



UNIVERSIDADE
LUSÓFONA
DO PORTO

Bruna Filipa Alves Cunha

**O Controlo Judicial das Decisões da
Autoridade da Concorrência**

Trabalho realizado sob orientação da
**Professora Doutora Maria do Rosário Pereira
Cardoso dos Anjos**

Maio 2022



Bruna Filipa Alves Cunha

**O Controlo Judicial das Decisões
da Autoridade da Concorrência**

Dissertação apresentada na Universidade Lusófona do Porto para obtenção do Grau em Direito, na área de Ciências Jurídico Empresarias. Dissertação defendida em provas públicas na Universidade Lusófona do Porto no dia 02/05/2022, perante o júri seguinte:

Presidente: Professor Doutor Rui de Albuquerque

(Professor Auxiliar da Universidade Lusófona do Porto)

Arguente: Professor Doutor Nuno Francisco de Sá e Melo Castro Marques

(Professor Auxiliar da Universidade do Minho e Professor Auxiliar Convidado da Universidade Lusófona do Porto)

Orientador: Professora Doutora Maria do Rosários Pereira Cardoso dos Anjos

(Professora Associada da Universidade Lusófona do Porto)

maio 2022

É autorizada a reprodução integral desta tese apenas para efeitos de investigação, mediante declaração escrita do interessado, que a tal se compromete.

O Controle Judicial das Decisões da Autoridade da Concorrência

Resumo

O presente trabalho surge no âmbito do 2.º ciclo de estudos em Direito, área de especialização em ciências jurídico-empresariais, como dissertação de mestrado.

A importância do tema surgiu do interesse que as questões referentes à natureza, poderes e competências da Autoridade da Concorrência despertaram durante a parte escolar do mestrado. O interesse do tema é evidenciado, desde logo, pelo papel da Autoridade da Concorrência.

Esta dissertação tem como objetivo analisar o efetivo controlo da legalidade das decisões da Autoridade da Concorrência por parte do poder judicial, o que se afigura fundamental num quadro do Estado de direito.

O ponto de partida metodológico para esta análise assenta na seleção de algumas das decisões da Autoridade da Concorrência para aferir da sua legalidade, nomeadamente tendo em consideração os seus poderes sancionatórios (natureza e amplitude).

A presente análise assenta, assim, numa perspetiva de análise essencialmente processualista e de fiscalização das decisões da Autoridade da Concorrência pelo poder judicial, à luz do princípio da separação de poderes.

Este estudo inicia-se, então, com um indispensável enquadramento do Direito da Concorrência e a sua importância, tratando dos vários tipos de regulação dos mercados; de seguida, versa-se sobre a Autoridade da Concorrência, designadamente missão, atribuição, poderes, organização, cooperação com os reguladores setoriais e prioridades para 2022; seguidamente, dedicamos a nossa atenção ao procedimento sancionatório – inquérito, instrução, condução e processo decisório; debruçamo-nos sobre o controlo judicial das decisões da Autoridade da Concorrência; e, por fim, procede-se a uma síntese estatística do controlo judicial das decisões da Autoridade da Concorrência entre 2014 a 2021, focando ainda as garantias que as empresas têm ao seu dispor para defesa, designadamente o estatuto da clemência e, por outro lado, aborda-se levemente o *private enforcement*.

Todo o desenrolar da dissertação passa, necessariamente, pelo Direito da Concorrência, suportado sempre no estudo jurisprudencial.

Palavras-chave: Autoridade da Concorrência; poder sancionatório; controlo judicial.

Judicial Control of Competition Authority's Decisions

Abstract

The present work appears within the scope of the 2nd cycle of studies in Law, an area of specialization in legal and business sciences, as a master's dissertation.

The importance of the topic arose from the interest that the issues related to the nature, powers, and competences of the Competition Authority, as a regulatory authority, aroused during the academic part of the Master's degree. The interest of the topic is evidenced, from the outset, by the role of the Competition Authority.

This dissertation aims to analyse the effective control of the legality of the Competition Authority's decisions by the judiciary, which is fundamental in a framework of the rule of law.

The methodological starting point for this analysis is based on the selection of some of the decisions of the Competition Authority to assess their legality, namely consideration their sanctioning powers (nature and extent).

The present analysis is therefore based on an essentially procedural perspective and on the supervision of the Competition Authority's decisions by the judiciary, considering the principle of separation of powers.

This study begins, then, with an indispensable framework of Competition Law and its importance, dealing with the various types of market regulation; it then deals with the Competition Authority, namely its mission, attribution, powers, organisation, cooperation with sector regulators and priorities for 2022; we then dedicate our attention to the sanctioning procedure - enquiry, instruction, conduct and decision-making process; we focus on the judicial review of the Competition Authority's decisions; and, finally, we make a statistical summary of the judicial review of the Competition Authority's decisions between 2014 and 2021, also focusing on the guarantees that companies have at their disposal to preserve, namely the leniency statute and, on the other hand private enforcement is lightly addressed.

The entire course of the dissertation necessarily passes through Competition Law, always supported by the jurisprudential study.

Keywords: Competition Authority; sanctioning power; judicial control.

Índice

Autorização.....	ii
Resumo	iii
Abstract.....	v
Lista de Abreviaturas e Siglas	ix
Lista de Tabelas	xi
Lista de Figuras	xiii
Introdução.....	1
Capítulo I – Enquadramento do Direito da Concorrência e a sua importância	3
1. Estruturas de mercados	3
2. Regulação e o modelo das autoridades administrativas independentes	6
Capítulo II – A Autoridade da Concorrência.....	15
1. Enquadramento.....	15
2. Missão.....	16
3. Atribuições.....	16
4. Poderes.....	17
4.1. Poderes sancionatórios	17
4.2. Poderes de supervisão	18
4.3. Poderes de regulamentação	18
5. Organização.....	19
6. Cooperação com os reguladores setoriais.....	20
7. Prioridades para 2022	21
Capítulo III – O Procedimento Sancionatório	23
1. Fase de inquérito.....	23
2. Fase da instrução	28
3. Decisão final.....	32
4. Das decisões dos tribunais acerca da conformidade legal da decisão de arquivamento de denúncia	35
Capítulo IV – O controlo judicial das decisões da Autoridade da Concorrência.....	41
1. A recorribilidade das decisões da Autoridade da Concorrência e os efeitos do recurso	41
2. No âmbito do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão.....	42
3. No âmbito dos tribunais superiores	44

4. Casos de estudo de reenvio à luz da justiça portuguesa	45
Capítulo V – Síntese estatística do controlo judicial das decisões da Autoridade da Concorrência.....	49
1. Quantas decisões da Autoridade da Concorrência são revogadas pelos tribunais?..	49
2. Posição dos tribunais relativamente às coimas aplicadas pela Autoridade da Concorrência.....	51
3. Garantias que as empresas têm ao seu dispor para defesa.....	54
3.1. Programa de clemência	54
4. Súmula do <i>private enforcement</i>	56
4.1. A evolução do <i>private enforcement</i>	57
4.2. Breve análise à Lei n.º 23/2018, de 05 de junho	58
4.3. A aplicação do <i>private enforcement</i> em Portugal	59
Conclusão	61
Bibliografia.....	63

Lista de Abreviaturas e Siglas

AAI – Autoridades Administrativas Independentes

ACP – Automóvel Club de Portugal

AdC – Autoridade da Concorrência

Als. – Alíneas

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil

ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações

AR – Assembleia da República

ASF - Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões

BdP – Banco de Portugal

CCP – Código dos Contratos Públicos

CE – Comissão Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEJ – Centro de Estudos Judiciários

CMVM - Comissão do Mercado de Valores Mobiliários

CNE – Comissão Nacional de Eleições

CNPD - Comissão Nacional de Proteção de Dados

CPC – Código de Processo Civil

CPP – Código de Processo Penal

CRESAP - Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

EUA – Estados Unidos da América

ERC – Entidade Reguladora para a Comunicação Social

ERS - Entidade Reguladora da Saúde

ERSAR - Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

ERSE - Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos

ETC – *Et Cetera*

GPL - Gás de Petróleo Liquefeito

ICP – Instituto das Comunicações de Portugal

IMPIC - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.

IMTT - Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P.

INFARMED - Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I.P.

ISP – Instituto de Seguros de Portugal
LQER - Lei-Quadro das Entidades Reguladoras
LOSJ - Lei da Organização do Sistema Judiciário
MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros
MP – Ministério Público
N.º - Número
OA – Ordem dos Advogados
Op. Cit. – Opus citatum
PP – Páginas
RGIMOS - Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social
RGPD - Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados
RJC – Regime Jurídico da Concorrência
SS – Seguintes
STJ – Supremo Tribunal de Justiça
TC – Tribunal Constitucional
TCRS – Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia
TRL – Tribunal da Relação de Lisboa
UE – União Europeia

Lista de Tabelas

Tabela 1. Movimento de processos no Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, nos anos de 2012 ao 1.º semestre de 2021. (Direção-Geral da Política de Justiça, 2021).....	43
Tabela 2. Informação sobre o tipo de processos e sua distribuição pelos diferentes Tribunais. (AdC, 2019, p. 32).....	45

Lista de Figuras

Figura 1. Organograma da estrutura interna a 31 de dezembro de 2019. (AdC, 2020, p. 10)	20
Figura 2. Diligências de buscas e apreensão da AdC. (AdC, 2020, p. 13).....	26
Figura 3. Coimas aplicadas pela AdC em 2019. (AdC, 2020, p. 13)	33
Figura 4. Taxa de sucesso relativa à aplicação da Lei n.º 18/2003 e da Lei n.º 19/2012 (todos os processos, incluindo contraordenações e ações administrativas). (AdC, 2020 p. 31).....	49
Figura 5. Taxa de sucesso relativa à aplicação da Lei n.º 18/2003 e da Lei n.º 19/2012, nos anos de 2014 e 2016 e em relação ao ano anterior. (AdC, 2016a, p. 34).....	50

Introdução

Criada em 2003, a AdC é uma entidade administrativa independente, com poderes transversais sobre a economia portuguesa para a aplicação das regras de concorrência, em coordenação com as entidades reguladoras setoriais.

Nos termos do artigo 1.º, n.º 3 dos Estatutos da AdC (DL n.º 125/2014, de 18 de agosto), a AdC tem por missão assegurar a aplicação das regras de promoção e defesa da concorrência nos setores privado, público, cooperativo e social, no respeito pelo princípio da economia de mercado e da livre concorrência, tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a afetação ótima dos recursos e os interesses dos consumidores.

A par da independência, a AdC tem os poderes de regulamentação, supervisão e sancionatórios, sendo este último o foco do presente estudo.

Um dos efeitos dos poderes sancionatórios é precisamente a possibilidade de a AdC impor, em processos de contraordenação, coimas mais elevadas aos visados (artigo 69.º, n.º 2 do RJC (Lei n.º 19/2012, de 08 de agosto).

De acordo com o artigo 69.º, n.º 1 do RJC, o montante da coima determina-se segundo os seguintes critérios:

- a) A gravidade da infração para a afetação de uma concorrência efetiva no mercado nacional;
- b) A natureza e a dimensão do mercado afetado pela infração;
- c) A duração da infração;
- d) O grau de participação do visado pelo processo na infração;
- e) As vantagens de que haja beneficiado o visado pelo processo em consequência da infração, quando as mesmas sejam identificadas;
- f) O comportamento do visado pelo processo na eliminação das práticas restritivas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência, nomeadamente através do pagamento de indemnização aos lesados na sequência de acordo extrajudicial;
- g) A situação económica do visado pelo processo;
- h) Os antecedentes contraordenacionais do visado pelo processo por infração às regras da concorrência;
- i) A colaboração prestada à AdC até ao termo do procedimento.

Assim, a análise à problemática em causa no âmbito da jurisprudência nacional reveste uma enorme importância.

Todavia, a pretensão de abordar o tema no âmbito da jurisprudência do TJUE era inexecutável, dada a limitada extensão do presente estudo.

Capítulo I – Enquadramento do Direito da Concorrência e a sua importância

1. Estruturas de mercados

O Direito da Concorrência é um ramo do direito, com dois princípios fundamentais: a livre concorrência e a garantia de acesso dos cidadãos aos bens e serviços essenciais e não essenciais.

A livre concorrência pode ser definida como o ambiente no qual operam as transações numa economia, sem interferência de ninguém, com exceção de quem recebe o serviço e de quem o vai prestar.

Somos livres de escolher a quem comprar e quem vende é livre de se instalar na sua sede, com as devidas licenças. Assim, cada um compra o que quer e cada um vende o que quer. Ambas as partes são livres.

A livre concorrência pressupõe que haja boa-fé. A parte mais fraca desta relação é precisamente o consumidor, que tem de confiar na pessoa ou empresa¹ que está a comercializar o bem. A livre concorrência pressupõe regulação e lei, com vista à proteção dos consumidores, que não têm de saber as características dos serviços que procuram.

A este propósito, o artigo 81.º, als. f) e i) da CRP indica as incumbências prioritárias do Estado: a garantia do bom funcionamento do mercado e a concorrência, por um lado, e a garantia de proteção dos direitos dos consumidores, por outro lado.

A política de defesa da concorrência está estritamente conectada à construção da comunidade europeia, designadamente ao nível do mercado interno (Rocha, 2019, p. 4). Ora, uma concorrência sem distorções é o instrumento primordial para a concretização da integração dos mercados ao nível da UE, levando a uma alocação mais eficiente dos recursos e ao desenvolvimento do bem-estar social (Pais, 2011, p. 61).

As empresas tendem a atuar de forma a colocar em risco a concorrência livre e eficiente (Rocha, 2019, p. 5). O seu objetivo passa por obterem vantagens nos seus negócios e sobre os seus concorrentes, prejudicando a concorrência, diminuindo drasticamente o bem-estar dos consumidores e penalizando a economia em geral (Rocha, 2019, p. 5).

¹ Artigo 3.º do RJC. Para mais desenvolvimentos acerca do conceito de empresa *vide* Moniz (2016, pp. 31-35) e Morais (2009, pp. 17-20).

Compete, pois, ao Direito da Concorrência verificar se as empresas inseridas num determinado mercado a comercializar bens e a prestar serviços se comportam em concorrência (Rocha, 2019, p. 5).

O Direito da Concorrência assenta em quatro pilares essenciais: proibir acordos restritivos da concorrência²; proibir abusos de posição dominante que circunscrevam a concorrência³; controlar as concentrações de empresas⁴; e proibir auxílios públicos⁵. No âmbito do Direito da Concorrência nacional, encontramos mais um pilar: a proibição do abuso de dependência económica⁶. Estes comportamentos quando delimitem ou deturpem, de forma sensível, a concorrência no mercado, ou quando sejam passíveis de resultar em restrições concorrenciais, independentemente de tal efeito ter sido pretendido ou de se ter efetivamente observado, constituem formas ilícitas das empresas agirem⁷.

Importa agora fazer uma brevíssima incursão pela demonstração económica dos efeitos nocivos que a distorção do funcionamento dos mercados concorrenciais pode ter para o bem-estar social. Para isso, temos de contrapor as seguintes estruturas mais relevantes: concorrência perfeita, monopólio, mercado monopolista e oligopólio (Mankiw, 2016, pp. 282-347).

A concorrência perfeita consiste numa estrutura reconhecida pela existência de inúmeras empresas e consumidores e, como tal, nenhuma empresa consegue, por si só, ter influência sobre o preço de mercado. É de assinalar os seus traços cruciais: a livre entrada e saída de empresas do mercado, a perfeita mobilidade dos fatores de produção a longo prazo, a ausência de influências governamentais, a inexistência da possibilidade de se diferenciar o produto e o conhecimento das condições de mercado por parte de todos os intervenientes, entre outros. Deste modo, o mercado de concorrência perfeita é, na sua génese, totalmente aberto.

No monopólio, encontramos uma única empresa que produz e disponibiliza o seu produto aos consumidores. É, por isso, um mercado fechado, em que há entraves à entrada de novas

² Artigos 9.º do RJC e 101.º do TFUE. “Under Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), shall be prohibited as incompatible with the internal market: all agreements between undertakings, decisions by associations of undertakings and concerted practices which may affect trade between Member States and which have as their object or effect the prevention, restriction or distortion of competition within the internal market. This article has raised several questions of interpretation as to its meaning and scope” (Anjos, & Fionda, 2020, p. 74; Morais, 2009, pp. 20-111).

³ Artigos 11.º do RJC e 102.º do TFUE.

⁴ Artigos 36.º e ss. do RJC.

⁵ Artigos 65.º do RJC e 107.º do TFUE.

⁶ Artigo 12.º do RJC.

⁷ Para JOSÉ LUÍS CAMELO GOMES, a prática anticoncorrencial é “qualquer tipo de comportamento por operador ou conjunto de operadores que tenha em vista a obtenção e exploração, singular ou coletiva, do poder de mercado, ou seja, o poder de manter o preço dos seus produtos acima do preço que seria praticado num mercado competitivo” (Gomes, 2019, p. 54).

empresas. Podemos presenciá-lo nos serviços essenciais, como, por exemplo: a água. Deve ser evitado, só podendo ser aceite quando tal favoreça os consumidores. Para a livre concorrência é o pior tipo de mercado.

Existem diversas causas conducentes ao surgimento de um monopólio, nomeadamente: a posse exclusiva de matérias-primas, a exclusividade da tecnologia de produção, as autorizações governamentais para produzir, as questões associadas com as economias de escala, entre outras.

Num mercado de concorrência monopolística, temos um grande número de empresas, sendo que cada uma delas produz um produto que é um substituto imperfeito dos produtos das outras empresas. Este modelo está edificado entre a concorrência perfeita e o monopólio. Contudo, introduz novos elementos, como seja a modificação dos gostos pela publicidade e a possibilidade de diferenciação do produto. É um mercado em que também existe a entrada e saída de empresas. Este é o mercado mais comum (exemplo: Burger King).

Já no oligopólio (Pego, 2007), o mercado tem a presença de poucas empresas e consumidores, em que cada uma das empresas detém uma parte representativa da oferta total, podendo, assim, exercer alguma influência sobre o mercado e os consumidores, originando entraves à entrada de novos produtos (Costa, 2004, p. 98).

Além disso, constata-se uma interação entre as empresas que têm comportamentos pouco concorrenciais e é frequente a existência de acordos (exemplo: cartéis – acordos horizontais entre empresas num mesmo mercado para a fixação de preços, repartição de mercados, limitação da produção e dos investimentos) (Costa, 2004, p. 98). A sua particularidade é a de que cada empresa tem em consideração a atuação das restantes quando toma as suas próprias decisões em relação ao preço a praticar e ao volume da produção. Um exemplo de oligopólio em Portugal é a competição entre TVI, SIC e RTP.

Em termos económicos, a concorrência perfeita é um modelo teórico que retrata a situação de mercado, no qual há uma total liberdade de oferta e procura e, como tal, os preços são estáveis a um nível ótimo para todos os intervenientes (Fraga, 2019, p. 6). No entanto, a concorrência pura e perfeita não existe.

Vivemos numa concorrência imperfeita, centrada no bem-estar social, onde encontramos o oligopólio, com forte presença de investidores estrangeiros, com poder económico, que podem rivalizar com o próprio poder soberano do Estado.

Independentemente das estruturas de mercado que tenhamos, só a concorrência nos direciona ao progresso técnico (Fraga, 2019, p. 6).

2. Regulação e o modelo das autoridades administrativas independentes

Desde logo, cumpre referir que o fenómeno regulatório tem configurações distintas à medida que o papel do Estado tem evoluído (Gonçalves, 2014, p. 7; Mayo, 2011, pp. 5-48).

Inicialmente, defendida pela doutrina clássica liberal, vigorava a corrente de que o mercado se autoregulava, sem necessidade de intervenção do Estado⁸. Contudo, esta corrente viria a perder força com os argumentos de ARTUR PIGOU na correção das externalidades negativas e de JOHN MAYNARD KEYNES que publica a obra “*The End of Laissez Faire*”⁹. O Estado assumia uma função dirigista e ordenadora da vida económica, por via da produção de bens e prestação de serviços.

Sucedede que, na década de 80, assistiu-se à emergência de um novo movimento liberal que comportava um amplo programa de liberalizações e que levaria à chamada “desintervenção do Estado na economia”, que reduziu substancialmente o papel do Estado empresário e do Estado prestador de serviços públicos (Gonçalves, 2014, p. 8). Chegamos a um Estado regulador de uma economia crescentemente privatizada e submetida ao mercado (Maças & Moreira, 2003, pp. 10-11), em que as AAI são como um “segundo Governo”. A expressão “*the rise of regulatory state*”, de GIANDOMENICO MAJONE, clarifica os fundamentos da criação de um Estado regulador europeu (Majone, 1997).

Atendendo à integração económica (e política), a CEE possibilitou a abertura de fronteiras entre os Estados-Membros efetivada na livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais (Gonçalves, 2014, p. 8). Assim, era preciso incrementar a concorrência e garantir o acesso de certas atividades à iniciativa privada (Gonçalves, 2014, p. 8). Caso sucedesse uma falha de mercado (Confraria, 2011, p. 59) (como a que advém da existência de monopólios naturais), a regulação era particularmente importante, na medida em que estávamos perante serviços de interesse económico geral (Anjos, 2016), cuja prestação tinha de observar o cumprimento das “obrigações de serviço público” (Gonçalves, 2013, p. 82).

⁸ Para SALDANHA SANCHES, a “regulação é a negação da mão invisível: a mão invisível, corporizando a autoregulação do mercado, deveria operar uma involuntária reconciliação de vontades individuais com interesses pessoais. Uma reconciliação cujo automatismo reflectiria o mecanismo estóico: um Deus *ex machina* que será frequentemente designado por heterógenes dos fins” (Sanches, 2000, pp. 5-6).

⁹ Expressão atribuída a TURGOT, economista francês, usada para indicar uma política de despreocupação ou a não interferência do Estado em determinadas atividades económicas dos cidadãos (Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, s.d.).

Em Portugal, a partir dos anos 90, assistiu-se a um estreitamento da Administração, em que o Estado se afastou da produção direta de bens e uma privatização dos serviços públicos (Silva, 2015, p. 6).

O conceito de regulação (Campos, 2008, pp. 282-300) tem sido alvo de diversas aceções, sem que nenhuma tenha reunido o consenso unânime da literatura (Maçãs & Moreira, 2003, p. 14).

CABRAL DE MONCADA define a regulação como o “controlo estatal sobre a actividade económica privada (e pública), levada a cabo por entidades dotadas de acentuado grau de independência face ao Governo e visando corrigir as deficiências do mercado” (Moncada, 2007, p. 52). Controlo estatal em sentido amplo que engloba três tipos de poderes públicos: um poder normativo (como a aprovação de regulamentos), um poder executivo (decorrente das competências de investigação, inspeção, injunção e iniciativa processual) e um poder parajudicial (aplicação de coimas e de sanções acessórias), que podem coincidir (ou não) numa única entidade (Maçãs & Moreira, 2003, p. 14).

VITAL MOREIRA apresenta três formas de regulação estadual: a exercida pelo “i) Governo (incluindo ministérios e departamentos governamentais das áreas económicas); ii) por organismos reguladores relativamente independentes; e iii) por organismos reguladores independentes” (Moreira, 1997, p. 47). É justamente este terceiro ponto que deve ser destacado.

Para MARTA NUNES VICENTE, “o modelo das autoridades reguladoras administrativas independentes é universalmente tido como a organização por excelência da função de regulação” (Vicente, 2012, p. 19). Cada vez mais, a regulação compete às AAI, com finalidades específicas de regulação para assegurar um verdadeiro mercado concorrencial (Maçãs & Moreira, 2003, pp. 9-10).

As AAI são de origem norte-americana (com raízes nas *independent regulatory agencies*, como resposta à desconfiança do Congresso perante o Presidente Franklin D. Roosevelt) (Almeida et al., 2005, p. 10). Ao passo que, a “exportação” desta figura para a Europa começou em Inglaterra (Maçãs & Moreira, 2003, p. 20), onde se falava em *quangos* para intitular as organizações quasi-autónomas não governamentais¹⁰.

Na Europa, a figura das AAI veio a ser compreendida no contexto mais amplo das AAI, incluindo outras entidades públicas independentes, com outras funções que não apenas a regulação económica (Maçãs & Moreira, 2003, p. 69).

¹⁰ Para uma análise dos antecedentes históricos de uma regulação embrionária veja-se Cardoso (2002, p. 41).

Em França, o Senado recomendava que a atribuição de personalidade jurídica às AAI fosse reservada (Calvete, 2012, p. 79). Tendo por base os autores MICHEL GENTOT e RENÉ CHAPUS, podemos dividir as AAI nos seguintes grupos: AAI de regulação de atividades económicas e financeiras (exemplo: *Commission des Operations de Bourse*), AAI de regulação da informação e da comunicação (exemplo: *Conseil Supérieur de l’Audivisuel*), AAI de proteção contra a Administração Pública (exemplo: *Commission Nationale de l’Informatique et des Libertés*) e AAI de avaliação da Administração Pública (exemplo: *Comité National d’Évaluation des Établissements Publics à Caractère Scientifique, Culturel et Professionnel*) (Aragão, 2002, pp. 301-305).

Alguma doutrina italiana vê as AAI como um quarto poder e aqui temos a *Difensore Civico Regionale*, *Difensore Civico Comunale* e *Difensore Civico Provinciale*, *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, *Autorità per l’Energia Elettrica ed il Gas*, *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*, *Garanti dei dati Personali*, etc. (Aragão, 2002, pp. 308-311).

Por sua vez, em Espanha, as AAI foram criadas como pessoas jurídicas de direito público, onde encontramos o Banco de Espanha, *Comisión Nacional del Mercado de Valores*, *Consejo de Seguridad Nuclear*, *Agencia de Protección de Datos*, *Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones*, entre outras (Aragão, 2002, pp. 305-308).

Podemos ter um conceito amplo ou estrito das AAI. Neste seguimento, e em sentido estrito, encontramos as AAI que são entidades com poder normativo de decisão (Maçãs & Moreira, 2003, pp. 40-41). Sucede, porém, que em sentido amplo, as AAI podem tratar-se de entidades que desenvolvem propostas, consultas, recomendações, entre outros, desde que se sobreponha a independência e neutralidade face ao poder executivo (Maçãs & Moreira, 2003, p. 41).

Tomando como ponto de partida o objeto das AAI, inicialmente, foi “a regulação dos meios audiovisuais, o acesso a documentos administrativos e o controlo da informatização de dados”, por um lado, e a regulação do “mercado dos valores mobiliários, as instituições de crédito, os seguros”, por outro lado (Maçãs & Moreira, 2003, pp. 23-24). Todavia, o seu objeto tem-se estendido até à regulação do setor das indústrias de rede e de prestação de serviços públicos, designadamente a água, a eletricidade, o gás, as telecomunicações e os transportes (Maçãs & Moreira, 2003, p. 24).

Passando agora à natureza administrativa das AAI, tal decorre da “aprovação de regulamentos ou na prática de atos administrativos” (Cardoso, 2002, p. 101).

A principal característica das AAI assenta na sua independência. Refira-se a este propósito a distinção entre independência orgânica e funcional. A primeira corresponde ao seguinte: i) modo de designação dos titulares dos órgãos de administração das AAI; ii) as regras relativas ao mandato (fixo e inamovível); iii) o modo de destituição; iv) o regime de incompatibilidades e impedimentos¹¹. Por sua vez, por independência funcional entende-se a “ausência de ordens e de instruções ou mesmo de directivas vinculantes; inexistência de controlo de mérito ou da obrigatoriedade da prestação de contas em relação à orientação definida” (Maçãs & Moreira, 2003, p. 28).

A par da independência orgânica e funcional, apontamos como característica a neutralidade política da gestão, em que os titulares dos órgãos das AAI regem as suas decisões por critérios escrupulosamente técnicos, sem qualquer valoração política, de forma a arredar as suas funções do setor político (Almeida et al., 2005, p. 11).

Resta ainda aludir à imparcialidade, isto é, o poder-dever de as AAI avaliarem os distintos interesses em causa (Almeida et al., 2005, p. 11).

Recorrendo-se de dinheiros públicos e partilhando a função administrativa, as AAI estão sujeitas ao controlo orçamental e financeiro do Tribunal de Contas e, não raras vezes, também das instâncias de controlo financeiro do Governo, o que pode balizar a sua independência (Maçãs & Moreira, 2003, p. 37).

A este propósito, saliente-se o controlo resultante das formas de publicidade a que as AAI estão sujeitas, exercido por via dos seus procedimentos (procedimento regulamentar, principalmente com a discussão pública dos projetos de regulamento, antes da sua aprovação final), decisões e relatórios de atividades (Maçãs & Moreira, 2003, p. 38).

Sucedem que as AAI podem ser confrontadas com a necessidade de se pronunciarem perante comissões parlamentares competentes (Maçãs & Moreira, 2003, p. 38). Todavia, tal é pouco recorrente no seio europeu (Maçãs & Moreira, 2003, p. 38).

No que respeita às formas de controlo sobre as AAI, constata-se a existência de um controlo judicial dos seus atos (Maçãs & Moreira, 2003, p. 37). Cumpre, porém, saber se devem ser os tribunais administrativos ou comuns a exercer tal controlo (Maçãs & Moreira, 2003, p. 37). A resposta não é consensual nos países em que o sistema de justiça administrativa é separado da justiça ordinária (Maçãs & Moreira, 2003, p. 37). Deste modo, o legislador pode incumbir tal competência aos tribunais administrativos, que irão controlar

¹¹ Seguindo de perto Maçãs & Moreira (2003, p. 28).

a legalidade dos atos levados a cabo pelas AAI, ou aos tribunais comuns (Maçãs & Moreira, 2003, p. 37).

Compete ao legislador a criação e a extinção das AAI (Maçãs & Moreira, 2003, p. 39). Em caso de extinção de AAI que salvaguardem direitos e bens constitucionalmente protegidos, o legislador terá de atribuir essas funções a outra entidade ou departamento do Estado (Maçãs & Moreira, 2003, p. 39).

Em Portugal, no início da década de 80, assiste-se ao surgimento de entidades separadas organicamente do Governo e com funções de regulação (Gonçalves, 2014, p. 23). A comprovar esta afirmação está justamente o ICP (atual ANACOM) constituído em 1981¹² (cujos estatutos foram aprovados em 1989¹³) e o ISP (atual ASF), de 1982, os quais foram concebidos sob a forma de institutos públicos, com a tarefa de regular o setor das comunicações e dos seguros, respetivamente, dotados de maior autonomia em termos administrativos e financeiros e com património próprio (Gonçalves, 2014, p. 23). Conjetura-se que o recurso a institutos públicos com funções de regulação se realiza no respeito pela supervisão levada a cabo pelo ministério da área do setor regulado (Gonçalves, 2014, p. 23). Ainda assim, em 2001, é introduzida uma disposição atinente à independência nos estatutos do ICP-ANACOM, algo completamente pioneiro quando comparado com as demais entidades regulatórias (excluindo o BdP e a ERC) (Gonçalves, 2014, p. 23).

Entretanto, presencia-se uma mudança de paradigma. Passamos a constatar a existência de AAI, entidades com funções de regulação e com independência, que se “libertaram” das Direções-Gerais e outras estruturas sujeitas à direção do Governo (Gonçalves, 2014, pp. 23-24).

Somente em 1997, aquando da quarta revisão constitucional, as AAI passam a ter uma consagração na CRP¹⁴, cujo artigo 267.º, n.º 3 preceitua: “A lei pode criar entidades administrativas independentes”. O preceito constitucional é uma norma em branco, uma vez que só permite que o legislador crie “entidades administrativas independentes”. O legislador socorre-se de uma norma “permissiva” como resultado da aplicação da expressão “pode” (Gonçalves, 2014, p. 25).

Contudo, tal não quer dizer que as AAI não existissem antes, pois a Alta Autoridade para a Comunicação Social (atual ERC) beneficiava já dessa previsão constitucional¹⁵, enquanto

¹² Pelo DL n.º 283/89, de 23 de agosto.

¹³ Pelo DL n.º 302/82, de 30 de julho.

¹⁴ A Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro procedeu à quarta revisão da CRP.

¹⁵ Artigo 39.º da CRP.

o BdP¹⁶, ICP-ANACOM, ERSE e CMVM eram admitidos como entidades reguladoras independentes por lei ordinária.

As AAI fazem parte da Administração Pública (Gonçalves, 2014, p. 24). Ora, o “Governo é o órgão de condução da política do país e o órgão superior da Administração Pública”¹⁷, aparecendo o artigo 267.º, n.º 3 da CRP como um desvio ao “princípio constitucional da responsabilidade governamental pela Administração Pública, as AAI carecem de justificação especial, não podendo banalizar-se como solução organizatória da Administração Pública” (Maças & Moreira, 2003, p. 249). De acordo com FERNANDA MAÇÃS e VITAL MOREIRA, esta norma “legitima apenas compressões ao referido princípio na medida do estritamente necessário à independência que as AAI necessitam para o desempenho da sua missão” (Maças & Moreira, 2003, p. 249).

Tal como nos diz JOÃO GONÇALVES (Gonçalves, 2014, p. 25), as AAI distinguem-se da forma tradicional da Administração Pública - Administração direta¹⁸, indireta¹⁹ e autónoma²⁰, não correspondendo a nenhuma destas realidades. Assim sendo, não integram a distinção estabelecida pelo artigo 199.º, al. d) da CRP.

Na noção de VITAL MOREIRA, as AAI equivalem a “toda a administração infra-estadual prosseguida por instâncias administrativas não integradas na administração direta do Estado e livres da orientação e da tutela estadual, sem, todavia, corresponderem à autodeterminação de quaisquer interesses organizados” (Moreira, 1997, p. 127). Como refere JOÃO GONÇALVES (Gonçalves, 2014, p. 26), este balizamento é feito por exclusão.

Acontece que a criação das AAI tem de ser verdadeiramente necessária ao prosseguimento da justiça equitativa e do interesse público, não devendo, por isso, “chocar” com matérias que devem permanecer na esfera do Governo (Bastos, 2012, p. 18).

A atividade de supervisão e regulação do mercado tem de ser exercida por uma entidade legitimada e tecnicamente competente, o regulador (Fraga, 2019, p. 6). Posto isto, e tendo como ponto de partida o âmbito subjetivo da LQER (Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto), constata-se que o sistema regulatório português é constituído por várias entidades que têm

¹⁶ Igualmente com estatuto constitucional no artigo 102.º.

¹⁷ Artigo 182.º da CRP.

¹⁸ “A Administração direta do Estado designa o conjunto de serviços centrais e periféricos que estão sujeitos ao poder de direção dos membros do Governo”. Obtido de Lexionário do Diário da República (Diário da República Eletrónico, s.d.a).

¹⁹ “A [A]dministração indireta do Estado é um setor da Administração Pública, composto por pessoas coletivas públicas dotadas de autonomia administrativa e financeira, criadas com o objetivo de prosseguirem fins do Estado e sujeitas à sua superintendência e tutela”. Obtido de Lexionário do Diário da República (Diário da República Eletrónico, s.d.b)

²⁰ Veja-se o que diz JORGE BACELAR GOUVEIA, “[C]onjunto das entidades administrativas que não apenas se distinguem do Estado por ostentarem uma caracterização jurídica própria, sendo pessoas colectivas distintas, mas também na medida em que levam a cabo, nos poderes em que ficam investidas, a prossecução de fins que são estabelecidos e interpretados livremente a partir dos correspondentes substratos” (Gouveia, 2000, p. 5).

configurações distintas, porém, todas dotadas de autonomia administrativa e financeira e de património próprio. Existem múltiplas entidades reguladoras setoriais no ordenamento jurídico português (Anastácio et al., 2009), enunciamos abreviadamente algumas delas:

No setor financeiro:

- o Banco de Portugal (BdP)²¹ é o banco central da República Portuguesa, que integra o Eurosistema e o Sistema Europeu de Bancos Centrais, o Mecanismo Único de Supervisão e o Mecanismo Único de Resolução. Tem duas missões essenciais: a manutenção da estabilidade dos preços e a promoção da estabilidade do sistema financeiro;
- a CMVM (Curado, 2012, pp. 237-271; Dias, 2010, pp. 237-262) tem como finalidade supervisionar e regular os mercados de instrumentos financeiros, assim como os agentes que neles atuam, promovendo a proteção dos investidores²²;
- a ASF²³ tem por missão assegurar o bom funcionamento do mercado segurador e fundos de pensões, de forma a contribuir para a garantia da proteção dos tomadores de seguro, pessoas seguras, participantes e beneficiários.

No setor económico:

- a ANACOM²⁴ tem como finalidade a regulação do setor das comunicações, incluindo as comunicações eletrónicas e postais e, sem prejuízo da sua natureza, a coadjuvação ao Governo no domínio das comunicações;
- a ERC²⁵ tem como objetivo primordial a regulação e supervisão de todas as entidades que prossigam atividades de comunicação social;
- a CNE²⁶ define-se como um órgão superior da administração eleitoral com competência para disciplinar e fiscalizar todos os atos de recenseamento e operações eleitorais para órgãos eletivos de soberania, das regiões autónomas e do poder local e para o Parlamento Europeu, assim como no âmbito dos referendos;
- a CNPD controla e fiscaliza o cumprimento do RGPD (Regulamento (UE) n.º 679/2016, de 27 de abril), Lei da Proteção de Dados Pessoais (Lei n.º 58/2019, de 08 de agosto), e Proteção de Dados Pessoais e Privacidade nas Telecomunicações (Lei n.º 41/2004, de 18 de agosto), tal como das demais disposições legais e

²¹ Lei Orgânica do BdP (Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro).

²² Estatutos da CMVM (DL n.º 5/2015, de 08 de janeiro).

²³ Estatutos da ASF (DL n.º 1/2015, de 06 de janeiro).

²⁴ Cfr. artigo 1.º, n.º 2 dos Estatutos da ANACOM (DL n.º 39/2015, de 16 de março).

²⁵ Estatutos da ERC (Lei n.º 53/2005, de 08 de novembro).

²⁶ Estatutos da CNE (Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro).

regulamentares em matéria de proteção de dados pessoais, a fim de defender os direitos, liberdades e garantias das pessoas singulares, no âmbito dos tratamentos dos seus dados pessoais;

- a ERSE²⁷ tem como propósito a regulação, em todo o território nacional, dos setores da eletricidade, gás natural e GPL em todas as suas categorias, combustíveis derivados do petróleo e biocombustíveis, e atividade de gestão de operações da rede de mobilidade elétrica;
- a ERS²⁸ tem como objetivo a regulação da atividade dos estabelecimentos prestadores de cuidados de saúde;

Todas elas prosseguem as suas atribuições com independência, tal como advém dos seus respetivos estatutos²⁹. Ainda que a independência destas entidades esteja consagrada na lei, tal não é por si só suficiente para garantir a sua independência. Inevitavelmente, há uma interferência do setor político no funcionamento destas entidades.

Um desses exemplos é precisamente o CRESAP, com funções de recrutamento e seleção de candidatos para cargos de direção superior da Administração Pública e que avalia o mérito dos candidatos a gestores públicos. Na teoria, o recrutamento deveria decorrer com total transparência, isenção, rigor e independência, mas não é assim que se verifica na prática. Por isso, esta comissão tem-se revelado um verdadeiro *flop* e são inúmeras as críticas a si direcionadas.

Já sob a forma de institutos públicos, encontramos a ERSAR, IMTT, entre outros, sujeitos ao poder de superintendência.

Dito isto, transitou-se de uma regulamentação governamental para uma regulação levada a cabo por entidades que não dependem do Governo (Gonçalves, 2014, p. 51).

²⁷ Cfr. artigo 1.º, n.º 3 dos Estatutos da ERSE (DL n.º 97/2002, de 12 de abril).

²⁸ Estatutos da ERS (DL n.º 126/2014, de 22 de agosto).

²⁹ Cfr. artigos 1.º do DL n.º 5/2015, de 08 de janeiro, 5.º do DL n.º 39/2015, de 16 de março, 4.º da Lei n.º 53/2005, de 08 de novembro, 2.º e 6.º ambos do DL n.º 97/2002, de 12 de abril e 4.º do DL n.º 78/2014, de 14 de maio.

Capítulo II – A Autoridade da Concorrência

1. Enquadramento

A par da criação das principais autoridades de defesa de concorrência, a nível nacional, a que nos referimos supra, surge simultaneamente a AdC.

Formada em 2003 e subordinada aos seus Estatutos aprovados pelo DL n.º 10/2003, de 18 de janeiro, e revogado pelo DL n.º 125/2014, de 18 de agosto, pela Lei da Concorrência, a Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, entretanto revogada pela atual Lei n.º 19/2012, de 08 de maio. Veio substituir o Conselho da Concorrência e a Direção Geral do Comércio e da Concorrência (Bastos, 2012, pp. 19-20). Um dos efeitos diretos da descentralização do direito europeu são precisamente os artigos 101.º e 102.º do TFUE, os quais não integram o direito jurídico nacional.

A AdC é uma pessoa coletiva de direito público, com natureza de entidade administrativa independente, dotada de órgãos, serviços, pessoal, património próprio, autonomia administrativa, financeira e de gestão (Fraga, 2019, p. 8).

A AdC tem como funções conformar o mercado, precisar os limites e ainda punir abusos por partes dos operadores económicos, tendo uma lógica de fiscalização e acompanhamento (regulação transversal) (Silva, 2015, p. 11). No entanto, tem uma intervenção mais circunscrita na economia do que acontece na regulação setorial (Silva, 2015, p. 11).

No âmbito das competências das entidades reguladoras setoriais, estas interagem com a AdC, gerando, não raras vezes, conflitos de competência, os quais devem ser evitados e ultrapassados por via de uma colaboração recíproca (Fraga, 2019, p. 8). Sucede que, quando as questões devam ser objeto de dupla análise, a decisão da AdC impera sobre a dos reguladores setoriais (Silva, 2015, p. 11).

No que concerne às operações sujeitas à fiscalização da AdC, salientamos as concentrações, designadamente as aquisições e as fusões³⁰, que possam criar um poder de mercado inibidor da concorrência e que lesem os consumidores (Fraga, 2019, p. 9). Esta autoridade também pode imiscuir-se nos cartéis, que são considerados os casos mais graves de violação da concorrência (Fraga, 2019, p. 9). Além de que, também são fiscalizados e sancionados os abusos de posição dominante (Silva, 2010): as empresas dominantes no

³⁰ Exemplo: Comunicado n.º 18/2013 da AdC – em que esta última emite decisão final de não oposição relativamente à fusão entre a Optimus e a Zon (AdC, 2013a).

mercado têm de ser responsabilizadas por certos comportamentos, quando os mesmos possam ser levados a cabo por agentes sem posição relevante no mercado (Fraga, 2019, p. 9). A AdC pode ainda atuar em outras áreas, onde as distorções da concorrência ponham em causa o interesse público, como regulamentação setorial, concursos públicos, ajudas de Estado, etc. (Fraga, 2019, p. 9).

No entanto, as empresas agem de um modo cada vez mais rebuscado na conceção destes acordos e na ocultação dos mesmos, bem como no tipo de comunicação que usam entre si, o que complica a missão da AdC (Fraga, 2019, p. 9).

2. Missão

A AdC é o organismo por excelência a quem incumbe a aplicação das regras de concorrência e a promoção de uma cultura de concorrência (Bastos, 2012, p. 21). Assim, o propósito da AdC é defender a concorrência em prol do consumidor.

3. Atribuições

Para cumprimento da sua missão, são atribuições da AdC³¹:

- Velar pelo cumprimento das leis, regulamentos e decisões do direito nacional e da UE destinados a promover e a defender a concorrência;
- Fomentar a adoção de práticas que promovam a concorrência e a generalização de uma cultura de concorrência junto dos agentes económicos e do público em geral;
- Atribuir graus de prioridade no tratamento de questões que é chamada a analisar, nos termos previstos no RJC;
- Difundir, em especial junto dos agentes económicos, as orientações consideradas relevantes para a política de concorrência;
- Acompanhar a atividade e estabelecer relações de cooperação com as instituições da UE, as entidades e organismos nacionais, estrangeiros e internacionais com atribuições na área da concorrência;
- Promover a investigação em matéria de promoção e defesa da concorrência, desenvolvendo as iniciativas e estabelecendo os protocolos de associação ou de

³¹ Artigo 5.º dos Estatutos da AdC.

cooperação com entidades públicas ou privadas que se revelarem adequados para esse efeito;

- Contribuir para o aperfeiçoamento do sistema normativo português em todos os domínios que possam afetar a livre concorrência, por sua iniciativa ou a pedido da AR ou do Governo;
- Exercer todas as competências que o direito da UE confira às autoridades nacionais de concorrência, no domínio das regras de concorrência aplicáveis às empresas;
- Assegurar, sem prejuízo das competências do MNE, a representação técnica do Estado Português nos organismos da UE ou internacionais em matéria de política de concorrência;
- E exercer as demais atribuições que lhe sejam legal ou estatutariamente cometidas.

4. Poderes

Perante a sofisticação dos meios utilizados pelas empresas na violação das leis, os poderes da AdC podem revelar-se insuficientes (Fraga, 2019, p. 9). Ainda assim, e de acordo com os seus Estatutos³², este organismo é titular de poderes bastante significativos e imprescindíveis ao desempenho das suas atribuições.

O artigo 5.º do RJC diz que: “1 - O respeito pelas regras de promoção e defesa da concorrência é assegurado pela Autoridade da Concorrência, que, para o efeito, dispõe dos poderes sancionatórios, de supervisão e de regulamentação estabelecidos na presente lei e nos seus estatutos”.

4.1. Poderes sancionatórios

Este poder³³ permite à AdC iniciar diligências para a averiguação de comportamentos anticoncorrenciais e punir tais práticas. Os poderes sancionatórios em sentido estrito possibilitam a aplicação de coimas, injunções, sanções acessórias e sanções pecuniárias compulsórias. Acresce ainda que a AdC também pode adotar medidas cautelares. As empresas participantes na infração anticoncorrencial podem ser punidas com uma coima que pode atingir 10% do volume de negócios³⁴.

³² Artigo 6.º, n.º 1 dos Estatutos da AdC.

³³ Artigo 6.º, n.º 2 dos Estatutos da AdC.

³⁴ Artigo 69.º, n.º 2 do RJC.

Os tipos de práticas restritivas da concorrência são: o acordo restritivo da concorrência (horizontal³⁵ e vertical³⁶), a decisão de associação de empresas e o abuso de posição dominante³⁷.

4.2. Poderes de supervisão

O poder de supervisão equivale ao controlo exercido sobre a economia e as entidades intervenientes, com a missão de garantir o cumprimento das regras aplicáveis (Fraga, 2019, p. 10).

Este poder permite à AdC instruir e decidir procedimentos administrativos respeitantes a operações de concentração de empresas sujeitas a notificação prévia³⁸; proceder à realização de estudos, inquéritos, inspeções ou auditorias que se relevem necessários³⁹ e praticar os demais atos previstos na lei⁴⁰. A AdC também pode instaurar, instruir e decidir processos sancionatórios (Fraga, 2019, p. 11).

A título de exemplo, destaque para alguns estudos da AdC: transportes – estudo sobre concorrência no setor portuário (dezembro de 2018); financeiro – *issues paper* sobre inovação tecnológica e concorrência no setor financeiro em Portugal (outubro de 2018); energia - inquérito setorial ao fornecimento de gás natural a consumidores industriais (outubro de 2017).

4.3. Poderes de regulamentação

Este poder de regulamentação prende-se com a criação de normas jurídicas, de teor técnico, que disciplinam o exercício de algumas atividades e o modo de acesso a determinados bens e atividades comerciais⁴¹. Além disso, a AdC também emite recomendações e diretivas genéricas⁴²; pronuncia-se, a pedido da AR ou do Governo, sobre iniciativas legislativas ou outras relativas à promoção e defesa da concorrência⁴³;

³⁵ É firmado entre empresas concorrentes e pertencentes ao mesmo setor de produção, distribuição ou retalho.

³⁶ Refere-se a uma concertação entre empresas não concorrentes. Falamos, por exemplo, de um acordo estabelecido entre um produtor de um determinado bem e os seus distribuidores.

³⁷ É uma prática unilateral que decorre da utilização ilícita por parte de uma empresa do significativo poder económico que detém num determinado mercado.

³⁸ Artigo 6.º, n.º 3, al. a) dos Estatutos da AdC.

³⁹ Artigo 6.º, n.º 3, al. b) dos Estatutos da AdC.

⁴⁰ Artigo 6.º, n.º 3, al. c) dos Estatutos da AdC.

⁴¹ Artigo 6.º, n.º 4, al. a) dos Estatutos da AdC.

⁴² Artigo 6.º, n.º 4, al. b) dos Estatutos da AdC.

⁴³ Artigo 6.º, n.º 4, al. c) dos Estatutos da AdC.

e formula sugestões ou propostas, com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório⁴⁴.

5. Organização

De acordo com o disposto no artigo 11.º dos Estatutos da AdC, são órgãos da AdC: o Conselho de Administração e o fiscal único. O “Conselho é o órgão máximo da AdC, responsável pela aplicação da legislação de promoção e defesa da concorrência, bem como pela direcção dos respectivos serviços (...)” (AdC, 2019a).

Segundo o artigo 14.º, n.º 2 dos Estatutos da AdC, os membros do Conselho de Administração são designados por resolução do Conselho de Ministros, após audição da comissão competente da AR, a pedido do Governo, que deve ser acompanhado de parecer da comissão de recrutamento e seleção da Administração Pública relativa à adequação do perfil do indivíduo às funções a desempenhar, incluindo o cumprimento das regras de incompatibilidade e impedimentos aplicáveis.

Atualmente, o Conselho da AdC é composto pela presidente e por dois vogais.

O fiscal único é o órgão responsável pelo controlo da legalidade e economia da gestão financeira e patrimonial da AdC, conforme refere o artigo 25.º dos Estatutos da AdC. Este é nomeado por despacho conjunto dos ministros responsáveis pelas áreas da economia e das finanças, após consulta ao Conselho, seguindo de perto o artigo 26.º, n.º 2 dos Estatutos da AdC.

⁴⁴ Artigo 6.º, n.º 4, al. d) dos Estatutos da AdC.

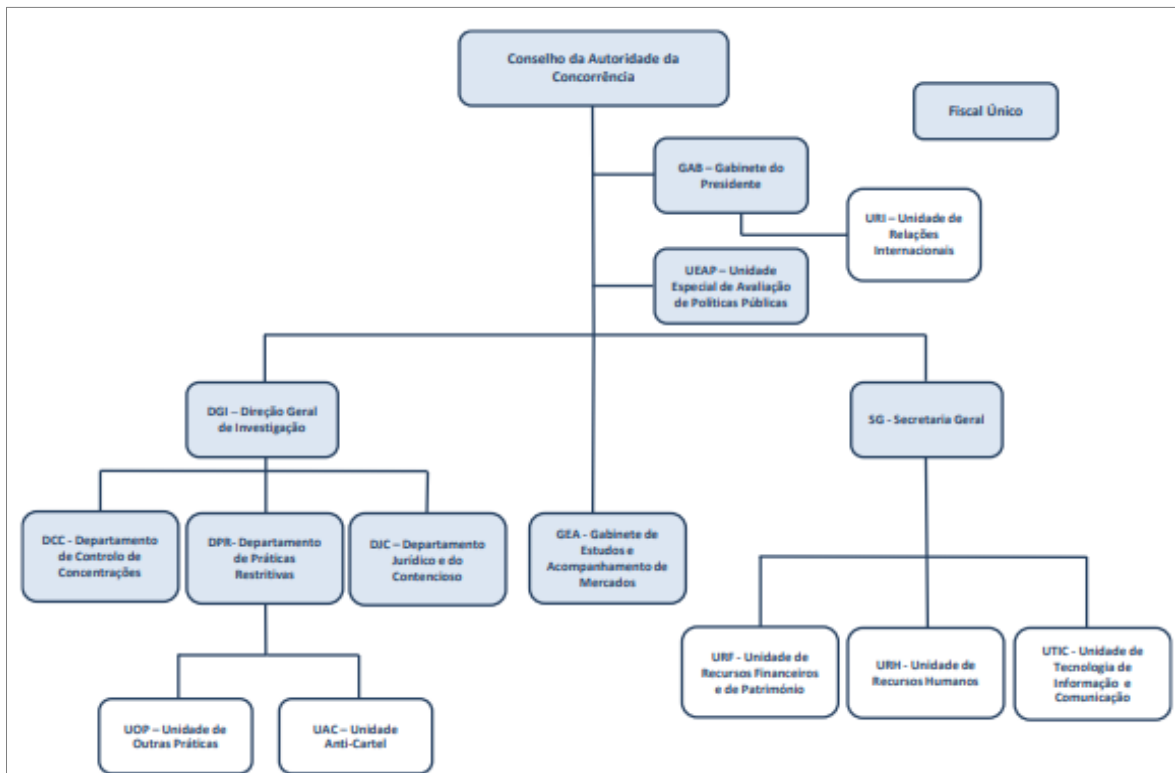


Figura 1. Organograma da estrutura interna a 31 de dezembro de 2019. (AdC, 2020, p. 10)

6. Cooperação com os reguladores setoriais

Até à aprovação da LQER, na prática, levantavam-se diversas dúvidas interpretativas e, não raras vezes, algumas dificuldades de relacionamento institucional entre a AdC e as entidades reguladoras setoriais (Ferreira & Fonseca, 2009, pp. 32-34). Assim sendo, o Tribunal de Contas, no Relatório sobre a “Autoridade à Regulação na Área da Concorrência”, salienta que a AdC: “no intuito de prever conflitos e garantir uma articulação eficaz, com os reguladores setoriais, tem vindo a celebrar (...) acordos de cooperação que identifiquem com clareza o âmbito de actuação articulada e estabeleçam os mecanismos procedimentais necessários (...)” (Tribunal de Contas, 2007, p. 13)⁴⁵. E o Tribunal acrescentava que: “A eventual aprovação de uma Lei-quadro para as entidades administrativas independentes, ao contribuir para uma harmonização das soluções institucionais aplicáveis aos reguladores setoriais contribuiria para facilitar a articulação das autoridades reguladoras setoriais com a AdC” (Tribunal de Contas, 2007, p. 13).

⁴⁵ Relatório n.º 07/2007 – 2.ª Secção: Auditoria à Regulação na Área da Concorrência.

Após a entrada em vigor da LQER, são consagrados deveres gerais de cooperação na aplicação do RJC⁴⁶. Aos reguladores setoriais incumbe o dever de participar à AdC os factos de que tomem conhecimento, suscetíveis de serem qualificados como práticas restritivas da concorrência⁴⁷.

Por seu turno, na contratação pública, existe o dever de cooperação das entidades adjudicantes com a AdC e o dever de participação de indícios de práticas restritivas, tal como resulta dos artigos 70.º, 317.º e 454.º-C todos do CCP.

Abordando agora os deveres específicos de cooperação, há lugar a uma articulação da AdC com as autoridades reguladoras setoriais (competência consultiva), no âmbito das práticas restritivas⁴⁸; no controlo de concentrações⁴⁹; e nos estudos, inspeções e auditorias⁵⁰, em que a AdC deve dar conhecimento das circunstâncias que afetam a concorrência e pode dirigir recomendações a estas entidades, bem como ao Governo.

A articulação da AdC com os reguladores setoriais é ainda visível nos protocolos de cooperação (IMPIC e INFARMED) e na realização de seminários conjuntos (ANAC, ANACOM, BdP, CMVM, ERC, ERS, ERSAR, etc.).

7. Prioridades para 2022

Em 04/01/2022, a AdC publicou as prioridades de política de concorrência para 2022 (AdC, 2022).

Sem dúvida, que as mesmas têm em consideração a crise pandémica causada pela COVID-19, a transformação digital e os planos de recuperação económica e do emprego, sendo, em síntese, as seguintes:

- Investigar práticas anticoncorrenciais mais prejudiciais;
- Combater abuso e colusão em ambiente digital;
- Contribuir para a fluidez das cadeias de aprovisionamento;
- Incluir mais concorrência nos esforços de recuperação económica;
- Promover um mercado laboral concorrencial, com mais oportunidades;
- Implementar uma contratação pública mais concorrencial.

⁴⁶ Artigos 5.º, n.º 4 do RJC e 9.º dos Estatutos da AdC.

⁴⁷ Artigo 17.º, n.º 3 do RJC.

⁴⁸ Artigo 35.º do RJC.

⁴⁹ Artigo 55.º do RJC.

⁵⁰ Artigos 61.º e 62.º ambos do RJC.

Capítulo III – O Procedimento Sancionatório

1. Fase de inquérito

A AdC pode tomar conhecimento de alegadas infrações às regras da concorrência por dois meios: oficiosamente ou na sequência de uma denúncia⁵¹.

Oficiosamente, a AdC pode ter conhecimento direto de alegadas infrações às regras de concorrência, no desenvolvimento da sua atividade de acompanhamento de mercados ou por via de indícios contidos em notícias divulgadas pela comunicação social, a título de exemplo (AdC, 2013b, p. 3)⁵².

O segundo meio pelo qual a AdC pode ter conhecimento de alegadas infrações é por denúncia (AdC, 2013b, p. 3). Para efeitos da aplicação do RJC, consideram-se denúncias todas as exposições apresentadas à AdC, através do formulário disponível na página eletrónica da instituição⁵³, que indiciem, de forma substanciada, a existência de uma prática restritiva da concorrência.

Qualquer pessoa, singular ou coletiva, pode apresentar uma denúncia relativamente a eventuais práticas restritivas da concorrência (AdC, 2013b, p. 3). Para as entidades públicas, para os órgãos de soberania e respetivos titulares resulta um dever geral de denúncia à AdC de todos os factos suscetíveis de serem qualificados como práticas restritivas da concorrência de que tenham conhecimento⁵⁴.

De seguida, a AdC procede à sua apreciação preliminar (AdC, 2013b, p. 4). O seu desígnio é apurar a (in)existência de elementos que possibilitem (ou não) a abertura de um processo de contraordenação ou de um processo de supervisão⁵⁵.

A apreciação é realizada pela AdC com base nas informações e elementos de que dispõe (AdC, 2013b, p. 4). Caso estes sejam suficientes para efetivar o exercício dos poderes sancionatórios ou de supervisão da AdC, é proposta pelo serviço instrutor a abertura do correspondente processo⁵⁶.

⁵¹ Segundo o n.º 1 do artigo 17.º do RJC: “A Autoridade da Concorrência procede à abertura de inquérito por práticas proibidas pelos artigos 9.º, 11.º e 12.º da presente lei ou pelos artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, oficiosamente ou na sequência de denúncia, respeitando o disposto no artigo 7.º da presente lei”.

⁵² Linhas de Orientação sobre a Instrução de Processos Relativos à Aplicação dos Artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio e dos Artigos 101.º e 102.º do TFUE.

⁵³ Artigo 17.º, n.º 4 do RJC.

⁵⁴ Artigo 17.º, n.ºs 3 e 5 do RJC.

⁵⁵ Artigo 8.º, n.º 1 do RJC.

⁵⁶ Artigos 7.º, n.º 2 e 17.º, n.º 1 ambos do RJC.

Mas, se não existirem elementos suficientes, a AdC informa o autor da denúncia das razões que sustentam tal juízo e determina um prazo não inferior a 10 dias úteis, para que este apresente, por escrito, as suas observações⁵⁷.

Se o autor da denúncia não respeitar o prazo estipulado pela AdC ou não apresentar as suas observações, a denúncia é arquivada⁵⁸. Porém, se o autor da denúncia apresentar as suas observações dentro do prazo fixado, mas estas não levarem a uma alteração do juízo de apreciação da mesma, a AdC declara a denúncia sem fundamento relevante ou não merecedora de tratamento prioritário, mediante decisão expressa, da qual cabe recurso para o TCRS⁵⁹.

Nos casos em que a matéria denunciada demonstre factos da competência de outra entidade pública, nacional ou comunitária, a AdC procede à remessa da denúncia a essa entidade, dando conhecimento dessa diligência ao denunciante (AdC, 2013b, p. 6).

No processo de contraordenação, a fase de inquérito tem por finalidade a realização, pela AdC, das diligências necessárias à investigação da existência de práticas proibidas pelos artigos 9.º, 11.º e 12.º todos do RJC ou pelos artigos 101.º e 102.º do TFUE, a determinação dos respetivos agentes e da responsabilidade destes, bem como a descoberta e recolha de prova, com vista à decisão final (AdC, 2013b, p. 6).

Sempre que a AdC tenha conhecimento de factos ocorridos num domínio submetido a regulação setorial e suscetíveis de ser qualificados como práticas restritivas, dá imediato conhecimento dos mesmos à autoridade reguladora setorial competente em razão da matéria, para que esta se pronuncie, em prazo fixado pela AdC⁶⁰.

No exercício dos poderes sancionatórios, a AdC pode solicitar às empresas e demais pessoas envolvidas documentos e outros elementos de informação que considere pertinentes para o esclarecimento dos factos investigados⁶¹.

A informação e a documentação obtidas podem ser utilizadas como meio de prova num processo sancionatório em curso ou a instaurar.⁶²

O prazo mínimo para a prestação das informações e documentos solicitados é de 10 dias úteis, sendo visto como o tempo razoavelmente necessário para a elaboração da resposta a apresentar, podendo o requerido solicitar, por escrito, uma prorrogação do mesmo, por igual

⁵⁷ Artigo 8.º, n.º 2 do RJC.

⁵⁸ Artigo 8.º, n.º 5 do RJC.

⁵⁹ Artigo 8.º, n.º 4 do RJC.

⁶⁰ Artigo 35.º, n.º 1 do RJC.

⁶¹ Artigo 18.º, n.º 1, al. a) e n.º 4, al. a) do RJC.

⁶² Artigo 31.º, n.º 5 do RJC.

período, antes do término do prazo inicial, desde que o requerimento seja devidamente fundamentado⁶³. A AdC pode recusar a prorrogação sempre que entenda, fundamentadamente, que o requerimento tem um intuito meramente dilatório⁶⁴.

A AdC pode interrogar as empresas e demais pessoas envolvidas, pessoalmente ou através de representantes legais, assim como pedir-lhes documentos ou outros elementos de informação que considere pertinentes⁶⁵, podendo estes fazer-se acompanhar por advogado.

Tendo em vista a recolha de elementos que permitam provar os factos em causa, a AdC pode operar nas instalações, terrenos, meios de transporte de empresas ou associações de empresas, à busca, exame, recolha e apreensão de extratos de escrita e demais documentação, independentemente do seu suporte⁶⁶.

Quanto à apreensão de correspondência aberta, é admissível, sendo o despacho da autoridade judiciária bastante para a sua realização (AdC, 2013b, p. 12). Depois de aberta, a correspondência passa a ser um mero documento escrito que pode ser apreendido no decurso de uma busca⁶⁷ (AdC, 2013b, p. 12).

No que concerne ao correio eletrónico, a mensagem recebida pelo destinatário que já se encontre aberta e arquivada no sistema informático ou fora dele é considerada correspondência aberta e, como tal, o despacho da autoridade judiciária em causa é suficiente para a sua apreensão⁶⁸.

A AdC pode efetuar a selagem dos locais das instalações das entidades envolvidas onde se encontrem, ou seja, suscetível de se encontrarem elementos de escrita ou demais documentação relevantes, assim como dos respetivos suportes, incluindo computadores e outros equipamentos eletrónicos de armazenamento de dados⁶⁹.

Sucedem que, se no decurso de diligências de busca e apreensão executadas pela AdC forem praticados atos que, no entendimento das entidades visadas, configurem nulidades e/ou irregularidades, tais vícios podem ser arguidos em requerimento apresentado na AdC, no prazo de 10 dias úteis⁷⁰. A decisão da AdC que indefira a arguição do vício é suscetível de impugnação judicial para o TCRS⁷¹.

⁶³ Artigos 15.º, n.º 1, al. b), 14.º, n.ºs 2 e 3 ambos do RJC.

⁶⁴ Artigo 14.º, n.ºs 4 e 5 do RJC.

⁶⁵ Artigo 18.º, n.º 1, al. a) do RJC.

⁶⁶ Artigo 18.º, n.º 1, al. c) do RJC.

⁶⁷ Vide Acórdão do TC – 2.ª Secção, processo n.º 1170/07.

⁶⁸ Artigo 18.º, n.º 1, al. c) do RJC.

⁶⁹ Artigo 18.º, n.º 1, al. d) do RJC.

⁷⁰ Artigo 14.º, n.º 1 do RJC.

⁷¹ Artigos 84.º, n.ºs 1 a 3 e 85.º ambos do RJC.

Durante 2019, a AdC manteve uma prática constante de diligências de busca e apreensão em linha com as prioridades definidas para o ano em causa e na sequência do “pico” verificado em 2017 (Figura 2).

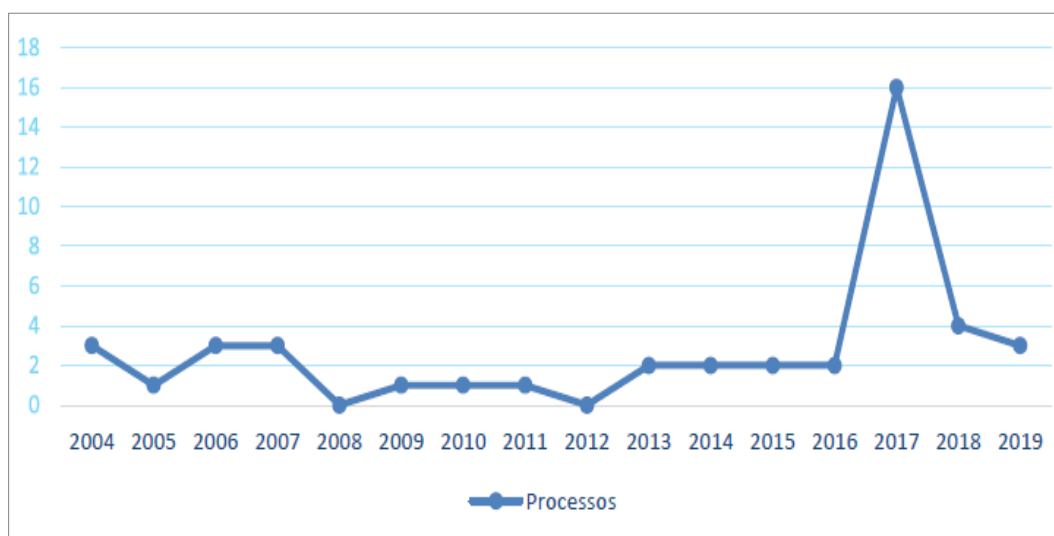


Figura 2. Diligências de buscas e apreensão da AdC. (AdC, 2020, p. 13)

As buscas domiciliárias decorrem segundo os ditames do artigo 19.º do RJC. Assim, existindo fundada suspeita de que existem no domicílio (ou noutros locais, incluindo veículos⁷²) de sócios, de membros dos órgãos de administração, de trabalhadores e colaboradores de empresas ou associações de empresas, provas de violação grave das regras da concorrência pode ser ordenada a busca domiciliária⁷³.

Para a realização da busca domiciliária, a AdC solicita autorização ao juiz de instrução da área da sua sede⁷⁴, através de requerimento devidamente fundamentado⁷⁵, tendo o juiz o prazo máximo de 48 horas para autorizá-la ou não⁷⁶.

A busca em casa habitada ou numa dependência fechada só pode ser ordenada ou autorizada pelo juiz de instrução e efetuada entre as 7 e as 21 horas, sob pena de nulidade⁷⁷.

Tratando-se de busca em escritório de advogado ou em consultório médico, esta é realizada, sob pena de nulidade, na presença do juiz de instrução, o qual avisa previamente

⁷² Artigo 19.º, n.º 8 do RJC.

⁷³ Artigo 19.º, n.º 1 do RJC.

⁷⁴ Artigo 21.º do RJC.

⁷⁵ Artigo 19.º, n.º 2 do RJC.

⁷⁶ Artigo 19.º, n.ºs 3 e 4 do RJC.

⁷⁷ Artigo 19.º, n.º 6 do RJC.

o presidente do conselho local da OA ou da Ordem dos Médicos, respetivamente, para que o mesmo, ou um seu delegado, possa estar presente⁷⁸.

De acordo com os artigos 63.º, n.º 1 e 64.º, n.º 1 ambos do RJC, quando se constatarem circunstâncias que indiciem distorções ou restrições de concorrência, a AdC pode, no âmbito dos seus poderes de supervisão, levar a cabo sobre quaisquer empresas ou associações de empresas, inspeções e auditorias, de forma a identificar as causas subjacentes.

As inspeções e auditorias dependem do assentimento das entidades visadas, após notificação destas, com antecedência mínima de 10 dias úteis relativamente à realização da diligência⁷⁹.

Quando as investigações realizadas indiciem que a prática objeto do processo está na iminência de provocar prejuízo, grave e irreparável ou de difícil reparação para a concorrência, pode a AdC adotar medidas cautelares, em qualquer momento do processo, que poderão consistir em ordenar preventivamente a imediata suspensão da referida prática restritiva ou quaisquer outras medidas provisórias necessárias à imediata reposição da concorrência ou indispensáveis ao efeito útil da decisão a proferir no termo do processo⁸⁰.

As medidas cautelares podem ser adotadas oficiosamente ou a requerimento de qualquer interessado e vigoram até à sua revogação, por período não superior a 90 dias, salvo prorrogação, devidamente fundamentada, por igual período⁸¹.

A adoção das medidas cautelares é precedida de audição do visado, exceto se tal puser em sério risco o objetivo ou a eficácia das mesmas, caso em que são ouvidos após a adoção das medidas⁸².

Caso esteja em causa um mercado objeto de regulação setorial, a AdC solicita o parecer prévio da respetiva autoridade reguladora, a qual, querendo, dispõe do prazo máximo de cinco dias úteis para o emitir⁸³.

O desrespeito por uma decisão que decreta medidas cautelares constitui uma contraordenação⁸⁴, sem prejuízo de a AdC poder, adicionalmente, aplicar uma sanção pecuniária compulsória⁸⁵.

⁷⁸ Artigo 19.º, n.º 7 do RJC.

⁷⁹ Artigos 63.º, n.º 2 e 64.º, n.º 2 ambos do RJC.

⁸⁰ Artigo 34.º, n.º 1 do RJC.

⁸¹ Artigo 34.º, n.º 2 do RJC.

⁸² Artigo 34.º, n.º 3 do RJC.

⁸³ Artigo 34.º, n.º 4 do RJC.

⁸⁴ Artigo 68.º, n.º 1, al. e) do RJC.

⁸⁵ A decisão que decreta medidas cautelares é passível de recurso jurisdicional, nos termos previstos no artigo 85.º do RJC, aplicável *ex vi* artigo 86.º do RJC.

Num processo de contraordenação, a fase de inquérito tem a duração máxima de 18 meses, a contar do despacho de abertura do processo⁸⁶, sendo um prazo de natureza meramente indicativa, uma vez que nenhuma consequência jurídica advém do seu incumprimento.

A conclusão do inquérito dará lugar a uma de quatro tipos de decisões:

- i. dar início à instrução, através de notificação da nota de ilicitude ao visado, sempre que a AdC conclua, com base nas investigações realizadas, que existe uma possibilidade razoável de vir a ser proferida uma decisão condenatória;
- ii. proceder ao arquivamento do processo, quando as investigações realizadas não permitam concluir pela possibilidade razoável de vir a ser proferida uma decisão condenatória;
- iii. pôr fim ao processo, por decisão condenatória, em procedimento de transação;
- iv. proceder ao arquivamento do processo, mediante imposição de condições, nos termos do artigo 23.º do RJC.

2. Fase da instrução

No termo do inquérito, dá-se início à instrução sempre que a AdC infira que existe uma possibilidade razoável de ser proferida uma decisão condenatória⁸⁷. Esta fase inicia-se com a notificação da nota de ilicitude aos visados no processo, dando-lhes a oportunidade de se pronunciarem sobre as questões que possam interessar à decisão final (AdC, 2013, p. 16). A instrução destina-se, assim, a assegurar e dar cumprimento ao direito de audiência e defesa dos visados (AdC, 2013, p. 16).

Com a nota de ilicitude, o visado tem conhecimento de todos os elementos de facto e de direito, pertinentes para a decisão final (AdC, 2013, p. 16). Estes últimos correspondem a todos os elementos que permitem preencher os pressupostos do tipo contraordenacional imputado aos visados, nomeadamente a indicação da prova e a respetiva fundamentação jurídica (AdC, 2013, p. 16).

De acordo com o artigo 33.º do RJC, os visados têm direito de acesso pleno ao processo.

A AdC fixa um prazo razoável, não inferior a 20 dias úteis (por norma, 30 dias úteis), para que o visado se pronuncie, por escrito, sobre as questões que possam interessar à decisão

⁸⁶ Artigo 24.º, n.º 1 do RJC.

⁸⁷ Artigo 24.º, n.º 3 do RJC.

do processo, assim como sobre as provas produzidas⁸⁸, podendo o requerido solicitar, por escrito, uma prorrogação do mesmo, por igual período, antes do término do prazo inicial, desde que o requerimento seja devidamente fundamentado.

Ainda no decurso do prazo fixado para a apresentação de pronúncia escrita, e antes do seu termo, o visado dispõe da possibilidade de apresentar uma proposta de transação, com uma confissão dos factos e o reconhecimento da sua responsabilidade na infração em questão (AdC, 2013, p. 19).

Com a pronúncia escrita, os visados poderão juntar todos os elementos de prova ou informações de que disponham e considerem pertinentes para a decisão do processo (AdC, 2013, p. 20).

Após a notificação da nota de ilicitude, os visados poderão requerer as diligências complementares de prova que entenderem adequadas, mediante requerimento devidamente fundamentado⁸⁹. No entanto, a AdC pode indeferir a realização das diligências complementares de prova requeridas quando as mesmas forem manifestamente irrelevantes ou tiverem um intuito meramente dilatatório⁹⁰.

Ora, a decisão de indeferimento das diligências probatórias requeridas pelo visado deverá ser tomada num prazo não superior a três meses, após o termo do prazo para a pronúncia escrita e, em todo o caso, antes de concluída a instrução do processo⁹¹. Neste caso, a AdC deverá informar previamente o requerente do sentido provável da sua decisão, concedendo-lhe um prazo razoável para se pronunciar (AdC, 2013, p. 21).

Todavia, os visados poderão desistir da realização das diligências complementares de prova requeridas, por via de requerimento dirigido à AdC (AdC, 2013, p. 21).

Segundo o disposto no artigo 25.º, n.º 4 do RJC, a AdC pode realizar diligências complementares de prova oficiosamente durante o prazo atribuído para a pronúncia escrita, após o termo desse prazo ou posteriormente à realização da audiência oral eventualmente requerida pelo visado.

Neste sentido, a AdC poderá levar a cabo todos os poderes de inquirição, busca e apreensão legalmente previstos, designadamente os mencionados no artigo 18.º, n.º 1 do RJC.

⁸⁸ Artigo 25.º, n.º 1 do RJC.

⁸⁹ Artigo 25.º, n.º 1 do RJC.

⁹⁰ Artigo 25.º, n.º 3 do RJC.

⁹¹ Nos termos do artigo 84.º, n.º 1 do RJC, a decisão de indeferimento das diligências complementares de prova requeridas pelo visado é passível de recurso. De acordo com o artigo 84.º, n.º 4 do RJC, o recurso da decisão de indeferimento das diligências complementares de prova tem efeito meramente devolutivo, não prejudicando a conclusão da instrução do processo.

Na hipótese de os elementos de prova recolhidos não levarem a uma alteração substancial dos factos inicialmente imputados aos visados, a AdC irá notificá-los no processo da junção dos elementos probatórios, dando-lhes um prazo não inferior a 10 dias úteis para se pronunciarem⁹². Nessa mesma notificação, e caso entenda pertinente, a AdC poderá tecer observações escritas quanto aos elementos recolhidos e à sua eventual relevância processual (AdC, 2013, p. 22).

Na pronúncia escrita à nota de ilicitude, o visado poderá requerer a realização de uma audiência oral, por via de requerimento, que irá complementar a pronúncia escrita⁹³. Na audiência oral, os requerentes têm a ocasião de apresentar os seus argumentos, sendo admitida a possibilidade de aduzir elementos de prova complementares ou adicionais⁹⁴.

O artigo 26.º, n.ºs 1 e 3 do RJC impõe ao requerente que identifique, na pronúncia escrita, os aspetos específicos que visa esclarecer na audiência oral. Em momento anterior à realização da audiência oral, a AdC poderá solicitar ao requerente esclarecimentos adicionais sobre o seu teor (AdC, 2013, pp. 22-23).

Uma vez pedida a audiência oral, a AdC determinará a data para a sua realização, após consultar o requerente, a qual deverá acontecer um mês após o término do prazo da pronúncia escrita (AdC, 2013, p. 23). No caso de existirem vários visados, as audições são realizadas separadamente⁹⁵.

Em data anterior à realização da audiência oral ou no seu decurso, o requerente pode juntar documentos referentes às matérias que serão objeto de esclarecimento nessa audiência⁹⁶. Neste sentido, a AdC poderá solicitar esclarecimentos adicionais acerca de tais documentos, dando um prazo razoável, se necessário, para o requerente os prestar (AdC, 2013, p. 23).

Caso sejam realizadas diligências probatórias complementares das quais resultem elementos que levem a uma alteração substancial dos factos inicialmente imputados aos visados, a AdC emite nova nota de ilicitude, que dará conta de todo o processado até àquele momento, aplicando-se, neste caso, as disposições legais e as orientações relativas à notificação da nota de ilicitude inicial⁹⁷.

⁹² Artigo 25.º, n.º 5 do RJC.

⁹³ Artigos 25.º, n.º 2 e 26.º ambos do RJC.

⁹⁴ Artigo 26.º, n.º 4 do RJC.

⁹⁵ Artigo 26.º, n.º 2 do RJC.

⁹⁶ Artigo 26.º, n.º 4 do RJC.

⁹⁷ Artigo 25.º, n.º 6 do RJC.

Durante a fase de instrução, e caso se observem os requisitos indispensáveis à adoção de medidas cautelares, a AdC poderá abrir mão das mesmas, tal como sucede na fase de inquérito⁹⁸.

Cumprindo o disposto no artigo 31.º, n.ºs 1 e 2 do RJC, constituem objeto de prova todos os factos juridicamente relevantes para a demonstração da (in)existência da infração, a (não) punibilidade do visado no processo, a determinação da sanção aplicável e a medida da coima, sendo admissíveis todas as provas que não forem proibidas por lei.

Como meios de prova, a AdC tem ao seu dispor os documentos e elementos de informação prestados pelo visado no processo⁹⁹, a informação classificada como confidencial, por motivos de segredo de negócio, pelo visado ou por terceiros¹⁰⁰, ou a informação e documentação obtida no exercício dos poderes de supervisão da AdC, ou no seio de outros processos sancionatórios instruídos pela AdC, desde que as empresas sejam previamente esclarecidas da possibilidade dessa utilização nos pedidos de informação que lhes sejam dirigidos e nas diligências efetuadas pela AdC.

Atendendo ao previsto no artigo 31.º, n.º 4 do RJC, a prova é apreciada de acordo com as regras da experiência e a livre convicção da AdC. Durante o processo, quando os visados citem a justificação de acordos, práticas concertadas ou decisões de associações de empresas proibidas, nos termos do artigo 9.º do RJC, nomeadamente na sua pronúncia à nota de ilicitude, deverão alegar e demonstrar o preenchimento das condições consagradas no n.º 1 do artigo 10.º do RJC.

A fase de instrução deverá ser concluída no prazo máximo de 12 meses, a contar da notificação da nota de ilicitude¹⁰¹. Sempre que não for possível o cumprimento do referido prazo, o Conselho da AdC dá conhecimento ao visado pelo processo dessa circunstância e do período necessário para a conclusão da instrução¹⁰².

⁹⁸ Artigo 34.º do RJC.

⁹⁹ Artigo 18.º do RJC.

¹⁰⁰ Artigo 31.º, n.º 3 do RJC.

¹⁰¹ Artigo 29.º, n.º 1 do RJC.

¹⁰² Artigo 29.º, n.º 2 do RJC.

3. Decisão final

No final da instrução, o Conselho da AdC adota, com base no relatório do serviço instrutor¹⁰³, uma decisão final, na qual pode:

- a) declarar a existência de uma prática restritiva da concorrência e, sendo caso disso, pode ser acompanhada de admoestação ou da aplicação de coimas e demais sanções previstas nos artigos 68.º, 71.º e 72.º (Anastácio et al., 2013, p. 712), todos do RJC, bem como a imposição de medidas de conduta ou de carácter estrutural indispensáveis à cessação da prática restritiva da concorrência ou dos seus efeitos ou, em alternativa, considerá-la justificada, nos termos e condições previstos no artigo 10.º do RJC;
- b) proferir condenação em procedimento de transação, nos termos do artigo 27.º do RJC;
- c) ordenar o arquivamento do processo, mediante imposição de condições;
- d) ordenar o arquivamento do processo sem condições¹⁰⁴.

A decisão final dará conta de todo o processado nas fases de inquérito e de instrução, devendo constar todos os elementos de facto e de direito referentes à imputação dos ilícitos em causa, a identificação dos visados no processo, a indicação das provas obtidas, a apreciação das pronúncias dos visados e dos elementos por si juntos no processo, assim como as diligências complementares de prova eventualmente ocorridas¹⁰⁵.

Quando seja confirmada a verificação de uma infração às regras da concorrência, a AdC adota uma decisão condenatória, em que declara a existência de uma prática restritiva da concorrência, aplica as coimas e sanções legalmente previstas e ordena ao autor da mesma a sua cessação (caso a prática não tenha cessado ou não seja possível comprovar a sua cessação), aplica medidas de conduta e de carácter estrutural imprescindíveis à cessação da prática restritiva ou dos seus efeitos (AdC, 2013, pp. 26-27).

As coimas serão aplicadas de acordo com a metodologia fixada pelo Conselho da AdC, em aplicação dos critérios de determinação da medida da coima constantes do artigo 69.º do RJC.

¹⁰³ Artigo 29.º, n.º 3 do RJC.

¹⁰⁴ Artigo 29.º, n.º 3 do RJC.

¹⁰⁵ Artigo 58.º do RGIMOS (DL n.º 433/82, de 27 de outubro).

No ano de 2019, a AdC aplicou um volume de coimas superior ao total de todas as coimas aplicadas durante a existência da instituição (Figura 3).

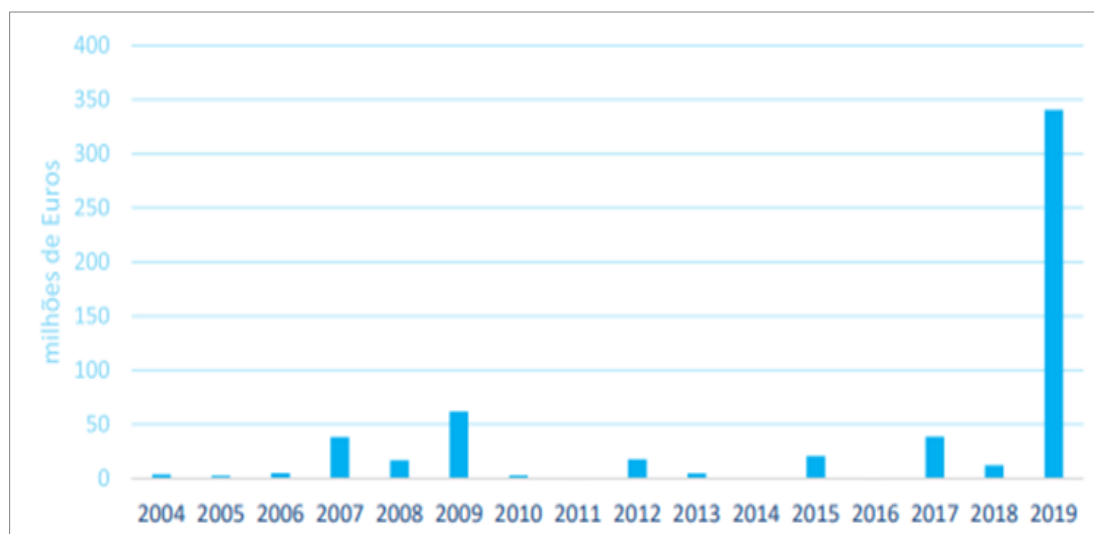


Figura 3. Coimas aplicadas pela AdC em 2019. (AdC, 2020, p. 13)

Sempre que estejam em causa práticas com incidência num mercado objeto de regulação setorial, a adoção de uma decisão pela AdC, exceto nos casos de arquivamento sem condições, é precedida de parecer prévio da respetiva autoridade reguladora setorial, sem carácter vinculativo para a AdC (AdC, 2013, p. 27). Por norma, o prazo estipulado pela AdC é de 20 dias úteis¹⁰⁶.

O regime de acesso aos processos contraordenacionais a decorrer na AdC consta do artigo 32.º do RJC. O processo está sujeito ao princípio da publicidade e, como tal, tanto os visados como quaisquer terceiros não envolvidos na investigação que demonstrem interesse legítimo¹⁰⁷ podem, através de requerimento, consultar o processo ou os seus elementos, assim como obter os correspondentes extratos, cópias ou certidões, independentemente da fase processual em que se encontre a investigação¹⁰⁸.

Ainda assim, o princípio da publicidade do inquérito pode sofrer exceções, quando os interesses da investigação ou do visado justifiquem a aplicação do regime do segredo de justiça, nos termos do artigo 32.º, n.ºs 2 e 3 do RJC. Nestas situações, o Conselho da AdC pode decidir impor o regime do segredo de justiça, durante o inquérito ou a instrução, através

¹⁰⁶ Artigo 35.º, n.º 2 do RJC.

¹⁰⁷ Artigo 33.º, n.º 3 do RJC.

¹⁰⁸ Artigo 33.º, n.ºs 1 e 3 do RJC.

de uma decisão devidamente fundamentada, atendendo aos interesses da investigação (AdC, 2013, p. 35).

Segundo o disposto no artigo 32.º, n.º 2 do RJC, em qualquer momento do inquérito ou da instrução, o visado pode igualmente requerer a imposição do segredo de justiça para proteção dos seus direitos e interesses legítimos, mediante requerimento devidamente fundamentado. Tal requerimento será objeto de decisão pelo Conselho da AdC, sendo a mesma notificada ao visado (AdC, 2013, p. 35).

Da decisão do Conselho da AdC que decreta ou indefira a sujeição do processo ao segredo de justiça, ou frustre o acesso ao processo com fundamento na sua sujeição ao regime de segredo de justiça é suscetível de recurso judicial¹⁰⁹.

De acordo com o regime de proteção legal aplicável ao sigilo profissional do advogado, não pode ser apreendida correspondência, independentemente do suporte utilizado, referente ao exercício da profissão de advogado (AdC, 2013, p. 39).

Nos termos dos artigos 24.º, n.º 3, als. c) e d) e 29.º, n.º 3 ambos do RJC, e depois de proceder à notificação da decisão às entidades visadas e, no caso de se tratar de um mercado objeto de regulação setorial, à sua comunicação ao respetivo regulador setorial, a AdC publicará na sua página eletrónica a decisão final, sem segredos de negócio ou outras informações confidenciais (AdC, 2013, p. 40).

A par da publicação da decisão, a AdC procede à emissão de um comunicado de imprensa (AdC, 2013, p. 41). Sempre que aplicável, a AdC menciona se a decisão em causa foi objeto de recurso judicial e se o mesmo se encontra pendente de apreciação judicial¹¹⁰.

Para efeitos de garantia dos segredos de negócio e de outras informações consideradas confidenciais, e somente no caso em que estes tenham sido invocados no processo e mencionados na decisão final, a AdC poderá comunicar aos visados um projeto da decisão que será publicado na página eletrónica, para que estes se pronunciem num prazo razoável, antes da sua publicação (AdC, 2013, p. 41).

As sentenças e acórdãos judiciais proferidos em sede de recurso são igualmente publicados na página eletrónica da AdC¹¹¹.

¹⁰⁹ Artigo 84.º do RJC.

¹¹⁰ Artigo 90.º, n.º 1, parte final do RJC.

¹¹¹ Artigo 32.º, n.º 7 do RJC.

4. Das decisões dos tribunais acerca da conformidade legal da decisão de arquivamento de denúncia

A conformidade legal da decisão de arquivamento de denúncia tem sido objeto de análise pelos tribunais. No presente ponto, iremos analisar algumas dessas mesmas decisões.

Debruçamo-nos agora sobre a sentença do TCRS de 09/12/2015¹¹² e o Acórdão do STJ de 30/06/2016¹¹³, que ficaram conhecidos como o caso *ACP versus GALP*. No caso *sub judice*, verificou-se que em 16/11/2010, o ACP apresentou uma denúncia junto da AdC, na qual pedia que a AdC investigasse, com caráter de urgência, um conjunto de práticas e comportamentos da GALP, que indiciavam fortemente a existência de práticas restritivas, no setor dos combustíveis líquidos, procedendo à abertura do competente inquérito, tendo em vista o apuramento de eventuais ilícitos concorrenciais, nomeadamente à luz dos artigos 6.º e 7.º ambos da Lei n.º 18/2003, de 11 de junho.

A queixa do ACP contra a GALP surgiu depois de a petrolífera ter aberto um posto de combustíveis *low-cost*, em Setúbal, em frente a um posto dito “normal”, também da rede GALP. Para o ACP, os dois postos juntos eram a prova de que o preço do combustível podia baixar a nível nacional e não apenas em locais onde os postos regulares tinham grande concorrência.

No seguimento de deliberação aprovada pelo Conselho de Administração da AdC, em 02/12/2010, esta entidade decidiu não proceder à abertura de um inquérito, sem prejuízo de ter solicitado ao denunciante ACP a indicação de meios probatórios, quanto à conclusão de que os factos alegados constituíam indícios de práticas proibidas pela Lei n.º 18/2003, de 11 de junho.

Perante tal notificação, o ACP instaurou uma ação administrativa especial contra a AdC, pedindo que esta fosse condenada a abrir um inquérito, dando sequência à queixa apresentada anteriormente, alegando, em síntese, que, estando a AdC vinculada a proceder à abertura de inquérito, preferiu não o fazer, constituindo tal omissão um incumprimento do dever legal de adoção do referido comportamento.

Depois de o processo ter andado de tribunal em tribunal sem que nenhum se julgasse competente para julgá-lo¹¹⁴, o TCRS - 1.º Juízo, analisou-o, sendo chamado a pronunciar-se acerca da conformidade legal da decisão de arquivamento de denúncia.

¹¹² Vide Sentença do TCRS – 1.ª Secção, processo n.º 774/12.6TYLSB.

¹¹³ Vide Acórdão do STJ – 5.ª Secção, processo n.º 774/12.6TYLSB.

¹¹⁴ Vide Sentença do TCRS – 1.º Juízo, processo n.º 774/12.6TYLSB; acórdão do Tribunal dos Conflitos – conflito negativo jurisdição n.º 54/14.

Devida e regularmente citada, a visada AdC contestou, sustentando, em resumo, que enquanto detentora de independência no desempenho das suas atribuições, não estava obrigada a aceitar todas as denúncias que lhe fossem apresentadas, concluindo que os factos constantes da denúncia não eram merecedores da tutela da concorrência.

Face ao exposto, começa o TCRS por entender que a apreciação e análise dos fundamentos da ação remetem para a Lei da Concorrência resultante da Lei n.º 18/2003, de 11 de junho. Refere este tribunal que os poderes conferidos por lei à AdC podem assumir uma atuação primordial no domínio da promoção da investigação, supervisão e sancionamento de ilícitos concorrenciais, na qual sobressai a vertente contraordenacional, sendo subsidiariamente aplicável o RGIMOS. No presente caso, seriam de aplicar os artigos 22.º, n.º 1. e 24.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, e 43.º do RGIMOS.

O artigo 22.º, n.º 1 da Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, corresponde ao atual artigo 13.º, n.º 1 do RJC. Por seu turno, o artigo 43.º do RGIMOS tem como epígrafe o “princípio da legalidade”.

Disponha o artigo 24.º, n.º 1 da Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, que:

Sempre que a Autoridade tome conhecimento, por qualquer via, de eventuais práticas proibidas pelos artigos 4.º, 6.º e 7.º, procede à abertura de um inquérito, em cujo âmbito promoverá as diligências de investigação necessárias à identificação dessas práticas e dos respectivos agentes.

Esta norma não conferia uma solução discricionária à AdC, ao invés, vinculava a uma única decisão, precisamente a de instaurar o procedimento de inquérito. Por sua vez, o artigo 25.º, n.º 2 da Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, reforçava esta ideia, mencionando que apenas faz sentido a alusão ao arquivamento após o inquérito.

Este tribunal entendeu que a AdC tinha o dever legal de investigar a queixa que lhe foi apresentada pelo ACP e que não poderia ter arquivado a mesma sem ter previamente efetuado qualquer diligência, condenando a AdC:

(...) a retomar o procedimento no momento da apresentação da queixa datada de 16 de Novembro de 2010 formulada pelo Automóvel Club de Portugal e como se esta tivesse sido registada nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 8.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012, de 8 de Maio, seguindo-se os ulteriores trâmites aí expressamente previstos.

A pretensão do ACP é assim procedente, devendo a mesma ser aferida à luz do RJC, ou seja, há lugar à condenação à prática do ato devido em conformidade com o procedimento atualmente consagrado.

Note-se que da análise conjunta dos argumentos deste tribunal é possível concluir que não tendo esta entidade determinado a abertura de inquérito na sequência da queixa recebida

deixou de praticar um ato a que estava legalmente vinculada, sem qualquer margem de livre decisão.

Porém, inconformada com o teor desta decisão, a AdC interpôs recurso direto para o STJ restrito à matéria de direito (recurso *per saltum*).

Aqui discute-se se o ato de abertura de inquérito pela AdC, na sequência da denúncia a esta transmitida, constitui à luz da Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, o exercício de um poder vinculado da mesma AdC e, neste sentido, determinar a AdC à prática do ato administrativo omitido de proceder à abertura de inquérito, ou, ao invés, se se trata de um poder discricionário.

Em sede de recurso, e focando no que consideramos ser mais relevante, o STJ alude ao artigo 25.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de junho:

1 - Terminado o inquérito, a Autoridade decidirá: a) Proceder ao arquivamento do processo, se entender que não existem indícios suficientes de infração; b) Dar início à instrução do processo, através de notificação dirigida às empresas ou associações de empresas arguidas, sempre que conclua, com base nas investigações levadas a cabo, que existem indícios suficientes de infração às regras de concorrência. 2 - Caso o inquérito tenha sido instaurado com base em denúncia de qualquer interessado, a Autoridade não pode proceder ao seu arquivamento sem dar previamente conhecimento das suas intenções ao denunciante, concedendo-lhe um prazo razoável para se pronunciar.

Interpretando este artigo, o entendimento deste tribunal é que tal não permite inferir da possibilidade de a AdC arquivar as denúncias que porventura lhe tenham sido feitas, sem proceder à abertura de inquérito.

Ao contrário do que sucedia no domínio da Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, atualmente a AdC não está obrigada a abrir um processo contraordenacional para efeitos de averiguar alegadas práticas proibidas pelos artigos 9.º, 11.º e 12.º todos do RJC ou 101.º e 102.º do TFUE, conforme prevê o artigo 7.º, n.ºs 1 e 2 do RJC.

Assim, a AdC já não está vinculada pelo respeito de um princípio estrito de legalidade, agindo agora segundo um princípio de oportunidade, não absoluto, mas, mitigado, com o objetivo de garantir uma maior eficiência no desempenho da sua atividade. O STJ destaca aqui os artigos 8.º, n.ºs 1, 2 e 6 e 17.º, n.º 1 ambos do RJC.

Finalmente, chegado o momento da tomada de decisão, opta o STJ por considerar improcedente o recurso interposto pela AdC e, em resultado disso, confirma integralmente a sentença recorrida, considerando que a AdC omitiu o dever que, decorrente do prescrito no citado artigo 24.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, lhe incumbia observar. Reitera, por isso, que o tribunal recorrido não podia deixar de condenar a AdC a “retomar o procedimento no momento da apresentação da queixa datada de 16.11.2010”.

Deste modo, à AdC não era permitido ter outra atuação que não fosse a de proceder à abertura de inquérito.

No caso Associação Portuguesa de Armazenistas de Tabaco Recensere, Lda. (APAT) com a AdC, o STJ condenou esta última a instaurar um inquérito contra a Tabaqueira por abusos de posição dominante e dependência económica denunciados por grossistas.

O processo remonta a 2011, ano em que a APAT e os seus associados apresentaram uma denúncia na CE contra a Tabaqueira, por abusos de posição dominante e dependência económica. Esta denúncia foi reencaminhada pela CE para a AdC que, em setembro de 2015, a viria a arquivar, com o fundamento de que já tinha analisado os mesmos comportamentos num processo anterior instaurado por denúncia da *British American Tobacco* (BAT) que, entretanto, a AdC também tinha arquivado, sem que ninguém tivesse recorrido para os tribunais judiciais.

A APAT impugnou esta decisão da AdC no TCRS, pedindo que este obrigasse a AdC a instaurar um inquérito pelos comportamentos anticoncorrenciais no mercado da distribuição de tabaco, pois as práticas abusivas continuavam a verificar-se. Acrescentou ainda a associação que os grossistas não tiveram qualquer acesso ao processo anteriormente desencadeado pela BAT, o que os impediu de impugnar judicialmente a decisão de arquivamento da AdC.

Em maio de 2016, o TCRS considerou que os comportamentos da Tabaqueira infringiam o Direito da Concorrência, configurando uma posição dominante no mercado, com o propósito de introduzir práticas abusivas, mas entendeu que a decisão naquele processo impedia a abertura de outro inquérito contra a Tabaqueira, mesmo que os denunciante fossem outros, indeferindo, por isso, a ação.

A decisão motivou novo recurso por parte da APAT, o qual deu origem ao acórdão do STJ, em que se determina que a AdC devia ter aberto novo inquérito contra a Tabaqueira face à denúncia dos grossistas e que a decisão de a arquivar era ilegal.

Nos termos do acórdão, o STJ decide julgar procedente o recurso e, em resultado disso, considerar ilegal o ato administrativo de arquivamento da denúncia, de 03/09/2015, condenando a AdC a praticar o ato devido de abertura de inquérito por abusos de posição dominante e dependência económica.

No caso Supermercado Nilo, Lda. com a AdC, em 12/12/2013, a denunciante apresentou uma denúncia junto da AdC relativamente a uma alegada prática de abusos de posição dominante (por discriminação de preços) e dependência económica contra o Grupo “Os

Mosqueteiros”, que integra as empresas ITMP Alimentar, S.A., e ITMP Portugal, S.A. (em conjunto, IMPT), com quem a denunciante celebrou um contrato de franquia, sob a insígnia “Intermarché” (Horta, 2017, p. 1).

Em 13/10/2016, por decisão do Conselho de Administração da AdC, e após análise da denúncia e realização de diligências preliminares, foi determinado arquivar a denúncia e não proceder à abertura de um processo de contraordenação, na medida em que as alegadas condutas da IMPT não se revelaram suscetíveis de integrar práticas proibidas na aceção dos artigos 9.º, 11.º e 12.º todos da Lei n.º 19/2012, de 08 de maio, declarando-se a denúncia sem fundamento relevante, de acordo com o disposto nos n.ºs 4 a 6 do artigo 8.º do mesmo diploma.

A denunciante intentou uma ação administrativa, peticionando a declaração de nulidade ou de anulação da decisão de arquivamento da AdC, com fundamento em vícios formais, violação da lei e a sua condenação na prática do ato de abrir formalmente um processo de contraordenação.

Já em 19/07/2017, o TCRS¹¹⁵ julgou improcedente a ação, dando razão à AdC, por considerar que a sua decisão não padecia de quaisquer vícios. Este tribunal concluiu que o arquivamento daquela denúncia sem abertura prévia formal de um processo de contraordenação é legal ao abrigo dos artigos 7.º e 8.º ambos da Lei n.º 19/2012, de 08 de maio.

Entretanto, a denunciante apresentou recurso para o TRL, que julgou improcedente o recurso interposto e, em consequência, decidiu manter integralmente a decisão proferida pelo TCRS.

No caso Empifarma – Produtos Farmacêuticos, S.A. com a AdC, a denunciante apresentou uma denúncia, na qual solicitava a intervenção urgente da AdC, de forma a: i) identificar as barreiras e os constrangimentos de natureza convencional existentes na cadeia de distribuição por grosso dos medicamentos; ii) providenciar medidas destinadas a promover a eliminação das restrições e distorções da concorrência que se revelem injustificadas; iii) intervir junto dos distribuidores por grosso de medicamentos, obrigando ao cumprimento da legislação vigente em matéria de concorrência (Horta, 2017, pp. 2-3).

Todavia, a decisão da AdC foi a de que esta era uma denúncia sem fundamento relevante e não merecedora de tratamento prioritário, de acordo com o disposto nos n.ºs 4 e 6 do artigo 8.º do RJC e, como tal, foi arquivada.

¹¹⁵ Sentença do TCRS, processo n.º 3/16.3YQSTR.

A denunciante insurge-se contra tal fundamento e impugna a decisão de arquivamento junto do TCRS¹¹⁶, pedindo a nulidade ou anulação da referida decisão; que seja ordenada, em consequência, a abertura de inquérito contraordenacional, no âmbito das práticas denunciadas; e que seja a AdC intimada a promover as diligências instrutórias requeridas pela denunciante e outras que a própria AdC entenda por pertinentes, no exercício dos poderes de inquérito e de instrução de que dispõe para a prova dos factos alegados.

O TCRS decidiu a anular a decisão de arquivamento proferida pela AdC, na parte que incidiu sobre a eventual existência de um abuso de posição dominante pelos distribuidores de medicamentos, decorrente de vendas subordinadas impostas às farmácias; condenou a AdC a instaurar um processo de contraordenação; e julgou tudo o mais improcedente, absolvendo a AdC e as contrainteressadas *Merck, Bristol e Lilly* dos pedidos efetuados pela denunciante.

Entretanto, foi proferida uma decisão singular pelo STJ, pois houve lugar a recursos *per saltum*, os quais só poderiam ser apreciados pelo TRL. Isto porque não eram aplicáveis a este processo os artigos 91.º a 93.º ambos do RJC e o valor da causa não excedia os € 500.000,00. Assim sendo, o STJ ordenou a remessa do processo para o TRL para aí serem apreciados os recursos.

Por sua vez, o TRL negou provimento ao recurso interposto pela OCP – Produtos Farmacêuticos, S.A.; concedeu parcial provimento ao recurso interposto pela AdC, apenas no tocante a custas, confirmando-se, em tudo o mais, a decisão recorrida.

¹¹⁶ Sentença do TCRS, processo n.º 4/17.4YQSTR.

Capítulo IV – O controlo judicial das decisões da Autoridade da Concorrência

1. A recorribilidade das decisões da Autoridade da Concorrência e os efeitos do recurso

O regime de recurso dos processos contraordenacionais conduzidos pela AdC rege-se pelos artigos 83.º e ss. do RJC e, subsidiariamente, pelo RGIMOS, sendo que este último remete para o CPP (Costeira, 2019, pp. 20-21) e este para o CPC.

O princípio geral é o da recorribilidade das decisões da AdC, com exceção das decisões de mero expediente e de arquivamento, com ou sem imposição de condições¹¹⁷. Atendendo ao princípio da tutela jurisdicional efetiva, a circunstância de não admitir recurso suscita sérias dúvidas acerca da constitucionalidade deste preceito.

Ao longo do processo, podem ser proferidas decisões interlocutórias pela AdC, que sejam passíveis de recurso (Silva, 2020, p. 462). Tais recursos, assim como os recursos de medidas cautelares¹¹⁸, são tramitados nos termos do artigo 85.º do RJC, o qual determina que todos os recursos de decisões interlocutórias tomadas no âmbito do mesmo processo em fase administrativa formam um único processo judicial¹¹⁹.

Conforme dispõe o n.º 1 do artigo 87.º do RJC, notificado de uma decisão final condenatória, o visado dispõe de 30 dias úteis para interpor recurso judicial, não prorrogável. Tendo havido algum recurso de decisões interlocutórias ou de medidas cautelares, o recurso da decisão condenatória é processado nos autos do único ou do primeiro recurso interposto¹²⁰.

O regime processual aplicável é o que advém do RGIMOS, com as particularidades que lhe são dadas pelo artigo 87.º do RJC:

- A AdC tem a faculdade de juntar alegações próprias, quando remete os autos ao MP¹²¹;
- A AdC pode juntar outros elementos ou informações que considere relevantes para a decisão da causa, bem como oferecer meios de prova¹²²;

¹¹⁷ Artigo 84.º, n.º 2 do RJC.

¹¹⁸ Artigo 86.º do RJC.

¹¹⁹ Artigo 85.º, n.º 3 do RJC.

¹²⁰ Artigo 87.º, n.º 3 do RJC.

¹²¹ Artigo 87.º, n.º 2 do RJC.

¹²² Artigo 87.º, n.º 2 do RJC.

- Além do MP e dos visados, também a AdC pode opor-se a que o tribunal decida por despacho, levando, assim, a que se realize a audiência de julgamento¹²³;
- O MP não pode desistir da acusação sem a concordância prévia da AdC¹²⁴;
- A AdC é notificada da sentença, assim como de todos os despachos que não sejam de mero expediente¹²⁵;
- A prova que fundamenta a sentença do TCRS inclui, além da prova produzida em audiência, a prova produzida na fase administrativa¹²⁶;
- A AdC dispõe de legitimidade própria para recorrer das decisões proferidas no processo de impugnação¹²⁷.

2. No âmbito do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

O TCRS foi criado pela Lei n.º 46/2011, de 24 de junho, e instalado pela Portaria n.º 84/2012, de 29 de março, com o escopo de criar um tribunal de competência especializada em matéria de concorrência. Este tribunal tem uma competência territorial de âmbito nacional, competindo-lhe conhecer das questões relativas a recurso, revisão e execução das decisões, despachos e demais medidas determinadas em processo de contraordenação pelas entidades administrativas independentes, com funções de regulação e supervisão, assim como das decisões da AdC em procedimentos administrativos mencionados no RJC e das demais decisões daquela entidade que admitam recurso (artigo 112.º da LOSJ - Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto).

Os recursos das decisões da AdC são decididos pelo TCRS, tendo efeito meramente devolutivo, exceto no que respeita a medidas de carácter estrutural determinadas nos termos do n.º 4 do artigo 29.º do RJC¹²⁸.

O RJC veio classificar a competência do TCRS como sendo de plena jurisdição, podendo aumentar ou reduzir a coima ou a sanção pecuniária compulsória aplicadas pela AdC¹²⁹. Em qualquer processo contraordenacional, o tribunal pode fazer a sua própria apreciação crítica da prova (a que perante ele for produzida e aquela que fundamentou a decisão da AdC) (Silva, 2020, pp. 463-464).

¹²³ Artigo 87.º, n.º 5 do RJC.

¹²⁴ Artigo 87.º, n.º 6 do RJC.

¹²⁵ Artigo 87.º, n.º 7 do RJC.

¹²⁶ Artigo 87.º, n.º 8 do RJC.

¹²⁷ Artigo 87.º, n.º 9 do RJC.

¹²⁸ Artigo 84.º, n.º 4 do RJC.

¹²⁹ Artigo 88.º, n.º 1 do RJC.

A análise da Tabela 1 permite verificar que:

- No 1.º semestre de 2021, o número de processos findos transitados para outra unidade orgânica foi elevado, devido à configuração no sistema informático dos tribunais e da organização do TCRS operada pela LOSJ.
- Até ao primeiro semestre de 2021, e ao longo dos 9 anos de atividade do TCRS, deram entrada um total de 2444 processos.

Tabela 1. Movimento de processos no Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, nos anos de 2012 ao 1.º semestre de 2021. (Direção-Geral da Política de Justiça, 2021)

Tribunal	Ano	Entrados	Findos	Pendentes
Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão	1.º semestre 2021	235	236	159
	2020	246	220	160
	2019	247	176	134
	2018	226	248	63
	2017	250	274	85
	2016	235	266	109
	2015	265	240	140
	2014	229	250	115
	2013	300	294	136
	2012	211	81	130

No que concerne à caracterização destes processos, a sua maioria tem como recorrentes, sujeitos processuais: pessoas coletivas, designadamente sociedades comerciais de grandes dimensões e com recursos consideráveis, o que logicamente se reflete nos valores das coimas aplicadas a práticas restritivas da concorrência¹³⁰.

Não raras vezes, os sujeitos processuais recorrem a sociedades estrangeiras especialistas em Direito da Concorrência, advogados especialistas nestas matérias e pareceres jurídicos¹³¹. Por seu turno, face à complexidade das questões, muitas das quais relacionadas com aspetos económicos, o TCRS recorre a assessoria técnica¹³².

¹³⁰ Conforme resulta da sentença proferida no processo n.º 88/12.1YUSTR.

¹³¹ Vide processo n.º 36/16.0YUSTR.

¹³² Vide processos n.ºs 204/13.6YUSTR e 223/06.9TYLSB.

3. No âmbito dos tribunais superiores

Por seu turno, as decisões do TCRS são recorríveis para o TRL (secção criminal) (Silva, 2020, p. 464). Saliente-se que o recurso pode ser interposto autonomamente pela AdC (Silva, 2020, p. 464). Nos casos em que sejam aplicados os artigos 101.º e 102.º do TFUE, o autor MIGUEL MOURA E SILVA acolhe o entendimento de que o TRL está obrigado a colocar questões prejudiciais ao TJUE, devendo ser considerado como um órgão jurisdicional obrigado ao reenvio, agindo, assim, de acordo com o terceiro parágrafo do artigo 234.º do TFUE (Silva, 2020, pp. 464-465). Para este Autor, é inquietante a ligeireza com que o TRL declinou a obrigatoriedade do reenvio num complexo caso¹³³ de abuso de posição dominante, com fundamento na teoria do ato claro. Ora, as condições para o exercício desta exceção são especialmente exigentes, impondo ao tribunal nacional garantir que a norma em análise seja clara no respetivo Estado-membro, no próprio TJUE e noutra qualquer tribunal nacional de outro Estado-membro (Silva, 2020, p. 465).

Caso o recurso se refira apenas a questões de direito, é interposto diretamente para o STJ¹³⁴.

Da decisão do TRL cabe recurso, limitado à matéria de direito, para o STJ.

No âmbito do controlo do TC, destaca-se o Acórdão do n.º 776/2019, de 17 de dezembro, uniformizador de jurisprudência, o qual julgou não inconstitucional o artigo 84.º, n.ºs 4 e 5 do RJC que, em sede de impugnação judicial, faz depender a atribuição do efeito suspensivo das decisões da AdC que apliquem coimas i) da demonstração de que a respetiva execução causa prejuízo considerável às visadas e ii) da prestação de caução.

¹³³ Vide processo n.º 36/16.0YUSTR.

¹³⁴ Artigo 93.º, n.º 2 do RJC.

Apresenta-se, de seguida, a atividade judicial da AdC desagregada por tipo de processo e tribunal, também à data de 31/12/2019.

Tabela 2. Informação sobre o tipo de processos e sua distribuição pelos diferentes Tribunais. (AdC, 2019, p. 32)

	TPI	TRL	TC	STJ	Outros	Total
Práticas Restritivas da Concorrência (PRC)	7	0	2	0		9
Ações Administrativas	2	2	0	2		6
Impugnações de Decisões						
Interlocutórias	20	14	5	0	0	39
Ações de Intimação	0	0	0	0	0	0
Providências Cautelares	0	0	0	0	0	0
Práticas Individuais Restritivas do Comércio (PCR)	8	0	0	0	0	8
DJCDIV		0	0	0	8	8
Total	37	16	7	2	8	70

Legenda: TPI – Tribunais de Primeira Instância (v.g., Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, Tribunal Administrativo e fiscal); TRL – Tribunal da Relação de Lisboa; STJ – Supremo Tribunal de Justiça; TC – Tribunal Constitucional; Outros – (v.g., Tribunal de Instrução Criminal).

4. Casos de estudo de reenvio à luz da justiça portuguesa

O acórdão MEO¹³⁵ proferido pelo TJUE em sede de reenvio prejudicial suscitado pelo TCRS vem esclarecer em que medida a aplicação de preços discriminatórios relativamente a parceiros comerciais por parte de uma empresa em posição dominante viola o artigo 102.º, n.º 2, al. c) do TFUE¹³⁶.

No que concerne aos factos do processo principal, em 2014, a MEO apresentou uma queixa à AdC, acusando a GDA (Cooperativa de Gestão dos Direitos dos Artistas Intérpretes ou Executantes) de aplicar tarifários distintos às diversas operadoras de pay-TV, prejudicando a MEO (Pereira, 2019, p. 6).

Na sequência do arquivamento pela AdC, por concluir que tal diferenciação tarifária era destituída de efeitos restritivos na posição concorrencial da MEO, esta última recorreu para o TCRS. As questões do TCRS e a análise do TJUE focaram-se na interpretação do conceito de “desvantagem na concorrência” (artigo 102.º, n.º 2, al. c), do TFUE): é suficiente a mera

¹³⁵ Acórdão TJUE, processo n.º C-525/16, EU:C:2018:270.

¹³⁶ Artigo 11.º, n.º 2, al. a) do RJC que replica a norma europeia.

existência de um modelo de remuneração discriminatório ou é igualmente exigido o impacto disruptivo dessa diferenciação na situação concorrencial da empresa discriminada?

O TJUE começou por afirmar que o comportamento abusivo de uma empresa em posição dominante tanto pode afetar a posição concorrencial dos seus concorrentes, como a de parceiros comerciais¹³⁷.

Contudo, uma “simples desvantagem imediata”, decorrente da aplicação de tarifários distintos a prestações equivalentes não é suficiente para que a concorrência seja falseada ou suscetível de o ser¹³⁸. Contrariamente, apenas quando a discriminação entre parceiros comerciais causa distorção da concorrência entre eles é que a conduta em causa pode ser considerada abusiva¹³⁹.

O TJUE deu “pistas” aos tribunais nacionais sobre como aferir a existência de uma tal distorção concorrencial, devendo atender-se, designadamente, à posição dominante da empresa, ao poder negocial das partes, às condições de imposição, à duração e ao montante dos tarifários e, ainda, à eventual existência de uma estratégia de exclusão do mercado a jusante de um dos seus parceiros comerciais¹⁴⁰.

Assim, após fazer menção ao provável poder negocial da MEO e de um dos seus concorrentes em relação à GDA, por serem os principais clientes desta última, o TJUE referiu também a percentagem relativamente pequena que os montantes em causa representaram nos custos totais da MEO, no âmbito do serviço de acesso ao sinal de televisão por subscrição, assim como ao diminuto impacto nos lucros da empresa¹⁴¹.

Por fim, o TJUE considerou que quando a diferenciação apenas incide no mercado a jusante inexistente, à partida, qualquer interesse em excluir os parceiros comerciais desse mercado (Pereira, 2019, p. 6).

Em síntese, a principal mensagem deste acórdão é de que o preenchimento da previsão do artigo 102.º, n.º 2, al. c), do TFUE não se basta com a mera discriminação de preços relativamente a parceiros comerciais, exigindo-se igualmente uma distorção na relação concorrencial entre estes últimos.

Versando agora sobre os factos principais que conduziram ao acórdão Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (OTOC) *versus* AdC¹⁴², por decisão de 07/05/2010, a AdC

¹³⁷ Cfr. §§ 24 e 25 do acórdão em análise.

¹³⁸ Cfr. § 26.

¹³⁹ Cfr. § 27.

¹⁴⁰ Cfr. § 31.

¹⁴¹ Cfr. § 34.

¹⁴² Acórdão TJUE, processo n.º C-1/12, ECLI:EU:C:2013:127.

aplicou uma coima à OTOC em razão de um regulamento relativo à formação, considerando que o mesmo distorce a concorrência e viola o direito da UE¹⁴³.

A OTOC impugnou judicialmente a decisão da AdC, tendo a mesma sido confirmada pelo Tribunal do Comércio de Lisboa (Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, 2013). Desta decisão judicial, a OTOC recorreu para o TRL, que chamado a pronunciar-se, em sede de recurso, interroga o TJUE acerca da aplicação do Direito da Concorrência às ordens profissionais¹⁴⁴.

Em primeiro lugar, o TJUE declara que um regulamento adotado por uma ordem profissional (como a OTOC) deve ser considerado uma decisão tomada por uma associação de empresas, na aceção do direito da UE em matéria de concorrência¹⁴⁵.

O facto de estas normas não terem uma influência direta na atividade económica dos membros da referida ordem profissional não afeta a aplicação do Direito da Concorrência da União, uma vez que a infração imputada à mesma ordem profissional diz respeito a um mercado no qual ela própria exerce uma atividade económica.

Em segundo lugar, o TJUE declara que um regulamento adotado por uma ordem profissional, que institui um sistema de formação obrigatória dos técnicos oficiais de contas, a fim de garantir a qualidade dos serviços prestados por estes, constitui uma restrição à concorrência proibida pelo direito da UE¹⁴⁶.

Assim, com vista a analisar os efeitos do regulamento na concorrência, desde logo, o TRL deverá analisar a estrutura do mercado para decidir se a distinção entre os dois tipos de formação em função do seu objeto, duração e organismos autorizados a ministrá-los está justificada¹⁴⁷.

Deverá analisar igualmente se o facto de os técnicos oficiais de contas deverem obter imperativamente um mínimo de doze créditos anuais de formação institucional – quando nenhuma exigência análoga está prevista no que diz respeito à formação profissional – é suscetível de proporcionar uma vantagem concorrencial às ações de formação ministradas pela OTOC¹⁴⁸.

¹⁴³ Parecer da Procuradora-Geral Adjunta, de 27/09/2011 (Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, 2013).

¹⁴⁴ Comunicado de Imprensa n.º 21/13 (Tribunal da Justiça da União Europeia, 2013, p. 1).

¹⁴⁵ Artigo 101.º, n.º 1 do TFUE.

¹⁴⁶ Cfr. § 108 do acórdão em análise.

¹⁴⁷ Cfr. § 73 e ss.

¹⁴⁸ Cfr. § 83.

Em seguida, o TRL deverá examinar as condições de acesso ao mercado dos organismos diferentes da OTOC, de modo a determinar se a igualdade de oportunidades entre os diferentes operadores económicos está assegurada¹⁴⁹.

A OTOC foi investida do poder de se pronunciar de maneira unilateral sobre os pedidos de inscrição ou de homologação, sem que esse poder esteja sujeito a limites, obrigações ou a um controlo, o que poderia levá-la a falsear a concorrência, favorecendo as suas próprias ações de formação¹⁵⁰. Do mesmo modo, o TJUE assinala que o procedimento de homologação das ações de formação, conforme organizado pela OTOC, é suscetível de limitar a oferta de ações de formação propostas por outros organismos de formação, na medida em que este procedimento exige que o pedido seja apresentado pelo menos 3 meses antes do início da formação, o que os impede de oferecer, de imediato, ações de formação de atualidade¹⁵¹.

Por fim, o TJUE observa, por um lado, que tais restrições parecem ir além do que é necessário para garantir a qualidades dos serviços oferecidos pelos técnicos oficiais de contas e, por outro, não estão abrangidas pelas exceções previstas no TFUE¹⁵².

¹⁴⁹ Cfr. § 88 do acórdão em análise.

¹⁵⁰ Cfr. § 91.

¹⁵¹ Cfr. § 92.

¹⁵² Cfr. § 107.

Capítulo V – Síntese estatística do controlo judicial das decisões da Autoridade da Concorrência

1. Quantas decisões da Autoridade da Concorrência são revogadas pelos tribunais?

Vários passos têm vindo a ser dados no sentido de aplicar o Direito da Concorrência em Portugal, sobretudo pelo preponderante papel da AdC (Silva, 2010, p. 497). A ênfase das suas decisões favorece um maior esclarecimento dos agentes económicos, em especial dos consumidores (Silva, 2010, p. 497). No entanto, essa ênfase corre o risco de criar expectativas erróneas, dado que, mesmo vencidas inúmeras vicissitudes processuais, será preciso fazer prova do dano sofrido por cada lesado (Silva, 2010, p. 497).

Relativamente à consciencialização das autoridades judiciárias, ocorrem diversas ações de formação da magistratura judicial e do MP, com uma adesão bastante considerável, sendo que o protocolo celebrado entre a AdC e o CEJ possibilita um diálogo entre ambas as entidades (Silva, 2010, p. 497).

Perduram, todavia, imensos entraves à aplicação efetiva das regras de concorrência pelos tribunais portugueses (Silva, 2010, p. 497).

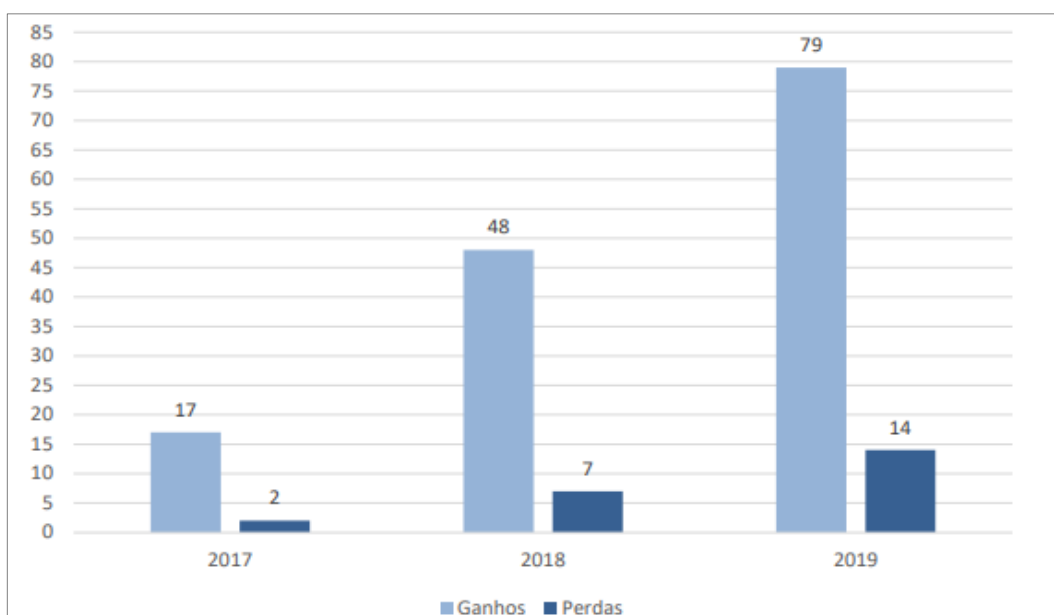


Figura 4. Taxa de sucesso relativa à aplicação da Lei n.º 18/2003 e da Lei n.º 19/2012 (todos os processos, incluindo contraordenações e ações administrativas). (AdC, 2020, p. 31)

Tendo como referência o ano de 2019, foram proferidas 93 decisões judiciais, sendo a maioria respeitante a recursos de decisão interlocutória, das quais 79 foram favoráveis à AdC e 14 desfavoráveis, correspondendo, assim, a uma taxa de sucesso de 85% (AdC, 2020 p. 29). Saliente-se que do universo das 14 decisões desfavoráveis (o que traduziu uma taxa de decaimento de 15%), 5 não implicaram qualquer apreciação de mérito e, em 6 outras decisões desfavoráveis, a AdC interpôs recurso para o TRL (AdC, 2020, p. 29).

Observando o ano de 2018, constata-se um aumento considerável da litigância (AdC, 2018, p. 31). Num total de 55 decisões judiciais adotadas, 48 foram favoráveis à AdC, e apenas 7 desfavoráveis ou parcialmente desfavoráveis, o que representa uma taxa de sucesso próxima dos 90% (AdC, 2018, p. 31).

Passando agora para o ano de 2017, num total de 19 decisões judiciais adotadas, 17 decisões foram favoráveis à AdC e somente duas desfavoráveis, sendo estas últimas relativas ao processamento de denúncias e subsequente arquivamento (AdC, 2017, p. 33).

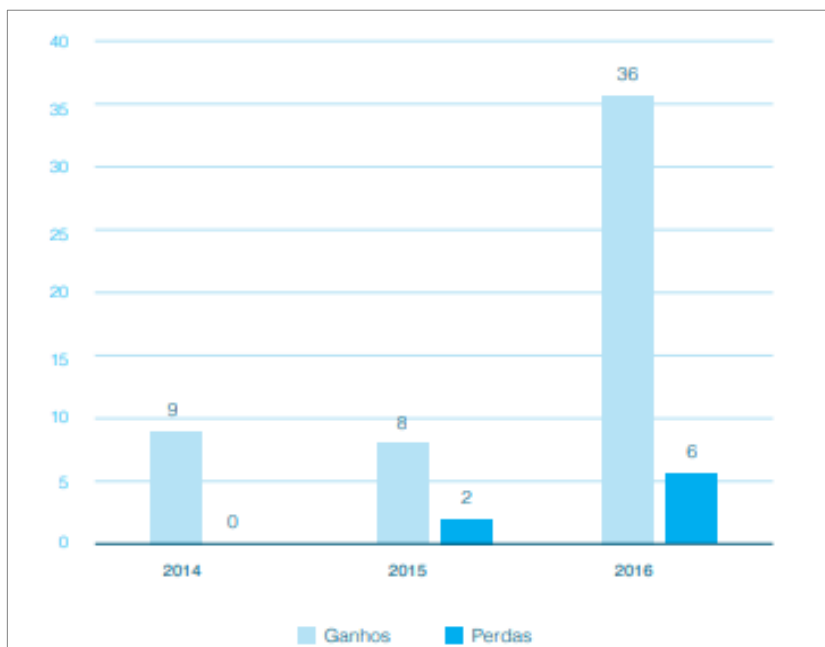


Figura 5. Taxa de sucesso relativa à aplicação da Lei n.º 18/2003 e da Lei n.º 19/2012, nos anos de 2014 e 2016 e em relação ao ano anterior. (AdC, 2016a, p. 34)

Em 2016, constata-se um volume particularmente elevado de processos (AdC, 2016a, p. 33). Paralelamente, verifica-se também um aumento crescente da especialização e celeridade dos tribunais que proferiram 42 decisões judiciais em matérias de concorrência. No final do

ano, haviam sido adotadas 36 favoráveis à AdC e apenas 6 desfavoráveis (em matérias de índole processual) (AdC, 2016a, p. 33).

No ano de 2015, foram proferidas 10 decisões judiciais, das quais 8 foram favoráveis à AdC e só duas desfavoráveis.

Já em 2014 num total de 9 decisões judiciais adotadas todas foram favoráveis à AdC, equivalendo, assim, a uma taxa de sucesso de 100%.

2. Posição dos tribunais relativamente às coimas aplicadas pela Autoridade da Concorrência

Entre 2012 e 2017, houve 16 decisões de condenação por cartel, abuso de posição dominante ou acordos verticais, tendo resultado na aplicação de coimas de 82 milhões de euros pela AdC (Tavares, 2018). Ainda assim, os tribunais apenas confirmaram coimas de 23 milhões de euros, ou seja, 28% do valor aplicado pelo regulador. Fonte oficial da AdC revela que há uma “redução média de cerca de 40% nos processos já decididos pelos tribunais” (Tavares, 2018). Acrescenta ainda que “100% das infrações de concorrência foram confirmadas quanto ao mérito” (Tavares, 2018). “Houve, todavia, reduções de coima ou prescrição quanto a algumas visadas” (Tavares, 2018).

Uma das razões para a redução verificada foi precisamente “a redução de coima no caso Associação Nacional de Farmácias (ANF) em que o Tribunal da Relação de Lisboa considerou que a casa-mãe não podia ser responsabilizada pelo abuso de posição dominante provado contra as filhas [empresas participadas]” (Tavares, 2018).

No ano de 2015, a AdC condenou a ANF e as suas participadas Farminveste e hmR a pagar 10,4 milhões de euros por abuso de posição dominante. O TRL diminuiu a multa em mais de 90%¹⁵³. O processo teve origem numa denúncia apresentada pela Apifarma – Associação Portuguesa da Indústria Farmacêutica, em outubro de 2012 (AdC, 2009a, p. 11).

Os cartéis (Marques, 2019) são, sem dúvida, uma das prioridades da AdC. Em janeiro de 2008, no cartel do setor farmacêutico, a AdC tinha condenado a *Abbott Laboratórios*, *Bayer*, *Menarini* Diagnósticos e *Johnson&Johnson* por concertação dos preços de tiras reagentes para medição de glicose no sangue fornecidas a hospitais e centros hospitalares, entre 2001 e 2004¹⁵⁴.

¹⁵³ Processo n.º 36/16.QYUSTR.L1 - 3.ª Secção.

¹⁵⁴ Comunicado n.º 13/2016 da AdC (AdC, 2016b).

“As práticas concertadas entre as empresas tinham também como objetivo influenciar a base de negociação do preço fixado entre o Estado e as farmacêuticas para a venda daquele produto ao público” (AdC, 2016b).

Na altura, a farmacêutica *Bayer* acatou a decisão condenatória da AdC e procedeu ao pagamento da coima de 3 milhões de euros (AdC, 2016b). Todavia, até à decisão do TCRS, de 11/05/2016, foram proferidas mais de 20 decisões judiciais resultantes dos vários incidentes processuais ocorridos, nomeadamente na sequência de recursos interpostos pela *Abbott* Laboratórios para o TRL e para o TC (AdC, 2016b).

O TCRS rejeitou os recursos interpostos pela *Abbott* Laboratórios, que contestava a condenação aplicada pela AdC, dando razão à AdC e obrigando a empresa ao pagamento de uma coima de 3 milhões de euros (AdC, 2016b).

Recuando um pouco no tempo, em julho de 2006, a AdC detetou um cartel no setor do sal, entre 1997 e 2005, com um potencial prejuízo de 5,6 milhões de euros para os consumidores, tendo condenado a *Vatel*, a *Salexpor*, a *Salmex* e a *Sociedade Aveirense de Higienização de Sal (Vitalal)* - a uma multa de quase 1 milhão de euros (AdC, 2016b).

Contudo, a *Salexpor* e a *Vitalal* recorreram dessa decisão da AdC, mas o Tribunal da Relação veio dar razão ao regulador, confirmando a condenação e as multas (AdC, 2016b).

As empresas, que representavam entre 75 e 90 por cento das vendas em Portugal de sal grosso para fins alimentares e industriais, celebraram em 1997 um acordo de fixação e manutenção das suas quotas no mercado da comercialização por grosso. O acordo estabelecia a fixação das quotas com base no histórico das vendas de cada uma das empresas e previa um sistema de penalização ou compensação consoante aumentassem ou diminuíssem as suas vendas. O pacto entre as empresas obrigava a que as quotas se mantivessem inalteradas entre si, mas no caso de uma das empresas ultrapassar essa quota teria de compensar as outras em dinheiro. A empresa que tivesse ultrapassado a quota poderia ainda compensar a que estivesse a vender menos através de encomendas. (Lusa, 2007, citado por Jornal de Notícias)

A AdC levou a cabo a investigação a partir de uma denúncia, provando que as empresas se encontravam regularmente e trocavam informação comercial sensível relativamente a preços, clientes e concorrentes (Lusa, 2007, citado por Jornal de Notícias).

A AdC considerou que os danos provocados pelo cartel resultaram, essencialmente, da redução da oferta no mercado e da manutenção de preços artificialmente elevados, com prejuízo para os consumidores (Lusa, 2007, citado por Jornal de Notícias).

Esta foi a primeira vez que um caso de cartel foi confirmado pelos tribunais¹⁵⁵.

No caso do cartel da banca, a AdC condenou 14 bancos ao pagamento de coimas no valor global de 225 milhões de euros¹⁵⁶. Em causa está a prática concertada de troca de informação

¹⁵⁵ Sentença do Tribunal do Comércio de Lisboa, processo n.º 965/06.9TYLSB.

¹⁵⁶ Comunicado n.º 17/2019 da AdC (AdC, 2019b).

comercial sensível referente à oferta de produtos de crédito na banca de retalho, nomeadamente crédito habitação, crédito ao consumo e crédito a empresas (AdC, 2019b).

A prática concertada, entre 2002 e 2013, levou à condenação do BBVA, BIC (por factos praticados pelo então BPN), BPI, BCP, BES, BANIF, BARCLAYS, CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS, CAIXA DE CRÉDITO AGRÍCOLA, MONTEPIO, SANTANDER (por factos por si praticados e por factos praticados pelo BANCO POPULAR), DEUTSCHE BANK e UCI (Atalaia, 2019).

Entre as instituições financeiras acusadas, o primeiro banco a denunciar a infração e a apresentar provas da sua participação na mesma beneficiou de dispensa total de pagamento da coima; já o segundo banco que recorreu ao regime de clemência, apresentando prova adicional da infração, obteve uma redução de 50% no valor da coima que lhe foi aplicada (Atalaia, 2019). Este programa de clemência prevê um regime especial de dispensa ou redução da coima em processos de cartel investigados pela AdC, o qual será abordado adiante.

Este caso teve início em 2012, sendo que “cada banco sabia, com particular detalhe, rigor e atualidade, as características da oferta dos outros bancos, o que desencorajava os bancos visados de oferecerem melhores condições aos clientes, eliminando a pressão concorrencial, que é benéfica para os consumidores” (AdC, 2019b).

Relativamente a outro dos visados, o ABANCA, a AdC nota que ficou impedida de puni-lo, uma vez que o banco “cessou a prática anos antes dos restantes bancos” (AdC, 2019b). No âmbito do processo que foi aberto na sequência do pedido de clemência, a AdC procedeu a diligências de busca e apreensão em 25 instalações de 15 bancos envolvidos na infração (AdC, 2019b).

Onze dos catorze bancos visados contestaram as contraordenações aplicadas pela AdC (Jornal de Negócios, 2021). O julgamento que começou em setembro de 2021 no TCRS aproxima-se agora do fim (Jornal de Negócios, 2021).

Um dos casos de cartel de seguradoras mais mediático foi anunciado em agosto de 2019.

A AdC condenou as companhias de seguros LUSITANIA e ZURICH e respetivos dirigentes a uma coima superior a 42 milhões de euros, por práticas restritivas da concorrência de repartição de mercados através da alocação de clientes, no segmento dos seguros contratados por grandes clientes empresariais nos sub-ramos acidentes de trabalho, saúde e automóvel (AdC, 2019c). Valor ao qual se junta os 12 milhões já pagos pela FIDELIDADE e MULTICARE, no âmbito do mesmo processo (AdC, 2019c).

Esta investigação teve início em maio de 2017, na sequência de um requerimento de dispensa ou redução da coima (pedido de clemência) apresentado pela SEGURADORAS UNIDAS à AdC, que beneficiou de dispensa total de coima no processo por ter sido a primeira a denunciar e apresentar provas da participação no cartel (AdC, 2019c). Por seu turno, a FIDELIDADE e a MULTICARE também beneficiaram de uma redução de coima e participaram num processo de transação, no qual reconheceram a culpa e abdicaram da litigância judicial (AdC, 2019c).

Em 11/10/2019, a ZURICH apresentou recurso perante o TCRS da decisão da AdC (Lusa, 2019, citado por Sapo, 2019).

Este foi o primeiro cartel sancionado pela AdC no setor financeiro português com a coima mais elevada de sempre (AdC, 2019b).

3. Garantias que as empresas têm ao seu dispor para defesa

3.1. Programa de clemência

É de assinalar o programa de clemência (Moreira, 2020, pp. 99-123) adotado no âmbito dos cartéis, o qual foi introduzido no direito europeu, através de uma comunicação da CE, em 1996¹⁵⁷. Esta comunicação referente à clemência foi nitidamente inspirada¹⁵⁸ pelo “*US Department of Justice’s Corporate Leniency Policy*”, de 1993, e após esta seguiram-se mais duas comunicações da CE que a vieram rever e suprir falhas que tinha: uma em 2002¹⁵⁹ e outra em 2006¹⁶⁰.

O artigo 2.º, n.º 15¹⁶¹ da Diretiva 2014/104/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de novembro de 2014 consagra o conceito de programa de clemência, afirmando “que se trata do programa com base no qual um participante de um cartel coopera numa

¹⁵⁷ Comunicação da Comissão sobre a não aplicação ou a redução de coimas nos processos relativos a acordos, decisões e práticas concertadas (1996/C 207/04).

¹⁵⁸ “The European Commission’s first Leniency Notice was adopted in 1996, and was clearly inspired by the US Department of Justice’s Corporate Leniency Policy of 1993. The European Commission had however already in a number of cases before 1996 reduced fines or even abstained from imposing fines in recognition of cooperation received” (Wils, 2007, p. 15).

¹⁵⁹ Comunicação da Comissão Relativa à imunidade em matéria de coimas e à redução do seu montante nos processos relativos a cartéis (2002/C 45/3).

¹⁶⁰ Comunicação da Comissão Relativa à imunidade em matéria de coimas e à redução do seu montante nos processos relativos a cartéis (2006/C 298/11).

¹⁶¹ Artigo 2.º, n.º 15 da Diretiva 2014/104/UE: “«Programa de clemência», um programa relativo à aplicação do artigo 101.º do TFUE ou de uma disposição correspondente do direito nacional, com base no qual um participante num cartel secreto, independentemente das outras empresas participantes no cartel, coopera numa investigação da autoridade da concorrência, facultando voluntariamente informações do seu conhecimento sobre o cartel e o papel que nele desempenha, recebendo, em contrapartida, mediante decisão ou suspensão do processo, dispensa ou redução de coima aplicável pela sua participação no cartel”.

investigação da autoridade da concorrência divulgando a esta informações sobre o cartel, obtendo, em contrapartida, uma dispensa ou redução de coima” (Silva, 2020, pp. 5-6).

No ordenamento jurídico nacional, a figura da clemência foi introduzida pela Lei n.º 39/2006, de 25 de agosto¹⁶², que foi posteriormente revogada pela Lei n.º 19/2012, de 08 de maio, que, por sua vez, foi alterada pelo DL n.º 108/2021, de 07 de dezembro.

O programa de clemência encontra-se previsto no capítulo VIII do RJC (artigos 75.º a 82.º) e estabelece o regime jurídico da dispensa ou redução da coima em processos de contraordenação por infração às regras de concorrência. Devido ao facto de os cartéis serem extremamente difíceis de detetar e investigar, o desígnio deste programa rege-se por estimular as empresas participantes a denunciar ou a fornecer provas contra o cartel (Rocha, 2019, p. 10). Na verdade, ao instigar a cooperação das empresas manifesta-se como um dos instrumentos mais relevantes no combate aos cartéis (Rocha, 2019, p. 10).

O artigo 75.º do RJC determina as condutas que podem beneficiar de dispensa ou de atenuação especial da coima. Tanto as empresas como as pessoas visadas por um processo de contraordenação que decidam cooperar com o esforço investigatório da AdC devem cumprir as condições previstas na lei¹⁶³: a empresa que relate à AdC um cartel em que tenha participado, com o intuito de alcançar a dispensa total de coima (imunidade) deverá facultar informações e elementos de prova à AdC; na hipótese de redução de coima, a empresa prestará “informações e provas de valor adicional significativo”¹⁶⁴.

Além de dissuadir a formação de novos cartéis, o programa de clemência acaba também por abalar os cartéis já formados (Zinaglaes, 2008, p. 6), pois ao dar um incentivo à denúncia, difunde a desconfiança, o que aumenta as hipóteses de haver um denunciante¹⁶⁵.

O programa de clemência constitui uma ferramenta essencial na deteção, investigação e punição de cartéis, diminuindo o tempo, os custos e a elevada dificuldade de recolha de informação probatória da violação das regras da concorrência, em que a AdC recebe a assistência dos requerentes de clemência na investigação (Silva, 2020, p. 7).

Para lá destes evidentes efeitos positivos, o programa de clemência pode comportar, entre outros riscos (Wils, 2007, p. 15), a circunstância de os reguladores se tornarem

¹⁶² Lei n.º 39/2006, de 25 de agosto, que estabelece o regime jurídico da dispensa e da atenuação especial da coima em processos de contra-ordenação por infração às normas nacionais de concorrência.

¹⁶³ Artigo 77.º, n.ºs 2 e 3 do RJC.

¹⁶⁴ Artigo 78.º do RJC.

¹⁶⁵ “(...) the strategy of leniency programmes is quite straightforward: by giving cartel members a reward for confessing, the programmes disseminate distrust within the cartel. This makes their bond weaker, and increases the possibility of having one member withdrawing from the cartel” (Zingales, 2008, pp. 8-9).

exclusivamente dependentes dos programas de clemência para detetar e provar cartéis (Silva, 2020, p. 8).

O programa de clemência funciona melhor se os participantes tiverem a noção do risco de a AdC detetar as práticas do cartel sem esse programa, “pois isso pode resultar numa “corrida para cooperar” (Wils, 2007, p. 26) por parte dos participantes de um cartel por medo que um outro participante desse mesmo cartel decida cooperar primeiro que eles” (Silva, 2020, p. 9).

É de salientar a primeira decisão condenatória em Portugal adotada ao abrigo do programa de clemência, processo que ficou conhecido como cartel das cantinas¹⁶⁶, ocorrido em 2009: o denunciante – administrador de uma das empresas infratoras foi dispensado da aplicação de qualquer sanção por ter fornecido informações e elementos de prova sobre os comportamentos em causa antes da AdC ter iniciado a investigação.

É concludente o crescente êxito do programa de clemência, dado que a maioria das infrações praticadas pelos cartéis são descobertas por via deste programa¹⁶⁷.

4. Súmula do *private enforcement*

Por regra, o Direito da Concorrência baseia-se em dois pilares: *public enforcement* e *private enforcement* (Salpico, 2021, pp. 103-123).

Segundo os autores HÜSCHEL RATH e PEYER (Hüschelrath & Peyer, 2013, p. 2), o *public enforcement* caracteriza-se pelo facto de as regras da concorrência serem aplicadas por autoridades estaduais, logo direciona-se para a deteção, investigação e punição de cartéis, mediante a imposição de coimas, de modo a inibir essas práticas anticoncorrenciais; já o *private enforcement* caracteriza-se pela prossecução individual de litígios, diante de um tribunal, de modo a ressarcir os lesados por eventuais prejuízos causados pela violação das regras de concorrência.

Com isto, visa-se atingir duas finalidades: prevenir as violações do Direito da Concorrência pelos cartéis, por via da deteção e punição feita pela CE e Autoridades Nacionais da Concorrência, de forma a dissuadir essas práticas (*public enforcement*), e de compensar as vítimas dos cartéis pelos prejuízos sofridos, contribuindo para a manutenção da concorrência na UE (*private enforcement*) (Silva, 2020, p. 11). Assim, o *public* e o *private*

¹⁶⁶ Comunicado n.º 24/2009 da AdC (AdC, 2009b).

¹⁶⁷ “(...) leniency is a cornerstone of the enforcement policy of the European Commission and the National Competition Authorities (“NCAs”). Almost 60 % of cartel infringements is discovered through leniency”. (Carmeliet, 2011-2012, p. 463).

enforcement complementam-se na aplicação do Direito da Concorrência (Stefano, 2012, p. 95).

No que concerne ao *private enforcement*, as ações de indemnização intentadas pelos lesados podem ser de dois tipos (Saavedra, 2020, p. 22): ações *stand-alone* assentam no facto de a propositura da ação de indemnização não depender diretamente da descoberta de comportamentos anticoncorrenciais por parte das AdC; e ações *follow-on* são intentadas pelos lesados que queiram obter uma compensação dos danos que foram causados pelos comportamentos anticoncorrenciais violadores dos artigos 101.º e 102.º do TFUE, que tenham sido descobertos e condenados pela CE ou por outra Autoridade Nacional da Concorrência.

4.1. A evolução do *private enforcement*

A primeira alusão da aplicação privada do Direito da Concorrência pode ser encontrada no julgamento do caso BRT¹⁶⁸. Todavia, apenas no acórdão *Courage*¹⁶⁹ são dadas algumas orientações acerca do *private enforcement*. Na falta de normas harmonizadas, o TJUE ordenou aos tribunais nacionais o cumprimento dos princípios da equivalência e da efetividade.

Em dezembro de 2005, após a entrada em vigor do Regulamento n.º 1/2003¹⁷⁰, de 16/12/2002, a CE publicou o Livro Verde¹⁷¹ sobre ações de indemnização devido à violação das regras comunitárias no domínio *antitrust*, que submetia à discussão possíveis medidas capazes de facilitar a propositura de ações de indemnização. De certa forma, este documento da CE veio dar continuidade às ideias explanadas no acórdão *Courage*, uma vez que acolheu a ideia de que a aplicação privada do Direito da Concorrência prossegue os mesmos fins que o *public enforcement*, mas considera também que o *private enforcement* se encontrava num estado de subdesenvolvimento total (Silva, 2020, p. 13).

Porém, foram várias as críticas (Morais, 2015, p. 6), sobretudo de WOUTER WILS¹⁷², por entender que este documento representava uma visão americanizada do *private enforcement*.

¹⁶⁸ Acórdão do Tribunal de Justiça, processo n.º 127/73.

¹⁶⁹ Acórdão do Tribunal de Justiça, processo n.º C-453/99.

¹⁷⁰ Regulamento n.º 1/2003, de 16/12/2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado.

¹⁷¹ Livro Verde - ações de indemnização devido à violação das regras comunitárias no domínio *antitrust*.

¹⁷² “This Green Paper was to a significant extent infused with the US American conception of private actions for damages as an instrument of deterrence and a potential replacement for public enforcement” (Wils, 2017, p. 21).

No seguimento do Livro Verde, em 2008, a CE emitiu o Livro Branco¹⁷³ cujo objetivo primordial era:

melhorar as condições legais de exercício do direito conferido às vítimas de obterem reparação pelos danos sofridos, em consequência de comportamentos anticoncorrenciais, admitindo ainda que a compensação dos lesados é o primeiro e mais importante objetivo do *private enforcement*, separando assim as funções de compensação e dissuasão. (Silva, 2020, p. 15)

A 26/11/2014 foi aprovada a Diretiva n.º 2014/104/UE¹⁷⁴ relativa às ações de indemnização por infração das regras de concorrência, devendo os Estados-membros proceder à transposição para a sua ordem jurídica até 27/12/2016.

4.2. Breve análise à Lei n.º 23/2018, de 05 de junho

A Lei n.º 23/2018, de 05 de junho, transpõe para a nossa ordem jurídica a Diretiva n.º 2014/104/UE.

Tal como o artigo 3.º da Diretiva, dispõe o artigo 3.º desta lei que a empresa ou associação de empresas que violaram a concorrência, assim como aqueles que tenham exercido uma influência preponderante durante a infração à concorrência, sejam incumbidas e responsabilizadas pela indemnização pelos danos causados aos lesados.

De acordo com o artigo 4.º da mesma lei, o dever de indemnizar comporta não apenas os danos emergentes, como os lucros cessantes.

Por seu turno, o artigo 5.º prevê que os lesados possam exigir, a qualquer uma das empresas infratoras do Direito da Concorrência, a reparação integral dos danos causados por uma infração (responsabilidade solidária entre infratores); o mesmo artigo determina ainda os regimes excecionais provisórios para as PME's e para as empresas beneficiárias de dispensa de coima.

A lei estabelece que o direito à indemnização prescreve no prazo de 5 anos a contar da data em que o lesado tem conhecimento da infração (ou da data em que se possa razoavelmente presumir que teve conhecimento), da identidade do infrator e do que a infração anticoncorrencial lhe causou de danos¹⁷⁵.

¹⁷³ Livro Branco sobre ações de indemnização por incumprimento das regras comunitárias no domínio *antitrust*.

¹⁷⁴ Diretiva n.º 2014/104/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de novembro de 2014, relativa às regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do Direito da Concorrência dos Estados-membros e da UE (Noronha, 2016).

¹⁷⁵ Artigo 6.º da Lei n.º 23/2018, de 05 de junho.

Nos termos do artigo 7.º da mesma lei, as decisões da AdC e dos tribunais de recurso que reconheçam a existência de uma infração às regras da concorrência constituem agora presunção inilidível da existência e natureza da infração.

O artigo 9.º da mesma lei consagra que: “Os cartéis são responsáveis pelos danos causados pelas infrações que pratiquem, salvo prova em contrário”.

Passando agora para o capítulo II – acesso a meios de prova – segundo os artigos 12.º a 14.º, o tribunal pode ordenar a divulgação de elementos de prova importantes, *ex officio* ou a pedido do demandado.

Já no capítulo III – proteção dos consumidores - encontra-se o artigo 19.º que surge para possibilitar mais facilmente a compensação aos consumidores pelas infrações às regras da concorrência.

O TCRS decide e julga as ações de indemnização fundadas exclusivamente em infrações ao Direito da Concorrência, ações destinadas ao exercício do direito de regresso entre coinfratores e pedidos de acessos a meios de prova relativos a tais ações¹⁷⁶.

4.3. A aplicação do *private enforcement* em Portugal

Não é de agora que a aplicação do *private enforcement* é maior nos EUA do que na UE. Nos EUA, a aplicação de regras *antitrust* reside fundamentalmente em ações judiciais de natureza cível interpostas por lesados por práticas anticoncorrenciais, recorrendo a instrumentos de tutela de interesses difusos, como as chamadas *class actions* (Rocha, 2019, p. 29). Por sua vez, na Europa, é dada primazia ao modelo de *public enforcement* do Direito da Concorrência (Rocha, 2019, p. 29).

Referem os autores LEONOR ROSSI e MIGUEL FERRO, que “o *private enforcement* da concorrência em Portugal ainda está na sua infância” (Ferro & Rossi, 2015, p. 186). Acrescentam ainda que a Diretiva 2014/104/UE e a lei de transposição para o ordenamento nacional [Lei n.º 23/2018, de 05 de junho] contribuirão, seguramente, para a inversão desta tendência. Mas aguarda-nos ainda um longo caminho que dependerá do número de casos que permitam o desenvolvimento da jurisprudência e, gradualmente, uma mudança de mentalidades (Ramos, 2016, p. 27).

São inúmeras as vantagens que resultariam de uma maior aplicação do *private enforcement*, a saber: aumentaria a dissuasão contra infrações e ampliaria o cumprimento da

¹⁷⁶ Artigos 54.º, 67.º e 112.º todos da LOSJ.

lei; as vítimas de comportamento anticoncorrencial ilegal seriam indemnizadas pelos prejuízos sofridos; a CE e a AdC não têm recursos suficientes para lidar com todos os casos de comportamento anticoncorrencial e o recurso a ações civis redundaria numa maior celeridade dos processos; as ações privadas desenvolveriam uma cultura de concorrência entre os participantes no mercado, incluindo consumidores, aumentando a conscientização das regras de concorrência (Ashton et al., 2004, p. 32).

Almeja-se que, nos próximos anos, a aplicação do *private enforcement* em Portugal prolifere, em virtude do surgimento da Lei n.º 23/2018, de 05 de junho, que vem facilitar a proposição de ações de indemnização dos lesados pelas práticas restritivas da concorrência (Rocha, 2019, p. 30). A par do papel cada vez mais importante assumido pela AdC na conceção de uma cultura de concorrência, por via das suas decisões, contribuindo, assim, para um maior esclarecimento dos agentes económicos, em particular os consumidores (Rocha, 2019, p. 30).

Conclusão

Na atual economia de mercado liberal, as empresas assumem um papel cada vez mais preponderante, de tal forma que a sua atuação pode ter consequências inimagináveis na economia nacional, na UE e na economia global.

A concorrência revela-se crucial ao funcionamento da economia socialmente justa. Assim, a nossa primeira conclusão diz-nos que uma concorrência eficaz e justa no fornecimento de bens e na prestação de serviços aumenta a qualidade dos produtos e serviços, a diversidade da oferta e permite a entrada de novos operadores económicos.

Porém, não raras vezes, a concorrência é posta em causa pelas empresas. Com o objetivo de assumirem uma posição de maior vantagem no mercado face aos seus concorrentes, as empresas adotam práticas individuais abusivas proibidas pelos artigos 9.º, 11.º e 12.º todos do RJC e 101.º e 102.º do TFUE. E, quando isso acontece, o exercício dos poderes sancionatórios por parte da AdC é essencial para a dissuasão de comportamentos restritivos da concorrência. Pelo que, a segunda conclusão evidencia a enorme importância do papel da AdC como garante do bom funcionamento dos mercados e bem-estar dos consumidores, ou seja, não há dúvida que, em determinadas circunstâncias, os mercados falham, gerando assimetrias e injustiças, deixando os consumidores desprotegidos e à mercê do poder de empresas oligopolistas. É nesta área que o papel da AdC é fundamental.

Com este estudo, propusemo-nos a tratar o tema do controlo judicial das decisões da AdC. Esta última está sujeita ao controlo jurisdicional que consiste no saneamento da legalidade e que, em último caso, garantirá o respeito pelo princípio da legalidade a que toda a Administração está obrigada. Dito de outro modo, a AdC pode e deve exercer as suas competências reguladoras. Enquanto entidade independente, a AdC deve ser absolutamente cautelosa e controlada nas suas competências, para que não haja lugar a decisões desproporcionais.

No que concerne às decisões judiciais proferidas pelo TCRS e tribunais superiores, a sua maioria tem sido favorável à AdC, equivalendo, assim, a uma taxa de sucesso elevada.

Contudo, como vimos num dos casos em destaque (ACP *versus* AdC), o TCRS deu razão ao ACP. Este tribunal considerou que a AdC tinha o dever legal de investigar uma queixa que lhe foi apresentada pelo ACP, mas que acabou por arquivar.

Fica claro que o arquivamento da queixa não poderia ter acontecido sem o regulador ter previamente efetuado qualquer diligência sobre um conjunto de práticas e comportamentos da GALP que indiciavam fortemente a existência de práticas restritivas no setor dos

combustíveis líquidos. O TCRS determinou, assim, que estes mesmos indícios deveriam ter sido investigados e que a AdC estava vinculada a adoptar um ato de abertura de inquérito e não podia ter liminarmente arquivado a queixa. Tudo isto foi confirmado pelo STJ. Este caso evidencia alguma falta de rigor da AdC perante o “gigante” GALP, o que não abona a favor da transparência e independência da AdC. Não há dúvida que é sobretudo contra as grandes empresas oligopolistas que a AdC deve ser mais exigente e rigorosa nas investigações. O caso ACP *versus* GALP mostra uma face menos isenta da entidade reguladora.

Concluindo, é necessário um escrutínio judicial eficaz das decisões da AdC.

Relativamente à atividade do TCRS, constata-se que as pendências são insignificantes. Já o baixo número de processos explica-se face à complexidade das matérias em causa e ao elevado número de protagonistas que estes processos comportam. Conclui-se, pois, que o papel do TCRS tem sido crucial para a defesa da legalidade, proporcionalidade, isenção e para a defesa em sede de regulação da concorrência. É um controlo necessário e imprescindível.

Mais uma razão que, do nosso ponto de vista, justifica a criação de uma secção especializada na área da concorrência no TRL. Note-se que não se está a criticar ou a descredibilizar as competências do TRL para avaliar e escrutinar as decisões do TCRS em matéria de concorrência.

Por último, e de forma leve, debruçamo-nos sobre o *private enforcement* que se revela extremamente importante para prevenir comportamentos prejudiciais à concorrência e, conseqüentemente, indemnizar os lesados por essas práticas.

Ainda que apresente inúmeros benefícios, a aplicação do *private enforcement* em Portugal ainda é bastante residual. Todavia, a Lei n.º 23/2018, de 05 de junho, constitui um impulso gigantesco para a solidificação de um sistema efetivo de aplicação privada do Direito da Concorrência, sendo, por isso, bastante provável que se assista a um acréscimo do número de ações intentadas para indemnizar os lesados pelos danos sofridos, em virtude de infrações ao Direito da Concorrência.

Bibliografia

- Almeida, J. P. S. d., Forte, A. M., & Marques, M. M. L. (2005). *Concorrência e Regulação: a relação entre a Autoridade da Concorrência e as Autoridades de Regulação Sectorial*. Coimbra Editora.
- Anastácio, G., Cunha, C., Gorjão-Henriques, M., Porto, M. L., & Viilça, J. L. d. C. (2013). *Lei da Concorrência Anotada – comentário conimbricense*. Almedina.
- Anastácio, G., Ferreira, E. P., & Morais, L. S. (2009). *Regulação em Portugal: novos tempos, novo modelo?* Almedina.
- Anjos, M. R. (2016). *Serviços de Interesse Económico Geral, Concorrência e Garantia dos Cidadãos Usuários – um estudo à luz do direito comunitário* (Tese de Doutoramento). Publismai.
- Anjos, M. R., & Fionda, R. d. Q. (2020, 16-17 abril). Prohibition of Restrictive Competition Agreements in the European Union: analyzing the “expedia” Case. In E. P. d. Costa, M. d. R. Anjos, & Przygoda (Eds.), *Book of Abstracts, Economic and Social Development, 52nd International Scientific Conference on Economic and Social Developmen* (pp. 74-75), Porto, Portugal. https://www.esd-conference.com/upload/book_of_abstracts/Book_of_Abstracts_esdPorto2020_Online.pdf
- Aragão, A. S. d. (2002). As Agências Reguladoras Independentes – algumas desmistificações à luz do direito comparado. *Revista Brasília*, 39(155), 293-317. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/808/R155-17.pdf?sequence=4>
- Ashton, D., Sinclair, A., & Woods, D. (2004). Private Enforcement of Community Competition Law: modernisation and the road ahead. *Competition Policy Newsletter*, (2), 31-37. https://ec.europa.eu/competition/speeches/text/2004_2_31_en.pdf
- Atalaia, R. (2019, 9 setembro). *Concorrência Aplica Coima de 225 Milhões ao Cartel da Banca*. Jornal de Negócios. <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/banca---financas/detalhe/concorrenca-aplica-coima-de-225-milhoes-de-euros-ao-cartel-da-banca>
- Autoridade da Concorrência [AdC] (2009a). *PRC/2009/13 – Decisão Final*. https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos_e_decisoies/prc/decisoies/AdC-PRC_2009_13-Decisao-VNC-final-net.pdf
- Autoridade da Concorrência [AdC] (2009b). Comunicado n.º 24/2009. AdC.
- Autoridade da Concorrência [AdC] (2013a). *Comunicado n.º 18/2013 da AdC – em que esta última emite decisão final de não oposição relativamente à fusão entre a Optimus e a Zon*. https://www.concorrenca.pt/vPT/Noticias_Eventos/Comunicados/Paginas/Comunicado_AdC_201318.aspx
- Autoridade da Concorrência [AdC] (2013b). *Linhas de Orientação sobre a Instrução de Processos Relativos à Aplicação dos Artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio e dos Artigos 101.º e 102.º do TFUE*. AdC.
- Autoridade da Concorrência [AdC] (2016a). *Relatório de Atividades, Gestão e Contas 2016*. https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/archive/Adc_Relatorio_actividades2016.pdf, p. 34.
- Autoridade da Concorrência [AdC] [AdC]. (2016b, 5 de junho). *Processo contra farmacêuticas chega ao fim com pagamento de coima de 3 milhões de euros pela Abbott Laboratórios*. *Comunicado 13/2016*. <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/processo-contrafarmacuticas-chega-ao-fim-com-pagamento-de-coima-de-3-milhoes-de-euros>

- Autoridade da Concorrência [AdC] (2017). *Relatório de Atividades, Gestão e Contas 2017*. https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/archive/Adc_Relatorio_atividades2017.pdf,
- Autoridade da Concorrência [AdC] (2018). *Relatório de Atividades, Gestão e Contas 2018*. <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/archive/Relat%25C3%25B3rio%2520de%2520Atividades%2520e%2520Contas%25202018.pdf>,
- Autoridade da Concorrência [AdC] (2019a). *Organização*. http://www.concorrenca.pt/vPT/A_AdC/Organizacao/Paginas/Organizacao.aspx
- Autoridade da Concorrência [AdC] (2019b, 8 de setembro). *AdC condena 14 bancos a coima de 225 milhões de euros. Comunicado 17/2019*. <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/adc-condena-14-bancos-coima-de-225-milhoes-de-euros>
- Autoridade da Concorrência [AdC] (2019c, 31 de julho). *Primeiro cartel sancionado pela AdC no setor financeiro português tem coima mais elevada de sempre*. <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/primeiro-cartel-sancionado-pela-adc-no-setor-financeiro-portugues-tem-coima-mais-elevada-de>
- Autoridade da Concorrência [AdC]. (2020). *Relatório de Atividades, Gestão e Contas 2019*. <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a793944543030764e6b4e465355395153433942636e463161585a765132397461584e7a5957387652573530615752685a47567a4a544977556d566e645778685a47397959584d76515752444c7a49774d546b6c4d6a416c4d6a42535a577868644d4f7a636d6c764a5449775a47556c4d6a424264476c32615752685a47567a4c4355794d45646c633354446f32386c4d6a426c4a544977513239756447467a4a5449775a47456c4d6a42425a454d756347526d>
- Autoridade da Concorrência [AdC] (2022). *Prioridades de Política de Concorrência para 2022*. <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/documentos/Prioridades%20de%20pol%20C3%20ADtica%20de%20concorr%20C3%20Ancia%202022.pdf>
- Bastos, M. I. (2012). *A Relação da Autoridade da Concorrência com as Autoridades da Regulação Sectorial: em particular o caso do ICP-ANACOM* (Dissertação de Mestrado não publicada) Universidade Católica Portuguesa, Escola de Direito do Porto, Porto, Portugal. <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/11416/1/Disserta%20C3%A7%20C3%A3o%20ISABEL%20BASTOS%20-%20C3%B3pia.pdf>
- Calvete, V. (2012). Entidades Administrativas Independentes: smoke & mirrors. *Concorrência Regulação*, 63-113. https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/imported-magazines/CR07-08_-_Victor_Calvete.pdf
- Campos, H. A. d. (2008, julho-dezembro). *Falhas de Mercado e Falhas de Governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica*. Prisma.
- Cardoso, J. L. (2002). *Autoridades Administrativas Independentes e Constituição*. Coimbra Editora.
- Carmeliet, T. (2011-2012). How Lenient is the European Leniency System? An overview of current (dis)incentives to blow the whistle. *Jura Falconis*, 48(3). <https://www.law.kuleuven.be/apps/jura/public/art/48n3/carmeliet.pdf>
- Coelho, A. P. (2013). Entre o Dever de Colaborar e o Direito de Não Se Autoinculpar: o caso da supervisão do ICP-ANACOM. *Revista de Concorrência e Regulação*, (11-12), 429-466. https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/imported-magazines/CR11-12_-_Ana_Proenca_Coelho.pdf
- Confraria, J. (2011). *Regulação e Concorrência: desafios do século XXI*. Universidade Católica.
- Costa, A. (2004). *Regime Legal da Concorrência*. Almedina.

- Costeira, M. J. (2019). Direito da Concorrência: o controlo jurisdicional das decisões proferidas em processos sancionatórios. *Revista de Concorrência e Regulação*, 19-38. https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/imported-magazines/CR_36_-_Maria_Jose_Costeira.pdf
- Curado, A. P. (2012). As Averiguações Preliminares da CMVM no Âmbito da Luta Contra a Criminalidade Financeira: natureza jurídica e aplicação do princípio nemo tenetur. *Revista de Concorrência e Regulação*, (9), 239-274. https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/imported-magazines/CR09_-_Ana_Pascoal_Curado.pdf
- Dias, A. S. (2010). O Direito à Não-inculpação no Âmbito das Contra-ordenações do Código dos Valores Mobiliários. *Revista de Concorrência e Regulação*, (1), 237-265.
- Dicionário Priberam da Língua Portuguesa (s.d.). *laissez faire, laissez passer*. <https://dicionario.priberam.org/laissez%20faire,%20laissez%20passer> [consultado em 25-02-2022]. <https://dicionario.priberam.org/laissez%20faire,%20laissez%20passer>.
- Direção-Geral da Política de Justiça (2021). *Os números da Justiça em Portugal*. <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/>
- Ferreira, L. d. N., & Fonseca, M. R. d. (2009). *O Procedimento de Controlo das Operações de Concentração de Empresas em Portugal*. Almedina.
- Ferro, M. S., & Rossi, L. (2015). O “Private Enforcement” do Direito da Concorrência e o Acesso a Elementos de Prova. *Revista de Concorrência e Regulação*, (22), 131. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3077428
- Fraga, D. P. (2019). *A Responsabilidade Civil Extracontratual da Autoridade da Concorrência* (Dissertação de Mestrado não publicada). Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito, Lisboa, Portugal. <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/28424/1/Tese%20AdC%20%282%29.pdf>
- Gomes, J. L. C. (2019). *Lições de Direito da Concorrência*. Almedina.
- Gonçalves, J. L. M. (2014). *Da Independência das Autoridades Reguladoras Independentes* (Dissertação de Mestrado não publicada). Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito, Lisboa, Portugal. https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/17150/1/Tese%20de%20Mestrado%20_Da%20Independ%C3%Aancia%20das%20Autoridades%20Reguladoras%20I.pdf
- Gonçalves, P. C. (2013). *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*. Coimbra Editora.
- Gouveia, J. B. (2000). *As Associações Públicas Profissionais no Direito Português*. Portal Ordem dos Advogados. https://portal.oa.pt/media/117223/jbg_ma_14420.pdf
- Horta, R. B. (2017). Jurisprudência Nacional de Concorrência – Julho de 2017 a Setembro de 2017. *Jurisprudência Geral*, 245-246. https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/imported-magazines/CR_31_Jurisprudencia.pdf
- Hüschelrath, K., & Peyer, S. (2013). Public and Private Enforcement of Competition Law – a differentiated approach. *ZEW - Centre for European Economic Research Discussion Paper*, (29). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2278839
- Jornal de Negócios (2021). *MP Pretende Ouvir Atuais Administradores dos Bancos no Caso do Cartel do Crédito*. <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/banca---financas/detalhe/mp-pretende-ouvir-atuais-administradores-dos-bancos-no-caso-do-cartel-do-credito>

- Jornal de Notícias (2007, 14 novembro). *Concorrência: Tribunal da Relação Dá Razão a Regulador e Confirma Cartel do Sal*. <https://www.jn.pt/arquivo/2007/concorrenca-tribunal-da-relacao-da-razao-a-regulador-e-confirma-cartel-do-sal-947969.html>
- Maçãs, F., & Moreira, V. (2003). *Autoridades Reguladoras Independentes: estudo e projecto de lei-quadro*. Coimbra Editora.
- Majone, G. (1997). From the Positive to the Regulatory State: causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of Public Policy*, 17(2), 139-167. <https://www.jstor.org/stable/4007608>
- Mankiw, N. G. (2016). *Princípios de microeconomia* (A. V. Hastings, & E. P. Lima, trads.). Cengage Learning.
- Marques, N. C. (2019). *Contributo para a Autonomia do Direito Nacional da Concorrência: em particular na criminalização dos cartéis*. Universidade Católica Editora.
- Mayo, J. W. (2011). *The Evolution of Regulation: 20th Century Lessons and 21st Century Opportunities*. Australian Competition & Consumer Commission. <https://www.accc.gov.au/system/files/Paper%20by%20Professor%20John%20Mayo.pdf>
- Moncada, L. S. C. (2007). *Direito Económico*. Coimbra Editora.
- Moniz, C. B. (Coord.) (2016). *Lei da Concorrência Anotada*. Almedina.
- Morais, L. S. (2015, 9 setembro). *Integrating Public and Private Enforcement of Competition Law in Europe - legal and jurisdictional issues*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2657570
- Morais, L. D. S. (2009). *Os Conceitos de Objecto e Efeitos Restritivos da Concorrência e a Prescrição de Infracções de Concorrência*. Almedina.
- Moreira, D. d. S. (2020). Programas de Clemência: a experiência norte-americana versus a experiência europeia. *Revista de Concorrência e Regulação*, (41), 99-126. https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/imported-magazines/CR_4105_PT.pdf
- Moreira, V. (1997). *Auto-Regulação Profissional*. Almedina.
- Noronha, J. E. S. (2016). Litigância Jurídico-privada e Direito da Concorrência – A Diretiva n.º 2014/104/UE, de 26 de novembro de 2014: divulgação de elementos de prova, efeitos das decisões nacionais, prazos de prescrição e responsabilidade solidária. *Revista de Concorrência e Regulação*, 53-84. https://www.academia.edu/41974889/LITIG%C3%82NCIA_JUR%C3%8DDICO_PRIVADA_E_DIREITO_DA_CONCORR%C3%8ANCIA_A_DIRETIVA_N_o_2014_104_UE_DE_26_DE_NOVEMBRO_DE_2014_DIVULGA%C3%87%C3%83O_DE_ELEMENTOS_DE_PROVA_EFEITOS_DAS_DECIS%C3%95ES_NACIONAIS_PRAZOS_DE_PRESCRI%C3%87%C3%83O_E_RESPONSABILIDADE_SOLID%C3%81RIA
- Pais, S. O. (2011). *Entre Inovação e Concorrência: em defesa de um modelo europeu*. Universidade Católica.
- Pego, J. P. F. M. (2007). *O Controlo dos Oligopólios pelo Direito Comunitário da Concorrência: a posição dominante colectiva*. Almedina.
- Pereira, M. M. (2018- 2019). Preços Discriminatórios em Relação a Parceiros Comerciais – o reenvio prejudicial no caso MEO. *Newsletter Direito Europeu e Direito da Concorrência*, (29). https://www.mlgs.pt/xms/files/site_2018/Newsletters/2019/Newsletter_Direito_Europeu_e_Direito_da_Concorrenca.pdf
- Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa (2013, 18 março). *Atualidade. Título: Decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia em matéria de concorrência acompanha o entendimento do*

- Ministério Público na Relação de Lisboa. OTOC. Autoridade da Concorrência. Reenvio prejudicial.* http://www.pgdlisboa.pt/novidades/nov_print_doc.php?nid_novidade=1662&destaque=
- Ramos, M. E. (2016). Situação do Private Enforcement da Concorrência em Portugal. *Revista de Concorrência e Regulação*, 7(27-28), 27-83. https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/imported-magazines/CR_27_28_Maria_Elisabete_Ramos.pdf
- Rocha, N. S. C. (2019). *A Responsabilidade dos Administradores perante a Sociedade* (Dissertação de Mestrado não publicada). Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito, Porto, Portugal. https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/28682/1/NadiaRocha_DISSERTA%C3%87%C3%83O.pdf
- Saavedra, A. (2010). The Relationship between the Leniency Programme and Private Actions for Damages at UE Level. *Revista de Concorrência e Regulação*. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2292575
- Salpico, N. A. P. (2021). A Operacionalidade do Private Enforcement do Direito da Concorrência – dissuasão, ações coletivas e third-part y litigation funding. *Revista de Concorrência e Regulação*, (45), 103-140.
- Sanches, S. (2000). A Regulação: história breve de um conceito. *Revista da Ordem dos Advogados*, 5-22. <https://www.saldanhasanches.pt/pdf-3/2000,20-ROA,2060.pdf>
- Sapo (2019, 11 outubro). *Zurich Portugal Recorreu da Condenação da Adc por Cartel nos Seguros*. <https://eco.sapo.pt/2019/10/11/zurich-portugal-recorreu-da-condenacao-da-adc-por-cartel-nos-seguros/>
- Silva, D. A. N. d. (2020). *A Proibição de Divulgação das Declarações de Clemência* (Dissertação de Mestrado não publicada). Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito, Porto, Portugal. https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/31659/1/00758_02_daniel-ant%C3%B3nio-silva-345018021-dissertacao-integral.pdf
- Silva, M.M. e (2020). *Direito da Concorrência*. AAFDL Editora.
- Silva, M. M. e (2010). *O Abuso de Posição Dominante na Nova Economia*. Almedina.
- Silva, S. L. d. (2015). *Os Poderes de Mediação das Entidades Reguladoras* (Dissertação de Mestrado não publicada). Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Direito, Porto, Portugal. <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/18956/1/Os%20poderes%20de%20media%C3%A7%C3%A3o%20das%20entidades%20reguladoras.pdf>
- Simões, F. M. (2018). Sobre o Novo Regime do Concurso de Infrações no Código dos Valores Mobiliários e o Princípio do Ne Bis In Idem. *Revista de Concorrência e Regulação*, (33-34), 273-277. https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/imported-magazines/CR_33_34_Breves_Frederico_Machado_Simoes.pdf
- Stefano, G. d. (2012). Access of Damage Claimants to Evidence Arising out of UE Cartel Investigations: a fast-evolving scenario. *Global Competition Litigation Review*, (3). <https://www.lw.com/thoughtLeadership/access-of-damage-claimants-eu-cartel-investigations>
- Tavares, E. (2018). *Tribunais Cortam em 40% Coimas da Concorrência*. Dinheiro Vivo. <https://www.dinheirovivo.pt/empresas/tribunais-cortam-em-40-coimas-da-concorrenca-12797337.html>
- Vicente, M. N. (2012). *A Quebra da Legalidade Material na Actividade Normativa de Regulação Económica*. Coimbra Editora.

- Wils, W. P. (2007). Leniency in Antitrust Enforcement: theory and practice. *World Competition: Law and Economics Review*, 30(1). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=939399
- Wils, W. P. (2017). Private Enforcement of UE Antitrust Law and its Relationship with Public Enforcement: past, present and future. *World Competition: Law and Economics Review*, 40(1), 3-46. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2865728
- Zingales, N. (2008). European and American Leniency Programmes: two models towards convergence? *Competition Law Review*, 5(1). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1101803

Legislação

- Decreto-Lei n.º 1/2015, de 06 de janeiro, Diário da República n.º 3/2015, Série I de 2015-01-06, pp. 18 – 31, Ministério das Finanças.
- Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de janeiro, Diário da República n.º 15/2003, Série I-A de 2003-01-18, pp. 251 – 259, Ministério da Economia.
- Decreto-Lei n.º 108/2021, de 07 de dezembro, Diário da República n.º 236/2021, Série I de 2021-12-07, pp. 2 – 5, Presidência do Conselho de Ministros.
- Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, Diário da República n.º 157/2014, Série I de 2014-08-18, pp. 4241 – 4252, Ministério da Economia e do Emprego.
- Decreto-Lei n.º 126/2014, de 22 de agosto, Diário da República n.º 161/2014, Série I de 2014-08-22, pp. 4400 – 4416, Ministério da Saúde.
- Decreto-Lei n.º 283/89, de 23 de agosto, Diário da República n.º 193, Série I de 1989-08-23, pp. 3505 – 3510, Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- Decreto-Lei n.º 302/82, de 30 de julho, Diário da República n.º 174/1982, Série I de 1982-07-30, pp. 2261 – 2265, Ministério das Finanças e do Plano - Secretaria de Estado do Turismo.
- Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, Diário da República n.º 52/2015, Série I de 2015-03-16, pp. 1559 – 1573, Ministério da Economia.
- Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, Diário da República n.º 249/1982, Série I de 1982-10-27, pp. 3552 – 3563, Ministério da Justiça.
- Decreto-Lei n.º 5/2015, de 08 de janeiro, Diário da República n.º 5/2015, Série I de 2015-01-08, pp. 225 – 237, Ministério das Finanças.
- Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, Diário da República n.º 92/2014, Série I de 2014-05-14, pp. 2805 – 2819, Ministério da Economia.
- Diário da República Eletrónico (s.d.a). *Administração direta do Estado*. Obtido em 06/02/2021, <https://dre.pt/lexionario/-/dj/115427475/view>
- Diário da República Eletrónico (s.d.b). *Administração indireta do Estado*. Obtido em 06/02/2021, de <https://dre.pt/lexionario/-/dj/115075675/view>
- Diretiva 2014/104/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de novembro 2014, relativa a certas regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia
- Lei Constitucional n.º 1/97, Diário da República n.º 218/1997, Série I-A de 1997-09-20, pp. 5130 – 5196, Assembleia da República.
- Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, Lei da Concorrência, Diário da República n.º 134/2003, Série I-A de 2003-06-11, pp. 3450 – 3461, Assembleia da República.

- Lei n.º 19/2012, de 08 de maio, Novo Regime Jurídico da Concorrência Diário da República n.º 89/2012, Série I de 2012-05-08, pp. 2404 – 2427, Assembleia da República.
- Lei n.º 23/2018, de 05 de junho, Diário da República n.º 107/2018, Série I de 2018-06-05, pp. 2368 – 2376, Assembleia da República.
- Lei n.º 39/2006, de 25 de agosto, Diário da República n.º 164/2006, Série I de 2006-08-25, pp. 6184 – 6185, Assembleia da República.
- Lei n.º 41/2004, de 18 de agosto, Diário da República n.º 194/2004, Série I-A de 2004-08-18, pp. 5241 – 5245, Assembleia da República.
- Lei n.º 46/2011, de 24 de junho, Diário da República n.º 120/2011, Série I de 2011-06-24, pp. 3744 – 3750, Assembleia da República.
- Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro, Diário da República n.º 26/1998, Série I-A de 1998-01-31, pp. 405 – 415, Assembleia da República.
- Lei n.º 53/2005, de 08 de novembro, Diário da República n.º 214/2005, Série I-A de 2005-11-08, pp. 6396 – 6409, Assembleia da República.
- Lei n.º 58/2019, de 08 de agosto, Diário da República n.º 151/2019, Série I de 2019-08-08, pp. 3 – 40, Assembleia da República.
- Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, Diário da República n.º 163/2013, Série I de 2013-08-26, pp. 5114 – 5145, Assembleia da República.
- Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, Diário da República n.º 165/2013, Série I de 2013-08-28, pp. 5184 – 5196, Assembleia da República.
- Lei n.º 71/78, de 27 de dezembro, Diário da República n.º 296/1978, Série I de 1978-12-27, Assembleia da República.
- Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado.
- Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados).