

PARECER N.º 14/AMT/2019

Destinatário: AdC – Autoridade da Concorrência

Assunto: Operação de Concentração. n.º 7/2019 – ETAC/Moisés – Pedido de Parecer

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”).

O Parecer está sistematizado do seguinte modo:

- I. **Do Mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros – Ponto de ordem**
 - I.1 Súmula do enquadramento jurídico europeu
 - I.2 Do Transporte Rodoviário de Passageiros (Serviço Público)
 - I.2.1 Dos antecedentes da reforma introduzida pelo RJSPTP, tendo em conta o contexto europeu (Regulamento (CE) n.º 1370/2007) e nacional (descentralização - novo regime das autarquias locais, Lei n.º 75/2013)
 - I.2.2 Direito europeu e seu “cruzamento” com o direito interno
 - I.2.3. Do atual quadro – da atuação da AMT no âmbito do RJSPTP
 - I.2.4 O mercado do transporte rodoviário de passageiros - mercado em formação
- II. **Sistematização da Operação de Concentração tal como notificada**
 - II.1 Do mercado de serviços públicos de transporte de passageiros (*Comentário à Nota Prévia apresentada pela Notificante*)
- III. **Regulação da Mobilidade e dos Transportes**
 - III.1 Análise dos Mercados relevantes
 - III.2 Impacto da presente Operação a nível concorrencial – Avaliação Jus concorrencial
 - III.3 Impacto da presente Operação no (i) Investimento, nos (ii) Consumidores/Utilizadores; e (iii) nos Contribuintes
- IV. **Conclusões**

I. Do Mercado dos Serviços Públicos de Transporte de Passageiros – Ponto de Ordem

Para melhor compreender o contexto desta Operação, há que apresentar um breve enquadramento jurídico do “**mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros**”, recordando os **normativos e a jurisprudência do direito europeu aplicáveis, bem como a evolução do quadro jurídico (e factual) nacional**.

Recorda-se que, da perspetiva da legislação e da jurisprudência europeias, este mercado começou por ser considerado pelo prisma/enquadramento em matéria de **auxílios de Estado** (considerando as subvenções públicas atribuídas a empresas/operadores encarregues da prestação destes serviços e responsáveis pelo cumprimento de obrigações de serviço público/OSP e/ou detentoras de direitos exclusivos).

Com a evolução do enquadramento, assistimos a um movimento de formação do mercado, do prisma da “**concorrência regulada**” (pelo mercado). Este movimento teve clara repercussão no enquadramento legislativo nacional, que tem vindo a “absorver” os normativos europeus. Assim, é necessário considerar, do ponto de vista da análise jus concorrencial, não apenas os normativos relacionados com o enquadramento de **indemnizações compensatórias** (compensação por OSP), mas também os novos mecanismos de **acesso ao mercado** (antes fechado e confinado a um universo relativamente estático de operadores detentores de “autorizações administrativas”, em que a oferta era definida pelos operadores e não pelas autoridades de transporte), que passa a estar aberto, em modo concorrencial, para a formação de novos contratos de serviço público de transporte de passageiros. Nesse novo mercado (em formação) assistimos, nos últimos anos (sobretudo desde a entrada em vigor do novo **Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros/RJSPTP**) a algumas movimentações que se traduzem em **operações de concentração** (aquisição por empresas, que integram grupos de operadores consolidados, quer no mercado nacional, quer no mercado europeu, de outras empresas, porventura de dimensão mais diminuta, detentoras das antigas “autorizações administrativas” convoladas em “autorizações provisórias”). Da análise do **mercado nacional** dos serviços públicos de transporte de passageiros (quer serviços interurbanos, quer serviços ocasionais), declinado nas suas **formações geográficas específicas** (dado o processo de descentralização operado pelo RJSPTP que atribui as competências de organização do

mercado dos serviços de transporte público de passageiros em autoridades locais – CIMs e Municípios) será possível concluir que estamos perante um alinhamento de movimentos tendentes à sua divisão, na perspetiva da nova formação de contratos de serviço público atribuídos em modelo concorrencial? Se sim, é possível que estes “micro-movimentos” de concentração (sem expressão jus concorrencial nociva, quando considerados isoladamente) conduzam à formação de potenciais “vantagens concorrenciais inerentes”? Essas vantagens concorrenciais inerentes apresentam perigos jus concorrenciais e, se sim, podem ser mitigadas?

São questões prementes, que convocam a reflexão das entidades competentes (AMT e AdC), quer do ponto de vista da **promoção e defesa da concorrência**, quer do ponto de vista do seu **enquadramento regulatório**.

I.1 Súpula do enquadramento jurídico europeu

Recordam-se, para facilidade de referência, as bases do enquadramento desta matéria (tendo em conta o direito europeu aplicável):

- Nos termos do n.º 1 do artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia/ TFUE “*são incompatíveis com o mercado comum, na medida em que afetem as trocas comerciais entre Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas e certas produções”;*
- Existem, no entanto, exceções a este princípio: assim, determinadas medidas que constituam auxílios de Estado, podem ser lícitas (compatíveis com o mercado interno) se protegidas por **regulamento específico de isenção** ou se forem **autorizadas** pela Comissão.
- Existem ainda outras possibilidades de compatibilidade da medida (auxílio de Estado) em causa no caso das derrogações previstas no artigo 107.º, n.º 3, als. a) e c) do TFUE, no artigo 106.º, n.º 2 do TFUE ou ainda nos termos do regime específico aplicável ao **setor dos transportes** (*cf.* artigo 93.º do TFUE);
- O n.º 2 do artigo 106.º do TFUE estabelece que as empresas encarregadas da gestão de **serviços de interesse económico geral** (SIEG) ficam submetidas às regras gerais do Tratado, designadamente

regras de concorrência, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento da sua missão;

- O artigo. 93.º do TFUE constitui *lex specialis* em relação ao n.º 2 do artigo 106.º do mesmo Tratado, estabelecendo as regras aplicáveis às compensações de OSP no **setor dos transportes**;
- As exceções previstas no *supracitado* artigo 93.º do TFUE (compatibilidade de auxílios com o Tratado que vão ao encontro das necessidades de coordenação dos transportes ou correspondam ao **reembolso de certas prestações inerentes à noção de serviço público**) devem ser enquadradas por **atos de direito comunitário derivado** (*maxime Regulamento (CE) n.º 1370/2007*).
- No seu Acórdão ALTMARK TRANS, o TJCE decidiu que as **compensações de serviço público** não constituem vantagens económicas, na aceção do artigo 107.º do TFUE, sob reserva de preenchimento de quatro condições cumulativas; caso essas condições não sejam preenchidas e caso estejam reunidos os critérios gerais de aplicabilidade do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, as compensações de serviço público constituem auxílios estatais sujeitos às disposições dos artigos do Tratado em matéria de concorrência;
- Podem ser necessárias **compensações de serviço público** no setor do transporte público de passageiros, a fim de que as empresas encarregues de serviços públicos funcionem com base em princípios e condições que lhes permitam cumprir as suas missões. Na medida em que tenham carácter de auxílio estatal, tais compensações podem, em determinadas condições, ser compatíveis com o Tratado, em aplicação do artigo 93.º do mesmo;
- Tais **compensações** devem, por um lado, ser atribuídas para assegurar a prestação de serviços que sejam efetivamente serviços de interesse geral, na aceção do Tratado (*cf.* artigo 14.º TFUE); por outro lado, a fim de evitar distorções de concorrência injustificadas, essas compensações não devem ultrapassar o necessário para cobrir os custos líquidos decorrentes da execução das OSP, tendo em conta as respetivas receitas, bem como um lucro razoável;

- Assim, as **compensações por OSP** atribuídas pelos EM (em conformidade com o regime do Regulamento OSP) podem ser isentas da notificação prévia prevista no n.º 3 do artigo 108.º do Tratado.
- Por **obrigação de serviço público** entende-se “a exigência definida ou determinada por uma autoridade competente com vista a assegurar serviços de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas” (Regulamento OSP).
- Em traços gerais, o Regulamento OSP estabelece os mecanismos para as intervenções das autoridades competentes mais suscetíveis de afetar a concorrência e o comércio entre os EM: **compensação de custos** e concessão de **direitos exclusivos** em contrapartida do cumprimento de **obrigações de serviço público**, exigindo-se, ainda, que as autoridades competentes que celebrem **contratos de serviço público** com os operadores que efetuem serviços públicos de transporte de passageiros.
- Mais uma vez, e na medida em que constituem **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, são compatíveis com o mercado comum e exoneradas da obrigação de notificação prévia prevista no TFUE.

I.2 Do Transporte Rodoviário de Passageiros (Serviço Público)

I.2.1 Dos antecedentes da reforma introduzida pelo RJSPTP, tendo em conta o contexto europeu (Regulamento (CE) n.º 1370/2007) e nacional (descentralização - novo regime das autarquias locais, Lei n.º 75/2013)

1. A revisão do modelo de prestação do serviço público de transportes coletivo (serviço público de transportes) e a sua evolução para um modelo de contratualização, nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto e no resto do país, 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.

2. 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 *pela Lei n.º 52/2015, que aprova o RJSPTP*), todos os “transportes coletivos em automóveis” eram considerados como serviço público, sendo explorado em regime de “concessão” (em bom rigor de “autorização administrativa”), através da 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 e das Comunicações”), através da mera verificação de requisitos formais (artigos 99.º e 104.º do RTA).
3. 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).
4. Por outro lado, reforçando o carácter **de exclusividade**, referia o RTA que só seriam outorgadas novas concessões aos atuais “cessionários” 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.

I.2.2 Direito europeu e seu “cruzamento” com o direito interno

5. Como já foi referido, partir do dia 3 de Dezembro de 2009, data da entrada em vigor do Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro (“Regulamento” ou “Regulamento (CE) 1370/2007”)¹, todos os operadores do mercado de transportes público de passageiros) **sujeitos a 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”², 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).
6. 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).
7. A possibilidade de **ajuste direto como regra** no que se refere a contratos de serviço público no **transporte ferroviário pesado** passou a ser proibida com a alteração ao Regulamento 1370/2007, operada em 2016 com as alterações introduzidas pelo denominado “**4.º Pacote Ferroviário**”³. Ou seja, no caso dos **serviços de transporte ferroviário de passageiros** – cujo mercado passa a ser

¹ 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**.

² 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”.

³ O 4.º Pacote Ferroviário integra o Pilar Técnico e o Pilar Mercado. Este último integra a **Diretiva (UE) 2016/2370** do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de dezembro de 2016, que altera a Diretiva 2012/34/UE no que respeita à **Abertura do Mercado Nacional de transporte ferroviário de passageiros e à Governação da infraestrutura ferroviária e 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**.

liberalizado, também a nível doméstico, nos termos dos normativos europeus – o modelo de atribuição deixa de ser o ajuste direto, passando a aplicar-se o modelo de *concorrência regulada* (atribuição por procedimento de contratação pública), ainda que admitindo várias exceções.

8. No que respeita a **OSP**, e mais uma vez, e na medida em que constituem **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, são compatíveis com o mercado comum e dispensadas da obrigação de notificação prévia prevista no TFUE.
9. Importa chamar à colação o **regime específico da concorrência/concessão de subvenções públicas**, a saber: artigo 93.º do TFUE (e Regulamento (CE) n.º 1370/2007) e Artigos específicos relativos ao regime da concorrência (artigos 101.º e ss. em particular artigo 106.º (SIEG) e artigo 107.º todos do TFUE).
10. Não pode deixar de ser considerada a doutrina estabelecida pelo Acórdão ALTMARK TRANS do TJUE⁴: **as subvenções públicas que se destinam a permitir a exploração de serviços regulares de transportes urbanos, suburbanos e regionais (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, 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 jurisprudência do TJCE, 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 cumprimento da missão especial que incumbe à empresa responsável pela gestão do SIEG...*”.
12. O período transitório estabelecido no Regulamento (CE) 1370/2007 - 10 anos a partir da respetiva entrada em vigor (3 de dezembro de 2009 – 3 de dezembro de 2019) - dirige-se aos EM que devem comunicar à Comissão quais as medidas

⁴ **Processo C-280/00 Altmark Trans GmbH** e **Regierungspräsidium Magdeburg** Contra **Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH**

adotadas tendo em conta a sua necessidade de conformação gradual e progressiva com o **regime de adjudicação** previsto no **artigo 5.º/3 Regulamento** (regime de “concorrência regulada”, baseada em procedimentos de contratação pública).

13. 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.

I.2.3. Do atual quadro – da atuação da AMT no âmbito do RJSPTP

14. Como resulta do acima exposto, o enquadramento do serviço público de transporte de passageiros foi objeto de um processo de mudança profunda.
15. No **“pacote legislativo”** relacionado com esta reforma de fundo (**para além da criação da própria AMT, como regulador económico independente e da atribuição de tarefas nas áreas da regulamentação técnica e licenciamento ao IMT, I.P.**), destaca-se a aprovação e entrada em vigor da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho que aprova o RJSPTP – que adapta ao ordenamento jurídico nacional, o Regulamento (CE) 1370/2007, que estabeleceu uma alteração fundamental de paradigma⁵ no modelo de atribuição e gestão dos serviços de transporte público de passageiros⁶⁷.
16. A AMT tem efetuado um intenso trabalho de monitorização sistemática da implementação deste regime que impõe a **contratualização de todos os serviços públicos de transporte de passageiros e compensações por obrigações de serviço público até dezembro de 2019**.

⁵ De facto, passamos 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, que eram da responsabilidade/iniciativa dos operadores (nomeadamente operadores de capitais privados, que operavam ao abrigo de “licenças RTA”), passaram para as entidades públicas, as denominadas “autoridades de transportes” (nomeadamente, as autoridades de transportes de nível local). Em conjunto com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro⁵, 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”⁵; (iv) estabelece as bases do novo regime do serviços de transporte público flexível⁵; e (v) estabelece níveis mínimos de serviço público a assegurar em todo o país.

⁶ http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portuques/Noticias/Documents/2015/GuiaoRJSPTP_2016.01.05.pdf

⁷ <https://gstat.pt/>

17. A AMT emitiu diversas orientações⁸ às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transportes, além de ter realizado ações informativas em todo o país, e emitido diversos Pareceres Prévios Vinculativos⁹ sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos.
18. A AMT tem ainda acompanhado as matérias relativas às **regras gerais tarifárias** e publicou, recentemente, um relatório sobre **Compensações Financeiras no Transporte Público de Passageiros**¹⁰ que efetua o controlo anual das compensações financeiras concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores por si regulados, entre os anos de 2009 e 2017.

I.2.4 O mercado do transporte rodoviário de passageiros - mercado em formação

⁸ 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**.

⁹ **Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos. Diversos Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos no contexto do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) – Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, e cumprimento dos requisitos do Regulamento (CE) n.º 1370/2007, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, merecendo particular referência: (I) Aditamento ao Contrato de Serviço Público entre o Estado e a STCP - Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, S.A. (2016); (II) Concessão da exploração de transportes rodoviários de passageiros na Região Autónoma da Madeira, com exceção do Funchal (2017); (III) Subconcessão da Operação e Manutenção do Sistema Metro Ligeiro na Área Metropolitana do Porto (2017); (IV) Alteração ao Contrato de Serviço Público entre o Estado e a Carris – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (2017); (V) Concurso Público para a prestação de serviços do Sistema de Transportes Intraurbanos – Projeto TOMA, Caldas da Rainha (2017); (VI) Concurso Público para Concessão do Serviço Público de Transporte de Passageiros Municipal – Mobilidade Urbana de Viseu – MUUV (2017).**

¹⁰https://www.amtautoridade.pt/media/1945/relatorio_compensacoesfinanceiras_servico_publico_transporte_passageiros_regular.pdf

19. O Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho prevê, designadamente, que:
- As autoridades de transportes competentes podem **impor obrigações de serviço público ao operador de serviço público**, as quais devem ser formuladas de forma **expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis** (artigo 23.º);
 - O **cumprimento de obrigações** de serviço público pode **conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público**, a atribuir pela **autoridade de transportes competente** ao operador de serviço público respetivo (artigo 24.º);
 - Compete às autoridades de transportes competentes a **aprovação e fixação de títulos de transporte e tarifários a vigorar nas respetivas áreas geográficas, através de atos administrativos, regulamentares e contratuais próprios** (artigo 38.º e 40.º) e artigo 3.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro.
20. Ou seja, a negociação ou imposição de obrigações de serviço público e respetivas compensações podem 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 Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro, 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**, nos termos referidos no parágrafo anterior.
22. A **definição e atribuição de modo claro e transparente** das obrigações de serviço público 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 associadas 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**.

23. De com o artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (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 carácter tarifário**, a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, estipula a sua **comunicação à AMT, para efeitos dos seus poderes de regulação e supervisão**.
24. Apresentamos no quadro *infra* um ponto de situação relativo à evolução, nesta data da assunção (ou não) da delegação/partilha de competências entre autoridades de transportes (Municípios e CIM), bem como a evolução da abertura do mercado através de procedimentos concorrenciais.
25. Como podemos constatar, a CIM Região de Coimbra é, efetivamente autoridade de transportes, conforme consta de: <https://www.cim-regiaodecoimbra.pt/cim-rc/o-que-fazemos/transportes/> e <https://www.cim-regiaodecoimbra.pt/cim-rc/o-que-fazemos/estudos-e-planeamento/> tendo publicado o Anuncio de Pré-Infirmação no JOUE, conforme confirmado pelo GTAT: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/publicac3a7c3a30-de-prc3a9-aviso.png>. Nesta data a AMT ainda não recebeu qualquer pedido de emissão de parecer prévio quanto a qualquer concurso.

CIM/AM/RA	Competências delegadas por municípios		Pré-anuncio JOUE	Concursos (Parecer Prévio AMT)	Reduções Tarifárias	Financiamento do Fundo do Serviço Público de Transportes
	Delegaram	Não Delegaram	CIM/AM/RA			
OESTE	12	0	sim	Parecer AMT para Caldas da Rainha	PART	sim

LEZÍRIA DO TEJO	9	1	sim	Parecer AMT para Almeirim	PART	sim
MÉDIO TEJO	12	0	sim	Em preparação	PART	sim
AREA METROPOLITANA DE LISBOA	15	3	sim	Sim (Parecer AMT para Cascais e Lisboa – Carris)	PART	sim
REGIÃO DE LEIRIA	7	3	sim	Em preparação	PART	sim
REGIÃO DE COIMBRA	18	1	sim	Em preparação	PART	sim
ALENTEJO CENTRAL	0	14	sim	Em preparação	PART	sim
ALENTEJO LITORAL	0	5	não	Em preparação	PART	sim
ALTO ALENTEJO	14	1	sim	Em preparação	PART	sim
BAIXO ALENTEJO	0	10	não	Em preparação	PART	sim
ALGARVE	12	4	sim	Sim (parecer AMT para CIM e Lagos e Tavira)	PART	sim
REGIÃO DE AVEIRO	9	3	sim	Em preparação	PART	sim
BEIRA BAIXA	5	1	sim	Em preparação	PART	sim
BEIRAS E SERRA DA ESTRELA	11	3	sim	Em preparação	PART	sim
ÁREA METROPOLITANA DO PORTO	16	1	sim	Parecer AMT para STCP e Metro do Porto	PART	sim
AVE	0	7	não	Em preparação	PART	sim
ALTO MINHO	10	0	sim	Em preparação	PART	sim
CÁVADO	6	0	sim	Em preparação	PART	sim
TÂMEGA E SOUSA	10	1	sim	Em preparação	PART	sim
ALTO TÂMEGA	6	0	sim	Em preparação	PART	sim
UISEU DÃO-LAFÕES	13	1	sim	Parecer AMT para Viseu	PART	sim
TERRAS DE TRÁS-OS-MONTES	7	2	sim	Parecer AMT para Lamego	PART	sim
DOURO	0	19	sim	Em preparação	PART	sim

RA MADEIRA	11	0	sim	Sim (parecer AMT para RAM)	Decisão própria	não
RA AÇORES	0	19	não	Parecer AMT para Ponta Delgada		não

Notas:

- Segundo informação do Grupo de Trabalho de Capacitação das Autoridades de Transportes (GTAT), as CIM que ainda não têm competências formalmente delegadas, estão em vias de finalizar os respetivos contratos interadministrativos;
- Nem todos os municípios delegarão competências, como se verifica pela primeira coluna. Em princípios, nas CIM onde existem delegações, os municípios que não delegaram pretendem assumir as competências para todas as respetivas linhas municipais (transportes urbanos na maioria). Alguns municípios delegaram competências parciais nas CIM, quanto a linhas municipais e/ou intermunicipais;
- No âmbito do PART, em princípios, todos celebrarão contratos interadministrativos para matéria tarifária, podendo acrescer a organização do sistema;
- No que se refere a concursos, a AMT emitiu parecer para dois concursos a nível das CIM e para procedimentos de transportes urbanos. No total, de acordo com inquérito às autoridades efetuado pelo GTAT serão submetidos a parecer da AMT 27 pedidos no primeiro semestre de 2019;
- Potencialmente, existirão concursos para as 25 CIM/AM/RA, podendo acrescer cerca de 55 contratos/concursos para transportes urbanos;
- Quanto à terceira coluna, não estão finalizados os concursos de Cascais, Madeira e Algarve.
- As reduções tarifárias serão atribuídas por CIM/AM podendo os municípios ter iniciativas próprias;
- Quanto a transporte escolar, até à data têm sido os municípios que o financiam, na prestação do próprio serviço ou aquisição de títulos de transportes.

- O financiamento do Fundo para o Serviço Público de Transportes atribui financiamento a municípios e CIM/AM, podendo os primeiros transferir para as segundas;
- O financiamento do PART é efetuado através do Fundo Ambiental e é transferido para CIM/AM, acrescentando cofinanciamento dos municípios.

II. Sistematização da operação de concentração tal como notificada

26. A ETAC - EMPRESA DE TRANSPORTES ANTÓNIO CUNHA, S.A. ("**ETAC**"), pretende adquirir participações representativas de 100% do capital social da MOISÉS CORREIA DE OLIVEIRA - Gestão e Inovação de Transportes, Lda., sociedade por quotas, ("**MOISÉS**"), passando a ETAC a deter o controlo exclusivo desta.
27. A ETAC integra um grupo de empresas nacionais e internacionais que se encontra ativo, em Portugal, entre outros, no sector do transporte rodoviário pesado de passageiros.
28. A Moisés desenvolve a sua atividade, em Portugal, no âmbito do transporte rodoviário pesado de passageiros.
29. Sem prejuízo do referido no âmbito da "**questão prévia**" (*cfr. infra*), a obrigatoriedade de notificação resultaria da verificação da condição prevista na alínea a) do n.º 1 do art.37.2 da Lei n. 19/2012, de 8 de maio ("Lei da Concorrência" ou "LdC").
30. A Notificante é a ETAC, sociedade que desenvolve a sua atividade no âmbito do transporte rodoviário pesado de passageiros, é detida, na sua totalidade, pela TRANSDEV INTERIOR, S.A.
31. [confidencial]
32. [confidencial]
33. [confidencial]
34. [confidencial]
35. [confidencial]
36. [confidencial]
37. [confidencial]

- 38. [confidencial]
- 39. [confidencial]
- 40. [confidencial]
- 41. [confidencial]

II.1 Da questão prévia levantada pela Notificante – comentários

- 42. [confidencial]
- 43. A Notificante apresenta a sua versão do enquadramento legal aplicável, passando do RTA à Lei n.º 52/2015 de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros ("RJSPTP"), alteração de regime essa que a Notificante admite que tem como objetivo "***a abertura do setor à concorrência***".
- 44. [confidencial]
- 45. [confidencial]
- 46. [confidencial]
- 47. Ora, sobre esta matéria, considera-se relevante apresentar os seguintes comentários.
- 48. Em primeiro lugar, a Operação, tal como enquadrada pela Notificante, não pode deixar de suscitar algumas **perplexidades concorrenciais**, sobretudo tendo em conta que o mercado do serviço público de transporte de passageiros se encontra em fase de **profunda alteração de paradigma** – de facto, do Regulamento (CE) 1370/2007 e do RJSPTP, decorre a necessária aplicação do mecanismo concorrencial (concursos públicos) para efeitos de adjudicação de contratos de serviço público nesse âmbito.
- 49. Tal como a AMT tem vindo a defender o **recurso ao ajuste direto** é limitado pelas "balizas naturais" resultantes da legislação europeia e nacional aplicável (tanto em sede de legislação setorial específica – serviços públicos de transporte de passageiros – como em sede de legislação aplicável em sede de contratação pública) – nesse sentido, *cf.* caixa *infra*, com a posição da AMT nesta matéria (INFORMAÇÃO AOS STAKEHOLDERS).¹¹
- 50. Ou seja, o recurso ao "ajuste direto" no mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros **deve respeitar o enquadramento e balizas**

¹¹ <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

suprarreferidos (cfr. Informação aos STAKEHOLDERS). Nesse sentido, a frase constante da Notificação apresentada – nos termos da qual se refere que “caso até 03.12.2019 não tenham sido concluídos os procedimentos de contratação de serviços públicos, por forma a tentar acautelar o interesse público em torno, entre outros, das necessidades de procura e oferta de transportes e serviços, **poderá a exploração do serviço público de transporte de passageiros ser adjudicada por ajuste direto** (...)” deve ser entendida nos exatos termos e fundamentos constantes do enquadramento apresentado.

51. Por outro lado, como tem vindo a referir a Comissão Europeia (em resposta a questões colocadas pela AMT) - e foi confirmado pelo TJUE no **Processo C-518/17**¹² - o facto de uma Autoridade de Transportes (no caso, a CIM de Coimbra) ter procedido ao **pré-anúncio no JOUE relativo a um contrato de serviço público (Portugal-Coimbra: serviços de transporte público rodoviário 2017/S 152-315766) apenas se refere às “intenções” da Autoridade que são perfeitamente passíveis de se alterar**¹³. Ou seja, esse pré-anúncio ou pré-informação ao mercado é apenas uma tradução dessa intenção de contratar, não configurando (ainda) o primeiro ato de um procedimento de contratação pública.
52. Acrescenta-se que não se pode concordar com a Notificante quando pretende excluir a presente Operação do conceito legal de “concentração” – de facto, a ETAC assume o controlo sobre a Moisés (empresa que opera no atual mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros – serviços ocasionais e serviços regulares/interurbanos). O facto de as autorizações provisórias da Moisés caducarem (*ope legis*, nos termos do RJSPTP) não retira o carácter duradouro do controlo – de facto, a ETAC passa a controlar a Moisés a partir do momento em que adquire a totalidade do respetivo capital social. Esse controlo não é limitado

¹² Cfr. Acórdão do Tribunal de Justiça (Nona Secção) de 20 de setembro de 2018 (pedido de decisão prejudicial do Verwaltungsgerichtshof — Áustria) — Stefan Rudigier (**Processo C-518/17**) «Reenvio prejudicial — Contratos públicos — Serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros — Regulamento (CE) 1370/2007 — Artigo 5.º, 1 — Adjudicação de contratos de serviços públicos — Artigo 7.º, 2 — Obrigação de publicar certas informações o mais tardar um ano antes da abertura do processo de concurso no Jornal Oficial da União Europeia — Consequências da falta de publicação — Anulação do concurso — Diretiva 2014/24/UE — Artigo 27.º, n.º 1 — Artigo 47.º, n.º 1 — Diretiva 2014/25/UE — Artigo 45.º, n.º 1 — Artigo 66.º, n.º 1 — Anúncio de concurso»

¹³ Nos termos do Acórdão citado, “O artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho, deve ser interpretado no sentido de que: a obrigação de pré-informação que prevê é aplicável a contratos de serviços públicos de transporte por autocarro que são, em princípio, adjudicados em conformidade com os procedimentos previstos pela Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE, ou pela Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE; a violação desta obrigação de pré-informação não implica a anulação do concurso em causa desde que os princípios da equivalência, da efetividade e da igualdade de tratamento sejam respeitados, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar.

no tempo e nada tem a ver com a titularidade dos ativos que se encontram na esfera da Moisés (as Autorizações Provisórias).

53. Aliás, a Operação seria destituída de racional económico se apenas visasse a aquisição de uma sociedade cujos principais “ativos” (as autorizações provisórias) têm um prazo de duração limitado a 9 meses (até 3.12.2019, nos termos da lei, que determina a respetiva caducidade). Esta assunção da “precariedade” da Operação por parte da Notificante (a Operação não configuraria uma concentração em razão do prazo curto que não potenciará a estabilidade do controlo) não pode deixar de convocar a necessidade de uma análise jus concorrencial mais fina, sobretudo tendo em conta as características deste mercado e a concorrência potencial, que poderá (ou não) vir a ser afetada (negativamente) tendo em conta o ganho concorrencial (vantagem) adquirida pela “nova empresa” (a que resulta da operação de concentração) face a procedimentos concorrenciais futuros (*cf.* comentários *infra* sobre “**vantagem concorrencial inerente**”).

II.2 Regulação da Mobilidade e Transportes

II.2.1 Análise dos Mercados relevantes

54. No que respeita à definição do “**Mercado Relevante**” (“**Delimitação do Mercado do Produto Relevante**”), importa visitar o enquadramento (e conclusões) apresentadas pela Notificante.
55. Recorrendo ao “**Enquadramento legal**” (*máxime* RJSPTP) a Notificante refere que o serviço público de transporte de passageiros se divide, atualmente, em: a) Afluente; b) Alimentado; c) Expresso; d) Inter-regional; e) Municipal; f) Intermunicipal; e g) Complementar ou de Substituição, reproduzindo as respetivas definições legais.
56. No que respeita à “**Definição do Mercado Relevante**” a Notificante referencia “a *prática decisória da AdC, para efeitos de delimitação dos mercados geográficos relevantes no âmbito de uma operação de concentração*”, deverá ter-se essencialmente em consideração o perímetro de atuação do *target*, neste caso da **Moisés**, salientando que esta “*é uma sociedade que desenvolve a sua atividade no âmbito do transporte público rodoviário pesado de passageiros **intermunicipal** e em regime não regular, ou seja, **ocasional***”.

57. Refere ainda a ETAC (Notificante), que “A metodologia adotada pela AdC na delimitação do mercado relevante em operações com incidência no transporte de passageiros baseia-se no critério da substituibilidade do lado da procura”. Ainda, “*todos os meios de transporte e todos os percursos considerados substituíveis, na perspetiva da procura, para uma determinada ligação ponto-a-ponto deverão ser incluídos no respetivo mercado geográfico relevante, sendo certo que, no contexto da substituibilidade do lado da procura, os fatores determinantes para aferir o grau de substituibilidade prendem-se com: tempo e duração da viagem, preço do serviço, frequência e existência ou não de serviços diretos. Com base nesta metodologia, define-se como mercado geográfico relevante aquele em que qualquer passageiro que pretenda realizar um determinado percurso não o alterará por outro percurso distinto, em face de um pequeno e não transitório aumento dos preços dos serviços de transportes no referido percurso*”.
58. Face ao exposto, a Notificante entende que os **mercados relevantes** para efeitos da presente operação são: a) Mercado do serviço público de transporte rodoviário pesado de passageiros **não regular (ocasional)**; b) Mercado do serviço público de transporte de passageiros de **âmbito intermunicipal (regular)**.
59. No que respeita ao Mercado da prestação de serviço público de transporte rodoviário pesado de passageiros **não regular (ocasional)** – a Notificante salienta que, neste mercado, “a procura é essencialmente constituída por empresas ou grupos de pessoas previamente constituídos que, no âmbito de uma determinada iniciativa, necessitam dos serviços de um transportador essencialmente para viagens nacionais. As agências de viagem têm um papel importante na procura destes serviços, embora, grande parte delas, se encontrem licenciadas para a atividade de transporte público rodoviário de passageiros em veículos pesados, pelo que são elas próprias um player no mercado que concorrem com os transportadores tout court”.
60. Entende a Notificante, “de acordo com a prática decisória da AdC, que a dimensão deste mercado não é inferior ao território continental nacional, na medida em que qualquer consumidor que necessite de um serviço de transporte **ocasional** pode procurar um fornecedor em qualquer local do País. Na verdade, do ponto de vista da oferta, é usual empresas de determinadas regiões enviarem autocarros para prestarem serviços de transporte noutras regiões, mesmo que muito distantes entre si. É o caso da prestação de **serviços de aluguer** de transportes mediante solicitações e para efeitos de deslocações em grupo”.

61. Assim, entende que *“quer do ponto de vista da oferta, quer do ponto de vista da procura, a dimensão deste mercado não será inferior ao **território continental nacional**”*.
62. No que respeita ao mercado dos serviços **“ocasionais”** reconhece-se que, quer o Grupo Transdev, quer a Moisés estão ativos no mercado nacional da prestação de serviço público de transporte rodoviário pesado de passageiros não regular (ocasional). As empresas participantes estimam que a quota de mercado das mesmas neste mercado é a seguinte: [confidencial]
63. Assim, a Notificante entende que *“a exata delimitação do mercado poderá ficar em aberto uma vez que as conclusões Jus-concorrenciais não se alteram qualquer que seja a exata delimitação adotada¹⁴”*. Refere que *“dada a reduzida representatividade das empresas participantes ao nível dos serviços ocasionais, com a presente operação não se criará nem se reforçará qualquer posição relevante da qual possam resultar entraves significativos ou não à concorrência efetiva ou potencial neste mercado”*.
64. No que respeita ao Mercado do serviço público de transporte de passageiros de âmbito **intermunicipal**¹⁵ a Notificante apresenta uma análise do mercado, por um lado, no seu **âmbito nacional** (“[confidencial]”¹⁶).
65. No que respeita ao **mercado nacional**, a Notificante refere não conseguir *“obter informação fidedigna quanto à dimensão deste mercado”*.
66. No entanto, *“de acordo com a sensibilidade comercial das empresas participantes, a quota de mercado da Moisés no mercado nacional do serviço público de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal será inferior a 1%. Atendendo ao carácter irrisório do aumento da quota de mercado agregada no mercado em causa, a Notificante entende que da presente operação **não resulta qualquer restrição ou entrave à concorrência no mercado nacional do serviço público de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal**”*.
67. Face ao exposto, cumpre analisar.

¹⁴ Cfr. Ccent n.s 16/2014, Transdev/Rodocôa, de 26.06.2014

¹⁵ O serviço público de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal é o serviço público de transporte de passageiros que visa satisfazer as necessidades de deslocação entre diferentes municípios e que se desenvolve integral ou maioritariamente dentro da área geográfica de uma comunidade intermunicipal ou de uma área metropolitana, sem prejuízo da possibilidade de existirem linhas secundárias de interligação que entrem no território de comunidades intermunicipais ou áreas metropolitanas contíguas.

¹⁶ Note-se que este ponto – identificação e análise das sobreposições das Linhas/Percurso (tendo em conta as linhas operadas pela ETAC e pela Moisés ao abrigo de Autorizações Provisórias) não será objeto de análise detalhada no presente Parecer, tendo em conta que se considera que destas “sobreposições” não resulta, no atual quadro legal, o principal foco de análise jus concorrencial.

68. A definição de “**mercados relevantes**” constitui um instrumento essencial para a identificação da “arena concorrencial”, permitindo clarificar as condicionantes de ordem concorrencial enfrentadas pelas empresas nas suas decisões.
69. A identificação clara das fronteiras de um mercado é assim determinante para conhecer a sua estrutura, nomeadamente a sua dimensão, as empresas que nele atuam, as quotas de mercado e o grau de concentração e de rivalidade concorrencial nele prevaletentes.
70. Ou seja, a definição do **mercado relevante** é o primeiro e mais importante passo na elaboração de uma caracterização concorrencial do mercado.
71. A definição dos **mercados relevantes** é extremamente útil e, não raramente essencial, não só para a aplicação da **Lei da Concorrência**, mas também para a definição e aplicação de um **enquadramento regulatório adequado, eficiente e promotor da concorrência**.
72. De acordo com a Comissão Europeia (CE), o exercício de definição de mercados relevantes “*constitui um instrumento para identificar e definir os limites da concorrência entre as empresas*” (i.e., a arena concorrencial). *Pretende-se assim identificar os condicionalismos concorrenciais suscetíveis de restringir o comportamento e tomada de decisões das empresas*”.
73. O **mercado do produto** inclui todos os produtos/serviços suficientemente permutáveis ou substituíveis, não só em termos das suas características, que permitem a satisfação das necessidades dos consumidores, e dos seus preços, mas também considerando as condições concorrenciais na sua comercialização.
74. O **mercado geográfico** compreende a área em que as empresas fornecem os produtos/serviços substituíveis, e em que as condições de concorrência são suficientemente homogéneas, podendo distinguir-se de **áreas geográficas** vizinhas com características concorrenciais distintas
75. A definição do **mercado geográfico** não exige que as condições de concorrência nas diversas áreas geográficas num mesmo mercado geográfico sejam totalmente homogéneas. É suficiente que as **condições concorrenciais sejam suficientemente similares**. Por outro lado, áreas geográficas com condições de concorrência claramente heterogéneas não devem estar no mesmo mercado geográfico.

76. Os **mercados geográficos** podem ser considerados locais, regionais, nacionais ou supranacionais (e.g., pan-europeus, espaço económico europeu, mundiais).
77. Para avaliar cada caso concreto é necessário ter em conta que as empresas estão sujeitas a três diferentes tipos de condicionalismos concorrenciais: (i) a substituíbilidade do lado da procura, (ii) a substituíbilidade do lado da oferta e a (iii) concorrência potencial.
78. A **substituíbilidade do lado da procura** consiste na avaliação da predisposição/possibilidade dos consumidores substituírem um determinado produto por outros. Trata-se da questão de maior relevância no âmbito da definição do mercado relevante, dado que constitui o elemento disciplinador mais imediato e eficaz sobre os fornecedores de um dado produto.
79. A **substituíbilidade do lado da oferta** avalia se existem fornecedores, para além dos que oferecem o produto, que, no curto prazo e sem incorrer em custos suplementares significativos, possam passar a oferecer produtos substitutos. Caso a entrada no mercado de empresas alternativas implique custos adicionais significativos ou não seja possível no curto prazo, está-se perante uma **situação de concorrência potencial**¹⁷ e não de substituíbilidade do lado da oferta.
80. O teste do “**monopolista hipotético**” analisa o que aconteceria se existisse um aumento relativo do preço de um produto e constitui a metodologia mais consensual de avaliação do nível de substituíbilidade da procura e da oferta.
81. O teste consiste na avaliação dos efeitos de um “*pequeno, mas significativo aumento duradouro dos preços*¹⁸” de um dado produto/serviço, mantendo os restantes preços constantes (*ceteris paribus*)”. Ou seja, o que aconteceria, caso existisse um aumento relativo do preço desse produto?
82. A jurisprudência e as linhas de orientação da CE indicam que o aumento a considerar deverá estar situado entre 5% a 10% do preço do produto/serviço sujeito ao teste.
83. Será a reação dos consumidores (substituíbilidade do lado da procura) e das empresas (substituíbilidade do lado da oferta) a este aumento que permiti tirar conclusões sobre a existência de produtos substitutos e sobre os limites do mercado relevante.

¹⁸ Small but significant and non-transitory increase in price – SSNIP.

84. O teste deve primeiramente ser aplicado a um dado produto (focal) comercializado numa dada área geográfica e, posteriormente, adicionar novos produtos e/ou áreas geográficas, caso se verifique que a sua concorrência exerce uma pressão sobre o preço do(s) produto(s) analisados. Caso a substituição seja suficiente para tornar o aumento de preços não lucrativo devido à diminuição da quantidade vendida, os produtos e áreas geográficas para onde os consumidores desviariam a sua procura devem ser incluídos no mercado relevante.
85. Este processo sistemático e sequencial de análise deverá continuar até que o conjunto de produtos e territórios incluídos no mercado relevante faça com que pequenos aumentos duradouros dos preços relativos desse conjunto de produtos sejam lucrativos.
86. Não obstante a aplicação destes procedimentos (testes sucessivos), haverá que ter em conta que, no caso concreto, (mercado do serviço público do transporte de passageiros), o **mercado geográfico** assume uma grande relevância dada a “**alteração de paradigma**” que se consubstancia na forma de **acesso ao mercado** – de facto, a entrada no mercado passa de um regime baseado na “atribuição de autorizações”, a nível nacional, pela Administração Central (modelo RTA), para o modelo de “concorrência regulada” (pelo mercado) – lançamento de concursos para prestação de serviço público pelas Autoridades de Transportes - Comunidades Intermunicipais e Áreas Metropolitanas, sem prejuízo de as mesmas também contrataram serviços de transporte escolar ou transporte ocasional de passageiros.
87. Ou seja, não só a **área geográfica da CIM releva**, como o facto do transporte público de passageiros (serviço regular/transporte intermunicipal) não ser o único “**produto**” a ter em conta nesse mercado.
88. É certo que, neste momento, as autorizações provisórias (nos termos do RJSPTP) caducam (*ope legis*) em 3 de dezembro de 2019; no entanto, há que ter em conta que a **informação** detida pelos atuais operadores pode ser uma fator determinante que lhes confira uma “vantagem concorrencial inerente” no âmbito dos futuros concursos públicos – essa vantagem concorrencial traduz-se na “colocação estratégica” do operador, no mercado, para efeito de posicionamento, por exemplo, nos processos de contratação de serviços de transporte escolar (muitas vezes prestados através da contratação de “circuitos especiais”, que se reconduzem a “serviços ocasionais”) na mesma região.

89. Mais – essa “vantagem concorrencial inerente” poderá traduzir-se no **posicionamento do operador** (*inserido num grupo de operadores com inegável poder de mercado – Grupo Transdev – cfr. Anexo I ao presente parecer*) no âmbito do mercado “**serviços regulares**” (**transporte intermunicipal**), no futuro concurso a lançar pela Autoridade de Transportes competente (a CIM de Coimbra), cujos contornos ainda não são conhecidos (note-se que nos termos do RJSPTP o transporte escolar pode fazer parte do objeto do concurso).
90. Uma questão que parece incontornável é que num mercado com as características do nacional (**no que respeita aos serviços de transporte rodoviário de passageiros - antes apenas submetidos à concorrência a uma escala municipal**) podem existir, para alguns operadores, aquilo que o TJUE tem classificado como uma “vantagem concorrencial inerente”¹⁹, muitas vezes associada a “*operadores incumbente*” ou anteriormente encarregues da prestação de um determinado serviço. Para que essa “*vantagem concorrencial*” não viole o **princípio de igualdade de oportunidades** (corolário do princípio da igualdade) é necessário que, quando possível e adequado, se procurem “*neutralizar*” as vantagens desse operador.
91. De acordo com a jurisprudência do TJUE, essa “*neutralização*”²⁰ apenas pode ocorrer **quando seja economicamente aceitável e quando não viole direitos, quer do operador atual, quer do eventual proponente (num concurso público)**.
92. Nesse sentido – ainda que a presente Operação de Concentração (aquisição pela ETAC/Grupo TRANSDEV da Moisés, pequeno operador da região de Coimbra) não consubstancie, *de per se*, uma ameaça jus concorrencial - poderá questionar-se se não reforça a vantagem concorrencial inerente de operadores do “GRUPO TRANSDEV”, no mercado geográfico em causa (CIM de Coimbra) face à abertura (necessária e iminente) de procedimento de contratação pública pela Autoridade de Transportes competente (CIM Coimbra).
93. Ainda que essa “vantagem concorrencial” não possa ser “*neutralizada*” (ou “*mitigada*”) sem justificação (quer do ponto de vista da sua aceitabilidade económica, quer do ponto de vista dos direitos dos operadores) há que ponderar cuidadosamente os seus efeitos no mercado em formação, compreendendo quer

¹⁹ Cfr. Processo T-345/03 *Evropaiki Dynamiki*, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A62003TJ0345>

²⁰ Cfr. mesmo Acórdão.

os serviços regulares (interurbanos) de transporte de passageiros, quer os serviços ocasionais (que, de um ponto de vista prático, podem conformar a prestação de serviços de transporte escolar, o qual pode – ou não – ser incluído no âmbito / objeto do procedimento concorrencial a lançar pela CIM Coimbra). Nesse sentido, admite-se que o “**mercado geográfico**” em causa é o mercado correspondente à “jurisdição” dessa Autoridade de Transportes (território da CIM), sendo o “**mercado de produto**” o dos serviços de transporte de passageiros (quer regulares/intermunicipais, quer ocasionais, sobretudo quando estes estejam ligados à prestação de serviços de transporte escolar). No entanto, tendo em conta que esse **mercado geográfico** se encontra em fase de alteração de paradigma (tendo também em conta o processo de descentralização de competências nas autoridades de transporte locais, o qual ocorreu a nível nacional) é necessário considerar os potenciais reflexos jus concorrenciais no **mercado nacional** de operações que, à partida, poderiam ter uma incidência meramente local/regional.

94. Nesse sentido, há que ter em conta a “Estrutura da Oferta” e a “Estrutura da Procura”²¹ nos Mercados Relevantes.
95. No que respeita à “Estrutura da Oferta”, de acordo com as empresas participantes, e no que respeita ao **Mercado da prestação de serviço público de transporte rodoviário pesado de passageiros não regular (ocasional)**, “[confidencial]
96. Mais se refere que “[confidencial]
97. No que respeita ao **Mercado do serviço público de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal**, as empresas participantes “*não conseguem estimar a quota de mercado do Grupo Transdev, nos últimos três anos, no mercado nacional do serviço público de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal*”. No entanto, “*as empresas participantes conseguem estimar que a quota de mercado da Moisés, no mercado em causa, em 2018 terá sido inferior a 1%*”.
98. Por outro lado, as empresas participantes consideram que os quatro principais concorrentes no mercado nacional do serviço público de transporte de

²¹ Estrutura da Procura dos Mercados Relevantes - A procura é genericamente constituída por todo o tipo de clientes, de todas as idades e com as mais diversas ocupações, que têm necessidade de se deslocar no mercado relevante, não existindo um cliente que possa ser caracterizado como específico da utilização de transporte rodoviário público de passageiros, embora possa ser considerado que o passageiro escolar/estudante consubstancia uma percentagem importante dos passageiros efetivamente transportados pelo Grupo Transdev nos mercados em que existem sobreposições conforme explicitado supra.

passageiros de âmbito intermunicipal e as respetivas quotas de mercado, em 2017, são os seguintes²²: [confidencial]

99. Ora, esta análise merece alguns reparos: por um lado, releva-se o facto de a Notificante não apresentar (nem no corpo da Notificação, nem nos seus anexos) qualquer estimativa quanto à quota de mercado do Grupo no qual se encontra inserido (Grupo Transdev). Por outro lado, as estimativas apresentadas (relativas a 2017) relativas a outros Operadores (ou Grupos de Operadores) no que respeita à quota de mercado (nomeadamente no que se refere a serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais) não apresentam dados fundamentados ou coerentes. Por outro lado, os dados apresentados ignoram especificidades relativas a determinados operadores do mercado em causa, que, na terminologia do RJSPTP (bem como dos respetivos enquadramentos legais e contrатаis) assumem o papel de “Operadores Internos” (*vide* STCP e/ou CARRIS)²³.
100. Assim, do ponto de vista da análise do mercado relevante (tal como caracterizado) constata-se que existem assimetrias de informação (o quadro Anexo, resultante de dados recolhidos do Sistema Nacional de Informação/SIGGESC é mais um exemplo da instabilidade e incerteza dos dados), pelo que se considera necessário que as entidades públicas com competência na matéria continuem a recolher informação e analisar dados que possam oferecer um referencial estável no que respeita ao mercado dos serviços de transporte público de passageiros, nas suas várias vertentes.
101. Do ponto de vista da Oferta (**preços**) cumpre ainda referir que na presente data ainda não se encontra disponível informação sobre a concreta configuração que o PART (Programa de Apoio à Redução Tarifária), aprovado pela LOE 2019 e recentemente regulamentado irá assumir na CIM Coimbra. No entanto, assume-se que irá ser aplicado ao universo dos atuais títulos (“passes”) disponibilizados pelos Operadores de Transporte da região (quer os Serviços Municipalizados de Coimbra – o “operador interno” do Município, quer os Operadores que transportam passageiros ao abrigo de autorizações provisórias – como a ETAC e a Moisés). Nesse sentido, não se prevê a existência de quaisquer impactos concorrenciais

²² Cfr. Documento 9, Anexo à Notificação – (Mercado dos serviços de transporte Intermunicipais) – estimativa de quota de mercado em 2017.

²³ De notar que de acordo com o regime legal aplicável os Operadores Internos estão proibidos de se apresentar como oponentes a procedimentos de contratação pública fora do território abrangido pelos seus contratos de serviço público.

por via do preço, não obstante os alertas já apresentados pela AMT no que se refere a esta matéria²⁴.

102. Em suma: o **mercado relevante** é o **mercado do serviço público do transporte de passageiros** (quer **serviços regulares/interurbanos**, quer **serviços ocasionais**). Os serviços ocasionais assumem uma maior relevância concorrencial quando se traduzem na prestação de serviços de **transporte escolar** (os quais podem ser especificamente contratados – através de circuitos especiais e/ou incluídos no objeto de concursos destinados à provisão de serviços de transporte público de passageiros numa determinada região). No que respeita ao **mercado geográfico**, considera-se que para ambas as tipologias de serviços (os “**produtos**”), o **mercado geográfico a considerar será o da CIM de Coimbra** (ou seja, de nível intermunicipal). No entanto, tendo em conta a atual situação do mercado do serviço público do transporte de passageiros (no âmbito da reforma introduzida pelo Regulamento (CE) 1370/2007 e pelo RJSPTP) **as incidências locais/regionais podem ser sentidas em todo o território** (sobretudo tendo em conta uma visão prospetiva da organização desse mercado após submissão à concorrência dos serviços nele prestados).

II.2.2 Impacto da Operação ao nível concorrencial – Avaliação concorrencial

103. De acordo com a Notificante: transação notificada não cria ou reforça uma posição dominante de que resultem entraves significativos ou não à concorrência efetiva ou potencial nos mercados em apreço. Assim: (a) no que diz respeito ao mercado nacional da prestação de serviço público de transporte rodoviário pesado de passageiros não regular (ocasional), estima-se que a quota de mercado do Grupo Transdev é inferior a 15% e a da Moisés inferior a 1%. não produzindo a presente operação qualquer aumento/reforço significativo da mesma na esfera do Grupo Transdev ou no mercado; (b) Por outro lado, em relação ao mercado do serviço público de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal, as empresas participantes conseguem apurar que a estimativa da quota de mercado nacional da Moisés neste mercado foi, em 2018, inferior a 1%, pelo que os efeitos emergentes da presente operação são, igualmente neste mercado, irrisórios²⁵;

²⁴ https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

²⁵ Acrescenta a Notificante, “No que se refere à análise individual dos percursos operados pelas empresas participantes no mercado do serviço público de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal, não existem sobreposições que sejam integradas por carreiras com os mesmos origem/destino do Grupo Transdev, integrando as únicas 6 sobreposições que se verificam partes dos percursos/carreiras que por elas passam. (d) Acresce referir que as sobreposições identificadas têm uma representatividade inferior a 10%-15% em relação às carreiras, quer do Grupo Transdev, quer da

104. Ou seja, e concluindo: a Operação Notificada não apresenta, *de per se* (quando considerada individualmente) impactos concorrenciais negativos.
105. Do ponto de vista jus concorrencial, que respeita a **efeitos horizontais**, ambos os Operadores (ETAC e Moisés) se encontravam antes presentes nos mercados identificados como relevantes (tanto mercado de produto, como mercado geográfico), não se registando sobreposições nocivas da concorrência que convoquem a necessidade de aplicação de remédios. Por outro lado, a Operação não apresenta **efeitos verticais** dos quais possam resultar uma alteração estrutural do mercado. No que respeita a **efeitos conglomerais** (mercados relacionados) e face aos elementos apresentados, é igualmente possível concluir que a Operação notificada não produz alterações estruturais do mercado.
106. No entanto, do ponto de vista setorial (mercado em formação) a Operação pode suscitar alguma reflexão adicional, como já referido ao longo do presente Parecer.

III. **Impacto da presente Operação nas Três Dimensões: Investidores, Utilizadores e Contribuintes**

107. No âmbito económico e social do Estado, a Constituição da República (CRP) incumbe-o de “*assegurar o funcionamento eficiente dos mercados e garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar formas de organização monopolista e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse nacional*” (cfr. CRP, Artigo 81.º, al. e), sendo essa missão densificada no plano infraconstitucional no leque de atribuições e competências das entidades encarregues da promoção e defesa da concorrência (no caso concreto, AdC e AMT, o regulador setorial).
108. Adicionalmente, e considerando o disposto nos Estatutos da AMT, incumbe ao regulador setorial da mobilidade e dos transportes assegurar uma adequada composição dos interesses públicos subjacentes à sua Missão específica – para além de promover e defender a concorrência, deve a AMT garantir o equilíbrio dos investimentos realizados e a realizar e defender os interesses dos consumidores e contribuintes tendo em conta o bem público a “Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável”.

Moisés, que por elas passam. Assim, a verdade é que, seguindo os critérios habitualmente utilizados pela AdC neste tipo de operações, é manifesto que as sobreposições em apreço não colocam quaisquer preocupações jus-concorrenciais, não criando qualquer obstáculo ou entrave à concorrência no mercado do serviço público de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal”.

109. Assim, para além da avaliação jus concorrencial incumbe à AMT (i) avaliar se a transação proposta é benéfica do ponto de vista do **investimento**; (ii) garantir a proteção dos interesses e direitos dos **consumidores/utilizadores**; e (iii) encontrar um equilíbrio adequado entre a transação e os interesses dos **contribuintes**.

110. No que respeita ao **Investimento**: é necessário recordar o atual quadro do mercado do serviço público do transporte rodoviário de passageiros que transita de um universo “fechado” (o universo dos operadores ainda detentores de autorizações administrativas, hoje denominadas autorizações provisórias) para um universo de concorrência regulada (pelo mercado). Há que ter especial atenção a esse momento de mudança/alteração de paradigma, de modo a garantir um efetivo acesso ao mercado de novos entrantes (operadores), respeitando o princípio da igualdade de oportunidades (corolário do princípio da igualdade e da não discriminação). Nesse sentido, as autoridades competentes (AdC) e AMT devem estar particularmente atentas aos movimentos dos operadores (antes “incumbentes” do mercado dos serviços intermunicipais/ocasionais – e muitas vezes integrados ou em vias de integrar grupos nacionais e internacionais com inegável poder de mercado) no sentido de procurar obter “vantagens concorrenciais inerentes” que não possam ser “neutralizadas” e configurem verdadeiras “barreiras” à entrada de novos *players* (pelo período de duração de 10/15 anos – cfr. períodos de duração máxima dos novos contratos de serviço público, nos termos da legislação aplicável). Essas **vantagens** traduzem-se no **posicionamento geográfico, acesso a infraestruturas essenciais** (terminais rodoviários/interfaces de transportes) e/ou **acesso a informação sobre o negócio**.

Assim, ainda que a presente Operação não configure em si mesma um obstáculo ao investimento, ela deve ser considerada no quadro global do mercado em evolução.

111. No que respeita aos **Consumidores/Utilizadores**: Da informação disponível, nada indica que a operação notificada possa ter impacto negativo nos consumidores/utilizadores, e resultando a operação em causa numa mera alteração acionista da Moisés (que passa a ser detida pela ETAC) não se vislumbrando alterações prestadas com os serviços prestados (preços, trajetos, frequências, horários), a AMT não vê, à partida, objeções deste prisma à transação.

112. No que respeita aos **Contribuintes**: a regulação dos transportes não deve ser alheia aos objetivos de proporcionar eficiência, equidade e estabilidade. Com base nestes três pilares, deve então estimular a concorrência como forma de garantir a exploração e gestão eficiente de um serviço em benefício do investidor, do utilizador e, finalmente, em benefícios dos contribuintes. Nada parece indicar, à partida, que os resultados da Operação em causa não venham a cumprir os objetivos da eficiência e eficácia associados à exploração dos serviços de transporte rodoviário de passageiros. Não existem elementos suficientes disponíveis que permitam concluir que a Operação, em si, possa afetar negativamente os contribuintes.

IV. **Conclusões**

Considerando que:

- a) A Operação em causa, quando considerada *de per se*, traduz-se na aquisição do controlo exclusivo da ETAC da Moisés, pequeno operador do mercado do transporte rodoviário de passageiros da região de Coimbra (CIM de Coimbra – Autoridade de Transportes competente).
- b) A ETAC, empresa do Grupo Transdev, detém o *know how* operacional para a gestão dos ativos em causa, tendo já experiência em operações instaladas.
- c) Com a presente Operação não há uma alteração significativa da estrutura de mercado, não se identificando impactos relevantes para o consumidor (considerando que os aspetos relativos ao serviço são balizados pelas autorizações provisórias, que a Moisés após a transação, deve continuar a cumprir até ao seu termo e que os preços são definidos por regras gerais).
- d) Assim, considerada isoladamente, a Operação não parece colocar entraves significativos a uma concorrência efetiva nos mercados relevantes identificados.
- e) Não se antevê impactos significativos ao nível dos Investidores, Consumidores/Utilizadores e dos Contribuintes.
- f) No entanto, a Operação deve, no entender da AMT, ser considerada como um movimento no processo de “arrumação” dos operadores no novo mercado dos serviços públicos de transporte de passageiros (modo rodoviário, em particular), no âmbito da alteração de paradigma oferecida pelo Regulamento (CE) 1370/2007 e pelo RJSPTP.
- g) **Nesse sentido, considera-se necessário que as Autoridades públicas com competência em matéria de promoção e defesa da concorrência possam monitorizar este “mercado em formação”, atentando a aspetos que se**

possam vir a converter em futuras barreiras jus concorrenciais (configurando mesmo verdadeiras barreiras à entrada nesse novo mercado). Assim, importa monitorizar movimentos de concentração que possam atribuir vantagens concorrenciais inerentes a Operadores que passem a integrar grupos económicos mais vastos, com inegável poder de mercado. Os principais pontos relacionados com as ditas vantagens concorrenciais inerentes relacionam-se com aspetos relativos à posse de informação sobre o negócio, construção de relações de proximidade com os mercados relevantes (geográficos) e com as autoridades de transportes responsáveis pela organização desses mercados em modo concorrencial (concorrência pelo mercado) e ainda com o acesso a infraestruturas de transportes, essenciais para a prestação dos serviços (vide terminais rodoviários e interfaces de transportes).

- h) Assim, não obstante, a não oposição da AMT à presente Operação, considera-se que a mesma deve ser considerada no seu contexto mais vasto, convocando a vigilância das entidades públicas responsáveis por matérias relativas à promoção e defesa de uma concorrência não falseada no e pelo mercado.

5 de abril de 2019



AUTORIDADE
DA MOBILIDADE
E DOS TRANSPORTES