

**PARECER N.º 21/AMT/2021**  
**PROMOÇÃO E DEFESA DA CONCORRÊNCIA**

**Assunto: Operação de Concentração. n.º 07/2021 – TRANSDEV NORTE \* AUTO VIAÇÃO LANDIM\* VALE DO AVE \* UTS/CIM DO AVE.**

**I. Introdução**

1. O presente Parecer é elaborado na sequência da solicitação feita à AMT – Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) pela Autoridade da Concorrência (AdC), nos termos previstos no n.º 1 do Artigo 55.º da Lei n.º 19/2002, de 8 de maio, que aprovou o novo regime jurídico da concorrência (“Lei da Concorrência” ou “LdC”).
2. A operação em causa consiste na adjudicação ao Agrupamento “**Partícula Andante – Sociedade de Transportes, Lda.**”<sup>1</sup> (Agrupamento), constituído pelas Notificantes, do concurso público para a concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros na CIM do Ave (“Concurso”), lançado pela Comunidade Intermunicipal do Ave (CIM Ave) e correspondente à rede de transporte seguinte:
  - de âmbito municipal, na área geográfica dos Municípios de Cabeceiras de Basto, Fafe, Guimarães, Mondim de Basto, Póvoa do Lanhoso e Vizela;
  - de âmbito intermunicipal, na área geográfica dos Municípios de Cabeceiras de Basto, Fafe, Guimarães, Mondim de Basto, Póvoa do Lanhoso, Vieira do Minho, Vila Nova de Famalicão e Vizela;

---

<sup>1</sup> Cfr. o formulário de Notificação e o Anexo – Doc. 4 – A sociedade “Partícula Andante – Sociedade de Transportes, Lda. – foi constituída em 18 de janeiro de 2021 e tem como objeto a exploração, por meio de autocarro, do serviço público de transporte rodoviário regular e flexível de passageiros na Comunidade Intermunicipal do Ave, de âmbito municipal, na área geográfica dos municípios de Cabeceiras de Basto, Fafe, Mondim de Basto, Póvoa do Lanhoso e Vizela; de âmbito intermunicipal, na área geográfica dos municípios de Cabeceiras de Basto, Fafe, Guimarães, Mondim de Basto, Póvoa do Lanhoso, Vieira do Minho, Vila Nova de Famalicão e Vizela, e de âmbito inter-regional, entre a área geográfica da CIM AVE e as áreas geográficas da Comunidade Intermunicipal do Cávado, da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, da Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega, da Comunidade Intermunicipal do Douro e da Área Metropolitana do Porto. Execução de atividades e serviços conexos com a exploração do Serviço Público: a) Serviços de Publicidade a bordo dos veículos utilizados na exploração do serviço público, no website e na app da Concessionária, b) Serviços Especializados e/ou de aluguer fixo ou ocasional de viaturas, com ou sem condutor, c) Serviços de transporte expressos; d) Realização de atividades comerciais ou prestação de serviços a terceiros, designadamente de manutenção automóvel ou exploração de espaços comerciais.

- de âmbito inter-regional, entre a área geográfica da CIM Ave e as áreas geográficas da Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega, da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, da Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega, da Comunidade Intermunicipal do Douro e da Área Metropolitana do Porto, nos casos identificados no Anexo 5 (Plano de Rede e Oferta) do Caderno de Encargos.
3. O Parecer está sistematizado do seguinte modo:
- I. Introdução
  - II. Enquadramento legal sobre a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros
  - III. Do Parecer Vinculativo da AMT sobre o projeto de Concurso Público para a Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na CIM do Ave
  - IV. Sistematização da Operação de Concentração tal como notificada
  - V. Regulação da Mobilidade e dos Transportes
  - VI. Conclusões

## **II. Enquadramento legal sobre a prestação de serviços Públicos de transporte de passageiros**

### **II. 1 As principais alterações preconizadas pelo Regulamento n.º 1370/2007 em matéria de acesso aos mercados com imposição de OSP**

4. Com a entrada em vigor do Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros (“Regulamento” ou “Regulamento (CE) 1370/2007”)<sup>2</sup>, todos os operadores do mercado de transportes público de passageiros) encarregues do cumprimento de obrigações de serviço público

---

<sup>2</sup> Alterado pelo Regulamento (UE) 2016/2338 que altera o Regulamento (CE) 1370/2007 no que respeita à Abertura do Mercado Nacional de Serviços de transporte ferroviário de passageiros.

(OSP), com compensação financeira em razão da OSP e/ou atribuição de direito exclusivo, passaram a estar abrangidos pelo novo regime instituído (regime de “concorrência regulada”<sup>3</sup>, que obriga à celebração de contrato de serviço público entre o operador e a competente autoridade de transportes, tendo como regra a atribuição através de procedimento de contratação pública).<sup>4</sup>

5. O Regulamento torna obrigatória a celebração de contratos de serviço público, bem como (no seu artigo 5.º) o estabelecimento de regras relativas ao regime de adjudicação, regulando ainda as situações excecionais em que se admite o ajuste direto (certas situações *in-house*, relacionadas com o conceito de “operador interno”, regras *de minimis*, tendo em conta a expressão financeira dos contratos/prestação anual em quilómetros de “serviço público”, ponderado com a dimensão das empresas operadoras, situações de rutura de serviços e/ou de emergência)<sup>5</sup>.
6. O Regulamento 1370/2007 prevê que as autoridades de transporte podem intervir no mercado do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.
7. Para o efeito, as autoridades de transporte podem impor obrigações de serviço público aos Operadores de Serviço Público, as quais estes não assumiriam, ou não assumiriam na mesma medida ou nas mesmas condições sem contrapartidas, caso considerassem o seu próprio interesse comercial. Para tal, deverão ser celebrados Contratos de Serviço Público, os quais estabelecem as contrapartidas aplicáveis, que poderão incluir, designadamente, a atribuição de direitos exclusivos de explorar determinados serviços de transporte público de

---

<sup>3</sup> De acordo com o Relatório UITP, “A Market in Motion”, by the “Organizing Authorities Committee of UITP” (2005), o termo “regulated competition” tem o seguinte significado técnico: “*regulated competition refers to the awarding of an exclusive right to operate a route or a network of routes, to an operator or a consortium of operators, following a competitive process. Along with, or instead of the exclusive right, the Authority may also grant subsidies to the successful operator in compensation for the fulfillment of public service requirements.*”

<sup>4</sup> O período transitório estabelecido no Regulamento (CE) 1370/2007 - 10 anos a partir da respetiva entrada em vigor terminou a 3 de dezembro de 2019.

<sup>5</sup> Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007 – Obrigatoriedade de Submissão à Concorrência - <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informa%C3%A7%C3%A3o-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

passageiros numa linha, rede ou zona específica, com exclusão de outros operadores de serviços públicos.

8. No que respeita a OSP, e na medida em que são suscetíveis de constituir auxílios estatais, na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, apenas as compensações pagas em conformidade com o regime estabelecido pelo Regulamento (CE) 1370/2007<sup>6</sup>, são compatíveis com o mercado comum e dispensadas da obrigação de notificação prévia prevista no TFUE.
9. Neste contexto, fazemos especial referência à doutrina estabelecida pelo Acórdão ALTMARK TRANS do TJUE<sup>7</sup> relativamente à atribuição de compensações financeiras aos serviços de interesse económico geral (SIEG) e a sua articulação com as disposições dos Artigos 93.º e 107.º do TFUE.
10. De facto, à luz do novo edifício jurídico aplicável aos serviços de transporte público de passageiros, abrangidos pelo Regulamento (CE) 1370/2007, as subvenções públicas que se destinam a permitir a exploração de serviços regulares de transportes municipais, intermunicipais e interregionais (SIEG) não são consideradas Auxílios de Estado na medida em que devam ser consideradas uma compensação que representa a contrapartida das prestações efetuadas pelas empresas beneficiárias para cumprir OSP.
11. Para efeitos de aplicação deste critério e tendo por referência as regras emanadas do Acórdão de Altmark é necessária a verificação dos quatro requisitos seguintes - (i) tratar-se de um SIEG; (ii) as empresas estarem efetivamente encarregadas desse SIEG; (iii) a aplicação das regras da concorrência constituir um obstáculo ao cumprimento (de direito ou de facto) da missão particular que lhe foi confiada; (iv) não serem afetadas as trocas comerciais de maneira que contrarie os interesses da União. Ainda, nos termos de referida jurisprudência, a concessão de auxílios é suscetível de cair no âmbito da exceção em referência *“desde que o auxílio vise apenas compensar os custos suplementares provocados pelo*

---

<sup>6</sup> Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes-- [https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios\\_estado\\_osp\\_transportes.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf)

<sup>7</sup> Processo C-280/00 Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg Contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

*cumprimento da missão especial que incumbe à empresa responsável pela gestão do SIEG...”.*

## **II. 2 A alteração de paradigma no contexto da implementação da Lei n.º 52/2015 (RJSPTP)**

12. O regime jurídico aplicável ao acesso ao mercado de serviços de transporte de passageiros plasmado na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) e que adapta ao ordenamento jurídico nacional, o Regulamento (CE) 1370/2007, promoveu uma alteração fundamental de paradigma no modelo de atribuição e gestão dos serviços de transporte público de passageiros<sup>8 9</sup>.
13. De facto, e com a reforma promovida pelo RJSPTP, transita-se de um modelo imposto por uma legislação que remonta a 1948, do século passado (*RTA*) - *nos termos do qual as decisões de organização dos serviços de transportes eram da responsabilidade/iniciativa dos operadores, nomeadamente operadores de capitais privados, que operavam ao abrigo de “licenças RTA”* -, para um modelo em que essas decisões passam para as entidades públicas, as denominadas “autoridades de transportes” (nomeadamente, as autoridades de transportes de nível local).
14. Em conjunto com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro<sup>1</sup>, que aprova o novo regime das autarquias locais e promove a descentralização de competências em matéria de transportes, o RJSPTP: (i) cria os mecanismos e poderes de planeamento, organização e atribuição de serviços de transporte por parte das autoridades de transporte; (ii) prevê a implementação faseada de concursos públicos para a atribuição de contratos de serviço público; (iii) regulamenta a exploração de serviços de transportes por parte de “operadores internos”<sup>1</sup>; (iv) estabelece as bases do novo regime dos serviços de transporte público flexível<sup>1</sup>; e (v) estabelece níveis mínimos de serviço público a assegurar em todo o país.
15. A revisão do modelo de prestação do serviço público de transportes coletivo (serviço público de transportes) e a sua evolução para um modelo de

<sup>8</sup> [http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2015/GuiaoRJSPTP\\_2016.01.05.pdf](http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2015/GuiaoRJSPTP_2016.01.05.pdf)

<sup>9</sup> <https://gtat.pt/>

contratualização, nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (AM) e nas Comunidades Intermunicipais (CIM) requereu a convocação dos elementos normativos existentes, a sua reformulação e articulação de modo a que, no respeito pelo acervo de direito europeu relevante, se dotasse o setor dos transportes de um quadro regulatório claro, contribuindo quer para uma promoção do transporte público como prioridade no campo governativo e de cidadania, quer para uma maior eficiência do mesmo nos planos jurídico, económico e operacional.

16. O enquadramento legislativo anterior levantava, antes das recentes reformas, dificuldades de utilização e de referência práticas. De facto, nos termos do Regulamento de Transportes em Automóveis/RTA (finalmente revogado *pelo RJSPTP*), todos os “transportes coletivos em automóveis” eram considerados como serviço público, sendo explorado em regime de “concessão” (em bom rigor de “autorização administrativa”), atribuída pela competente autoridade de transportes (artigo 74.º do RTA), sendo a titularidade do serviço conferida, pelo diploma, *ope legis* ao Estado (Governo, representado pelo “Ministro dos Transportes de das Comunicações”), através da mera verificação de requisitos formais (artigos 99.º e 104.º do RTA).
17. As concessões eram atribuídas diretamente aos interessados (operadores de transporte), a seu pedido (artigo 99.º RTA), suportando os referidos operadores o risco comercial (necessário coadunar – o que nem sempre é possível – este regime RTA, com a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres/LBSTT, Lei n.º 10/90, de 17 de março – assim, *cf.* artigo 21.º da referida LBSTT). Na LBSTT (*cf.* artigo 2.º) é estabelecida a necessidade de promover uma “sã concorrência”. O n.º 3 do artigo 21.º da LBSTT consagrava, expressamente, a proibição da concessão de carreiras que perturbem a organização do mercado de transportes regulares, afetem a exploração das concessões pré-existentes e configurem concorrência desleal. As imposições pelas autoridades de transportes que implicassem alterações aos pressupostos de concessão de carreiras, podiam fundamentar o pagamento de uma compensação aos operadores (*cf.* artigo 97.º e 117.º do RTA, bem como artigo 2.º da LBSTT).

18. Por outro lado, reforçando o caráter de exclusividade, referia o RTA que só seriam outorgadas novas concessões aos atuais “concessionários” e a empresas que resultarem do seu agrupamento, salvo exigências de tráfego (Artigo 88.º do RTA). O RTA estabelecia que a atribuição de novas concessões se encontrava sujeita ao direito de preferência (*grandfathers’ rights*) dos concessionários que operem na mesma região (*cf.* artigo 111.º do RTA). Por decisão da autoridade de transportes competente, as “carreiras” podiam ser outorgadas inicialmente em regime provisório, com a finalidade de verificar a existência de procura de transportes com aquelas características ou em razão de urgência/satisfação de necessidades de procura (artigo 74.º do RTA). Posteriormente podiam converter-se em “concessões definitivas” (artigo 95.º do RTA), atribuídos por períodos de 5 anos, automaticamente renováveis. As “concessões” eram baseadas em alvará, outorgado pela autoridade de transportes competente e não em “contratos”, pelo que os termos de referência se encontram estabelecidos no próprio RTA.
19. Sucede da alteração legislativa que, ao invés da atribuição da concessão diretamente aos operadores para determinadas carreiras previsto no regime anterior (RTA), cada AM ou CIM, enquanto autoridade de transporte competente irá promover, nos termos do RJSPTP, um procedimento concursal em relação a um conjunto de carreiras (intermunicipais, inter-regionais e ainda, municípios, no caso de os respetivos municípios terem delegado competências).
20. Nos termos do RJSPTP, a negociação ou imposição de OSP e respetivas compensações devem ser efetuadas através de contratos de serviço público ou através de regras gerais (legislativas, regulamentares), designadamente nos termos da do RJSPTP, do Regulamento (CE) 1370/2007, do Código dos Contratos Públicos, e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, sem prejuízo do cumprimento de todas as normas legais inerentes a procedimentos de contratação pública conduzidos por entidades públicas e realização de inerente despesa.
21. A atribuição de compensações financeiras dirigidas à extensão da rede ou da diversificação da oferta dos serviços de transporte, deve ser enquadrada num contrato de serviço público, precedido dos necessários procedimentos pré-contratuais e cumprindo todas as normas legais inerentes aos procedimentos de contratação pública.

- A definição e atribuição de modo claro e transparente das OSP em causa: O cálculo de forma objetiva e transparente dos parâmetros com base nos quais o montante da compensação é calculado, tendo em conta os gastos e rendimentos associados ao cumprimento da obrigação de serviço público.
  - A imposição de obrigações de serviço público incide sobre operadores que estejam habilitados para o transporte de passageiros, através de contrato ou autorização, com abrangência limitada ao prazo de vigência de tais instrumentos.
22. Em termos genéricos, ainda em sede de enquadramento, e no que respeita aos tipos/modelos de contrato passíveis de serem utilizados em sede de contratação dos serviços de transporte público de passageiros existem, basicamente duas tipologias principais a considerar: (a) a concessão de serviços públicos; e (b) a prestação de serviços. Estes modelos/tipos contratuais são subsumíveis ao conceito de contrato de serviço público, na aceção do Regulamento n.º 1370/2007.

### **II.3. Da atuação da AMT no âmbito do RJSPTP<sup>10</sup>**

23. De com o artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT, emite parecer prévio vinculativo quanto a peças de formação de contratos de serviço público de prestação de serviços de transporte ou concessões ou a alterações a contratos existentes, sendo que no que se refere a instrumentos de caráter tarifário, a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, estipulam a sua comunicação à AMT, para efeitos dos seus poderes de regulação e supervisão.
24. No contexto da implementação do RJSPTP, e para além da emissão de Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, muitas têm sido as iniciativas

---

<sup>10</sup> [Acompanhamento da implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - Ponto de situação 2016-2020](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf) - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento\\_implementacao\\_rjsptp\\_2016-2020.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2908/acompanhamento_implementacao_rjsptp_2016-2020.pdf)

promovidas pela AMT quer sob a forma de orientações<sup>11</sup> às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transportes, quer sob a forma de ações informativas em todo o país.

25. Tal como já referido publicamente, quanto a este esforço comum de promoção da celebração de contratos de serviço público precedidos de procedimentos de contratação pública, abertos, imparciais, transparentes e não discriminatórios, e com os objetivos de (i) Cumprir as normas nacionais e europeias aplicáveis; (ii) Promover a melhoria da oferta e da qualidade dos serviços, a objetividade das obrigações dos operadores de transportes, a defesa dos direitos dos utilizadores, a transparência das relações entre autoridades e prestadores de serviços, a melhor supervisão e fiscalização do cumprimento de obrigações sustentadas em financiamento público e, sempre que aplicável, a concorrência entre operadores pela melhor oferta do mercado:

- Cerca de 85% dos municípios delegaram/partilharam total ou parcialmente competências com as CIM e Áreas AM, abrangendo,

---

<sup>11</sup> Por exemplo, procedeu-se à emissão das seguintes Pronúncias/Pareceres (entre outros): (I) Pronúncia sobre o Período de transição para os serviços de transporte público de passageiros por modo rodoviário, anteriormente titulados por “Autorizações RTA” (por solicitação do IMT – Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., 2016); (II) Pronúncia sobre o Projeto de Decreto-Lei que estabelece as regras específicas aplicáveis ao Serviço de Transporte de Passageiros Flexível, posteriormente materializado no Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro (por solicitação do Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, 2016); (III) Parecer, para o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente e para a Área Metropolitana de Lisboa, sobre a emissão de novas autorizações para a exploração do serviço público de transporte rodoviário de passageiros, no âmbito da implementação do RJSPTP (2016); (IV) Parecer, para o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e do Ambiente, para a Área Metropolitana de Lisboa e para a Transportes de Lisboa, sobre a criação de títulos de transporte e a necessidade de regulamentação do RJSPTP, em matéria tarifária (2016); (V) Parecer, para o Gabinete do Secretário de Estado das Infraestruturas, sobre o Projeto denominado de “Lei-Quadro da Descentralização”, onde é constituída a pretensão do Governo “concretizar a descentralização de competências para os municípios na área do transporte regular de passageiros por via fluvial, marítima e em outras vias navegáveis” (2017); (VI) Parecer sobre a criação do Fundo de Serviço público de Transportes de Passageiros, no âmbito da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como de propostas legislativas para a Lei das Finanças Locais (Taxas); e para o Orçamento do Estado (Controlo de Compensações financeiras) (2017); (VII) Parecer sobre violação de exclusividade nos Transportes Urbanos de Viana do Castelo (2017). Outras Ações Relevantes: (I) Relatório quanto à implementação do RJSPTP, no âmbito do qual se constatou algum atraso na execução dos procedimentos legalmente previstos, pelas respetivas Autoridades de Transportes, e foram emitidas diversas recomendações ao Governo e Administração Local, designadamente no contexto da emissão de guiões e de um melhor financiamento e apoio às autarquias (2017); (II) Orientações aos *stakeholders* sobre o enquadramento legal e elementos que estão subjacentes à emissão do Parecer Prévio Vinculativo pela AMT, com recomendações de instrução do guião de preparação do procedimento de contratualização de serviços de transportes, permitindo, concretamente, antecipar eventuais questões e auxiliar as entidades públicas competentes na preparação dos procedimentos administrativos (2017). Promoveram-se e participou-se em diversas ações informativas relativas aos requisitos aplicáveis, em especial no que se refere às Autoridades de Transportes, para discussão dos desafios associados à implementação do RJSPTP e Regulamento (CE) n.º 1370/2007, (III) Foram realizadas reuniões e prestados esclarecimentos a mais de uma dezena de autoridades regionais/locais, para esclarecimento do âmbito de atuação quanto à emissão de Parecer Prévio Vinculativo, sem prejuízo de inúmeros esclarecimentos a Autoridades de Transportes locais .

portanto, a grande parte do transporte público de passageiros do país, com algumas exceções<sup>12</sup>;

- Todas aquelas entidades intermunicipais submeteram a parecer prévio vinculativo da AMT as peças de procedimentos, em tempo, de acordo com as regras estabelecidas para toda a União Europeia<sup>13</sup>.

26. No que se refere a procedimentos concursais intermunicipais:

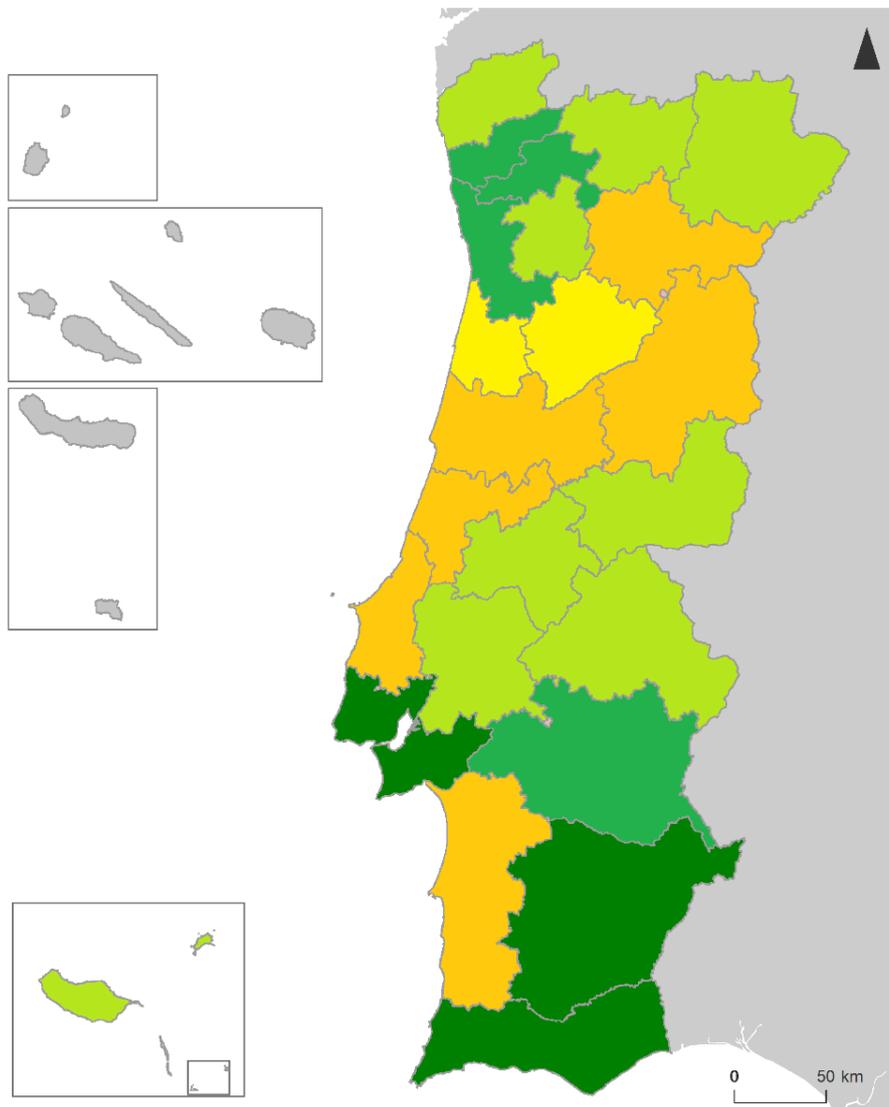
- Na CIM Algarve, CIM Baixo Alentejo e AM Lisboa os procedimentos estão em fase mais avançada de adjudicação ou início de exploração, sendo seguidos por
- outros procedimentos também em avançado estado processual, como sejam AM Porto, CIM Alentejo Central, CIM Cávado e CIM Ave<sup>14</sup>;
- Foram emitidos pareceres para CIM Lezíria do Tejo, CIM Médio Tejo, CIM Alto Alentejo, CIM Beira Baixa, CIM Alto Minho, CIM Tâmega e Sousa, CIM Alto Tâmega, Região Autónoma da Madeira e CIM Trás-os-Montes, estando os procedimentos em desenvolvimento;
- Foram também emitidos para a CIM Região de Aveiro e CIM Viseu Dão Lafões, mas após um primeiro procedimento, as peças estão a ser reformuladas;
- No que se refere à CIM Alentejo Litoral, CIM Região de Coimbra, CIM Douro, CIM Região de Leiria, CIM Oeste e CIM Beiras e Serra da Estrela, encontram-se em fase de avaliação e/ou alteração de peças procedimentais.

---

<sup>12</sup> Ver contratos de delegação e partilha de competências entre autoridades de transportes - <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/TransportesRodoviarior/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>

<sup>13</sup> Nos termos do Regulamento (CE) 1370/2007, e o artigo 10.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro.

<sup>14</sup> Referências constantes da Nota sobre acompanhamento da implementação do RJSPTP, antes da adjudicação da CIM Ave e CIM Cávado.



27. Quanto a procedimentos municipais, destacam-se os pareceres emitidos quanto:

- Procedimentos concursais em Albufeira, Tavira, Lagos, Cascais, Caldas da Rainha, Castelo Branco, Lamego, Viseu, Vila Real, Beja, Barcelos, Guimarães, Amarante, Covilhã, Aveiro, Faro/Ria Formosa, Cantanhede, Guarda, Almeirim, Marco de CanAvezes, Vila Nova de Gaia, Ponta Delgada, Évora, Leiria, Torres Novas, Portimão, Faro, Sabugal e Olhão, entre outros;
- Quanto a serviços prestados pela STCP, Carris, Transtejo/Soflusa, Metro do Porto, CP – Comboios de Portugal e Fertagus bem como quanto a

serviços municipais ou prestação direta, efetuada pelos Municípios do Entroncamento, Barreiro, Braga, Loulé e Marinha Grande;

28. Nesta data:

- Estão ainda em análise cerca de 66 procedimentos, sobretudo quanto a modificações ou conformação de contratos em vigor, ou de carácter transitório e na pendência de adjudicação dos concursos regionais;
- No total, desde 2016, a AMT emitiu 140 pareceres prévios vinculativos sobre fundamentação e peças de formação de contratos de serviços público, tendo 16 sido “negativos”, e 6 deles convolados em “positivos” após a introdução das alterações necessárias à obtenção de tal conformidade.

29. Ou seja, nesta data a quase totalidade dos procedimentos concursais de âmbito municipal ou de âmbito intermunicipal têm os respetivos procedimentos terminados ou em curso, sendo que quanto aos mais relevantes – de âmbito regional – 8 no total, serão ainda objeto de parecer prévio por parte desta Autoridade.

30. Uma parte muito relevante de todos os pareceres emitidos ou se referem a operadores internos ou prestação direta de serviços por autoridades de transportes ou quanto a modificações ou novos contratos de serviço público assentes em autorizações provisórias com duração máxima até 2021 ou quanto a contratos celebrados na pendência da finalização dos procedimentos concursais citados.

#### **II.4. Da liberalização dos serviços “Expresso”<sup>15</sup>**

31. O Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro (DL 140/2019), veio regular os requisitos de acesso e de exploração dos Serviços Expresso, estabelecendo que o Serviço Expresso deverá ser um serviço de ligações diretas e semidirectas interurbanas entre aglomerados ou centros urbanos, numa lógica complementar aos

---

<sup>15</sup> Esta secção é relevante para enquadramento do caso concreto, tendo em conta que nos termos do procedimento CIMAVE, [CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso].

serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipal e inter-regional (Serviços Públicos), em situações que não estejam cobertas por obrigações e Contratos de Serviço Público.

32. De acordo este novo regime os Serviços Expresso de âmbito nacional e internacional são explorados em regime de acesso livre, ainda que mediante autorização do Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT)
33. Este novo regime jurídico veio ditar uma alteração profunda ao anterior regime na medida em que o acesso a um determinado itinerário encontrava-se restrito aos operadores que servissem, com carreiras interurbanas de passageiros, pelo menos um dos pontos terminais do Serviço Expresso requerido, ou parte do percurso, no mesmo itinerário ou em itinerário paralelo.
34. Na prática, isto significava que o acesso ao mercado desses serviços estava limitado aos Operadores do serviço público de transporte de passageiros, cuja operação se encontrava titulada por uma “autorização RTA” (mais tarde convolada em autorização provisória, nos termos do RJSPTP).
35. O RJSPTP eliminou aquela restrição de acesso, estabelecendo o n.º 1 do artigo 33.º que os Serviços Expressos passam a ser explorados em regime de acesso livre, observados os requisitos a estabelecer em legislação especial.
36. O Regulamento (CE) n.º 1073/2009 estabelece as regras comuns para o acesso ao mercado internacional dos serviços de transporte em autocarro, o qual consagra o livre acesso, mediante autorização, ao mercado internacional dos serviços de transporte em autocarro. Entre os possíveis motivos de indeferimento de autorização inclui-se a decisão de que um determinado Serviço Expresso internacional é suscetível de afetar gravemente a viabilidade de um Serviço Público abrangido por um ou mais Contratos de Serviço Público. Nesse caso, devem ser estabelecidos critérios, numa base não discriminatória, para determinar se o Serviço Expresso (objeto do pedido) afeta gravemente a viabilidade do referido Serviço Público.
37. Refere ainda aquele Regulamento que o facto de um operador oferecer preços inferiores aos oferecidos por outros operadores, ou de a ligação em causa já ser explorada por outros operadores, não deve, por si só, justificar o indeferimento do

pedido. Encontra-se em discussão, no seio da União Europeia, uma alteração a este Regulamento, por forma a alargar o seu âmbito de aplicação também aos Serviços Expresso de âmbito nacional. No entanto, o legislador nacional entendeu antecipar esse regime, através do Decreto-Lei n.º 140/2019, o que significa, que no mercado nacional dos serviços públicos de transporte de passageiros há que considerar, desde já, as intersecções dos dois mercados (serviços OSP e serviços comerciais e/ou liberalizados), através da realização de um teste de equilíbrio económico.

38. Resulta assim, do enquadramento legislativo nacional e europeu, uma regra geral de acesso livre à exploração de itinerários de Serviço Expresso, desde que tal não coloque em causa a viabilidade económico-financeira de Contratos de Serviços Público existentes.
39. O artigo 27.º do RJSPTP estabelece que a atribuição, a um Operador do Serviço Público, de um direito exclusivo relativo a uma determinada área geográfica, não impede ou limita a exploração de Serviços Expresso que efetuem paragem nessa mesma área geográfica. Pretendeu-se assim eliminar a restrição de acesso anteriormente referida, que existia no entretanto revogado Decreto-Lei n.º 190/90, de 8 de junho.
40. Porém, é necessário distinguir entre direito exclusivo de realizar paragem no interior de um determinado território, do direito exclusivo de transportar passageiros entre paragens no interior desse território. Com efeito, nos casos específicos em que as paragens e os itinerários de um dado Serviço Expresso permitam o transporte de passageiros entre paragens servidas, com o mesmo itinerário ou com itinerários alternativos, por um ou mais Serviços Públicos, é necessário acautelar que os primeiros não representam uma concorrência direta face aos segundos, suscetível de colocar em causa a sua viabilidade económico-financeira e de violar eventuais direitos exclusivos de transporte de passageiros no interior da sua área geográfica.
41. Deverá ter-se em conta que os Serviços Públicos estão, tipicamente, sujeitos à prática de um conjunto de OSP – passíveis de aumentar os custos, reduzir as receitas, limitar os graus de liberdade e/ou aumentar os riscos da sua exploração -, aos quais os Serviços Expresso não se encontram vinculados, pelo que a

concorrência direta entre ambos os serviços pode representar uma desvantagem competitiva para o Serviço Público e colocar em causa a viabilidade económico-financeira destes serviços de interesse económico geral e, conseqüentemente, um aumento da despesa pública associada.

42. Resulta também do enquadramento legislativo nacional e europeu, que compete às autoridades de transporte o planeamento e a organização dos Serviços Públicos, incluindo a determinação das obrigações de serviço público a que se encontram sujeitos, bem como promover a articulação entre os vários serviços de transporte de passageiros, entre eles os Serviços Públicos e Serviços Expresso. Para o efeito, e ponderando as várias implicações daí decorrentes, as autoridades de transporte têm a competência e a legitimidade para determinar – ou não – a atribuição de direitos exclusivos aos Serviços Públicos, designadamente tendo em conta a proteção da concorrência de Serviços Expresso.
43. Nos termos dos n.ºs 6 e 7 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, caso uma autoridade de transporte considere que o equilíbrio económico de contratos de Serviço Público pode ser comprometido por um determinado Serviço Expresso, pode requerer à AMT a realização de uma análise económica simplificada<sup>16</sup>.
44. A AMT emite um parecer prévio vinculativo - com base numa análise económica objetiva, transparente, não discriminatória e simplificada – o qual poderá indicar o deferimento, indeferimento ou deferimento com restrições ao modelo de exploração do Serviço Expresso.
45. Com particular relevância para a operação em causa, informamos que a Comunidade Intermunicipal do Ave, formalizou, junto da AMT, em 04.01.2021, um pedido de parecer prévio vinculativo ao abrigo do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, quanto **[CONFIDENCIAL – Em instrução na AMT]**<sup>17</sup>.

Ao abrigo do princípio da colaboração entre a AdC e a AMT, informamos que a decisão final sobre o referido requerimento será transmitida a essa autoridade.

---

<sup>16</sup> O projeto foi submetido à consulta pública pela AMT em 21.12.2020 - [https://www.amt-autoridade.pt/media/2762/projeto\\_regulamento\\_servicos\\_expresso.pdf](https://www.amt-autoridade.pt/media/2762/projeto_regulamento_servicos_expresso.pdf).

<sup>17</sup> O processo encontra-se em fase de instrução.

**III. Do Parecer Vinculativo da AMT sobre o projeto de Concurso Público para a Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na CIM do Ave**

46. Para os efeitos previstos no n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a CIM Ave submeteu à AMT, em 2 de dezembro de 2019, as peças relativas ao “*Concurso Público para a Contratação de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros na Região da Comunidade do Ave*”.
47. Neste contexto, referimos que os municípios de Cabeceiras de Basto, Fafe, Mondim de Basto, Póvoa do Lanhoso e Vizela delegaram na CIM Ave a competência para a gestão dos seus transportes municipais e intermunicipais, sendo que os municípios de Guimarães<sup>18</sup>, Vieira do Minho e Vila Nova de Famalicão<sup>19</sup> optaram por delegar apenas a organização/gestão dos serviços intermunicipais (assumindo a gestão dos seus ativos urbanos e municipais):

Município	Área (Km2)	População	Delegação de competências CIM Ave	
			Transporte Municipal	Transporte Intermunicipal
Cabeceiro de Basto	241,8	16.710	✓	✓
Fafe	219,1	50.633	✓	✓
Guimarães	241,0	158.124		✓
Mondim de Basto	172,1	7.493	✓	✓
Póvoa do Lanhoso	132,7	21.886	✓	✓
Vieira do Minho	218,3	12.997		✓
Vila Nova de Famalicão	201,6	133.832		✓
Vizela	24,7	23.736	✓	✓

<sup>18</sup> Os serviços urbanos dos Municípios de Guimarães estão concessionados à empresa TUG (Transportes Urbanos de Guimarães, do Grupo Arriva). A AMT emitiu parecer no que respeita ao concurso lançado pelo Município e que abrange os transportes urbanos (no fim do contrato, i.e. março de 2021) e os transportes municipais e que já foi adjudicado a outro operador que não o incumbente - operador Vale do Ave.

<sup>19</sup> Os serviços de transporte de passageiros no âmbito urbano/local são assegurados pelos TUF (Transporte Urbanos de Famalicão). Famalicão, Trofa e Santo Tirso irão lançar um procedimento concurso específico para estes territórios.

48. Atualmente, a rede de transporte público na área da CIM Ave é operada por sete operadores rodoviários, nomeadamente:

- **ARRIVA GUIMARÃES** – que assegura os serviços de transporte público nos municípios de Guimarães, Famalicão, Fafe e Póvoa do Lanhoso, assim como as ligações inter-regionais com a CIM Cávado;
- **Rodoviária DE ENTRE DOURO E MINHO (REDM)** – que assegura os serviços de transporte público de passageiros nos municípios de Famalicão, Guimarães, Póvoa do Lanhoso, Vieira do Minho, Fafe e Cabeceiro de Bastos, realizando ainda operações inter-regionais com a CIM do Cávado, CIM do Alto Tâmega e Área Metropolitana do Porto;
- **Transdev** – que assegura os serviços de transporte público de passageiros nos municípios de Famalicão, Guimarães, Fafe, Cabeceiro de Basto, Vizela e Mondim de Basto, realizando ainda serviços inter-regionais com a Área Metropolitana do Porto e CIM do Tâmega e Sousa;
- **AUTO VIAÇÃO LANDIM/PACENCE** – que assegura os serviços de transporte público de passageiros nos municípios de Guimarães, Vizela e Fafe, realizando ainda ligações inter-regionais com a Área Metropolitana do Porto e com a CIM Tâmega e Sousa;
- **GIROMUNDO** – que assegura os serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros nos municípios de Vieira do Minho e Póvoa do Lanhoso.
- **TUF (Famalicão)** – que opera exclusivamente no município de Guimarães;
- **TUG (Guimarães)** – que opera, através da ARRIVA, uma única linha, exclusivamente no município de Vila Nova de Famalicão<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Os TUG Guimarães operam os serviços municipais (nos termos de um contrato antigo, que termina em 21 de março de 2021). O Município de Guimarães lançou um concurso público para a totalidade dos serviços prestados no concelho e foi selecionado um novo operador. No entanto, por atrasos diversos relacionados com a conclusão do procedimento, comunicaram à AMT que iriam celebrar, através de um procedimento-ponte (por ajuste direto), um CSP com os TUG, até conclusão do procedimento concorrencial em referência.

49. A produção de transporte (em tempo escolar) associada à atual rede de transporte da CIM Ave corresponde a **[CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso]**.
50. De acordo com os dados de 2019, que serviram de referência para o desenho da rede base subjacente ao Concurso Público para a concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros na CIM Ave, existiam **[CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso]**.
51. No contexto da transição para o novo modelo, a CIM Ave **optou pela [CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso]**.
52. A exploração do Serviço Público é realizada em **[CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso]**, durante o Período de Exploração de Concessão previsto no Programa de Concurso de **[CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso]**, podendo ser prorrogado por mais **[CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso]**, exceto no que diz respeito: **[CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso]**.
53. De acordo com o programa de concurso a Concessionária poderá realizar, **a título acessório**, por sua conta e risco e destinando-se a contribuir para o equilíbrio comercial da Concessão, as seguintes atividades e serviços conexos com a exploração do Serviço Público: **[CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso]**,
54. O modelo contratual preconiza uma produção anual de **[CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso]**.
55. Nos termos do PC está previsto o pagamento de uma compensação financeira (*modelo net cost*) tendo por referência o preço base do concurso.
56. De acordo com as conclusões do parecer da AMT – n.º 18/AMT/2020, de 27 de fevereiro de 2020, que transcrevemos para uma melhor facilidade de leitura: **[CONFIDENCIAL – teor do parecer da AMT]**
57. No seguimento do Parecer n.º 18/AMT/2020, de 27 de fevereiro, a CIM Ave remeteu à AMT, em 20/04/ 2020, o Estudo da Concessão e as peças de procedimento

atualizado(as)/reformulado(as) tendo em conta as determinações e recomendações constantes do referido parecer.

58. No essencial, as alterações apresentadas pela CIM Ave com relevância para o modelo económico-financeiro prenderam-se com os seguintes aspetos: **[CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso]**.

59. Com efeito, o montante da compensação financeira foi **[CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso]**.

60. De acordo o **Parecer n.º 18/AMT/2020** – Aditamento de 07 de maio de 2020, concluiu-se que estavam reunidas as condições para que, **[CONFIDENCIAL – teor do parecer da AMT]**

### **III. Sistematização da operação de concentração tal como notificada**

61. A operação em causa consiste na adjudicação ao Agrupamento<sup>21</sup> do concurso público para a concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros na CIM do Ave (“Concurso”), lançado pela CIM e correspondente à rede identificada no ponto 2 presente Parecer.

62. A TRANSDEV Norte é uma sociedade que integra o Grupo Transdev, um grupo de empresas nacionais e internacionais que se encontra ativo, em Portugal, entre outros, no sector do transporte rodoviário pesado de passageiros.

63. O Grupo TRANSDEV integra, em Portugal, as sociedades e respetivas atividades a seguir referidas:

- a TRANSDEV MOBILIDADE, S.A., sociedade comercial a qual prossegue, entre outros, a atividade de exploração de serviços de transporte de passageiros;
- a Transdev Expressos, Unipessoal Lda. a qual prossegue, entre outros, a atividade de exploração de serviços de transporte de passageiros;

---

<sup>21</sup> As Notificantes assinaram em 19 de outubro de 2020 um memorando de entendimento nos termos do qual acordaram na constituição de um agrupamento para concorrer ao Concurso, designadamente os termos e condições que regularão as suas obrigações mútuas no que se refere aos atos materiais e jurídicos necessários à preparação, apresentação e negociação de uma proposta conjunta a ser apresentado pelo agrupamento.

Nos termos do referido Memorando, as Notificantes acordaram, ainda, que, no caso de resultarem adjudicatárias do Concurso procederiam à constituição de uma sociedade comercial por quotas, o que ocorreu em 18 de janeiro de 2021.

## Versão Pública

- a TRANSDEV PORTO SUBCONCESSÃO DO METRO S.A. a qual prossegue, entre outros, a atividade de exploração de serviços de transporte de passageiros; (iv) a TRANSDEV INTERIOR, S.A. que desenvolve a atividade no setor do transporte rodoviário pesado de passageiros;
- a TRANSDEV DOURO S.A., sociedade comercial anónima que se dedica ao sector do transporte rodoviário pesado de passageiros;
- a RODOVIÁRIA D'ENTRE DOURO E MINHO, S.A., ("REDM"), sociedade comercial anónima, que prossegue a atividade no sector do transporte rodoviário pesado de passageiros;
- a RODOVIÁRIA DA BEIRA LITORAL, S.A., ("RBL"), sociedade comercial anónima, que prossegue a atividade no sector do transporte rodoviário pesado de passageiros;
- a ETAC – EMPRESA DE TRANSPORTES ANTÓNIO CUNHA, S.A., que prossegue a atividade no sector do transporte rodoviário pesado de passageiros;
- a MINHO BUS - TRANSPORTES DO MINHO, SOCIEDADE UNIPESSOAL, LDA., sociedade, que prossegue a atividade no sector do transporte rodoviário pesado de passageiros;
- a CAIMA TRANSPORTES, S.A., sociedade comercial anónima, que prossegue a atividade no sector do transporte rodoviário pesado de passageiros;
- A AUTO VIAÇÃO AVEIRENSE, S.A., sociedade comercial anónima, que tem como objeto a indústria de transporte de passageiros e mercadorias;
- A Transdev PORTUGAL ATIV. AEROPORTUÁRIAS UNIP. LDA; que se dedica à prestação de serviços de transporte exclusivamente interno em aeroportos, portos marítimos e fluviais, mediante a utilização de veículos (ligeiros) e a realização de atividades conexas com a prestação de tais serviços;

**Versão Pública**

- A MOISÉS CORREIA DE OLIVEIRA – GESTÃO E INOVAÇÃO DE TRANSPORTES, LDA, que prossegue a atividade no sector do transporte rodoviário pesado de passageiros.
64. Para além das sociedades referidas, a TRANSDEV SGPS é detentora, direta e indiretamente, de participações sociais de controlo nas seguintes sociedades:
- INTERNORTE - TRANSPORTES INTERNACIONAIS RODOVIÁRIOS DO NORTE, LDA., que tem por objeto social a exploração dos transportes internacionais de passageiros com origem ou destino na região norte;
  - INTRERCENTRO – TRANSPORTES INTERNACIONAIS RODOVIÁRIOS DO CENTRO, LDA, que tem por objeto social a exploração de transportes internacionais rodoviários de passageiros, exercício de quaisquer outras atividades relacionadas com o referido transporte, designadamente, atividades dele complementares ou acessórias, dedicando-se em exclusivo ao transporte pesado rodoviário internacional de passageiros. Esta sociedade incorporou por fusão a sociedade INTERSUL – Transportes Rodoviários do Sul, Lda., em dezembro de 2013;
  - INTERGALIZA – Participações e Transportes, Lda., e a
  - IBEROLINES SARL.
65. O Grupo TRANSDEV detém ainda o controlo conjunto, direto e indireto, das seguintes sociedades:
- RODOVIÁRIA DO TEJO, S.A., (RT)
  - RDO RODOVIÁRIO DO OESTE, LDA. controlada em exclusivo pela RT;
  - RDL Rodoviária do LIS, LDA. controlada em exclusivo pela RT, e respetivas participadas de controlo.
66. Por último, as Notificantes informam que a TRANSDEV SGPS é detida, na sua totalidade, pela sociedade de direito francês denominada TRANSDEV GROUP,

S.A., a qual, pela sua vez, é controlada pelo Grupo "CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS" ("Grupo CDC").

67. O grupo económico CDC integra um conjunto de empresas que atuam em diversas áreas de atividade, nomeadamente: (i) no ambiente e na energia; (ii) no sector imobiliário; (iii) na área financeira e de investimentos; (iv) na prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros; (v) desenvolvimento e gestão de infraestruturas, na exploração de espaços de lazer e no âmbito dos serviços digitais.
68. A **LANDIM** integra um grupo económico de empresas da qual fazem igualmente parte as sociedades "Auto Viação Pacense, Lda." e "Albano Esteves Martins, Lda." ("Grupo Landim"), desenvolvendo a sua atividade, em Portugal, no âmbito do transporte rodoviário pesado de passageiros.
69. A **VALE DO AVE** prossegue atividade no setor do transporte rodoviário pesado de passageiros.
70. A **UTS** prossegue a atividade em Portugal, no âmbito do transporte rodoviário pesado de passageiros e mercadorias. A UTS prossegue igualmente a sua atividade em Portugal no domínio do transporte coletivo de passageiros, transporte coletivo de crianças, transportes turísticos, excursões nacionais e estrangeiras.

#### **IV. Regulação da Mobilidade e Transportes**

##### **IV.1. Análise dos Mercados relevantes**

###### *IV.1.1 A Perspetiva das Notificantes*

71. No que diz respeito à delimitação do mercado do produto relevante, as Notificantes referem que a concessão em causa abrange **exclusivamente o serviço público de transporte de passageiros regular**<sup>22</sup>, que nos termos do RJSPTP, se entende corresponder ao serviço público de transporte de passageiros explorando

---

<sup>22</sup> Trata-se da perspetiva da notificante, sendo de referir que em conformidade com o Programa de Procedimento podem ser explorados complementarmente outras atividades de transporte (e.g. serviços expressos).

segundo itinerários, frequências, horários e tarifas predeterminados, no âmbito do qual podem ser tomados e largados passageiros em paragens previamente estabelecidas conforme a alínea v), do art.º 3.º do RJSPTP.

72. Neste sentido, consideram que o mercado relevante, para efeitos da presente operação deverá corresponder **ao mercado do serviço público de transporte rodoviário em regime regular**, na região do CIM do Ave.

73. No que diz respeito à delimitação do mercado geográfico relevante, as Notificantes consideram que a dimensão geográfica corresponde à rede objeto do concurso nos termos definidos nos documentos do procedimento e que é composta  
**[CONFIDENCIAL – teor do parecer da AMT]**

74. No que diz respeito aos mercados relacionados, as Notificantes entendem que os seguintes **mercados de produto/serviço podem estar relacionados com o mercado geográfico relevante identificado**:

- Mercado da comercialização de veículos pesados;
- Mercado de prestação de serviços de assistência técnica a veículos pesados;
- Mercado nacional da prestação de serviços de transporte Expresso;
- Mercado de prestação de serviços de transporte internacional;
- Mercado da prestação de serviço público de transporte rodoviário pesado de passageiros ocasional;
- mercado nacional do serviço público de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal.

75. Nos referidos mercados relacionados, as Notificantes informam, que sem prejuízo do impacto da COVID-19 nos mercados em causa, as quotas de mercado referente a 2020 terão sido as seguintes:

- Mercado nacional de prestação de serviços de transporte Expresso: Rede Nacional de Expressos, Lda. com cerca de 50%-60%; Grupo Barraqueiro – cerca de 5%-10%; Grupo Santos – cerca de 5%-10%; Grupo AVIC – inferior a 2%; Viúva Monteiro & Irmão, Lda.- inferior a 2%;

## Versão Pública

Flixbus Portugal, Unipessoal, Lda. – Cerca de 15% e Scotturb – Transportes Urbanos, Lda.- cerca de 5%-10%.

- Mercado nacional da prestação de serviços de transporte internacional, em Portugal: Anpian Bus Sociedad Limitada – cerca de 5%; Flixbus Portugal, Unipessoal, Lda. – cerca de 20%-30%; Ibero coach internacional, Unipessoal, Lda. – cerca de 20-30%;
- Mercado nacional da prestação de serviços de transporte rodoviário pesado de passageiros ocasional: Grupo Barraqueiro com cerca de 30%; Grupo MGC/Valpi inferior a 5%; Grupo Planeta Tours inferior a 5%; Diana Tours inferior a 5% e S. Bernardo inferior a 5%.
- Mercado nacional do serviço público de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal: Grupo Barraqueiro: cerca de 17%; Rodonorte/Grupo Santos inferior a 10%; Grupo MGC/Valpi; inferior a 2%; Grupo AVIC inferior a 2%; Auto Viação do Souto, Lda. inferior a 2%; VT Bus, Lda. inferior a 2% e Viúva Monteiro inferior a 2%.

76. Em síntese, as Notificantes consideram que **a dimensão do mercado relevante corresponde ao objeto do concurso.**

### IV.1.2 A perspetiva da AMT

#### IV.1.2.1 *Da observância do princípio da concorrência*

77. Como já referido ao longo do presente Parecer, com a entrada em vigor do RJSPTP assistimos a uma “alteração de paradigma” relativo ao acesso ao mercado de serviço de transporte público rodoviário de passageiros, que passa de um regime baseado na “atribuição de autorizações”, a nível nacional, pela Administração Pública Central (modelo RTA) para o modelo de “concorrência regulada” (pelo mercado) que pressupõe o lançamento de concursos para a prestação de serviço público pelas Autoridades de Transporte.

78. O procedimento de contratação pública que subjaz a operação de concentração aqui em análise visa dar cumprimento ao disposto no Regulamento (CE) n.º

1370/2007 e no RJSPTP, tendo por referência os princípios do CCP e as disposições do TJUE sobre os auxílios de Estado e a jurisprudência do TJUE em matéria de atribuição de compensações financeiras concedidas aos SIEG.

79. Conforme referido anteriormente, compete à AMT, nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, emitir parecer prévio vinculativo quanto a peças de formação de contratos de serviço público de prestação de serviços de transporte ou concessões ou a alterações a contratos existentes.
80. No caso da Operação de Concentração em apreço, importa, antes de mais, enquadrar a intervenção da AMT, enquanto regulador económico independente, na promoção e defesa da concorrência tendo naturalmente presente que os ramos de direito da Contratação Pública e da Concorrência são intrinsecamente conexos e complementares.
81. Nos termos do CCP, o direito da Contratação Pública está subordinado ao cumprimento dos princípios da transparência, igualdade e concorrência (proibição de não discriminação), devendo, neste sentido, ser orientado para que o maior e melhor número de operadores económicos se interesse pela celebração do contrato em causa<sup>23</sup>.
82. Por outro lado, a contratação pública também cumpre um objetivo manifesto de economicidade das escolhas públicas, isto é, da procura pelo “*best value for money*” através da obtenção proposta mediante o menor custo e gasto de recursos.
83. Citando a jurisprudência do TJUE<sup>24</sup>, a interferência da concorrência ocorre para dar lugar à consagração do princípio do *favor participators* e para aumentar a escolha quanto à melhor proposta para o interesse público que permanece intimamente ligado à proteção dos interesses financeiros do próprio Estado. Ou seja, para além de assegurar a satisfação de uma necessidade pública, as

---

<sup>23</sup> Cfr. ALBERT SÁNCHEZ GRAELLS in *Public Procurement and the EU Competition Rules*, Oxford: Hart Publishing, 2001, p. 192, “[t]he reasons behind this procompetitive approach top public procurement are that effective competition is expected firstly to remove barriers that prevent new players from entering the market, secondly to benefit contracting entities which will be able to choose from among more tenders and, thus, will be more likely to obtain value for money, and, finally to help maintain the integrity of procurement procedures as such.”

<sup>24</sup> Acórdão do TJUE *La Cascina*, de 09.02.2006, Proc. C 226/04 e C-228/04 (§23) e disponível em [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

autoridades administrativas devem igualmente pugnar pela boa gestão dos dinheiros públicos.

84. A propósito da observância do princípio da concorrência, e como bem refere Pedro Costa Gonçalves, a aplicação do princípio na concorrência traduz-se na concretização (i) do princípio de igualdade de oportunidades e de tratamento dos agentes económicos e no (ii) princípio da economicidade na aplicação dos recursos públicos, que opera como padrão ou fator de vinculação da atuação das entidades adjudicantes que as obriga a seguir uma regra da maior abertura possível à concorrência.<sup>25</sup>
85. Como anteriormente referido, o RJSPTP veio estabelecer um regime de concorrência regulada no setor do transporte público (de concorrência pelo mercado), designadamente através da imposição de procedimentos de contratação pública tendentes à celebração de contratos de serviço público entre os operadores e as autoridades de transporte.
86. Uma maior abertura dos mercados de serviço público de transporte rodoviário de passageiros à concorrência irá depender, em larga medida, da atuação das atividades de transportes no âmbito da preparação e aprovação dos programas e cadernos de encargos dos procedimentos concursais.
87. É, nesta perspetiva, que deve ser compreendida a atuação da AMT em sede do Parecer Vinculativo sobre o projeto de concurso público para a concessão de serviço público de transporte rodoviário de Passageiros na CIM do Ave que, como bem ficou bem patente no Capítulo III do presente Parecer, visou salvaguardar o efetivo acesso ao mercado de novos operadores em cumprimento dos princípios de igualdade de oportunidade e de não discriminação, sem perder de vista o princípio da economicidade.
88. Em concreto, a AMT, com fundamento em preocupações jus concorrenciais subjacentes aos pressupostos do modelo económico-financeiro que na perspetiva

---

<sup>25</sup> Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, “*Concorrência e Contratação Pública (a integração das preocupações concorrenciais na Contratação Pública)*”, in *Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles*, Volume I, Coimbra: Almedina, 2012, p. 495, No direito da contratação, a concorrência surge pois associada à vinculação das entidades adjudicantes aos valores de igualdade e economicidade.

desta Autoridade eram passíveis de configurar uma *barreira à entrada* e consequentemente restringir o número de interessados a concurso, determinou a revisão do referido modelo em conformidade com as determinações apresentadas em sede de Parecer, sob pena de a sua não observância convolar em negativo o referido Parecer.

89. Poder-se-á afirmar que as recomendações da AMT, no âmbito da implementação do RJSPTP, visam, em primeira instância e com base numa análise casuística dos procedimentos de contratação, esbater as “*vantagens concorrenciais inerentes*”<sup>26</sup> associadas às empresas incumbentes ou empresas anteriormente encarregues da prestação de um determinado serviço.
90. Considerando que as determinações constantes do Parecer AMT foram acomodadas pela CIM do Ave partimos do entendimento que o procedimento de contratação pública em apreço, na sua formulação revisitada, satisfaz o princípio da concorrência<sup>27</sup>.
91. Considerando que o simples facto de estarmos perante uma situação de concorrência pelo mercado não dispensa per se a aplicação do regime de controlo de concentrações consagrado na Lei da Concorrência, no ponto seguinte iremos apresentar a perspetiva da AMT sobre o(s) mercado(s) relevante(s).

#### **IV.1.2.2. Da definição do(s) mercado(s) relevante(s) – Mercado relativo à adjudicação do concurso público para a concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros na CIM do Ave**

92. A Notificação visa dar cumprimento ao disposto na Cláusula 20.<sup>a</sup> do Programa de Concurso **[CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso]**
93. Neste contexto, e tendo em consideração o objeto social do Agrupamento está delimitado ao objeto do Concurso, no parecer da AMT não serão analisados os potenciais efeitos da presente operação de concentração em procedimentos de

---

<sup>26</sup> A título exemplificativo, a posse de informação sobre o negócio, as relações de proximidade com os mercados geográficos relevantes e com o acesso a infraestruturas essenciais para a prestação de serviços em causa.

contratação pública referentes a outras Comunidades Intermunicipais ou municípios.

94. De acordo com as Orientações da Comissão Europeia e a prática decisória da AMT, a definição do **mercado relevante** no contexto do Direito da Contratação Pública não difere daquele que é aplicada em outros mercados, importando, desde logo, fazer a distinção entre o “**mercado do produto/serviço**” e o “**mercado geográfico**”.
95. Nos termos do Regulamento n.º 60/2013, de 23.01.2013, da AdC, o **mercado do produto** compreenderá todos os produtos e serviços permutáveis e substituíveis pelo consumidor devido às suas características, preços e utilização pretendida. Já o **mercado geográfico** abrangerá a área em que as empresas em causa fornecem produtos ou serviços e em que as empresas em causa fornecem produtos ou serviços e em que a condição da concorrência são suficientemente homogêneas e diferentes das que se verificam nas áreas geográficas vizinhas.
96. Neste contexto, há que ter presente que a especificidade dos contratos públicos tem determinado que, por exemplo, o recurso ao **teste do monopolista hipotético** para a definição do mercado relevante não seja apropriado. Conforme a perspetiva da OCDE<sup>28</sup>, a aplicação do teste do monopolística hipotético a situações onde existe concorrência para a adjudicação de um único contrato pode levar a que se conclua que cada contrato constitui um mercado relevante autónomo, o que não permite aferir a rivalidade entre fornecedores ou determinar as quotas de mercado detidas.
97. Conforme referido nos pareceres da AMT sobre as operações de concentração – Ccent. 7/2019 - ETAC/Moises e Ccent. n.º 51/2009 – RBI/Grupo Fundão, a definição dos mercados de produto e geográfico relevantes é ditada em razão de,

---

<sup>28</sup> OCDE, *Competition in bidding markets paper, 2006 e Merger reference, Competition Guidelines*, junho de 2003, §2.29 “Some markets are not characterized by usual market attributes. For instance, bidding markets tend not to have multiple sellers over a continuous time period; competition for contracts occurs at particular times only. Applying the SSNIP test in this instance might lead the CC to consider each contract as a market in itself. This may not, however, be very helpful in understanding the dimensions of the market within rivalry between firms occurs. In circumstances where the usual method of defining markets does not work effectively it may be necessary to consider other factors to help inform on market definition; for instance, information on the firms bidding the contracts and how they bid might be considered. It may also be necessary to consider other factors; for instance information on the track record of firms in bidding for contracts may be more indicative of the significance of firms in the market than other measures such as market share which be difficult to calculate and perhaps be misleading in such markets.

nos termos do RJSPPT e conforme os trabalhos que veem sendo desenvolvidos pelas autoridades de transporte, o serviço ter de ser explorado, por via de regra em regime de exclusivo num determinado território, mediante a celebração de um contrato público, *i.e.*, um contrato de serviço público (concessão ou prestação de serviços), com um operador selecionado na sequência de concurso público nos termos do Código dos Contratos Públicos.

98. Neste contexto, temos que a oferta é representada pelo Estado (*lato sensu*) e a procura pela empresa ou empresas com interesse na atribuição de concessões, em que os concessionários que concorrem por uma concessão de serviço público obtêm geralmente uma compensação financeira por OSP. Neste contexto, a concorrência ocorre essencialmente no momento do lançamento do concurso público (**concorrência pelo mercado**).
99. Assim, tratando-se de um procedimento pré-contratual vocacionado para a celebração de um contrato de concessão, o **mercado relevante**, na ótica do produto, será, desde logo, **equivalente ao objeto da concessão**.
100. Neste sentido, a AMT concorda com a definição do mercado do produto relevante apresentada pelas Notificantes.
101. No que diz respeito ao **mercado geográfico relevante**, temos no caso patente que o mesmo corresponderia às linhas/carreiras exploradas pelas Notificantes, segundo a metodologia “origem-destino” assim como outros percursos que coincidem com o trajeto “origem-destino” em causa, mesmo que sejam parte integrante de carreiras mais extensas.
102. Neste contexto, seria de equacionar o efeito de substituíbilidade do lado da procura, isto é, se os passageiros alterariam o seu percurso em face de um pequeno, mas significativo e não transitório aumento dos preços dos serviços de transporte no referido percurso (**teste do monopolista hipotético**).
103. Do mesmo modo, teríamos de equacionar o efeito de substituíbilidade relativamente a outros modos de transportes alternativos para os mesmos percursos (v.g. táxis, ferrovia, concretamente se podem ser considerados efetivos substitutos ao nível da procura, dos preços, duração do trajeto, horários e frequências dos transportes).

104. Considerando as especificidades das Comunidades Intermunicipais quer ao nível das redes de transportes públicos, acessibilidades, organização e gestão da rede de transportes, quer da população (densidade populacional, pirâmide etária), quer dos rendimentos, a definição do mercado geográfico relevante requer uma análise casuística.
105. A AMT subscreve o entendimento da AdC<sup>29</sup> no âmbito de anteriores práticas decisórias sobre a definição do(s) mercado(s) geográfico(s) relevantes em que se considerou que i) o táxi de transporte público rodoviário de passageiros não é um substituto do transporte rodoviário de passageiros atento o fator preço; ii) nem as carreiras expresso, por entender que diferem das restantes carreiras intermunicipais por serem um tipo de serviço específico par percursos de médio/longa distância (não inferior a 50 Km), por utilizar vias de hierarquia superior por terem um limite máximo imposto para as paragens intermédias e por utilizarem exclusivamente veículos de categoria superior.
106. Por outro lado, e como já referimos anteriormente, os municípios de Cabeceiras de Basto, Fafe, Mondim de Basto, Póvoa do Lanhoso e Vizela delegaram na CIM Ave a competência para a gestão dos seus transportes municipais e intermunicipais, enquanto os municípios de Guimarães, Vieira do Minho e Vila Nova de Famalicão optaram por delegar apenas a organização/gestão dos serviços intermunicipais.
107. O Município de Guimarães procedeu, no âmbito do concurso público para a concessão de serviços público de transporte rodoviário do Município de Guimarães, à adjudicação pelo período de **[CONFIDENCIAL – teor do parecer da AMT]**
108. Com efeito, e como podemos inferir dos estudos técnicos que serviram de suporte à definição da rede objeto do presente Concurso houve um esforço no sentido da racionalização da rede de modo a eliminar a **[CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso]**
109. Relativamente aos **mercados relacionados**, e conforme referido no ponto 44 do presente Parecer, a CIM Ave formalizou, junto da AMT, em 04.01.2021, um pedido

---

<sup>29</sup> A título exemplificativo a decisão da AdC no âmbito do processo Ccent. 7/2019 – ETAC/Moisés e Ccent 37/2009.

de parecer prévio vinculativo ao abrigo do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, quanto ao pedido de autorização de exploração de serviço **[CONFIDENCIAL – teor do parecer da AMT]**

110. A este propósito, refere-se, uma vez mais, que os Serviços Expresso podem ser explorados pela Concessionária como atividade complementar/acessória do serviço público regular, cuja receita contribui para o financiamento do *défice* de exploração da Concessão.
111. Em sede do Parecer Vinculativo, a AMT analisou a alavancagem do serviço de transporte público rodoviário de passageiros (regular) pelos rendimentos gerados pelo serviço expresso, bem como os seus possíveis efeitos futuros na organização do sistema de transportes públicos (comerciais e de serviço público), sendo certo que tal não é impedido nem pelo Regulamento (CE) 1370/2007 nem pelo RJSPTP.
112. De referir que não se encontram definidos no Programa de Concurso os mercados relevantes de serviços expresso e que os mesmos só são conhecidos na fase de apresentação de propostas pelos concorrentes pelo júri do concurso e na fase de adjudicação pela entidade competente (Autoridade de Transportes).
113. Neste contexto, a intervenção da AMT é convocada pelas Autoridades de Transporte, em resultado da própria dinâmica do mercado de serviços expressos, no contexto da liberalização do acesso mercado, e do seu potencial efeito negativo na viabilidade económico-financeira da Concessão.
114. Em conclusão, a AMT considera que a **definição do mercado relevante (produto e geográfico)**, para efeitos de análise jus concorrencial, deve circunscrever-se à reconfiguração da rede da CIM Ave que resulta das alterações profundas decorrentes da RJSPTP, com impacto na gestão e operação da rede, na qualidade dos serviços oferecidos, nos níveis de serviço e nas obrigações de reporte da Concessionária.
115. Nesse sentido, considera a AMT que a **definição do mercado relevante** deve ser delimitada às **linhas/carreiras objeto do concurso público**, tal como defendem as Notificantes.

## IV.2 Do impacto jus concorrencial

116. Neste ponto, iremos apresentar a perspetiva da AMT quanto ao potencial impacto da presente operação de concentração na concorrência efetiva<sup>30</sup> no(s) mercado(s) relevante(s) aqui considerados.
117. Neste contexto, e em linha com a argumentação das Notificantes há que ter presente que a definição dos requisitos de **obrigações de serviço público**, no que se refere aos itinerários, frequências, horários e tarifas predeterminados compete, em primeira instância, às Autoridades de Transporte, no âmbito do procedimento de formação dos contratos públicos.
118. De facto, e nos termos do regulamento do concurso público, a Concessionária está obrigada ao cumprimento dos requisitos de OSP em termos de capacidade, preços/tarifas, qualidade de serviços e obrigações de reporte, tendo lugar o “jogo concorrencial” na fase de lançamento do contrato público (concorrência pelo mercado) que em regra tem por base a proposta economicamente mais vantajosa.
119. Após a adjudicação da Concessão, e em virtude do regime de exclusividade, a Concessionária goza, nessa perspetiva, de uma posição dominante.
120. Neste contexto, e considerando as regras do procedimento de contratação e do próprio regime de OSP, a posição dominante conferida à Concessionária resulta do regime de exclusividade contratualmente atribuído, por via concorrencial, e não da atuação dos agentes económicos no mercado.
121. Tal posição não confere a liberdade de a Concessionária adotar comportamentos independentes/autónomos face aos seus principais concorrentes, em matéria de preços, qualidade de serviços e capacidade oferecida, que sejam suscetíveis de distorcer a concorrência e de se traduzir na perda de bem-estar dos utilizadores do serviço público.

---

<sup>30</sup> Cfe. António Ferreira Gomes e Pedro Marques Bom – “Art. 51.º”, em AAVV Lei da Concorrência – Comentário Conimbricense, (Coord.) Manuel Lopes Porto/José Luís da Cruz Vilaça/Carolina Cunha/Miguel Gorjão-Henriques/Gonçalo Anastácio, Coimbra: Almedina, 2013, p. 530, a concorrência efetiva corresponde à ideia de uma concorrência não falseada no mercado, que promove o desenvolvimento económico e o bem-estar social dos consumidores, ao contribuir para menores preços dos bens e serviços, melhor qualidade ou maior variedade e inovação.

122. Pelos motivos expostos, considera a AMT que **a presente operação de concentração não é suscetível de distorcer a concorrência no mercado de serviço público de transporte rodoviário na CIM do Ave.**
123. No entanto, este entendimento não invalida a posição da AMT plasmada nos pareceres das operações de concentração Ccent. 7/2019 - ETAC/Moises e Ccent. n.º 51/2009 – RBI/Grupo Fundação – relativamente à necessidade de monitorização dos mercados de transporte de serviço público em formação.

#### **IV.3 Do impacto da Operação nas Dimensões dos Utilizadores, Contribuintes e Investimento**

124. No âmbito da sua missão, compete à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, nos termos dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, entre outras atribuições, zelar pelo cumprimento do quadro legal aplicável às atividades reguladas, promover a defesa dos direitos e interesses dos utilizadores e promover e defender a concorrência nos setores que lhe estão adstritos, em cooperação com a Autoridade da Concorrência.
125. Neste âmbito, a AMT dispõe, para além de atribuições em matéria de promoção e defesa da concorrência, de atribuições em matéria de proteção dos direitos e interesses dos utilizadores/utentes, devendo ainda, na prossecução da sua missão, ter em conta outros objetivos, como o bem público e o desenvolvimento sustentável<sup>31</sup>.
126. Neste contexto, e de modo particular, a lei comete à AMT a incumbência de assegurar uma adequada composição dos interesses públicos subjacentes à sua missão específica, realizando para o efeito as análises de impacto relevantes de modo a avaliar o custo-benefício económico-financeiro e social das medidas ou soluções a adotar.<sup>32</sup>
127. Neste quadro, para além da avaliação jus concorrencial, e considerando o interesse público que compete à AMT especificamente prosseguir, cabe aferir se

---

<sup>31</sup> Cfr. artigo 5.º dos Estatutos.

<sup>32</sup> Cfr. artigo 5.º, n.º 5 dos Estatutos.

**Versão Pública**

a Operação poderá ter impacto a outros níveis, em particular ao nível das racionalidades dos Utilizadores, dos Contribuintes e do Investimento.

128. Neste contexto, e conforme o Parecer da AMT n.º 18/AMT/2020 – Aditamento de 07 de maio de 2020, sobre o Concurso Público da CIM Ave, concluiu-se que estavam reunidas as condições para que, do ponto de vista da *compliance* e do cumprimento das racionalidades basilares relativas ao modelo de regulação estabelecido pela AMT, o parecer (aditamento ao parecer) seja favorável, sem prejuízo do acompanhamento, por parte da AMT, em cumprimento dos seus poderes de supervisão a todo o momento, do procedimento concursal.

## V. Conclusões

129. Face ao que ficou atrás exposto, o parecer da AMT, na perspetiva do n.º 1 do artigo 55.º da Lei da Concorrência, é de **não oposição** relativamente à operação de concentração em causa.

Lisboa, 23 de fevereiro de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho