

PARECER N.º 20/AMT/2025

[versão não confidencial]

I. OBJETO

1. O presente Parecer da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) tem por objeto a atribuição de parcelas do Domínio Público Hídrico (DPH), através de um contrato de concessão de uso privativo, relativo ao Terminal de Granéis Alimentares de Palença, à Empresa Sovena Oilseeds Portugal, S.A. (Sovena Oilseeds).
2. O presente processo foi submetido à AMT, pela Administração do Porto de Lisboa, S.A. (APL), [confidencial] para efeitos de aprovação, nos termos da legislação em vigor, e tendo por base um *dossier* que inclui também os seguintes elementos:
 - 2.1. Minuta do Contrato de Concessão de Uso Privativo de Parcelas do Domínio Público, associadas ao Terminal de Granéis Alimentares de Palença;
 - 2.2. Planta relativa ao Terminal de Granéis Alimentares de Palença;
 - 2.3. Estudo Económico-Financeiro da Nova Concessão de Uso Privativo da Sovena Oilseeds Portugal, S.A.;
 - 2.4. “*Análise Estudo Económico Financeiro TGAP – Sovena Oilseeds Portugal, S.A.*”, de janeiro 2025 (APL).
3. Neste parecer procede-se à análise dos elementos supra referidos, remetidos pela APL, tendo igualmente em consideração a correspondência trocada com a AMT e informações prestadas por aquela Administração Portuária em reunião técnica realizada em 2024.05.17, e tendo presente a promoção e defesa do interesse público da mobilidade inclusiva, eficiente, sustentável e inteligente¹, enquanto direito de cidadania e componente essencial de uma cultura geradora de um quadro regulatório com regras

¹ 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.

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.

II. ENQUADRAMENTO

I.1. Antecedentes

4. [confidencial] a APL deu conhecimento à AMT de que pretendia dar início aos trâmites inerentes ao lançamento de procedimento concursal, tendo em vista a atribuição das parcelas atualmente ocupadas do DPH, com o termo da concessão de regime de serviço público da atividade de movimentação de cargas no Terminal de Granéis Alimentares de Palença, e cujos trâmites seriam efetuados ao abrigo da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro (Lei da Água) e do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de maio (Regime de Utilização dos Recursos Hídricos), ambos os diplomas na sua redação atual.
5. Em sequência, foram solicitados, pela AMT, [confidencial], esclarecimentos, os quais foram prestados pela APL, [confidencial], concretamente:

5.1. Questão: “*Se ocorrerem alterações objetivas na exploração do terminal no decurso da concessão vigente, de serviço público de movimentação de cargas, que justifiquem alterar esse regime que foi instituído em 1995 pela convocação da aludida anterior licença de utilização privativa para abastecimento de fábrica*”.

Resposta da APL:

A APL menciona que se pode “*dizer que ocorreram alterações na exploração do terminal no decurso da sua vida que fundamentam o pedido de mudança de regime e, conseqüentemente, induzem a Autoridade Portuária a ponderar aceitar a sua atribuição*”, tendo por base que a instalação portuária não tem acessibilidade direta, pois o DPH confina em toda a sua extensão com a propriedade privada da concessionária, onde se encontra a maioria das infraestruturas de armazenagem e as unidades industriais², bem como os equipamentos indispensáveis ao seu funcionamento, sendo que, com o aumento da capacidade fabril para extração de

² Designadamente: Postos de Transformação; Estação de Tratamento de Águas Residuais; Infraestruturas de Captação de Água; Sistema de Combate a Incêndios; Comandos dos Sistemas de Descarga; Redes de Comunicações; etc..

oleaginosas, as movimentações de carga nos cais de Palença destinam-se às suas unidades transformadoras.

É aditado que a alteração ao regime está alicerçada no princípio de que não existe qualquer alteração na capacidade de resposta do porto de Lisboa neste segmento de movimentação de carga, nem existe qualquer alteração aos objetivos estratégicos, pretendendo-se sim reforçá-los, designadamente garantindo que não vai existir disrupção no funcionamento do terminal e com a proposta de investimento da concessionária vai haver uma melhoria na sua atividade.

- 5.2. Questão:** *“Se existem razões objetivas para desqualificar a atividade de movimentação de cargas neste terminal, enquanto de interesse público, e que é regida pelo Regime Jurídico da Operação Portuária em vigor³, tendo em conta a missão e atribuições prosseguidas pelo APL em geral, e, particularmente, de movimentação de granéis alimentares no terminal em questão, tendo em consideração, designadamente, os planos de ordenamento e desenvolvimento, e demais instrumentos de planeamento portuário”*

Resposta da APL:

O presente terminal é, e continuará a ser, uma infraestrutura estruturante do porto de Lisboa na movimentação de granéis sólidos agroalimentares, prestando um importante contributo para a indústria agroalimentar nacional, dentro da missão e atribuições da APL, sendo que o respetivo plano estratégico, datado de 2007, contempla esta importante infraestrutura portuária, determinante para o segmento de carga em apreço, e como parte integrante da sua capacidade de resposta para a indústria agroalimentar.

À APL afigura-se como uma grande ameaça ao porto de Lisboa, de futuro, nomeadamente para os terminais, as alterações dos instrumentos de ordenamento municipal, nomeadamente através de revisões dos Planos Diretores Municipais (PDM), ao privilegiarem o uso do solo para a atividade terciária – setor turístico, defendendo firmemente essa Administração Portuária a manutenção das suas estruturas portuárias, onde se incluem os terminais de movimentação de

³ O Regime Jurídico da Operação Portuária, foi estabelecido [pelo Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de agosto](#), na sua redação atual.

carga, senão mesmo a respetiva expansão, como é o caso da concessão em apreço, havendo sempre a preocupação de garantir a sua continuidade.

Menciona igualmente que a principal ameaça que este terminal e o respetivo complexo industrial têm, não está minimamente relacionada com o regime de concessão que lhe esteja estabelecido, seja ele de serviço público ou de utilização privativa, mas sim com alguma menor sensibilidade por parte das autarquias para a importância das infraestruturas portuárias no âmbito do tecido económico local, regional e nacional.

- 5.3.** Questão: *“A confirmação/demonstração de que todas as cargas movimentadas no terminal, sem exceção, são exclusivamente provenientes ou destinadas ao estabelecimento industrial da SOVENA, e que se enquadrarão no exercício normal da atividade prevista num futuro título de concessão”*

Resposta da APL:

Desde o ano 2016 que a movimentação de carga no Terminal de Granéis Alimentares Palença tem como origem ou destino o complexo industrial situado a tardo e que é propriedade privada da concessionária, a empresa Sovena Oilseeds, a qual tem um contrato de extração de sementes de colza, que transforma no referido complexo industrial, mas também efetua, nas suas unidades produtivas, a extração de sementes de oleaginosas para a sua produção de óleo vegetal e de biocombustíveis.

A APL confirmou que as cargas movimentadas no terminal, sem exceção, são exclusivamente provenientes ou destinadas ao complexo industrial da Sovena Oilseeds, e que se enquadrarão no exercício normal da atividade prevista num futuro título de concessão.

- 5.4.** Questão: *“A existência de outras infraestruturas no porto que permitam a prestação de um serviço idêntico ao desenvolvido neste terminal a qualquer utilizador de forma não discriminatória e aplicando taxas transparentes”*

Resposta da APL:

A movimentação de carga de produtos agroalimentares no porto de Lisboa, no âmbito do serviço público, pode e é realizada nos seguintes terminais:

- Terminal de Granéis Alimentares da Trafaria, para navios *deep sea*;

- Terminal de Granéis Alimentares do Beato;
- Terminal Multiusos do Beato;
- Terminal Multiusos do Poço do Bispo.

5.5. Questão: *“A comprovação de inexistência de qualquer atividade no âmbito do objeto da concessão do terminal que possa, de forma direta ou indireta, ser suscetível de concorrer com outras atividades de movimentação de carga, em regime de serviço público, seja no porto de Lisboa, seja noutros portos comerciais do território continental, ou suscetível de gerar qualquer distorção concorrencial no mercado da movimentação de graneis alimentares nos mesmos portos”*

Resposta da APL:

A concessionária do Terminal de Palença, com a alteração do regime de serviço público para utilização privativa, ficará impedida de movimentar carga que não se destine ao complexo industrial, sendo que a atividade de carga e descarga a desenvolver estará sempre sujeita ao controlo prévio da APL, nomeadamente no que diz respeito às respetivas declarações de carga. Estará, assim, impedida de realizar movimentação de carga de terceiros que não seja para ser transformada nas suas unidades produtivas.

Sendo a atividade de armazenagem, extração e produção da propriedade da Sovena Oilseeds e destinando-se a mercadoria movimentada exclusivamente à mesma, considera a APL que a atividade específica de movimentação de carga neste terminal não é suscetível de gerar qualquer distorção concorrencial no mercado de movimentação de graneis alimentares, quer no porto de Lisboa, quer em outros portos.

5.6. Questão: *“Fundamentação, com base em estudo de análise socioeconómica para uma potencial futura concessão, de que o prazo de concessão pretendido, ou seja, de 40 anos, e que é superior ao máximo admitido legalmente para as concessões de serviço público de movimentação de cargas nos portos (30 anos)⁴, é o mínimo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de*

⁴ Quando a presente questão foi colocada pela AMT, em novembro de 2023, o Regime Jurídico da Operação Portuária estabelecia como prazo máximo para uma concessão de serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias de 30 anos, o qual foi alterado para 75 anos, pelo [Decreto-Lei n.º 9/2024, de 25 de novembro](#).

exploração, do capital a ser investido pela concessionária, neste momento estimado em 40 milhões €"

Resposta da APL:

A Sovena Oilseeds apresentou um conjunto de investimentos que se propõe realizar na área do DPH concessionada, com vista a modernizar as infraestruturas portuárias, aumentando a sua eficiência funcional e ambiental, sendo objetivo da concedente (APL), na próxima etapa deste processo, solicitar um estudo económico que fundamente o prazo solicitado e, simultaneamente, demonstre a sustentabilidade do investimento.

Adita a APL que, nos termos do n.º 6 do artigo 68.º da Lei da Água, que a concessão de uso privativo poderá estender-se até 75 anos, sendo que, nos termos do n.º 2 do artigo 25.º do Regime de Utilização dos Recursos Hídricos, o prazo da concessão é fixado atendendo à natureza e dimensão dos investimentos associados, bem como à sua relevância económica e ambiental.

Conclui a APL que, após a entrega de um estudo de viabilidade económico-financeira, se irá debruçar detalhadamente sobre se o prazo da concessão proposto pela SOVENA, ou seja de 40 anos, é o mínimo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de exploração, do capital a ser investido pela concessionária.

6. Com base nesses esclarecimentos, a AMT, [confidencial], dirigido à APL, considerou oportuno assinalar que, sem prejuízo das competências atribuídas pelos estatutos desta autoridade:

6.1. Das informações aduzidas pela APL, não parecem ocorrer alterações objetivas na exploração do Terminal de Granéis Alimentares de Palença que impliquem a alteração do regime jurídico atualmente vigente no terminal (concessão de serviço de público), sem prejuízo das características específicas de exploração do terminal parecerem afigurarem-se compatíveis com a movimentação de cargas nas áreas portuárias de serviço privativo, nos termos do Regime Jurídico da Operação Portuária, designadamente das cargas movimentadas nesse terminal terem origem ou destinarem-se exclusivamente ao estabelecimento industrial,

enquadrando-se no exercício normal da atividade a prever num eventual futuro título de uso privativo.

- 6.2.** É confirmada pela APL a relevância e interesse público do Terminal de Granéis Alimentares de Palença, salientando que a ameaça que o mesmo enfrenta se deve, não ao regime de concessão estabelecido, de serviço público ou de utilização privativa, mas sim a aspetos relacionados com a interface com os instrumentos de gestão territorial municipais (PDM de Almada).

Contudo, atentas as ameaças identificadas pela APL na interface com os instrumentos de gestão territorial municipais, e numa perspetiva exclusivamente das operações e do ordenamento e planeamento das instalações portuárias, parece que poderia ser útil também ponderar os eventuais benefícios de manter o regime de exploração de concessão de serviço público, cujo interesse público já se encontra consagrado na lei.

- 6.3.** É determinante a apresentação de uma análise socioeconómica comprovativa de que o prazo de concessão pretendido para a eventual futura concessão de uso privativo é o mínimo necessário para amortização e remuneração, em normais condições de exploração, do capital a ser investido pela concessionária.

7. [confidencial]

I.2. Comunicação da APL de 2025.02.20

8. Na sua última comunicação [confidencial] (ver ponto 1), a APL vem formalizar os esclarecimentos adicionais, [confidencial] especificamente:

- 8.1.** Existe um contrato de serviço público em vigor até 2025.06.30, para as parcelas atualmente ocupadas do DPH afeto ao Terminal de Granéis Alimentares de Palença.
- 8.2.** *“Não houve, como por lapso explicado [confidencial], qualquer alteração do regime jurídico ou do contrato de concessão em vigor que acionasse o parecer prévio vinculativo, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 34.º dos estatutos da AMT, aprovados em anexo ao [Decreto-Lei nº 78/2014, de 14 de maio](#), na sua redação atual”.*

- 8.3.** É reconhecida pela APL *“a importância estratégica do Terminal de Palença, contudo, isso não implica o reconhecimento futuro do serviço público no Terminal”*, verificando-se, contudo, que as características da instalação foram-se alterando, mais concretamente o aumento da capacidade industrial, a qual foi absorvendo as mercadorias movimentadas naquele terminal.
- 8.4.** A concessão do Terminal de Palença *“apresenta, no médio e longo prazo, mais características de uma concessão de utilização privativa do que de uma concessão de serviço público, conforme os seguintes pontos:*
- a. O acesso ao Terminal de Palença é realizado exclusivamente através das instalações da SOVENA Oilseeds, sendo que o controlo de acessos à área da concessão é efetuado nas portarias localizadas dentro da área da SOVENA Oilseeds. Além disso, o controlo e a visualização das câmaras de CCTV são geridos pela SOVENA Oilseeds;*
 - b. Na área da futura concessão, atualmente, existe apenas um ponto de carga, o que limita a sua funcionalidade e capacidade operacional;*
 - c. A carga de mercadorias em navio, proveniente de camiões, só pode ser efetuada utilizando as instalações da SOVENA Oilseeds, demonstrando uma dependência direta destas instalações para operações logísticas.”*
- 8.5.** Um serviço público, tal como previsto nas Bases Gerais das Concessões de Serviço Público de Movimentação de Cargas em Áreas Portuárias⁵, deve ser acessível ao público em geral, o que conflitua com as alterações que foram sucedendo no terminal em causa, com operações que estão restritas e integradas nas atividades industriais da Sovena Oilseeds.
- Esta configuração atual está prevista ser intensificada no futuro, refletindo ainda melhor as características de utilização privativa, e não os princípios de um serviço público aberto e acessível a diversos utilizadores.
- 8.6.** A movimentação de cargas será efetuada ao abrigo de um novo título de utilização privativa, tendo como destino ou origem as unidades industriais localizadas a tardoz do DPH, e sendo a atividade desenvolvida dentro dos objetivos do porto de

⁵ Aprovadas pelo [Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de dezembro](#).

Lisboa para as áreas em questão, dentro do seu plano portuário e de interesse relevante para a Área Metropolitana de Lisboa (AML).

- 8.7.** A APL, no uso das suas competências⁶, deu início ao processo para um novo contrato de concessão de uso privativo, com a fixação de um edital, nos termos do Regime de Utilização dos Recursos Hídricos, sendo que, no termo do prazo desse edital, não foi rececionada nenhuma manifestação de interesse, pelo que a APL, no âmbito do mencionado regime e da Lei da Água pode iniciar os procedimentos para a celebração do contrato⁷.
- 8.8.** A Sovena Oilseeds apresentou um estudo de avaliação socioeconómica, justificando que o prazo proposto para a concessão é o necessário para a amortização dos investimentos, nos termos do Regime de Utilização dos Recursos Hídricos e da Lei da Água, o qual foi objeto de análise pela APL e também incluído no processo enviado para a AMT.
- 9.** Neste contexto, o Conselho de Administração da APL deliberou, [confidencial], aprovar o projeto de atribuição à Sovena Oilseeds, das parcelas do DPH, que constituem o Terminal de Granéis Alimentares de Palença em regime de uso privativo, nos termos da Lei da Água e do Regime de Utilização dos Recursos Hídricos, pelo prazo de 40 anos, conforme minuta de contrato que também remeteu à AMT, para efeitos de aprovação nos termos da legislação em vigor.

III. ANÁLISE

- 10.** Em face do exposto, poderá, em termos sintéticos, constatar-se o seguinte:
- 10.1.** No momento presente, o Terminal de Granéis Alimentares de Palença encontra-se em exploração pela Sovena Oilseeds, através de uma concessão de serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias, a qual terá o seu término no dia 2025.06.30.

⁶ Com base no Decreto-Lei n.º 336/98, de 3 de novembro, nomeadamente no que se refere à competência da APL para atribuição de usos privativos e definição do respetivo interesse público para efeitos de concessão, relativamente aos bens do domínio público que lhe está afeto (alínea a) do n.º 2 do artigo 3.º).

⁷ Referencia também a APL, a aplicação conjugada do n.º 1 do artigo 13.º da Lei da Água e dos artigos 24.º e 38.º do Regime Jurídico dos Recursos Hídricos.

- 10.2.** De acordo com os diversos elementos apresentados pela APL, incluindo os decorrentes de esclarecimentos complementares solicitados pela AMT, e sem prejuízo do reconhecimento da importância estratégica deste terminal para o porto de Lisboa e economia da AML, as características desta instalação portuária foram-se alterando, apresentando no médio e longo prazo, segundo a APL, mais características de um terminal de utilização privativa, do que de uma concessão de serviço público, sendo que a movimentação de mercadorias tem como origem ou destino as instalações da Sovena Oilseeds.
- 10.3.** Os moldes em como se está a processar na atualidade a exploração do terminal, parece afigurarem-se compatíveis com a movimentação de cargas nas áreas portuárias de serviço privativo, nos termos do Regime Jurídico da Operação Portuária, ou seja, das cargas movimentadas no terminal terem origem ou destinarem-se exclusivamente ao estabelecimento industrial⁸.
- 10.4.** Neste contexto, o Conselho de Administração da APL decidiu atribuir, após o término da concessão ainda vigente do Terminal de Granéis Alimentares de Palença, à Sovena Oilseeds, ou seja, o atual concessionário do terminal, neste momento a funcionar ainda em concessão de serviço público, das parcelas do DPH que correspondem a esse mesmo terminal, em regime de uso privativo, nos termos da Lei da Água e do Regime Jurídico dos Recursos Hídricos, tendo para o efeito, desenvolvido os procedimentos aplicáveis nesse normativo, aquando da manifestação de interesse prévio por interessado, conforme ocorreu com a Sovena Oilseeds, em junho de 2023.
- 10.5.** Nos termos do Decreto-lei n.º 336/98, de 3 de novembro, que transforma a APL em sociedade anónima e aprova os respetivos estatutos, essa Administração Portuária detém competências para atribuição de usos privativos e definição do respetivo interesse público para efeitos de concessão, relativamente aos bens do domínio público que lhe está afeto (ver nota de rodapé 6).

⁸ Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do Regime Jurídico da Operação Portuária, “Os titulares de direitos de uso privativo de parcelas do domínio público, de concessões de exploração de bens dominiais, de concessões de serviço público ou de obras públicas portuárias podem realizar livremente, na área que lhes está afectada, operações de movimentação de cargas, desde que as mercadorias provenham ou se destinem ao seu próprio estabelecimento industrial e as operações se enquadrem no exercício normal da actividade prevista no respectivo título de uso privativo ou no objecto da concessão.”.

- 10.6.** Não tendo havido mais interessados, na sequência do edital previsto no Regime Jurídico dos Recursos Hídricos, a APL desencadeou os procedimentos para a celebração do contrato de atribuição das parcelas do DPH relativas ao Terminal de Granéis Alimentares de Palença, à Sovena Oilseeds, por um prazo de 40 anos.
- 10.7.** Neste âmbito foi exigida, à Sovena Oilseeds, a apresentação de um estudo socioeconómico justificando que o prazo da concessão de uso privativo é o necessário à amortização do investimento previsto, ou seja, de 43 milhões € (M€).
- 11.** Com base nos vários elementos apresentados pela APL, parece justificar-se a possibilidade da área do DPH associada ao Terminal de Granéis Alimentares de Palença poder vir a ser atribuída em regime de uso privativo, e que se poderá conformar com a situação de movimentação de cargas nas áreas portuárias de serviço privativo, nos termos do Regime Jurídico da Operação Portuária, ou seja, não constituindo uma situação de concessão de serviço público de movimentação de cargas em área portuária.
- 12.** [confidencial]
- 13.** Sem prejuízo disso, procedeu-se à apreciação da minuta de contrato apresentada pela APL, a qual, em termos gerais, se afigura compatível com o normativo em vigor e com as boas práticas utilizadas nas concessões portuárias, bem como com o equilíbrio entre as racionalidades dos investidores, dos profissionais/utilizadores/consumidores e dos contribuintes, e que poderá ser potenciado com a introdução das seguintes melhorias:
- 13.1.** No âmbito do plano de investimentos da concessão, ressaltar que, na eventualidade do valor de investimentos a que a concessionária se vincula realizar se venha a revelar inferior ao previsto, apesar da sua realização nos termos previstos ou em termos equivalentes, a mesma concessionária deverá afetar a respetiva diferença à realização de outros investimentos adicionais no Terminal de Granéis Alimentares de Palença, incluindo no reforço da sua eficiência energética e ambiental e, ou, digitalização, ou nas suas acessibilidades físicas, que se venham a justificar e mereçam autorização da APL.
- 13.2.** Atenta a importância cada vez maior dos aspetos associados à sustentabilidade ambiental da atividade portuária, recomenda-se que seja reforçado o mecanismo de reporte e acompanhamento, designadamente:

- Garantindo o cumprimento do normativo aplicável em matéria de reporte corporativo de sustentabilidade;
- Aditando indicadores de desempenho ambiental da operação, incluindo, na medida do possível, de redução de emissões de GEE, em alinhamento com os documentos orientadores da União Europeia, bem como com os estudos da AMT, quer relativamente a uma primeira abordagem à implementação de indicadores de avaliação de investimentos em infraestruturas e serviços de mobilidade e transportes⁹, quer no que reporta aos desafios da descarbonização nos portos, transporte marítimo e por vias navegáveis interiores¹⁰.

13.3. Nas cláusulas relativas a sanções contratuais, se proceda à definição e densificação das situações que determinam a aplicação de sanções, bem como a sua graduação em termos de gravidade e penalizações pecuniárias associadas, permitindo uma maior clareza do quadro sancionatório aplicável.

14. Da minuta de contrato e do estudo económico-financeiro da nova concessão de uso privativo da Sovena Oilseeds, relativa ao Terminal de Granéis Alimentares de Palença, observa-se o seguinte:

14.1. A nova concessão terá uma duração de 40 anos, entre 2025.07.01 e 2065.06.30.

14.2. O volume de investimento é de cerca de 43 M€, decompostos designadamente por infraestruturas, pátios e sistemas de transporte, nos Cais 1 e 2, Silos, e, ainda, em outras infraestruturas gerais. [confidencial]

14.3. Acresce, ainda, um programa de manutenção e conservação ao longo da concessão, valorizado em 18 M€.

14.4. [confidencial]¹¹.

14.5. Na perspetiva da concedente, APL, são perspetivados os seguintes ganhos, representando um aumento do retorno financeiro com a nova concessão, e, conseqüentemente, da sua sustentabilidade económica e financeira, com reflexo

⁹ [Indicadores de Avaliação de Investimentos em Infraestruturas e Serviços de Mobilidade e Transportes \(AMT\).](#)

¹⁰ [Os Desafios da Descarbonização nos Portos, Transporte Marítimo e por Vias Navegáveis Interiores.](#)

¹¹ [Banco de Portugal. Eurosistema. Quadros do Setor.](#)

também no IRC liquidado e dos dividendos a distribuir ao acionista único, a Direção-Geral do Tesouro e Finanças, ou seja, as receitas fiscais do Estado, beneficiando, naturalmente, a racionalidade do contribuinte: [confidencial]

- 14.6.** A nova concessão do Terminal de Granéis Alimentares de Palença, em regime de concessão de uso privativo, por um período de 40 anos, permitirá a amortização do investimento previsto efetuar (43 M€), potenciando um investimento sustentado, produtivo e estruturante, a par de salvaguardar a continuidade da exploração do complexo industrial de Palença, assegurando o abastecimento do setor agroalimentar e a manutenção dos postos de trabalho, com reflexos positivos para a racionalidade dos profissionais e consumidores, bem como igualmente apostar na melhoria da infraestrutura ao nível da sustentabilidade ambiental.
- 14.7.** A concessionária é especializada no setor dos granéis agroalimentares, com capacidade para criar valor para a atividade portuária e no setor que atua, sendo o investimento a efetuar muito importante para a melhoria contínua da capacidade do Terminal de Granéis Alimentares de Palença e para o incremento de soluções de otimização da armazenagem, bem como da introdução de equipamentos que aumentam a sustentabilidade ambiental da infraestrutura.
- 14.8.** No final da concessão, a infraestrutura existente reverterá para a APL, permitindo uma atualização das rendas a cobrar pela atribuição do direito de uso privativo do DPH.
- 15.** Neste contexto, a nova concessão parece suscetível de induzir impactos positivos nas racionalidades basilares constantes da metodologia regulatória adotada pela AMT, concretamente, dos investidores, dos profissionais/utilizadores/consumidores e dos contribuintes.

IV. SUGESTÕES DE MELHORIA DO CONTRATO

- 16.** Em face do exposto, e tendo em vista minimizar os riscos e maximizar os benefícios socioeconómicos e ambientais da nova concessão de uso privativo de parcelas do DPH inerentes ao Terminal de Granéis Alimentares de Palença, poderão sugerir-se a introdução dos seguintes melhoramentos no respetivo contrato de concessão:

16.1. No âmbito do plano de investimentos da concessão, ressaltar que, na eventualidade do valor de investimentos a que a concessionária se vincula realizar se venha a revelar inferior ao previsto, apesar da sua realização nos termos previstos ou em termos equivalentes, a mesma concessionária deverá afetar a respetiva diferença à realização de outros investimentos adicionais no Terminal de Granéis Alimentares de Palença, incluindo no reforço da sua eficiência energética e ambiental e, ou, digitalização, ou nas suas acessibilidades físicas, que se venham a justificar e mereçam autorização da APL.

16.2. Atenta a importância cada vez maior dos aspetos associados à sustentabilidade ambiental da atividade portuária, recomenda-se que seja reforçado o mecanismo de reporte e acompanhamento, designadamente:

- Garantindo o cumprimento do normativo aplicável em matéria de reporte corporativo de sustentabilidade;
- Aditando indicadores de desempenho ambiental da operação, incluindo, na medida do possível, de redução de emissões de GEE, em alinhamento com os documentos orientadores da União Europeia, bem como com os estudos da AMT, quer relativamente a uma primeira abordagem à implementação de indicadores de avaliação de investimentos em infraestruturas e serviços de mobilidade e transportes¹², quer no que reporta aos desafios da descarbonização nos portos, transporte marítimo e por vias navegáveis interiores¹³.

16.3. Nas cláusulas relativas a sanções contratuais, se proceda à definição e densificação das situações que determinam a aplicação de sanções, bem como a sua graduação em termos de gravidade e penalizações pecuniárias associadas.

V. CONCLUSÕES

17. Constata-se que o novo contrato reporta-se a uma concessão do direito de exploração, em regime de uso privativo, da atividade de movimentação de granéis de matérias-primas alimentares e armazenagem, designadamente, cereais e oleaginosas e/ou outras

¹² [Indicadores de Avaliação de Investimentos em Infraestruturas e Serviços de Mobilidade e Transportes \(AMT\).](#)

¹³ [Os Desafios da Descarbonização nos Portos, Transporte Marítimo e por Vias Navegáveis Interiores.](#)

matérias primas similares para transformação nas unidades industriais e dos produtos acabados e subprodutos, como o biodiesel, as farinhas e o bagaço, que se encontram a tardo, de parcelas do domínio público do Estado, identificadas por Terminal de Granéis Alimentares de Palença, na área de jurisdição dessa Administração Portuária.

- 18.** 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 continuação da atividade do Terminal de Granéis Alimentares de Palença e melhoria contínua da sua capacidade, com a consequente criação de valor e benefício económico para a AML, bem como o abastecimento do setor agroalimentar, manutenção dos postos de trabalho e a aposta na melhoria da infraestrutura ao nível da sustentabilidade ambiental.
- 19.** Decorre dos elementos apresentados pela APL, que essa atividade se afigura compatível com o disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei nº 298/93, de 28 de agosto, na sua redação atual, que estabelece o Regime Jurídico da Operação Portuária, no que concerne à movimentação de cargas nas áreas portuárias de serviço privativo.
- 20.** [confidencial]
- 21.** Sem prejuízo disso, poderá sugerir-se a introdução das melhorias constantes do ponto **16**, tendo sempre em vista a promoção e defesa do interesse público de uma mobilidade mais inclusiva, mais eficiente, mais sustentável e mais inteligente.

Lisboa, 17 de março de 2025

A Presidente do Conselho de Administração

Ana Paula Vitorino