

PARECER N.º 95/AMT/2021

I - INTRODUÇÃO

1. O presente Parecer é elaborado na sequência da solicitação feita à 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 19/2012, de 8 de maio, que aprovou o novo Regime Jurídico da Concorrência (Lei da Concorrência)
2. A operação em causa consiste na adjudicação à Transdev Interior, S.A da Concessão do Serviço Público do Sistema de Mobilidade da Covilhã, que inclui Transporte Rodoviário, Elevadores e Funiculares, Mobilidade Suave Partilhada e Estacionamento Tarifado.
3. Nos termos do artigo 5.º dos estatutos da AMT, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, para garantia da realização da missão prevista no artigo 1.º, são atribuições da AMT, entre outras:
 - Zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, fiscalizando aquelas atividades e serviços, sancionando infrações de natureza administrativa e contraordenacional, de acordo com os estatutos e demais legislação aplicável;
 - Promover e defender a concorrência no setor da mobilidade e dos transportes terrestres, fluviais, marítimos, ferroviários, no setor dos portos comerciais e respetivas infraestruturas, em estreita cooperação com a AdC, nomeadamente nos termos do regime jurídico da concorrência.

II - ENQUADRAMENTO LEGAL

Contratualização de serviços públicos de transporte de passageiros

4. Com a entrada em vigor do Regulamento (CE) 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)¹, todos os operadores do mercado de transporte público de passageiros, encarregues do cumprimento de obrigações de serviço público (OSP), com compensação financeira em razão da OSP e/ou atribuição de direito exclusivo, passaram a estar abrangidos pelo novo regime 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).²
5. Nos termos do Regulamento as autoridades de transporte podem impor OSP 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 passageiros numa linha, rede ou zona específica, com exclusão de outros operadores de serviços públicos.
6. 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, são compatíveis com o mercado comum e dispensadas da obrigação de notificação prévia prevista no TFUE.
7. Neste contexto, fazemos especial referência à doutrina estabelecida pelo Acórdão ALTMARK TRANS do TJUE³ 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.

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 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.

³ Processo C-280/00 Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg Contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

8. De facto, à luz do novo edifício jurídico aplicável aos serviços de transporte público de passageiros, abrangidos pelo Regulamento, 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.
9. 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 da exploração 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 forma a comprometer 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 cumprimento da missão especial que incumbe à empresa responsável pela gestão do SIEG...*”.
10. O regime jurídico aplicável ao acesso ao mercado de serviços de transporte público de passageiros, conforme previsto 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, promoveu uma alteração fundamental de paradigma no modelo de atribuição e gestão dos serviços de transporte público de passageiros^{4 5}.
11. De facto, a reforma promovida pelo RJSPTP implica a passagem de um modelo imposto por uma legislação que remonta a 1948 designadamente o *Regime de Transporte em Automóveis (RTA)*, nos termos do qual as decisões de organização dos serviços de transportes eram da responsabilidade/iniciativa dos operadores (operadores que operavam ao abrigo de “licenças RTA”), para um modelo em que tal compete às “autoridades de transportes”, nomeadamente, as autoridades de transportes de nível local.

⁴ http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Noticias/Documents/2015/GuiaoRJSPTP_2016.01.05.pdf

⁵ <https://gtat.pt/>

12. Em conjunto com a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro¹, 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”; (iv) estabelece as bases do novo regime dos serviços de transporte público flexível; e (v) estabelece níveis mínimos de serviço público a assegurar em todo o país.
13. Em conformidade, cada autoridade de transportes competente deve promover, nos termos do RJSPTP, um concurso público em relação a um conjunto de carreiras conforme os acordos interadministrativos de delegação e/ou partilha de competências ou exercício de competências dos próprios municípios (no caso de não terem delegado competências).
14. 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 do RJSPTP, do Regulamento, do Código dos Contratos Públicos (CCP), 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.
15. 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.
16. A definição e atribuição de modo claro e transparente das OSP em causa: (i) 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 OSP; (ii) A imposição de OSP 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.

Estacionamento tarifado

17. O Decreto-Lei n.º 81/2006, de 20 de abril, que aprova o regime relativo às condições de utilização dos parques e zonas de estacionamento, estabelece que são os Municípios que aprovam a localização, as condições de utilização e as taxas devidas pela utilização de parques ou zonas de estacionamento, através de regulamento municipal.
18. O mesmo diploma estabelece também que quando a entidade titular, exploradora ou gestora do parque de estacionamento seja diversa da câmara municipal, as condições de utilização e o modo de determinação do preço devido pelo estacionamento são aprovados pelos órgãos municipais competentes a requerimento daquela entidade.
19. Estamos, portanto, no âmbito de competências municipais, ligadas sobretudo aos poderes de gestão do espaço público e de fixação de taxas pela utilização do mesmo, acrescentando ainda que, conforme decorre do Decreto-Lei n.º 107/2018, de 29 de novembro estão, nesta matéria, atribuídas competências contraordenacionais aos Municípios.
20. No que se refere à concessão da atividade de exploração de parques de estacionamento e estacionamento tarifado, aplicam-se as regras gerais previstas no CCP.
21. Por outro lado, nos termos do regime jurídico aplicável ao livro de reclamações, estabelecido no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, e sucessivas alterações, nomeadamente a operada através do Decreto-Lei n.º 74/2017, de 21 de junho, a competência de fiscalização daquela atividade é atribuída Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE).
22. De referir, finalmente, que o artigo 11.º do RJSPTP estabelece que “sem prejuízo do disposto *nos instrumentos contratuais que regulam a exploração do serviço público de transporte de passageiros, as autoridades de transportes competentes podem estabelecer mecanismos de financiamento das obrigações de serviço público de transporte de passageiros da sua competência que impliquem,*

designadamente, a afetação do produto das seguintes receitas: (iii) c) Receitas de outras atividades, designadamente de estacionamento (...)"

Mobilidade Partilhada

23. No que se refere ao regime do acesso e exercício das atividades de aluguer e partilha de veículos de passageiros sem condutor, ou “*sharing*” ou “*mobilidade partilhada*”, o seu regime encontra-se previsto no Decreto-Lei n.º 47/2018, de 20 de junho que procede à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 181/2012, de 6 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 207/2015, de 24 de setembro, que regula as condições de acesso e de exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros sem condutor, também designada por atividade de rent-a-car.
24. Para efeitos daquele decreto-lei, entende-se por atividades de *sharing*, modelos de negócio que colocam à disposição de um utilizador veículos de passageiros, com ou sem motor, para utilização pública, durante períodos de curta duração, tipicamente integrados nas soluções de transporte urbano e de curta distância.
25. O acesso e exercício da atividade de *sharing* está sujeito a comunicação prévia com prazo ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, mediante cumprimento de requisitos mínimos de acesso e exercício da atividade, atribuindo à AMT competência de validação de contratos de adesão com uso de cláusulas contratuais gerais pelo locador. E no âmbito da avaliação de termos de utilização, a AMT divulgou orientações aos operadores⁶

Atuação AMT

26. Nos termos do disposto no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT emite parecer prévio vinculativo (PPV) quanto a peças de formação de contratos de serviço público de prestação de serviços de transporte ou concessões ou a alterações a contratos existentes.
27. No contexto da implementação do RJSPTP, e para além da emissão de PPV sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, muitas têm sido as iniciativas promovidas pela AMT quer sob

⁶ Verificação da Conformidade Legal das Cláusulas Contratuais Gerais nos Contratos de Sharing - https://www.amt-autoridade.pt/media/2089/clausulas-contratuais-gerais_sess%C3%A3o-esclarecimentos_sharing_2019-07-19.pdf

a forma de orientações⁷ às autoridades de transportes sobre a preparação da contratualização de serviços de transportes, quer sob a forma de ações em todo o país.

28. 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 Comunidades Intermunicipais (CIM) e Áreas Metropolitanas (AM), abrangendo, portanto, a grande parte do transporte público de passageiros do país, com algumas exceções⁸;
- 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 Europeia⁹.

29. Tal como consta de nota pública da AMT¹⁰ constatou-se, num primeiro momento, que o “mercado” havia “respondido de forma razoável, mesmo tendo em conta o atual “contexto pandémico” de redução temporária da atividade económica e de dificuldades administrativas para as autoridades públicas”, mas em 2021

⁷ Foi publicado o documento 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 - onde constam as diversas orientações emitidas pela AMT no âmbito desta matéria. Do mesmo, deu a AMT conta à AdC através do Ofício n.º 1588-CA/2021, de 02-02-2021.

⁸ Ver contratos de delegação e partilha de competências entre autoridades de transportes - <http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/TransportesRodoviaros/RJSPTP/Paginas/RJSPTP.aspx>

⁹ Nos termos termo 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.

¹⁰ Quadro Regulatório aplicável aos serviços de transporte público de passageiros - https://www.amt-autoridade.pt/media/3215/informacao_amt_regime_regulatorio_servicostransportepublico.pdf

acentuou-se a tendência de “falta de apresentação de propostas” no âmbito dos procedimentos concursais.

30. De sublinhar a ocorrência ocorreu um evento imprevisto e imprevisível, de dimensão global (a Pandemia SARS COV2), que teve um impacto significativo no “mercado” dos serviços de transporte público de passageiros.
31. Assim, neste momento, o ponto de situação quanto a procedimentos concursais intermunicipais é o seguinte:

CIM/AM	Apresentação a PPV	Parecer prévio AMT	Concursos lançados	Estado atual
OESTE	Apresentação em 2019	Não emitido	Não lançado	Aguardar novas peças ou esclarecimentos
LEZÍRIA DO TEJO	Apresentação em 2019	Parecer AMT emitido	Lançado	Em impugnação judicial
MÉDIO TEJO	Apresentação em 2019	Parecer AMT emitido	Lançado	Em impugnação judicial
ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA	Apresentação em 2019	Parecer AMT emitido	Lançado	Adjudicado
REGIÃO DE LEIRIA	Apresentação em 2019	Não emitido	Não lançado	Em análise novas peças procedimentais reformuladas
REGIÃO DE COIMBRA	Apresentação em 2019	Parecer AMT emitido	Lançado	Procedimento em curso
ALENTEJO CENTRAL	Apresentação em 2019	Parecer AMT emitido	Lançado	Adjudicado
ALENTEJO LITORAL	Apresentação em 2019	Parecer AMT emitido	Lançado	Procedimento em curso
ALTO ALENTEJO	Apresentação em 2019	Parecer AMT emitido	Lançado	Em fase de adjudicação
BAIXO ALENTEJO	Apresentação em 2019	Parecer AMT emitido	Lançado	Adjudicado
ALGARVE	Apresentação em 2019	Parecer AMT emitido	Lançado	Adjudicado
REGIÃO DE AVEIRO	Apresentação em 2019	Parecer AMT emitido	Lançado	Concurso deserto. Aguarda-se envio de novas peças reformuladas
BEIRA BAIXA	Apresentação em 2019	Parecer AMT emitido	Lançado	Propostas não válidas apresentadas Aguarda-se envio de novas peças reformuladas
BEIRAS E SERRA DA ESTRELA	Apresentação em 2019	Não emitido	Não lançado	Aguarda-se envio de novas peças reformuladas
ÁREA METROPOLITANA DO PORTO	Apresentação em 2019	Parecer AMT emitido	Lançado	Em curso. Em impugnação judicial

AVE	Apresentação em 2019	Parecer AMT emitido	Lançado	Adjudicado
ALTO MINHO	Apresentação em 2019	Parecer AMT emitido	Não Lançado	Em análise novas peças procedimentais reformuladas
CÁVADO	Apresentação em 2019	Parecer AMT emitido	Lançado	Adjudicado
TÂMEGA E SOUSA	Apresentação em 2019	Parecer AMT emitido	Lançado	Impugnação judicial
ALTO TÂMEGA	Apresentação em 2019	Parecer AMT emitido	Lançado	Propostas apresentadas não válidas. Em análise novas peças procedimentais reformuladas
UISEU DÃO-LAFÕES	Apresentação em 2019	Parecer AMT emitido	Lançado	Concurso deserto. Novo Procedimento em curso após emissão de novo parecer.
TERRAS DE TRÁS-OS-MONTES	Apresentação em 2019	Parecer AMT emitido	Lançado	Adjudicado
DOURO	Apresentação em 2019	Não emitido	Não lançado	Em análise novas peças procedimentais reformuladas

32. Quanto ao referido ponto de situação, importa referir que tanto a falta de apresentação de propostas ou de propostas válidas bem como a interposição de ações judiciais tem condicionado ou adiado decisões das Autoridades de Transportes, no que se refere à adjudicação e celebração de novos contratos de serviço público.
33. De referir que na maior parte dos Municípios, os serviços de transportes rodoviários que estão abrangidos por autorizações provisórias serão “absorvidas” pelos procedimentos concursais “regionais” ou “municipais”, sendo que, segundo a informação disponível, os transportes urbanos nas principais cidades estão já assegurados através de contratos de serviço público.
34. Quanto aos Municípios que não delegaram as suas competências para um nível supramunicipal e que são Autoridades de Transportes, foram emitidos PPV quanto às peças de diversos procedimentos concursais, como é o caso, ou quanto a contratos de serviço público quanto a operadores internos ou prestação direta.
35. Nas CIM relevantes para este efeito e para além do referente à Covilhã, foram emitidos PPV para os seguintes procedimentos concursais:

CIM	Município	Parecer prévio AMT	Concursos lançados	Estado atual
BEIRAS E SERRA DA ESTRELA	Guarda	Parecer AMT emitido	Lançado	Em desenvolvimento
	Sabugal	Parecer AMT emitido	Lançado	Em desenvolvimento
BEIRA BAIXA	Castelo Branco	Parecer AMT emitido	Lançado/adjudicado	Rodonorte Transportes Portugueses, S.A.
	Oleiros	Parecer AMT emitido	Procedimento em curso	----
REGIÃO DE COIMBRA	Coimbra	Procedimento em curso	Operador Interno/prestação direta	SMTUC
	Cantanhede	Parecer AMT emitido	Lançado/adjudicado	ETAC
DOURO	Lamego	Parecer AMT emitido	Lançado/adjudicado	Rodonorte Transportes Portugueses, S.A.
	Moimenta da Beira	Parecer AMT emitido	Lançado/adjudicado	Transdev Interior
	Vila Real	Parecer AMT emitido	Lançado/adjudicado	TUVR - Urbanos de Vila Real, Lda.
UISEU DÃO-LAFÕES	Viseu	Parecer AMT emitido	Lançado/adjudicado	Empresa Berrelhas de Camionagem, Lda.

Estacionamento

36. Tal como decorre do anteriormente exposto, a AMT não dispõe de competências legais específicas quanto à globalidade da atividade de estacionamento tarifado.
37. No que se refere ao Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes, esta esfera de atuação municipal é reforçada com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que atribui competências a municípios, enquanto autoridades transportes, pela definição dos objetivos estratégicos do sistema de mobilidade, o planeamento, a organização, a operação, a atribuição, a fiscalização, o investimento, o financiamento, a divulgação e o desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados.
38. As estruturas de estacionamento estão, muitas vezes, apenas afetas à utilização específica de um número determinado de pessoas ou entidades mas, podem também estar ligadas a serviços de transporte público de passageiros, direta ou indiretamente, seja fisicamente seja de forma integrada através da utilização de instrumentos tarifários comuns e cartões de suporte.
39. Esta conexão e articulação é preponderante em meio urbano e em cidades médias ou áreas metropolitanas, onde as interfaces de transportes são habitualmente

servidas de parques de estacionamento e acessíveis através de instrumentos tarifários e sistemas de transporte inteligentes, bilhética ou suporte à mobilidade comuns, com regras comuns de utilização, diferenciadas de outros tipos de estruturas.

40. Tendo em conta que muitas vezes, na mesma viagem, se utiliza o estacionamento e o serviço de transporte, por vezes com o mesmo título de transporte, a AMT já defendeu uma maior articulação do enquadramento legislativo específico no âmbito do Ecosistema¹¹, designadamente no que se refere aos direitos dos consumidores, entre estas diversas componentes.
41. Considera-se, assim, que o estacionamento pode ser indissociável do sistema de transportes, entendendo a AMT¹² a necessidade de existência de regras gerais claras e transparentes e fundamentadas, que não se aplicam apenas ao transporte público de passageiros, mas também aos sistemas associados. Tal é relevante, não só para a definição de critérios de formação de preços¹³, mas também para o adequado esclarecimento dos seus utilizadores.
42. Não obstante a limitação da atuação da AMT no que se refere à avaliação do mercado do estacionamento tarifado, ainda assim foi publicado o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de março, alterado pelo Regulamento n.º 273/2021, de 23 de março, que estabelece que *“sem prejuízo de regime legal diferente, a apresentação ao público de tarifários e de bilhética integrados que combinem o serviço público de transporte de passageiros e outros serviços prestados pela autoridade de transportes, pelo operador de serviço público ou por outras entidades, designadamente o estacionamento e formas inovadoras de mobilidade, não*

¹¹ A saber: Decreto-Lei n.º 58/2008, de 26 de março, com última alteração pelo Decreto-Lei n.º 124-A/2018, de 31 de dezembro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte ferroviário de passageiros, conformando as regras nacionais que regulam o contrato de transporte ferroviário de passageiros com as disposições do Regulamento (CE) n.º 1371/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro; Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros e bagagens, em serviços regulares, bem como o regime sancionatório pelo incumprimento das normas do Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro; Decreto-Lei n.º 7/2014, de 15 de janeiro, que assegura a execução na ordem jurídica interna das obrigações decorrentes do Regulamento (CE) n.º 261/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de fevereiro, alterado pelo Regulamento (UE) n.º 1177/2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro, relativo aos direitos dos passageiros dos serviços de transporte marítimo e por vias navegáveis interiores.

¹² Ver Parecer AMT 2/2018 - <https://www.amt-autoridade.pt/pareceres-e-pron%C3%BAncias/pareceres/parecer-n%C2%BA-022018-estacionamento-tarif%C3%A1rios/>

¹³ Foi já possível concluir que existem disparidades no País, não só relativamente às taxas, tarifas máximas e horários associados ao estacionamento, como ainda relativamente ao dístico de residente e de empresa. Independentemente dos circunstancialismos e especificidades locais, a necessidade de criação de regras gerais mais claras e transparentes, a par do aprofundamento das exigências de fundamentação, ganham ainda maior acuidade, atendo o facto de nem sempre ser acessível ou existir fundamentação económico-financeira de regulamentos municipais.

dispensa a aplicação de todas as disposições do presente regulamento às tarifas que integram o valor daqueles produtos.” Ou seja, será exigível fundamentação diferenciada de diversas componentes tarifárias de um mesmo produto.

43. Também neste mesmo sentido, a AMT apoiou o guião do CEER – Council of European Energy Regulators sobre “bundled products”, ou seja, “produtos e serviços em pacote” ou “produtos e serviços combinados”, que contém princípios basilares que poderão ser considerados em diversos setores económicos, tendo em conta a cada vez maior interação e combinação de produtos diferenciados, salvaguardando-se, naturalmente, as suas diferenças técnicas e os respetivos enquadramentos regulatórios e legislativos, nacionais e europeus¹⁴.

Do Parecer Prévio Vinculativo da AMT

44. Para os efeitos previstos no n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, o Município da Covilhã (Município) submeteu à AMT, em 18-10-2019 as peças relativas ao Concurso Público para a Concessão do Serviço Público do Sistema da Mobilidade da Covilhã, que inclui Transporte Rodoviário, Elevadores e Funiculares, Mobilidade Suave Partilhada e Estacionamento Tarifado.
45. A exploração do Serviço Público será realizada em regime de exclusivo, no que se refere ao transporte rodoviário, de âmbito municipal, no perímetro urbano da Covilhã e nas freguesias de Teixoso, Vila do Carvalho, Cantar-Galo, Canhoso, Boidobra e Tortosendo, nas linhas melhor indicadas no respetivo Caderno de Encargos.
46. Excecionam-se os serviços turísticos, especializados ou ocasionais de transporte de passageiros, serviços de transportes escolares especializados para alunos do pré- escolar e primeiro ciclo, de serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros de âmbito intermunicipal e/ou inter-regional, na área geográfica da Concessão.
47. Pelo Município foi defendido que o modelo apresentava várias vantagens: (i) Economias de escala e sinergias (ii) Gestão e exploração integradas (iii) Otimização das fontes de financiamento, e em que o modelo de concessão única é aquele que melhor se adequa ao cumprimento dos objetivos estabelecidos.

¹⁴ <https://www.amt-autoridade.pt/comunica%C3%A7%C3%A3o/not%C3%ADcias/produtos-e-servi%C3%A7os-integrados-rote%C3%A7%C3%A3o-dos-direitos-dos-consumidores/>

48. O Contrato de Concessão baseia-se no modelo de concessão de serviço público (*net cost*), o que significa que contrariamente ao que sucede num contrato de prestação de serviço¹⁵ (*gross net*), a concessionária assume o risco relativo à procura (receita tarifária).
49. O preço base das compensações anuais por obrigações de serviço público é de €800.000 correspondendo a um preço base global (a preços constantes) de €8.000.000 para a totalidade dos 10 anos de prazo da vigência do Contrato.
50. Em 03-02-2020, a AMT emitiu o PPV n.º 10/AMT/2020, sobre os documentos de concurso referentes à “Concessão do Sistema e Mobilidade da Covilhã”, que abrangeu todas as componentes da concessão, incluindo o estacionamento, elevadores e mobilidade partilhada, todos eles integrantes do modelo económico- financeiro e sustentado o mesmo, fundamentado em (i) caracterização sumária da situação atual relativa ao transporte público de passageiros; (ii) Estudo das principais hipóteses de estruturação do procedimento concursal, bem como apresentação dos fundamentos subjacentes às opções tomadas; (iii) Análise da viabilidade económico-financeira; (iv) Análise do *Value for Money* e (v) Estimativa dos principais custos e benefícios.
51. Face à documentação apresentada e às propostas de peças processuais exibidas, foi concluído:
- Estarmos perante um procedimento concorrencial de escolha de um concorrente para prestar um serviço público, com OSP prévia e objetivamente definidas, tendo em conta o interesse comercial do operador, a sua justa remuneração, bem como a sustentação de um serviço público de qualidade, na perspetiva pública;
 - Que o procedimento está elaborado em termos equitativos para qualquer empresa que decida concorrer ao procedimento, afigurando-se dele não decorrer qualquer vantagem económica suscetível de favorecer uma determinada empresa em relação a empresas concorrentes em igualdade

¹⁵ Na generalidade, a distinção entre uma concessão de serviço público e a prestação de serviços assenta, sobretudo, na distribuição do risco e na detenção da receita tarifária, sendo que na prestação de serviços a autoridade é responsável por ambos, salvaguardando a sua posição pela obtenção do melhor preço através de um procedimento concursal, aberto, transparente não discriminatório.

de circunstâncias, sendo que o modelo adotado e as perspetivas de rentabilidade exibem condições de incentivo ao operador para que este procure a eficiência na prestação de serviços;

- Com o lançamento de um procedimento concursal estará, à partida, afastado um cenário de sobrecompensação, já que o preço, bem como outros fatores associados à performance, é submetido à concorrência;
- Foi sublinhada a imposição de implementação de contabilidade analítica por centros de resultados, devidamente auditada ou certificados nos termos exigidos pela legislação comercial, de forma a evidenciar, separadamente, as contas de exploração relativas ao serviço público face a outras atividades desenvolvidas, devendo fundamentar os critérios utilizados para imputação dos custos comuns.

52. O PPV favorável foi condicionado à observância de um conjunto de Recomendações, destacando-se:

- Dar cumprimento ao artigo 7.º do Regulamento e do Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio de 2019¹⁶ quanto à elaboração de relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público da competência do Município, que permita, designadamente, obter dados e indicadores relevantes constantes de informação da AMT às autoridades de transportes;
- Transmitir os dados operacionais previstos no em ordem a garantir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de performance.¹⁷
- Elaboração de relatório anual de execução contratual, o qual deverá também proceder à confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações correspondem à realidade e que cumprem os

¹⁶ <https://www.amt-autoridade.pt/consulta-p%C3%BAblica/consultas-p%C3%BAblicas/projeto-de-regulamento-de-defini%C3%A7%C3%A3o-de-regras-e-princ%C3%ADpios-gerais-tarif%C3%A1rios-no-%C3%A2mbito-do-regime-jur%C3%ADdico-do-servi%C3%A7o-p%C3%BAblico-de-transporte-de-passageiros/> e <https://www.amt-autoridade.pt/consulta-p%C3%BAblica/consultas-p%C3%BAblicas/altera%C3%A7%C3%A3o-ao-regulamento-n%C2%BA-4302019-de-16-de-maio-que-aprova-regras-gerais-tarif%C3%A1rias-e-procedimentos-de-recolha-e-transmiss%C3%A3o-de-informa%C3%A7%C3%A3o-%C3%A0-autoridade-da-mobilidade-e-dos-transportes/>

¹⁷Ver Orientações da AMT:

https://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, e que o défice operacional resulta das imposições públicas e não faz parte do risco do operador ou que este aceita como comportável no âmbito do seu interesse comercial.

III - SISTEMATIZAÇÃO DA OPERAÇÃO DE CONCENTRAÇÃO TAL COMO NOTIFICADA

53. A Transdev Interior 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, sendo detida a 100% pela Transdev Participações, SGPS, S.A.

54. 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;
- A Transdev Porto Subconcessão do Metro S.A. a qual prossegue, entre outros, a atividade de exploração de serviços de transporte de passageiros;
- A Transdev Norte, S.A. que prossegue atividade no setor do transporte rodoviário pesado de passageiros;
- Transdev Douro, S.A., que desenvolve atividade no setor do transporte rodoviário pesado de passageiros e de mercadorias
- A Transdev Interior¹⁸, S.A. que desenvolve a atividade no setor do transporte rodoviário pesado de passageiros;

¹⁸ Adjudicatária da Concessão

- A Minho Bus – Transporte do Minho, Sociedade Unipessoal, Lda., que se dedica ao setor rodoviário pesado de passageiros;
- A Rodoviária D'entre Douro e Minho, S.A., que prossegue a atividade no setor do transporte rodoviário pesado de passageiros;
- A Rodoviária da Beira Litoral, S.A., que prossegue a atividade no setor do transporte rodoviário pesado de passageiros;
- A Rodoviária da Beira Interior, S.A., que prossegue a atividade no setor do transporte público de passageiros;
- A ETAC – Empresa de Transportes António Cunha, S.A., que prossegue a atividade no setor do transporte rodoviário pesado de passageiros;
- A Caima Transportes, S.A., que prossegue a atividade no setor 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; e
- A Transdev Portugal Atividades 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;
- Movicovilhã, Lda., que prossegue a atividade de transporte de passageiros;
- Órbita Andante – Sociedade de Transportes, Lda., que prossegue a atividade de transporte de passageiros

55. 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;
- Partícula Andante – Sociedade de Transportes, Lda.;

- Empresas de Transportes CIM Cávado, Lda.;
- Transdev & Avic Cávado, Lda.;
- TUST – Transporte Urbano de Santo Tirso, Lda., que prossegue atividade de transportes de passageiros e

56. A Transdev SGPS é detentora, direta e indiretamente, de participações sociais minoritárias nas seguintes sociedades:

- Intercentro – Transportes Internacionais Rodoviários do Centro, Lda.¹⁹, que tem por objeto social a exploração dos transportes internacionais de passageiros, exercício de quaisquer outras atividades relacionadas com o referido transporte, designadamente, atividades dele complementares ou acessórias, dedicando-se em exclusivo ao transporte rodoviário pesado rodoviário internacional de passageiros;
- RENEX – Rede Nacional de Transportes, Lda. que prossegue a atividade de transporte de passageiros;
- RNE – Rede Nacional de Expressos, Lda., que prossegue a atividade de transporte de passageiros;
- TUF – Transportes Urbanos de Famalicão, Lda. que prossegue a atividade de transporte de passageiros;

57. A Transdev SGPS é detida, na sua totalidade, pela sociedade de direito francês denominada Transdev Group, S.A., que é controlada pelo Grupo “Caisse des Dépôts et Consignations” (Grupo CDC).

58. O Grupo CDC integra um conjunto de empresas que atuam em diversas áreas de atividade, nomeadamente: i) no ambiente e na energia; ii) no setor imobiliário; iii) na área financeira e de investimento; iv) na prestação de serviços de logística e transporte; iv) na prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros, de desenvolvimento e gestão de infraestruturas, na exploração de espaços de lazer no âmbito dos serviços digitais.

¹⁹ Esta sociedade incorporou por fusão a sociedade INTERSUL – Transportes Internacionais Rodoviários do Sul, Lda.

59. Em Portugal, o Grupo CDC tem presença através do Grupo Transdev, do Grupo Egis e do Grupo La Poste.

IV - REGULAÇÃO DA MOBILIDADE E TRANSPORTES

Análise dos Mercados relevantes - Perspetiva da Notificante

60. A Notificante solicitou à AdC uma Apreciação Preliminar da operação com o objetivo de validar o não preenchimento dos critérios de notificação previstos no artigo 37.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, consequentemente, a inexistência de uma obrigação de notificação prévia.
61. Para este efeito, a Notificante procedeu a uma análise da obrigação de notificação prévia com base no critério da concorrência pelo mercado, tendo centrado o seu pedido no transporte rodoviário – enquanto objeto principal da concessão – considerando que não existe qualquer aquisição de uma empresa ou de ativos de uma empresa, mantendo-se inalterado o nível de concentração nos mercados relevantes e inexistindo qualquer sobreposição, horizontal ou vertical, entre empresas.
62. [confidencial]
63. [confidencial]
64. [confidencial]
65. [confidencial]
66. [confidencial]
67. [confidencial]
68. [confidencial]
69. [confidencial]
70. [confidencial]
71. [confidencial]
72. [confidencial]

73. ²⁰ [confidencial]

74. [confidencial]

Delimitação do Mercado do Produto Relevante

75. [confidencial]

76. [confidencial] ^{21 22 23 24}

77. [confidencial]

78. [confidencial]

79. [confidencial]

80. [confidencial]

Delimitação do Mercado Geográfico Relevante

81. [confidencial] ²⁵;

82. [confidencial]

Estrutura da Oferta dos Mercados Relevantes

83. [confidencial]

84. [confidencial]

A Perspetiva da AMT - Da observância do princípio da concorrência

85. 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 transita de um regime baseado na “atribuição de autorizações”, a nível nacional, pela Administração Pública Central (modelo RTA) para o modelo de “concorrência regulada” (pelo

²⁰ [confidencial]

²¹ Sobre o qual a AMT emitiu, para a AdC, o Parecer n.º 7/AMT/DPDC/2020 de 16-01-2020.

²² Sobre o qual a AMT emitiu, para a AdC, o Parecer n.º 22/AMT/2021 de 23-02-2021.

²³ Onde, refere a AdC enfatizou a necessidade de avaliar dos eventuais impactos da operação ao nível da concorrência pelo mercado *“a tensão concorrencial ocorre, agora e por contraposição ao regime anterior ao RJSPTP, no momento prévio à contratação do serviço, ou seja, na altura de apresentação das propostas pelos operadores. Isto significa que a concorrência assume a natureza de concorrência pelo mercado e que se estará, portanto, perante um mercado de concursos para exploração do serviço público de transporte regular de passageiros”*.

²⁴ Sobre o qual a AMT emitiu, para a AdC, o Parecer n.º 21/AMT/2021 de 23-02-2021.

²⁵ [confidencial]

mercado) que pressupõe o lançamento de concursos para a prestação de serviço público pelas Autoridades de Transportes.

86. O procedimento de contratação pública que subjaz a operação de concentração aqui em análise visa dar cumprimento ao disposto no Regulamento e no RJSPTP, tendo por referência os princípios do CCP e as disposições do TJUE em matéria de atribuição de compensações financeiras concedidas aos SIEG.
87. Conforme referido anteriormente, compete à AMT, nos termos do artigo 34.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, emitir parecer prévio vinculativo quanto a peças de formação de contratos ou a alterações a contratos existentes.
88. 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.
89. 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 a majoração (em quantidade/qualidade) de operadores económicos interessados na celebração do contrato em causa²⁶.
90. 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 da melhor proposta mediante o menor custo e gasto de recursos.
91. Citando a jurisprudência do TJUE²⁷, 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

²⁶ Cfr. ALBERT SÁNCHEZ GRAELLS in *Public Procurement and the UE 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.”

²⁷ 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.

de assegurar a satisfação de uma necessidade pública, as autoridades administrativas devem igualmente pugnar pela boa gestão dos dinheiros públicos.

92. A propósito da observância do princípio da concorrência, importa ter presente que este princípio se traduz na concretização dos princípios de (i) *igualdade de oportunidades e de tratamento dos agentes económicos* e (ii) 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 concorrência²⁸.
93. Como anteriormente referido, o RJSPTP veio estabelecer um regime no setor do transporte público de passageiros (concorrência pelo mercado), designadamente através da imposição de procedimentos de contratação pública de tendentes à celebração de contratos de serviço público entre os operadores e as autoridades de transporte.
94. 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.
95. É, nesta perspetiva, que deve ser compreendida a atuação da AMT em sede do parecer vinculativo no âmbito do Concurso Público que visa, em primeira instância, salvaguardar o acesso ao mercado em observância dos princípios de igualdade de oportunidade e de não discriminação, sem perder de vista o princípio da economicidade.
96. O facto de estarmos perante uma situação de concorrência pelo mercado não dispensa *de per se* a aplicação do regime do controlo de concentrações consagrada na Lei da Concorrência. Assim, no ponto seguinte iremos apresentar a perspetiva da AMT sobre o(s) mercado(s) relevante(s).

²⁸ 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 da igualdade e economicidade.

Da definição do(s) mercado(s) relevante(s) – Mercado relativo à adjudicação do concurso público para a concessão do serviço público de transporte de passageiros

97. De acordo com as Orientações da Comissão Europeia e a prática decisória da AMT, a definição de **mercado relevante** no contexto do Direito da Contratação Pública não difere daquela que é aplicada em outros mercados, importando, desde logo, fazer a distinção entre o “**mercado do produto/serviço**” e o “**mercado geográfico**”.
98. 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 condições de concorrência são suficientemente homogêneas e diferentes das que se verificam nas áreas geográficas vizinhas.
99. 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 OCDE²⁹, 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.
100. Conforme referido nos pareceres da AMT sobre as operações de concentração, no âmbito do RJSPTP, a definição dos mercados de produto e geográfico relevantes é ditada em razão de, nos termos do RJSPTP, o serviço ter de ser explorado, por via de regra em regime de exclusivo, num determinado território, mediante a

²⁹ 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.”

celebração de um contrato de serviço público, com um operador selecionado na sequência de concurso público, nos termos do CCP.

101. Neste contexto, 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, em razão da(s) OSP contratualmente definidas. Neste contexto, a concorrência ocorre essencialmente no momento do lançamento do concurso público (**concorrência pelo mercado**).
102. 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**.
103. No que diz respeito ao **mercado geográfico relevante**, temos, no caso patente, que o mesmo corresponderia às linhas/carreiras exploradas pela Notificante, 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.
104. 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**).
105. 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).
106. Considerando as especificidades do Município 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.

107. A AMT subscreve o entendimento da AdC³⁰ 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.

108. Quanto à definição do mercado do produto:

- Tratando-se de um procedimento pré-contratual vocacionado para a celebração de um contrato de concessão, o mercado relevante, na ótica do produto, quanto ao transporte rodoviário de passageiros, será, desde logo, equivalente ao objeto da concessão.
- Mas a cada serviço poderá corresponder a um mercado relevante autónomo, sendo e distinguir que apenas o objeto principal está sujeito a exclusivo e está sujeito a pressão competitiva, seja *no mercado e pelo mercado*;
- Quanto aos serviços acessórios/complementares, de sublinhar que, efetivamente, as estimativas de volume de negócios e rentabilidade destes serviços apresentadas pela Notificante não serão, por ora contestáveis, atendendo ao facto de que o levantamento do Município, para efeitos de fundamentação do procedimento, também se baseia em estimativas por ausência de histórico ou porque, no caso do estacionamento, apesar de exploração, não se encontrada numa lógica de articulação e complementaridade e otimização de recursos com outros serviços de mobilidade.

109. Quanto à definição do mercado geográfico:

- Ainda que os mercados geográficos possam sofrer alterações, conforme a amplitude dos procedimentos concursais que sejam lançados (passando

³⁰ A título exemplificativo a decisão da AdC no âmbito do processo Ccent. 7/2019 – ETAC/Moisés e Ccent 37/2009.

de contratos municipais a regionais ou mantendo-se municipais), considera a AMT que a definição do mercado relevante, no que se refere ao transporte rodoviário, deve ser delimitada às linhas/carreiras objeto do concurso público, não deixando de ter em conta a sua amplitude e incidências locais e regionais.

110. No que se refere ao estacionamento e aos serviços de mobilidade partilhada, sobre os quais a AMT se pronuncia, especificamente, dado o seu carácter de conexo e de complementaridade e de potenciação dos estimados efeitos benéficos (internos e externos) da concessão conjunta, concorda-se que o facto de não terem historial semelhante e anterior, nas condições contratadas, dificulta uma análise de mesmo nível do que a que é, habitualmente, efetuada para o transporte rodoviário.
111. De qualquer modo, não beneficiam de exclusividade, são mercados de produto e geográficos de amplitude diversas mas também estão sujeitos a pressão competitiva, seja *no mercado e pelo mercado*.
112. Nesse sentido, considera-se, face a evidências apresentadas, que estes mercados conexos não colocam desvantagem ou impedimentos concorrenciais, pelo facto de estarem enquadrados na mesma concessão, antes apresentados vantagens para a sustentabilidade do objeto principal e sem colocar desvantagens ou impedimentos, a cada um deles, mesmo que considerados em separado.
113. De referir, quanto à sustentabilidade do objeto principal da concessão que, de acordo com as Orientações da Comissão Europeia para a aplicação do Regulamento³¹:
- *“Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsidiação das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade*

³¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=PT)

(serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público.

- *Os n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsidiação cruzada. A adequação das modalidades de repartição dos custos e das medidas de delimitação das obrigações de serviço público e das atividades comerciais é crucial neste contexto.*
- *Cada contrato de serviço público deve conter regras específicas no que respeita à compensação e dar origem a lançamentos contabilísticos específicos. Por outras palavras, se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato.”*

114. Em suma, é possível que atividades comerciais concorram para o financiamento do serviço público, mas não será possível que o financiamento do serviço público seja alocado a atividades comerciais, de forma a reforçar a sua posição concorrencial.

115. No caso concreto, considera-se que os mecanismos contratuais existentes, incluindo a imposição de contabilidade analítica, permitirá, em sede de supervisão à execução contratual, avaliar do cumprimento da conformidade legal com o Regulamento.

Do impacto jusconcorrencial

116. Neste ponto, iremos apresentar a perspetiva da AMT quanto ao potencial impacto da presente operação de concentração na concorrência efetiva³² no(s) mercado(s) relevante(s) aqui considerados.

³² 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.

117. No âmbito da sua missão, a AMT também 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 sustentável³³.
118. 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 adotar³⁴.
119. Neste quadro, para além da avaliação jusconcorrencial, e considerando o interesse público que compete à AMT especificamente prosseguir, cabe aferir se a Operação poderá ter impacto a outros níveis, em particular ao nível de diversas racionalidades societárias: Utilizadores, dos Contribuintes e dos Investidores.
120. Neste contexto, há que também ter presente que a definição dos requisitos de obrigações de serviço público/OSP, 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.
121. 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.
122. Após a adjudicação da Concessão, e em virtude do regime de exclusividade, no transporte rodoviário, a Concessionária goza, nessa perspetiva, de uma posição dominante.
123. Neste contexto, e considerando as regras do procedimento de contratação e do próprio regime de OSP, a posição dominante, no transporte rodoviário, conferida à

³³ Cfr. artigo 5.º dos Estatutos.

³⁴ Cfr. artigo 5.º, n.º 5 dos Estatutos.

Concessionária resulta do regime de exclusividade contratualmente atribuído, por via concorrencial, e não da atuação dos agentes económicos no mercado.

124. 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.
125. Pelos motivos expostos, quanto ao transporte rodoviário, considera a AMT que a presente operação de concentração não é suscetível de distorcer a concorrência no mercado de serviço público de transporte rodoviário do Município.
126. Por outro lado, o artigo 13.º do RJSPTP dá cobertura, no que se refere ao planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, à articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente, com “Outras soluções de mobilidade”.
127. Tratando-se de uma atividade económica sujeita a mera comunicação prévia, considera-se nada ser de obstar à sua integração no presente contrato, nem apresenta tal qualquer distorção concorrencial, desde logo, porque não existe a atribuição de qualquer exclusivo, podendo qualquer outro operador instalar-se no mercado, efetuando a sua apreciação da viabilidade de tal possibilidade.
128. Por outro lado, nos termos do Decreto-Lei n.º 81/2006, de 20 de abril, e do CCP, os parques ou zonas de estacionamento, estão também sujeitos à concorrência, quando esteja em causa a sua concessão a entidades privadas, sendo que o artigo 11.º do RJSPTP estabelece que “sem prejuízo do disposto *nos instrumentos contratuais que regulam a exploração do serviço público de transporte de passageiros, as autoridades de transportes competentes podem estabelecer mecanismos de financiamento das obrigações de serviço público de transporte de passageiros da sua competência que impliquem, designadamente, a afetação do produto das seguintes receitas: (iii) c) Receitas de outras atividades, designadamente de estacionamento (...)*”

129. Ou seja, o estacionamento pode ser indissociável do sistema de transportes e relevante para a sustentabilidade da prestação de serviços de transporte de passageiros, sendo também relevante a sua complementaridade, de forma a otimizar infraestruturas e serviços e melhor disciplinar o fluxos urbanos associados à deslocação de pessoas.
130. Em ambos os mercados, a concessionária não beneficia de uma posição dominante, pois antes já existiram outros operadores no mesmo mercado de produto e geográfica, sem barreiras a que os mesmos mercados possam crescer.
131. Será de garantir, para ambos os mercados, as obrigações de transparência, sobretudo em produtos tarifários integrados, o que se se afigura resultar do contrato em causa.
132. Nesse sentido, avaliação da AMT quanto a estas componentes complementares é específica e será favorável, neste perspetiva, e numa lógica setorial de integração multimodal, e que, neste caso, tem sustentação concorrencial por ter sido submetida à concorrência.
133. Considera-se assim não existirem impactos negativos da presente operação de concentração na concorrência efetiva no(s) mercado(s) relevante(s) aqui considerados.
134. Neste contexto, e conforme o Parecer da AMT n.º 10/AMT/2020, sobre o Concurso Público, 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 fosse favorável.

V - CONCLUSÕES

135. 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, devendo a assim a AMT garantir o equilíbrio dos investimentos realizados e a realizar e defender os

interesses dos consumidores e contribuintes tendo em vista a promoção e defesa do interesse público da Mobilidade Inclusiva, Eficiente e Sustentável.

136. Para além da avaliação jusconcorrencial 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.
137. 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 em causa porquanto se considera que, do ponto de vista setorial:
- Não se afigura serem suscitados problemas jusconcorrenciais ligadas a posição dominante do Grupo Transdev nos mercados geográficos relevantes;
 - Podem resultar impactos positivos no Investimento, nos Consumidores/Utilizadores e, por fim, no que respeita aos Contribuintes.
138. 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).
139. Nesse sentido, será de manter a vigilância das Autoridades públicas com competência em matéria de promoção e defesa da concorrência, no desenvolvimento dos procedimentos concursais que se encontram em curso a nível regional e municipal, no sentido de asseverar que os atuais operadores, nas presentes condições de mercado (ainda sofrendo de restrições causada pela diminuição da atividade económica causada pela Pandemia COVID-19) e no futuro, tendo em conta o carácter periférico e reduzido (menos atrativo) do mercado nacional e dos mercados regionais, não desenvolvem estratégias de redução e/ou limitação dos efeitos benéficos da submissão à concorrência de serviços de mobilidade.

