

PARECER N.º23/AMT/ /2021

Destinatário: AdC – Autoridade da Concorrência

Assunto: Operação de Concentração n.º 6/2021 –Rodoviária D’Entre Douro e Minho * António dos Prazeres da Silva & Filho/Comunidade Intermunicipal do Cávado– (Lote 2).

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 19/2002, de 8 de maio, que aprovou o novo regime jurídico da concorrência (“Lei da Concorrência” ou “LdC”).
2. A operação em causa consiste na adjudicação ao Agrupamento¹ composto pela Rodoviária D’ Entre Douro e Minho, S.A. (REDM) e pela António dos Prazeres da Silva & Filho, Lda. (APS), da concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros na Região da Comunidade Intermunicipal do Cávado (CIM), correspondente ao Lote 2.
3. O Parecer está sistematizado do seguinte modo:
 - I. Introdução
 - II. Enquadramento legal sobre a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros
 - III. Do Parecer Vinculativo da AMT sobre o projeto de Concurso Público para a Concessão de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros na CIM
 - IV. Sistematização da Operação de Concentração tal como notificada

¹ De acordo com o formulário de Notificação, a sociedade “TRANSDEV CÁVADO & AVIC” foi constituída em 23 de dezembro de 2020 e tem como objeto a exploração da concessão de serviço público de transporte de passageiros por modo rodoviário da CIM Cávado, bem como a realização de atividades complementares compreendidas no objeto da concessão.

- V. Regulação da Mobilidade e dos Transportes
- VI. Conclusões

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

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

4. Com a entrada em vigor do Regulamento n.º 1370/2007, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros (“Regulamento” ou “Regulamento (CE) 1370/2007”)², todos os operadores do mercado de transportes 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 instituído (regime de “concorrência regulada”³, 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).⁴
5. O Regulamento torna obrigatória a celebração de contratos de serviço público, bem como (no seu artigo 5.º) o estabelecimento de regras relativas ao regime de adjudicação, regulando ainda as situações excecionais em que se admite o ajuste direto (certas situações *in-house*, relacionadas com o conceito de “operador interno”, regras *de minimis*, tendo em conta a expressão financeira dos contratos/prestação anual em quilómetros de “serviço público”, ponderado com a

² 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.

³ 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*”.

⁴ 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.

dimensão das empresas operadoras, situações de rutura de serviços e/ou de emergência)⁵.

6. O Regulamento (CE) 1370/2007 prevê que as autoridades de transporte podem intervir no mercado do transporte público de passageiros para assegurar a prestação de serviços de interesse geral que sejam, designadamente, mais numerosos, mais seguros, de melhor qualidade e mais baratos do que aqueles que seria possível prestar apenas com base nas leis do mercado.
7. Para o efeito, as autoridades de transporte podem impor obrigações de serviço público aos Operadores de Serviço Público, as quais estes não assumiriam, ou não assumiriam na mesma medida ou nas mesmas condições sem contrapartidas, caso considerassem o seu próprio interesse comercial. Para tal, deverão ser celebrados Contratos de Serviço Público, os quais estabelecem as contrapartidas aplicáveis, que poderão incluir, designadamente, a atribuição de direitos exclusivos de explorar determinados serviços de transporte público de passageiros numa linha, rede ou zona específica, com exclusão de outros operadores de serviços públicos.
8. No que respeita a OSP, e na medida em que são suscetíveis de constituir auxílios estatais, na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, apenas as compensações pagas em conformidade com o regime estabelecido pelo Regulamento (CE) 1370/2007⁶, são compatíveis com o mercado comum e dispensadas da obrigação de notificação prévia prevista no TFUE.
9. Neste contexto, fazemos especial referência à doutrina estabelecida pelo Acórdão ALTMARK TRANS do TJUE⁷ 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.

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

⁶ Enquadramento legal e jurisprudencial aplicável a Auxílios de Estado e compensações por obrigações serviço público no setor dos transportes-- https://www.amt-autoridade.pt/media/1955/auxilios_estado_osp_transportes.pdf

⁷ Processo C-280/00 Altmark Trans GmbH e Regierungspräsident Magdeburg Contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

10. De facto, à luz do novo edifício jurídico aplicável aos serviços de transporte público de passageiros, abrangidos pelo Regulamento (CE) 1370/2007, as subvenções públicas que se destinam a permitir a exploração de serviços regulares de transportes municipais, intermunicipais e interregionais (SIEG) não são consideradas Auxílios de Estado na medida em que devam ser consideradas uma compensação que representa a contrapartida das prestações efetuadas pelas empresas beneficiárias para cumprir OSP.
11. Para efeitos de aplicação deste critério e tendo por referência as regras emanadas do Acórdão de Altmark é necessária a verificação dos quatro requisitos seguintes - (i) tratar-se de um SIEG; (ii) as empresas estarem efetivamente encarregadas desse SIEG; (iii) a aplicação das regras da concorrência constituir um obstáculo ao cumprimento (de direito ou de facto) da missão particular que lhe foi confiada; (iv) não serem afetadas as trocas comerciais de maneira que contrarie os interesses da União. Ainda, nos termos de referida jurisprudência, a concessão de auxílios é suscetível de cair no âmbito da exceção em referência “*desde que o auxílio vise apenas compensar os custos suplementares provocados pelo cumprimento da missão especial que incumbe à empresa responsável pela gestão do SIEG...*”.

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

12. O regime jurídico aplicável ao acesso ao mercado de serviços de transporte de passageiros plasmado na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho que aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP) e que adapta ao ordenamento jurídico nacional, o Regulamento (CE) 1370/2007, promoveu uma alteração fundamental de paradigma no modelo de atribuição e gestão dos serviços de transporte público de passageiros^{8 9}.
13. De facto, e com a reforma promovida pelo RJSPTP, transita-se de um modelo imposto por uma legislação que remonta a 1948, do século passado (*RTA*) - nos

⁸ http://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portuques/Noticias/Documents/2015/GuiaoRJSPTP_2016.01.05.pdf

⁹ <https://gtat.pt/>

termos do qual as decisões de organização dos serviços de transportes eram da responsabilidade/iniciativa dos operadores, nomeadamente operadores de capitais privados, que operavam ao abrigo de “licenças RTA” -, para um modelo em que essas decisões passam para as entidades públicas, as denominadas “autoridades de transportes” (nomeadamente, as autoridades de transportes de nível local).

14. Em conjunto com a Lei n.º 75/2013, de 12 de 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”¹; (iv) estabelece as bases do novo regime dos serviços de transporte público flexível¹; e (v) estabelece níveis mínimos de serviço público a assegurar em todo o país.
15. A revisão do modelo de prestação do serviço público de transportes coletivo (serviço público de transportes) e a sua evolução para um modelo de contratualização, nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (AM) e nas Comunidades Intermunicipais (CIM) requereu a convocação dos elementos normativos existentes, a sua reformulação e articulação de modo a que, no respeito pelo acervo de direito europeu relevante, se dotasse o setor dos transportes de um quadro regulatório claro, contribuindo quer para uma promoção do transporte público como prioridade no campo governativo e de cidadania, quer para uma maior eficiência do mesmo nos planos jurídico, económico e operacional.
16. O enquadramento legislativo anterior levantava, antes das recentes reformas, dificuldades de utilização e de referência práticas. De facto, nos termos do Regulamento de Transportes em Automóveis/RTA (finalmente revogado *pelo RJSPTP*), todos os “transportes coletivos em automóveis” eram considerados como serviço público, sendo explorado em regime de “concessão” (em bom rigor de “autorização administrativa”), atribuída pela competente autoridade de

transportes (artigo 74.º do RTA), sendo a titularidade do serviço conferida, pelo diploma, *ope legis* ao Estado (Governo, representado pelo “Ministro dos Transportes e das Comunicações”), através da mera verificação de requisitos formais (artigos 99.º e 104.º do RTA).

17. As concessões eram atribuídas diretamente aos interessados (operadores de transporte), a seu pedido (artigo 99.º RTA), suportando os referidos operadores o risco comercial (necessário coadunar – o que nem sempre é possível – este regime RTA, com a Lei de Bases do Sistema de Transportes Terrestres/LBSTT, Lei n.º 10/90, de 17 de março – assim, *cf.* artigo 21.º da referida LBSTT). Na LBSTT (*cf.* artigo 2.º) é estabelecida a necessidade de promover uma “sã concorrência”. O n.º 3 do artigo 21.º da LBSTT consagrava, expressamente, a proibição da concessão de carreiras que perturbem a organização do mercado de transportes regulares, afetem a exploração das concessões pré-existentes e configurem concorrência desleal. As imposições pelas autoridades de transportes que implicassem alterações aos pressupostos de concessão de carreiras, podiam fundamentar o pagamento de uma compensação aos operadores (*cf.* artigo 97.º e 117.º do RTA, bem como artigo 2.º da LBSTT).
18. Por outro lado, reforçando o caráter de exclusividade, referia o RTA que só seriam outorgadas novas concessões aos atuais “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.

19. Sucede da alteração legislativa que, ao invés da atribuição da concessão diretamente aos operadores para determinadas carreiras previsto no regime anterior (RTA), cada AM ou CIM, enquanto autoridade de transporte competente irá promover, nos termos do RJSPTP, um procedimento concursal em relação a um conjunto de carreiras (intermunicipais, inter-regionais e ainda, municípios, no caso de os respetivos municípios terem delegado competências).
20. Nos termos do RJSPTP, a negociação ou imposição de OSP e respetivas compensações devem ser efetuadas através de contratos de serviço público ou através de regras gerais (legislativas, regulamentares), designadamente nos termos da do RJSPTP, do Regulamento (CE) 1370/2007, do Código dos Contratos Públicos, e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, sem prejuízo do cumprimento de todas as normas legais inerentes a procedimentos de contratação pública conduzidos por entidades públicas e realização de inerente despesa.
21. A atribuição de compensações financeiras dirigidas à extensão da rede ou da diversificação da oferta dos serviços de transporte, deve ser enquadrada num contrato de serviço público, precedido dos necessários procedimentos pré-contratuais e cumprindo todas as normas legais inerentes aos procedimentos de contratação pública.
 - A definição e atribuição de modo claro e transparente das OSP em causa: O cálculo de forma objetiva e transparente dos parâmetros com base nos quais o montante da compensação é calculado, tendo em conta os gastos e rendimentos associados ao cumprimento da obrigação de serviço público.
 - A imposição de obrigações de serviço público incide sobre operadores que estejam habilitados para o transporte de passageiros, através de contrato ou autorização, com abrangência limitada ao prazo de vigência de tais instrumentos.
22. Em termos genéricos, ainda em sede de enquadramento, e no que respeita aos tipos/modelos de contrato passíveis de serem utilizados em sede de contratação dos serviços de transporte público de passageiros existem, basicamente duas tipologias principais a considerar: (a) a concessão de serviços públicos; e (b) a

prestação de serviços. Estes modelos/tipos contratuais são subsumíveis ao conceito de contrato de serviço público, na aceção do Regulamento n.º 1370/2007.

II.3. Da atuação da AMT no âmbito do RJSPTP¹⁰

23. De com o artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a AMT, emite parecer prévio vinculativo quanto a peças de formação de contratos de serviço público de prestação de serviços de transporte ou concessões ou a alterações a contratos existentes, sendo que no que se refere a instrumentos de caráter tarifário, a Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro e o Regulamento n.º 430/2019, de 16 de maio, estipulam a sua comunicação à AMT, para efeitos dos seus poderes de regulação e supervisão.
24. No contexto da implementação do RJSPTP, e para além da emissão de Pareceres Prévios Vinculativos sobre as peças de procedimentos de formação de contratos de concessão ou de prestação de serviços públicos, muitas têm sido as iniciativas promovidas pela AMT quer sob a forma de orientações¹¹ às autoridades de

¹⁰ 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

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

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

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

- Cerca de 85% dos municípios delegaram/partilharam total ou parcialmente competências com as CIM e Áreas AM, abrangendo, portanto, a grande parte do transporte público de passageiros do país, com algumas exceções¹²;
- 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 Europeia¹³.

26. No que se refere a procedimentos concursais intermunicipais:

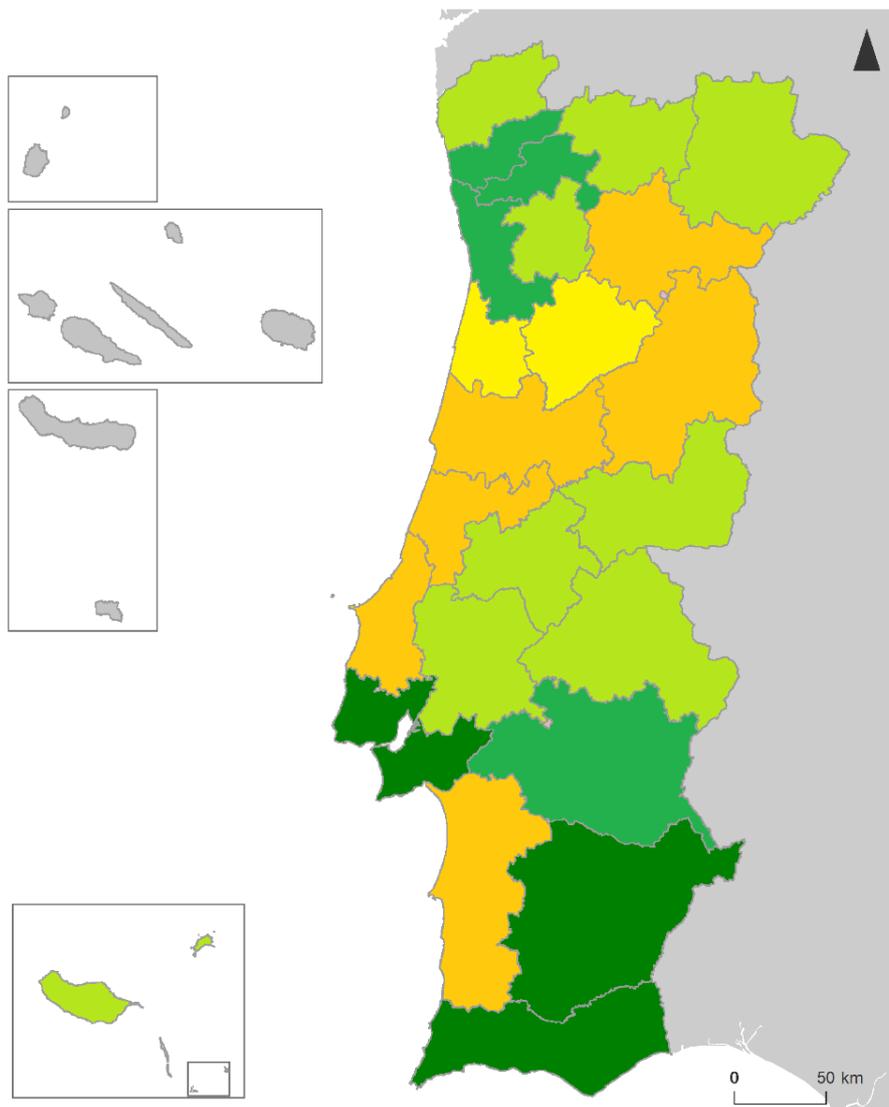
- Na CIM Algarve, CIM Baixo Alentejo e AM Lisboa os procedimentos estão em fase mais avançada de adjudicação ou início de exploração, sendo seguidos por
- outros procedimentos também em avançado estado processual, como sejam AM Porto, CIM Alentejo Central, CIM Cávado e CIM Ave¹⁴;
- Foram emitidos pareceres para CIM Lezíria do Tejo, CIM Médio Tejo, CIM Alto Alentejo, CIM Beira Baixa, CIM Alto Minho, CIM Tâmega e Sousa, CIM Alto Tâmega, Região Autónoma da Madeira e CIM Trás-os-Montes, estando os procedimentos em desenvolvimento;

¹² 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>

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

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

-  Foram também emitidos para a CIM Região de Aveiro e CIM Viseu Dão Lafões, mas após um primeiro procedimento, as peças estão a ser reformuladas;
-  No que se refere à CIM Alentejo Litoral, CIM Região de Coimbra, CIM Douro, CIM Região de Leiria, CIM Oeste e CIM Beiras e Serra da Estrela, encontram-se em fase de avaliação e/ou alteração de peças procedimentais.



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

- Procedimentos concursais em Albufeira, Tavira, Lagos, Cascais, Caldas da Rainha, Castelo Branco, Lamego, Viseu, Vila Real, Beja, Barcelos, Guimarães, Amarante, Covilhã, Aveiro, Faro/Ria Formosa, Cantanhede,

Versão Pública

Guarda, Almeirim, Marco de Canavezes, Vila Nova de Gaia, Ponta Delgada, Évora, Leiria, Torres Novas, Portimão, Faro, Sabugal e Olhão, entre outros;

- Quanto a serviços prestados pela STCP, Carris, Transtejo/Soflusa, Metro do Porto, CP – Comboios de Portugal e Fertagus bem como quanto a serviços municipais ou prestação direta, efetuada pelos Municípios do Entroncamento, Barreiro, Braga, Loulé e Marinha Grande;

28. Nesta data:

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

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

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

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

31. Para os efeitos previstos no n.º 2 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, a CIM submeteu à AMT, em 15 de novembro de 2019, as peças relativas ao “*Concurso Público para a Contratação de Serviços de Transporte Rodoviário de Passageiros na Região da Comunidade Intermunicipal do Cávado*”.
32. Atualmente, e de acordo com a informação constante do **Relatório Anual Relativo ao Serviço Público de Transporte de Passageiros da Comunidade Intermunicipal do Cávado 2019**¹⁵, atualmente a rede de transporte público na área geográfica da CIM do Cávado é operada por dez operadores rodoviários, nomeadamente:
- António dos Prazeres da Silva & Filho, Lda.
 - Arriva Portugal - Transportes, Lda
 - Auto Viação do Minho, Lda
 - Empresa Hoteleira do Geres Lda
 - Esteves Braga & Andreia , Lda
 - José Alves & Filhos Lda
 - Minho Bus - Transportes do Minho, Sociedade Unipessoal, Lda.
 - Rodoviária D'Entre Douro e Minho, SA
 - Rápidacesso - Transportes, Lda.
 - Salvador Alves Pereira & Filhos, Lda.

O documento referido, discrimina, igualmente, as linhas operadas por cada uma das empresas.

33. De salientar ainda que na CIM Cávado:

- O Município de Braga possui um operador interno – Transportes Urbanos de Braga, cujo contrato foi objeto de parecer favorável da AMT;

¹⁵ Cfr. Relatório Público da CIM Cávado, disponível em (https://www.amt-autoridade.pt/media/2812/cavado_2019.pdf).

- O Município de Barcelos lançou um concurso próprio e também foi alvo de parecer favorável da AMT;
34. Tendo em conta a caracterização da oferta constituída 10 operadores, acrescentando os que operam em Braga e Barcelos e a CP – Comboios Portugal, S.A. e o tipo de serviços prestados por aqueles operadores (municipal, intermunicipal e interregional), a CIM optou por constituir duas “unidades operacionais/territoriais”¹⁶ que correspondem aos Lotes Oeste e Este e que integram a rede submetida a concurso/concorrência e cuja produção quilométrica por cada lote e tipo de rede foi estimada [**CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso**], respetivamente.
35. Assim, estas “unidades operacionais/territoriais”, definidas de acordo com os critérios delineados, são: [**CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso**]
36. Em sede de análise das peças do concurso público em apreço que foram objeto de parecer favorável por parte desta Autoridade – Parecer n.º 69/2019 – de 19. 12.2019, a AMT considerou que [**CONFIDENCIAL – teor do parecer da AMT**]
37. No que se refere ao cumprimento dos serviços mínimos, previsto no Anexo ao RJSPTP, a CIM, tendo presente que a constituição de uma rede regular implicaria um esforço financeiro muito considerável e não compatível com a baixa procura de transporte público de passageiros por parte da população, determinou que a satisfação da procura será assegurada através da contratualização de serviço de transporte público flexível nos termos do Decreto-Lei n.º 60/2016, de 8 de setembro.
38. Assim, e em relação ao serviço especializado de transporte escolar, [**CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso**]
39. Nos termos do Programa de Concurso, [**CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso**]

¹⁶ [**CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso**]

40. Em contrapartida, é exigido a existência de contabilidade analítica
[CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso]
41. Com fundamento no estudo económico que serviu de suporte para a estimativa de custos e receitas e conseqüentemente para a determinação do montante máximo de compensação financeira a atribuir à(s) Concessionária(s), foi determinado como preço base para cada um dos **lotes [CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso]**
42. Nos termos do Programa de Concurso, **[CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso]**
43. De acordo com as conclusões da AMT vertidas no já mencionado Parecer Vinculativo: **[CONFIDENCIAL – teor do parecer da AMT]**
44. Em 25.08.2020, a CIM remeteu à AMT novas versões das peças procedimentais que foram retificadas na sequência de pedidos de esclarecimentos e da apresentação da lista de erros e omissões, tendo sido confirmado por esta Autoridade que tais retificações não alteravam o sentido positivo do Parecer n.º 69/AMT/2019, de 19 de dezembro.

III. Sistematização da operação de concentração tal como notificada

45. A operação em causa consiste na adjudicação ao Agrupamento do concurso público para a concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros na CIM do Cávado, correspondente ao Lote 2, **[CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso]**
46. A **REDM** 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 e de carga.
47. 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;

Versão Pública

- 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, que prossegue atividade no setor do transporte rodoviário pesado de passageiros;
- A TRANSDEV INTERIOR, S.A. que desenvolve a atividade no setor do transporte rodoviário pesado de passageiros;
- A TRANSDEV DOURO S.A., sociedade comercial anónima que se dedica ao sector do transporte rodoviário pesado de passageiros;
- A RODOVIÁRIA D'ENTRE DOURO E MINHO, S.A., ("REDM"), sociedade comercial anónima, que prossegue a atividade no sector do transporte rodoviário pesado de passageiros;
- A RODOVIÁRIA DA BEIRA LITORAL, S.A., ("RBL"), sociedade comercial anónima, que prossegue a atividade no sector do transporte rodoviário pesado de passageiros;
- A ETAC – EMPRESA DE TRANSPORTES ANTÓNIO CUNHA, S.A., que prossegue a atividade no sector do transporte rodoviário pesado de passageiros;
- A MINHO BUS - TRANSPORTES DO MINHO, SOCIEDADE UNIPESSOAL, LDA., sociedade, que prossegue a atividade no sector do transporte rodoviário pesado de passageiros;
- A CAIMA TRANSPORTES, S.A., sociedade comercial anónima, que prossegue a atividade no sector do transporte rodoviário pesado de passageiros;
- A AUTO VIAÇÃO AVEIRENSE, S.A., sociedade comercial anónima, que tem como objeto a indústria de transporte de passageiros e mercadorias;

- A Transdev PORTUGAL ATIV. AEROPORTUÁRIAS UNIP. LDA; que se dedica à prestação de serviços de transporte exclusivamente interno em aeroportos, portos marítimos e fluviais, mediante a utilização de veículos (ligeiros) e a realização de atividades conexas com a prestação de tais serviços;
 - A MOISÉS CORREIA DE OLIVEIRA – GESTÃO E INOVAÇÃO DE TRANSPORTES, LDA, que prossegue a atividade no sector do transporte rodoviário pesado de passageiros.
48. Para além das sociedades referidas, a TRANSDEV SGPS é detentora, direta e indiretamente, de participações sociais de controlo nas seguintes sociedades:
- INTERNORTE - TRANSPORTES INTERNACIONAIS RODOVIÁRIOS DO NORTE, LDA., que tem por objeto social a exploração dos transportes internacionais de passageiros com origem ou destino na região norte;
 - INTRERCENTRO – TRANSPORTES INTERNACIONAIS RODOVIÁRIOS DO CENTRO, LDA, que tem por objeto social a exploração de transportes internacionais rodoviários de passageiros, exercício de quaisquer outras atividades relacionadas com o referido transporte, designadamente, atividades dele complementares ou acessórias, dedicando-se em exclusivo ao transporte pesado rodoviário internacional de passageiros. Esta sociedade incorporou por fusão a sociedade INTERSUL – Transportes Rodoviários do Sul, Lda., em dezembro de 2013;
 - INTERGALIZA – Participações e Transportes, Lda., e a
 - IBEROLINES SARL.
49. O Grupo TRANSDEV detém ainda o controlo conjunto, direto e indireto, das seguintes sociedades:
- RODOVIÁRIA DO TEJO, S.A., (RT)
 - RDO RODOVIÁRIO DO OESTE, LDA. controlada em exclusivo pela RT;

- RDL Rodoviária do LIS, LDA. controlada em exclusivo pela RT, e respetivas participadas de controlo.
50. Por último, as Notificantes informam que a TRANSDEV SGPS é detida, na sua totalidade, pela sociedade de direito francês denominada TRANSDEV GROUP, S.A., a qual, pela sua vez, é controlada pelo Grupo "CAÍSSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS" ("Grupo CDC").
51. O grupo económico CDC integra um conjunto de empresas que atuam em diversas áreas de atividade, nomeadamente: (i) no ambiente e na energia; (ii) no sector imobiliário; (iii) na área financeira e de investimentos; (iv) na prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros; (v) desenvolvimento e gestão de infraestruturas, na exploração de espaços de lazer e no âmbito dos serviços digitais.
52. A **APS** desenvolve a sua atividade, em Portugal, que prossegue a atividade no sector do transporte rodoviário pesado de passageiros.

IV. Regulação da Mobilidade e Transportes

IV.1. Análise dos Mercados relevantes

IV.1.1 A Perspetiva das Notificantes

53. No que diz respeito à delimitação do mercado do produto relevante, as Notificantes referem que a concessão em causa abrange **exclusivamente o serviço público de transporte de passageiros regular**¹⁷, que nos termos do RJSPTP, se entende corresponder ao serviço público de transporte de passageiros explorando segundo itinerários, frequências, horários e tarifas predeterminados, no âmbito do qual podem ser tomados e largados passageiros em paragens previamente predeterminados, no âmbito do qual podem ser tomados e largados passageiros em paragens previamente estabelecidas.

¹⁷ Trata-se da perspetiva da notificante, sendo de referir que em conformidade com o Programa de Procedimento podem ser explorados complementarmente outras atividades de transporte.

54. Neste sentido, consideram que o mercado relevante, para efeitos da presente operação deverá corresponder **ao mercado do serviço público de transporte rodoviário em regime regular, na região correspondente ao Lote 2 da CIM Cávado.**
55. No que diz respeito à delimitação do mercado geográfico relevante, as Notificantes consideram que a dimensão geográfica corresponde à “Rede Este”, nos termos definidos nos documentos do concurso **[CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso]**
56. No que diz respeito aos mercados relacionados, as Notificantes entendem que os seguintes **mercados de produto/serviço podem estar relacionados com o mercado geográfico relevante identificado:**
- Mercado nacional da prestação de serviços de transporte Expresso;
 - Mercado de prestação de serviços de transporte internacional;
 - Mercado da prestação de serviço público de transporte rodoviário pesado de passageiros ocasional;
 - Mercado nacional do serviço público de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal.
57. Nos referidos mercados relacionados, as Notificantes informam, que sem prejuízo do impacto da COVID-19 nos mercados em causa, as quotas de mercado referente a 2020, através da exploração direta dos serviços terão sido as seguintes:
- Mercado nacional de prestação de serviços de transporte Expresso: Grupo Transdev – entre 5% e 10%; APS inferior a 5%.
 - Mercado nacional da prestação de serviços de transporte internacional, em Portugal: Grupo Transdev entre 5% e 10%¹⁸ e APS inferior a 5%;
 - Mercado nacional da prestação de serviços de transporte rodoviário pesado de passageiros ocasional: Grupo Transdev inferior a 15% e APS inferior a 5%;

¹⁸ Estes serviços são realizados pelas sociedades Internorte e Intercentro. As Notificantes consideram que outros operadores, designadamente aéreos constituem uma alternativa efetiva neste mercado.

- Mercado nacional do serviço público de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal: Grupo Transdev cerca de 15% e AVM inferior a 5%.

58. Em síntese, as Notificantes consideram que **a dimensão do mercado relevante corresponde ao objeto do concurso – Lote 2.**

IV.1.2 A perspetiva da AMT

IV.1.2.1 *Da observância do princípio da concorrência*

59. Como já referido ao longo do presente Parecer, com a entrada em vigor do RJSPTP assistimos a uma “alteração de paradigma” relativo ao acesso ao mercado de serviço de transporte público rodoviário de passageiros, que passa de um regime baseado na “atribuição de autorizações”, a nível nacional, pela Administração Pública Central (modelo RTA) para o modelo de “concorrência regulada” (pelo mercado) que pressupõe o lançamento de concursos para a prestação de serviço público pelas Autoridades de Transporte.
60. O procedimento de contratação pública que subjaz a operação de concentração aqui em análise visa dar cumprimento ao disposto no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e no RJSPTP, tendo por referência os princípios do CCP e as disposições do TJUE sobre os auxílios de Estado e a jurisprudência do TJUE em matéria de atribuição de compensações financeiras concedidas aos SIEG.
61. Conforme referido anteriormente, compete à AMT, nos termos do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, emitir parecer prévio vinculativo quanto a peças de formação de contratos de serviço público de prestação de serviços de transporte ou concessões ou a alterações a contratos existentes.
62. 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.

63. Nos termos do CCP, o direito da Contratação Pública está subordinado ao cumprimento dos princípios da transparência, igualdade e concorrência (proibição de não discriminação), devendo, neste sentido, ser orientado para que o maior e melhor número de operadores económicos se interesse pela celebração do contrato em causa¹⁹.
64. Por outro lado, a contratação pública também cumpre um objetivo manifesto de economicidade das escolhas públicas, isto é, da procura pelo “*best value for money*” através da obtenção proposta mediante o menor custo e gasto de recursos.
65. Citando a jurisprudência do TJUE²⁰, a interferência da concorrência ocorre para dar lugar à consagração do princípio do *favor participators* e para aumentar a escolha quanto à melhor proposta para o interesse público que permanece intimamente ligado à proteção dos interesses financeiros do próprio Estado. Ou seja, para além de assegurar a satisfação de uma necessidade pública, as autoridades administrativas devem igualmente pugnar pela boa gestão dos dinheiros públicos.
66. A propósito da observância do princípio da concorrência, e como bem refere Pedro Costa Gonçalves, a aplicação do princípio na concorrência traduz-se na concretização (i) do princípio de igualdade de oportunidades e de tratamento dos agentes económicos e no (ii) princípio da economicidade na aplicação dos recursos públicos, que opera como padrão ou fator de vinculação da atuação das entidades adjudicantes que as obriga a seguir uma regra da maior abertura possível à concorrência.²¹

¹⁹ Cfr. ALBERT SÁNCHEZ GRAELLS in *Public Procurement and the EU Competition Rules*, Oxford: Hart Publishing, 2001, p. 192, “[t]he reasons behind this procompetitive approach to 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.”

²⁰ 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.

²¹ Cfr. PEDRO COSTA GONÇALVES, “*Concorrência e Contratação Pública (a integração das preocupações concorrenciais na Contratação Pública)*”, in *Estudos em Homenagem a Miguel Galvão Teles*, Volume I, Coimbra: Almedina, 2012, p. 495, No direito da contratação, a concorrência surge pois associada à vinculação das entidades adjudicantes aos valores de igualdade e economicidade.

67. Como anteriormente referido, o RJSPTP veio estabelecer um regime de concorrência regulada no setor do transporte público (de concorrência pelo mercado), designadamente através da imposição de procedimentos de contratação pública tendentes à celebração de contratos de serviço público entre os operadores e as autoridades de transporte.
68. 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.
69. É, nesta perspetiva, que deve ser compreendida a atuação da AMT em sede do Parecer Vinculativo sobre o projeto de concurso público para a concessão de serviço público de transporte rodoviário de Passageiros na CIM do Cávado que, como bem ficou patente no Capítulo III do presente Parecer, visou salvaguardar o efetivo acesso ao mercado de novos operadores em cumprimento dos princípios de igualdade de oportunidade e de não discriminação, sem perder de vista o princípio da economicidade.
70. Considerando que o simples facto de estarmos perante uma situação de concorrência pelo mercado não dispensa per se a aplicação do regime de controlo de concentrações consagrado na Lei da Concorrência, no ponto seguinte iremos apresentar a perspetiva da AMT sobre o(s) mercado(s) relevante(s).

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

71. A Notificação visa dar cumprimento ao disposto na Cláusula 16.^a do Programa de Concurso que estabelece [**CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso**]
72. Neste contexto, e tendo em consideração o objeto social do Agrupamento está delimitado ao objeto do Concurso, no parecer da AMT não serão analisados os potenciais efeitos da presente operação de concentração em procedimentos de

contratação pública referentes a outras Comunidades Intermunicipais ou municípios.

73. De acordo com as Orientações da Comissão Europeia e a prática decisória da AMT, a definição do **mercado relevante** no contexto do Direito da Contratação Pública não difere daquele que é aplicada em outros mercados, importando, desde logo, fazer a distinção entre o “**mercado do produto/serviço**” e o “**mercado geográfico**”.
74. Nos termos do Regulamento n.º 60/2013, de 23.01.2013, da AdC, o **mercado do produto** compreenderá todos os produtos e serviços permutáveis e substituíveis pelo consumidor devido às suas características, preços e utilização pretendida. Já o **mercado geográfico** abrangerá a área em que as empresas em causa fornecem produtos ou serviços e em que as empresas em causa fornecem produtos ou serviços e em que a condição da concorrência são suficientemente homogêneas e diferentes das que se verificam nas áreas geográficas vizinhas.
75. 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 OCDE²², a aplicação do teste do monopolista 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.
76. Conforme referido nos pareceres da AMT sobre as operações de concentração – Ccent. 7/2019 - ETAC/Moisés e Ccent. n.º 51/2009 – RBI/Grupo Fundão, a definição dos mercados de produto e geográfico relevantes é ditada em razão de,

²² OCDE, *Competition in bidding markets paper, 2006 e Merger reference, Competition Guidelines*, junho de 2003, §2.29 “Some markets are not characterized by usual market attributes. For instance, bidding markets tend not to have multiple sellers over a continuous time period; competition for contracts occurs at particular times only. Applying the SSNIP test in this instance might lead the CC to consider each contract as a market in itself. This may not, however, be very helpful in understanding the dimensions of the market within rivalry between firms occurs. In circumstances where the usual method of defining markets does not work effectively it may be necessary to consider other factors to help inform on market definition; for instance, information on the firms bidding the contracts and how they bid might be considered. It may also be necessary to consider other factors; for instance information on the track record of firms in bidding for contracts may be more indicative of the significance of firms in the market than other measures such as market share which be difficult to calculate and perhaps be misleading in such markets.

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

77. Neste contexto, temos que a oferta é representada pelo Estado (*lato sensu*) e a procura pela empresa ou empresas com interesse na atribuição de concessões, em que os concessionários que concorrem por uma concessão de serviço público obtêm geralmente uma compensação financeira por OSP. Neste contexto, a concorrência ocorre essencialmente no momento do lançamento do concurso público (**concorrência pelo mercado**).
78. 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**.
79. Neste sentido, a AMT concorda com a definição do mercado do produto relevante apresentada pelas Notificantes.
80. No que diz respeito ao **mercado geográfico relevante**, temos no caso patente que o mesmo corresponderia às linhas/carreiras exploradas pelas Notificantes, segundo a metodologia “origem-destino” assim como outros percursos que coincidem com o trajeto “origem-destino” em causa, mesmo que sejam parte integrante de carreiras mais extensas.
81. 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**).
82. 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).

83. Considerando as especificidades das CIM 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.
84. A AMT subscreve o entendimento da AdC²³ 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.
85. De acordo com a delegação de competências dos municípios à CIM em matéria de organização, planeamento e gestão da rede de transportes e com os estudos técnicos de suporte que serviram de suporte para a constituição das unidades territoriais (Lote 1 e 2) houve um esforço no sentido da racionalização da rede de modo a eliminar [**CONFIDENCIAL – teor dos documentos do concurso**]
86. Em conclusão, a AMT considera que a **definição do mercado relevante (produto e geográfico)**, para efeitos de análise jus concorrencial, deve circunscrever-se à reconfiguração da rede da CIM do Cávado que resulta das alterações profundas decorrentes da RJSPTP, com impacto na gestão e operação da rede, na qualidade dos serviços oferecidos, nos níveis de serviço e nas obrigações de reporte da Concessionária.
87. Nesse sentido, considera a AMT que a **definição do mercado relevante** deve ser delimitada às **linhas/carreiras objeto do concurso público, Lote 2**, tal como defendem as Notificantes.

²³ A título exemplificativo a decisão da AdC no âmbito do processo Ccent. 7/2019 – ETAC/Moisés e Ccent 37/2009.

IV.2 Do impacto jus concorrencial

88. Neste ponto, iremos apresentar a perspetiva da AMT quanto ao potencial impacto da presente operação de concentração na concorrência efetiva²⁴ no(s) mercado(s) relevante(s) aqui considerados.
89. Neste contexto, e em linha com a argumentação das Notificantes há que ter presente que a definição dos requisitos de **obrigações de serviço público**, no que se refere aos itinerários, frequências, horários e tarifas predeterminados compete, em primeira instância, às Autoridades de Transporte, no âmbito do procedimento de formação dos contratos públicos.
90. 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.
91. Após a adjudicação da Concessão, e em virtude do regime de exclusividade, a Concessionária goza, nessa perspetiva, de uma posição dominante.
92. Neste contexto, e considerando as regras do procedimento de contratação e do próprio regime de OSP, a posição dominante conferida à Concessionária resulta do regime de exclusividade contratualmente atribuído, por via concorrencial, e não da atuação dos agentes económicos no mercado.
93. 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.

²⁴ 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.

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

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

96. No âmbito da sua missão, compete à AMT, nos termos dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, entre outras atribuições, zelar pelo cumprimento do quadro legal aplicável às atividades reguladas, promover a defesa dos direitos e interesses dos utilizadores e promover e defender a concorrência nos setores que lhe estão adstritos, em cooperação com a Autoridade da Concorrência.
97. Neste âmbito, a AMT dispõe, para além de atribuições em matéria de promoção e defesa da concorrência, de atribuições em matéria de proteção dos direitos e interesses dos utilizadores/utentes, devendo ainda, na prossecução da sua missão, ter em conta outros objetivos, como o bem público e o desenvolvimento sustentável²⁵.
98. Neste contexto, e de modo particular, a lei comete à AMT a incumbência de assegurar uma adequada composição dos interesses públicos subjacentes à sua missão específica, realizando para o efeito as análises de impacto relevantes de modo a avaliar o custo-benefício económico-financeiro e social das medidas ou soluções a adotar.²⁶

²⁵ Cfr. artigo 5.º dos Estatutos.

²⁶ Cfr. artigo 5.º, n.º 5 dos Estatutos.

Versão Pública

99. Neste quadro, para além da avaliação jus concorrencial, 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 das racionalidades dos Utilizadores, dos Contribuintes e do Investimento.
100. Neste contexto, e conforme o Parecer da AMT n.º 69/2019, 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 seja favorável, sem prejuízo do acompanhamento, por parte da AMT, em cumprimento dos seus poderes de supervisão a todo o momento, do procedimento concursal.

V. Conclusões

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

Lisboa, 23 de fevereiro de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho