

LINHAS DE ORIENTAÇÃO

sobre a

**METODOLOGIA A UTILIZAR NA APLICAÇÃO DE COIMAS NO
ÂMBITO DO ARTIGO 69.º, N.º 8, DA LEI N.º 19/2012, DE 8
DE MAIO**

20 de dezembro de 2012

LINHAS DE ORIENTAÇÃO SOBRE A METODOLOGIA A UTILIZAR NA APLICAÇÃO DE COIMAS, NO ÂMBITO DO ARTIGO 69.º, N.º 8, DA LEI N.º 19/2012

I. INTRODUÇÃO

1. Nos termos dos artigos 67.º e 68.º do regime jurídico da concorrência, aprovado pela Lei n.º 19/2012, conjugados com o artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, alínea a), dos Estatutos da Autoridade da Concorrência¹, incumbe a esta Autoridade, na prossecução da sua missão, aplicar coimas pela prática de contraordenações por infração às normas de defesa da concorrência estabelecidas na Lei n.º 19/2012 e aos artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (adiante, TFUE).
2. Para assegurar a transparência e a objetividade das suas decisões, bem como a segurança jurídica e o efeito dissuasório das sanções por infrações jusconcorrenciais², a Autoridade da Concorrência adota as presentes *Linhas de Orientação sobre a metodologia a utilizar na aplicação de coimas*, sem prejuízo de uma análise necessariamente casuística.
3. As presentes *Linhas de Orientação* enunciam a metodologia a utilizar na aplicação de coimas por infração aos artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012 e aos artigos 101.º e 102.º do TFUE, nos termos do artigo 68.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Lei n.º 19/2012, aplicáveis a empresas e associações de empresas, e a pessoas singulares nos termos do artigo 73.º, n.º 6, da Lei n.º 19/2012.
4. A metodologia enunciada nas presentes *Linhas de Orientação* toma por base, na generalidade dos inquéritos instaurados pela Autoridade da Concorrência por infração às regras dos artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012 e dos artigos 101.º e 102.º do TFUE, o volume de negócios relacionado com a infração. Quando os elementos e informações disponíveis não sejam fiáveis ou não permitam determinar o volume de negócios relacionado com a infração, ou quando for manifesta a desproporção entre, por um lado, o volume de negócios relacionado com a infração e, por outro, o impacto económico da infração, o volume de negócios total do visado pelo processo ou o peso deste no sector económico em causa, a Autoridade da Concorrência recorre ao volume de negócios total do visado pelo processo, nos termos dos números 21 e 22 das presentes *Linhas de Orientação*, fundamentando esta opção.
5. As presentes *Linhas de Orientação*, cuja aprovação é determinada pelo artigo 69.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2012, não têm por finalidade permitir a determinação prévia das

¹ Publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de janeiro.

² A missão de velar pelo cumprimento das leis, regulamentos e decisões destinados a promover a defesa da concorrência [artigo 6.º, n.º 1, alínea a), dos Estatutos da Autoridade da Concorrência] passa pela fixação de coimas num nível suficientemente dissuasivo, não somente para sancionar o visado pelo processo (efeito dissuasivo específico), mas também para dissuadir outros agentes de adotarem comportamentos contrários às regras de concorrência (efeito dissuasivo geral).

coimas concretas aplicáveis em cada caso, mas antes fornecer as informações necessárias à compreensão do método utilizado pela Autoridade da Concorrência na determinação dessas coimas.

6. Na elaboração das presentes *Linhas de Orientação*, a Autoridade da Concorrência considerou, em especial, as Orientações da Comissão Europeia para o cálculo das coimas aplicadas por força do n.º 2, alínea a), do artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003³.
7. As presentes *Linhas de Orientação* aplicam-se apenas aos processos de contraordenação cujo inquérito seja aberto após a entrada em vigor da Lei n.º 19/2012.
8. A Autoridade pode proceder à revisão das presentes *Linhas de Orientação*, caso tal se justifique em consequência da experiência entretanto adquirida no exercício dos poderes sancionatórios relativos à aplicação dos artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012 e dos artigos 101.º e 102.º do TFUE.

II. QUADRO LEGAL RELEVANTE PARA A DETERMINAÇÃO DA MEDIDA DA COIMA

9. A Autoridade da Concorrência determina a coima aplicável por infração dolosa aos artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012 e aos artigos 101.º e 102.º do TFUE nos termos das disposições pertinentes da Lei n.º 19/2012 e, subsidiariamente, das disposições do regime geral do ilícito de mera ordenação social (adiante, RGIMOS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro⁴.
10. Nos termos do artigo 69.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2012, a Autoridade da Concorrência pode considerar, entre outros, os seguintes critérios na determinação da medida da coima:
 - a) A gravidade da infração para a afetação de uma concorrência efetiva no mercado nacional;
 - b) A natureza e a dimensão do mercado afetado pela infração;
 - c) A duração da infração;
 - d) O grau de participação do visado pelo processo na infração;
 - e) As vantagens de que haja beneficiado o visado pelo processo em consequência da infração, quando as mesmas sejam identificadas;
 - f) O comportamento do visado pelo processo na eliminação das práticas restritivas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência;
 - g) A situação económica do visado pelo processo;

³ Publicadas no Jornal Oficial da União Europeia, C 210, de 1.9.2006, pp. 2-5.

⁴ Ver artigo 13.º da Lei n.º 19/2012.

h) Os antecedentes contraordenacionais do visado pelo processo por infração às regras da concorrência;

i) A colaboração prestada à Autoridade da Concorrência até ao termo do procedimento.

11. Sendo visadas pelo processo empresas ou associações de empresas, a coima aplicável não pode exceder 10% do volume de negócios realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final condenatória proferida pela Autoridade da Concorrência, por cada uma das empresas ou, no caso de associações de empresas, do volume de negócios agregado das empresas associadas (artigo 69.º, n.º 2, da Lei n.º 19/2012).
12. Sendo visadas pelo processo pessoas singulares, a coima aplicável não pode exceder 10% da respetiva remuneração anual auferida pelo exercício das suas funções na empresa infratora, no último ano completo em que se tenha verificado a prática proibida (artigo 69.º, n.º 4, da Lei n.º 19/2012).
13. Existindo elementos que permitam calcular o benefício económico obtido com a infração e apurando-se que o mesmo foi superior ao limite máximo da coima aplicável, a Autoridade da Concorrência poderá fixar uma coima até ao montante do benefício, desde que não exceda um terço do limite máximo aplicável, podendo no total atingir 13,33% (artigo 18.º, n.º 2, do RGIMOS).
14. Em caso de concurso de infrações, a coima única aplicável não pode exceder o dobro do limite máximo mais elevado das contraordenações em concurso (artigo 19.º, n.º 2, do RGIMOS).
15. Nos casos de negligência, o montante da coima aplicável é reduzido a metade (artigos 68.º, n.º 3, da Lei n.º 19/2012 e 17.º do RGIMOS).

III. METODOLOGIA DE DETERMINAÇÃO DA COIMA A APLICAR

III.1. Aspetos gerais

16. A determinação da coima por infração aos artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012 e aos artigos 101.º e 102.º do TFUE compreende, tipicamente, as seguintes fases:
 - (i) Em primeiro lugar, determina-se um montante de base da coima para cada visado pelo processo;
 - (ii) Seguidamente, esse montante de base pode ser aumentado ou reduzido por efeito da verificação, no caso concreto, de circunstâncias agravantes ou atenuantes (ajustamento do montante de base);

(iii) Finalmente, o montante que resulte de (ii) pode ser aumentado ou reduzido em função dos factos no seu conjunto, designadamente das vantagens de que o visado pelo processo haja beneficiado em consequência da infração, quando as mesmas sejam identificadas, bem como de objetivos de prevenção geral e especial que se imponham em cada caso (determinação concreta da coima).

17. O montante de base da coima corresponde a uma percentagem do volume de negócios relacionado com a infração, determinada em função da gravidade da mesma, multiplicada pelo número de anos da respetiva duração.

18. Quando não for possível ou adequado considerar o volume de negócios relacionado com a infração, o montante de base da coima corresponde a uma percentagem do volume de negócios total do visado pelo processo, determinada em função da gravidade e duração da infração.

III.2. Conceito de volume de negócios

19. Para efeitos de determinação do montante de base, considera-se o volume de negócios realizado pelo visado pelo processo quanto aos bens ou serviços direta ou indiretamente relacionados com a infração⁵.

20. Para efeitos do número anterior, considera-se a média atualizada das vendas de bens ou serviços⁶, direta ou indiretamente relacionados com a infração, realizadas em território português, determinadas antes da aplicação do IVA e outros impostos diretamente ligados às vendas, nos anos da infração.

21. Caso os elementos e informações disponíveis não sejam fiáveis ou não permitam determinar o volume de negócios relacionado com a infração, a Autoridade da Concorrência recorre, partindo dos elementos de que dispuser, ao volume de negócios total do visado pelo processo para determinar o montante de base da coima; no caso de não ser possível determinar o volume de negócios em causa no último ano da infração, considera-se o volume de negócios do exercício imediatamente anterior à prolação da decisão final.

22. Em razão dos objetivos de prevenção especial e geral, quando for manifesta a desproporção entre o volume de negócios relacionado com a infração e o impacto económico da infração, o volume de negócios total do visado pelo processo ou o peso deste no sector económico em causa, a Autoridade da Concorrência recorre, outrossim, ao volume de negócios total do visado pelo processo, nos termos enunciados no número anterior.

⁵ Esta delimitação permite aproximar o montante de base das eventuais ou potenciais vantagens obtidas pelo visado pelo processo, de forma mais direta do que o volume de negócios total, bem como do impacto económico da infração e do peso relativo de cada visado no sector afetado.

⁶ Atualização referenciada ao último ano da infração, considerando como taxas de atualização as taxas de inflação anunciadas pelo Banco de Portugal para cada ano da infração.

III.3. Determinação do montante de base [supra, 16 (i)]

23. Determinado o volume de negócios relacionado com a infração, ou o volume de negócios total, nos termos dos antecedentes números 19 a 22 das presentes *Linhas de Orientação*, é calculada a percentagem do mesmo que corresponde ao montante de base.
24. Quando a metodologia tem por base o volume de negócios relacionado com a infração, a Autoridade da Concorrência, seguindo as práticas da Comissão Europeia e de outras autoridades europeias, considera que a percentagem a ter em conta para este efeito é fixada entre 0% e 30%, em função da gravidade da infração.
25. Quando a metodologia tem por base o volume de negócios total do visado pelo processo, a Autoridade da Concorrência considera que a percentagem a ter em conta para este efeito é fixada entre 0% e 10%, em função da gravidade e duração da infração.
26. A gravidade da infração é determinada casuisticamente, tendo em conta todas as circunstâncias relevantes, designadamente a natureza da prática, o grau de sofisticação da sua implementação, os seus efeitos sobre a economia, o mercado afetado e o comportamento dos agentes económicos, em especial no que respeita à dinâmica da inovação, a dimensão económica dos visados pelo processo e a sua participação na infração, bem como a relevância e a dimensão do sector económico em causa.
27. Sendo visadas associações de empresas, no caso do volume de negócios relacionado com a infração, a Autoridade da Concorrência considera uma percentagem entre 0% e 30% dos volumes agregados das vendas de bens ou serviços direta ou indiretamente relacionados com a infração das empresas associadas nos termos dos antecedentes números 19 e 20 das presentes *Linhas de Orientação*; no caso do volume de negócios total do visado, a Autoridade da Concorrência considera uma percentagem entre 0% e 10% dos volumes de negócios totais agregados das empresas associadas nos termos do antecedente número 21 das presentes *Linhas de Orientação*.
28. Para efeitos de cálculo do montante de base da coima máxima aplicável a pessoas singulares, a Autoridade da Concorrência considera a relação entre o montante de base da coima aplicada à pessoa coletiva ou entidade equiparada representada e o volume de negócios total desta, aplicando essa proporção à remuneração anual da pessoa singular em causa.

III.4. Duração da infração [supra, 16 (i)]

29. Baseando-se a metodologia no volume de negócios relacionado com a infração, uma vez determinada a percentagem relevante é aplicado um fator de multiplicação correspondente ao número de anos de duração da infração; os períodos inferiores a um semestre serão contados como meio ano e os períodos superiores a seis meses

e inferiores a doze meses serão contados como um ano completo. Trata-se de um limite máximo, que será ajustado nos termos referidos em III.6.

III.5. Fração adicional nas práticas restritivas mais graves [supra, 16 (i)]

30. Baseando-se a metodologia no volume de negócios relacionado com a infração, a fim de dissuadir as infrações muito graves, designadamente as práticas colusivas previstas no artigo 75.º da Lei n.º 19/2012 ou as práticas unilaterais abusivas de exclusão ou de criação de barreiras à entrada no mercado, a Autoridade da Concorrência inclui no montante de base, independentemente da duração da infração, uma fração adicional do volume de negócios relacionado com a infração, compreendida entre 15% e 25% do mesmo.

III.6. Ajustamento do montante de base [supra, 16 (ii)]

31. Na determinação da medida da coima, a Autoridade da Concorrência pode ter em consideração, numa apreciação de conjunto, que tenha em conta todos os fatores relevantes, circunstâncias que impliquem um aumento ou uma redução do montante de base da coima a aplicar ao visado pelo processo.
32. A Autoridade da Concorrência considera circunstâncias agravantes, designadamente: (i) a insensibilidade revelada pelos agentes quanto aos bens jurídicos tutelados pelas normas de defesa da concorrência; (ii) a reincidência em práticas restritivas da concorrência; (iii) a recusa em colaborar ou a obstrução durante a investigação; (iv) a instigação para a comissão de práticas anticoncorrenciais; (v) a liderança nos casos de colusão; (vi) a imposição de medidas retaliatórias contra outros agentes para fazer respeitar as práticas que constituem infrações; e (vii) a implementação de medidas de ocultação da prática.
33. A Autoridade da Concorrência considera também as circunstâncias atenuantes, designadamente: (i) o facto de o comportamento anticoncorrencial ter sido autorizado ou incentivado por entidades públicas ou regulamentação; (ii) a colaboração prestada à Autoridade da Concorrência durante a investigação, para além dos casos de cumprimento estrito do dever de colaboração previsto na Lei n.º 19/2012 ou dos casos de dispensa ou redução de coima; (iii) os comportamentos do visado pelo processo tendentes à eliminação das práticas proibidas ou à reparação dos prejuízos causados à concorrência; e (iv) a prova e a demonstração, por parte do visado pelo processo, de que a sua participação na infração é substancialmente reduzida e que, por conseguinte, durante o período em que aderiu à infração, se subtraiu efetivamente à respetiva aplicação adotando um comportamento concorrencial no mercado.

III.7. Determinação concreta da coima [supra, 16 (iii)]

34. A fim de assegurar o carácter dissuasivo e proporcionado da coima a aplicar, a Autoridade da Concorrência pode aumentar o montante da coima calculado com base no volume de negócios relacionado com a infração.

35. Assim, a Autoridade da Concorrência considera as circunstâncias do caso concreto que demonstrem especiais necessidades em termos de prevenção especial e geral, podendo, nestes casos, se não se justificar a adoção do volume de negócios total do visado pelo processo nos termos do antecedente número 22 das presentes *Linhas de Orientação*, aumentar até 100% o montante da coima calculado com base no volume de negócios relacionado com a infração; a dimensão do visado pelo processo, o seu poder económico, os seus recursos de financiamento e a relevância económica do sector onde a prática tenha ocorrido serão elementos particularmente relevantes neste domínio⁷.
36. A Autoridade da Concorrência pode reduzir o montante da coima calculado com base no volume de negócios relacionado com a infração tendo em conta o facto de o visado pelo processo desenvolver o essencial da sua atividade no mercado afetado pela infração, garantindo, deste modo, a proporcionalidade da coima a aplicar.
37. A Autoridade da Concorrência tem em consideração as vantagens de que o visado pelo processo haja beneficiado em consequência da infração, quando as mesmas sejam identificadas, nos termos do artigo 69.º, n.º 1, da alínea e), da Lei n.º 19/2012.
38. O montante da coima pode ser aumentado para que a coima concretamente aplicada exceda o montante dos lucros ilícitos realizados graças à infração, desde que não seja ultrapassado o limite máximo da coima aplicável.
39. A Autoridade da Concorrência considera a situação económica do visado pelo processo, nos termos do artigo 69.º, n.º 1, alínea g), da Lei n.º 19/2012.
40. Em concreto, a Autoridade da Concorrência pode ter em conta a incapacidade de pagamento da coima por parte do visado pelo processo no contexto económico e social em causa.
41. A Autoridade da Concorrência não concede qualquer redução de coima apenas com base na mera verificação de uma situação financeira desfavorável ou deficitária.
42. A redução da coima só é concedida com base na demonstração objetiva de que a aplicação de uma coima, nas condições fixadas nas presentes *Linhas de Orientação*, poria irremediavelmente em perigo a viabilidade económica do visado pelo processo e determinaria que os seus ativos ficassem privados de qualquer valor.
43. Tal como referido nos antecedentes números 11, 12 e 13 das presentes *Linhas de Orientação*, a coima não pode exceder 10% do volume de negócios realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final condenatória proferida pela Autoridade da Concorrência, por cada uma das empresas ou, no caso de associações de empresas, do volume de negócios agregado das empresas associadas (artigo 69.º, n.º 2, da Lei n.º 19/2012); sendo visada pelo processo pessoa singular, a coima

⁷ Para este efeito, a Autoridade da Concorrência tem em conta, designadamente, as prioridades da política da concorrência, definidas nos termos do artigo 7.º, n.º 3, da Lei n.º 19/2012.

aplicável não pode exceder 10% da respetiva remuneração anual auferida pelo exercício das suas funções na empresa infratora, no último ano completo em que se tenha verificado a prática proibida (artigo 69.º, n.º 4, da Lei n.º 19/2012); não obstante o acima exposto, existindo elementos que permitam calcular o benefício económico obtido com a infração e apurando-se que o mesmo foi superior ao limite máximo da coima aplicável, a Autoridade da Concorrência poderá fixar uma coima até ao montante do benefício, desde que não exceda um terço do limite máximo aplicável (artigo 18.º, n.º 2, do RGIMOS).

44. É nesta fase que a Autoridade da Concorrência atende ao limite máximo da coima acima referido, reduzindo, se for caso disso, em conformidade com o mesmo, a coima calculada segundo a metodologia enunciada nas presentes *Linhas de Orientação*.

IV. DISPENSA OU REDUÇÃO DE COIMA E PROCEDIMENTOS DE TRANSAÇÃO

45. Nos casos de dispensa ou redução de coima em processos de contraordenação por infração às regras de concorrência, a Autoridade da Concorrência concede a dispensa ou a redução da coima que seria aplicada, fixada de acordo com a metodologia anteriormente enunciada, nos termos previstos no Capítulo VIII da Lei n.º 19/2012.
46. Nos procedimentos de transação previstos nos artigos 22.º e 27.º da Lei n.º 19/2012, a Autoridade da Concorrência define a percentagem de redução da coima aplicável⁸; quando os processos contraordenacionais objeto de transação envolvam igualmente um pedido de clemência, a redução do montante da coima que seja atribuída durante a transação será somada à redução decorrente daquele pedido⁹.

V. ATOS PROCESSUAIS

47. Com a notificação da Nota de Ilícitude [artigo 24.º, n.º 3, alínea a), da Lei n.º 19/2012] são comunicados ao visado pelo processo os critérios a considerar na determinação concreta da coima, nomeadamente o volume de negócios total considerado para efeitos da moldura abstrata da coima, o volume de negócios relacionado com a infração ou, se for caso disso, o volume de negócios total do visado pelo processo no último ano da infração, a qualificação da gravidade da infração e a duração da mesma, sem prejuízo dos elementos e informações que forem trazidos ao conhecimento da Autoridade da Concorrência durante a instrução do processo, designadamente na pronúncia do visado.
48. Na Nota de Ilícitude não é comunicada a coima concreta a aplicar, uma vez que nessa fase do processo não estão ainda reunidos todos os elementos necessários à

⁸ Ver ponto 146 das *Linhas de Orientação sobre a Instrução de Processos*, disponíveis em www.concorrenca.pt.

⁹ Ver artigos 22.º, n.º 14, e 27.º, n.º 9, da Lei n.º 19/2012.

sua determinação; só após a notificação da Nota de Ilicitude ao visado pelo processo pode o mesmo pronunciar-se sobre as imputações que lhe são feitas, juntar prova pré-constituída e/ou requerer prova constituenda, elementos que, no conjunto, podem modificar a convicção anteriormente formada pela Autoridade da Concorrência quanto aos elementos objetivos ou subjetivos da infração imputada¹⁰.

49. O montante concreto de uma coima só é comunicado ao visado pelo processo na Decisão Final a que reporta o artigo 29.º, n.º 3, alíneas a) e b), da Lei n.º 19/2012.
50. Nos procedimentos de transação desencadeados durante o inquérito, a notificação dirigida ao visado pelo processo contendo a imputação do ilícito dá-lhe igualmente conhecimento dos elementos referidos no antecedente número 47 das presentes *Linhas de Orientação*¹¹; a minuta de transação referida nos artigos 22.º, n.º 8, e 27.º, n.º 3, da Lei n.º 19/2012 determina a coima concretamente aplicável, que será calculada de acordo com a metodologia definida nas presentes *Linhas de Orientação*, com a indicação da respetiva redução.

¹⁰ “[...] só após a defesa apresentada pela arguida é considerada a globalidade da prova produzida, incluindo a produzida pela arguida e, por conseguinte, só nesse momento tem a Autoridade condições para determinar as sanções concretas que julga serem adequadas. Logo, com a nota de ilicitude a Autoridade não pode notificar a arguida da sanção que pensa vir a aplicar pelo simples facto de que, nesse momento, ainda não dispõe de todos os elementos necessários para o efeito. [...] Significa isto que, com a nota de ilicitude, a autoridade administrativa apenas tem de dar a conhecer à arguida as sanções abstratamente aplicáveis caso conclua que a contraordenação imputada à arguida foi por esta cometida” (Sentença do Tribunal de Comércio de Lisboa, 4.º juízo, de 29.5.2012, no proc. 349/11.7TYLSB, pp. 21-22).

¹¹ Ver artigo 22.º, n.º 3, da Lei n.º 19/2012 e ponto 149 das *Linhas de Orientação sobre a Instrução de Processos*.