

PARECER N.º 34/AMT//2026

[versão não confidencial]

I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

1. O presente Parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) configura um Parecer Prévio Vinculativo¹, que tem por objeto o 2.º Aditamento ao Contrato de Concessão de Exploração em Regime de Serviço Público do Terminal Multiusos do Beato (TMB), concessionado à **[CONFIDENCIAL]** ².
2. Este Parecer foi solicitado pelo Ofício da Administração do Porto de Lisboa, S.A. (APL) com a referência 771222, datado de 2025.10.17, enviado à AMT por e-mail de 2025.10.21, contendo em anexo:
 - 2.1. Nota Técnica – Enquadramento do 2.º Aditamento ao Contrato de Concessão do TMB.
 - 2.2. Minuta do 2.º Aditamento ao Contrato de Concessão de Exploração em Regime de Serviço Público do TMB.
 - 2.3. Minuta do aditamento Transitório Excecional ao Contrato de Concessão de Exploração em Regime de Serviço Público do TMB.
 - 2.4. **[CONFIDENCIAL]**.
 - 2.5. Assessoria Económico-Financeira no Âmbito do Processo de Prorrogação da Concessão do TMB, **[CONFIDENCIAL]** (Outubro 2025).
3. Admitindo a APL uma previsão de 30 dias para a emissão do parecer prévio vinculativo da AMT e a proximidade do termo do 1.º aditamento contratual (que termina em 2025.12.03), aquela Administração Portuária refere que irá adotar prorrogações mensais excecionais e sucessivas do título vigente, estreitamente pelo período necessário à emissão do parecer, com a subsequente aprovação e assinatura do 2.º aditamento, sem

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 **[CONFIDENCIAL]**

alteração das condições económico-financeiras, ao abrigo dos artigos 311.º a 313.º e 429.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)³, tendo também juntado uma minuta de aditamento transitório excecional para o efeito.

4. Através de e-mail de 2025.11.05 a AMT solicitou à APL o envio de elementos complementares relativamente a:

- 4.1. Cópias do contrato inicial de concessão do TMB (2000) e do respetivo primeiro aditamento (2020).
- 4.2. Identificação dos impactos concretos na operação do TMB resultantes do Projeto da Terceira Travessia do Tejo (TTT) e da ligação de Alta Velocidade entre Lisboa e Madrid.
- 4.3. Folhas de cálculo discriminadas relativas aos modelos de análise económica e financeira da presente prorrogação da concessão, bem como na perspetiva da APL.
- 4.4. Cálculo justificativo, com a devida discriminação, dos valores do contrato inicial, do primeiro aditamento e do segundo adiamento em análise, no contexto da verificação do cumprimento integral dos limites constantes do artigo 313.º do CCP.
- 4.5. Clarificação, e consequente justificação, do que se entende por “*perspetiva a 10 anos (opcional/facultativa)*”, no contexto do plano de investimentos.
- 4.6. Justificação detalhada de que o plano de investimentos no âmbito do segundo aditamento contratual da concessão do TMB é o estritamente necessário à continuidade da exploração do terminal até 2031.02.28, data esta resultante da orientação estabelecida pelo Governo para assegurar a continuidade das concessões existentes no contexto das condicionantes de acessibilidade e ordenamento da zona portuária oriental de Lisboa, em resultado do projeto da TTT.
- 4.7. Confirmação, pela APL, de que os investimentos em causa (indispensáveis para a continuidade da concessão até 2031.02.28), são os que constam do **[CONFIDENCIAL]**, a par de justificação, discriminada por cada componente do investimento, da impossibilidade da sua amortização durante o prazo da

³ Aprovado [pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro](#), na sua redação atual.

prorrogação da concessão em análise, bem como do valor que não poderá ser amortizável até 2031.02.28 (e respetivas razões).

- 4.8.** Cálculo justificativo relativo ao valor máximo da indemnização a pagar pela APL à concessionária no fim da prorrogação da concessão.
 - 4.9.** Racional de base à aplicação de reduções aos valores em vigor das taxas dominiais fixas e das taxas variáveis.
 - 4.10.** Justificação para inclusão de disposições na minuta contratual que possam evidenciar a possibilidade da sua prorrogação para além de 2031.02.28.
- 5.** A APL apresentou à AMT os elementos solicitados através do seu e-mail de 2025.11.12, concretamente:
- 5.1.** Cópias do contrato inicial e do 1.º aditamento da concessão do TMB, bem como as folhas de cálculo de análise económico-financeira que tinham sido solicitadas.
 - 5.2.** Documento com as respostas às diversas questões colocadas pela AMT.
- 6.** Entretanto, foi necessário solicitar uma clarificação das respostas que tinham sido apresentadas pela APL, concretamente no que reporta à verificação do cumprimento integral dos limites constantes do artigo 313.º do CCP, bem como à parcela não amortizável e objeto de indemnização à concessionária no contexto do investimento a efetuar, o que foi materializado por e-mail da AMT de 2025.11.12.
- 7.** Essas clarificações foram apresentadas através do e-mail da APL de 2025.11.13, as quais, após analisadas, deram ainda origem a um terceiro pedido de esclarecimentos da AMT, por e-mail de 2025.11.14, no que concerne à operacionalidade das componentes de investimento não amortizadas até ao termo do 2.º aditamento (2031.02.28), face às condicionantes da TTT e sua utilização em futura concessão portuária da zona portuária oriental de Lisboa, e que foi respondido pela APL, também por e-mail, em 2025.11.14.
- 8.** Entretanto, através de e-mails de 2026.01.15 e 2026.01.16, a APL veio apresentar uma versão revista da minuta do 2.º aditamento contratual em apreciação, concretamente eliminando um dos fatores que concorrem para o apuramento do valor da indemnização dos investimentos indemnizáveis à concessionária, o que determinou a necessidade da AMT solicitar um esclarecimento adicional, materializado pelo seu e-mail de 2025.01.16, o qual foi prestado pela APL, também por e-mail, em 2025.01.20.

9. Finalmente, em 2026.02.23, a AMT solicitou à APL a remessa da autorização da tutela setorial para a celebração de aditamentos transitórios excepcionais no âmbito do contrato de concessão do TMB, o que foi satisfeito, por essa Administração Portuária, por e-mail de 2026.02.24.

I.2. Contexto

10. O contrato de concessão do TMB foi celebrado em 2000.10.27, e com início efetivo em 2000.12.04, na sequência de lançamento de concurso, o qual era autonomizável em dois terminais, um correspondente ao TMB, na zona de jusante, objeto da presente análise, e outro, a montante, que constitui o Terminal Multiusos do Poço do Bispo (TMPB), concessionado **[CONFIDENCIAL]**
11. O contrato de concessão do TMB foi celebrado por um prazo de 20 anos, com a possibilidade de prorrogação até 10 anos, admitindo a sua concretização numa prorrogação única de 10 anos ou duas prorrogações de 5 anos cada, mediante novas condições a definir, conforme os pressupostos identificados no artigo 29.º desse contrato (inicial), de entre as quais um plano de investimentos futuros da concessionária.
12. Entretanto, numa auditoria do Tribunal de Contas à APL, realizada em 2007, o respetivo relatório identificou três aspetos críticos relativamente à concessão do TMB, especificamente:
- 12.1. Divergência entre as áreas contratualizadas e as efetivamente utilizadas pela concessionária.
 - 12.2. Ausência de cobrança de taxas sobre a movimentação de granéis.
 - 12.3. Falta de atualização das taxas variáveis, resultando em perda de receita para a APL.
13. Seguindo a recomendação do Tribunal de Contas para que a APL diligenciasse no sentido de, no caso concreto das concessões multiusos, fizesse incluir nos contratos de concessão as áreas reais concessionárias, aquando da posterior outorga do primeiro aditamento ao contrato, em 2020.07.15, prorrogando a concessão do TMB por 5 anos, e que terminava em 2025.12.03, procedeu-se à correção das áreas da concessão, incluindo áreas que não constavam no contrato inicial, com uma redução de 80% do valor unitário

das taxas dominiais fixas, garantindo um justo equilíbrio económico-financeiro da concessão.

Igualmente, e para além da inclusão da atualização anual das taxas variáveis, foi introduzida uma taxa variável sobre a movimentação de granéis, com uma redução de 75% nos primeiros dois anos e de 50% nos restantes três anos.

14. O 2.º aditamento ao contrato, cuja minuta agora foi submetida para parecer da AMT, vem, segundo a APL, estabilizar o regime económico-financeiro, informacional, ambiental e sancionatório, tendo presente:

14.1. O contexto infraestrutural e política pública, atenta a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 68/2024, de 27 de maio⁴, relativa aos estudos da TTT e Alta Velocidade Lisboa–Madrid), que *“reconfigura pressupostos críticos de acessibilidade e ordenamento na zona oriental de Lisboa, com impacto na programação portuária, aditando que, “em coerência com a Estratégia “Portos 5+”^[5], foi definida orientação para assegurar continuidade das concessões existentes, alinhando-as pelo termo, até estabilização das decisões infraestruturais”*.

14.2. O não lançamento de um novo concurso no momento presente, na medida em que existem *“variáveis determinantes ainda indeterminadas (delimitação funcional, acessos terrestres/ferroviários e modelo operacional afetáveis pela TTT/Alta Velocidade)”*, sendo que *“a abertura de concurso não asseguraria estabilidade regulatória nem informação simétrica aos concorrentes, expondo a riscos de propostas desajustadas, litígios e ineficiência alocativa, e podendo desalinhar temporalmente a rede de terminais do estuário, em contraciclo com o alinhamento de termos definido pela Tutela. Daqui decorre a opção — juridicamente admissível e proporcional — de modificar o contrato por razões de interesse público (CCP 311.º–313.º, 429.º), com prorrogação estritamente necessária à estabilização das decisões infraestruturais, sem alteração substancial do objeto nem preterição da concorrência. “*.

⁴ [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.

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

14.3. Que a operação direta do terminal pela APL é inapropriada num contexto de gestão portuária baseada no modelo “*landlord*”, que é, em termos gerais, a seguida pelos portos nacionais, considerando os seguintes aspetos:

- “*Governança/neutralidade: o modelo landlord separa concedente/regulador de operador económico, prevenindo conflitos de interesse e preservando neutralidade*”;
- “*Eficiência/especialização: a operação por operador privado captura economias de escala/experiência na movimentação de granéis e na gestão 24/7*”;
- “*Risco/continuidade: a operação direta deslocaria risco operacional para o setor público e implicaria custos de transição e risco de descontinuidade injustificados face à prorrogação com regras estabilizadas*”;
- “*A minuta afasta licenciamento e operação direta, confirmando a adequação do regime concessionado ao caso concreto*”.

14.4. Que o clausulado do 2.º aditamento ao contrato de concessão do TMB consolida:

- “*Continuidade e regularidade do serviço público, sem hiatos, com previsibilidade tarifária (taxas dominiais fixas e taxa variável com calendário de reduções e atualização anual pelo coeficiente das rendas não habitacionais), e faturação/mora regradas*”;
- “*Segurança e conformidade operacional, através de deveres reforçados de informação periódica, monitorização, planos (PGA) e sanções graduadas, com audiência prévia e atualização por IPC*”;
- “*Alocação eficiente de riscos, mantendo com a concessionária os riscos de procura, financiamento e obras; a reposição de equilíbrio exige motivos tipificados, procedimento documentado com VAL e um limiar de materialidade razoável, prevenindo pedidos oportunistas*”;
- “*Sustentabilidade e transição energética, em linha com Portos 5+ (melhor tecnologia disponível, eficiência energética, descarbonização), reforçando a resiliência e a competitividade ambiental do terminal*”;

- “Supervisão e auditabilidade, com modelo económico-financeiro atualizado, reporte anual até 31 de março, cadastro de ativos e possibilidade de auditoria independente, garantindo transparência e controlo ex post”.

14.5. Que está contemplado um plano de investimentos vinculativo a 5 anos, para o período 2025-2031, com *“natureza programática, devendo ser executado pela concessionária nos termos exatos contratualizados; não estabelece necessariamente prorrogação automática, mas permite planear investimentos de vida útil longa, com ganhos de segurança operacional, eficiência e transição energética, na esteira da Estratégia “Portos 5+”*”⁶

Uma vez que o 2.º aditamento contratual caducará em 2031.02.28, “a APL indemnizará os Investimentos Indemnizáveis atendendo ao menor dos seguintes valores:

- a) **[CONFIDENCIAL]** de euros a preços correntes;
- b) **[CONFIDENCIAL]** do valor contabilístico de aquisição, deduzido de quaisquer subsídios, seguros e benefícios;
- c) Valor que resulte necessário para que a Taxa Interna de Rentabilidade do Projeto, conforme apresentada no Modelo Financeiro do 2º aditamento [...], se apresente no valor de **[CONFIDENCIAL]**.

Ora, esta fórmula incentiva a modernização sem criar expectativas de extensão automática e protege o interesse público contra sobrerecuperação.”⁶

14.6. Que o clausulado acolhe e adota as boas práticas do Parecer n.º 62/AMT/2025⁷, especificamente: *“modificação unilateral com audiência prévia e reequilíbrio, reposição com motivos/exclusões/VAL/limiar, força maior com inclusões/exclusões e regras para riscos seguráveis, deveres de informação periódica (incluindo Modelo Económico-Financeiro Atualizado), PGA/monitorização e sanções graduadas com atualização por IPC”*.

⁶ Este fator foi posteriormente eliminado pela APL, conforme minuta de 2.º aditamento contratual revista, remetido num momento ulterior à AMT, conforme será identificado no ponto 19.2.

⁷ [Parecer sobre a Prorrogação do Prazo de Concessão de Serviço Público do Terminal de Granéis Líquidos do Barreiro.](#)

- 14.7.** A garantia de previsibilidade e transparência do regime económico-financeiro, designadamente, estabilizando na minuta *“taxas dominiais fixas (com atualização anual) e fixa taxa variável por tonelada (€ [CONFIDENCIAL] /t na data de início), com reduções temporárias e regra de atualização anual”*.
- 15.** Por sua vez, os considerandos do 2.º aditamento contratual mencionam, designadamente, que:
- 15.1.** A mencionada RCM n.º 68/2024, *“impactou os pressupostos dos procedimentos para novo direito de exploração do TMB, à semelhança do sucedido com os demais terminais da zona oriental de Lisboa”, tendo sido “transmitida orientação da Tutela ministerial à APL para dar continuidade às atuais concessões, incluindo a do TMB, por um prazo aproximado de 5 anos, alinhando os respetivos termos”*.
- 15.2.** *“A eventual alternativa à operação portuária na área do Terminal Multiusos do Beato através do 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 nos exatos termos que a mesma tem vindo a prestar até ao momento, nem tão pouco faria sentido, face às características do terminal e, em concreto, do estabelecimento, uma eventual ponderação da operação direta pela APL”*.
- 15.3.** *“A prorrogação do contrato, enquanto modificação do mesmo, por motivo de interesse público, assente na necessidade de assegurar a continuidade e regularidade do serviço público, encontra-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”*.
- 15.4.** *“Uma 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”*.

- 15.5.** *“O artigo 29.º do Contrato admite prorrogações mediante novas condições a definir, e o artigo 30.º prevê modificação por acordo e por alteração anormal de circunstâncias, assim como a modificação unilateral da Concedente nos termos legais, com revisão das contrapartidas, na medida do impacto no equilíbrio económico-financeiro”.*
- 15.6.** *“Pelo exposto, será fundamental a prorrogação do atual contrato de concessão, nos termos da al. c) do artigo 312.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), a partir da data de termo do 1.º aditamento ao contrato, ou seja, no dia 3 de dezembro de 2025”.*
- 15.7.** *“Em coerência com os objetivos de política pública constantes da Estratégia “Portos 5+”, aprovada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2025, de 12 de agosto, relativos à modernização, eficiência, sustentabilidade e transição energética do sistema portuário, as Partes reconhecem que a presente prorrogação deve compatibilizar um horizonte operacional de 5 (cinco) anos com uma perspetiva programática de 10 (dez) anos para certos investimentos estruturantes”.*
- 15.8.** *“Nesse quadro, a Concessionária, em articulação com a Concedente, estruturou um novo “Caso Base” com Plano de Investimentos para o período de prorrogação (5 anos) e uma perspetiva decenal (10 anos), visando a continuidade e a eficiência do serviço público, a segurança e a progressiva descarbonização e digitalização do Terminal”.*
- 15.9.** *“Nos termos do artigo 32.º, n.º 5, do Contrato, podem ser indemnizáveis os investimentos de substituição/atualização tecnológica realizados nos últimos 10 anos de vigência, mediante compromisso expresso da Concedente de indemnizar pelo VCL – valor contabilístico líquido de amortizações”.*
- 15.10.** *“As Partes pretendem clarificar e densificar este regime para os investimentos aprovados neste aditamento”.*
- 16.** Releva, ainda, na minuta de 2.º aditamento ao contrato de concessão do TMB, no que respeita concretamente às reduções das taxas dominiais fixas e taxas variáveis, devidas pela concessionária à APL, que:

- 16.1.** A redução aplicada às taxas dominiais fixas, constante do 1.º aditamento contratual, é mantida na minuta de 2.º aditamento, exatamente nos mesmos termos.
- 16.2.** A redução aplicada à taxa variável devida por cada tonelada de granéis movimentada, que é no presente momento de finalização do termo do 1º aditamento contratual, de **[CONFIDENCIAL]** %, passa a ser progressivamente reduzida a partir de 2027, em que passa para **[CONFIDENCIAL]** %, e à razão de **[CONFIDENCIAL]** % ao ano, até 2030, onde se limita a **[CONFIDENCIAL]** %, sendo no período remanescente do 2.º aditamento ao contrato, ou seja, nos dois primeiros meses de 2031, eliminada.
- 17.** Tal como assinalado no ponto 4.2, a AMT solicitou que a APL identificasse os impactos concretos na operação do TMB resultantes do Projeto da TTT e da ligação de Alta Velocidade entre Lisboa e Madrid, tendo esta Administração Portuária informado que, pese embora os impactos reais dependem da solução final a definir para o referido projeto, se perspetiva que incidam sobre a organização e realinhamentos nos terminais portuários, decorrentes da necessidade de implantação dos pilares da ponte da TTT na zona oriental de Lisboa, podendo ainda interferir com os canais de navegação e bacias de manobra dos navios que operam no TMB.
- 17.1.** Concretamente, para o TMB, *“são esperados condicionamentos à manobra e acostagem de navios no seu posto de acostagem mais a jusante, cuja mitigação será função da configuração da fundação da torre norte da ponte sobre o Canal de Xabregas e da solução de realinhamento do TMB na concordância com o TCSA. Nessa medida, a solução deverá garantir a não intrusão de apoios/fundações na faixa útil de navegação e de manobra, previsibilidade operacional e, se necessário, o ajustamento do realinhamento do TMB em articulação com o TCSA, preservando a segurança e a eficiência das operações”*.
- 17.2.** Importará ainda a compatibilização da mencionada ligação e alta velocidade com as acessibilidades terrestres do TMB, de modo a *“prevenir condicionamentos temporários durante a execução de obras e, em tese, poderá potenciar a intermodalidade, dependendo de interfaces e ligações efetivas a definir pelas entidades competentes”*.

18. No que reporta ao justificativo do plano de investimentos, bem como da parcela de investimento a ser objeto de indemnização, pela APL à concessionária, com o termo da concessão, conforme solicitado pela AMT (ver pontos 4.6, 4.7 e 4.8), no essencial, a APL expõe o seguinte:

18.1. *“Os investimentos associados ao 2.º aditamento são exclusivamente os constantes do [CONFIDENCIAL], num montante global de [CONFIDENCIAL], a realizar entre 2025 e 2030, com vida útil económica estimada de 20 anos”.*

18.2. *Todos esses investimentos, considerados indispensáveis, “têm natureza estrutural, destinam-se a assegurar segurança, conformidade normativa, sustentabilidade ambiental e integração urbana do TMB, e revertem integralmente para a esfera da APL no termo da concessão, beneficiando qualquer futuro concessionário, sem criação de vantagens exclusivas para o operador incumbente”.*

18.3. *“A este título, a solução desenhada é, em termos conceptuais, convergente com o que foi ponderado pela AMT no Parecer relativo à concessão [CONFIDENCIAL], em que se admitiu a realização de investimentos de reabilitação e atualização tecnológica em fase avançada da concessão, com direito a indemnização quanto ao valor não amortizado, nos termos da Base XV das Bases Gerais das Concessões de Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias”⁸.*

18.4. A mencionada vida útil económica de 20 anos, corresponde: (i) à vida útil técnica dos elementos estruturais (coberturas, pavimentos, coroamento de cais, vedações, sistemas de drenagem e de segurança); e (ii) à vida útil económica expectável dos sistemas de digitalização, automação e eficiência energética.

18.5. *“Sendo o horizonte da prorrogação de cerca de 5 anos e 3 meses (dezembro de 2025 a 28 de fevereiro de 2031), a amortização integral destes investimentos nesse período implicaria a desproporcionalidade entre a rentabilidade conseguida no terminal ao longo destes cerca de 5 anos e o valor de investimento realizado. Do ponto de vista económico, este cenário de amortização integral foi*

⁸ [Parecer da AMT n.º 68/2025 – Parecer Prévio Vinculativo relativo à Prorrogação do Prazo de Concessão do Terminal Portuário TPS do Porto de Setúbal, Concessionado à SAPEC – Terminais Portuários, S.A...](#)

expressamente testado no modelo do projeto, resultando num Valor Atualizado Líquido (VAL) negativo em cerca de [CONFIDENCIAL] e numa TIR inferior à remuneração normal do capital, pelo que a concessão se tornaria economicamente inviável durante o período da prorrogação.”.

Conclui, assim, que “*não é a taxa de amortização contabilística que limita a recuperação do investimento, mas sim o cash-flow gerado pela concessão no período da prorrogação, o qual, mesmo em “normais condições de rendibilidade”, não é suficiente para remunerar e amortizar integralmente CAPEX de natureza estrutural com vida útil de 20 anos*”, pelo que “*não existe margem técnica ou económica para adoção de taxas de amortização superiores que permitam amortização total até 28.02.2031 sem violar:*

- *o princípio da rendibilidade normal consagrado no n.º 1 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 298/93 e na Base XIII das Bases Gerais; e*
- *as regras de amortização prudencial previstas na Base XV e no regime fiscal aplicável.”.*

18.6. *A soma dos valores residuais apurados “perfaz cerca de [CONFIDENCIAL], coincidindo com o valor contabilístico líquido estimado dos investimentos no termo da prorrogação, assumindo amortização linear em 10 anos (cenário prudencial utilizado para efeito de determinação da compensação máxima)”.*

18.7. *Considera que, para além de todo o investimento previsto ter uma natureza estrutural e visando assegurar a segurança, conformidade normativa, sustentabilidade ambiental e integração urbana do TMB, a solução desenhada é, “em termos conceptuais, convergente com o que foi ponderado pela AMT no Parecer relativo à concessão [CONFIDENCIAL], em que se admitiu a realização de investimentos de reabilitação e atualização tecnológica em fase avançada da concessão, com direito a indemnização quanto ao valor não amortizado, nos termos da Base XV das Bases Gerais das Concessões de Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias”.*

19. *Ainda durante o processo de análise no âmbito do presente parecer, a APL apresentou os seguintes documentos adicionais:*

- 19.1.** Cópia do aditamento transitório excecional ao contrato de concessão do TMB, pelo período de um mês, renovável até três meses, ou seja, no máximo até 2026.03.03, permitindo a continuação da operação deste terminal, enquanto não for outorgado o 2.º aditamento contratual.

Neste aditamento transitório excecional são mantidos 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.

- 19.2.** Uma versão revista da minuta do 2.º aditamento contratual, concretamente eliminando o fator relativo ao valor que resulte necessário para que a Taxa Interna de Rentabilidade (TIR) do projeto, conforme apresentada no Modelo Financeiro do 2.º Aditamento, que concorre para o apuramento do valor da indemnização dos investimentos indemnizáveis à concessionária, esclarecendo que:

- Tal foi efetuado *“a pedido da concessionária, que só teve conhecimento da minuta de contrato após o envio do processo para a AMT, considerando a APL que tal não consubstanciava nenhuma alteração substancial do mesmo”*.
- *“Tinha um âmbito limitado, na medida em que apenas se aplicava quando (i) o investimento efetivamente realizado fosse inferior ao previsto ou (ii) fosse executado em período distinto do constante do Plano de Investimentos. Nesses casos, e conforme previsto no n.º 6 da cláusula quinta da minuta inicial, a atualização do modelo financeiro restringia-se exclusivamente à componente de investimento, não sendo atualizados os restantes componentes do modelo financeiro, nomeadamente os resultados operacionais da concessão.*

Assim, o objetivo desse ponto era assegurar que variações na execução do investimento, mantendo-se tudo o resto constante, não gerassem uma TIR superior aos [CONFIDENCIAL] em resultado da aplicação automática do limite de [CONFIDENCIAL] do investimento, que não incorpora o efeito temporal.”

- *“Na nova minuta, a execução de um investimento inferior ao previsto no Plano de Investimentos continua salvaguardada pela aplicação do limite de [CONFIDENCIAL] do valor real do investimento. Em resumo, a eliminação do ponto iii) resulta do facto de este apenas se aplicar em situações de desvio do*

investimento face ao plano. Nesses casos, o limite de [CONFIDENCIAL] já protege adequadamente o valor da indemnização, sendo que o ponto iii) apenas procurava refletir o efeito temporal no cálculo da TIR, impacto que, atendendo ao horizonte de 5 anos, pode ser considerado reduzido.”.

II. PARECER DA AMT

20. 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.
21. 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.
22. Assim, a apreciação, que será desenvolvida nas seções seguintes, envolve o enquadramento e a *compliance* com os instrumentos de direito nacionais e da UE, uma breve caracterização do mercado portuário em causa e a análise das racionalidades dos

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 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.

investidores, dos profissionais/utilizadores/consumidores e dos contribuintes, conforme prática regulatória adotada pela AMT¹¹.

II.1. Delimitação Precisa do Objeto do Parecer

23. Tal como já anteriormente mencionado, a vigência do contrato de concessão inicial do TMB, acrescida do seu 1.º aditamento, terminou no dia 2025.12.03, estando ainda prevista contratualmente a possibilidade da sua extensão por mais 5 anos, o que, a ocorrer, corresponderia a uma data-limite de 2030.12.03.
24. No entanto, a prorrogação proposta no 2.º aditamento ao contrato de concessão do TMB excede ligeiramente aquela data-limite, uma vez que continua até 2031.02.28, ou seja, correspondendo a um período de sensivelmente de 5 anos e 3 meses, tendo em vista a continuidade da prestação deste serviço, considerado de interesse público¹².
25. É sobre esta prorrogação, a qual permitirá também harmonizar o novo termo da atual concessão do TMB com as demais concessões portuárias na zona oriental de Lisboa, e que direta ou indiretamente estão condicionadas pela TTT, que, em síntese, incide o presente parecer.

II.2. Análise de Compliance

26. O interesse público que subjaz à prorrogação da atual concessão de exploração em regime de serviço público no TMB, reside em assegurar a continuidade do serviço, no período necessário ao planeamento e definição da estratégia de investimentos relacionados com a TTT, com as consequentes limitações que não aconselham o lançamento, de imediato, de uma nova concessão, que não asseguraria estabilidade

¹¹ A este propósito, consultar o artigo “[Regulação Económica Independente no Ecossistema 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 Ecossistema 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.”

¹² 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.

regulatória nem informação simétrica aos concorrentes, expondo a riscos de propostas desajustadas, litígios e ineficiência, para além de poder desalinhar temporalmente a rede de terminais do estuário, em contraciclo com os termos definidos pelo Governo.

27. O contrato de concessão do TMB tem por objeto o direito de explorar, em regime de serviço público e de exclusividade, a atividade de movimentação de cargas na área concessionada, utilizando, desenvolvendo e promovendo, para esse efeito, áreas, infraestruturas e serviços conexos com essa atividade, que integra:

27.1. Movimentação de carga geral fracionada e carga geral unitizada.

27.2. Movimentação de granéis.

27.3. Movimentação de veículos e contentores, por meios verticais ou horizontais, desde que tal utilização seja limitada e que o terminal não perca as suas características operacionais de terminal multiusos.

27.4. Receção, armazenagem, a coberto ou a descoberto, e entrega de cargas.

27.5. Desconsolidação e consolidação de mercadorias contidas em contentores.

27.6. Outras atividades e prestação de serviços para além das referidas, desde que autorizadas pela concedente e que sejam conexos com o objeto da concessão, bem como:

- Não prejudiquem, condicionem ou contrariem a realização do objeto principal da concessão;
- Se considerem relevantes para a melhor qualidade global do serviço público, o equilíbrio económico da exploração ou a maximização do uso dos meios concessionados;
- Não sejam suscetíveis de distorcer as regras de concorrência no setor portuário.

28. 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 União Europeia (UE) aplicável, em particular com o Regime Jurídico da Operação Portuária¹³ e as Bases Gerais das Concessões de

¹³ Aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto](#).

Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias¹⁴, bem como, ainda, os princípios e regras orientadoras do CCP, do Regulamento (UE) dos Serviços Portuários¹⁵, do diploma que assegura a execução das obrigações desse regulamento na ordem jurídica nacional¹⁶, e, ainda, da Diretiva a 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão (Diretiva “Concessões”)¹⁷.

II.2.1. Normativo da União Europeia Aplicável à Operação Portuária e Concessões

29. 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.

29.1. 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 portuários¹⁸.

29.2. 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.

30. 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

¹⁴ Aprovadas pelo [Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de dezembro](#).

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](#).

¹⁸ 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.

diploma que assegura a execução das obrigações desse regulamento na ordem jurídica nacional¹⁹.

31. Assinale-se, ainda, que a Diretiva “Concessões” não é aplicável às concessões adjudicadas antes de 2014.04.17, como a relativa ao TMB. Esta Diretiva da UE permite alterações contratuais motivadas por interesse público, desde que respeitados certos limites, designadamente que não prejudiquem a concorrência.

II.2.2. Regime Jurídico da Operação Portuária

32. Em 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 TMB.

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.

33. 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.
34. O contrato inicial da concessão do TMB 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 um procedimento de concurso (ver ponto 10), tal como estabelece o artigo 27.º deste regime jurídico.

¹⁹ Tal como especificado no n.º 1 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro.

35. 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, por força do Decreto-Lei n.º 92/2024, de 25 de novembro²⁰.

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, como é o caso do TMB, por força do artigo 2.º desse mesmo decreto-lei.

36. Neste contexto, o atual contrato de concessão do TMB poderá ser objeto de prorrogação para além dos 30 anos, que se completariam no dia 2030.12.03, ou seja, viabilizando um excedente de mais três meses, a terminar em 2031.02.28, 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.

37. Importa notar que a minuta do 2.º aditamento ao contrato, visando a prorrogação contratual presentemente em análise, por um período de sensivelmente 5 anos e 3 meses, é acompanhada de um plano de investimentos da concessionária de **[CONFIDENCIAL]**, 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 (**[CONFIDENCIAL]**), 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, em um nível de retorno compatível com as condições de mercado.

²⁰ O [Decreto-Lei n.º 92/2024, de 25 de novembro](#) altera o Regime Jurídico da Operação Portuária e as Bases Gerais das Concessões de Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias.

A análise dessas peças – plano de investimentos e análise económico-financeira – 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

38. O contrato de concessão do TMB foi celebrado em 2000.10.27, ou seja, anteriormente à data de entrada em vigor do CCP, contudo, o facto que modificou o presente pedido de modificação contratual no TMB já ocorreu após a vigência do Lei n.º 30/2021, de 21 de maio²¹, que introduziu alterações ao CCP, determinando a aplicação das disposições constantes da Parte III desse código à alteração contratual em causa.

39. Importa, então, aferir da conformidade do 2.ª aditamento ao contrato de concessão do TMB com o disposto nos artigos 429.º e 311.º a 313.º do CCP, e que foram evocados na minuta de aditamento contratual em análise.

39.1. A continuidade da exploração do TMB, atentas as circunstâncias decorrentes dos projetos do TTT e da alta velocidade ferroviária, proporcionada por este 2.º aditamento ao contrato, está em completo alinhamento com os princípios de continuidade e regularidade, bem como de adaptação às necessidades, pelos quais se devem reger a exploração de uma atividade de serviço público, como a que é desenvolvida no presente terminal.

Também, o desenvolvimento da presente concessão 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.

39.2. A presente modificação contratual resulta de acordo entre as duas partes – APL (concedente) e a concessionária (**[CONFIDENCIAL]**), ou seja, uma das possibilidades previstas no artigo 311.º do CCP.

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

39.3. Tal como disposto no artigo 312.º do CCP, esta modificação do contrato resulta, igualmente, de razões de interesse público decorrentes da ponderação das condicionantes de acessibilidade e ordenamento da zona portuária oriental de Lisboa, em resultado do projeto da TTT e de alta velocidade ferroviária, sendo apresentadas na minuta do aditamento ao contrato em análise as cláusulas contratuais que indicam de forma clara, precisa e inequívoca o âmbito e natureza das eventuais modificações, bem como as condições que podem ser aplicadas, designadamente, em matéria do prazo de prorrogação, área de concessão, taxas a aplicar (dominiais fixas e variáveis), plano de investimentos a executar pela concessionária, aspetos da reposição do equilíbrio económico-financeiro, deveres de informação, sanções, tecnologia e sustentabilidade ambiental, segurança e higiene, limpeza e gestão de resíduos, e reversão de bens.

Anote-se, igualmente, que as referidas condicionantes do projeto da TTT configuram uma alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes tenham fundamentado a decisão de contratar aquando do estabelecimento inicial da presente concessão.

39.4. Releva, ainda, e particularmente, a verificação de conformidade da modificação contratual decorrente do 2.º aditamento, com os limites previstos no artigo 313.º do CCP, nomeadamente:

- A presente modificação não se traduz numa alteração global do contrato, cuja prestação, ou seja a exploração do TMB, prestando ao público o serviço de movimentação de cargas, se mantém inalterada.
- Tratando-se de modificação fundada em razões de interesse público, como anteriormente referido (ver pontos 15.3, 26, 33 e 39.3), as alterações introduzidas não podem implicar uma modificação substancial do contrato ou configurar uma forma de impedir, restringir ou falsear a concorrência, o que se afigura ser cumprido, tendo em conta que:
 - ✓ As alterações contratuais referem-se especificamente a uma prorrogação do prazo de concessão que já estava prevista no contrato inicial, apenas com um acréscimo temporal muito ligeiro – mais três meses do que o que estaria previsto inicialmente (10 anos) – e que resulta da necessidade de alinhamento do término das concessões da zona portuária oriental de

Lisboa com a data de 2028.02.31, permitindo planejar e ordenar o futuro desenvolvimento dessa área em alinhamento com critérios de modernidade, competitividade e sustentabilidade de um dos portos nacionais integrados na rede principal da Rede Transeuropeia de Transportes²².

- ✓ Releva que essa prorrogação está associada a um plano de investimentos a realizar pela concessionária, cuja análise será apresentada mais adiante na análise da racionalidade dos investidores, bem como na continuidade da aplicação do sistema tarifário anterior, e ainda suportada numa análise económico-financeira que visa garantir que a concessionária não é colocada numa situação mais favorável do que a resultante do equilíbrio inicialmente estabelecido.
- ✓ Atenta a manutenção da prestação do serviço objeto da concessão e o período de prorrogação ser essencialmente o que já estaria previsto inicialmente, a menos do já referido alargamento de três meses, sem significado relevante, naturalmente, que o âmbito do contrato não é consideravelmente alargado.
- De acordo com os cálculos apresentados pela APL, o valores associados ao contrato inicial, 1.º aditamento e 2.º aditamento, são os seguintes²³:
 - ✓ Contrato inicial (2000-2020): **[CONFIDENCIAL]**
 - ✓ 1.º aditamento (2020-2025): **[CONFIDENCIAL]**
 - ✓ 2.ª aditamento, em apreciação (2025-2031): **[CONFIDENCIAL]**

²² Apenas se inserem na rede principal da Rede Transeuropeia de Transportes os portos portugueses de Leixões, Lisboa e Sines.

²³ Cálculo efetuado atendendo à informação existente, considerando como valor do contrato o valor do volume de negócios registado pela concessionária no âmbito do contrato de concessão do TMB quando desagregado. Deverá ser notado que o contrato original não possuía uma estimativa de volume de negócios a ocorrer ao longo do mesmo, que os valores apresentam-se em valores monetários correntes e como tal impactados por desvalorização monetária (ou seja, € 1 em 2000 apresenta um valor monetário superior a € 1 em 2030), as ações representativas do capital social da concessionária foram adquiridas pela Ership (atual acionista) em 2019, o qual imprimiu uma maior dinâmica comercial na concessão comparativamente ao acionista anterior, e que a concessionária está licenciada para operações de estiva fora do TMB e tal não é objeto da concessão e não é incluído nos valores abaixo sempre que a APL possua a respetiva desagregação. Com efeito, à data em que o contrato inicial foi outorgado, não existia um verdadeiro “caso base” estruturado nos termos em que hoje é exigido, nem um comparador público robusto que permitisse, *ex ante*, uma modelização fina e segregada do valor económico da concessão. A reconstrução apresentada assenta, inevitavelmente, em aproximações razoáveis a partir de dados históricos e projeções consistentes, e não em séries completas concebidas à luz de um quadro regulatório que não existia à data.

Daqui resulta que o valor acumulado correspondentes aos dois aditamentos representa 41,7% do valor do contrato inicial, ou seja, respeitando o limite contante da alínea b) do n.º 3 do artigo 313.º do CCP, para modificações que decorram de circunstâncias que a APL não pudesse ter previsto ao celebrar o contrato inicial, o que se confirma, atenta a sua outorga em 2000.10.27, ou seja, muito anterior às condicionantes agora colocadas no âmbito da mencionada RCM n.º 68/2024.

II.2.4. Minutas de aditamentos ao Contrato

- 40.** Tendo presente, quer a minuta do 2.º aditamento ao contrato de concessão, objeto desta análise, quer as justificações e informações complementares, apresentadas pela APL, afigura-se que essa minuta contratual é consentânea com o normativo aplicável, sem prejuízo dos aspetos mencionados nos pontos seguintes.
- 41.** No que se refere a uma *“perspetiva a 10 anos (opcional/facultativa)”*, bem como a existência de referências na minuta de 2.º aditamento ao contrato de concessão do TMB associadas a uma eventual possibilidade de extensão do contrato de concessão para além de 2031.02.28, por exemplo no n.º 10 da Cláusula 5.ª e na alínea a) do n.º 8 da Cláusula 7.ª, a APL esclareceu o seguinte:
- 41.1.** *A perspetiva a 10 anos “traduz uma janela prospetiva, de natureza indicativa e não vinculativa, que visa apenas sinalizar necessidades de reabilitação pesada, modernização tecnológica e melhorias estruturais cuja maturação, execução ou benefício operacional se estendam para além do horizonte de 5 anos. Esta perspetiva destina-se a efeitos de planeamento e transparência regulatória, não constituindo obrigação de execução nem alterando o prazo da concessão ou os níveis de serviço contratualmente firmados”.*
- 41.2.** *Relativamente às referências na minuta contratual a eventuais situações de extensão temporal do contrato, a “data de 2031-02-28 constitui o termo fixado para a prorrogação em vigor, não sendo intenção da APL alterá-la. As disposições constantes da minuta (v.g., Cláusula 5.ª, n.º 10 e Cláusula 7.ª, n.º 8, alínea a)) não configuram, por si, qualquer compromisso de extensão para além de 2031-02-28, nem consagram direito subjetivo do concessionário; tratam-se de cláusulas de salvaguarda e gestão de risco, estritamente condicionadas ao cumprimento do*

regime jurídico aplicável e às necessárias decisões e autorizações das entidades competentes, incluindo, quando aplicável, parecer prévio vinculativo da AMT.

A razão da sua inclusão prende-se, entre outras, com a indefinição objetiva quanto ao que venha a ocorrer na zona portuária oriental, designadamente se a Terceira Travessia do Tejo (TTT) estará construída ou não no horizonte considerado, e com a incerteza quanto ao respetivo traçado, calendarização, soluções de engenharia e impactos operacionais. Estas variáveis, alheias à esfera de controlo da APL e do concessionário, podem exigir medidas excecionais de continuidade do serviço público, de transição operacional e, se for o caso, de reprogramação de investimentos ou de recomposição do equilíbrio económico-financeiro, sempre nos termos legalmente previstos.”.

- 42.** De acordo com o previsto na minuta do 2.º aditamento (atualizada), a indemnização da concessionária pelos investimentos indemnizáveis, no final da concessão, terá por base o menor dos seguintes valores: (i) **[CONFIDENCIAL]**; ou (ii) **[CONFIDENCIAL]** do valor contabilístico de aquisição, deduzido de quaisquer subsídios, seguros e benefícios.

42.1. Sobre esta matéria, e na sequência dos esclarecimentos prestados pela APL relativos ao plano de investimentos e à parcela do investimento a ser objeto de indemnização, pela APL à concessionária, com o termo da concessão, conforme consta do ponto 18, esta Administração Portuária considera que *“Este tratamento é inteiramente coerente com o n.º 1 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 298/93 e com a Base XIII (prazo da concessão definido em função do tempo necessário à amortização e remuneração do capital em normais condições de rentabilidade), conjugados com a Base XV (Decurso do Prazo), que expressamente admite a atribuição de indemnização à concessionária pelo valor não amortizado de investimentos de substituição ou atualização tecnológica realizados nos últimos 10 anos de vigência da concessão, quando a vida útil dos ativos excede o prazo remanescente, como foi salientado pela própria AMT no Parecer relativo à SAPEC”.*

42.2. Neste âmbito, poderá assinalar-se o seguinte:

- A justificação e discriminação o plano de investimentos, bem como dos valores indemnizáveis, apresentadas pela APL (ver ponto 18), parece ser consentânea com o estritamente necessário para manter a operacionalidade do TMB pelo

período de prorrogação, num contexto de modernidade, competitividade e sustentabilidade das suas operações.

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

43. Contudo, a minuta do 2.º aditamento ao contrato de concessão do TMB é suscetível de beneficiar com a ponderação do seguinte:

43.1. Eventual ajustamento de calendarização de algumas componentes do plano de investimentos em anexo ao 2.º aditamento, essencialmente de digitalização, automação, eficiência energética e redução de emissões de dióxido de carbono (CO₂), no sentido de potenciar maiores benefícios na perspetiva dos profissionais/ utilizadores/ consumidores, conforme análise da respetiva racionalidade efetuada mais adiante (ver Seção II.4.2).

43.2. Introdução de uma cláusula de neutralidade concorrencial que proíba o uso exclusivo de ativos não amortizados pela num novo procedimento concorrencial, salvo se forem integrados pela APL e disponibilizados a todos os concorrentes.

Este ajustamento justifica-se, atendendo a que existirão componentes de investimento da concessionária que não serão integralmente amortizadas até ao fim da concessão, e que, em consequência, serão objeto de compensação da mesma concessionária, tendo igualmente presente a perspetiva do lançamento de um futuro procedimento concursal para uma nova concessão portuária na zona oriental de Lisboa que inclua o atual TMB.

43.3. Reforço da cláusula relativa aos deveres de informação, no sentido de garantir 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).

44. Conforme já referido (ver ponto 3), a APL anexou igualmente uma minuta-tipo de aditamento para um período transitório excecional, de base mensal, que irá adotar no caso da tramitação de emissão do parecer da AMT, aqui se incluindo também o tempo necessário à APL para prestação de elementos complementares solicitados no âmbito deste processo, se estender para além da data de conclusão do contrato de concessão do TMB em vigor (2025.12.03).

44.1. A cláusula única deste aditamento transitório excecional é a prorrogação pelo prazo de um mês do contrato de concessão do TMB, renovável por iguais períodos mensais, exclusivamente pelo tempo estritamente necessário até à aprovação, assinatura e entrada em vigor do 2.º aditamento do contrato de concessão em apreço, cessando a renovação na data em que o mencionado 2.º aditamento entre em vigor.

44.2. Durante a vigência deste aditamento transitório excecional, mantêm-se integralmente em vigor as condições contratuais e económicas do contrato inicial e 1.º aditamento, sem qualquer alteração material, nomeadamente quanto a taxas, obrigações operacionais, seguros, garantias e sanções.

45. No seu esclarecimento prestado, em 2025.11.14, a APL veio informar que o prazo de prorrogação transitório excecional ficará limitado a um máximo de três meses, aspeto este que, por lapso, não constava da respetiva minuta submetida.

46. Anota-se, no entanto, que situações de prorrogação transitória excecional - como esta, que eventualmente possa vir a ser adotada pela APL - terão de ser evitadas, devendo, ao invés, seguir-se uma programação e planeamento prévio que permita a submissão dos processos de modificação dos contratos de concessão com a devida antecedência, 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.

47. Face ao exposto, a AMT não se pronuncia sobre atos em concreto, da responsabilidade da Administração Portuária, que tenham o objetivo de mitigar a ausência de um adequado planeamento prévio, como é o caso da presente prorrogação transitória excecional.

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

48. Tendo por base os elementos disponíveis no Observatório da AMT²⁴, 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 principais²⁵.
49. 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).

²⁴ [Site do Observatório da AMT.](#)

²⁵ 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

50. De acordo com elementos estatísticos disponíveis no mencionado Observatório, desagregados por terminais e reportados a 2024²⁶, o TMB foi responsável pelo movimento de **[CONFIDENCIAL]** da carga geral e **[CONFIDENCIAL]** dos granéis sólidos operados no porto de Lisboa, detendo uma quota de **[CONFIDENCIAL]** no cômputo do tráfego global de mercadorias neste porto.

Releva, ainda, que, dentro da categoria da carga geral, foi o terminal do porto de Lisboa que movimentou mais carga fracionada, com uma quota maioritária de **[CONFIDENCIAL]**. Por sua vez, no âmbito dos granéis líquidos, a expressão do TMB foi praticamente nula.

51. O TMB, movimenta vários tipos de mercadorias, nomeadamente, carga geral fracionada e unitizada, granéis sólidos e líquidos, e carga projeto, dispondo das seguintes características físicas²⁷:

²⁶ Recolha de informação anual das Administrações Portuárias reportadas ao ano de 2024.

²⁷ [Terminal de Granéis Líquidos do Beato - Porto de Lisboa](#).

- 51.1. Capacidade de movimentação: 1 milhão ton/ano (700 mil ton para granéis e 300 mil ton para carga geral) e, ainda, 50 mil TEU²⁸;
- 51.2. Área: 3,7 ha, com capacidade de armazenagem de 15 012 m² a coberto e 21 803 m² a descoberto;
- 51.3. Comprimento de cais de 486 m, com fundos de -6,0 m (ZH) e -7,0 m (ZH);
- 51.4. Equipamento: 1 grua Liebherr LHM250 de 64 ton; 2 gruas de via de 12 ton; 1 grua auto Liebherr LR1100 de 12 ton.; 1 grua auto Liebherr 280 de 84 ton; 2 *reachstacker* Kalmar de 45 ton; 4 pás carregadoras; 2 tapetes transportadores para embarque direto de camião para navio, de cargas a granel; e 8 empilhadores;
- 51.5. Boas acessibilidades marítimas, à barra do porto de Lisboa, através do canal principal de navegação do estuário do Tejo;
- 51.6. Ligação à Rede Rodoviária Nacional, através da A1, A2 e CRIL;
- 51.7. Ligação à Rede Ferroviária Nacional, através da estação de Santa Apolónia (Linha do Norte) por ramal dedicado.

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

- 52. 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.
- 53. Neste contexto, analisam-se nas seções seguintes os aspetos mais relevantes associados a cada uma dessas racionalidades.

²⁸ TEU – Unidade Equivalente do Contentor de 20 Pés.

II.4.1. Racionalidade dos Investidores

- 54.** 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 TMB, e ainda todos os que numa perspetiva geral colhem benefícios indiretos para a sua atividade, como sejam, nomeadamente, os carregadores e os donos das cargas.
- 55.** 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 TMB, o que, só por 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.
- 56.** Em suporte à prorrogação da concessão do TMB até 2031.02.28, é apresentado um plano de investimentos a efetuar pela concessionária ([CONFIDENCIAL]), totalizando [CONFIDENCIAL] entre 2025 e 2031, para garantir a segurança e a sustentabilidade da operação no terminal, com as seguintes componentes:

56.1. Coberturas e armazéns: [CONFIDENCIAL]

- [CONFIDENCIAL];
- [CONFIDENCIAL];
- [CONFIDENCIAL].

56.2. Desmantelamento de câmaras frigoríficas e obras de alvenaria no Armazém 20: [CONFIDENCIAL]

- [CONFIDENCIAL];
- [CONFIDENCIAL].

- 56.3.** Desmontagem dos portões antigos e instalação de oito novos portões, com automatização elétrica e sistemas de segurança, visando o aumento da estanquicidade, segurança e aspeto visual dos armazéns: **[CONFIDENCIAL]**.
- 56.4.** Repavimentação/coroamento do cais/vigas de rolamento de ferrovia: **[CONFIDENCIAL]**
- **[CONFIDENCIAL]**;
 - **[CONFIDENCIAL]**.
- 56.5.** Paredes, revestimentos e pavimentos em armazéns: **[CONFIDENCIAL]**
- **[CONFIDENCIAL]**;
 - **[CONFIDENCIAL]**;
 - **[CONFIDENCIAL]**.
- 56.6.** Diversos, incluindo substituição de vedações, cabeços de amarração e escadas de cais, aumentando a segurança do terminal: **[CONFIDENCIAL]**.
- 56.7.** Integração do terminal com a envolvente, com intervenções na portaria, ponto de controlo de pesagens, zona de armazenamento de combustível e arranjos exteriores do lado da cidade: **[CONFIDENCIAL]**.
- 56.8.** Digitalização e automação, designadamente instalação de *software* e de sistema integrado para automatização do controlo de acessos, gestão logística e monitorização de processos, no sentido do acesso à informação em tempo real e partilha com todos os *stakeholders*: **[CONFIDENCIAL]**.
- 56.9.** Segurança, incluindo a instalação de uma central de deteção e alarme de incêndios e reformulação do sistema integrado de segurança, melhorando os níveis de segurança e prontidão de forma a evitar potenciais ocorrências: **[CONFIDENCIAL]**.
- 56.10.** Eficiência energética e redução de emissões de CO₂, aumentando a qualidade da iluminação e a segurança do terminal, a par de redução do consumo energético e aumento da eficiência energética e da quota de utilização de energias renováveis: **[CONFIDENCIAL]**
- **[CONFIDENCIAL]**;

- [CONFIDENCIAL];
- [CONFIDENCIAL];
- [CONFIDENCIAL].

57. A APL afirma que *“o plano de investimentos é estritamente necessário e adequado à continuidade da exploração até 28.02.2031, sendo tecnicamente e economicamente impossível a sua amortização integral no prazo da prorrogação”*.

58. Será igualmente de assinalar que a concessionária, para além dos investimentos identificados, pretende celebrar contratos em regime de aluguer operacional de equipamentos tecnologicamente mais eficientes, concretamente:

58.1. [CONFIDENCIAL]

58.2. [CONFIDENCIAL]

58.3. [CONFIDENCIAL]

58.4. [CONFIDENCIAL]

59. Da análise económico-financeira, produzida pela [CONFIDENCIAL] no âmbito do processo de prorrogação da concessão do TMB, bem como do [CONFIDENCIAL], incluídos no processo submetido pela APL à AMT, poderão assinalar-se, designadamente, os seguintes aspetos:

59.1. As projeções de movimentação no TMB entre 2025 e 2031, partem de uma base de cerca de [CONFIDENCIAL] no corrente ano *“e uma taxa média de crescimento anual composta de [CONFIDENCIAL] até 2031”*, o que se afigura compatível com os dados de movimentação disponíveis no Observatório da AMT, resultantes de reporte da APL, relativos a 2024 [CONFIDENCIAL], e perspetivas de crescimento em 2025²⁹.

59.2. *“A evolução do volume de negócios da concessão foi estimada com base nas projeções de carga movimentada e no valor médio cobrado por tonelada aos clientes”*, sendo que o *“valor por tonelada teve como referência o valor médio por tipologia de carga observado em 2024, sendo atualizado anualmente à taxa*

²⁹ Pese embora os dados de acompanhamento dos mercados no porto de Lisboa até outubro de 2025 não estejam discriminados por terminais, os outros granéis sólidos, que são o tipo de carga dominante no TMB, verificaram uma taxa de crescimento de +11,4%.

crescimento de [CONFIDENCIAL] (para algumas tipologias de carga foi considerado pontualmente uma taxa de crescimento de [CONFIDENCIAL] nos respetivos valores de receita unitária)”.

59.3. *“O modelo financeiro apresentado pela concessionária inclui o cálculo da Taxa Interna de Rentabilidade (TIR) do TMB durante o período da prorrogação, tendo como base a estimativa dos fluxos de caixa a serem gerados pela concessão entre dezembro de 2025 e fevereiro de 2031”, sendo que, no “exercício de 2031, foi incluída uma compensação pela reversão do investimento realizado pela concessionária durante o período de prorrogação no TMB no montante de [CONFIDENCIAL]”, de “forma a “alcançar uma TIR dos fluxos de caixa do projeto de [CONFIDENCIAL]”.*

59.4. *A PwC sugeriu que “nos termos do aditamento para prorrogação do Contrato se procure limitar o valor da compensação pelos bens da concessão ao menor dos seguintes valores: (i) [CONFIDENCIAL]; (ii) [CONFIDENCIAL] do investimento realizado no TMB na prorrogação; (iii) compensação necessária para a TIR de projeto do TMB na prorrogação alcançar [CONFIDENCIAL]”, “valor que se encontra alinhado com o custo médio ponderado de capital (WACC) de projetos com características semelhantes”³⁰.*

60. O mencionado valor da TIR, [CONFIDENCIAL], deverá permitir a remuneração, em normais condições de rentabilidade da exploração, do capital investido, importando igualmente ter presente que essa rentabilidade se encontra expressivamente abaixo dos valores da rentabilidade do ativo no âmbito da CAE 52240 – Manuseamento de carga³¹, detida pela TMB OP, no período entre 2020 e 2024, variando entre +14,3% e +17,3%, bem como abaixo da CAE 522 – Atividades Auxiliares dos Transportes, que integra o manuseamento de mercadorias antes ou depois do transporte ou entre vários meios de transporte, e que variou no mesmo período entre +7,8% e +15,9%, de acordo com as estatísticas setoriais do Banco de Portugal³².

³⁰ Conforme anteriormente referido (ver ponto 19.2), o fator associado ao racional da TIR do projeto foi posteriormente eliminado.

³¹ A CAE 52240 compreende as atividades de carga e de descarga de mercadorias, bagagem e equipamento (qualquer que seja o meio de transporte utilizado), assim como a atividade de estiva.

³² <https://www.bportugal.pt/QS/qswb/Dashboards>.

61. Nos esclarecimentos complementares apresentados pela APL relativamente ao cálculo justificativo do valor máximo da indemnização de **[CONFIDENCIAL]** para compensação da concessionária, no termo da concessão, pelo investimento não amortizado (ver pontos 18 e 42), é mencionado no seguinte:

61.1. Que esse valor decorre de uma combinação de dois critérios cumulativos:

- “*Cenário sem indemnização – No cenário alternativo em que os **[CONFIDENCIAL]** de investimento são integralmente amortizados no período da prorrogação, não sendo devida qualquer compensação, o VAL do projeto torna-se negativo em cerca de **[CONFIDENCIAL]**, com TIR inferior ao limiar de rentabilidade normal, o que evidenciaria a inviabilidade económica desse cenário*”.
- “*Correspondência com um valor residual contabilístico – Admitindo uma amortização linear ao longo de **[CONFIDENCIAL]** (prazo mínimo razoável para ativos com vida útil de **[CONFIDENCIAL]**), o valor contabilístico líquido estimado dos investimentos em 28.02.2031 é de aproximadamente **[CONFIDENCIAL]**, praticamente coincidente com o valor proposto de compensação máxima (**[CONFIDENCIAL]**)*”.

61.2. Por sua vez, em situações em que a indemnização será inferior, a referência à fração de **[CONFIDENCIAL]** decorre diretamente da relação entre o valor máximo de compensação (**[CONFIDENCIAL]**) e o investimento total previsto (**[CONFIDENCIAL]**).

61.3. Assim, tendo presente o regime da Base XV das Bases Gerais, é proposto pela APL a indemnização efetiva fique, contratualmente, limitada ao menor dos seguintes valores:

- “***[CONFIDENCIAL]** do investimento líquido elegível efetivamente realizado (deduzido de subsídios, indemnizações de seguros ou outros benefícios financeiros que incidam sobre esses ativos)*”;
- “*Valor contabilístico líquido dos investimentos não amortizados à data de 28.02.2031*”.

61.4. “*Deste modo, o valor de **[CONFIDENCIAL]** configura um teto máximo teórico. Em vários cenários, a indemnização será necessariamente inferior, designadamente*

quando”: (i) “O investimento efetivamente realizado pela concessionária seja inferior aos [CONFIDENCIAL] previstos” ou (ii) “parte dos investimentos venha a ser objeto de financiamento por subsídios, seguros ou outros apoios, reduzindo o valor líquido a considerar”.

- 61.5.** Por sua vez, caso alguma das componentes de investimento inicialmente previstas não venha a ser executada, ou seja, substituída por solução de menor custo, reduzindo o valor residual em 2031, não haverá garantia automática de pagamento de uma indemnização à concessionária de [CONFIDENCIAL], sendo qualquer compensação estritamente condicionada ao investimento efetivamente realizado e ao valor contabilístico remanescente.
- 61.6.** *“A indemnização visa apenas recompor o valor não amortizado de ativos que revertem para a APL, nos termos da Base XV, não representando qualquer benefício indevido para a concessionária.”.*
- 61.7.** Verifica-se uma neutralidade concorrencial em futuro procedimento concorrencial, na medida em que: (i) *“os investimentos objeto de eventual indemnização são infraestruturas fixas (coberturas, cais, pavimentos, sistemas de segurança, eficiência energética), insuscetíveis de utilização autónoma pela concessionária fora do TMB”;* (ii) *“tais investimentos revertem para a APL no termo da concessão, encontrando-se integralmente afetos ao terminal, pelo que qualquer futuro concorrente em eventual procedimento de escolha de novo concessionário beneficiará das mesmas condições físicas, sem necessidade de suportar esse CAPEX inicial”;* e (iii) *“ao contrário de situações em que se discute a eventual vantagem concorrencial decorrente da manutenção de equipamentos móveis diferenciadores, aqui não existe qualquer ativo “portátil” que possa ser explorado pela atual concessionária em vantagem sobre terceiros”.*
- 62.** Não poderá deixar de se referenciar que, podendo ser aceite a explanação apresentada pela APL, constante do ponto 19.2 deste parecer, para eliminação do fator de limitação do valor da indemnização especificamente associado ao racional da TIR, esta alteração é suscetível de gerar um valor de indemnização à concessionária, pelos investimentos indemnizáveis, superior ao que seria assegurado com a formulação inicial da minuta do 2.º aditamento, pese embora com um impacto, atendendo ao horizonte de cinco anos, que pode ser considerado reduzido.

Anota-se, por sua vez, a importância da documentação a ser submetida à apreciação da AMT para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, ser a que espelhe integralmente o resultado da negociação entre a concedente e concessionária, e por estas devidamente validada.

- 63.** Importa, ainda, aditar, no que concerne à operacionalidade das componentes de investimento que não sejam integralmente amortizadas até ao fim da prorrogação relativa ao 2.º aditamento contratual e objeto de compensação à concessionária, e sua utilização em futura concessão portuária da zona portuária oriental de Lisboa, atentas as condicionantes da TTT e da alta velocidade ferroviária, cujo esclarecimento foi solicitado pela AMT, que a APL informou que, com base na informação técnica trocada com a Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP, S.A.) e disponível no processo, sobre o desenvolvimento da TTT, as intervenções projetadas não serão afetadas e integrarão uma futura concessão na zona oriental portuária de Lisboa, salvaguardando simultaneamente o interesse público, a continuidade do serviço e a neutralidade concorrencial.

Menciona especificamente a APL que:

- 63.1.** *“Com base na articulação técnica em curso com a Infraestruturas de Portugal no âmbito da TTT, e nos elementos já partilhados, pode afirmar-se, com elevado grau de probabilidade, que o TMB se mantém operacional no seu local, assegurando-se: (i) a não intrusão de apoios/fundações na faixa útil de navegação e manobra do terminal; e (ii) a viabilidade de um eventual realinhamento geométrico do TMB em concordância com o TCSA, caso a solução final o recomende, sem prejuízo material das intervenções de reabilitação previstas.”.*
- 63.2.** *“No que respeita à ligação de Alta Velocidade Lisboa–Madrid, a compatibilização com as acessibilidades terrestres ao TMB deverá prevenir condicionamentos temporários de obra e poderá, em tese, potenciar a intermodalidade, dependendo das interfaces a definir pelas entidades competentes; não se antevê incompatibilidade estrutural com o plano de intervenções do TMB.”.*
- 63.3.** *“Recorda-se que o plano do 2.º aditamento foi calibrado para manutenção/reabilitação estritamente necessárias, evitando expansões irreversíveis enquanto subsistirem as incertezas externas associadas à TTT;*

trata-se do mínimo indispensável para manter o TMB operacional, seguro e conforme até 28.02.2031.”.

63.4. *“Por conseguinte, as intervenções não amortizadas até 28.02.2031 não serão prejudicadas pelos projetos referidos e serão integradas na operação da futura concessão a lançar para a zona oriental, porquanto: (a) são ativos fixos, não deslocáveis, que revertem para a esfera pública no termo da concessão, beneficiando qualquer futuro concessionário; e (b) o regime económico-financeiro previsto (designadamente o tratamento do valor não amortizado) garante a neutralização de risco remanescente, estando o valor residual estimado alinhado com o teto indemnizatório prudencial considerado ([CONFIDENCIAL]).”.*

63.5. *“Acresce que a minuta contempla cláusulas de salvaguarda e gestão de risco — sem pré-decidir qualquer extensão de prazo — precisamente para acomodar, se necessário, medidas excecionais de continuidade/transição operacional decorrentes do estado de execução da TTT ou de outras intervenções estruturantes, nos termos legalmente exigíveis e sujeitos aos devidos pareceres/autorização, incluindo da AMT.”.*

64. Na ótica da concedente (APL), a referida análise económico-financeira da PwC, avalia a prorrogação do presente contrato de concessão como economicamente vantajosa, calculando um VAL de [CONFIDENCIAL] para a APL, considerando uma taxa de desconto de [CONFIDENCIAL], a qual *“tem como referência a taxa de rendibilidade de Obrigações do Tesouro com taxa fixa e prazo residual de 5 anos reportada a setembro de 2025, acrescida de [CONFIDENCIAL] (prémio de risco)”.*

64.1. As estimativas de receitas acumuladas para a APL durante a prorrogação do prazo da concessão do TMB ascendem a [CONFIDENCIAL], resultando das rendas da concessão e das tarifas praticadas pela APL, essencialmente as associadas aos navios destinados ao terminal.

64.2. Os custos diretos e indiretos da APL com a presente prorrogação da concessão são estimados em [CONFIDENCIAL], sendo os diretos essencialmente gastos com dragagens de manutenção e os indiretos associados a custo de estrutura alocados à concessão do TMB, compostos, maioritariamente, por gastos com pessoal, fornecimentos e serviços externos, e outros gastos.

- 64.3.** Assim, 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, em que o valor das receitas supera os custos que terá de suportar no período da prorrogação contratual em análise.
- 65.** 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 TMB, o que, só por 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.
- 66.** Não poderão, contudo, ser ignorados os riscos de as obras associadas à TTT poderem impor condicionamentos significativos à operação do TMB durante este período de prorrogação contratual, incluindo, entre outros aspetos, o equilíbrio económico e financeiro do contrato, os quais estão acautelados na minuta de aditamento contratual.
- 67.** Neste contexto, e desde que contempladas no clausulado do 2.º aditamento ao contrato as melhorias sugeridas na análise de *compliance* (ver ponto 43), em particular de ponderação da recalendarização das intervenções digitalização, automação, eficiência energética e redução de emissões de CO₂, e introdução de uma cláusula de neutralidade contratual, a avaliação do impacte do novo contrato de concessão em análise, com uma duração de 5 anos e 3 meses, parece afigurar-se positiva para a racionalidade dos investidores.

II.4.2. Racionalidade dos Profissionais / Utilizadores / Consumidores

- 68.** 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 TMB.

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.

69. Atenta a realidade deste caso específico, de prorrogação do contrato de concessão do TMB, por mais 5 anos e 3 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 ferroviária.
70. Anota-se, contudo, relativamente ao cronograma do plano de investimentos apresentado pela concessionária, que metade da componente relativa à digitalização e automação, bem como a integralidade da componente de eficiência energética e redução de emissões de CO₂ (ver ponto 56.8 e 56.10) apenas serão efetuadas perto do final da concessão (2029-2030), pelo que se afiguraria vantajosa, numa perspetiva de melhoria da otimização da operação, eficiência energética e sustentabilidade ambiental, a ponderação da sua recalendarização para o período inicial desta prorrogação contratual.
71. Tal como identificado no ponto 43.3, afigura-se como benéfica, na perspetiva dos profissionais, utilizadores e consumidores, uma referenciação específica às obrigações de reporte corporativo de sustentabilidade, no âmbito dos indicadores de desempenho inseridos na informação de reporte periódico obrigatório pela concessionária.
72. Ponderando os aspetos identificados nos pontos 70 e 71, a prorrogação contratual em análise, afigura-se impactar positivamente 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

73. 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.

74. 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.

75. 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.

76. Por sua vez, a análise de viabilidade económico financeira para esta nova concessão, limitada a 5 anos e 3 meses, perspetiva um contexto de sustentabilidade económica das entidades que utilizam os serviços do TMB, 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.

77. Tendo por base a avaliação económico-financeira apresentada pela APL, a viabilidade económica e financeira é favorável a esta concedente, tendo também reflexo no IRC liquidado e nos dividendos a distribuir ao acionista único, a Entidade do Tesouro e Finanças, ou seja, as receitas fiscais do Estado, beneficiando, naturalmente, o contribuinte.

78. 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

79. Reconhece-se a importância de garantir a operacionalidade do TMB, durante este período de 5 anos e 3 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 de imediato.
80. 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 maximizando benefícios socioeconómicos e ambientais da prorrogação da concessão em apreço.
81. 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 inclua explicitamente no clausulado do contrato de aditamento uma cláusula de neutralidade concorrencial que proíba o uso exclusivo de ativos não amortizados pela TMB OP num novo procedimento concorrencial, salvo se forem integrados pela APL e disponibilizados a todos os concorrentes.

82. Ainda no âmbito do aditamento ao contrato, **recomenda-se**:

- 82.1. A ponderação da recalendarização da execução das componentes de investimento relativas à digitalização e automação, e à eficiência energética e redução de emissões de CO₂, para o período inicial desta prorrogação contratual, numa perspetiva de melhoria da otimização da operação, eficiência energética e sustentabilidade ambiental ao longo da execução desta prorrogação da concessão do TMB.
- 82.2. O 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 GEE.

- 83.** Realça-se a necessidade de, findo o período de prorrogação das atuais concessões da zona portuária oriental de Lisboa (até 2031.02.28), incluindo naturalmente a relativa ao TMB, garantir que a(s) nova(s) concessão(ões) portuária(s) para essa zona está(estão) plenamente alinhada(s) com os objetivos estratégicos definidos para o sistema portuário nacional, e, particularmente para o porto de Lisboa, e sendo resultante(s) de procedimento(s) de abertura à concorrência, e com duração(ões) que seja(m) a(s) estritamente(s) necessária(s) para a amortização e remuneração, em normais condições de rendibilidade da exploração, do capital investido pela(s) futura(s) concessionária(s), 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 TMB, relatórios sobre o andamento dos trabalhos relacionados com os estudos, projetos, licenciamentos/autorizações ambientais e demais tramitação processual no âmbito da(s) nova(s) concessão(ões) que suceda(m) às atuais concessões na zona portuária oriental de Lisboa, com a seguinte periodicidade:

83.1. Semestral, até 2028.12.31.

83.2. Trimestral, a partir de 2029.01.01.

- 84.** 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 referidas.
- 85.** Por último, **recomenda-se** à APL que, em procedimentos futuros similares a submeter à apreciação da AMT para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, garanta que a documentação se encontra previamente validada pelas diversas partes envolvidas no processo de negociação.

IV. CONCLUSÕES

- 86.** A APL submeteu a esta autoridade, em 2025.10.21, para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, um pedido de prorrogação, até 2031.02.28, do prazo de concessão de serviço público do TMB, a qual se refere ao direito de explorar, em regime de serviço público e de exclusividade, a atividade de movimentação de cargas na área concessionada, utilizando, desenvolvendo e promovendo, para esse efeito, áreas, infraestruturas e serviços conexos com essa atividade.
- 87.** O contrato de concessão do TMB foi celebrado em 2000.10.27, e com início efetivo em 2000.12.04, na sequência de lançamento de concurso, por um prazo de 20 anos, com a possibilidade de prorrogação até 10 anos, tendo já sido objeto de uma primeira prorrogação por 5 anos, a qual termina em 2025.12.03
- 88.** À semelhança do que ocorreu com os demais terminais portuários da zona oriental de Lisboa, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2024, de 27 de maio, que mandata a IP, 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 TMB, 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.
- 89.** Tornou-se necessário a AMT solicitar à APL diversas informações complementares, fundamentalmente, documentação dos contratos anteriores e respetivos valores, identificação dos impactos específicos do projeto TTT no TMB, bem como de clarificação dos elementos relativos ao plano de investimentos e dos valores de indemnização devidos à concessionária no termo da concessão, e, ainda, sobre as reduções aplicadas às taxas dominiais fixas e às taxas variáveis a pagar pela concessionária à concedente.
- 90.** 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 TMB, no sentido de não impactar negativamente

a socio-economia, local, regional e nacional, relacionada com a atividade realizada naquele terminal.

- 91.** 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.**
- 92.** 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.
- 93.** Releva ainda assinalar o seguinte:
- 93.1.** 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.
- 93.2.** O artigo 40.º dos estatutos da AMT, estabelece o regime contraordenatório a que estão sujeitas as entidades objeto da 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, 26 de março de 2026

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino