.3. Ambos os terminais têm acesso rodoviário à A1, A2, CRIL e CREL pela Avenida Infante D. Henrique, ligação à rede ferroviária nacional através da Estação de

²⁵ [TML – Terminal Multipurpose de Lisboa.](#)

²⁶ [TMPB – Terminal Multiusos do Poço do Bispo.](#)

Santa Apolónia e acesso à barra do porto de Lisboa, através do canal principal do Estuário do Tejo.

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

- 40.** A análise da AMT centrada nas racionalidades dos investidores, dos profissionais/utilizadores/consumidores e dos contribuintes, e no quadro de um mercado concorrencial, sem restrições nem distorções, dirige-se, neste caso concreto, à criação de um ambiente incentivador de um investimento produtivo para o crescimento sustentado da competitividade do sistema portuário nacional em geral e em particular para o porto de Lisboa.
- 41.** Efetivamente, o que está em causa, a nível macro, é poder manter-se a integralidade da prestação ao público da movimentação de cargas destinadas ao TMPB, nos casos em que tal seja inviabilizado pelas obras do PGDL, o que, só per si, permite obstar a eventuais prejuízos para a atividade económica que utiliza este terminal portuário, ou seja, não prejudicando as perspetivas dos investidores, dos profissionais/utilizadores/consumidores e dos contribuintes.
- 42. [CONFIDENCIAL]**
- 43.** Em teoria, considerando apenas os terminais do porto de Lisboa que operam cargas a granel em serviço público, poderia também ser considerado o Terminal Multiusos do Beato, bem como, apenas para a movimentação de produtos agroalimentares, mas que representam apenas 10% dos granéis manuseados no TMPB, a utilização dos terminais de granéis agroalimentares da Trafaria e do Beato. Contudo, nada garantiria, que um serviço específico que utilize o TMPB, na circunstância de ver pontualmente impedida a sua operação naquele terminal, optasse pela continuidade da utilização da infraestrutura portuária de Lisboa, através da utilização desses outros terminais.
- 44.** Assinale-se, também, que, cabendo uma decisão final de escolha de um terminal a usar ao armador, dono da carga e, ou, transitário, nada impede que estes possam também optar pela utilização de qualquer terminal do porto de Lisboa que movimente granéis sólidos em caso de inoperacionalidade do TMPB.
- 45.** Caso se inviabilizasse a possibilidade da operação pontual de granéis sólidos no TML, exclusivamente provenientes do TMPB face a possíveis situações de inoperacionalidade,

para além da potencialidade do desvio de carga para outros portos, seriam diminuídas as opções de escolha dos clientes do porto, principalmente para granéis sólidos não agroalimentares, que ficariam reduzidas ao Terminal Multiusos do Beato, portanto, com potencial limitador das condições de concorrência no porto de Lisboa para este mercado específico.

46. Este facto releva em matéria da qualidade de serviço prestado aos utilizadores do porto de Lisboa, também suscetível de ter reflexos no preço dos produtos associados nos consumidores finais, e, ao obviar ao desvio de carga para outros portos, retém valor para a economia local e regional, ou mesmo nacional (ver ponto 39.2 relativamente ao foco do TMPB no mercado europeu), não prejudicando igualmente a arrecadação de receita fiscal, que alimenta o Orçamento do Estado, e, conseqüentemente, não afetando negativamente a racionalidade dos contribuintes.
47. Sem prejuízo desse facto, não poderá também ser ignorado que a ETE, para além de concessionária do TMPB, é, também, o único acionista da TSA, concessionária do TML, pelo que importará ponderar eventuais situações de concentração de mercado.
 - 47.1. A quota de mercado do TML, no conjunto do movimento de mercadorias no porto de Lisboa, cifra-se, conforme anteriormente assinalado, em 9,4%, sendo que, se for acrescida da perspetiva de movimentação de mais 460 mil toneladas de granéis (ver pontos 27.3 e **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**), poderá elevar-se a 13,7%, ou seja, subindo cerca de quatro pontos percentuais, não parecendo suscetível de gerar preocupações concorrenciais de maior significado.
 - 47.2. Importa também aditar que se trata de uma solução excecional e transitória, e sem prejuízo da monitorização contínua e atenta dos mercados associados, designadamente, pela APL e pela AMT.
48. Pese embora o contrato de concessão do TML já contemple disposições que correspondam às exigências atuais em matéria de ambiente e qualidade, higiene e limpeza e segurança e proteção, o respetivo regulamento de exploração e, principalmente, os planos de gestão ambiental do terminal, de segurança e de proteção da instalação portuária, necessitam da sua revisão, no sentido de contemplar também requisitos específicos de operação das cargas a granel em causa, e, naturalmente, da

sua comunicação às autoridades competentes (exemplo: Direção-Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos)

- 49.** Assim, desta apreciação dos impactos nas racionalidades dos investidores, dos profissionais/utilizadores/consumidores e dos contribuintes, e acautelando as questões que foram sendo identificadas ao longo deste parecer, afigura-se como positiva a viabilização da operação no TML dos granéis que fiquem impossibilitados de serem movimentados no TMPB pelos constrangimentos decorrentes das obras associadas ao PGDL.

III. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

- 50.** Reconhece-se a importância de garantir a integralidade do serviço prestado atualmente no TMPB, igualmente durante os momentos de inoperacionalidade decorrentes das obras do PGDL, com recurso à operação pontual de cargas a granel, e respetivos navios, no TML.
- 51.** Importa, contudo, reforçar a defesa do interesse público, a par da minimização dos riscos e maximizando benefícios socioeconómicos e ambientais associados às alterações aos contratos em apreço, pelo que se regista com apreço o acolhimento pela APL, da recomendação da AMT relativa à integração no aditamento ao contrato do TML da cláusula de obrigação da sua concessionária proceder à análise e revisão do regulamento de exploração e dos planos de gestão ambiental, de segurança e de proteção do TML, no sentido de contemplar também requisitos específicos de operação das cargas a granel.
- 52.** Em face do exposto, determina-se à APL que:
- 52.1.** Efetue menção expressa ao parecer da AMT, nos considerandos dos aditamentos aos contratos de concessão do TML e do TMPB, em cumprimento das regras e boas práticas administrativas plasmadas no Código do Procedimento Administrativo.
- 52.2.** Apresente à AMT cópias dos aditamentos aos contratos de concessão do TML e do TMPB, alterados com as determinações constantes deste parecer, acompanhados dos respetivos anexos e eventuais outros documentos finais relevantes associados, após a sua outorga (documentos assinados).

- 53.** Recomenda-se, ainda, à APL, que adote, em futuros processos de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, uma programação e planeamento prévio que permita a submissão dos processos com a devida antecedência e organização, compatível com uma normal tramitação instrutória dos prazos de apresentação e avaliação da AMT, bem como de outras entidades com poderes de decisão sobre os processos em causa.

IV. CONCLUSÕES

- 54.** A APL submeteu a esta autoridade, em 2025.10.03, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, aditamentos aos contratos de concessão de serviço público dos terminais TML e TMPB, de forma a dar resposta aos constrangimentos operacionais decorrentes da obra do PGDL que poderão inviabilizar pontualmente operações de cargas, e respetivos navios, no TMPB.

Contudo, apenas concluiu integralmente a instrução do processo, junto da AMT, em 2026.04.07.

- 55.** Tendo em vista assegurar a continuidade e regularidade do serviço público de movimentação de mercadorias no TMPB, a concessionária do TML, decorrente da troca de correspondência efetuada com a APL, aceita que algumas das operações previstas realizar no TMPB e que fiquem impedidas pelas obras do PGDL, possam vir a ser realizadas no TML por si gerido e explorado ao abrigo do respetivo contrato de concessão.

Neste contexto, o Conselho de Administração da APL deliberou, nos termos dos respetivos estatutos e demais legislação aplicável, na sua sessão de 2025.09.18, aprovar as minutas de aditamento aos contratos de concessão do TML e do TMPB, que visam regular, transitoriamente, a possibilidade de as operações de navios e de carga destinadas ao TMPB serem realizadas no TML, enquanto perdurarem no TMPB as obras do PGDL.

- 56.** 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, o interesse na prestação ao público da movimentação de cargas destinadas ao TMPB, nos casos em que tal fosse inviabilizado pelas obras do PGDL, o que, só per si, permite obstar a eventuais prejuízos para a atividade económica

que utiliza este terminal portuário, ou seja, não prejudicando as perspetivas dos investidores, dos profissionais/utilizadores/consumidores e dos contribuintes.

- 57.** Em face de tudo o que antecede, e nos termos da 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, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, na sua redação atual, o **Parecer Prévio Vinculativo da AMT é favorável.**
- 58.** Não obstante, o sentido favorável do parecer está condicionado ao cumprimento das determinações e ponderação da recomendação, constantes do capítulo antecedente.

Lisboa, 29 de abril de 2026

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino