



**Ccent. 25/2021  
SCML / SG HCV**

**Decisão de Não Oposição  
da Autoridade da Concorrência**

[alínea b) do n.º 1 do artigo 50.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio]

6/07/2021

**DECISÃO DE NÃO OPOSIÇÃO  
DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA**

**Processo Ccent. 25/2021 – SCML / SG HCV**

**1. OPERAÇÃO NOTIFICADA**

1. Em 28 de maio de 2021, com produção de efeitos a 8 de junho de 2021, foi notificada à Autoridade da Concorrência (“AdC”), nos termos dos artigos 37.º e 44.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (“Lei da Concorrência”), uma operação de concentração que consiste na aquisição, por parte da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (“SCML” ou “Notificante”), de ações representativas de 54,98% do capital social e respetivo controlo da CVP – Sociedade de Gestão Hospitalar, S.A. (“SG CVP” ou “Adquirida”), sociedade gestora do Hospital da Cruz Vermelha Portuguesa (“HCVP”).
2. A operação de concentração já se encontra implementada desde 14 de dezembro de 2020, data de assinatura do contrato de compra e venda de ações celebrado entre a SCML e a SG CVP. A Notificante defende que a operação não seria subsumível à obrigação de notificação prévia, por não preencher nenhuma das condições constantes do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência, razão pela qual apenas procedeu à notificação desta operação na sequência do processo de averiguação instaurado pela Autoridade.<sup>1</sup>
3. As atividades das partes envolvidas na operação de concentração são as seguintes:
  - SCML – prossegue, para além de inúmeras funções associadas à componente de Ação Social<sup>2</sup>, um elenco amplo de finalidades de política social do Estado, com relevo nas áreas da saúde, educação, cultura e desporto. No que respeita ao setor da saúde, a SCML disponibiliza cuidados de saúde primários, diversas especialidades médicas e cirúrgicas e programas de saúde.

Em particular, está presente no setor da saúde através das unidades do Hospital Ortopédico de Sant’Ana e do Centro de Medicina de Reabilitação de Alcoitão; ao nível dos cuidados hospitalares, através das Unidades de Cuidados Integrados de S. Roque e da Unidade de Cuidados Integrados Maria José Nogueira Pinto; ao nível dos cuidados continuados, através de sete unidades de saúde e duas extensões, dois polos de apoio domiciliário e quatro respostas de cuidados de saúde especializados; ao nível dos cuidados de saúde primários e de especialidades, encontrando-se tais pontos de atendimento funcionalmente dependentes da Direção

---

<sup>1</sup> PA 1/2021 – SCML/SG HCV.

<sup>2</sup> De que destacamos processos familiares com acompanhamento; processos ativos de rendimento social de inserção (RSI); processos de apoio comunitário a indivíduos e famílias em situação de exclusão social; creches; jardim-de-infância; centros de dia para idosos e apoio domiciliário a idosos, entre outros.

de Saúde Santa Casa<sup>3,4</sup>. A SCML detém ainda a maioria do capital social das sociedades SAS Apostas Sociais, Jogos e Apostas Online, S.A. (“SAS”) e da Clínica Oriental de Chelas, Lda. (“COC”).

A SCML realizou em Portugal um volume de negócios de € [>100 milhões], por referência ao ano de 2019, calculado nos termos do artigo 39.º da Lei da Concorrência.

- SG CVP – atua, através do HCVP, na prestação de serviços de cuidados de saúde em várias especialidades médico-cirúrgicas, incluindo serviços de atendimento permanente, consultas de clínica geral e especialidades em ambulatório, internamento e meios complementares de diagnóstico<sup>5</sup>.

A SG CVP realizou em Portugal um volume de negócios de € [>5 milhões]<sup>6</sup>, por referência ao ano de 2019, calculado nos termos do artigo 39.º da Lei da Concorrência.

4. Em cumprimento do disposto no artigo 55.º da Lei da Concorrência, a AdC solicitou parecer à Entidade Reguladora da Saúde<sup>7</sup>, tendo o Regulador enviado a sua pronúncia nos termos que se descrevem *infra*<sup>8</sup>.

## **2. VOLUME DE NEGÓCIOS DA SCML PARA EFEITOS DO ARTIGO 39.º DA LDC**

5. A Notificante considera que a operação de concentração envolvendo a aquisição da SG HCV pela SCML, já realizada em 14 de dezembro de 2020, não preenche nenhuma das condições previstas no artigo 37.º da Lei da Concorrência.
6. Em particular, alega a Notificante que os volumes de negócios realizado em Portugal pela SCML e pela SG CVP são iguais a cerca de € [<100] milhões<sup>9</sup> e de € [>5] milhões, respetivamente, a que corresponde um volume de negócios agregado inferior aos 100 milhões de euros previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência.

---

<sup>3</sup> Constituída pelas Unidade de Saúde do Bairro do Armador, Unidade de Saúde do Bairro da Boavista, Unidade de Saúde de Telheiras/Extensão Bairro Padre Cruz, Unidade de Saúde José Domingos Barreiro, Unidade de Saúde Tapada, Unidade de Saúde do Castelo/Extensão Natália Correia, Unidade de Saúde da Liberdade, Polo de Cuidados de Saúde no Domicílio Ocidental, Polo de Cuidados de Saúde no Domicílio Oriental, Unidade Wmais, Obra Social do Pousal, Serviço Odontopediátrico de Lisboa e Núcleo de Saúde Mais Próxima.

<sup>4</sup> A SCML dispõe ainda de participações minoritárias, que não lhe atribuem controlo, nas seguintes entidades: Futuro – Sociedade Gestora de Fundos de Pensões, S.A.; MARL – Mercado Abastecedor da Região de Lisboa; LHEA – *Lifelong Health Education Association*; Clínica CUF Belem; e Banco Montepio.

<sup>5</sup> A SG CVP dispõe de participações minoritárias, que não lhe atribuem controlo, na SPRM – Sociedade Portuguesa de Ressonância Magnética, S.A e na SPD – Sociedade Portuguesa de Diálise, S.A..

<sup>6</sup> Incluem-se os valores de vendas e prestações de serviços realizados pela Servihospital, entidade integralmente detida pela SG HCV.

<sup>7</sup> S-AdC/2021/1606.

<sup>8</sup> E-AdC/2021/3306.

<sup>9</sup> Sendo € [<100milhões] relativos ao volume de negócios da SCML (vendas e prestação de serviços), € [<100 milhões] relativos ao volume de negócios da SAS e de € [<100 milhões] relativos ao volume de negócios da COC, entidades que a SCML controla.

7. Acresce ainda que, de acordo com a Notificante, a quota de mercado resultante da operação de concentração não ultrapassa os [5-10]% e, conseqüentemente, não estarão verificados os critérios de notificação relativos à quota de mercado previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência.
8. A Notificante refere, adicionalmente, que notificou a operação de concentração apenas por razões de mera cautela, na sequência do processo de averiguações iniciado pela AdC em relação a esta transação, considerando que deverá ser proferida uma decisão de inaplicabilidade.
9. Para além dos referidos valores que a Notificante inclui no cálculo do volume de negócios, a SCML contou ainda, entre as suas fontes de receita, com montantes respeitantes à componente do resultado líquido de exploração dos Jogos Sociais: (i) uma percentagem de 26,52% dos resultados líquidos de exploração dos Jogos Sociais, no montante de € [>100 milhões]; e (ii) duas outras componentes de receita derivadas dos resultados dos Jogos Sociais, incluindo prémios caducados (no montante de € [<100 milhões]) e a dedução legal de 2% sobre as receitas das apostas desportivas a cota (no montante de € [<100 milhões]).
10. A Notificante sustenta que os valores indicados no ponto anterior, respeitantes à componente do resultado líquido de exploração dos Jogos Sociais, no montante total de € [>100 milhões], não constitui volume de negócios na aceção do n.º 3 do artigo 39.º da Lei da Concorrência nem é como tal contabilizado pela SCML, porquanto não decorre de produtos por si vendidos ou de serviços por si prestados, nem corresponde a qualquer contrapartida pelas funções ou responsabilidades atribuídas ao Departamento de Jogos pela realização dos Jogos Sociais do Estado.
11. Resulta, isso sim, da afetação, por força da lei, de uma parcela de um montante global (correspondente aos resultados líquidos dos Jogos Sociais do Estado) que é classificado como imposto indireto no âmbito do Orçamento Geral do Estado.
12. Sem prejuízo do entendimento da Notificante, a AdC considera que a questão que verdadeiramente importa e que se revela determinante para avaliar da obrigatoriedade de notificação à Autoridade, na aceção do artigo 37.º da Lei da Concorrência, é a de saber se a parcela afeta à SCML, decorrente dos resultados líquidos realizados com a exploração dos Jogos Sociais, deve ou não ser contabilizada como parcela do volume de negócios consolidado realizado pela SCML, na aceção do artigo 39.º da Lei da Concorrência, ou se, pelo contrário, como sustenta a SCML, a mesma constitui receita do Estado.
13. Para o efeito, tendo por referência os Estatutos da SCML<sup>10</sup>, verificamos que constituem receitas da SCML, entre outras: “(...) *A parte dos resultados líquidos e financeiros de exploração dos jogos que for legalmente fixada [alínea b)]; (...) O valor dos prémios prescritos [alínea g)]; Quaisquer outras receitas legalmente permitidas [alínea i)]*”.
14. A este respeito, a Notificante faz notar que “(...) *anteriormente à entrada em vigor dos Estatutos da SCML (tal como aprovados pelo Decreto-Lei n.º 235/2008), neste domínio regia o n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 322/91, de 26 de agosto, que estabelecia que constituíam receitas da SCML, entre outras: (...) A parte nos resultados líquidos e financeiros de exploração dos jogos que for legalmente fixada [alínea b)]; (...) Quaisquer outras receitas legalmente permitidas [alínea h)] (sublinhado nosso) (...)*”, tornando-se, deste modo, clara, segundo a Notificante “(...) *a opção tomada pelo próprio legislador no sentido de autonomizar a atividade que consiste na exploração dos Jogos Sociais do Estado, cuja organização se encontra atribuída e é assegurada em regime de*

---

<sup>10</sup> Decreto-Lei n.º 235/2008, de 3 de dezembro de 2008.

*exclusividade e em todo o território nacional pelo Departamento de Jogos (cf. artigo 4º, nº 3, alínea s) dos atuais Estatutos da SCML (...)*”.

15. No entendimento da Autoridade, este elemento literal, contrariamente ao que a Notificante parecer querer concluir, poderia ser utilizado como indício de que a atividade de exploração dos jogos sociais é, de facto, uma atividade da SCML, refletindo os resultados líquidos gerados a contrapartida dos produtos ou serviços vendidos pela SCML aos consumidores no território nacional, na aceção do artigo 39.º, n.º 3 da Lei da Concorrência.
16. Com efeito, tendo presente todo o enquadramento, considera-se que a questão só poderá ser dirimida se antes ponderarmos uma questão prévia que é a de saber quem controla a atividade de exploração dos jogos do Estado, na aceção do artigo 36.º, n.º 3, da Lei da Concorrência.
17. Subjacente ao entendimento da SCML, parece estar a posição de que a atividade é exercida por conta e nome do Estado e, nesse sentido, seria controlada pelo Estado, constituindo a receita gerada uma receita do Estado.
18. Todavia, a AdC considera relevante ponderar se não será de considerar que a atividade, na medida em que é explorada por um Departamento da SCML (o Departamento de Jogos), não será antes uma atividade desenvolvida pela SCML e, nesse sentido, uma atividade controlada pela SCML, devendo a respetiva receita gerada ser considerada uma receita da SCML e, conseqüentemente, a contrapartida dos produtos ou serviços vendidos pela SCML, sem prejuízo das regras consagradas de afetação de parcelas do total gerado por várias entidades perfeitamente identificadas no termos legais.
19. Com efeito, tendo presente que o Estado decidiu concessionar à SCML a atividade de exploração dos jogos sociais, em que medida é que podemos considerar que o Estado, não obstante ter concessionado a atividade e o respetivo direito de exploração, mantém, no entanto, o controlo desta atividade e a suscetibilidade de exercer uma influência determinante sobre esta atividade e a sua exploração estratégica.
20. Tendo por referência o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 67/2015<sup>11</sup> que aprova o regime jurídico da exploração e prática das apostas desportivas à cota de base territorial, constatamos que a decisão do Estado de atribuir a concessão da exploração dos jogos sociais à SCML tem subjacente o facto de o “(...)Estado, detendo o exclusivo da exploração do jogo em Portugal, vai assim atribuir, também em exclusivo, para todo o território nacional, o direito de exploração a uma entidade que tutela diretamente e à qual reconhece a capacidade, a integridade e idoneidade para desenvolver esta atividade em nome e por sua conta (...). Com efeito, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa já tem, desde longa data, uma rede de mediadores em estabelecimentos físicos por todo o país, que disponibilizam ao público os jogos sociais do Estado sem que se concretizem ameaças à ordem pública. Entende, por isso, o Governo que beneficiar dessa rede e da experiência existente (...), é a solução que melhor acautela e defende o interesse público e protege os apostadores. A existência de mediadores idóneos, sujeitos à fiscalização da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, permite, ainda, prevenir e controlar os fenómenos de fraude e de branqueamento de capitais (...)”.
21. Atendendo ao *rationale* subjacente à decisão do Estado de atribuir a concessão, em exclusivo, da exploração dos jogos sociais à Santa Casa, podemos discutir se os poderes de tutela que são exercidos pelo Estado sobre a SCML são suscetíveis, ou não, de configurar um exercício de controlo, na aceção do artigo 36.º, n.º 3, da Lei da Concorrência, ou seja a possibilidade de o Estado exercer uma influência determinante

---

<sup>11</sup> Decreto-Lei n.º 67/2015 – Diário da República n.º 83/2015, Série I de 2015-04-29.

sobre a atividade da SCML, em concreto, sobre a atividade de exploração dos jogos sociais do Estado.

22. A este respeito é relevante o disposto no artigo 2.º dos Estatutos da SCML, na medida em que estabelece que a tutela é exercida pelo membro do Governo que superintende a área da segurança social, abrangendo a tutela “(...) *para além dos poderes especialmente previstos nestes estatutos, a definição das orientações gerais de gestão, a fiscalização da atividade da Misericórdia de Lisboa e a sua coordenação com os organismos do Estado ou dele dependentes (...)*”.
23. O Departamento de Jogos da SCML é o departamento responsável pela exploração dos jogos sociais do Estado e de quaisquer outros jogos autorizados que sejam cometidos à SCML.
24. São competências do Departamento de Jogos (i) elaborar o plano de atividades e o orçamento<sup>12,13</sup>; (ii) elaborar o relatório e as contas resultantes da sua atividade; (iii) explorar os jogos sociais do Estado, designadamente as lotarias e os concursos de prognósticos ou apostas mútuas; (iv) estabelecer as condições essenciais a que deve obedecer a habilitação aos prémios das extrações das lotarias ou a participação nas apostas mútuas ou concursos de prognósticos e outros jogos sociais, a aprovar pela tutela através de portaria; (v) aprovar os planos para cada uma das extrações das lotarias fixando o número de bilhetes a emitir, o valor da venda de cada fração, as categorias de prémios, o número dos mesmos, de cada categoria, bem como o valor a atribuir a cada um deles; (vi) definir as regras a que deve obedecer a exploração dos concursos de prognósticos, apostas mútuas e outros jogos sociais, e designadamente fixar o preço da aposta de cada uma das modalidades em exploração, bem como o valor percentual para prémios a retirar da receita ilíquida apurada em cada concurso, a aprovar pela tutela através de portaria; (vii) estabelecer o número de prémios a vigorar para cada modalidade de aposta mútua ou jogo social em exploração, a aprovar pela tutela através de portaria; (viii) estruturar organicamente os serviços de modo a conseguir um normal funcionamento técnico-administrativo das diferentes operações respeitantes às extrações das lotarias e aos concursos; (ix) elaborar para cada modalidade de lotarias, de apostas mútuas e demais jogos sociais do Estado, o respetivo regulamento geral, a aprovar pela tutela através de portaria; (x) determinar as modalidades desportivas a incluir nos concursos de apostas mútuas desportivas; (xi) definir a rede de postos de venda a estabelecer em todo o País para os jogos sociais do Estado, regulamentando a sua atividade e fixando as respetivas remunerações; (xii) habilitar a mesa com as informações e pareceres sobre qualquer modalidade de jogos cuja exploração venha a ser proposta à SCML; (xiii) apreciar os processos de contra-

---

<sup>12</sup> Os órgãos de administração da SCML são a mesa e o provedor (artigo 7.º), sendo a mesa composta pelo provedor, pelo vice-provedor e por cinco vogais (artigo 8.º). Nos termos do artigo 9.º, compete à mesa, designadamente, (i) elaborar os planos de atividades e orçamentos e submetê-los à aprovação da tutela, acompanhados dos pareceres do conselho institucional e do conselho de jogos, emitidos no âmbito das respetivas competências; (ii) elaborar o relatório e as contas de gerência e submetê-los à aprovação da tutela, acompanhados dos pareceres do conselho de auditoria e do conselho de jogos, emitidos no âmbito das respetivas competências; (iii) definir as orientações e os objetivos a atingir pelos departamentos e serviços.

<sup>13</sup> Nos termos do artigo 28.º, são órgãos do departamento de jogos: o administrador executivo e os júris (júri dos concursos, júri das extrações e júri das reclamações). Nos termos do artigo 29.º dos Estatutos, são competências do administrador executivo: submeter à mesa, para aprovação, o plano de atividades e o orçamento, acompanhados do parecer do conselho de jogos; submeter à mesa, para aprovação, o relatório e as contas resultantes da sua atividade, acompanhados dos pareceres do conselho de jogos e do conselho de auditoria; aprovar os planos de extrações das lotarias a levar a efeito durante o ano; conceber a orientação geral da administração da exploração dos jogos concessionados à SCML.

ordenação que vierem a ser instaurados respeitantes à exploração ilícita de lotarias e apostas mútuas ou outros jogos e atividades similares com vista à aplicação das penalidades previstas na lei; (xiv) propor à mesa a filiação em organismos internacionais de lotarias e outros jogos sociais; (xv) proceder à consulta de bases de dados públicas com vista a obter informação sobre a identificação, idade e número de identificação fiscal das pessoas individuais que se registem no seu sítio na Internet ou que realizem apostas de base territorial, nos termos de protocolo a celebrar com as entidades públicas detentoras das bases de dados, no respeito pela legislação relativa à proteção de dados pessoais.

25. À tutela compete, em concreto, (i) aprovar, através de portaria, as condições essenciais a que deve obedecer a habilitação aos prémios das extrações das lotarias ou a participação nas apostas mútuas ou concursos de prognósticos e outros jogos sociais estabelecidas pelo Departamento de Jogos no exercício da sua atribuição de exploração dos jogos sociais do Estado e de quaisquer outros jogos autorizados que sejam cometidos à SCML; (ii) aprovar, através de portaria, as regras estabelecidas pelo Departamento de Jogos a que deve obedecer a exploração dos concursos de prognósticos, apostas mútuas e outros jogos sociais, e designadamente fixar o preço da aposta de cada uma das modalidades em exploração, bem como o valor percentual para prémios a retirar da receita ilíquida apurada em cada concurso; (iii) aprovar, através de portaria, o número de prémios estabelecidos pelo Departamento de Jogos a vigorar para cada modalidade de aposta mútua ou jogo social em exploração; (iv) aprovar, através de portaria, o regulamento geral estabelecido pelo Departamento de Jogos para cada modalidade de lotarias, de apostas mútuas e demais jogos sociais do Estado.
26. Identificadas as dimensões da atividade da SCML, em concreto, da atividade de exploração dos jogos sociais do Estado, que estão sujeitas à tutela do Governo, importa concluir se as prerrogativas de tutela exercidas pelo Estado se limitam à proteção do interesse público, não constituindo uma prerrogativa de controlo nos termos da Lei da Concorrência, na medida em que não têm como objetivo ou efeito permitir que o Estado exerça uma influência determinante sobre a atividade de exploração dos jogos sociais, ou se, pelo contrário, o Estado atua não como autoridade pública mas como titular do controlo.
27. A Autoridade considera, tendo presente o *rationale* subjacente à decisão do Estado de concessionar esta atividade à SCML, em regime de exclusividade, que as prerrogativas de tutela são exercidas pelo Estado numa lógica de proteção do interesse público e de autoridade pública e não numa lógica de controlo na aceção do artigo 36.º, n.º 3, da Lei da Concorrência.
28. Com efeito, a determinação da estratégia de exploração que se materializa na definição (i) das condições essenciais a que deve obedecer a habilitação aos prémios das extrações das lotarias ou a participação nas apostas mútuas ou concursos de prognósticos e outros jogos sociais, (ii) das regras a que deve obedecer a exploração dos concursos de prognósticos, apostas mútuas e outros jogos sociais, e designadamente fixar o preço da aposta de cada uma das modalidades em exploração, bem como o valor percentual para prémios a retirar da receita ilíquida apurada em cada concurso, (iii) do número de prémios a vigorar para cada modalidade de aposta mútua ou jogo social em exploração, (iv) de cada modalidade de lotarias, de apostas mútuas e demais jogos sociais do Estado e o respetivo regulamento geral, é da competência do Departamento de Jogos o qual reporta, em termos de centro de decisão à administração da SCML.
29. Ora, o estabelecido nos pontos (i) a (iv) do parágrafo anterior aponta para que a gestão destas atividades seja efetivamente realizada pela SCML. Neste âmbito atente-se o

estabelecido na Comunicação Consolidada da Comissão<sup>14</sup>, no parágrafo 18, que estabelece que o “*controlo também pode ser adquirido por via contratual. Para conferir o controlo, o contrato deve conduzir a um controlo da gestão e dos recursos da outra empresa, análogo ao obtido pela aquisição de acções ou de elementos do activo. Para além de preverem a transferência do controlo sobre a gestão e dos recursos, os contratos em questão devem caracterizar-se por uma duração bastante longa (excluindo geralmente a possibilidade de denúncia antecipada pela parte que concede os direitos contratuais).*”

30. Neste sentido, considera-se que é a SCML que detém a possibilidade de exercer uma influência determinante sobre a atividade de exploração dos jogos sociais e que decorre da atribuição da mesma em regime de concessão e de exclusividade à SCML, consubstanciando a prerrogativa de aprovação pela tutela de determinados parâmetros ditos estratégicos, não uma prerrogativa de controlo mas uma prerrogativa de autoridade pública e de proteção do interesse público.
31. Em decorrência deste entendimento, a Autoridade considera que o volume de negócios gerado por esta atividade deve ser imputado ao Departamento de Jogos e, numa lógica de grupo à SCML, ainda que contabilizando apenas, na aceção do artigo 39.º da Lei da Concorrência, a parcela correspondente e afeta à atividade da SCML, em concreto e, no que se refere ao ano de 2019, o montante de € [>100 milhões]<sup>15,16</sup>
32. Ao montante referido no ponto anterior acresce, ainda, o valor relativo a vendas e prestação de serviços da SCML (€ [<100 milhões]), da SAS Apostas Sociais (€ [<100 milhões]) e da Clínica Oriental de Chelas (€ [<100 milhões]), no montante de € [<100 milhões], totalizando um valor global de volume de negócios atribuído à SCML de € [>100 milhões].
33. Tendo presente o exposto, em concreto, os valores dos volumes de negócios realizados pela SCML, por um lado e pela SG HCV, por outro, consideramos que a transação em causa consubstancia uma operação de concentração sujeita à obrigação de notificação, nos termos e para os efeitos da alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência.

---

<sup>14</sup> Vide Comunicação consolidada da Comissão em matéria de competência ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas.

<sup>15</sup> Assim repartidos: Jogos do Estado € [>100 milhões], Prémios caducados € [<100 milhões] e Apostas desportivas à cota € [<100 milhões].

<sup>16</sup> Ainda que se considerasse, a título meramente hipotético e sem conceder, que a atividade de exploração dos jogos sociais consubstancia uma atividade do Estado, sempre se dirá que a receita gerada deveria, ainda assim, ser tida em consideração para o cálculo do volume de negócios da SCML, na aceção do artigo 39.º da Lei da Concorrência, na medida em que se poderia equiparar a parte das receitas líquidas da exploração dos Jogos Sociais do Estado que anualmente, por determinação legal, é afeta às atividades da SCML ao conceito de “*auxílios concedidos às empresas por entidades públicas (...) diretamente associados à venda de produtos e à prestação de serviços dessa empresa*”, referido pela Comissão no §162 da Comunicação Consolidada [“*As receitas não têm necessariamente de provir do cliente dos produtos ou serviços. No que diz respeito aos auxílios concedidos às empresas por entidades públicas, os auxílios devem ser incluídos no cálculo do volume de negócios se a empresa for beneficiária desses auxílios e se os mesmos se encontram diretamente associados à venda de produtos e à prestação de serviços dessa empresa. O auxílio constitui, por conseguinte, uma receita da empresa, resultante da venda de produtos ou prestação de serviços e que acresce ao preço pago pelo consumidor*” (2008/C 95/01)].

### 3. MERCADOS e AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL

#### 3.1. Mercado do Produto e Geográfico Relevante

34. Tal como referido *supra* no § 3, a SG HCV tem por objeto a gestão do Hospital da Cruz Vermelha, uma unidade hospitalar privada que dispõe de 94 camas de internamento, 8 Salas de Cirurgia (Bloco Operatório), uma unidade de cuidados intensivos, uma unidade de cuidados intensivos pediátrica, uma unidade de cirurgia ambulatória, uma unidade de transplante renal, prestando também serviços de atendimento permanente.
35. A prática decisória da AdC<sup>17</sup> tem considerado uma segmentação do mercado entre o setor público e o setor privado, considerando que os dois segmentos constituem mercados relevantes distintos, pelo facto de as entidades públicas e as entidades privadas não exercerem uma pressão concorrencial suficiente entre si.
36. Este entendimento tem por base as diferentes características apresentadas pelo setor público e privado, nomeadamente, ao nível das condições de acesso aos seus cuidados de saúde, bem como outros fatores que relevam para a definição das preferências dos utentes, tais como os tempos de espera, o conforto, a qualidade das instalações, a reputação da equipa técnica e os preços praticados.
37. Adicionalmente, a prática decisória da AdC tem adotado uma delimitação do mercado da prestação de cuidados hospitalares em *cluster*, *i.e.* incluindo no mesmo mercado toda a diversidade de serviços hospitalares, afastando-se assim e, no que aos cuidados de saúde hospitalares diz respeito, de uma delimitação por tipo de especialidade ou ato médico. Esta delimitação em *cluster* justifica-se, não apenas numa perspetiva de substituíbilidade do lado da oferta, como, ainda, pelo facto dos vários prestadores de cuidados de saúde hospitalares apresentarem, em regra, uma oferta integrada que inclui a maioria das especialidades ou atos médicos de natureza hospitalar.
38. Tendo em conta o *supra* exposto, a AdC considera como relevante o *mercado da prestação de cuidados de saúde hospitalares por unidades privadas*.
39. No que respeita ao mercado da *prestação de cuidados de saúde hospitalares por unidades privadas*, a AdC já teve oportunidade de se pronunciar sobre o respetivo âmbito geográfico, tendo concluído que o mesmo tem uma delimitação tendencialmente regional. A AdC entende que os pressupostos subjacentes a esta conclusão se mantêm válidos na presente análise.
40. Em concreto, a AdC tem baseado a sua conclusão quanto ao âmbito geográfico do mercado em considerações do lado da procura, nomeadamente, o tempo de deslocação máximo que o utente está disposto a percorrer para receber um determinado tratamento, *i.e.* até 30 minutos de deslocação automóvel para a generalidade dos serviços e até 90 minutos para cirurgias.
41. Para efeitos desta delimitação, a AdC, embora considerando também um âmbito geográfico delimitado pelas referidas áreas de influência em função do tempo de deslocação, tem adotado na sua prática decisória a referência das unidades territoriais já estabelecidas para fins estatísticos ou administrativos de nível III (NUTS III<sup>18</sup>).

---

<sup>17</sup> Vide, entre outras, as decisões da AdC nos processos Ccent. 21/20127 – Luz Saúde / British Hospital, de 6.07.2017, Ccent. 29/2016 – Lusíadas / Clisa, de 11.08.2016, Ccent. 26/2014 – Fidelidade/Espírito Santo Saúde, de 19.12.2014 e, por último, Ccent. 6/2018 – Luz Saúde/Idealmed III\*Imacentro\*Ponte Galante, de 15.03.2018.

<sup>18</sup> Acrónimo de “Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos”, e que procede à divisão do território num sistema hierárquico de unidades regionais, para efeitos estatísticos. Esta **Nota: indicam-se entre parêntesis retos [...] as informações cujo conteúdo exato haja sido considerado como confidencial.** 9

42. A Notificante, na esteira da referida prática decisória da AdC, considera que o mercado geográfico para efeitos da presente operação de concentração corresponde à NUTS III – Área Metropolitana de Lisboa (“AML”)<sup>19</sup>, área em que se localiza o Hospital da Cruz Vermelha e na qual também está presente a SCML através do Hospital Ortopédico de Sant’Ana e do Centro de Medicina de Reabilitação de Alcoitão.
43. Atendendo ao exposto e, em linha com a sua prática decisória, a AdC considera como relevante, nas suas vertentes do produto/serviço e geográfico, o mercado da *prestação de cuidados de saúde hospitalares por unidades privadas, por referência à NUTS III – AML*.
44. A AdC considera ainda, como atividades eventualmente relacionadas com o referido mercado relevante, a prestação de cuidados domiciliários<sup>20</sup> e a prestação de cuidados continuados integrados<sup>21</sup>.

### **3.2. Avaliação jusconcorrencial**

45. A operação de concentração em análise tem natureza horizontal, atendendo a que a SCML e a SG HCV se sobrepõem no mercado da prestação de cuidados de saúde hospitalares por unidades privadas, na NUTS III – AML.
46. Na ausência de dados estatísticos sobre a dimensão do mercado com a desagregação territorial ao nível das NUTS III, a Notificante recorreu à estatística do volume de negócios por CAE e NUTS III, conjugação em que se dispõe de dados do INE, para 2018, tendo atualizado os dados para 2019 com base num aumento estimado de 6,2%<sup>22</sup>. Seguidamente, utilizou o peso de cada NUTS III no volume de negócios do CAE de Saúde em 2019. O peso da AML nesse ano foi de 46%.
47. Com base nesta metodologia, a Notificante estimou uma dimensão de mercado por referência à NUTS III – AML de cerca de € [>1000] milhões.
48. A estrutura da oferta do mercado da prestação de cuidados de saúde hospitalares por unidades privadas, na NUTS III – AML, integra os principais operadores privados a nível nacional, incluindo, entre outros, a José de Mello Saúde (“JMS” ou “CUF”) e o Grupo Luz Saúde, conforme descrito na seguinte tabela:

---

nomenclatura divide-se em 3 níveis (NUTS I, NUTS II e NUTS III), de acordo com critérios populacionais, administrativos e geográficos. Esta divisão do território foi objeto de alteração em virtude da entrada em vigor do Regulamento (UE) n.º 868/2014, de 8 de agosto de 2014, que produziu efeitos a 1 de janeiro de 2015 e reduziu o número de NUTS III em Portugal de 30 para 25. Atualmente, as subdivisões NUTS contemplam 25 NUTS III, 7 NUTS II e 3 NUTS I.

<sup>19</sup> A NUTS III Área Metropolitana de Lisboa inclui: Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Seixal, Sesimbra, Setúbal, Sintra e Vila Franca de Xira.

<sup>20</sup> A SCML presta apoio domiciliário a 3.272 utentes idosos, bem como a 75 utentes de serviços de apoio domiciliário com Necessidade de Acompanhamento Terapêutico.

<sup>21</sup> A SCML está presente na prestação de cuidados continuados integrados através da Unidade de Cuidados Continuados Integrados de São Roque e da Unidade de Cuidados Continuados Integrados Maria José Nogueira Pinto.

<sup>22</sup> Acréscimo que corresponde ao aumento da despesa corrente privada na saúde face ao ano anterior.

**Tabela 1 – Mercado da prestação de cuidados de saúde hospitalares por unidades privadas, na NUTS III-AML, por referência ao ano de 2019**

Empresas	Quotas de mercado (%)
SG CVP	[0-5]
SCML	[0-5]
<b>Quota conjunta</b>	<b>[5-10]</b>
JMS/CUF	[30-40]
Luz Saúde	[5-10]
Outros	[50-60]
Total	100,0

Fonte: Estimativas da Notificante.

49. A SCML passará a deter uma quota de mercado de 5-10]%, sendo que o incremento resultante da concentração será de apenas [0-5]%<sup>23</sup>, o que permite excluir a existência de problemas jusconcorrenciais de natureza horizontal.
50. No que respeita aos mercados relacionados da prestação de cuidados domiciliários e de cuidados continuados, as quotas de mercado da SCML, em 2019, foram de [0-5]% em ambos os mercados, pelo que não são expetáveis efeitos não horizontais suscetíveis de criar entraves significativos à concorrência efetiva naqueles mercados<sup>24</sup>.
51. Resulta de todo o exposto que a operação de concentração em apreço não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva nos mercados analisados.

#### 4. PARECER DA ENTIDADE REGULADORA DA SAÚDE

52. Tratando-se de um setor regulado, a AdC solicitou, ao abrigo do artigo 55.º da Lei da Concorrência, o parecer da Entidade Reguladora da Saúde (ERS).
53. No referido parecer, tendo analisado a estrutura dos mercados relevantes, a ERS concluiu que: (i) não obstante a maioria dos mercados geográficos em que os operadores envolvidos na concentração estão presentes apresentarem, em momento anterior à operação de concentração, um nível de concentração considerado elevado;

<sup>23</sup> O que corresponde a um delta (reforço do grau de concentração) de [<250] pontos, num mercado com uma estrutura moderadamente concentrada, em que o IHH, pós operação é de [1000-2000] pontos. Recorde-se que o *índice (IHH)* mede o nível de concentração no mercado e, de acordo com as Orientações da Comissão para apreciação das concentrações horizontais e com a prática decisória da AdC, é pouco provável que se identifiquem preocupações de concorrência de tipo horizontal em mercados com um *IHH* superior a 1000 pontos, mas inferior a 2000, no caso de o delta ser inferior a 250 pontos, o que no presente caso se verifica.

<sup>24</sup> De acordo com as Orientações para a apreciação das concentrações não horizontais, nos termos do Regulamento do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas, JO UE, C 265, de 18.10.2008: “[é] pouco provável que a Comissão considere que uma concentração não horizontal suscita preocupações em termos de concorrência, quer sejam de natureza coordenada quer não coordenada, se a quota de mercado da nova entidade após a concentração, em cada um dos mercados em causa, for inferior a 30% e o índice *Índice Herfindahl-Hirschman (HHI)* após a concentração for inferior a 2000.”, § 25.

(ii) nestes mercados, por efeito da operação de concentração em apreço, deverão resultar aumentos do IHH que são de pequena expressão; (iii) e as partes envolvidas na concentração possuem, em momento anterior à operação, quotas diminutas nos mercados em que estão presentes<sup>25</sup>.

## **5. AUDIÊNCIA PRÉVIA**

54. Nos termos do n.º 3 do artigo 54.º da Lei da Concorrência, foi dispensada a audiência prévia dos autores da notificação, dada a ausência de terceiros interessados e o sentido da decisão, que é de não oposição.

## **6. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO**

55. Face ao exposto, o Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência, no uso da competência que lhe é conferida pela alínea d) do n.º 1 do artigo 19.º dos Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, delibera adotar uma decisão de não oposição à operação de concentração, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 50.º da Lei da Concorrência, uma vez que a mesma não é suscetível de criar entraves significativos à concorrência nos mercados analisados.

Lisboa, 6 de julho de 2021

O Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência,

**X**

---

Margarida Matos Rosa  
Presidente

**X**

---

Maria João Melícias  
Vogal

**X**

---

Miguel Moura e Silva  
Vogal

---

<sup>25</sup> Tomando como referência mais relevante a distribuição da oferta instalada (inferida a partir do número de médicos) na delimitação geográfica da Área Metropolitana de Lisboa, a ERS estima que a SG HCV detenha no máximo uma quota de [0-10]% dessa oferta instalada e a SCML uma quota de [0-10]%.

## **Índice**

1. OPERAÇÃO NOTIFICADA.....	2
2. VOLUME DE NEGÓCIOS DA SCML PARA EFEITOS DO ARTIGO 39.º DA LDC .....	3
3. MERCADOS e AVALIAÇÃO JUSCONCORRENCIAL .....	9
3.1. Mercado do Produto e Geográfico Relevante .....	9
3.2. Avaliação jusconcorrencial.....	10
4. PARECER DA ENTIDADE REGULADORA DA SAÚDE.....	11
5. AUDIÊNCIA PRÉVIA .....	12
6. DELIBERAÇÃO DO CONSELHO .....	12