

PARECER N.º 82/AMT/2021

[versão não confidencial]

ÍNDICE

I.	ENQUADRAMENTO	2
I.1.	Objeto	2
I.2.	Contexto	2
II.	PARECER DA AMT	8
II.1.	Delimitação Precisa do Objeto do Parecer	8
II.2.	Metodologia	8
II.3.	Análise de <i>Compliance</i>.....	10
II.3.1.	Praxis Regulatória da AMT sobre as Distorções da Concorrência na Operação Portuária	11
II.3.2.	Renegociação do Contrato de Concessão.....	14
II.3.3.	Projeto de Decreto-Lei que altera as Bases da Concessão, aprovadas pelo Decreto- Lei n.º 287/84, de 23 de agosto e alteradas pelo Decreto-Lei n.º 188/2008, de 23 de setembro	17
II.3.4.	Síntese Conclusiva	17
II.4.	Análise Centrada nas Racionalidades dos Investidores, dos Empreendedores/ Profissionais/ Utilizadores/ Consumidores e dos Contribuintes	18
II.4.1.	Racionalidade dos Investidores	18
II.4.2.	Racionalidade dos Empreendedores/ Profissionais/ Utilizadores/ Consumidores	21
II.4.3.	Racionalidade dos Contribuintes	22
III.	CONCLUSÕES	24

I. ENQUADRAMENTO

I.1. Objeto

1. O objeto do presente Parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) consiste na elaboração do Parecer Prévio Vinculativo, previsto na 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, relativo ao 4.º aditamento ao Contrato de Concessão de Exploração em Regime de Serviço Público do Terminal de Contentores de Alcântara, outorgado entre a [confidencial] (“Concessionária” ou “[confidencial]”) e a (hoje designada) APL – Administração do Porto de Lisboa, S.A. (“Concedente” ou “APL”), em 18 de dezembro de 1984, e alterado através de aditamentos de 19 de dezembro de 1997, 3 de novembro de 1998 e 21 de outubro de 2008 (“Contrato de Concessão”).
2. O presente Parecer Prévio Vinculativo foi solicitado [confidencial], tendo por base o Relatório Final da Comissão de Negociação do Porto de Lisboa, datado de 22 de julho de 2021, sobre os resultados do processo negocial, com uma proposta de decisão relativamente à renegociação do Contrato de Concessão em apreço e consubstanciada na minuta do quarto aditamento ao Contrato de Concessão.
3. Para além do mencionado Relatório Final da Comissão de Negociação, instruía igualmente o processo:
 - 3.1. O extrato de Ata da Reunião de 8 de julho de 2021, do Conselho de Administração da APL, em que o mesmo delibera a concordância com a emissão de licença de obras para o projeto das Obras Gerais no Terminal de Contentores de Alcântara, relativo à Fase 1 do seu projeto de modernização.
 - 3.2. Um *dossier* em formato eletrónico contendo os seguintes anexos do referido Relatório Final da Comissão de Negociação: [confidencial]

I.2. Contexto

4. O Decreto-Lei n.º 287/84, de 23 de agosto, autorizou a APL¹, a contratar com uma empresa privada nacional, após concurso público, a concessão do direito de exploração em regime de

¹ Ao tempo, Administração-Geral do Porto de Lisboa (AGPL), e atualmente designada de Administração do Porto de Lisboa, S.A.

serviço público de um terminal de contentores nas instalações portuárias de Alcântara Sul², e aprovou as respetivas bases da concessão.

5. O Contrato de Concessão foi celebrado em 18 de dezembro de 1984, pelo prazo de 20 anos³, na sequência de concurso público⁴ com publicidade internacional, com possibilidade, mediante acordo das partes, de prorrogação por cinco anos⁵ (de ora em diante designado “Contrato de Concessão Original”), posteriormente alterado por três aditamentos: (i) o primeiro de 19 de dezembro de 1997, que estabeleceu a realização de investimentos, no valor de 25 milhões de euros, e alterou a área da concessão e as taxas, e estabeleceu a renovação do período de vigência por dois períodos de 5 anos (até 5 de maio de 2015); (ii) o segundo de 3 de novembro de 1998, que fez cessar restrições relativas à acostagem de navios em função do calado e do regime de transporte das cargas; e (iii) o terceiro de 21 de outubro de 2008 (de ora em diante designado “Contrato de Concessão”, quando mencionado independentemente da sua redação concreta, à luz dos aditamentos introduzidos), que aprovou um novo plano de investimentos, no valor de 294 milhões de euros), com aumento da área de concessão e prorrogação do prazo de vigência do contrato de concessão, por 27 anos, até 31 de dezembro de 2042.
6. O aditamento de 21 de outubro de 2008, foi precedido da celebração, em 28 de abril de 2008, de um Memorando de Entendimento [confidencial], e da aprovação do Decreto-Lei n.º 188/2008, de 23 de setembro, que estabeleceu a nova redação das bases aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 287/84 e autorizou a APL a outorgar o aditamento.
7. Posteriormente, a renegociação dos contratos de concessão de terminais portuários foi uma medida que decorreu expressamente do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal, celebrado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional (TROIKA), e está integrada no Programa Nacional de Reformas 2016-2021, bem como na Estratégia para o Aumento da Competitividade Portuária – Horizonte 2016-2026.
8. No caso concreto da atual negociação, importa ter presente que a referida Estratégia para o Aumento da Competitividade Portuária prevê o aumento de carga contentorizada no pressuposto de melhoria da eficiência do Terminal Contentores de Alcântara.

² Atualmente designado por Terminal de Contentores de Alcântara.

³ A contar de 5 de maio de 1985.

⁴ E visto do Tribunal de Contas de 6 de dezembro de 1984.

⁵ “Decorrido o prazo da concessão, poderá a AGPL acordar com a concessionária o estabelecimento de um novo regime de exploração, mediante novo contrato, por um ou mais períodos de cinco anos” – cfr. artigo 12.º do contrato de concessão.

[confidencial]

9. Têm vindo a ser adotadas, quer pela Comissão Europeia (CE), quer pelo Estado Português, estratégias para tornar os portos mais eficientes, com base em novos procedimentos (abertos e transparentes) de seleção dos prestadores de serviços portuários, com melhores ligações ao *hinterland*, tendo por base as orientações para o desenvolvimento da Rede Transeuropeia de Transportes (RTE-T) e no Mecanismo Interligar a Europa (CEF), num quadro melhorado para o investimento, reforçando a liberdade das Administrações Portuárias na fixação de taxas, e para a transparência dos financiamentos públicos.

Estas estratégias têm um efeito potenciador da participação da economia portuguesa nos mercados internacionais, garantindo o desenvolvimento e a prosperidade das empresas competitivas, promovendo o emprego, a mobilidade e o bem-estar dos cidadãos.

10. É também no desenvolvimento dessa estratégia e tendo em vista o crescimento sustentado da competitividade do Ecosistema Portuário Nacional que a AMT apresentou, em maio de 2016, a sua Pronúncia n.º 6/2016, especificamente sobre as distorções da concorrência na operação portuária, visando promover e manter um quadro de nivelamento do *playing field* aos vários níveis da dimensão geográfica dos mercados portuários relevantes - nacional, ibérico e da União Europeia (UE) -, corrigindo, em paralelo, situações de distorção da concorrência associadas ao atual quadro vigente, fundamentalmente sugerindo a revisão do Regime Jurídico da Operação Portuária (Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto), e cujas conclusões e recomendações se mantêm plenamente atualizadas e se entrosam igualmente com o objeto do presente Parecer Prévio Vinculativo, na medida em que em síntese, e no que mais relevam para a matéria concretamente em análise, visam:

- 10.1. A não limitação a 30 anos do prazo para as concessões de movimentação de cargas nas áreas portuárias, considerando que esse prazo deve ser fixado em função do período de tempo necessário para recuperação e remuneração do capital investido.
- 10.2. Permitir a modificação de contratos de concessão durante o seu período de vigência, incluindo nomeadamente a eventual prorrogação do seu prazo.
- 10.3. Não condicionar a autonomia concorrencial das Administrações Portuárias nas suas opções de escolha e de definição de modelo organizativo das operações portuárias (concessão ou licenciamento), na prestação ao público da atividade de movimentação de cargas, otimizando o investimento, qualidade e eficiência do serviço prestado, mas não suscetível de comprometer o paradigma de concorrência inclusiva, acautelando eventuais situações de distorção da concorrência.

Igualmente nessa senda, a AMT emitiu a sua Pronúncia n.º 10/2016, de 21 de outubro, [confidencial] no contexto do Anteprojeto de revisão do Código dos Contratos Públicos (CPP), enfocando-se nos aspetos pertinentes nessa revisão, incluindo a transposição da geração mais recente das Diretivas da UE relativas à contratação pública, tendo em vista assegurar condições para a competitividade e para a coesão territorial, social e económica, quer do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes em geral, quer particularmente para o Ecosistema Portuário Nacional, propiciando a consolidação de um ambiente incentivador do investimento, público e privado, e que seja sustentado, produtivo e estruturante.

Estes dois documentos reafirmavam as conclusões e recomendações da citada Pronúncia n.º 6/2016, bem como, entre outros aspetos, assinalavam a importância de se garantir integralmente, na transposição para a legislação nacional - revisão do Código dos Contratos Públicos (CCP) -, o leque de possibilidades de modificação contratual previstas na Diretiva 2014/23/UE, relativa à adjudicação de contratos de concessão.

11. O Governo, [confidencial] determinou o lançamento do procedimento de negociação de um conjunto de contratos de concessão de terminais portuários para a prestação de serviço público de movimentação de cargas.

Por razões de transparência e melhor defesa do interesse público, determinou que as Comissões de Negociação fossem constituídas ao abrigo do Regime Jurídico das Parcerias Público-Privadas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

12. Nesta conformidade, foram constituídas, através do Despacho n.º 4550-A/2014, de 26 de março, do Coordenador da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP), publicado no Diário da República, 2.º série, n.º 61, de 27 de março, relativamente a cada um dos portos de Leixões, Aveiro, Lisboa e Setúbal, uma comissão para a renegociação dos contratos de concessão dos terminais portuários para a prestação do serviço público de movimentação de cargas cujo termo ocorresse após 31 de dezembro de 2020.

A composição da Comissão de Negociação relativa ao Porto de Lisboa foi sendo objeto de sucessivas alterações, as quais foram efetuadas através dos Despachos do Coordenador da UTAP n.ºs 13008/2014, de 16 de outubro, 10887/2015, de 22 de setembro, 12723-A/2015, de 11 de novembro, e 11316-A/2016, de 14 de setembro, publicados, respetivamente, no Diário da República, 2.ª série, n.º 207, de 27 de outubro de 2014, n.º 192, de 1 de outubro de 2015, n.º 221, de 11 de novembro de 2015, e n.º 181, de 20 de setembro de 2016.

13. O Despacho n.º 4550-A/2014, de 26 de março, foi revogado, com efeitos a partir de 12 de dezembro de 2017, pelo Despacho n.º 10869/2017, de 28 de novembro, de Sua Excelência, a senhora Ministra do Mar, publicado no *Diário da República* n.º 237, 2.ª série, sem prejuízo

dos trabalhos em curso da comissão de renegociação relativa ao Porto de Lisboa (*cfr.* alínea g) do n.º 1 do Despacho n.º 2130/2018, de 28 de fevereiro, de Sua Excelência, a Ministra do Mar, publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 42, de 28 de fevereiro).

14. O Despacho n.º 2130/2018, da Ministra do Mar redefiniu os objetivos inicialmente traçados à Comissão de Negociação tendo em vista o seu alinhamento com o Programa do XXI Governo Constitucional, em particular com a Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente – Horizonte 2026, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 175/2017, de 16 de novembro (publicada no *Diário da República*, 1.ª Série, n.º 227/2017, de 24 de novembro).
15. De acordo com o Programa do XXI Governo Constitucional – e reiterado no Despacho referido –, importa, nesta matéria, garantir “*eficiência operacional, económica e ambiental do sector portuário nacional*”. Estes objetivos constituíram as “*novas diretrizes*” de condução do processo negocial⁶.
16. Concluídas as negociações, a Comissão elaborou um relatório sobre os resultados do processo negocial, datado de 22 de julho de 2021, com uma proposta fundamentada de decisão, que apresentou ao Governo, acompanhada dos instrumentos jurídicos que se revelam necessários à conclusão do processo negocial, nos termos e para os efeitos da alínea e) do n.º 3 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, e sobre o qual é solicitado parecer à AMT.

⁶ Os objetivos delineados e prosseguidos pela Comissão de Negociação neste processo foram, em síntese: (i) Implementar a *Estratégia para o Aumento da Competitividade da Rede de Portos Comerciais do Continente – Horizonte 2026*, em concreto, o delineado no *Plano de Ação* relativamente ao *Aumento da eficiência do terminal de Alcântara (1.ª Fase)*; (ii) Ultrapassar, com a máxima celeridade possível, a situação de impasse existente relativamente à execução do Contrato e, em especial, os constrangimentos decorrentes do facto o terminal enfrentar uma situação de estagnação e obsolescência operacional prejudiciais ao interesse público; (iii) Ultrapassar as reservas identificadas pelo Tribunal de Contas, relativamente ao atual contrato no relatório relativo à auditoria denominada «*Concessão do Terminal de Contentores de Alcântara (Adenda 2008) – Porto de Lisboa Auditoria à “Gestão das Concessões/PPP Portuárias”*». A Comissão teve, ainda, em consideração as recomendações resultantes do Relatório do Tribunal de Contas n.º 26/2009, 2.ª Secção, de 14 de julho - «*Concessão do Terminal de Contentores de Alcântara (Adenda 2008) – Porto de Lisboa Auditoria à “Gestão das Concessões/PPP Portuárias”*».

- 16.1.** O relatório encontra-se estruturado nos seguintes dez pontos: *i) Sumário Executivo; ii) Considerações Introdutórias; iii) Enquadramento do Processo Negocial; iv) O Processo Negocial; v) Detalhe das Alterações Contratuais e Avaliação do Processo Negocial; vi) Compliance do Processo Negocial; vii) Proposta de Decisão; viii) Passos Subsequente; e ix) Anexos⁷.*
- 16.2.** Os pontos relevantes para efeitos do presente Parecer Prévio Vinculativo da AMT encontram-se vertidos no ponto “5. *Detalhe das Alterações Contratuais e Avaliação do Processo Negocial*” e no Anexo 2 - *Projeto de Contrato Renegociado, incluindo os respetivos anexos*”, os quais constituem o instrumento jurídico necessário à concretização da proposta de decisão.
- 16.3.** No presente parecer serão feitas algumas reflexões sobre o “Anexo 1 - *Projeto legislativo referente à alteração das bases da concessão (aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 287/84, de 23 de agosto e alteradas pelo Decreto-Lei n.º 188/2008, de 23 de setembro)*”, as quais não assumem carácter de parecer prévio vinculativo.

⁷ Anexo 1 - Projeto legislativo referente à alteração das bases da concessão (aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 287/84, de 23 de agosto e alteradas pelo Decreto-Lei n.º 188/2008, de 23 de setembro); Anexo 2 - Projeto de Contrato Renegociado, incluindo os respetivos anexos; Anexo 3 - Comunicação eletrónica, de 15 de março de 2018, remetida pela Comissão de Negociação à Senhora Ministra do Mar contendo a metodologia de desenvolvimento dos trabalhos e respetivo cronograma indicativo dos mesmos em conformidade com o estabelecido na alínea e) do n.º 2 do Despacho n.º 2130/2018, de 21 de fevereiro, da Ministra do Mar; Anexo 4 - Ata de Reunião de Negociação relativa ao Modelo Financeiro do Contrato de Concessão de Exploração, em Regime de Serviço Público, do Terminal de Contentores de Alcântara, de 26 de novembro de 2018; Anexo 5 - Ata de Reunião de Negociação referente ao Clausulado Contratual e Anexos do Contrato de Concessão de Exploração, em Regime de Serviço Público, do Terminal de Contentores de Alcântara, de 28 de junho de 2019; Anexo 6 - Relatório da Comissão de Negociação do Porto de Lisboa – Contrato de Concessão de Exploração, em Regime de Serviço Público, do Terminal de Contentores de Alcântara –, de 28 de junho de 2019; Anexo 7 - Comunicação eletrónica, de 19 de fevereiro de 2021, contendo em anexo o Título Único Ambiental, de 18 de fevereiro de 2021 e a respetiva Declaração de Impacte Ambiental do Projeto de Modernização e Aumento de Eficiência Operacional do Terminal de Contentores de Alcântara; Anexo 8 - Comunicação eletrónica, de 24 de junho de 2021, contendo em anexo o Parecer Favorável Condicionado emitido pela DGPC, de 4 de junho de 2021, e outros elementos relevantes; Anexo 9 - Comunicação Eletrónica, de 19 de julho de 2021, contendo em anexo a Ata do Conselho de Administração da APL na qual se procedeu à aprovação do licenciamento, da Fase 1 do Projeto de execução relativo à modernização do Terminal; Anexo 10 - Nota, de 8 de março de 2021, com o assunto “Eventual necessidade de DL autorizador / habilitante para modificação do Contrato de Concessão [confidencial]”, emitido pelo [confidencial]

II. PARECER DA AMT

II.1. Delimitação Precisa do Objeto do Parecer

17. A conclusão da renegociação deste Contrato de Concessão, vertida no Projeto de Contrato Renegociado (**PCR**) da exploração em regime de serviço público do Terminal de Contentores de Alcântara, para além de procurar ultrapassar a situação de impasse existente relativamente à execução do Contrato e os constrangimentos decorrentes do facto do terminal enfrentar uma situação de estagnação e obsolescência operacional prejudiciais ao interesse público, assenta em cinco vetores:

[confidencial]

18. Em resultado do processo renegocial, conforme apresentado nos pontos **11** a **16**, foi igualmente apresentada uma proposta de decreto-lei que procede a (i) alterações às bases conformadoras do contrato de concessão do direito de exploração, em regime de serviço público, do Terminal de Contentores de Alcântara, no Porto de Lisboa, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 287/84, de 23 de agosto, e alteradas pelo Decreto-Lei n.º 188/2008, de 23 de setembro, tendo, ainda, por objeto (ii) autorizar a outorga de um aditamento ao contrato de concessão do direito de exploração, em regime de serviço público, do Terminal de Contentores de Alcântara, de 18 de dezembro de 1984, em conformidade com as alterações preconizadas, concretamente, alterar as Bases II, III, III-A, IV, VI, VII, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX e XX, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 287/84, de 23 de agosto, e alteradas pelo Decreto-Lei n.º 188/2008, de 23 de setembro.

19. É sobre o Projeto de Contrato Renegociado do contrato de concessão do direito de exploração, em regime de serviço público, do Terminal de Contentores de Alcântara, no Porto de Lisboa, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 287/84, de 23 de agosto, e alteradas pelo Decreto-Lei n.º 188/2008, de 23 de setembro, que, em síntese, incide o presente Parecer.

II.2. Metodologia

20. O presente Parecer e Pronúncia são emitidos pela AMT no exercício das suas atribuições de Regulador Económico Independente com jurisdição no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, nos termos da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto (Lei-Quadro das Entidades Reguladoras), tendo em vista a promoção e defesa do interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável (MobIES), 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, em particular no Ecosistema Portuário Nacional.

Inscrive-se no cumprimento da missão da AMT e fundamenta-se nas atribuições previstas nos seus Estatutos, e em particular:

- 20.1.** Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da UE, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos (alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º);
 - 20.2.** Promover a progressiva adaptação do enquadramento legal aplicável aos setores e às atividades de mobilidade abrangidos pela sua missão, no quadro do desenvolvimento sustentável, da utilização eficiente dos recursos e de padrões adequados de qualidade dos serviços prestados aos consumidores/utilizadores e cidadãos em geral (alínea d) do n.º 1 do artigo 5.º);
 - 20.3.** Regular as atividades comerciais do setor marítimo-portuário, designadamente dos serviços de transporte marítimo e fluvial e de exploração portuária (alínea a) do n.º 4 do artigo 5.º)
 - 20.4.** Emitir recomendações sobre a conceção, desenho e alteração dos contratos de fornecimento de serviços públicos, incluindo concessões e contratos celebrados em regime de parcerias público-privada nos setores regulados (alínea j) do n.º 1 do artigo 5.º);
 - 20.5.** Apoiar o Governo na análise dos programas de concursos e cadernos de encargos das concessões dos serviços e de operações portuárias, bem como da respetiva renovação, propostos pelas administrações portuárias (alínea h) do n.º 4 artigo 5.º); e
 - 20.6.** Emitir parecer prévio vinculativo sobre peças de procedimento de formação dos contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos nos setores regulados, ou sobre alterações promovidas aos contratos em vigor (alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º).
- 21.** Ao presente Parecer serão aplicados os aspetos essenciais do paradigma de Regulação Económica de Elevada Qualidade (REEQ), com suporte nos pilares estratégicos de: (i) avaliação de *compliance* das vertentes determinantes do Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes; (ii) conhecimento compreensivo e atualizado dos mercados da mobilidade; (iii) supressão de falhas de mercado; (iv) redução e, tendencialmente, eliminação de falhas de Estado, incluindo as do legislador, enquanto organizador da economia, e de regulamentação; e (v) promoção do equilíbrio dinâmico e resiliente das Racionalidades, não aditivas e de verificação cumulativa, dos Investidores, dos Empreendedores / Profissionais / Utilizadores / Consumidores e dos Contribuintes.

- 21.1.** Tem-se em vista contribuir para a consolidação de um ambiente incentivador do investimento, assente, por um lado, (i) na adoção de regras e procedimentos claros, assertivos, coerentes, credíveis, transparentes, com um elevado ciclo de vida, sindicáveis, que tenham impacto positivo nos Mercados Relevantes da Mobilidade, que promovam a competitividade e, por outro lado, (ii) na inovação e na antecipação de novos mercados, procurando sempre construir um paradigma de concorrência inclusiva - que corresponde ao descrito nos Tratados fundacionais da Construção Europeia pela expressão “*concorrência não falseada*”, ou seja, sem restrições nem distorções.
- 21.2.** No caso presente vai dar-se especial atenção aos aspetos relativos à competitividade do Ecosistema Portuário Nacional, devidamente integrado na cadeia logística de transportes, num contexto facilitador do investimento estruturante no tecido produtivo, do crescimento económico e do emprego, protegendo e promovendo sempre o referido interesse público da MobLES, numa perspetiva de sustentabilidade social, financeira, económica e ambiental, e de coesão territorial, daí advindo manifestas repercussões positivas para a Sociedade e para a Economia, no âmbito do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes.
- 22.** Assim, a análise que será desenvolvida nas seções seguintes, envolve o enquadramento e a *compliance* com os instrumentos de direito nacionais e da UE, bem como a análise das Racionalidades: (i) dos Investidores; ii) dos Empreendedores/ Profissionais/ Utilizadores/ Consumidores; e (iii) dos Contribuintes.

II.3. Análise de Compliance

- 23.** O exercício da Regulação Económica Independente nas Democracias com uma maturidade mais desenvolvida exige um escrutínio de *compliance* que contribua para a avaliação da transparência e da *accountability*.
- 24.** O interesse público subjacente ao projeto de investimento para a modernização e aumento de eficiência operacional do Terminal de Contentores de Alcântara, do qual decorre a renegociação com vista ao 4.º aditamento ao Contrato de Concessão de Exploração, materializa-se na sua importância crucial para a atratividade do Porto de Lisboa, no que respeita à movimentação de carga contentorizada, bem como introduzindo significativas e positivas alterações a nível ambiental, permitindo uma redução significativa das emissões de CO₂ deste terminal, mas não podendo também esquecer os aspetos concorrenciais subjacentes ao processo de análise.
- 25.** Neste contexto, a análise de *compliance* assentará essencialmente na *praxis* regulatória que a AMT tem prosseguido no âmbito das distorções da concorrência na operação portuária, bem

como pela análise dos aspetos concretos da renegociação do Contrato de Concessão e do projeto de diploma que altera as bases da concessão em apreço.

II.3.1. Praxis Regulatória da AMT sobre as Distorções da Concorrência na Operação Portuária

26. Sem prejuízo das considerações que são efetuadas ao longo deste Parecer especificamente no âmbito do Contrato de Concessão do Terminal de Contentores de Alcântara, a AMT destaca o seu entendimento, vertido na sua Pronúncia n.º 6/2016, no âmbito da Regulação da Mobilidade e dos Transportes, datada de 23 de maio de 2016⁸, em que se pronunciou sobre as distorções de concorrência na operação portuária advenientes de disparidades na organização dos sistemas portuários na Europa, e associadas à transposição da Diretiva 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão, e à proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um quadro normativo para o acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos.

27. No âmbito daquela Pronúncia da AMT, assinalam-se alguns aspetos relevam para o presente Parecer:

27.1. No contexto dos modelos contratuais de operação portuária, especificamente a sua divisão entre terminais de uso privativo e terminais de serviço público, observava-se, entre outras questões, que as concessões de serviço público, por força do Regime Jurídico da Operação Portuária, estavam limitadas a um prazo de 30 anos, enquanto que as concessões de utilização privativa podiam estender-se até 75 anos, nos termos da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, também conhecida pela “Lei da Água”, permitindo a rentabilização de um investimento mais expressivo, pese embora nestes terminais de uso privativo apenas possam ser movimentados bens que provenham ou se destinem ao seu próprio estabelecimento industrial.

Integrando este aspeto com outras diferenças entre os dois regimes, a AMT considerou que a coexistência de dois modelos cria distorções da concorrência, uma vez que os requisitos técnicos e a duração máxima dos contratos que a lei consagra para um e para outro são substancialmente distintos, e, como tal, seria necessário proceder-se à revisão do Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, que estabelece o Regime Jurídico da

⁸ https://www.amt-autoridade.pt/media/1633/pronuncia-nº6_23maio2016.pdf

Operação Portuária, homogeneizando o mais possível o regime comum a terminais de uso público e de uso privativo.

27.2. Sobre as assimetrias de *playing field* entre Portugal e Espanha, atenta a disparidade existente de regras de concessão de operação portuária entre os dois países, era referenciado que a legislação espanhola tinha sido alterada em 2014, com o objetivo expresso de melhorar a competitividade do ecossistema portuário e aumentar o investimento privado em infraestruturas portuárias, conferindo a faculdade de aumentar o prazo dos contratos de concessão até 50 anos, prorrogáveis até 75 anos, em função do investimento realizado.

Considerou a AMT que esta alteração, provocou uma distorção da concorrência, materializada em desfavor dos portos portugueses, os quais operam numa mesma dimensão geográfica dos mercados portuários relevantes, portanto em concorrência direta com os portos espanhóis.

Assim, preconizava a AMT, na sua Pronúncia n.º 6/2016, que deveria ser eliminada a limitação de 30 anos da duração da concessão de serviço público de movimentação de carga nos portos, estabelecida no Regime Jurídico da Operação Portuária, bem como a revisão em conformidade do referido Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de dezembro, que aprovou as bases gerais das concessões do serviço de movimentação de cargas em áreas portuárias, procurando um enquadramento legislativo para esta atividade com homogeneidade relativamente à legislação espanhola aplicável.

27.3. Ainda, no âmbito da assimetria entre o modelo de operação portuária prevalecente no Reino Unido, Países Baixos e Alemanha em comparação com o modelo correspondente em Portugal, Espanha, França e Bélgica, observava-se uma dualidade de modelo de contrato de operação portuária existente ao nível da UE, especificamente a concessão de serviço público e os contratos que têm por objeto a utilização do terreno, nomeadamente concessões dominiais, arrendamentos ou *land lease*, a qual propicia situações de distorção da concorrência com prejuízo para o Ecossistema Portuário Nacional.

De facto, as situações de distorção de concorrência subjacentes a esta dualidade europeia na operação portuária, significam que os países cujo modelo de operação portuária se baseia na figura de concessão, como Portugal, Espanha, França e Bélgica, estão em desvantagem em relação a países como o Reino Unido, Países Baixos e Alemanha, onde predomina o modelo de *land lease*.

Para mitigar os desequilíbrios de *playing field* resultantes, a AMT considerava pertinente a alteração dos Decretos-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto, e n.º 324/94, de 30 de dezembro, preconizando a não fixação de um prazo máximo específico para a duração das concessões, ficando essa duração limitada nos termos exclusivos do artigo 18.º da Diretiva 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão, ou seja, em função das obras, equipamentos e serviços solicitados à Concessionária, que lhe permita a expectativa de recuperar os investimentos realizados, quer no início quer durante o período da concessão, requeridos para alcançar os objetivos contratuais, a par da remuneração do capital investido.

- 28.** Por sua vez, em outubro de 2018, a propósito de a AMT ter tomado conhecimento da aprovação de um decreto legislativo regional que procedia à adaptação à Região Autónoma dos Açores do Regime Jurídico da Operação Portuária, o qual previa que a atividade de movimentação de carga podia ser prestada ao público mediante concessão de serviço público, a atribuir por concurso, cujo prazo máximo passava de 30 para 75 anos, a AMT, com enquadramento nas suas competências de regulação económica independente, enviou um ofício para o Senhor Chefe de Gabinete de S.Ex.^a o Presidente do Governo Regional da Região Autónoma dos Açores, referindo, entre outros aspetos, que, ainda que o CCP não disponha quanto a limites dos prazos contratuais nas concessões de serviço público, o regime especial relativo ao Regime Jurídico da Operação Portuária se mantém, não tendo sido revogado.

Assim, e em alinhamento com a referida Pronúncia n.º 6/2016 da AMT, seria necessária uma reflexão, a nível nacional, sobre a reformulação do atual regime da operação portuária, seguindo uma via aparentemente coincidente com a vontade demonstrada pela Região Autónoma dos Açores, mas de uma forma integrada e nacional e não focalizada num grupo de portos em especial (da Região Autónoma dos Açores), essencialmente para obviar a situações de distorção da concorrência no conjunto do território nacional.

- 29.** Esta recomendação foi igualmente retomada nas Pronúncias da AMT, emitidas em 2019, no que concerne, quer ao primeiro procedimento concursal relativamente ao Terminal Vasco da Gama, quer relativamente ao ajustamento das condições do contrato de concessão do Terminal XXI, ambos no Porto de Sines, concretamente:

29.1. O Parecer n.º 29/AMT/2019, de 16 de agosto de 2019, relativo ao Concurso Público para a Concessão do Terminal Vasco da Gama, onde era expressamente referido que o legislador deveria ponderar, com a maior brevidade possível, a revisão dos Decretos-Lei n.º 298/93 e n.º 324/94, no sentido de eliminar distorções da concorrência e nivelar o *playing field* ao nível dos vários mercados de operação portuária, através de

um novo quadro legal que seria aplicável a todos os terminais portuários do Ecosistema Portuário Nacional, em sede de novos procedimentos concursais, e independentemente do porto ou do tipo de carga movimentada.

- 29.2.** O Parecer n.º 43/AMT/2019, de 1 de outubro de 2019, relativo ao ajustamento das condições do contrato de concessão do Terminal XXI em Sines, que recomendava ao Governo que procedesse a uma uniformização nacional do regime aplicável à operação portuária, de acordo com anteriores posições da AMT, e também de aderência ao Regulamento (UE) 2017/352 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de fevereiro de 2017, designadamente no sentido de estabelecer normas nacionais relativas ao reporte de informação e acompanhamento das concessões e serviços portuários.

Considerava-se, igualmente, que a competitividade do Ecosistema Portuário Nacional, sobretudo em contexto internacional, reclama a revisão das atuais disposições legais que estabelecem um “teto” de duração máxima de 30 anos para os contratos de concessão portuária (incluindo para contratos de serviço público para movimentação de carga contentorizada), de modo a criar regras uniformes aplicáveis a todos os portos, evitando futuras situações de potenciais distorções concorrenciais (entre portos nacionais) geradas pela aprovação de regimes especiais, contextualizadas para servir o interesse público, em casos concretos.

- 30.** Ainda, e mais recentemente, esta recomendação relativa à revisão do Regime Jurídico da Operação Portuária (Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto) e das bases gerais das concessões do serviço de movimentação de cargas em áreas portuárias (Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de dezembro), no sentido de eliminar o teto de duração máxima de 30 anos para os contratos de concessão portuária, de modo a criar regras uniformes de forma a obviar situações de distorção da concorrência no Ecosistema Portuário Nacional, aplicando-se portanto a todas as infraestruturas portuárias independentemente da localização e tipo de carga movimentada, foi retomada no Parecer da AMT N.º 74/AMT/2021, de 29 de julho de 2021, relativo ao novo procedimento concursal para a Concessão do Terminal Vasco da Gama no Porto de Sines.

II.3.2. Renegociação do Contrato de Concessão

- 31.** O Contrato de Concessão, cuja minuta do quarto aditamento é objeto da presente apreciação, foi precedido de concurso público com publicidade internacional, e na sua vigência observam-se as citadas bases da concessão, o Decreto-Lei n.º 188/2008, de 23 de setembro, que estabeleceu a nova redação das bases aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 287/84, e as disposições dos contratos e seus anexos e apêndices.

- 32.** Este processo de renegociação, como qualquer outro, está sujeito aos limites, no que respeita à modificação dos contratos, decorrentes das legislações nacional e da UE aplicáveis, bem como ainda das estipulações constantes dos referidos contratos.

Efetivamente, a Comissão de Negociação está subordinada ao princípio da legalidade, tendo que ser garantida a *compliance* da negociação em análise com os princípios da transparência da atividade administrativa contratual e da concorrência.

- 32.1.** Será de referir que o CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, é apenas aplicável aos procedimentos de formação e de execução de contratos públicos iniciados após a data da sua entrada em vigor, ou seja seis meses após a sua publicação, não se aplicando a prorrogações, expressas ou tácitas, do prazo de execução das prestações que constituam o objeto de contratos públicos, cujo procedimento tenha sido iniciado previamente à sua data de entrada em vigor, como é o presente caso.
- 32.2.** Por sua vez, todo o processo de renegociação tem que ser pautado pelas regras de concorrência da UE, em conformidade com o disposto nos artigos 101.º a 109.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE), em especial o n.º 1 do artigo 106.º que determina que: *“No que respeita às empresas públicas ou às empresas que concedam direitos especiais ou exclusivos, os Estados-Membros não tomarão nem manterão qualquer medida contrária ao disposto nos Tratados, designadamente ao disposto nos artigos 18.º e 101.º a 109.º, inclusive”*.
- 32.3.** A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) referente ao tema dos limites à modificação dos contratos públicos existentes, tem defendido que os princípios a que obedecem a modificação dos contratos devem balizar-se não só pelo fim do contrato, como também pelo objetivo de proteção da concorrência.
- 32.4.** A Diretiva 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão, transposta para o direito interno e integrada no CCP pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que acolhe as soluções básicas desenvolvidas pela jurisprudência do TJUE nesta matéria, admite a possibilidade de modificação dos contratos de concessões, sem necessidade de novo procedimento de adjudicação, desde que respeitados determinados limites (cfr. artigo 420.º-A do CCP).
- 33.** A presente análise tem em conta a prossecução do interesse público que esteve na génese motivacional desta renegociação e, nesta medida, importa ter presente a necessidade de se concertar as exigências do interesse público com as exigências do interesse concorrencial.

33.1. Com efeito, a causa-função deste contrato está diretamente ligada ao interesse público que concretamente se visou prosseguir com a sua celebração, e delimita os termos do mesmo.

Aliás, a movimentação de cargas, é, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 293/98, de 28 de agosto, caracterizada como de interesse público. E, em nenhum momento da execução contratual, este interesse norteador pode ser esquecido.

33.2. A renegociação teve lugar numa situação particularmente delicada, face ao impasse legal e contratual que afetava a execução do contrato, decorrente de:

- (i) Publicação da Lei n.º 14/2010, de 23 de julho, que revogou, com efeitos retroativos, o Decreto-Lei n.º 188/2008;
- (ii) Recusa da [confidencial] em reconhecer, por mútuo acordo, a invalidade superveniente do Aditamento de 2008.

E, a consequente preclusão da admissibilidade da Concessionária em exigir à APL o ressarcimento de eventuais danos advenientes dessa circunstância, em virtude da [confidencial] considerar que a vigência do Decreto-Lei n.º 188/2008 não constituía condição necessária da validade do Aditamento de 2008 e os elevados investimentos que já tinha realizado com a preparação e a execução desse aditamento, e um acordo respeitante à cessação antecipada da sua vigência não a poderia impedir de exercer o seu direito a uma eventual indemnização pela APL;

- (iii) Ação arbitral proposta pela APL em 25 de novembro de 2010 para dirimir esta questão, e que, através do Acórdão de 15 de outubro de 2011, recusou a aplicação das normas da Lei n.º 14/2010, por considerá-las inconstitucionais, por violação dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima e, em consequência, julgou improcedente o pedido de anulação do Aditamento de 2008;
- (iv) Acórdão n.º 202/2014, de 3 de março de 2014, do Tribunal Constitucional, que confirmou a decisão do Tribunal Arbitral e declarou inconstitucionais as normas constantes da Lei n.º 14/2010, de 23 de julho.

E, conseqüentemente, o Aditamento de 2008 manteve-se em vigor, designadamente, a prorrogação de prazo; e

- (v) Emissão de Declaração de Impacte Ambiental (DIA) desfavorável ao projeto de expansão do Terminal de Contentores de Alcântara, em 22 de julho de 2011, com

sérias implicações no Aditamento de 2008, pois implicou a inexecuibilidade de parte significativa dos investimentos aí previstos.

Ou seja, o contrato não poderia ser executado por falta do licenciamento ambiental necessário.

33.3. [confidencial]

II.3.3. *Projeto de Decreto-Lei que altera as Bases da Concessão, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 287/84, de 23 de agosto e alteradas pelo Decreto-Lei n.º 188/2008, de 23 de setembro*⁹

- 34.** As Bases da Concessão consubstanciam a norma habilitadora e autorizadora da celebração do Contrato de Concessão, contendo todas as regras, limites e fundamentos que se encontram subjacentes à atribuição da Concessão, compreendendo um núcleo (mais ou menos) restrito de matérias que o Concedente reputa como essenciais.

Nessa conformidade, em face dos resultados alcançados pela Comissão de Negociação, e atento os termos do PCR, a promoção da alteração às bases da concessão, que foram originalmente aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 287/84, de 23 de agosto, e, alteradas pelo Decreto-Lei n.º 188/2008, de 23 de setembro, revela-se ajustada.

Com efeito, o PCR, e o âmbito do processo renegocial que o antecedeu, não se subsumem à lógica que esteve subjacente à publicação do Decreto-Lei n.º 188/2008, de 23 de setembro, desde logo, no que concerne ao Plano de Investimentos (Base II). Mas, não só:

[confidencial]

II.3.4. *Síntese Conclusiva*

- 35.** Em termos de conclusão da aferição da *compliance* com o normativo nacional e da UE será de relevar que a Comissão de Negociação do contrato em apreço observou os requisitos legais em matéria de modificação dos contratos públicos durante a sua vigência, associados a razões de natureza funcional, operacional, económica e financeira, e ainda à invocação da

⁹ Projeto legislativo que procede (i) alterações às bases conformadoras do contrato de concessão do direito de exploração, em regime de serviço público, do Terminal de Contentores de Alcântara, no Porto de Lisboa, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 287/84, de 23 de agosto e alteradas pelo Decreto-Lei n.º 188/2008, de 23 de setembro, tendo, ainda, por objeto (ii) autorizar a outorga de um aditamento ao contrato de concessão do direito de exploração, em regime de serviço público, do Terminal de Contentores de Alcântara, de 18 de dezembro de 1984, em conformidade com as alterações preconizadas, concretamente, alterar as Bases II, III, III-A, IV, VI, VII, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX e XX, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 287/84, de 23 de agosto e alteradas pelo Decreto-Lei n.º 188/2008, de 23 de setembro.

prossecação do superior interesse público, devendo obedecer aos princípios constitucionais e legais da concorrência, igualdade e transparência, da não alteração de outras condições importantes desses contratos, e da não alteração dos pressupostos que estiveram na base do procedimento concursal através do qual foi feita a escolha da proposta adjudicada.

- 36.** Entendendo-se que o PCR atinge o núcleo essencial do contrato, tal como predefinido no Decreto-Lei n.º 188/2008 e que pode constituir o seu objeto: (i) área; (ii) plano de investimentos e (iii) prazo, a promoção da alteração às bases da concessão, que foram originalmente aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 287/84, de 23 de agosto, e, alteradas pelo Decreto-Lei n.º 188/2008, de 23 de setembro, releva-se, como atrás referido, ajustada.

Aliás, no que ao prazo concerne, se as Bases da Concessão não fossem alteradas, o risco da Concessionária, no futuro, reivindicar os quatro anos permitidos pelas Bases de Concessão de 2008, seria considerável.

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

- 37.** A AMT confere a maior atenção, conforme referido no ponto **21**, 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 Ecosistema Portuário Nacional, 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 Empreendedores / Profissionais / Utilizadores / Consumidores e dos Contribuintes.
- 38.** Neste contexto, analisam-se nas seções seguintes os aspetos mais relevantes associados a cada uma dessas Racionalidades.

II.4.1. Racionalidade dos Investidores

- 39.** No âmbito dos Investidores, há que discernir os diversos segmentos que operam no Ecosistema Portuário Nacional, cada qual com matrizes de risco diferentes, designadamente os investidores diretos nas infraestruturas e nos serviços portuários, os investidores em serviços da cadeia logística de transportes e ainda todos os que numa perspetiva geral colhem benefícios indiretos para a sua atividade, como sejam, nomeadamente, os carregadores (empresas importadoras e exportadoras através dos portos nacionais).

- 40.** A concretização do investimento no presente terminal portuário é suscetível de gerar impactos positivos significativos nos diversos tipos de investidores identificados, sendo particularmente relevantes nos investidores diretos nas infraestruturas e serviços portuários, neste caso concreto de movimentação de cargas contentorizadas.

Os referidos investidores diretos nas infraestruturas e nos serviços portuários, que constituem parte ativa neste contrato, veem aqui as suas expectativas refletidas, devendo reconhecer vantagens na alteração contratual proposta, porquanto se tratou de um procedimento negociado, o que permitiu a aceitação por parte dos investidores/acionistas de uma redução da rentabilidade expectável dos seus investimentos, espelhando por um lado a necessidade pertinente de reforçar a competitividade do Porto de Lisboa e, em particular, das infraestruturas objeto da presente concessão, bem como a razoabilidade das propostas negociais da Comissão de Negociação, e ainda a sua confiança na viabilidade e salvaguarda desse mesmo investimento.

- 41.** Concretamente, o interesse público que está subjacente ao projeto de investimento para a modernização e aumento de eficiência operacional do Terminal de Contentores de Alcântara, do qual decorre a renegociação com vista ao 4.º aditamento ao Contrato de Concessão de Exploração, materializa-se na sua importância crucial para a atratividade do Porto de Lisboa, no que respeita à movimentação de carga contentorizada, bem como no aumento da competitividade portuária, aproveitando designadamente o posicionamento geográfico privilegiado do território nacional no cruzamento das principais rotas de transporte marítimo mundiais Norte-Sul e Oeste-Este, não esquecendo igualmente que o Porto de Lisboa constitui, juntamente com Leixões e Sines, os únicos portos nacionais que integram a Rede Principal da Rede Transeuropeia de Transportes, concretamente no respetivo Corredor Atlântico.
- 42.** O 4.º aditamento ao Contrato de Concessão visa, fundamentalmente, a melhoria das condições técnicas de operação do terminal, introduzindo significativas e positivas alterações a nível ambiental, bem como nos processos e formas de gestão, permitindo assim um aumento da eficiência na movimentação de contentores no terminal, evitando a sua irreversível obsolescência.

[confidencial]

- 43.** Todo o processo negocial foi também norteado pela acomodação dos interesses do investidor, a [confidencial], começando por se assentar a avaliação económica e financeira num modelo construído especificamente para esse efeito, onde se projetaram os investimentos a realizar, bem como a exploração das atividades concessionadas, sendo subsequentemente efetuada uma análise incremental do projeto de investimento, face à realidade atual da concessão, e a

mensuração da remuneração dos investimentos através da Taxa Interna de Rentabilidade (TIR).

- 44.** O plano de investimentos apresentado pela [confidencial], e acordado no âmbito do processo negocial, ilustrado nos pontos **41** e **42**, foi orientado para a modernização e aumento da eficiência operacional do Terminal de Contentores de Alcântara, apostando numa melhoria das respetivas condições técnicas de operação, bem como introduzindo significativas melhorias ambientais e nos processos e formas de gestão, permitindo um aumento da eficiência, produtividade e competitividade do terminal.
- 45.** [confidencial]
- 45.1.** [confidencial]
- 45.2.** Foi acolhido e acordado no processo negocial, sempre com o objetivo de otimizar as condições de exploração do terminal, numa perspetiva de “*eficiência operacional, económica e ambiental*”, conforme consagrado como estratégia para a Comissão de Negociação do Porto de Lisboa e de acordo com o Programa do XXI Governo Constitucional para o setor portuário nacional.
- 46.** [confidencial]
- 47.** Na defesa da Racionalidade do Investidor, foi também objeto de negociação no âmbito deste processo o cálculo da REF da concessão, atentas as várias alterações do contrato, maioritariamente por razões alheias à [confidencial], em particular a redução do montante do investimento previsto em 2008, mas que, face ao contrato ora vigente, determinaria que a [confidencial] incorresse em processo REF a favor da APL.
- [confidencial]
- 48.** Não obstante as várias modificações do contrato, para acomodação das exigências da DIA e respetivo Título Único Ambiental (TUA)¹⁰, com efeitos, nomeadamente, a nível das taxas, do montante e configuração do investimento, bem como a redução em quatro anos do prazo da concessão (de 2042 para 2038) e a eliminação de qualquer assunção de risco decorrente da procura por parte da APL, considera-se que foram respeitados e atendidos os interesses do investidor.

¹⁰ O Título Único Ambiental (TUA) é um título eletrónico que reúne toda a informação relativa às várias decisões de licenciamento ou controlo prévio ambiental aplicáveis a estabelecimentos, atividades e projetos (Agência Portuguesa do Ambiente, <https://apambiente.pt/avaliacao-e-gestao-ambiental/titulo-unico-ambiental>).

49. Em síntese, a avaliação do impacto do presente acordo de renegociação contratual é claramente positiva para a Racionalidade dos Investidores.

II.4.2. Racionalidade dos Empreendedores/ Profissionais/ Utilizadores/ Consumidores

50. No âmbito desta Racionalidade que, por si só, agrega vários segmentos sociológicos de cidadãos e empresas, importa valorizar os Empreendedores/ Profissionais/ Utilizadores/ Consumidores que procuram soluções de mobilidade mais inclusiva, mais eficiente e mais sustentável, neste caso concreto para o transporte de bens acondicionados em contentores, quer destinados ao *hinterland* do Porto de Lisboa, quer no mercado de operação internacional de *transhipment*.

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.

51. Atenta a realidade deste caso específico, de renegociação de um Contrato de Concessão de exploração comercial, em regime de serviço público, de um terminal portuário de movimento de cargas contentorizadas, o Terminal de Contentores de Alcântara, poder-se-á inferir que o segmento mais interessado, em primeira linha, num contexto global desta racionalidade, é, num primeiro momento o dos transportadores marítimos, a quem é apresentada a fatura portuária, e num segundo momento, os carregadores, que recebem a transferência dos custos imputados aos armadores e as despesas do terminal (estiva e outras), relativas respetivamente ao navio e à movimentação dos contentores.
52. A melhoria da produtividade deste terminal potencia igualmente novas oportunidades para os empreendedores, igualmente indutoras de criação de emprego.
53. Por sua vez, a redução dos custos portuários que a presente renegociação também potencia (ver ponto Erro! A origem da referência não foi encontrada. e alínea Erro! A origem da referência não foi encontrada. do ponto **33.3**), é suscetível de, apesar de forma indireta, ter impactos positivos nos consumidores finais, designadamente permitindo a aquisição de bens a uma custo mais reduzido, por efeitos de potenciais menores custos de produção.
54. Logo, as soluções encontradas pela Comissão de Negociação visando a redução global de custos e o aumento da produtividade e da competitividade, revelam-se as mais ajustadas, para promover o aumento do nível da eficiência e eficácia das operações portuárias, e, por conseguinte, a defesa dos profissionais e utilizadores do terminal.

55. Acresce referir que o presente acordo de renegociação do contrato, compromete a Concessionária a equacionar a utilização do modo fluvial e a privilegiar o modo ferroviário no transporte de contentores do e para o terminal, garantindo um impacto ambiental menos agressivo, e, por conseguinte, com efeito positivo, quer em termos de descarbonização da economia, quer em termos climáticos e de proteção do meio ambiente, quer ainda em termos de saúde pública.
56. Resulta também desta análise o impacto francamente positivo na perspetiva dos Empreendedores/ Profissionais/ Utilizadores/ Consumidores.

II.4.3. Racionalidade dos Contribuintes

57. Relativamente à Racionalidade dos Contribuintes, importa avaliar a 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 e como percebidos.

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.

58. 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, sem advir qualquer encargo financeiro para a Concedente, não apresenta qualquer consequência negativa sobre a dívida pública e, consequentemente, sobre a carga fiscal.
59. Indiretamente, o aumento da competitividade portuária e do tecido empresarial que usa os serviços do Terminal de Contentores de Alcântara, potencia o crescimento da movimentação portuária e estimula o desenvolvimento da produção de valor acrescentado, com o consequente aumento da receita fiscal, sem aumento dos impostos, com reflexos benéficos sobre a redução da dívida pública e da carga fiscal.
60. Em termos de escolhas públicas relativas à utilização do valor dos impostos, a causa-função do contrato objeto de acordo de renegociação está diretamente ligada ao interesse público que concretamente se visou prosseguir com a sua celebração, e delimita os termos do mesmo.

A própria movimentação de cargas nos portos é, como já anteriormente referido, nos termos do Regime Jurídico da Operação Portuária, caracterizada como de interesse público.

61. Por sua vez, as contrapartidas públicas resultantes do presente processo negocial, contribuem claramente para um ambiente mais propício à sustentabilidade económica e financeiras das entidades que utilizam os serviços do terminal e que, na sequência da redução de custos ali emergentes, incorporarão uma menor carga de custos na sua cadeia de valor, contribuindo para criar e manter níveis mais elevados de emprego, com geração de impostos, quer a nível das pessoas singulares, quer a nível das pessoas coletivas, que alimentam o Orçamento do Estado.

De igual modo, por efeito das modificações do contrato, a APL verá incrementar e estabilizar o seu nível de rendas, contribuindo através do IRC liquidado e dos dividendos a distribuir ao acionista único, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças, para reforçar as receitas fiscais do Estado, beneficiando, naturalmente, o Contribuinte.

62. 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. CONCLUSÕES

63. Para além das conclusões que foram ficando sedimentadas ao longo deste Parecer, afigura-se-nos oportuno elencar aquelas que manifestamente têm um estatuto reforçado, no pleno cumprimento das atribuições e poderes da AMT enquanto Regulador Económico Independente no contexto do Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, designadamente:

63.1. Os termos da renegociação do presente Contrato de Concessão, vertidos na minuta do quarto aditamento ao Contrato de Concessão, revelam-se consentâneos com o mandato da Comissão de Negociação¹¹ e obedecem aos princípios que disciplinam a modificação dos contratos, não só pelo respeito pelo objeto do contrato que permanece inalterável, como também pelo objetivo de proteção da concorrência.

63.2. O resultado esperado da renegociação em apreço é de inquestionável importância para a sustentabilidade, competitividade e coesão económica, territorial e social do Ecosistema Portuário Nacional, daí advindo manifestas repercussões para a Sociedade e para a Economia, em Portugal, sendo de realçar:

63.2.1. A atualização do plano de investimentos, assegurando a modernização e o aumento da eficiência operacional do Terminal de Contentores de Alcântara, introduzindo significativas melhorias ambientais e nos processos e formas de gestão;

63.2.2. A redução do prazo contratual;

63.2.3. A redução da TIR;

63.2.4. O aumento das taxas pagas pela [confidencial] à APL;

63.2.5. A eliminação do direito da Concessionária a REF da concessão por insuficiente procura.

63.3. O processo de renegociação desenvolvido assenta no aumento da eficiência da operação portuária e potencia uma futura redução da fatura portuária, com reflexos

¹¹ Designadamente a “defesa intransigente do interesse público através da promoção e incremento da eficiência operacional, económico-financeira e ambiental do sector portuário nacional” (cfr. alínea b) do n.º 2 do Despacho n.º 2130/2018, de 28 de fevereiro).

efetivos nos preços cobrados aos utilizadores dos portos, garantindo o incremento dos níveis de qualidade de serviço e da capacidade da oferta, beneficiando todos os intervenientes e destinatários da atividade portuária (Concedente, Concessionária, clientes do terminal concessionado e demais operadores económicos), agregando os interesses dos Investidores, dos Empreendedores/Profissionais/Utilizadores/Consumidores e dos Contribuintes.

64. É, ainda de assinalar, que em resultado do processo negocial, e que culminou na proposta do PCR em análise, se ultrapassa a situação de impasse existente relativamente à execução do Contrato e os constrangimentos decorrentes do facto do terminal enfrentar uma situação de estagnação e obsolescência operacional prejudiciais ao interesse público.
65. De salientar, também, que o PCR se revela mais ajustado numa perspetiva económica, reduzindo de forma relevante a TIR e aumentando os riscos da Concessionária, em relação ao atual contrato, sem comprometer a viabilidade do projeto.
66. 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 em anexo ao já citado Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, o **Parecer Prévio Vinculativo** da AMT é **favorável** à minuta do quarto aditamento ao Contrato de Concessão do direito de exploração comercial, em regime de serviço público, da atividade de movimentação de cargas contentorizadas no Terminal de Contentores de Alcântara, celebrado entre a APL e a [confidencial].
67. No que reporta especificamente ao projeto de diploma que procede às alterações às bases conformadoras do contrato de concessão do direito de exploração, em regime de serviço público, do Terminal de Contentores de Alcântara, no Porto de Lisboa, aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 287/84, de 23 de agosto, e alteradas pelo Decreto-Lei n.º 188/2008, de 23 de setembro, considera-se que as mesmas se revelam necessárias e ajustadas face ao PCR.
68. Não obstante, a AMT reafirma a necessidade de uma reflexão, a nível nacional, sobre a reformulação do atual Regime Jurídico da Operação Portuária, para obviar a situações de distorção da concorrência no Ecosistema Portuário Nacional.

Lisboa, 26 de agosto de 2021

O Vice-Presidente do Conselho de Administração

Eduardo Lopes Rodrigues