

---

O COMBATE À CARTELIZAÇÃO EM PORTUGAL EM TEMPO DE  
CRISE EPIDÉMICA COVID-19

**Beatriz de Almeida Dias**

---

Dissertação  
Mestrado em Economia

---

Orientado por  
**Professora Maria Natália Faria dos Santos Gonçalves**

---

2022



## **Resumo**

O combate à cartelização é um desafio cuja complexidade se intensifica na presença de condições de mercado que não correspondem às condições normais do seu funcionamento. Pelo facto, é de esperar que em contextos de crise económica e social, o combate aos cartéis seja uma das principais preocupações das autoridades da concorrência, tendo em conta o seu impacto negativo sobre os consumidores e os mercados.

O presente estudo pretende avaliar a influência da crise COVID-19 no combate à cartelização em Portugal. Para o efeito, irá ser escrutinada a atividade da Autoridade da Concorrência neste domínio, utilizando como principal método o recurso e a análise dos Relatórios de Atividade, Gestão e Contas da AdC, cuja informação será organizada com base em indicadores relevantes selecionados.

Conclui-se afirmativamente que a crise COVID-19 teve impacto no combate à cartelização nos termos que irão ser expostos ao longo da dissertação, sendo que a medida desse impacto ainda não pode ser totalmente definida por se tratar de um fenómeno em curso.

**Códigos JEL:** K21, L41

**Palavras-chave:** Cartéis de crise; COVID-19; Acordos horizontais; Lei da Concorrência.

## **Abstract**

The fight against cartelization is a challenge whose complexity is intensified in the presence of market conditions that do not correspond to the normal conditions of its operation.

Therefore, it is expected that in contexts of economic and social crisis, the fight against cartels is one of the main concerns of competition authorities, given its negative impact on consumers and markets.

This study aims to assess the influence of the COVID-19 crisis in the fight against cartelization in Portugal. To this end, the activity of Competition Authority (AdC) in this field will be scrutinized, using as the main method the recourse and the analysis of the AdC Activity Reports, whose information will be organized based on selected relevant indicators.

It is affirmatively concluded that the COVID-19 crisis had an impact on the fight against cartelization in the terms that will be exposed throughout the dissertation, although the extent of this impact cannot yet be fully defined as it is an ongoing phenomenon.

**JEL Codes:** K21, L41

**Keywords:** Crisis cartels; COVID-19; Horizontal agreements; Competition law.

## Índice

1.	Introdução .....	1
2.	Revisão de literatura .....	3
2.1.	Os cartéis de crise na teoria económica: conceito, contexto e enquadramento.....	3
2.2.	Enquadramento jurídico e doutrinal dos cartéis .....	4
2.2.1.	Entidades de controlo .....	4
2.2.2.	Conceito jurídico e doutrinal do cartel .....	6
2.3.	Abordagens no combate aos cartéis durante a crise COVID-19 .....	10
2.4.	Métodos de deteção de cartéis.....	13
3.	Metodologia.....	15
4.	Resultados.....	20
4.1.	Abordagem preliminar: o panorama internacional no plano da definição da estratégia institucional de combate aos efeitos da COVID-19 em matéria de defesa da concorrência.....	20
4.1.1.	Cooperação no quadro da UE .....	20
4.1.2.	Cooperação bilateral entre autoridades de defesa da concorrência europeias .....	23
4.1.3.	Cooperação multilateral global – ICN; OCDE; Fórum Ibero-Americano da Concorrência .....	23
4.2.	Indicadores .....	26
4.2.1.	Abertura de inquéritos contraordenacionais.....	26
4.2.1.1.	Período pré pandemia (2018-2019) .....	27
4.2.1.2.	Período pandémico (2020-2021) .....	27
4.2.2.	Diligências de busca e apreensão.....	32
4.2.2.1.	Período pré pandemia (2018-2019).....	32
4.2.2.2.	Período pandémico (2020-2021) .....	33
4.2.3.	Decisões condenatórias.....	35

4.2.3.1.	Período pré pandemia (2018-2019).....	35
4.2.3.2.	Período pandêmico (2020-2021) .....	37
4.2.4.	Recomendações, estudos e pareceres.....	41
4.2.4.1.	Período pré pandemia (2018-2019).....	42
4.2.4.2.	Período pandêmico (2020-2021) .....	42
5.	Conclusões.....	50
6.	Referências.....	53

## **Glossário**

<b>Sigla</b>	<b>Designação</b>
AdC	Autoridade da Concorrência
AdIC	Autorité de la concurrence
ANACOM	Autoridade Nacional de Comunicações
ANEF	Associação Nacional de Entidades Formadoras
ANF	Associação Nacional das Farmácias
ANT	Associação Nacional de Topógrafos
APB	Associação Portuguesa de Bancos
ASFAC	Associação de Instituições de Crédito Especializado
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CE	Comissão Europeia
CNMC	Comissão Nacional de Mercado e Concorrência
ECM	Empresa de Cervejas da Madeira
ECN	Rede Europeia da Concorrência
ERSE	Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos
ICN	Rede Internacional da Concorrência
INE	Instituto Nacional de Estatística
IP	Infraestruturas de Portugal
LdC	Lei da Concorrência
LPFP	Liga Portuguesa de Futebol Profissional
OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PIB	Produto Interno Bruto
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
TCRS	Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
TfUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

## 1. Introdução

A crise sanitária espoletada pela COVID-19 que determinou a declaração do estado de emergência, a 18 de março de 2020<sup>1</sup>, pelo Presidente de República Portuguesa, colocou o mundo perante desafios sem precedentes no presente século. O seu impacto, a nível social e económico, ainda que temporário, provocou alterações significativas nos mercados quer ao nível da oferta, quer ao nível da procura de bens e serviços.

Em momentos de crise, é natural observar adaptações na atividade da Autoridade da Concorrência (AdC), tendo em conta a necessidade de ajustamento às novas e imprevisíveis circunstâncias. Com efeito, na ausência de condições normais de funcionamento de um mercado concorrencial, impõe-se uma redefinição de estratégias de ação, sem perda do foco no bem-estar dos consumidores e na defesa da concorrência.

Dada a natureza aberta do modelo económico português, a ação da AdC não pode ser exclusivamente pautada por considerações estritamente nacionais. Desta forma, no processo decisório, a AdC tem também em consideração o seu enquadramento institucional na esfera internacional. Das interações estabelecidas entre a AdC e os organismos internacionais congéneres resulta o estabelecimento de linhas de orientação globais na aplicação das regras da concorrência.

Estes fóruns internacionais são fundamentais nesta situação de crise, pois permitem obter um conhecimento mais completo do fenómeno, bem como permitem a definição de princípios de ação que irão nortear a atividade da concorrência, no plano europeu.

O objetivo primordial deste estudo é confirmar se existe ou não um impacto da COVID-19 no combate aos cartéis e em que medida, razão pela qual a questão de investigação é: ***Em que medida a crise de saúde pública decorrente da COVID-19 teve impacto no combate à cartelização em Portugal?***

Para isto, irá ser analisado o papel da AdC no que concerne à deteção e combate dos cartéis originários da atual crise COVID-19, assim como o seu impacto na atividade desta autoridade, avaliando a tendência existente em Portugal, no período definido entre 2018 e 2021.

---

<sup>1</sup> Informação obtida de Portugal.gov, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=334>. Acedido em 10/04/2022.

Estudos no âmbito desta matéria têm demonstrado que os ciclos económicos, provocados por recessões ou expansões económicas e originados por diferentes tipos de crise, afetam a colusão de preços. Posto isto, é necessário saber qual das duas seguintes hipóteses se verificará em concreto: 1) O contexto da COVID-19 conduziu a uma intensificação da atividade de combate aos cartéis; ou 2) Pelo contrário, teve como efeito uma atenuação da atividade?

De forma a responder à questão de investigação, proceder-se-á à seleção de indicadores relevantes relativos à atividade da AdC no combate aos cartéis no período de crise epidémica. Para além destes indicadores, será previamente feito o enquadramento dos contactos internacionais estabelecidos pela AdC com organizações ou entidades congéneres no período pandémico (2020-2021), bem como os compromissos assumidos neste âmbito em matéria de combate aos cartéis durante a COVID-19.

A relevância e atualidade do tema em questão, aliado à insuficiência de artigos que abordam esta matéria em Portugal, dada a atual situação ser considerada um fenómeno singular e recente, são as razões preponderantes de motivação que conduzem à investigação da questão supramencionada.

É de realçar a natureza interdisciplinar deste estudo, que associa os saberes da Economia e do Direito, duas áreas científicas que mantêm uma estreita relação de complementaridade fundamental para a compreensão adequada da temática em estudo.

Deste modo, é de esperar que este estudo sirva de contributo para investigações futuras neste âmbito, assim como termo de confrontação em estudos futuros a realizar.

Efetuada as considerações iniciais (capítulo 1), a dissertação será estruturada da seguinte forma: revisão de literatura (capítulo 2), onde serão apresentados os conceitos fundamentais sobre o tema; metodologia (capítulo 3), na qual se identifica e descreve a metodologia adotada; exposição dos resultados (capítulo 4) e, por fim, serão apresentadas as conclusões do respetivo estudo assim como uma apreciação crítica à postura da AdC (capítulo 5).

## **2. Revisão de literatura**

A principal finalidade deste capítulo é a apresentação sumária da revisão de literatura existente no âmbito do combate aos cartéis, dando especial ênfase aos cartéis de crise formados em períodos de crise económica.

### **2.1. Os cartéis de crise na teoria económica: Conceito, contexto e enquadramento**

Um dos principais objetivos do direito e da política da concorrência na UE tem sido a regulação da atividade dos agentes económicos no que refere aos cartéis. Os cartéis baseiam-se em acordos entre empresas, organizados formal ou informalmente e que têm por objetivo a fixação de preços, a divisão de mercado ou quotas de mercado, tendo em vista a maximização do lucro ou a preservação das margens de lucro em mercados em queda de produção (Harding & Joshua, 2011).

Segundo Herold & Paha (2016), a formação de cartéis está associada a choques no lucro das empresas e consequentes perturbações no funcionamento do mercado que favorecem o comportamento colusivo. A variação do lucro promove, muitas vezes, a prática de conluio, dada que a sua natureza desestabilizadora constitui um risco para as empresas, levando-as a procurar soluções. Os mesmos autores afirmam que existem algumas características de mercado que propiciam condições favoráveis à criação de cartéis, tais como alteração de preços, procura agregada, capacidade de produção, entrada de concorrentes no mercado ou ainda alterações no ambiente legal/regulatório das empresas.

De acordo com Gomes (2010), os cartéis de crise consistem em acordos ou práticas entre operadores económicos situados no mesmo nível da cadeia de valor, tendo em vista a defesa de um determinado setor ou produção numa situação de crise no mercado. Estas crises encontram-se, habitualmente, associadas a um excesso de oferta que pode ter origem nas contrações da procura ou na sobrecapacidade estrutural. Kokkoris (2010) acrescenta que os cartéis de crise surgem com maior probabilidade em setores onde as instalações de produção são especializadas e de longa duração, provocando uma diminuição da procura devido às condições adversas do mercado. Segundo Fiebig (1999), este excesso de capacidade prolongado numa determinada indústria, leva a que as empresas incumbentes operem e produzam em prejuízo.

Para contornar esta circunstância, as empresas tendem a organizar-se em conluio no sentido de limitar a produção, aumentando os preços de mercado e restringindo a capacidade e a entrada no mercado. A finalidade é de criar uma escassez artificial em prol do benefício próprio, prejudicando os consumidores e a economia como um todo (Schinkel & d'Ailly, 2020 e Porter, 2005).

Já a OCDE, num estudo publicado em 2011<sup>2</sup>, afirma que o termo cartéis de crise descreve um cartel que se formou durante uma desaceleração económica setorial, nacional ou global sem aprovação do Estado, ou ainda situações em que o Governo permitiu, até mesmo incentivou, o acordo entre empresas durante períodos de recessão da economia.

De acordo com a teoria económica, os ciclos económicos têm um efeito crucial na sustentabilidade e lucratividade dos acordos de cooperação entre empresas, afetando a colusão de preços. Assim, defende-se que as empresas sentem maiores dificuldades na colusão de preços em períodos de menor procura e de desaceleração económica. Por um lado, esta dificuldade encontra-se ligada à capacidade estrutural das empresas, dado que, para as de menor capacidade é mais difícil cooperar em expansões económicas e para as de maior capacidade, em recessões económicas (Fabra, 2006), (Oxera, 2021) e (Bagwell & Staiger, 1995).

Nestas condições, são necessárias medidas protetoras de forma que as empresas não se vejam forçadas a encerrar temporariamente, sendo obrigadas a reestruturar as suas linhas de produção de forma a garantirem o fornecimento e distribuição dos produtos escassos aos consumidores, ao mesmo tempo que lidam com reduções nas suas receitas e com uma fraca capacidade de trabalho (Jones, 2020 & Schinkel & d'Ailly, 2020).

## **2.2. Enquadramento jurídico e doutrinal dos cartéis**

Neste subcapítulo será feito o enquadramento jurídico e doutrinal dos cartéis, através da identificação e descrição das atribuições das entidades de controlo, bem como através da tentativa de apresentação de um conceito jurídico de cartel.

### **2.2.1. Entidades de controlo**

De seguida, será apresentado o quadro legal de competências das entidades da defesa da concorrência em geral e, em particular, responsáveis pelo combate aos cartéis de crise. No

---

<sup>2</sup> OECD (2011). *Crisis Cartels*.

contexto nacional, as entidades com poderes neste âmbito são a AdC e o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (TCRS).

O Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de janeiro criou a Autoridade da Concorrência, entidade administrativa independente, cujos estatutos foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto. Os respetivos estatutos “ênfatizam a independência da AdC, reforçam as garantias de transparência, cooperação, controlo e responsabilidade da respetiva atuação”<sup>3</sup>.

A criação da AdC traduziu-se em mudanças significativas num dos principais domínios da defesa da concorrência - o combate aos cartéis (Silva, 2018). Nessa medida, à AdC cabe a fiscalização do cumprimento e a aplicação do Direito da Concorrência em Portugal, procurando “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 de livre concorrência, tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a afetação ótima dos recursos e os interesses dos consumidores”<sup>4</sup>.

De acordo com o enunciado no artigo 6.º dos Estatutos, para desempenhar as suas atribuições, a AdC detém de poderes sancionatórios, de supervisão e de regulamentação.

No âmbito dos seus poderes sancionatórios, compete à AdC a identificação e investigação de comportamentos restritivos da concorrência nacional e da UE procedendo à instrução processual (alínea a), n.º2), aplicando as respetivas sanções previstas na lei (alínea b), n.º2), assim como adotar medidas cautelares, nos termos do regime jurídico da concorrência e das disposições legais aplicáveis (alínea c), n.º2).

Relativamente aos poderes de supervisão, incumbe à AdC a instrução e a decisão dos procedimentos administrativos que respeitem a operações de concentração de empresas sujeitas a notificação prévia (alínea a), n.º3); a realização de estudos, inspeções e auditorias que se demonstrem necessárias (alínea b), n.º3).

No que toca aos poderes de regulamentação, cabe à AdC elaborar e aprovar regulamentos e normas, nos termos legalmente previstos (alínea a), n.º4), emitir recomendações e diretivas (alínea b), n.º4), pronunciar-se sobre iniciativas legislativas (alínea c), n.º4), bem como

---

<sup>3</sup> Sumário do DL n.º 125/2014, de 18 de agosto.

<sup>4</sup> Artigo 1.º, n.º 3 DL n.º 125/2014, de 18 de agosto.

formular propostas que visem a criação ou revisão do quadro legal e regulatório (alínea d), n.º4).

Relativamente ao TRCS, este foi criado pela Lei n.º 46/2011, de 24 de junho e instalado pela Portaria n.º 84/2012, de 29 de março. Trata-se de um órgão jurisdicional, de competência especializada, a quem, de acordo com o n.º1 do artigo 112.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, compete “conhecer das questões relativas a recurso, revisão e execução das decisões, despachos e demais medidas em processo de contraordenação legalmente suscetíveis de impugnação”<sup>5</sup> das várias entidades, em particular da AdC.

Para além das competências acima mencionadas, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, compete também ao TCRS conhecer das questões relativas a recurso, revisão e execução:

*“a) Das decisões da AdC proferidas em procedimentos administrativos a que se refere o regime jurídico da concorrência, bem como da decisão ministerial prevista no artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de janeiro;*

*b) Das demais decisões da AdC que admitam recurso, nos termos previstos no regime jurídico da concorrência.”.*

### **2.2.2. Conceito jurídico e doutrinal do cartel**

O combate à cartelização tem sido uma das prioridades da AdC que procura defender a concorrência deste tipo de práticas lesivas de consumidores e empresas. O cartel é uma prática anticoncorrencial coletiva proibida pela Lei da Concorrência (LdC), praticada por um conjunto de empresas que coordenam as suas ações no mercado, cujo objetivo principal é a eliminação de riscos e incertezas inerentes às condutas individuais, através de um conluio de procedimentos.

A proibição destas práticas está prevista no artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio e no artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nos seguintes termos respetivamente:

*“1 - São proibidos os acordos entre empresas, as práticas concertadas entre empresas e as decisões de associações de empresas que tenham por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional, nomeadamente os que consistam em:*

---

<sup>5</sup> Artigo 112.º, n.º1, Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto.

- a) Fixar, de forma direta ou indireta, os preços de compra ou de venda ou quaisquer outras condições de transação;
- b) Limitar ou controlar a produção, a distribuição, o desenvolvimento técnico ou os investimentos;
- c) Repartir os mercados ou as fontes de abastecimento;
- d) Aplicar, relativamente a parceiros comerciais, condições desiguais no caso de prestações equivalentes, colocando-os, por esse facto, em desvantagem na concorrência;
- e) Subordinar a celebração de contratos à aceitação, por parte dos outros contraentes, de prestações suplementares que, pela sua natureza ou de acordo com os usos comerciais, não têm ligação com o objeto desses contratos.

2 - Exceto nos casos em que se considerem justificados, nos termos do artigo seguinte, são nulos os acordos entre empresas e as decisões de associações de empresas proibidos pelo número anterior.”;

“1. São incompatíveis com o mercado interno e proibidos todos os acordos entre empresas, todas as decisões de associações de empresas e todas as práticas concertadas que sejam suscetíveis de afetar o comércio entre os Estados-Membros e que tenham por objetivo ou efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado interno, designadamente as que consistam em:

- a) Fixar, de forma direta ou indireta, os preços de compra ou de venda, ou quaisquer outras condições de transação;
- b) Limitar ou controlar a produção, a distribuição, o desenvolvimento técnico ou os investimentos;
- c) Repartir os mercados ou as fontes de abastecimento;
- d) Aplicar, relativamente a parceiros comerciais, condições desiguais no caso de prestações equivalentes colocando-os, por esse facto, em desvantagem na concorrência;
- e) Subordinar a celebração de contratos à aceitação, por parte dos outros contraentes, de prestações suplementares que, pela sua natureza ou de acordo com os usos comerciais, não têm ligação com o objeto desses contratos.

2. São nulos os acordos ou decisões proibidas pelo presente artigo.

3. As disposições no n.º 1 podem, todavia, ser declaradas inaplicáveis:

- a qualquer acordo, ou categoria de acordos, entre empresas,
- a qualquer decisão, ou categoria de decisões, de associações de empresas,

— a qualquer prática concertada, ou categoria de práticas concertadas, que contribuam para melhorar a produção ou a distribuição dos produtos ou para promover o progresso técnico ou económico, contanto que aos utilizadores se reserve uma parte equitativa do lucro daí resultante, e que:

- a) Não imponham às empresas em causa quaisquer restrições que não sejam indispensáveis à consecução desses objetivos;
- b) Nem deem a essas empresas a possibilidade de eliminar a concorrência relativamente a uma parte substancial dos produtos em causa.”.

Embora estes preceitos se refiram à mesma prática proibida, o seu âmbito de aplicação normativa é diverso, na medida em que a aplicação do direito nacional não requer necessariamente que a infração em concreto afete de forma sensível o comércio entre os Estados-membros (Silva, 2018).

Não obstante, de acordo com o artigo 3.º do Regulamento 1/2003<sup>6</sup>, as entidades nacionais devem proceder à aplicação paralela do direito nacional e do direito UE, sempre que o acordo ou prática concertada seja suscetível de afetar sensivelmente o comércio entre os Estados-membros.

Note-se, contudo, que apesar da previsão legal da proibição dos cartéis, não é fornecido um conceito jurídico de cartel, cabendo à doutrina a sua densificação. Sem prejuízo, podemos encontrar uma orientação conceitual que, embora limitada, apresenta interesse para o propósito, na Diretiva 2014/104/UE<sup>7</sup>, alínea 14) do artigo 2.º:

“Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

14) «Cartel», um acordo ou prática concertada entre dois ou mais concorrentes com o objetivo de coordenar o seu comportamento concorrencial no mercado ou influenciar os parâmetros relevantes da concorrência, através de práticas tais como, entre outras, fixar ou coordenar os preços de aquisição ou de venda ou outras condições de transação, inclusive em relação aos direitos de propriedade intelectual, atribuir quotas de produção ou de venda, repartir mercados e clientes, incluindo a concertação em leilões e concursos públicos, restringir as importações ou exportações ou conduzir ações anti concorrenciais contra outros concorrentes.”.

---

<sup>6</sup> Reg. 1/2003, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0001&from=PT>. Acedido em: 20/06/2022.

<sup>7</sup> Diretiva 2014/104/EU, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0104&from=PT>. Acedido em: 20/06/2022.

Ainda para efeitos conceituais, é de destacar a divisão dos cartéis em dois tipos, *hard-core* e *soft-core*. Segundo Dunne (2020), os cartéis *hard-core* têm caráter permanente e visam a maximização do lucro, requerem um conjunto de normas e procedimentos de comportamento como o sigilo deliberado pelas empresas, sendo, por isso, o tipo de cartel socialmente mais prejudicial. Já os cartéis *soft-core* são considerados de menor gravidade, existindo apenas trocas de informação comercialmente sensíveis que não geram distorções no mercado tão acentuadas. Contudo, ambos têm na sua base acordos que têm por objetivo restringir a concorrência, através da fixação de preços, da repartição de mercados, da definição dos níveis de produção e de barreiras de entrada a novas empresas no mercado.

Aproveitando a nomenclatura dos artigos 9.º da Lei 19/2012 e artigo 101.º TFUE, ao descrever exemplificativamente o âmbito de incidência material dos cartéis, é usual categorizar-se os cartéis do seguinte modo:

**a) Cartéis de fixação de preços**

Modalidade clássica e mais frequente de restrição horizontal da concorrência. Consiste na coordenação no sentido de estabelecer preços de mercado, evitando a competição entre os participantes. Podem ser estabelecidos preços mínimos, preços-alvo ou, ainda, a coordenação do *timing* para a alteração conjunta de preços. Este tipo de cartel é comumente implementado em mercados com produtos relativamente homogêneos e padronizados.

**b) Cartéis de repartição de mercados**

A coordenação entre as empresas visa a divisão do mercado, no qual o cartel pode adotar diversos comportamentos, como por exemplo, usando um critério meramente geográfico ou por tipo de consumidor.

**c) Cartéis de restrições de produção ou vendas**

Consiste na limitação da produção ou das vendas e tem por objetivo afetar o preço dos bens e serviços, tendo como efeito direto a subida dos preços. Portanto, podem ser estabelecidas quotas de produção ou de venda para os membros integrantes do cartel.

**d) Cartéis de imposição de barreiras de entrada de novas empresas no mercado**

Consiste em acordos entre empresas que coordenam o mercado, criando barreiras à entrada a novas empresas que se queiram estabelecer e, que, fornecem os mesmos produtos e serviços das empresas já integrantes. Alguns exemplos de barreiras de entrada no mercado

são a existência de economias de escala nas empresas instaladas, necessidades ou requisitos de capital, limitação no acesso a canais de distribuição, entre outros, influenciando o exercício do poder económico e a elasticidade da oferta.

#### **e) Cartéis de licitação colusiva**

Trata-se de uma forma diferente de divisão de mercado, geralmente comum nas indústrias de engenharia e construção, na qual existem empresas que coordenam e acertam entre si qual será a vencedora, tendo em vista a eliminação da concorrência ou a aquisição de um contrato mais benéfico. Esta prática é observada tanto na iniciativa privada quanto em licitações públicas.

### **2.3. Abordagens no combate aos cartéis durante a crise COVID-19**

Em geral, são reconhecidos os desafios que as empresas enfrentam em períodos de crise, assumindo as autoridades de defesa da concorrência um papel fundamental no modo como lidar com estas dificuldades e com as consequências provocadas por estas crises, como é o caso da crise provocada pelo atual surto COVID-19 (Vilaça, 2020).

Para Vitzilaiou (2011), em períodos de crise, as autoridades da concorrência devem ter em conta um equilíbrio entre ações estritamente *antitrust* e objetivos não económicos, de forma que as economias estejam devidamente preparadas para períodos de choque na procura e na oferta, que afetam negativamente os mercados globais<sup>8</sup>. Assim, confrontadas com as consequências nefastas da COVID-19, as autoridades assumem dois comportamentos distintos, ambos almejando a aceleração da recuperação económica.

Por um lado, existe uma flexibilidade, por parte das autoridades, relativamente à cooperação entre empresas, tendo em conta que estes acordos podem ser necessários para evitar a escassez da oferta (Costa-Cabral, Hancher, Monti, & Ruiz Feases, 2020; OECD, 2020b; Jones, 2020). A Comissão Europeia (CE) adotou um *Temporary Framework* que auxilia os Estados-Membros no âmbito dos auxílios estatais no apoio à economia para enfrentar a crise COVID-19. Assim, perante estas circunstâncias excecionais, a Comunicação da CE permite a cooperação entre empresas que visem dar resposta aos desafios urgentes provocados pelo surto, procurando resolver, entre outros, o problema da interrupção no fornecimento durante a crise.

---

<sup>8</sup> OECD (2020b). OECD competition policy responses to COVID-19.

de Stefano (2020) e Schinkel & d'Ailly (2020) constatam que as autoridades têm colaborado com as empresas de forma a avaliar a legalidade dos planos de cooperação que contribuam para combater o problema de fornecimento durante a crise, sendo que estes acordos devem, segundo a visão de Fiebig (1999), “contribuir para melhorar a produção ou a distribuição dos produtos ou para promover o progresso técnico ou económico”, de forma a salvaguardar as empresas e associações de comércio contra os efeitos anticompetitivos de longo prazo. De acordo com a CE (2020), os comportamentos de cooperação podem também ser fomentados por parte das autoridades face a esta emergência de saúde pública global. Desta forma, as empresas não necessitam de proceder à notificação dos acordos com vista à isenção do artigo 101.º TFUE, sendo, contudo, responsáveis pela legalidade das suas práticas.

Segundo a OECD (2020c), existem diferentes formas de cooperação que permitem fazer face à situação atual, sendo estas a manutenção a curto prazo da fabricação, abastecimento e distribuição ou a criação de novos produtos e serviços inovadores que solucionem o problema da falha de mercado no curto prazo. Assim, a cooperação pode beneficiar os consumidores, apresentando como exemplo o caso do desenvolvimento das vacinas, em que, para obter uma maior capacidade de indústria, foram feitos acordos entre as diversas empresas do setor com o intuito de assegurar este bem essencial.

Por outro lado, Fiebig (1999) sustenta que a suspensão da proibição de cartéis em tempos de crise, embora necessária para a indústria, gera uma distorção na aplicação das regras da concorrência e impõe um grave custo social. Logo, é fundamental que as autoridades permaneçam vigilantes nas regras da concorrência, de forma que a coordenação entre empresas não ultrapasse os limites do necessário para a resolução dos problemas de mercado. Ormosi & Stephan (2020) afirmam que, em situações de crise, a permissão da cooperação entre empresas leva a que, muitas destas, cooperem apenas com o propósito de aumentar diretamente os preços dos seus produtos e serviços ou, ainda, limitar o abastecimento dos mesmos, gerando lucros para benefício próprio, prejudicando o mercado. Assim, por esta razão, as decisões das autoridades perante os cartéis de crise são questionáveis, dado que existe um risco associado às intenções de cooperação das empresas envolvidas. Desta forma, Noble (2020) declara que o relaxamento das regras foi complementado por advertências para as empresas que pretendam agir em benefício próprio, cooperando fora dos limites autorizados. Consequentemente, as autoridades devem permanecer a salvaguardar as regras que permitam um mercado funcional sem distorções, auxiliando o

Governo na criação de políticas públicas de resposta à crise. Para além disto, as autoridades devem manter-se vigilantes e assegurar que os acordos de cooperação estipulados são limitados no tempo e não são constituídos por práticas graves, como é o caso da fixação de preços, que resultem em prejuízos significativos para os consumidores (OECD, 2020d).

No plano concreto da realidade nacional, o potencial risco de adoção de práticas restritivas da concorrência levou a AdC a tomar medidas excepcionais de forma que a situação das famílias e da economia não se agravasse. Aliás, a AdC mantém-se vigilante na missão de deteção e sanção de abusos e práticas anticoncorrenciais que vejam nesta situação uma hipótese de agir em benefício próprio, tendo maior foco para fornecedores, distribuidores e revendedores de produtos essenciais à saúde, abastecimento e ainda comércio eletrónico.

Como posteriormente será melhor explanado, em plena crise pandémica, a AdC emitiu recomendações a associações do setor farmacêutico e financeiro, dando ênfase à necessidade de cumprimento das regras da concorrência, ou, no caso de eventuais formas de cooperação, que estas fossem temporárias, proporcionais e objetivamente necessárias. Na mesma linha no setor financeiro, a AdC dirigiu orientações às instituições de crédito no que respeita a adoção de moratórias para proteção de contratos de crédito, reforçando a necessidade de adoção de comportamentos estritamente necessários no combate à pandemia e auxílio às famílias.

Ainda neste contexto, é de salientar a **Declaração Conjunta da ECN (Comunicado 5/2020, de 23 de março de 2020)**, cujo propósito foi incentivar as autoridades da concorrência dos Estados-Membros da UE a atuarem de forma mais eficaz na aplicação das leis da concorrência, auxiliando-as na aplicação das regras da concorrência durante o surto COVID-19. Uma das principais preocupações, foi assegurar que as AdC nacionais detivessem os meios e os recursos apropriados e necessários para o combate aos cartéis, no contexto da crise de saúde pública, afirmando que “a atual situação extraordinária poderá desencadear a necessidade de cooperação entre empresas de forma a garantir para todos os consumidores a oferta e distribuição justa de produtos de escassa disponibilidade”<sup>9</sup>.

No caso do Reino Unido, o Governo anunciou, de forma análoga ao que sucedeu na generalidade dos Estados-membros da UE, a adoção de medidas limitadas e temporárias no que toca às regras da concorrência, permitindo a certas indústrias a cooperação que facultasse

---

<sup>9</sup> Informação obtida de ECN, disponível em: [https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003\\_joint-statement\\_ecn\\_corona-crisis.pdf](https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf). Acedido em: 17/05/2022.

fazer face à crise de saúde, incluindo acordos entre o serviço de saúde público e privado que prestassem cuidados de saúde a doentes relacionados com a COVID-19, assim como a cooperação entre indústrias do setor farmacêutico<sup>10</sup>. Para além disto, foi permitida a cooperação no setor do comércio e retalho, de forma a prevenir uma disrupção na oferta de bens essenciais. Para isto, foi consentido “partilhar informação sobre os níveis de *stocks*, cooperar na manutenção das lojas, partilhar centros de distribuição e veículos de distribuição, (...) e organizar *pool* de colaboradores entre os diversos retalhistas”<sup>11</sup>.

Por fim, destaca-se a decisão da entidade reguladora do Reino Unido *Competition and Markets Authority*<sup>12</sup>, de suspensão das leis da concorrência no que toca aos transportes e à cooperação entre as empresas de atividade neste setor, que visa assegurar o transporte essencial. Sem prejuízo, manter-se-ia atenta à adoção de práticas que ultrapassassem o necessário no combate à COVID-19, como ficou evidenciado nas diligências efetuadas junto de empresas devido a “denúncias de preços excessivos em produtos de higiene pessoal e alimentares durante o surto, bem como na abertura de investigações contra farmácias e lojas de conveniência, por suspeita de violação de regras concorrenciais ao praticarem preços excessivos em produtos higienizadores”<sup>13</sup>.

## 2.4. Métodos de deteção de cartéis

Sendo uma prioridade da AdC, o combate aos cartéis mobiliza recursos significativos para deteção e desmantelamento de uma das práticas mais prejudiciais à concorrência.

O desmantelamento de cartéis revela-se fulcral tanto em termos de promoção do desenvolvimento económico, como para defesa da concorrência e dos consumidores. Contudo, este pode ser extremamente difícil para as autoridades da concorrência, tendo em conta que, usualmente, os cartéis têm uma natureza secreta, apenas sendo possível a sua deteção na sequência da apresentação de denúncias ou por via do mecanismo do Programa de Clemência<sup>14</sup>. Acresce que, a deteção de cartéis requer um extenso conhecimento

---

<sup>10</sup> Informação obtida de Gov.uk, disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/cma-to-investigate-concerns-about-cancellation-policies-during-the-coronavirus-covid-19-pandemic/the-coronavirus-covid-19-pandemic-consumer-contracts-cancellation-and-refunds>. Acedido em: 10/05/2022.

<sup>11</sup> Informação obtida de Gov.uk, disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/supermarkets-to-join-forces-to-feed-the-nation>. Acedido em: 10/05/2022.

<sup>12</sup> Informação obtida de Gov.uk, disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/covid-19-cma-approach-to-essential-business-cooperation>. Acedido em: 10/05/2022.

<sup>13</sup> Informação obtida de VdA, disponível em: <https://www.vda.pt/pt/publicacoes/insights/impacto-na-politica-de-enforcement-do-direito-da-concorrencia/21900/>. Acedido em: 05/05/2022

<sup>14</sup> Reg. 1/2013, disponível em: [https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/imported-media/Regulamento\\_Clemencia\\_2013\\_1.pdf](https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/imported-media/Regulamento_Clemencia_2013_1.pdf). Acedido em: 22/06/2022.

interdisciplinar, a seleção apropriada de instrumentos, a disponibilidade de dados e, principalmente, a observação e análise do mercado, o que nem sempre é linear e acessível.

Segundo Harrington (2006), operar de forma eficiente nas fases de detecção, acusação e penalização dos cartéis é crucial para o desmantelamento dos existentes, bem como para a dissuasão da formação de novos, tendo em conta que esta formação é, regularmente, precedida por declínios significativos no preço devido à diminuição da procura e/ou excesso de capacidade.

Hüschelrath (2010) refere que existem dois métodos de detecção de conluio horizontal: os métodos reativos e os métodos proativos.

No que concerne aos métodos reativos, estes têm um papel predominante no combate e estão relacionados à detecção de cartéis com base em ocorrências externas que levam à atuação por parte das autoridades. Existe a detecção a título oficioso (*Ex officio*) que se realiza por iniciativa da AdC através da sua atividade de acompanhamento e análise de mercados, bem como através de indícios contidos nas notícias emitidas pela comunicação social; denúncias pelas entidades adjudicantes, pelas empresas e pelos cidadãos; ou ainda pelas entidades envolvidas no cartel através do programa de clemência, em que os cartéis são detetados com maior facilidade, tornando o seu desmantelamento num processo mais rápido, tendo em conta a colaboração dos envolvidos que aspiram ver as suas sanções reduzidas ou eliminadas.

Relativamente aos métodos proativos de detecção de cartéis, o combate pode ser feito através da análise económica, da análise de casos, do acompanhamento de mercados e da cooperação institucional, entre autoridades da concorrência ou agentes internacionais. Neste contexto, o procedimento preferencial é a análise económica através da aplicação de *screens*, que permite a identificação de mercados que possuem uma elevada probabilidade de ocorrência de práticas de conluio entre concorrentes e também potenciais indícios do mesmo, através da definição de padrões de comportamento.

Hüschelrath (2010) acrescenta que os métodos reativos representam um papel mais significativo na detecção e combate aos cartéis. Contudo, há evidência que a implementação de métodos proativos tem vindo a aumentar por parte das autoridades, ainda que os dois tipos de métodos devam ter natureza complementar no combate ao conluio. Através da adoção dos dois tipos de métodos, é possível detetar os cartéis com maior facilidade na medida em que se detém de maior informação sobre estes.

### 3. Metodologia

Este capítulo destina-se a apresentar a metodologia adotada na presente dissertação. Para o efeito, serão apresentados os procedimentos metodológicos a cumprir, tendo em vista a questão de investigação: ***“Em que medida a crise de saúde pública decorrente da COVID-19 teve impacto no combate à cartelização em Portugal?”***.

Considerados os contornos da questão de investigação, a metodologia mais adequada revelou-se ser a metodologia qualitativa. Será usada a análise documental como método de recolha dos dados qualitativos e a análise de conteúdo para o tratamento dos mesmos.

A investigação qualitativa envolve o estudo e recolha de diversos materiais empíricos, tais como estudos de caso, experiências pessoais, entrevistas ou observação participante, que descrevam rotinas ou problemáticas na vida dos indivíduos (Denzin & Lincoln, 2013). Denzin & Lincoln (1994) defendem que a investigação qualitativa é considerada uma perspetiva multimetódica que envolve uma abordagem interpretativa e naturalista do sujeito/objeto a analisar.

O método de análise documental implica o recurso à análise de conteúdo. De acordo com Bardin (1977), esta metodologia foca-se no conteúdo de um documento, permitindo a sua consulta e referenciação, tendo como objetivo o estudo e a representação das informações presentes nas componentes exploradas.

Na presente dissertação, a análise documental será efetuada a partir dos Relatórios de Atividade, Gestão e Contas da AdC, instrumentos de gestão que discriminam os objetivos atingidos previamente definidos no Plano Anual de Atividades, o grau de realização dos programas e atividades, bem como os recursos mobilizados. Tem, ainda, como objetivo, relatar a atividade anual realizada pela organização, no cumprimento da sua missão, dando a conhecer publicamente o seu desempenho bem como os resultados alcançados.

A partir dos Relatórios mencionados, é possível identificar os objetivos estratégicos e operacionais, identificar os setores de atividade que serão objeto de maior atenção por parte da AdC, bem como perceber as áreas privilegiadas da cooperação internacional no âmbito da defesa e promoção da concorrência. Para além disto, através destes relatórios verifica-se a atividade conduzida pela AdC no que se refere à investigação e sanção de práticas anticoncorrenciais, controlo de operações de concentração de empresas, defesa judicial de decisões, entre outros. Finalmente, os relatórios contêm um capítulo relativo à gestão e

contas desta autoridade, em que é apresentada uma análise económica, financeira e orçamental, assim como as respetivas demonstrações de resultados, de execução orçamental e dos fluxos.

Os Relatórios de Atividade que serão alvo de análise e respetiva interpretação correspondem aos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021. A definição dos anos escolhidos para esta análise documental tem por referencial o ano de 2020 (mais especificamente março de 2020<sup>15</sup>), sendo considerados os dois anos anteriores e o ano posterior ao mesmo, de forma a obter uma margem significativa para a avaliação de possíveis alterações de tendência em matéria de combate aos cartéis. Através destes relatórios, é possível proceder-se à recolha de informação relevante para o estudo em questão, tendo em vista a identificação de eventuais variações de padrão na atividade da AdC.

Para além da análise documental suportada nos Relatórios de Atividade da AdC, serão analisadas as Fichas de Processo relativas a cada inquérito aberto, bem como os respetivos documentos associados que detalham todo o processo contraordenacional até à decisão final. Estes documentos permitem o conhecimento da origem do processo em questão (notícia de infração, diligências probatórias e proposta de transação), dos factos do processo (identificação dos comportamentos anticoncorrenciais e factos relevantes) bem como a conclusão expressa na decisão final do processo em aberto e, sendo caso disso, respetiva sanção e medidas cautelares.

O recurso a estes documentos é de cabal importância, na medida em que permite fazer uma análise completa e aprofundada dos casos em estudo, sendo possível aferir sobre a natureza dos factos, bem como as respetivas práticas ilegais.

A partir da informação recolhida, serão utilizados indicadores considerados relevantes em matéria de deteção e combate aos cartéis. Esses indicadores permitirão organizar a informação recolhida e traçar um perfil de comportamento da AdC no período mencionado no que diz respeito ao combate aos cartéis.

Os indicadores que foram selecionados referem-se a aspetos sensíveis da atividade da AdC e constituem uma simplificação do quadro de atribuições da AdC, que abrange os poderes sancionatórios, de supervisão e de regulamentação, nos termos do artigo 6.º dos Estatutos.

---

<sup>15</sup> Informação obtida de OMS, disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acedido em: 25/06/2022.

Posto isto, os indicadores em questão são os seguintes:

- Número de inquéritos contraordenacionais abertos;
- Diligências de busca e apreensão efetuadas;
- Número de decisões condenatórias;
- Recomendações, estudos e pareceres emitidos.

O indicador **número de inquéritos contraordenacionais abertos** corresponde ao início de um processo em que a AdC toma conhecimento de infrações à lei da concorrência, via oficiosa ou através de denúncia. De seguida, após apreciação preliminar dos factos, esta pode levar à instauração de inquérito quando “as razões de interesse público na perseguição e punição de violações de normas de defesa da concorrência determinem a abertura de processo de contraordenação no caso concreto.”<sup>16</sup>. Um inquérito contraordenacional consiste na recolha de informação, em inquirições/interrogatórios e buscas e apreensões, ou seja, “tem por objetivo a realização, pela AdC, das diligências necessárias à investigação da existência de práticas proibidas pelos artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012 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”<sup>17</sup>.

O indicador **diligências de busca e apreensão efetuadas** corresponde a investigações sem aviso prévio feitas pelas autoridades da concorrência com vista à recolha de provas de infrações à lei da concorrência. Estas são realizadas quando as autoridades da concorrência suspeitam de eventuais comportamentos anticoncorrenciais praticados pelas entidades empresariais. Estas diligências são consideradas, pelas autoridades, uma ferramenta crucial na procura de infrações à lei da concorrência, permitindo a eliminação destas práticas prejudiciais ao mercado (Ramsden & Aslam, 2011). Através destas, é possível apurar a veracidade dos factos que levam a diferentes tipos de decisões caso se confirme ou não a existência de práticas prejudiciais ao mercado.

---

<sup>16</sup> Informação obtida de AdC, disponível em:

<https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/documentos/linhasorientacao/Linhas%20de%20Orientac%CC%A7a%CC%83o%20sobre%20Instruc%CC%A7a%CC%83o%20de%20Processos.pdf>, Acedido em: 16/05/2022.

<sup>17</sup> Informação obtida de AdC, disponível em:

<https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/documentos/linhasorientacao/Linhas%20de%20Orientac%CC%A7a%CC%83o%20sobre%20Instruc%CC%A7a%CC%83o%20de%20Processos.pdf>, Acedido em: 16/05/2022.

O indicador **recomendações e pareceres emitidos** corresponde a comunicações emitidas pela AdC “dirigidas a entidades públicas e privadas, sobre matérias de concorrência em setores relevantes da atividade económica, com o objetivo de contribuir para o funcionamento eficiente dos mercados em benefício do bem-estar dos consumidores”<sup>18</sup>. A AdC procura proceder à recomendação de medidas de promoção da concorrência tendo em conta que estes surgem na sequência da identificação de eventuais distorções nos mercados ou nos diversos setores económicos. A emissão de recomendações e pareceres por parte da AdC, permite evitar a adoção de práticas restritivas da concorrência e consequentes aberturas de inquéritos contraordenacionais. Já os **estudos económicos emitidos** correspondem a análises de mercado, aos estudos e inquéritos setoriais elaborados pela AdC e tem como objetivo a identificação de práticas restritivas da concorrência em determinados mercados e setores fundamentais da economia portuguesa. Através deles, é feita uma caracterização da dinâmica de mercados e das suas condições em diversos contextos de mercado, permitindo às autoridades obter um conhecimento aprofundado que é crucial para a consequente recomendação de medidas de promoção da concorrência e promoção da investigação oficiosa dos comportamentos anticoncorrenciais referidos anteriormente.

O indicador **número de decisões condenatórias** corresponde à determinação e aplicação de sanções por parte da AdC às empresas que infrinjam as leis da concorrência e que atuem em benefício próprio em detrimento do bem-estar dos consumidores. No âmbito dos seus poderes sancionatórios, a decisão condenatória pode corresponder a diferentes resultados, dependendo da gravidade e duração da infração, da natureza e dimensão do mercado afetado, do grau de participação na infração e respetivas vantagens consequentes da infração e ainda, da colaboração com a AdC da empresa visada no decorrer do processo.

Contudo, não obstante a centralidade dos indicadores acabados de apresentar, deve notar-se que não é possível compreender de forma adequada os resultados que irão ser extraídos, sem previamente considerar a envolvente internacional no plano institucional que influenciou o posicionamento da AdC relativamente ao combate aos cartéis durante a pandemia COVID-19. Por essa razão, proceder-se-á, no capítulo seguinte, a uma abordagem preliminar através da qual será feito o enquadramento da questão do ponto de vista da dinâmica de alinhamento estabelecida no plano das relações interinstitucionais de nível internacional.

---

<sup>18</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/Annual%20Report.pdf>. Acedido em: 14/05/2022.

Estão em causa as relações estabelecidas entre a AdC e as autoridades congéneres da UE bem como a cooperação com organismos internacionais, cuja missão é garantir o normal e eficiente funcionamento dos mercados, assim como promover os direitos dos consumidores. Nestes fóruns são identificadas e debatidas tendências globais em matéria de política da concorrência, bem como definidas estratégias de ação a executar no plano nacional.

## 4. Resultados

Em que medida a crise de saúde pública decorrente da COVID-19 impactou o combate à cartelização em Portugal? É esta a questão que se procurará responder no presente capítulo.

Serão mobilizados os indicadores anteriormente selecionados, tendo por referência o horizonte temporal definido na metodologia, mas não sem antes ser caracterizado o panorama internacional que está na base de toda a atividade realizada.

Os casos detetados no período pandémico em consideração (2020-2021) serão objeto de maior detalhe de análise, de modo a poderem ser destacados os contornos e a intensidade da ligação dos factos concretos ao fenómeno COVID-19.

### 4.1. Abordagem preliminar: o panorama internacional no plano da definição da estratégia institucional de combate aos efeitos da COVID-19 em matéria de defesa da concorrência

Cabe à AdC a representação técnica do Estado Português nos organismos da UE ou outros organismos internacionais em matéria de concorrência (alínea i) do artigo 5.º DL n.º 125/2014, de 18 de agosto).

Nos termos do artigo 10.º dos seus Estatutos, a AdC pode “estabelecer formas de cooperação e associação com outras instituições da União Europeia, entidades ou organismos estrangeiros e internacionais com atribuições na área da concorrência”.

A AdC, no âmbito da sua atividade, continuou presente na cooperação internacional, tanto multilateral através de cooperações com organizações internacionais, como bilateral, através de Protocolos de Cooperação Técnica e projetos entre autoridades da concorrência de diversos países.

#### 4.1.1. Cooperação no quadro da UE

As relações estabelecidas a nível da cooperação europeia são fundamentais, na medida em que “as autoridades nacionais de concorrência e a Comissão Europeia têm responsabilidade paralela na aplicação das regras de defesa da concorrência em estreita cooperação”<sup>19</sup>, sendo vital assegurar uma uniformidade de soluções.

---

<sup>19</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/pt/atividade-internacional>.  
Acedido em: 11/05/2022.

## **Rede Europeia da Concorrência (ECN) – A Declaração conjunta sobre a aplicação das regras da concorrência durante a crise do Coronavírus**

No ano de 2020, a AdC marcou presença nas reuniões da **Rede Europeia da Concorrência (ECN)**, nas quais foram tratados temas como “restrições verticais, restrições horizontais e abuso de posição dominante, bem como em reuniões sobre setores específicos, incluindo dos produtos farmacêuticos, produtos alimentares, mercados digitais, serviços financeiros, entre outros”<sup>20</sup>.

**Em 2021**, a AdC procurou dar continuidade à atividade iniciada em 2020, no âmbito de tópicos relacionados à COVID-19, tendo em conta que o impacto da pandemia, embora tenha sofrido uma atenuação, não se encontra ultrapassado. Deste modo, o foco da AdC, em 2021, no âmbito das Relações Internacionais é a criação de medidas e recomendações às empresas com vista à recuperação económica, procurando soluções para os impactos nefastos derivados da crise pandémica.

A **ECN** engloba as diferentes autoridades da concorrência dos Estados-membros pertencentes à UE, bem como a Comissão Europeia. O seu objetivo, enquanto promotor de ligação entre as várias autoridades dos Estados-Membros, é “assegurar uma aplicação eficaz e coerente do direito da concorrência em todo o espaço da UE”<sup>21</sup>, através do estabelecimento de uma estrutura de comunicação e coordenação em rede entre os países membros da UE.

Cientes das consequências sociais e económicas desencadeadas pela COVID-19 na UE, a AdC juntamente com as congéneres europeias, procederam à divulgação de uma declaração conjunta.

A **Declaração Conjunta da ECN (Comunicado 5/2020, de 23 de março de 2020)**, expõe um conjunto de orientações referentes à aplicação das regras da concorrência durante a crise COVID-19. A ECN reconhece que “a atual situação extraordinária poderá desencadear a necessidade de cooperação entre empresas de forma a garantir para todos os consumidores a oferta e distribuição justa de produtos de escassa disponibilidade”<sup>22</sup>. Nestes termos, “não intervirá ativamente contra medidas necessárias e temporárias que sejam

---

<sup>20</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/Annual%20Report.pdf>. Acedido em: 26/06/2022.

<sup>21</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/pt/rede-europeia-da-concorrenca-ecn>. Acedido em: 01/05/2022.

<sup>22</sup> Informação obtida de CE, disponível em: [https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003\\_joint-statement\\_ecn\\_corona-crisis.pdf](https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf). Acedido em: 09/05/2022.

implementadas de forma a impedir a escassez de oferta”<sup>23</sup>. Salienta ainda que “é pouco provável que tais medidas constituam um problema, pois não consubstanciariam uma restrição à concorrência, nos termos do artigo 101.º TFUE ou iriam gerar ganhos de eficiência que, muito provavelmente, compensariam qualquer restrição”.

A ECN adverte ainda que “não hesitará em agir contra as empresas que tirem proveito das atuais circunstâncias através da cartelização ou do abuso da sua posição dominante”, tendo em conta que é de extrema importância que os produtos necessários no combate à crise sanitária (por ex. máscaras faciais, desinfetantes à base de álcool, entre outros) se mantenham disponíveis a preços competitivos no mercado.

### **A Comissão Europeia – Comunicação da Comissão 2020/C 116 I/02**

Também a **CE** adotou um conjunto de medidas que procuram auxiliar os Estados-membros na aplicação das regras da concorrência durante a crise COVID-19.

Em março de 2020, a CE adotou um “**Quadro Temporário de auxílio aos Estados-Membros para a análise de práticas anti-trust na cooperação entre empresas em resposta a situações de urgência decorrente do atual surto COVID-19**” (Comunicação da Comissão 2020/C 116 I/02), onde afirma ser “imperativa uma resposta económica coordenada dos Estados-Membros e das instituições da UE para atenuar estas repercussões negativas na economia da UE”<sup>24</sup>.

A CE entende que “cooperação entre empresas poderá contribuir para responder de forma mais eficiente à escassez de produtos e serviços essenciais durante o surto de COVID-19 e, neste contexto, as empresas poderão necessitar de orientações específicas para as suas iniciativas de cooperação, a fim de facilitar a respetiva autoavaliação”<sup>25</sup>. Para além do mais, esta comunicação ilustra “as possíveis formas de cooperação entre empresas, a fim de assegurar o fornecimento e a distribuição adequada de produtos e serviços essenciais escassos durante o surto de COVID-19 (...)”<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/concorrenca-declaracao-conjunta-da-ecn-sobre-aplicacao-das-regras-da-concorrenca-durante>. Acedido em: 09/05/2022.

<sup>24</sup> Informação obtida de Eur – Lex, disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52020XC0320\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52020XC0320(03)). Acedido em: 09/05/2022.

<sup>25</sup> Informação obtida de Eur – Lex, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0408%2804%29>. Acedido em: 09/05/2022.

<sup>26</sup> Informação obtida de Eur – Lex, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52020XC0408%2804%29>. Acedido em: 09/05/2022.

Esta cooperação pode ser adotada por empresas de diversos setores, desde a saúde que produz produtos essenciais na luta contra a pandemia até setores que alteraram as suas linhas de produção para fabricar produtos escassos.

A CE mostra-se, assim, disponível para fornecer orientações e avaliar a legalidade dos planos de cooperação das empresas, auxiliando-as nos limites das suas ações por forma a evitar efeitos anticompetitivos de longo prazo. Contudo, é fundamental ter em conta as condições exigidas pela CE relativamente aos acordos de cooperação, tendo em conta que “continuará a acompanhar de perto e ativamente as evoluções pertinentes do mercado, a fim de identificar casos de empresas que tirem partido da situação atual para violar o direito anti-*trust* da UE através de acordos anticoncorrenciais (...)”<sup>27</sup>.

#### **4.1.2. Cooperação bilateral entre autoridades de defesa da concorrência europeias**

A cooperação bilateral é estabelecida no quadro e acordos entre dois Estados soberanos, que visam promover a defesa da concorrência através de projetos de interesse mútuo. Através destas cooperações, há partilha de experiências nos vários domínios da concorrência, bem como a busca de novos desafios cujos resultados sejam benéficos para ambas as partes.

No ano de 2020, a AdC procedeu à organização do **III Encontro Bilateral** juntamente com a *Autorité de la concurrence* (AdIC) (Cooperação Portugal/França). Este encontro teve como objetivo dinamizar e consolidar a relação bilateral entre estes dois países e envolveu diferentes temáticas tais como as “respetivas prioridades para 2021, a afirmação das regras de concorrência durante a pandemia COVID-19 e a investigação de infrações à concorrência no contexto da economia digital”<sup>28</sup>.

#### **4.1.3. Cooperação multilateral global – ICN; OCDE; Fórum Ibero-Americano da Concorrência**

A cooperação multilateral é caracterizada pela relação estabelecida entre vários Estados-soberanos, enquadrados numa organização internacional e envolve o tratamento de temáticas que afetam diretamente os membros integrantes. No contexto da pandemia, esta

---

<sup>27</sup> Informação obtida de Eur – Lex, disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0408\(04\)&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0408(04)&from=en). Acedido em: 09/05/2022.

<sup>28</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/Annual%20Report.pdf>. Acedido em: 11/05/2022.

cooperação norteia-se pela definição e concretização de objetivos estratégicos e a busca de respostas aos problemas gerados pela crise pandémica.

**Em 2020**, a **Rede Internacional da Concorrência (ICN)** junta as diversas autoridades da concorrência nas suas reuniões anuais e tem como missão “a promoção da cooperação e convergência para uma aplicação mais eficaz das regras da concorrência a nível mundial”<sup>29</sup>. Anualmente, a ICN procede à realização de *workshops* e conferências, nas quais participam membros das autoridades nacionais e multinacionais da concorrência, estando a AdC presente em diversos grupos de trabalho.

A ICN reconhece os novos desafios que as autoridades enfrentam na persecução da aplicação das regras da concorrência durante a pandemia e, por isso, anui a “necessidade de cooperação temporária entre concorrentes, de forma a garantir o fornecimento e a distribuição de produtos e serviços escassos que protejam a saúde e a segurança de todos os consumidores. Tais esforços conjuntos, limitados ao âmbito e duração necessários para apoiar todos os afetados pela COVID-19 e em linha com a legislação aplicável ou com orientações específicas das autoridades”<sup>30</sup>. Assim, torna-se imperativo garantir que os produtos e serviços que respeitam a necessidades de saúde pública se encontrem disponíveis a preços competitivos, tais como medicamentos e equipamentos médicos. Para além disto, é vital que exista um esforço das autoridades na aplicação das regras e na implementação de políticas que promovam e protejam a concorrência, simultaneamente, criando melhores condições para a recuperação económica das pequenas e médias empresas, sendo estas as mais afetadas nestes contextos.

**Em 2021**, a AdC participou no “**2021 ICN Cartel Workshop**”, no qual as várias autoridades da concorrência discutiram tópicos relevantes e procuraram soluções para os diferentes desafios da concorrência. A edição de 2021 teve como principal foco as temáticas “aplicação das regras da concorrência no contexto de recuperação económica, ferramentas de deteção e investigação, como diligências de busca e apreensão de prova digital, cartéis em tempo de crise, *hub-and-spoke*, cartéis no mercado de trabalho e colusão e algoritmos”<sup>31</sup>. No contexto

---

<sup>29</sup> Informação disponível em: <https://www.concorrenca.pt/pt/atividade-internacional/rede-internacional-da-concorrenca>. Acedido em: 11/05/2022.

<sup>30</sup> Informação obtida de ICN, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/2021-06/Comunicado%20do%20Steering%20Group%20da%20ICN%20sobre%20COVID-19.pdf>. Acedido em: 11/05/2022.

<sup>31</sup> Informação obtida de ICN, disponível em: <https://www.icncartelworkshop2021.pt/>. Acedido em 09/05/2022.

atual, é de extrema importância a realização deste tipo de eventos já que permitem a partilha de experiências no que diz respeito à atuação das diversas autoridades face à COVID-19. A partir destas, é possível delinear novas soluções para os vários desafios encontrados no combate à pandemia, tal como prever medidas necessárias à recuperação económica no que concerne à aplicação das leis da concorrência.

De salientar também neste domínio do combate aos cartéis, o papel da **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)**. A OCDE é uma organização económica intergovernamental composta por 38 Estados-Membros e que “foi criada com o intuito de estimular o progresso económico e o comércio mundial”<sup>32</sup>.

De acordo com a **OCDE**, as consequências económicas da COVID-19 requerem ações governamentais efetivas que mantenham o normal funcionamento dos mercados e da economia. Assim, ocorreu um aumento significativo da procura por determinados produtos, o que resultou numa dificuldade na sua produção e comercialização, gerando escassez da oferta. Desta forma, acordos entre as empresas são necessários e são até promovidos pelas Autoridades de cada país, como é o caso de Portugal. De acordo com a **OCDE**, “os *policy makers* têm que considerar um *trade-off* entre eficiência e resiliência para que as economias estejam bem preparadas para enfrentar o desafio da cadeia de abastecimento e promover a coesão social”<sup>33</sup>. Defende-se também que as autoridades da concorrência devem procurar formas alternativas de intervenção e combate aos preços excessivos praticados pelas empresas e aos acordos feitos entre as mesmas.

Por fim, regista-se o **Fórum Ibero-Americano da Concorrência**, organizado no dia 30 de setembro de 2020 pela AdC e CNMC (Comissão Nacional de Mercado e Concorrência – Espanha), enquadrado na OCDE e no BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Estes fóruns têm como principal objetivo “promover a cooperação entre autoridades e reforçar a aplicação das regras da concorrência”<sup>34</sup>. As principais temáticas do fórum tiveram como foco a aplicação e defesa da concorrência em contexto de crise pandémica (Painel “*How to keep antitrust enforcement effective in the COVID-19 context and beyond?*”), bem como a

---

<sup>32</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/pt/atividade-internacional/organizacao-para-cooperacao-e-desenvolvimento-economico>. Acedido em: 01/05/2022.

<sup>33</sup> Informação obtida de OECD, disponível em: <https://www.oecd.org/competition/competition-policy-responses-to-covid-19.htm>. Acedido em: 01/05/2022.

<sup>34</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/pt/atividade-internacional/cooperacao-internacional-bilateral>. Acedido em: 11/05/2022.

discussão de medidas de adoção necessárias na recuperação económica (Painel “*Advocacy to boost economic recovery*”)<sup>35</sup>.

Em síntese do exposto, é possível constatar que as relações estabelecidas entre a AdC e outros organismos internacionais foram determinantes para o estabelecimento de um alinhamento de princípio, bem como para a promoção de uma perspetiva comum relativamente à forma de reagir ao impacto do coronavírus em matéria de concorrência.

Em geral, sem se demitir de uma atitude de vigilância, as autoridades de defesa da concorrência reconhecem a importância de um movimento de cooperação interempresarial, de carácter excepcional e temporário, como reação ao cenário causado pela pandemia relativamente a determinados sectores de atividade.

## **4.2. Indicadores**

De seguida, serão explorados os indicadores descritos no capítulo de metodologia e, a partir destes, extrair conclusões relativas à atividade da AdC.

### **4.2.1. Abertura de Inquéritos Contraordenacionais**

Para cumprimento da sua missão, a AdC tem como atribuição “velar pelo cumprimento das leis, regulamentos e decisões de direito nacional e da União Europeia destinados a promover e a defender a concorrência”, alínea a) do artigo 5.º dos Estatutos. Por sua vez, para o desempenho desta atribuição, a AdC exerce poderes sancionatórios, competindo-lhe “identificar e investigar os comportamentos suscetíveis de infringir a legislação de concorrência nacional e da União Europeia, nomeadamente em matéria de práticas restritivas da concorrência e de controlo de operações de concentração de empresas, proceder à instrução e decidir sobre os respetivos processos, aplicando, se for caso disso, as sanções e demais medidas previstas na lei” (alínea a) do n.º2 do artigo 6.º dos Estatutos).

A fase de abertura de processo contraordenacional ocorre após a tomada de conhecimento, por parte da AdC, de alegadas infrações às regras da concorrência, na sequência da qual se procede a uma apreciação preliminar, que permite o apuramento de indícios justificativos para a abertura de um inquérito. A partir dessa apreciação, e caso existam “razões de interesse público na perseguição e punição de violações de normas de defesa da concorrência” (artigo 7.º, n.º2, Lei 19/2012), é determinada a abertura do processo de contraordenação.

---

<sup>35</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/Annual%20Report.pdf>. Acedido em: 11/05/2022.

#### **4.2.1.1. Período pré pandemia (2018-2019)**

No **ano de 2018** foram abertos três inquéritos contraordenacionais, sendo que apenas um diz respeito à prática de um cartel, realizado no setor das telecomunicações e *media* (PRC 2018/5). As empresas visadas são a MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A e a Nowo Communications, S. A. e o processo foi aberto no âmbito de um pedido de clemência.

Os restantes dois inquéritos foram abertos oficiosamente e dizem respeito a acordos horizontais no setor da distribuição alimentar (PRC 2018/1 e PRC 2018/2). Em causa estão práticas restritivas da concorrência na definição dos preços de venda ao público. Os dois processos encerraram com o arquivamento dos mesmos devido à falta de elementos probatórios e ao grau de incerteza relativamente às eventuais práticas levadas a cabo pelas empresas.

No **ano de 2019**, foi aberto um inquérito contraordenacional no setor do ambiente e gestão de resíduos (PRC 2019/3), relativo a um acordo de não concorrência. O processo foi aberto oficiosamente pela AdC, sendo a prática investigada um acordo horizontal que restringe a concorrência.

#### **4.2.1.2. Período pandémico (2020-2021)**

**Durante o ano de 2020**, a AdC manteve-se vigilante relativamente a todos os setores da economia, em especial aqueles que foram mais afetados pela pandemia e cujo impacto nas famílias e na economia foi direto. Referem-se, em particular, os setores de comércio e serviços, turismo e saúde.

##### **Processo PRC/2020/1 (Caso Liga Portuguesa de Futebol Profissional)**

**Em maio de 2020**, foi aberto, oficiosamente, pela AdC um processo contraordenacional (PRC/2020/1) no setor do turismo e atividades recreativas, no seguimento de dois comunicados de imprensa emitidos pela LPFP referentes a uma deliberação adotada pelos clubes da Primeira Liga juntamente com o Presidente da Liga Portuguesa de Futebol Profissional (LPFP).

“A pandemia de COVID-19 está a ter consequências devastadoras em todo o setor do desporto e a todos os níveis, em particular ao nível das organizações e clubes desportivos e

das ligas”<sup>36</sup>, gerando graves restrições e limitações à atividade desportiva. Disto, resultou o cancelamento/adiamento de jogos, diminuição dos postos de trabalho e do número de atletas nas equipas, reduções significativas nas remunerações, e até o encerramento definitivo de diversos clubes. Assim, todos estes fatores aliados à escassez de receita no setor, levaram a um aumento do desemprego, resultando que muitos profissionais do setor e ainda atletas tenham rescindido dos seus contratos de trabalho. Estima-se que, em Portugal, a pandemia COVID-19 levou à diminuição de cerca de 15% no número de atletas federados, o que se traduz em menos 600 mil pessoas<sup>37</sup>.

Neste contexto, foram celebrados acordos restritivos da concorrência por parte das sociedades desportivas, que tinham como objetivo impedir a mobilidade de atletas, criando assim barreiras à sua contratação por parte de outros clubes, agindo em benefício próprio.

O processo PRC/2020/1 visa a LPFP e trinta e uma sociedades desportivas que participaram na edição de 2019/2020 da Primeira e Segunda Ligas de Futebol<sup>38</sup> e refere-se a um acordo de não-angariação (ou *no-poaob*).

Trata-se de um acordo horizontal restritivo da concorrência, proibido pelos artigos 9.º da Lei 19/2012 e pelo artigo 101.º TFUE. Através deste tipo de acordos, as empresas comprometem-se mutuamente a não contratar os trabalhadores sem consentimento prévio das restantes empresas com quem o acordo foi estabelecido. Assim, as empresas “abstêm-se de contratar os trabalhadores umas das outras, deste modo renunciando à concorrência pela aquisição de recursos humanos, para além de privarem os trabalhadores de mobilidade laboral”<sup>39</sup>, limitando a liberdade individual das empresas poderem definir as suas condições comerciais estratégicas. Consequentemente, são geradas ineficiências significativas no mercado, através da “distorção da alocação do trabalho, ao limitar a quantidade e/ou qualidade dos produtos/serviços, bem como ao limitar a inovação nos setores em que a mobilidade da mão-de-obra seja um elemento relevante no processo de inovação a jusante”<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Informação obtida de EuroParl, disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0045\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0045_PT.html). Acedido em: 05/05/2022.

<sup>37</sup> Informação obtida de SIC Notícias, disponível em: <https://sicnoticias.pt/coronavirus/covid-19-causa-prejuizos-de-400-milhoes-de-euros-no-setor-do-desporto/>. Acedido em: 03/05/2022.

<sup>38</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://extranet.concorrenca.pt/PesquisAdC/PRC\\_OR\\_INC\\_OR\\_PCC\\_Page.aspx?Ref=PRC\\_2020\\_1&isE\\_nGLISH=False](https://extranet.concorrenca.pt/PesquisAdC/PRC_OR_INC_OR_PCC_Page.aspx?Ref=PRC_2020_1&isE_nGLISH=False). Acedido em: 30/05/2022.

<sup>39</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/adc-acusa-pela-primeira-vez-entidades-de-acordo-anticoncorrencial-no-mercado-laboral>. Acedido em: 03/05/2022

<sup>40</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/adc-acusa-pela-primeira-vez-entidades-de-acordo-anticoncorrencial-no-mercado-laboral>. Acedido em: 04/05/2022

Ainda neste contexto, a LPFP emitiu dois comunicados a 7<sup>41</sup> e 8<sup>42</sup> de abril de 2020, que se reportam a uma deliberação adotada entre os clubes, definindo que estes não podem contratar jogadores que rescindam unilateralmente o seu vínculo laboral por razões espoletadas pela COVID-19, ou seja, em situações de término de contrato, os jogadores não poderiam ser contratados por outro clube da Primeira ou Segunda Ligas de futebol profissional, em Portugal. A AdC afirma que o objetivo do acordo seria “manter os jogadores vinculados às sociedades desportivas, limitando o incentivo destes em resolver os seus contratos, não visando por isso objetivos de cooperação que pudessem ser considerados como essenciais no contexto da pandemia COVID-19”<sup>43</sup>. Posto isto, a AdC conclui que a prática em apreço é “passível de configurar uma decisão de associação de empresas e/ou um acordo de fixação indireta de preços de compra e de repartição de fontes de abastecimento, nos termos das alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e das alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE”<sup>44</sup>.

Dada a natureza das práticas bem como o risco e prejuízo para o mercado, a AdC determinou a adoção de medidas cautelares, obrigando a LPFP a proceder a “um comunicado de imprensa, dando conhecimento que a decisão a que se referem os comunicados da LPFP de 7 e 8 de abril de 2020 foi suspensa, (...), mantendo-se os clubes livres de contratar futebolistas profissionais, nos termos da legislação e regulamentação aplicáveis”<sup>45</sup>.

Em junho de 2020 foi requerido à LPFP, para efeitos probatórios, diversos elementos a par de outras diligências, no âmbito dos poderes de inquirição, busca e apreensão da AdC (artigo 18.º da Lei 19/2012).

### **Processo PRC/2020/2 (Caso Associação Nacional de Topógrafos)**

---

<sup>41</sup> Informação obtida de Liga Portugal, disponível em: <https://www.ligaportugal.pt/pt/epocas/20192020/noticias/institucional/presidentes-de-clubes-da-liga-nos-estabelecem-regra-para-rescisoes-unilaterais/#>. Acedido em: 11/05/2022.

<sup>42</sup> Informação obtida de Liga de Portugal, disponível em: <https://www.ligaportugal.pt/pt/epocas/20192020/noticias/institucional/presidentes-de-clubes-da-ligapro-unem-se-na-regra-de-rescisao-unilateral/>. Acedido em: 11/05/2022.

<sup>43</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/adc-emite-pela-primeira-vez-em-portugal-decisao-sancionatoria-por-praticas>. Acedido em: 04/05/2022

<sup>44</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/prc/AdC-PRC\\_2020\\_01-Decisao-VNC-final-net.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/prc/AdC-PRC_2020_01-Decisao-VNC-final-net.pdf). Acedido em: 11/05/2022.

<sup>45</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos\\_e\\_deciso/es/prc/deciso/es/AdC-PRC\\_2020\\_01-Decisao-VNC-final-net-MedidasCautelares.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos_e_deciso/es/prc/deciso/es/AdC-PRC_2020_01-Decisao-VNC-final-net-MedidasCautelares.pdf). Acedido em: 04/05/2022.

**Ainda no mês de maio**, na sequência de uma denúncia apresentada em fevereiro de 2020 pelo vice-presidente da Associação Nacional de Entidades Formadoras (ANEF), foi aberto um inquérito no Setor do Comércio e Serviços.

A Associação Nacional de Topógrafos (ANT), com cerca de 729 associados que atuam no mercado da construção civil e obras públicas em todo o território nacional<sup>46</sup>.

A associação é acusada de restringir a concorrência no mercado da prestação de serviços de topografia através da fixação dos preços dos seus serviços, em contravenção ao previsto na alínea a) do n.º1 do artigo 9.º da Lei 19/2012 e o artigo 101.º TFUE. A ANT dispunha de uma tabela de honorários que “segmentava os preços das atividades dos topógrafos em função da escala utilizada no trabalho topográfico e a área associada ao espaço em análise pelo profissional, bem como estipulava valores de remuneração fixa por hora e, ainda, remunerações mínimas unitárias, estabelecendo ainda os valores a praticar para outras despesas associadas à prestação daqueles serviços”<sup>47</sup>. Tais práticas são consideradas anticoncorrenciais na medida em que restringem a autonomia de cada empresa na determinação da sua política comercial, gerando, conseqüentemente, ineficiências e diminuição da dinâmica do mercado.

### **Processo PRC/2020/3 (Caso “Natus”)**

Em **junho** do mesmo ano, na sequência de uma denúncia, foi aberto o processo PRC/2020/3, a uma empresa pertencente ao Setor da Saúde e Farmacêuticos.

A *Natus Medical Incorporated*, é uma empresa que vende por grosso dispositivos médicos essenciais no mercado português e que foi acusada de restringir a concorrência na medida em que, “através da aposição de adendas aos contratos de distribuição internacional que preveem a repartição do território nacional entre os seus dois distribuidores, impediu a realização de vendas passivas (“a resposta a pedidos não solicitados, apresentados por clientes individuais, incluindo a entrega de bens ou a prestação de serviços a esses clientes”<sup>48</sup>) fora das delimitações geográficas por si determinadas e da definição do *portfolio* de produtos

---

<sup>46</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos\\_e\\_deciso/es/prc/deciso/es/AdC-PRC\\_2020\\_02-Decisao-VNC-final-net.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos_e_deciso/es/prc/deciso/es/AdC-PRC_2020_02-Decisao-VNC-final-net.pdf). Acedido em 04/05/2022.

<sup>47</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos\\_e\\_deciso/es/prc/deciso/es/AdC-PRC\\_2020\\_02-Decisao-VNC-final-net.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos_e_deciso/es/prc/deciso/es/AdC-PRC_2020_02-Decisao-VNC-final-net.pdf). Acedido em 04/05/2022.

<sup>48</sup> Parágrafo 106 PRC/2020/3, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos\\_e\\_deciso/es/prc/deciso/es/AdC-PRC\\_2020\\_03-Decisao-VNC-final-net.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos_e_deciso/es/prc/deciso/es/AdC-PRC_2020_03-Decisao-VNC-final-net.pdf). Acedido em: 04/05/2022.

passíveis de revenda pelos distribuidores a determinados clientes”<sup>49</sup>. O comportamento adotado é proibido pela lei por limitar e controlar a distribuição e repartir mercados, comportamentos estes que restringem a concorrência do mercado.

**Relativamente ao ano de 2021**, a AdC procurou dar continuação à sua atividade na deteção de práticas proibidas pela Lei.

### **Processo PRC 2021/2 (Caso BvD e Informa D&B)**

Em maio de 2021, na sequência de um pedido de clemência pelo Grupo Moody’s (que adquiriu a BvD) e que já decorre de anos anteriores, a AdC instaurou um processo contra as duas empresas, que se inserem no mercado do comércio e serviços: a Bureau Van Dijk Electronic Publishing Unipessoal, Lda. e a Informa D&B - Serviços de Gestão de Empresas, Sociedade Unipessoal, Lda.

De acordo com a AdC, as duas empresas são acusadas de formação de cartel que engloba a comercialização de base de dados de informação comercial SABI. Desta forma, “restringiram a concorrência no mercado nacional da comercialização de subscrições de produtos de informação e dados empresariais, ao estabelecer contratualmente e implementar comportamentos que resultaram na eliminação da concorrência entre si na comercialização do produto SABI, na fixação conjunta do preço do referido produto e na descontinuação de um produto concorrente anteriormente comercializado pela Informa”<sup>50</sup>. A prática em questão ocorreu em todo o território nacional desde abril de 2013 até junho de 2021 (mês das diligências levadas a cabo pela AdC), infringindo o artigo 9.º da Lei 19/2012, bem como o artigo 101.º TFUE.

**Concluindo**, a atuação da AdC em prol da defesa da concorrência e do consumidor no âmbito da identificação e investigação de eventuais práticas que possam infringir as leis da concorrência nacional e da UE é evidente. Contudo, garantir o cumprimento das leis em tempo de crise epidémica pode ser desafiante, especialmente num contexto em que diversas empresas enfrentam obstáculos a nível de receita, recursos e mão-de-obra. Neste período e face aos efeitos que a pandemia trouxe ao mercado de trabalho, diversas empresas

---

<sup>49</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos\\_e\\_decisoes/prc/decisoes/AdC-PRC\\_2020\\_03-Decisao-VNC-final-net.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos_e_decisoes/prc/decisoes/AdC-PRC_2020_03-Decisao-VNC-final-net.pdf). Acedido em: 04/05/2022.

<sup>50</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/prc/AdC-PRC\\_2021\\_02-Decisao-VNC-final-net.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/prc/AdC-PRC_2021_02-Decisao-VNC-final-net.pdf). Acedido em: 22/06/2022.

procederam à realização de acordos de cooperação, na procura de soluções temporárias à escassez da oferta existente, bem como à diminuição dos seus lucros.

No **ano de 2020 e de 2021**, a AdC procedeu à abertura de quatro inquéritos contraordenacionais, nos setores das atividades recreativas, do comércio e serviços e farmacêutico. Como é possível verificar, apenas o primeiro inquérito que visa a LPFP e as 31 sociedades desportivas foi aberto por motivos relacionados com a COVID-19, tendo os restantes processos sido abertos na sequência de denúncias feitas antes de março de 2020, momento em que foi decretado o estado de epidemia pela OMS. É de extrema importância mencionar que o primeiro inquérito teve origem oficiosa, mostrando que a AdC não deixa de cumprir com a missão de controlo de comportamentos anticoncorrenciais ainda que em contexto pandémico, não hesitando agir contra as empresas que atuam em benefício próprio. Já os restantes inquéritos foram abertos na sequência de denúncias por parte de empresas do mesmo ramo de atividade.

Procedendo a uma comparação dos anos de pandemia com os anos anteriores a esta, verifica-se que nos anos de 2018 e 2019, foram também abertos quatro inquéritos. Contudo, os inquéritos foram abertos, maioritariamente, de forma oficiosa, contrariamente ao que aconteceu nos anos de pandemia em que a maioria dos processos foi aberto sob forma de denúncias. Verifica-se ainda uma predominância de inquéritos abertos nos setores do comércio e serviços nos anos de pandemia, contrariamente aos anos de 2018 e 2019 que se focam nos setores de distribuição alimentar e de ambiente e gestão de resíduos.

#### **4.2.2. Diligências de Busca e Apreensão**

No exercício dos seus poderes de investigação, a AdC pode proceder à busca, exame, recolha e apreensão de documentos ou outros elementos que permitam provar as infrações ou os factos em causa, seja em instalações, meios de transporte ou terrenos da empresa em investigação (artigo 6.º dos Estatutos).

##### **4.2.2.1. Período pré pandemia (2018-2019)**

No **ano de 2018**, realizaram-se diligências de busca e apreensão em oito instalações de sete entidades, incidentes nas regiões da Grande Lisboa e do Grande Porto. Estas ocorreram no

âmbito de “quatro processos de contraordenação nos setores alimentar, publicitário e das telecomunicações”<sup>51</sup>.

Já relativamente ao **ano de 2019**, foram realizadas diligências de busca e apreensão em quinze instalações de dezanove entidades relacionadas com três processos, nas regiões da Grande Lisboa, Grande Porto e Algarve. De acordo com a AdC, “as diligências ocorreram no âmbito e para investigação de 3 processos de contraordenação nos setores da saúde, dos resíduos e da vigilância privada”<sup>52</sup>.

#### **4.2.2.2. Período pandémico (2020-2021)**

Ao longo do **ano de 2020**, a AdC procedeu a operações de busca e apreensão em duas instalações de quatro entidades, localizadas na região da Grande Lisboa e na Região Autónoma da Madeira. Estas decorreram no seguimento da investigação de dois processos contraordenacionais, nos setores das comunicações eletrónicas e da distribuição retalhista de base alimentar.

#### **Processo PRC/2018/5 (Caso MEO/Nowo)**

As diligências realizadas no setor das comunicações eletrónicas foram feitas no âmbito de um acordo horizontal que envolvia a MEO - Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. e a Nowo Communications, S. A.

A AdC afirma que as duas empresas de comunicações “constituíram um cartel de repartição de mercado e fixação dos preços dos serviços de comunicações móveis, vendidos isoladamente ou em conjunto com serviços de comunicações fixas”<sup>53</sup>.

Apesar das diligências anteriormente efetuadas, mostrou-se mais uma vez “necessário, em junho e julho de 2020, dirigir pedidos de elementos às visadas, nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 19/2012”<sup>54</sup>.

#### **Processo PRC/2018/2 (Caso empresas da distribuição alimentar)**

---

<sup>51</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/archive/Relat%25C3%25B3rio%2520de%2520Atividades%2520e%2520Contas%25202018.pdf>. Acedido em: 18/05/2022.

<sup>52</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/2021-05/Relato%CC%81rio%20de%20atividades%202019.pdf>. Acedido em: 18/05/2022.

<sup>53</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/autoridade-da-concorrenca-acusa-meo-e-nowo-de-participacao-em-cartel>. Acedido em: 17/05/2022.

<sup>54</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos\\_e\\_decisoes/prc/decisoes/AdC-PRC\\_2018\\_05-Decisao-VNC-final-net.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos_e_decisoes/prc/decisoes/AdC-PRC_2018_05-Decisao-VNC-final-net.pdf). Acedido em: 18/05/2022.

Ainda no ano de 2020, foram efetuadas diligências no setor da distribuição alimentar. O caso tinha como entidades visadas as empresas: Auchan Retail Portugal, S.A; Empresa de Cervejas da Madeira (ECM), Sociedade Unipessoal, Lda.; Jerónimo Martins, SGPS, S.A.; Modelo Continente Hipermercados, S.A. e Pingo Doce - Distribuição Alimentar, SA.

Concretamente, a AdC “solicitou autorização à autoridade judiciária competente para realizar diligências de busca, exame, recolha e apreensão nas instalações da ECM”<sup>55</sup>, durante os dias 7 a 13 de outubro de 2020.

O processo em causa tem por objeto uma prática conhecida por *hub-and-spoke*, em que “a empresa que se encontra no nível superior da cadeia de distribuição (no caso, a ECM - *hub*) que, através de um conjunto de feixes verticais, facilitaria e promoveria a colusão ilícita entre as empresas que se situam no nível inferior da referida cadeia de distribuição (no caso, as demais empresas de distribuição referidas - designadas como *spokes*)”<sup>56</sup>.

### **Processo PRC/2021/2 (Caso BvD e Informa D&B)**

Já no **ano de 2021**, foram realizadas quatro diligências de busca e apreensão<sup>57</sup>, na região de Lisboa, referentes ao processo PRC/2021/2, estando em causa um acordo horizontal no setor do comércio e serviços. De modo a apurar os factos deste caso e mencionados anteriormente (no subcapítulo relativo ao indicador abertura de inquéritos contraordenacionais), foram realizadas diligências de busca e apreensão nas instalações da sede social da BvD Portugal, bem como nas instalações da Informa. Importa recordar que as duas empresas procuravam restringir o mercado através de um cartel relacionado com a comercialização de uma base de dados de informação comercial, acordando na “coordenação das forças de vendas, política de preços coordenada, divisão de receitas e uma cláusula de não concorrência”<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/prc/AdC-PRC\\_2018\\_02-Decisao-VNC-final-net.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/prc/AdC-PRC_2018_02-Decisao-VNC-final-net.pdf). Acedido em: 17/05/2022.

<sup>56</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/prc/AdC-PRC\\_2018\\_02-Decisao-VNC-final-net.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/prc/AdC-PRC_2018_02-Decisao-VNC-final-net.pdf). Acedido em: 17/05/2022.

<sup>57</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/Resultados%20AdC%202021.pdf>. Acedido em: 18/05/2022.

<sup>58</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/prc/AdC-PRC\\_2021\\_02-Decisao-VNC-final-net.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/prc/AdC-PRC_2021_02-Decisao-VNC-final-net.pdf). Acedido em: 23/06/2022.

**Concluindo**, é notório o elevado número de diligências de buscas e apreensão realizadas nos anos de 2018 e de 2019, que antecederam a crise pandémica, comparativamente aos anos de 2020 e 2021, verificando-se uma quebra de atividade no que reporta a esta temática. Contudo, considero que seria expectável a diminuição do número de diligências realizadas nos anos após o início da pandemia, tendo em conta que esta pode ter gerado restrições significativas neste sentido, não tendo sido realizadas eventuais diligências previamente definidas.

#### **4.2.3. Decisões condenatórias**

No âmbito dos seus poderes sancionatórios, e no final da instrução dos processos, a AdC adota uma decisão final para cada um destes, da qual pode resultar:

- a) Declarar a existência de uma prática lesiva à concorrência, e “cobrar as coimas estabelecidas na lei” (alínea b) do n.º2 do artigo 6.º dos Estatutos), “adotar medidas cautelares, nos termos do regime jurídico da concorrência e de outras disposições legais aplicáveis” (alínea c) do n.º2 do artigo 6.º dos Estatutos) ou “praticar os demais atos previstos na lei” (alínea d) do n.º2 do artigo 6.º dos Estatutos);
- b) Condenar os visados a apresentação de proposta de transação, com a “confissão dos factos e o reconhecimento da sua responsabilidade na infração em causa” (artigo 27.º da Lei n.º 19/2012);
- c) Proceder ao arquivamento do processo.

Usualmente, as decisões finais dos processos de contraordenação adotadas pela AdC resultam em decisões condenatórias, através das quais são aplicadas coimas elevadas, bem como sanções acessórias. De acordo com o n.º2 do artigo 69.º da Lei 19/2012, no cálculo do seu montante, a “coima aplicável não pode exceder os 10% do volume de negócios total global realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final sancionatória proferida pela AdC, por cada uma das empresas infratoras ou do volume de negócios total agregado das empresas associadas no caso de associações de empresas”<sup>59</sup>.

##### **4.2.3.1. Período pré pandemia (2018-2019)**

No **ano de 2018**, a AdC adotou quatro decisões finais no setor das telecomunicações e *media* e no setor postal. Contudo, estas resultaram no arquivamento dos processos, não tendo por isso sido adotadas decisões condenatórias neste ano.

---

<sup>59</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/pt/faq/como-sao-calculadas-coimas-aplicadas-pela-adc-empresas-em-incumprimento>. Acedido em: 04/05/2022.

Já no **ano de 2019**, a AdC adotou duas decisões condenatórias que dizem respeito a cartéis ou práticas de natureza horizontal e que infringem o artigo 9.º Lei 19/2012 e artigo 101.º TFUE.

### **Processo PRC/2012/9 (Caso da Banca)**

O processo PRC/2012/9 respeita a um acordo celebrado que consistia na “troca de informação sensível referente à oferta de produtos de crédito na banca de retalho, designadamente crédito habitação, crédito ao consumo e crédito a empresas”<sup>60</sup>. Este acordo envolvia os bancos BBVA, o BIC, o BPI, o BCP, o BES, o BANIF, o Barclays, a CGD, a Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo, o Montepio, o Santander, o Deutsche Bank e a UCI. De acordo com a AdC, o comportamento é considerado proibido pois “permite às empresas tomarem conhecimento das estratégias de mercado dos seus concorrentes (...), o que facilita o alinhamento dos respetivos comportamentos no mercado, impedindo os consumidores de beneficiarem do grau de concorrência que existiria na ausência de tal intercâmbio”<sup>61</sup>. A decisão condenatória adotada resultou num total de coimas aplicadas de 225 milhões de euros aos bancos envolvidos.

### **Processo PRC/2017/10 (Caso das seguradoras)**

O processo PRC/2017/10 resulta de um “acordo entre empresas relativo à fixação de preços e repartição do mercado dos seguros contratados por grandes clientes empresariais, nos sub-ramos de acidentes de trabalho, saúde e automóvel”<sup>62</sup>.

Este caso culmina num valor de coimas total de mais de 54 milhões de euros, aplicado às empresas Lusitania, Fidelidade, Multicare, Seguradoras Unidas e Zurich Insurance, pela “participação numa prática restritiva da concorrência de repartição de mercados através da alocação de clientes e determinação do nível dos preços, no segmento dos seguros contratados por grandes clientes empresariais”<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos\\_e\\_decisoos/prc/decisoos/AdC-PRC\\_2012\\_09-Decisao-VNC-final-net.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos_e_decisoos/prc/decisoos/AdC-PRC_2012_09-Decisao-VNC-final-net.pdf). Acedido em: 26/06/2022.

<sup>61</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/adc-condena-14-bancos-coima-de-225-milhoes-de-euros>. Acedido em: 26/06/2022.

<sup>62</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/archive/Relat%25C3%25B3rio%2520de%2520Atividades%2520e%2520Contas%25202018.pdf>. Acedido em: 19/05/2022.

<sup>63</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos\\_e\\_decisoos/prc/decisoos/AdC-PRC\\_2017\\_10-Decisao-VNC-final-net.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos_e_decisoos/prc/decisoos/AdC-PRC_2017_10-Decisao-VNC-final-net.pdf). Acedido em: 20/05/2022.

#### 4.2.3.2. Período pandémico (2020-2021)

Durante o ano de 2020, a AdC adotou quatro decisões condenatórias que resultaram num valor total de coimas de cerca de 393,2 milhões de euros, tendo sido considerado o total mais elevado de sanções aplicadas anualmente pela AdC.

##### **Processo PRC/2018/5 (Caso MEO/Nowo)**

Um dos processos que teve como decisão condenatória a aplicação de coima por prática lesiva à concorrência foi o **cartel** entre a MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. e a NOWO *Communications*. As duas empresas foram condenadas por celebrarem acordos de repartição de mercado e fixação dos preços dos serviços de comunicações móveis, assegurando a AdC que das práticas “resultaram aumentos de preços e a redução da qualidade dos serviços prestados, bem como restrições na disponibilização geográfica dos serviços, que penalizaram os consumidores em todo o território nacional”<sup>64</sup>. Este processo culminou na aplicação de uma coima de 84 milhões de euros, bem como a “sanção acessória de publicar um extrato da decisão final tomada pela AdC na II Série do Diário da República e em jornal nacional de expansão nacional”<sup>65</sup>.

##### **Processo PRC/2016/6 (Caso cartel na manutenção ferroviária)**

Em 2020, a AdC procedeu a uma decisão condenatória, estando em causa um cartel na contratação pública de serviços de manutenção ferroviária que originou de uma denúncia apresentada no seguimento da Campanha de Combate ao Conluio na Contratação Pública. Uma infração, por prática de cartel em concursos públicos divulgados pela Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP) nos anos de 2014 e 2015, que envolvia as entidades que prestam serviços de manutenção de aparelhos de via na rede ferroviária nacional – Fergrupo, Construções e Técnicas Ferroviárias, S.A. e a Somafel, Engenharia e Obras Ferroviárias, S.A. A investigação da AdC afirmou que as empresas manipulavam, em benefício próprio, as propostas feitas nos concursos lançados pela IP. Para isso, as empresas implicadas “combinavam entre si deixarem os concursos desertos para que fossem lançados novos concursos com preço base superior, tendo depois repartido o mercado no procedimento

---

<sup>64</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos\\_e\\_decisoes/prc/decisoes/AdC-PRC\\_2018\\_05-Decisao-VNC-final-net.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos_e_decisoes/prc/decisoes/AdC-PRC_2018_05-Decisao-VNC-final-net.pdf). Acedido em: 20/05/2022.

<sup>65</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://extranet.concorrenca.pt/PesquisAdC/PRC\\_OR\\_INC\\_OR\\_PCC\\_Page.aspx?Ref=PRC\\_2018\\_5&isEnglish=False](https://extranet.concorrenca.pt/PesquisAdC/PRC_OR_INC_OR_PCC_Page.aspx?Ref=PRC_2018_5&isEnglish=False). Acedido em: 20/05/2022.

concursal seguinte, encostando o preço de adjudicação ao valor base”<sup>66</sup>. Desta forma, estas celebraram acordos que infringem as leis da concorrência, a fixação de preços dos serviços e a repartição dos lotes constantes de um dos concursos. A AdC adotou uma decisão condenatória, resultando numa coima de 3,4 milhões de euros às empresas e aos respetivos órgãos de administração e direção. Para além disto, “aplicou igualmente a duas das empresas uma sanção acessória de privação de participação em concursos públicos, inibindo-as de participar durante dois anos em procedimentos de contratação destinados exclusivamente à aquisição de serviços de manutenção de aparelhos de via, na rede ferroviária nacional, via larga”<sup>67</sup>.

### **Processo PRC/2017/7 (Caso dos hipermercados I)**

O processo PRC/2017/7 diz respeito a um acordo de fixação indireta de preços ao consumidor e tem como entidades visadas o Modelo Continente, Pingo Doce, Auchan, Intermarché, Lidl e a Cooplecnorte e a fornecedora de bebidas alcoólicas Primedrinks. As empresas “asseguravam o alinhamento dos seus preços de venda ao público, assim restringindo a concorrência pelo preço entre supermercados e privando os consumidores de preços diferenciados”<sup>68</sup>. As práticas em questão são consideradas anticoncorrenciais na medida em que privam os consumidores de escolherem o melhor preço de mercado, lesando os mesmos.

Este caso levou à imposição de coimas pela AdC no valor total de 304 milhões de euros às empresas e respetivos responsáveis pela agirem em prejuízo do consumidor, gerando distorções no mercado.

É de salientar que, devido ao contexto COVID-19, verificou-se uma prorrogação do prazo de instrução do processo. Para além disto, verificou-se a realização da audição oral bem como assinatura do termo via meios telemáticos (Ponto 70 e 110 da Decisão Final do PRC/2017/7).

### **Processo PRC/2017/1 (Caso da comercialização de bebidas)**

---

<sup>66</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos\\_e\\_decisoos/prc/decisoos/AdC-PRC\\_2016\\_06-Decisao-VNC-final-net-Fergrupo-Somafel.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos_e_decisoos/prc/decisoos/AdC-PRC_2016_06-Decisao-VNC-final-net-Fergrupo-Somafel.pdf). Acedido em: 04/05/2022.

<sup>67</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://extranet.concorrenca.pt/pesquisAdC/PRC\\_OR\\_INC\\_OR\\_PCC\\_Page.aspx?Ref=PRC\\_2016\\_6&isEnglish=False](https://extranet.concorrenca.pt/pesquisAdC/PRC_OR_INC_OR_PCC_Page.aspx?Ref=PRC_2016_6&isEnglish=False). Acedido em: 04/05/2022.

<sup>68</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos\\_e\\_decisoos/prc/decisoos/AdC-PRC\\_2017\\_07-Decisao-VNC-final-net.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos_e_decisoos/prc/decisoos/AdC-PRC_2017_07-Decisao-VNC-final-net.pdf). Acedido em: 26/06/2022.

O processo PRC/2017/1 respeita a um acordo de combinação de preços, envolvendo as empresas Modelo Continente, Pingo Doce, Auchan e Intermarché e o fornecedor Sociedade Central de Cervejas. Entre 2008 e 2017, as empresas “concertaram os preços de vários produtos da SCC, tais como as cervejas Sagres e Heineken, mas também Bandida do Pomar e Água do Luso, incluindo para os fazer subir de forma gradual e progressiva no mercado retalhista”<sup>69</sup>.

As empresas foram condenadas à cessação obrigatória das práticas restritivas da concorrência, bem como aplicação de coimas a cada uma das empresas.

Analogamente ao processo anterior, também este sofreu de uma prorrogação do prazo de instrução devido à necessidade de realização de diligências complementares de prova, não possíveis de realizar devido ao contexto COVID-19 (Ponto 68 da Decisão Final do PRC/2017/1).

Relativamente ao **ano de 2021**, a AdC adotou quatro decisões condenatórias que correspondem a acordos horizontais e que incluem vários setores, nomeadamente distribuição alimentar, ambiente e gestão de resíduos e seguros.

### **Processo PRC/2017/8 (Caso dos hipermercados II)**

O processo PRC/2017/8 tem como empresas visadas Auchan, Cooplecnorte, ITMP, Modelo Continente e Pingo Doce, juntamente com o fornecedor comum Sogrape Distribuição, estando em causa um cartel designado por *hub-and-spoke*. As empresas “asseguravam o alinhamento dos seus preços de venda ao público, assim restringindo a concorrência pelo preço entre supermercados e privando os consumidores de preços diferenciados”<sup>70</sup>. As coimas aplicadas a este processo resultaram num total de cerca de 17 milhões de euros.

Devido ao contexto de pandemia, verificou-se um regime de suspensão de prazos processuais e procedimentais e realização de diligências por meios de comunicação à distância (Ponto 68 e 89 da Decisão Final do PRC/2017/8).

### **Processo PRC/2017/5 (Caso dos hipermercados III)**

---

<sup>69</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos\\_e\\_decisoos/prc/decisoos/AdC-PRC\\_2017\\_01-Decisao-VNC-final-net.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos_e_decisoos/prc/decisoos/AdC-PRC_2017_01-Decisao-VNC-final-net.pdf). Acedido em: 26/06/2022.

<sup>70</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/prc/AdC-PRC\\_2017\\_08-Decisao-VNC-final-net.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/prc/AdC-PRC_2017_08-Decisao-VNC-final-net.pdf). Acedido em: 23/06/2022.

O processo **PRC/2017/5** tem como entidades envolvidas o Modelo Continente, Pingo Doce e Auchan e o fornecedor Bimbo Donuts e é relativa a um acordo de combinação de preços. Por esta prática, as empresas foram condenadas ao pagamento de sanções pela “fixação de preços de venda ao público no mercado nacional de distribuição retalhista de base alimentar”<sup>71</sup>. A decisão condenatória aplicada pela AdC traduz-se na aplicação de coimas de cerca de 23 milhões de euros às empresas envolvidas.

Dado o contexto pandémico, verificou-se a prorrogação do prazo de instrução tendo em conta a suspensão dos prazos processuais e procedimentais relativas ao processo (Ponto 62 da Decisão Final do PRC/2017/5).

### **Processo PRC/2017/13 (Caso dos hipermercados IV)**

O processo **PRC/2017/13** diz, novamente respeito a um acordo de fixação de preços de venda ao público, visando as empresas Super Bock, MCH, Pingo Doce, Auchan e ITMP. A prática consistia num “mecanismo de controlo e monitorização dos preços de venda praticados por cada retalhista como forma de verificar o alinhamento de PVP, bem como o reporte regular de desvios ao fornecedor para que este pressionasse as insígnias desviantes a reposicionar os preços de venda”<sup>72</sup>. As empresas foram obrigadas à cessação das práticas, conjuntamente com uma decisão de sanção.

Tendo em conta a situação pandémica, o processo sofreu uma prorrogação do prazo de instrução devido à necessidade de realização de diligências de busca complementares impossibilitadas pelo contexto COVID-19 (Ponto 69 da Decisão Final do PRC/2017/13).

### **Processo PRC/2019/3 (Caso no setor do ambiente, gestão e resíduos)**

O processo **PRC/2019/3** refere-se a empresas do setor de ambiente, gestão e resíduos, tendo a investigação identificado a “existência de instrumentos contratuais que estabeleçam cláusulas de não concorrência”<sup>73</sup>. As empresas Blueotter, Circular, Citri, Proresi, EGEO SGPS e EGEO TA foram sancionadas com uma coima bem como uma sanção acessória de

---

<sup>71</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/prc/AdC-PRC\\_2017\\_05-Decisao-VNC-final-net.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/prc/AdC-PRC_2017_05-Decisao-VNC-final-net.pdf). Acedido em: 23/06/2022.

<sup>72</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/prc/AdC-PRC\\_2017\\_13-Decisao-VNC-final-net.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/prc/AdC-PRC_2017_13-Decisao-VNC-final-net.pdf). Acedido em: 23/06/2022.

<sup>73</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: [https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos\\_e\\_deciso/es/prc/deciso/es/AdC-PRC\\_2019\\_03-Decisao-VNC-final-net.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos_e_deciso/es/prc/deciso/es/AdC-PRC_2019_03-Decisao-VNC-final-net.pdf). Acedido em: 23/06/2022.

publicação de uma secção da decisão final no Diário da República bem como em jornal público.

Em virtude da situação associada à COVID-19, os Requerentes do processo em causa procederam ao pedido de prorrogação do prazo de pronúncia sobre a nota de ilicitude, invocando razões suscitadas pela COVID-19 (Ponto 119 da Decisão Final do PRC/2019/3).

**Concluindo**, em 2020 a AdC procedeu à adoção de quatro decisões condenatórias por práticas lesivas à concorrência, levando a coimas que corresponderam ao montante mais elevado aplicado pela AdC. Estas sanções foram aplicadas a empresas nos setores da contratação pública, das telecomunicações e da distribuição alimentar.

Já em 2021, a AdC adotou, analogamente ao ano anterior, quatro decisões nos setores distribuição alimentar, ambiente e gestão de resíduos e seguros.

Embora a natureza atípica e singular do ano de 2020, é possível concluir que a AdC reforçou a sua atividade neste âmbito, com um número de decisões condenatórias bastante significativo comparativamente aos anos de 2018 e 2019. Para além disto, é perceptível uma maior predominância de cartéis nos setores da distribuição alimentar, comércio e serviços e segurador, observando-se um esforço da parte da AdC no seu desmantelamento. Finalmente, observa-se um impacto da COVID-19 nas decisões condenatórias adotadas no período pandémico, que se faz notar na prorrogação de prazos processuais e procedimentais, na realização de audições à distância e na impossibilidade de realização de diligências de provas.

#### **4.2.4. Recomendações, estudos e pareceres**

De modo a cumprir com a sua missão de promoção da concorrência e de contribuição para eficiência do funcionamento da economia, a AdC procede à produção de estudos, análises económicas e inquéritos setoriais que visam promover a eficiência dos mercados, a otimização de recursos e o bem-estar dos consumidores.

Em sentido idêntico, a AdC elabora pareceres e recomendações, referentes a diferentes setores da atividade económica e que dirige a entidades públicas e/ou privadas. Esta atividade, exercida no âmbito dos seus poderes de supervisão, contribui para o aperfeiçoamento do quadro de regulamentação jurídica de vários setores da atividade económica.

Os setores mais relevantes e que se destacam em matéria de concorrência são o setor da energia e combustíveis, contratação pública, distribuição alimentar, saúde e farmacêutico,

telecomunicações, postal e *media*, digital e tecnologias de informação, banca e seguros, transportes e infraestruturas, água, ambiente e gestão de resíduos e por fim, profissões liberais. Esta atividade é feita no âmbito das atribuições, mencionadas na alínea g) do artigo 5.º dos Estatutos, onde incumbe à AdC “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 Assembleia da República ou do Governo”<sup>74</sup>, podendo “formular sugestões ou propostas com vista à criação ou revisão do quadro legal e regulatório”<sup>75</sup>.

A atividade da AdC nesta matéria procura melhorar a eficiência da intervenção pública, eliminando ou dissuadindo impactos que afetam negativamente a concorrência, contribuindo para a promoção da competitividade da economia portuguesa.

Neste capítulo irá ser analisada a atividade da AdC no que se reporta à emissão de recomendações, estudos e pareceres no âmbito da COVID-19 que contribuam para a manutenção do cumprimento das regras da concorrência, tendo em vista a preservação do bem-estar dos consumidores, num contexto de dificuldades económicas e sociais. Esta análise será feita em duas partes, primeiramente, analisando os anos de pré pandemia e os respetivos setores económicos visados, de seguida, adotando o mesmo procedimento para os anos pandémicos.

#### **4.2.4.1. Período pré pandemia (2018-2019)**

No **ano de 2018**, a AdC emitiu três recomendações e pareceres que procuram promover a concorrência, bem como proporcionar melhores condições de mercado aos consumidores, nos setores financeiro, da energia e dos transportes.

Já durante o **ano de 2019**, a AdC reforçou a sua atividade na emissão destas, procedendo a “doze recomendações e pareceres nos setores postal, energia, portos, telecomunicações, economia digital, transportes e saúde”<sup>76</sup>.

#### **4.2.4.2. Período pandémico (2020-2021)**

No seguimento da atividade da AdC nesta matéria, elaboraram-se estudos e recomendações no ano de 2020, em diversos setores da economia.

---

<sup>74</sup> Estatutos da AdC, artigo 5.º, alínea g).

<sup>75</sup> Estatutos da AdC, artigo 6.º, n.º 4, alínea d).

<sup>76</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/2021-05/Relato%CC%81rio%20de%20atividades%202019.pdf>. Acedido em: 25/05/2022.

O **Setor das Telecomunicações** é um dos setores que maior importância tem para a sociedade, especialmente em contexto pandémico COVID-19, na medida em que as telecomunicações são uma ferramenta de comunicação e colaboração essencial, principalmente durante o período de confinamento. Estas estão presentes no mundo empresarial, nas empresas e nos negócios, bem como nas relações pessoais entre a sociedade em geral. Para além disto, a tecnologia foi crucial no que se relaciona com o teletrabalho obrigatório, imposto durante a pandemia, tendo em conta que as empresas, bem como escolas e pessoas singulares dependem desta. Assim, um dos grandes desafios que a crise de saúde pública trouxe, ao setor das telecomunicações, foi garantir o acesso aos serviços de rede a todos os utilizadores dos serviços, bem como garantir a capacidade de resposta a eventuais problemas de rede, disponibilizando soluções eficientes.

No âmbito da submissão da AdC a consulta pública do relatório preliminar sobre a fidelização dos serviços de telecomunicações, no ano de 2019, foram identificados fatores que contribuíam para a fraca dinâmica de concorrência do setor e para um número bastante significativo de reclamações, por parte dos consumidores.

Como resultado das conclusões da consulta pública, em 2020 a AdC procedeu a uma análise às fidelizações dos contratos nas telecomunicações, sob a forma de relatório, seguida de recomendações, que incidiram sobre os fatores que criam barreiras à mobilidade dos consumidores e impedem a concorrência efetiva. Assim, através do relatório “A fidelização nos serviços de telecomunicações” propõe-se ao legislador a proibição das refidelizações, salvo situações excecionais, referindo que os custos destes serviços são demasiado elevados, comparativamente ao resto da UE. Estas tornam complexo o processo de alteração de operadores e resultam na redução da concorrência e no incremento do poder de mercado dos operadores. Para além disto, recomenda a definição de critérios para situações de cessação de contratos ou de mudança de residência dos consumidores (Informação obtida do Relatório “A fidelização nos serviços de telecomunicações”).

Por outro lado, a AdC propôs à ANACOM uma “avaliação da duração do contrato necessária à amortização dos investimentos realizados pelo operador e (...) a definição de regras que aumentem a informação disponibilizada aos consumidores sobre o custo que têm

a suportar com a denúncia antecipada”<sup>77</sup>. A AdC realça, ainda, a importância do seguimento destas recomendações, tendo em conta que “o atual contexto de emergência de saúde pública ocasionada pela doença COVID-19 comprova a importância de medidas que promovam a mobilidade dos consumidores e a dinâmica concorrencial do setor”<sup>78</sup>.

O **Setor da Energia** é um dos setores também impactados pela pandemia, que presenciou alterações significativas nos níveis de consumo de energia após março de 2020. Com o confinamento e o encerramento da grande maioria dos serviços e indústria, assim como o teletrabalho obrigatório por imposição governamental, a população permaneceu mais tempo em casa, traduzindo-se num aumento do uso da energia nas suas casas. Logo, verificou-se um elevado aumento do consumo de eletricidade, no setor doméstico de 14,9%, diminuindo 18,3% nos serviços e, 5,6% no setor da indústria<sup>79</sup>. Para além disto, a pandemia teve um elevado impacto nos níveis do preço do petróleo, fator este que se traduziu em maiores custos de aquisição do gás natural.

No contexto da consulta pública urgente à proposta de alteração do regulamento tarifário do setor do gás natural, a AdC teceu comentários a duas propostas elaboradas pela ERSE (Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos), relativas à alteração do regulamento tarifário do setor do gás natural e à tarifa deste para o ano de 2020 e 2021.

Na alteração proposta ao Regulamento Tarifário, a ERSE “irá comparar as novas previsões para o custo do gás natural no ano gás em curso que resultam desta monitorização com as que suportam as tarifas em vigor. De acordo com o mecanismo proposto, ocorrerá uma atualização das tarifas de energia sempre que a diferença entre estes valores exceda um determinado limiar, pré-determinado e aprovado” (Informação obtida do documento “Comentários AdC no contexto da consulta pública urgente à proposta de alteração do regulamento tarifário do setor do gás natural”, elaborado pela AdC). Desta forma, a AdC “considerou positiva a mais frequente atualização das tarifas transitórias e das tarifas sociais de venda de gás natural a consumidores finais face à evolução do custo de aquisição de gás

---

<sup>77</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/imported-media/As%20Fideliza%C3%A7%C3%B5es%20nos%20Servi%C3%A7os%20de%20Telecomunica%C3%A7%C3%B5es%20-%20vers%C3%A3o%20final.pdf>. Acedido em: 07/05/2022.

<sup>78</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/telecomunicacoes-adc-publica-versao-definitiva-da-analise-fidelizacoes-dos-contratos-e>. Acedido em: 07/05/2022.

<sup>79</sup> Informação obtida de DGEG, disponível em: <https://www.dgeg.gov.pt/pt/estatistica/energia/publicacoes/estimativas-rapidas-de-consumo-energetico/>. Acedido em: 07/05/2022.

natural, permitindo minimizar o desfasamento entre ambas as variáveis”<sup>80</sup>. No entanto, afirma que “a não aplicação do mecanismo nas circunstâncias específicas de Estado de Emergência e de recessão técnica, pode acarretar alguns riscos, e que se deveriam equacionar medidas alternativas de proteção dos consumidores, nomeadamente medidas alternativas ou complementares aos apoios sociais no consumo de gás nas circunstâncias específicas consideradas pela ERSE”.

Também o **Setor Financeiro** sofreu significativas alterações, desencadeadas pela COVID-19, havendo uma forte queda da atividade económica. As medidas impostas, durante o ano de 2020, levaram ao encerramento de muitas empresas, resultando em efeitos negativos, maioritariamente, do lado da procura. Assim, isto resultou numa quebra no rendimento esperado das famílias e das empresas, alterando os padrões de consumo destes. Isto leva a que empresas e famílias tenham necessidades acrescidas de financiamento, tendo em conta a eventual impossibilidade no pagamento de empréstimos, créditos de habitação, entre outros. Assim, uma das medidas tomadas pelo Governo foi a aplicação de moratórias públicas a contratos de crédito e de financiamento, podendo as empresas “beneficiar da suspensão do pagamento das prestações entre o momento em que a moratória foi solicitada e o dia 30 de setembro de 2021”<sup>81</sup>.

Neste sentido, a AdC advertiu as instituições de crédito que se deviam abster de “trocas de informação entre os associados que não sejam estritamente essenciais, adequadas e proporcionais para a definição do regime de moratória de crédito de natureza temporária e fundada na resposta à presente crise”<sup>82</sup>. No entanto, tendo em conta as condições excecionais provocadas pela pandemia, afirma que “a cooperação entre instituições de crédito para a implementação de um regime de moratória de natureza privada não deverá impedir cada instituição de criar condições mais benéficas para os consumidores, caso assim o entenda”<sup>83</sup>.

---

<sup>80</sup> Informação obtida de AdC, disponível em:

[https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos\\_e\\_deciso/es/epr/2020/Coment%3%a1rios%2520AdC%2520contexto%2520consulta%2520p%3%abablica%2520proposta%2520altera%3%a7%3%a3o%2520regulamento%2520tarif%3%a1rio%2520setor%2520g%3%a1s%2520natural.pdf](https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos_e_deciso/es/epr/2020/Coment%3%a1rios%2520AdC%2520contexto%2520consulta%2520p%3%abablica%2520proposta%2520altera%3%a7%3%a3o%2520regulamento%2520tarif%3%a1rio%2520setor%2520g%3%a1s%2520natural.pdf). Acedido em: 08/05/2022.

<sup>81</sup> Informação obtida do Banco de Portugal, disponível em: <https://cliente bancario.bportugal.pt/pt-pt/covid-19-moratoria-para-contratos-de-credito-celebrados-com-empresas>. Acedido em: 08/05/2022.

<sup>82</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/covid-19-adc-adverte-associaoes-para-necessidade-de-cumprimento-das-regras-de-concorrenca>. Acedido em: 08/05/2022.

<sup>83</sup> Informação obtida de Assembleia da República, disponível em: <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a793944543030764e554e505269394562324e31625756756447397a51574e3061585a705a47466b5a554e7662576c7a633246764c7a46695a54526a4f47566a4c5749325a6d55744e446c695a6931684d>

Assim, as orientações dirigidas à APB (Associação Portuguesa de Bancos) e à ASFAC (Associação de Instituições de Crédito Especializado) procuram relembrar a necessidade do cumprimento das regras neste contexto, advertindo, contudo, para a necessidade de as instituições de crédito atuarem no sentido de criar as condições mais vantajosas para os seus clientes.

Por fim, o **Setor Farmacêutico** foi igualmente alvo de múltiplos desafios durante a pandemia. Durante este período, foi crucial existir um reforço dos *stocks* dos hospitais, em medicamentos necessários ao combate à infeção, assim como garantir à população o acesso a equipamentos de proteção individual, tais como máscaras, gel desinfetante, paracetamol, entre outros. Consequentemente, as farmácias registaram um elevado afluxo de clientes na procura destes, resultando numa rutura de *stocks* em todo o país, limitando a oferta existente. Segundo a ANF (Associação Nacional de Farmácias), em janeiro de 2019 foram vendidas 25 mil máscaras, enquanto em janeiro de 2020 o número atingiu mais de 92 mil, havendo um crescimento de 258%<sup>84</sup>. Com o aumento da procura, verifica-se a tendência das empresas produtoras destes equipamentos, ou ainda as farmácias, adotarem práticas comerciais agressivas, contribuindo negativamente para o período de crise.

A AdC emitiu orientações à ANF, devido a uma proposta relativa à ”margem máxima a aplicar na venda de produtos de proteção individual contra a pandemia e que viria a ser posteriormente objeto de intervenção legislativa”<sup>85</sup>. Assim, é importante que estas instituições não adotem práticas que prejudiquem a situação de saúde pública decorrente do surto, num setor que é fulcral no combate a esta crise.

No ano de 2021, a AdC manteve a sua atuação nesta temática, nos setores da energia e do trabalho, setores estes que se mantêm cruciais em contexto pandémico. É de salientar a importância e a preocupação por parte da AdC em manter a atividade no âmbito das recomendações, no ano de 2021, tendo em conta que os efeitos da pandemia ainda se continuam a sentir.

---

[6a63784c5445334d4459784e44426d4e4463784e4335775a47593d&fich=1be4c8ec-b6fe-49bf-a271-1706140f4714.pdf&Inline=true](https://eco.sapo.pt/2020/02/28/coronavirus-corrida-desenfreada-as-mascaras-em-portugal-leva-a-rutura-de-stocks/). Acedido em: 08/05/2022.

<sup>84</sup> Informação obtida de EcoSapo, disponível em: <https://eco.sapo.pt/2020/02/28/coronavirus-corrida-desenfreada-as-mascaras-em-portugal-leva-a-rutura-de-stocks/>. Acedido em: 08

<sup>85</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/covid-19-adc-adverte-associacoes-para-necessidade-de-cumprimento-das-regras-de-concorrenca>. Acedido em: 09/05/2022.

Em 2021, o **Setor da Energia** continua a ter um grande impacto na vida das famílias e em grande parte das empresas. Neste ano, o teletrabalho continuou a ter um caráter obrigatório, provocando grandes limitações nos modelos laborais tanto de trabalhadores como de empresas. Consequentemente, verifica-se uma maior permanência da população nas suas habitações, traduzindo-se num aumento das despesas de eletricidade, água e gás natural, mantendo-se por isso importante a manutenção das medidas que promovam o bem-estar dos consumidores.

No âmbito da proposta tarifária de gás natural para o ano de 2021-2022 remetida pela ERSE à AdC, à qual procedeu à emissão de comentários com vista à maximização do bem-estar dos consumidores e à defesa da concorrência. Assim, a AdC reforça a necessidade da “definição de tarifas e preços regulados do gás natural, que devem tomar em consideração os mais recentes elementos de informação relativos ao contexto económico e social”<sup>86</sup>. Para além disto, defende que se “devem equacionar medidas alternativas às tarifas transitórias (...) bem como proceder à eliminação do fator de agravamento das mesmas”.

A atuação da AdC mostra o quão é importante ter em conta os custos a suportar pelos consumidores, que, embora “os efeitos da pandemia da COVID-19 que se têm vindo a verificar, a nível nacional e internacional, possam ter sidos, pelo menos parcialmente, ultrapassados”, é ainda difícil mensurar os efeitos e consequências associadas a esta crise.

O **Setor do Trabalho** é um dos setores que mais foi afetado pela pandemia COVID-19, desencadeado por impactos a nível de saúde pública como também socioeconómicos. Com a imposição do confinamento obrigatório, conjuntamente com fortes limitações à atividade económica, o Governo previu a necessidade de adotar medidas que garantissem um equilíbrio entre políticas de controlo sanitário e políticas que visassem proteger a atividade económica. Desta forma, o mercado de trabalho em Portugal e a Economia como um todo sofreram alterações significativas, tanto a nível de mão-de-obra como de quantidade de postos de trabalho. Uma das grandes alterações que ocorreu foi a criação, em março de 2020, do *lay-off* simplificado que abrange “empregadores de natureza privada, incluindo as entidades empregadoras do setor social e trabalhadores ao seu serviço, afetados pela pandemia da

---

<sup>86</sup> Informação obtida de AdC, disponível em:

[https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/processos\\_e\\_deciso/es/epr/2021/2021%20-%20Coment%20rios%20%20%20%20%20proposta%20de%20tarifas%20e%20pre%20os%20de%20g%20%20%20natural%20para%20o%20ano%20g%20%202021-2022.pdf](https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/processos_e_deciso/es/epr/2021/2021%20-%20Coment%20rios%20%20%20%20%20proposta%20de%20tarifas%20e%20pre%20os%20de%20g%20%20%20natural%20para%20o%20ano%20g%20%202021-2022.pdf). Acedido em: 08/05/2022.

COVID-19 e que se encontrem, em consequência, em situação de crise empresarial”<sup>87</sup>. Assim, “durante o período de redução ou suspensão do contrato, os trabalhadores têm direito a receber um montante mínimo igual a dois terços do salário líquido que receberiam se estivessem a trabalhar normalmente”<sup>88</sup>.

Apesar das medidas destinadas à manutenção do nível de emprego, as repercussões da crise pandémica fizeram-se sentir no mercado laboral, provocando o aumento do desemprego, que variou de 6,6% em 2019 para 7,0% em 2020, voltando à taxa de 6,6% em 2021<sup>89</sup>. Para além disto, em 2021, encerraram, em Portugal, 12 900 empresas, somando às 1 951 que iniciaram processos de insolvência em tribunal<sup>90</sup>, números estes que se encontram abaixo dos de 2019.

Na tentativa de reduzir o impacto da crise no mercado de trabalho e nas repercussões futuras a nível económico, a AdC permite que “certas categorias de trabalhadores independentes a título individual, tradicionalmente considerados como “empresas”, possam celebrar acordos de negociação coletiva”<sup>91</sup>, tendo como foco a melhoria das suas condições de trabalho. Estes acordos são realizados entre “associações representativas dos empregadores ou os próprios empregadores e as associações representativas dos trabalhadores com a finalidade de estabelecer ou alterar normas reguladoras das condições de trabalho”<sup>92</sup>.

De acordo com o Relatório da OIT (Organização Internacional do Trabalho), os referidos acordos tiveram um papel essencial no que respeita ao combate à COVID-19, na medida em que permitiram aos “empregadores e trabalhadores consensualizarem soluções inclusivas para preocupações ou desafios comuns e mitigar os efeitos de crises presentes e futuras sobre

---

<sup>87</sup> Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março.

<sup>88</sup> Informação obtida de Segurança Social, disponível em: [https://www.seg-social.pt/documents/10152/14992/6006\\_layoff/8fae0306-85ab-47c5-a6f1-84ba07592e45](https://www.seg-social.pt/documents/10152/14992/6006_layoff/8fae0306-85ab-47c5-a6f1-84ba07592e45). Acedido em: 08/05/2022.

<sup>89</sup> Informação obtida de PORDATA, disponível em: [https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+\(percentagem\)-550-3169](https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+(percentagem)-550-3169). Acedido em: 01/05/2022.

<sup>90</sup> Informação obtida de JN, disponível em: <https://www.jn.pt/economia/encerraram-quase-13-mil-empresas-em-2021-apesar-dos-apoios-14465861.html>. Acedido em: 08/05/2022.

<sup>91</sup> Informação obtida de AdC, disponível em: <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/epr/Contribution%20from%20AdC%20on%20EC%27s%20Public%20Consultation%20on%20Collective%20Bargaining%20Agreements%20for%20Solo%20Self-Employed.pdf>. Acedido em: 11/05/2022.

<sup>92</sup> Informação obtida de DGERT, disponível em: <https://www.dgert.gov.pt/faq-negociacao-coletiva>. Acedido em: 08/05/2022.

a economia”<sup>93</sup>. Para além disto, através destes, é possível reduzir significativamente a desigualdade salarial, no que diz respeito às empresas, aos setores e ao sexo dos indivíduos.

Através da permissão para a celebração de acordos de negociação coletiva, a AdC procura evitar os acordos de fixação de salários ou de outras formas de remuneração dos trabalhadores, práticas estas que infringem os direitos dos indivíduos e as leis da concorrência (alínea a) e c) do n.º1 do artigo 9.º da Lei 19/2012, de 8 de maio).

**Concluindo**, as recomendações/pareceres elaborados pela AdC são fundamentais em contexto de crise de saúde pública, económica e social. A partir destes, a AdC visa mitigar a adoção de práticas anticoncorrenciais e prejudiciais por parte das empresas, promovendo um mercado eficiente e procurando uma melhoria no bem-estar da população. Através da análise e descrição das recomendações, estudos e pareceres realizados pela AdC nos diversos setores económicos nos anos de 2020 e 2021, no combate à pandemia COVID-19, é possível retirar conclusões quanto à atividade desta autoridade nesta temática. Desta forma, verifica-se que, no ano de 2020, a AdC procedeu a orientações a diversos setores económicos cruciais ao combate à crise pandémica. É de salientar a relevância das recomendações direcionadas ao setor farmacêutico e ao financeiro, tendo em conta que são considerados cruciais no apoio à população em tempos de crise sanitária e financeira. Assim, é visível a atividade significativa por parte da AdC, na proteção da economia e das famílias, reforçando e auxiliando as empresas contra a adoção de comportamentos restritivos da concorrência.

Por outro lado, no ano de 2021, verifica-se uma diminuição significativa no número de recomendações emitidas por parte da AdC, diminuição esta que é expectável na medida em que os impactos e efeitos da pandemia tendem a ser ultrapassados e mitigados ao longo do tempo. Contudo, é de mencionar o reforço por parte da AdC das recomendações às empresas em 2021, como é o exemplo do setor da energia, salientando a necessidade da continuação da adoção de medidas em prol da eficiência do mercado e da recuperação económica.

Por fim, é possível verificar que, de forma geral, a AdC intensificou a sua atividade neste âmbito, comparativamente aos anos de pré pandemia, tendo como foco principal a emissão de recomendações, estudos e pareceres relacionadas com a COVID-19, em setores fundamentais de combate à pandemia.

---

<sup>93</sup> Informação obtida de ILO, disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_842807.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_842807.pdf). Acedido em: 08/05/2022.

## 5. Conclusões

O presente estudo procurou investigar o impacto da crise de saúde pública decorrente da COVID-19 no combate à cartelização por parte da AdC. Para a realização deste estudo, foi necessário analisar o papel da AdC relativamente à deteção e combate dos cartéis originários da atual crise através do recurso e análise dos Relatórios de Atividade, Gestão e Contas, bem como documentos associados aos processos referidos ao longo desta dissertação.

De forma a responder à questão de investigação - *Em que medida a crise de saúde pública decorrente da COVID-19 teve impacto no combate à cartelização em Portugal?* – recorreu-se a vários indicadores que demonstram o perfil da atividade da AdC no cumprimento sua missão.

As relações internacionais estabelecidas pela AdC, dada a dependência entre a economia de mercado em Portugal e as economias internacionais, estão na base de toda a atividade realizada pela AdC. Após análise destes contactos, bem como dos indicadores da atividade no período definido, os resultados evidenciam que a crise de saúde pública decorrente da COVID-19 teve um grande impacto no combate à cartelização em Portugal, facto que seria expectável dada a singularidade do fenómeno. Este impacto pode ser medido através da variação dos indicadores estudados no capítulo de Resultados que demonstra em que medida e em que âmbito se verificou o impacto acima mencionado.

Relativamente às relações internacionais institucionais estabelecidas pela AdC, constata-se uma atividade relevante e considerável no que diz respeito às cooperações europeia, multilateral e bilateral. As relações estabelecidas com as múltiplas organizações, como a CE, OCDE, ICN e ECN, foram fundamentais numa resposta urgente e eficaz aos novos desafios gerados pela pandemia. Para além disto, existe a necessidade de a AdC não se restringir ao plano nacional na medida em que o enquadramento internacional é crucial nas orientações relativas à aplicação das regras da concorrência.

Através das cooperações, a AdC participou em reuniões, grupos de trabalho e fóruns que forneceram orientações, permitiram encontrar soluções e adotar medidas temporárias e excecionais de combate ao surto, em matéria de concorrência. Em consonância com as várias organizações, a AdC manteve o seu papel vigilante e preventivo no combate aos cartéis da crise, considerando, no entanto, a necessidade da cooperação em certos setores económicos que procurem manter o normal funcionamento do mercado e promover o bem-estar dos

consumidores. É, ainda, relevante mencionar o reforço, por parte da AdC, na cooperação bilateral com as entidades congéneres como é o caso da cooperação Portugal/França, que visou a determinação de regras excecionais da concorrência durante a crise pandémica, bem como a definição de objetivos e prioridades para o ano de 2021.

No âmbito da abertura de inquéritos e das diligências de busca e apreensão, verifica-se uma diminuição da atividade da AdC nos anos de 2020 e 2021, comparativamente aos anos de pré pandemia. Em 2020 e 2021, a origem dos casos que levou à abertura inquéritos contraordenacionais foi maioritariamente as denúncias feitas por empresas dos diversos setores, verificando-se uma menor atividade a nível oficioso.

Ao nível das decisões condenatórias adotadas, a AdC não se inibiu, num ano atípico como o de 2020 e posteriormente no ano de 2021, de continuar a sua atividade de escrutínio das práticas anticoncorrenciais. Deste modo, verifica-se um reforço da atividade neste âmbito, através do aumento significativo do número de decisões condenatórias adotadas. Para além disto, a AdC reforçou a sua atividade no que concerne ao tempo de duração dos processos até à decisão final, durando, em média, um ano, comparativamente aos anos de pré pandemia. Finalmente, constata-se um impacto da COVID-19 no que toca às decisões finais, devido à prorrogação de prazos processuais e procedimentais fundamentais para a conclusão dos processos.

No que concerne às recomendações, estudos e pareceres emitidos, observa-se uma intensificação da atividade da AdC, especialmente no que diz respeito a setores cruciais e de maior impacto pela pandemia, como é o caso dos setores farmacêutico, financeiro e energético. A emissão destes foi de crucial importância no ano de 2020 na medida em que procuraram evitar a adoção de práticas que infringem as leis da concorrência, contribuindo para uma melhoria na eficiência do mercado. Através da atividade neste âmbito, a AdC pretende prevenir comportamentos anticoncorrenciais como é o caso da fixação de preços, da repartição de mercados ou das barreiras de entrada no mercado, que prejudicam o mercado e os seus consumidores, contribuindo para o agravamento da crise provocada pela COVID-19. Já em 2021, o foco da AdC manteve-se na procura da não adoção de práticas anticoncorrenciais pelas empresas, aliado à tentativa de redução do impacto da crise pandémica no mercado de trabalho, visando a recuperação económica. Finalmente, importa salientar que as recomendações emitidas nos anos de 2020 e 2021 procuram a diminuição da abertura de inquéritos de processos futuros, derivados de cartéis originários da atual crise.

É de extrema importância mencionar que a COVID-19 é um fenómeno que está em mudança e desenvolvimento, que ainda se encontra em curso e que continuará a impactar a sociedade, o mercado de trabalho e a economia durante os próximos anos. Assim sendo, é premeditado estimar o total impacto que a pandemia teve no combate à cartelização, sendo apenas possível aferir os efeitos diretos e indiretos que esta provocou desde o seu início em março de 2020 até ao momento atual.

No contexto de crise pandémica provocada pela COVID-19, considero que a postura da AdC foi adequada, mantendo-se atenta à forma brusca e imprevisível com que os mercados foram afetados, através do auxílio aos diferentes setores económicos sob a forma de recomendações e cooperações com outras entidades institucionais. Tal como recomendado em situações de crise por Vitzilaiou (2011), a AdC procurou um equilíbrio entre ações anti-*trust* e objetivos não económicos, mantendo a aplicação das regras da concorrência, mas tendo em conta a necessidade de cooperação das empresas no combate à crise.

Como sugestão para investigações futuras, seria interessante acompanhar a evolução da realidade socioeconómica em Portugal, de forma a perceber que cartéis foram originários da crise decorrente da COVID-19. A partir disto, será possível aferir sobre os efeitos a longo prazo que a COVID-19 provocou na prática de comportamentos anticoncorrenciais pelas empresas.

## 6. Referências

Autoridade da Concorrência (2013). Linhas de Orientação sobre a Instrução de Processos. Autoridade da Concorrência.

Bagwell, K. e Staiger, R. W. (1995). Collusion Over the Business Cycle. NBER Working Paper Series No. 5056. Retrieved from: <https://ssrn.com/abstract=225835>.

Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Lisboa. Edições 70.

Costa-Cabral, F., Hancher, L., Monti, G., e Ruiz Feases, A. (2020). EU Competition Law and COVID-19. TILEC Discussion Paper No. DP2020-007. Retrieved from: <https://ssrn.com/abstract=3561438> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3561438>.

de Stefano, G. (2020). Covid-19 and EU competition law: Bring the informal guidance on. *Journal of European Competition Law and Practice*, 11(3-4), 121-123. doi:10.1093/jeclap/lpaa024.

Denzin, N. K., e Lincoln, Y. S. (Eds.) (1994). *Handbook of qualitative research*. California. Sage Publications.

Denzin, N. K., e Lincoln, Y. S. (Eds.) (2013). *The Landscape of Qualitative Research* (3ª ed.). Thousand Oaks. Sage Publications.

Dunne, N. (2020). Characterizing Hard Core Cartels Under Article 101 TFEU. *The Antitrust Bulletin*, 65(3), 376-400. doi:10.1177/0003603x20929121.

Fabra, N. (2006). Collusion with capacity constraints over the business cycle. *International Journal of Industrial Organization*, 24(1), 69-81. doi:10.1016/j.ijindorg.2005.01.014.

Fiebig, A. (1999). Crisis Cartels and the Triumph of Industrial Policy over Competition Law in Europe. *Brooklyn Journal of International Law*, 25(3). Retrieved from: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/bjil/vol25/iss3/9>.

Gomes, J. L. C. (2010). *Lições de Direito da Concorrência*. Coimbra. Almedina.

Harding, C., e Joshua, J. (2011). *Regulating Cartels in Europe* (2ªed.). Oxford. Oxford University Press.

Harrington, J. E. (2005). Detecting Cartels. The Johns Hopkins University, Department of Economics, Baltimore. Working Paper No. 526. Retrieved from: <https://www.econstor.eu/handle/10419/72037>.

Harrington, J. E. (2006). Behavioral screening and the detection of cartels. In Claus-Dieter Ehlermann and Isabela Atanasiu (Eds.). *European Competition Law Annual 2006: Enforcement of Prohibition of Cartels*, 217-221.

Herold, D., e Paha, J. (2016). Predicting Cartel Formation. Justus-Liebig-University Giessen, Licher Strasse. Retrieved from: <https://ssrn.com/abstract=2740528> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2740528>.

Hüschelrath, K. (2010). How Are Cartels Detected? The Increasing Use of Proactive Methods to Establish Antitrust Infringements. *Journal of European Competition Law & Practice*, 1(6), 522-528. doi:10.1093/jeclap/lpq047.

Jones, A. (2020). Cartels in the time of COVID-19. *Journal of Antitrust Enforcement*, 8(2), 287-289. doi:10.1093/jaenfo/jnaa013.

Kokkoris, I. (2010). Should Crisis Cartels Exist amid Crises? *The Antitrust Bulletin*, 55, 727-758. doi:10.1177/0003603X1005500403.

Levenstein, M. e Suslow, V. (2012). Cartels and Collusion – Empirical Evidence. Ross School of Business Working Paper No. 1182. Retrieved from: <https://ssrn.com/abstract=2182565> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2182565>.

Morgan, E. J. (2009). Controlling cartels - Implications of the EU policy reforms. *European Management Journal*, 27(1), 1-12. doi:10.1016/j.emj.2008.04.006.

Noble, J. (2020). Competition law in times of crisis-tackling the COVID-19 challenge: A producer perspective. *Journal of Antitrust Enforcement*, 8(2), 293-295. doi:10.1093/jaenfo/jnaa037.

OECD (2011). *Crisis Cartels*. Paris, OECD.

OECD (2020a). *Competition Policy in times of crisis*. Paris, OECD.

OECD (2020b). *OECD competition policy responses to COVID-19*. Paris, OECD.

OECD (2020c). *Co-operation between competitors in the time of COVID-19*. Paris, OECD.

OECD (2020d). *COVID-19: Competition policy actions for governments and competition authorities*. Paris, OECD.

Ormosi, P., e Stephan, A. (2020). The dangers of allowing greater coordination between competitors during the COVID-19 crisis. *Journal of Antitrust Enforcement*, 8(2), 299-301. doi:10.1093/jaenfo/jnaa028.

Oxera (2021). *Crisis cartels: a COVID-19 effect?* Netherlands, Oxera.

Porter, R. H. (2005). Detecting collusion. *Review of Industrial Organization*, 26(2), 147-167. doi:10.1007/s11151-004-7294-7.

Ramsden, M. e Aslam, I. (2011). EC Dawn Raids: A Human Rights Violation? *The Competition Law Review*, Vol.5, No. 1, 61-87. Retrieved from: <https://ssrn.com/abstract=1846426>.

Schinkel, M. P., e d'Ailly, A. (2020). Corona Crisis Cartels: Sense and Sensibility. Amsterdam Law School Research Paper No. 2020-31, Amsterdam Center for Law & Economics Working Paper No. 2020-03. Retrieved from: <https://ssrn.com/abstract=3623154> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3623154>.

Silva, M. M. (2018). *Direito da Concorrência*. (2ª ed.). Lisboa. AAFDL Editora.

Vilaça, C. (2020). COVID-19 e práticas restritivas da concorrência. *Cruz Vilaça Advogados*. Retrieved from: <https://www.cruzvilaca.eu/pt/noticias/COVID-19-e-praticas-restritivas-da-concorrencia/96/>.

Vitzilaiou, L. (2011). Crisis Cartels: For Better or for Worse? *Competition Policy International Antitrust Chronicle*. Vol.2. Retrieved from: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1800732](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1800732).

## **Legislação**

Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de janeiro, do Ministério da Economia. DR: n.º 15/2003, Série I-A de 2003-01-18.

Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto.

Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, do Ministério da Economia e do Emprego. DR: n.º 157/2014, Série I de 2014-08-18.

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Lei n.º 46/2011, de 24 de junho, da Assembleia da República. DR: n.º 120/2011, Série I de 2011-06-24.

Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, da Assembleia da República. DR: n.º 163/2013, Série I de 2013-08-26.

Regulamento 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002.