

**PRC/2011/10**

# **DECISÃO**

**VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL**

**TERCEIROS**

## **ARGUIDAS**

**[CONFIDENCIAL – NEGOCIAÇÕES CONCLUÍDAS APENAS COM A ANTALIS – ARTIGO 27.º DA LEI N.º  
19/2012]**

**ANTALIS PORTUGAL, S.A.**

## **Índice**

<b>I.</b>	<b>Do Processo .....</b>	<b>8</b>
<b>1</b>	<b>Notícia da infração .....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>Abertura de inquérito .....</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Registo do processo na Rede Europeia da Concorrência .....</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Diligências probatórias .....</b>	<b>9</b>
4.1	Inquirições .....	9
4.2	Diligências de busca e apreensão .....	10
4.3	Pedidos de elementos .....	10
4.4	Elementos juntos aos Autos na sequência das diligências probatórias.....	11
<b>5</b>	<b>Decisão de Inquérito – Nota de Ilícitude .....</b>	<b>12</b>
<b>6</b>	<b>Propostas de transação .....</b>	<b>13</b>
6.1	Proposta de transação da Antalis .....	13
6.2	[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012] .....	13
<b>7</b>	<b>Consultas do Processo e obtenção de cópias.....</b>	<b>13</b>
<b>II.</b>	<b>Dos Factos .....</b>	<b>15</b>
<b>8</b>	<b>Identificação e caracterização das Arguidas.....</b>	<b>15</b>
8.1	[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012] .....	15
8.2	[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012] .....	16
8.3	Antalis Portugal, S.A.....	16
<b>9</b>	<b>O setor dos envelopes em Portugal.....</b>	<b>17</b>

<b>10</b>	<b>Os Comportamentos [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “da Arguida”]</b> .....	<b>19</b>
10.1	Os primeiros contactos entre produtores nacionais de envelopes [CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012] .....	19
10.2	Caraterização da prática concertada no mercado português de envelopes: 2007 a 2010 .....	20
<b>11</b>	<b>Síntese da matéria de facto</b> .....	<b>25</b>
<b>12</b>	<b>Admissão dos factos [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “pela Arguida”]</b> .....	<b>26</b>
<b>III.</b>	<b>Do Direito</b> .....	<b>29</b>
<b>13</b>	<b>Apreciação jurídica e económica do comportamento das Arguidas</b> .....	<b>29</b>
13.1	Aplicação da lei no tempo.....	29
13.1.1	Regime substantivo .....	29
13.1.2	Regime processual.....	33
13.2	Mercado relevante .....	33
13.2.1	Mercado do produto.....	35
13.2.2	Mercado geográfico .....	36
13.3	Tipo objetivo .....	36
13.3.1	Qualidade de empresa .....	37
13.3.2	Existência de um acordo ou de uma prática concertada .....	38
13.3.3	Objeto restritivo da concorrência .....	42
13.3.4	Caráter sensível da restrição da concorrência .....	45
13.3.5	Restrição da concorrência no todo ou em parte do mercado nacional .....	46
13.3.6	Afetação do comércio entre Estados-Membros .....	47
13.4	Tipo subjetivo .....	51
13.5	Ilicitude .....	52
13.6	Culpa.....	52

13.7	A duração da infração.....	54
<b>14</b>	<b>Determinação das sanções .....</b>	<b>55</b>
14.1	Prevenção geral e prevenção especial .....	55
14.2	Medida legal e determinação da coima.....	56
14.3	Pronúncia sobre os pedidos de dispensa e de redução de coima.....	59
14.4	Pronúncia sobre as Propostas de Transação .....	60
<b>IV.</b>	<b>Conclusão.....</b>	<b>62</b>
<b>V.</b>	<b>DECISÃO.....</b>	<b>63</b>

**A Autoridade da Concorrência,**

Considerando as competências que lhe são atribuídas pelo disposto na alínea a) do artigo 5.º e na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º, ambos dos Estatutos da Autoridade da Concorrência, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto;

Considerando o disposto na Lei n.º 18/2003, de 11 de junho (doravante, Lei n.º 18/2003);

Considerando o disposto na Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (doravante, Lei n.º 19/2012);

Considerando os artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (doravante, TFUE);

No processo de contraordenação registado sob o n.º PRC/2011/10 (doravante, “processo contraordenacional PRC/2011/10” ou “processo”), em que são arguidas as empresas:

- A. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012];**
- B. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012];**
- C. **Antalis Portugal, S.A.**, pessoa coletiva n.º 500 116 741, com sede na Rua Engenheiro Ferreira Dias, n.ºs 725-741, Ramalde, 4100-246 Porto (doravante, “**Antalis**”);
- D. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012];**
- E. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012];**

Conclui que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a arguida”]** Antalis (doravante, **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “designada “Arguida”]”**)<sup>1</sup>, ao **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “participar”]**, entre 2007 e 2010, numa prática concertada no mercado nacional de produção e distribuição de envelopes, com o objetivo de repartir clientes e fixar preços, nos termos por **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “ela”]**

---

<sup>1</sup> Doravante, o termo **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “Arguida”]** não incluirá as demais arguidas pelo processo, **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, uma vez que a presente decisão resultou do procedimento de transação concluído entre a AdC e **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a empresa”]** Antalis, exclusivamente.

confessados, reconhecendo a responsabilidade que daí advém, **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “praticou”]** uma infração ao disposto no n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 18/2003, ou ao disposto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, nos termos e com os fundamentos que se seguem:

## Sumário Executivo

1. No processo contraordenacional PRC/2011/10 está em causa uma prática concertada entre empresas concorrentes para a repartição de clientes e fixação de preços no mercado nacional da produção e distribuição de envelopes, na aceção do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 18/2003 ou do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.
2. Em particular, resultou provado no presente caso, com fundamento na prova constante dos autos, que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a empresa Antalis coordenou o seu comportamento com empresas concorrentes”]** no mercado nacional dos envelopes, estabelecendo uma estratégia conjunta para repartir clientes e fixar preços.
3. A referida estratégia consistia na troca prévia de informações relativas a consultas ou concursos lançados para o fornecimento de envelopes, na concertação dos preços a apresentar pelas empresas envolvidas com base na alocação de clientes de referência ou de produtos por cliente, e na posterior monitorização dos termos acordados.
4. A prática envolvia ainda um mecanismo de compensação através da subcontratação do fornecimento de envelopes.
5. Tal comportamento traduz-se, assim, numa prática concertada para a repartição do mercado nacional dos envelopes e para a fixação de preços no referido mercado, proibido nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 18/2003 ou do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.
6. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “A empresa Antalis esteve envolvida”]** na referida prática concertada, pelo menos, desde 2007 até ao fim de 2010.
7. Tal é, ainda, o que resulta dos pedidos de dispensa ou redução da coima apresentados **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** no processo contraordenacional PRC/2011/10.

## I. DO PROCESSO

### 1 Notícia da infração

9. Os presentes autos foram instaurados na sequência da apresentação à Autoridade da Concorrência (doravante, “AdC”) de dois pedidos de dispensa ou redução de coima, nos termos e para os efeitos da Lei n.º 39/2006, de 25 de agosto.
10. No primeiro pedido de dispensa ou redução de coima, apresentado à AdC em 28 de outubro de 2010, que se dá por integralmente reproduzido (cfr. fls. 4 a 191), complementado pelas requerentes em 11 de novembro de 2010 e 5 de julho de 2013 (cfr. fls. 192 a 432 e 598 a 676), as empresas portuguesas **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (doravante, conjuntamente designadas **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**), subsidiárias da empresa **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, bem como os respetivos membros dos órgãos sociais, admitem ter estado envolvidas, juntamente com várias empresas concorrentes, num acordo e/ou prática concertada com vista à fixação de preços e repartição de clientes no mercado nacional de produção e distribuição de envelopes, através da manipulação de procedimentos concursais.
11. No segundo pedido de dispensa ou redução de coima, apresentado à AdC em 28 de abril de 2011, que se dá por integralmente reproduzido (cfr. fls. 435 a 572), a empresa Antalis admite ter estado envolvida na mesma prática referida no parágrafo anterior.
12. Em 10 de novembro de 2010 e em 26 de agosto de 2011, a AdC comunicou, respetivamente, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** à Antalis que, nos termos e para os efeitos previstos no n.º 3 do artigo 4.º do Regulamento da AdC n.º 214/2006, de 22 de novembro, os pedidos de dispensa ou redução de coima que lhe foram submetidos seriam considerados para os efeitos previstos na alínea a), do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 39/2006, de 25 de Agosto, no caso **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, e para os efeitos previstos na alínea a), do n.º 1 do artigo 6.º da referida Lei, no caso da Antalis (cfr. fls.191- A, 191-B e 573).

### 2 Abertura de inquérito

13. Do teor dos pedidos de dispensa ou redução de coima apresentados à AdC pelo **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** e pela Antalis, bem como dos elementos de prova submetidos, resultavam indícios claros da existência de práticas



restritivas da concorrência, envolvendo **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a Arguida”]**, tendo o conselho de administração da AdC ordenado, por despacho de 12 de setembro de 2011, e atento o disposto no artigo 24.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, a abertura do competente inquérito contraordenacional (cfr. fls. 3).

14. Por despacho de 2 de outubro de 2014, o conselho de administração da AdC decidiu sujeitar os presentes autos a segredo de justiça, nos termos e para os efeitos do n.º 3, do artigo 86.º do Código de Processo Penal, *ex vi* do n.º 1, do artigo 22.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, e do n.º 1, do artigo 41.º do Regime Geral das Contraordenações, por considerar que a publicidade do processo seria suscetível de prejudicar os interesses da investigação e os direitos dos sujeitos processuais (cfr. fls. 794).

### **3 Registo do processo na Rede Europeia da Concorrência**

15. Para os efeitos do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 101.º e 102.º do TFUE, a AdC registou, em 11 de agosto de 2015, o presente processo na Rede Europeia da Concorrência.

### **4 Diligências probatórias**

16. Com vista ao apuramento dos factos alegados nos dois pedidos de dispensa ou redução de coima, e no âmbito da investigação desenvolvida pela AdC, foram realizadas diversas diligências probatórias, nos termos do artigo 17.º da Lei n.º 18/2003, assentes nomeadamente na realização de inquirições de representantes legais e funcionários das empresas envolvidas, em diligências de busca, apreensão e recolha de cópias de documentos e outros elementos nas instalações das empresas envolvidas, e no pedido de elementos e informações às empresas envolvidas e a outras empresas que atuam no mercado em causa do lado da procura.

#### **4.1 Inquirições**

17. Foram realizadas, nas instalações da AdC, as inquirições de **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 576 a 577), e de **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls.578 a 584), em 5 e 6 novembro de 2012, respetivamente, dado o seu conhecimento direto dos factos em investigação.

#### **4.2 Diligências de busca e apreensão**

18. Em 26 de fevereiro de 2015, foram realizadas diligências de busca, exame, recolha e apreensão de cópias ou extratos da escrita e demais documentação em diversos locais e instalações das empresas arguidas pelo processo (cfr. requerimento de mandado de busca, exame e apreensão, junto aos autos a fls. 806 a 835, e mandados emitidos pela autoridade judiciária competente, juntos aos autos a fls. 836 a 902).
19. No decurso das referidas diligências, verificou-se que o *back-up* do computador de **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, não se encontrava disponível nas instalações desta empresa para exame pela AdC.
20. Nesse sentido, e no contexto da cooperação plena da Antalis enquanto requerente de dispensa ou redução da coima, esta empresa cedeu, mais tarde, à AdC cópia do disco rígido do posto de trabalho de **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (fls. 1255-1259).
21. Tendo a AdC procedido ao exame do disco rígido referido e não tendo sido apreendida qualquer documentação, foi a cópia do disco rígido devolvida à Antalis, tendo sido levantada nas instalações da AdC, pelo mandatário da Antalis, em 14 de janeiro de 2016 (fls. 2281, 2282 e 2337).

#### **4.3 Pedidos de elementos**

22. Em 9 de abril de 2015, a AdC dirigiu pedidos de elementos a alguns clientes de referência das Arguidas, designadamente às empresas **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1260 a 1262), **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1263 a 1265), **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1266 a 1268), **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1269 a 1271), **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1272 a 1274), **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1275 a 1277), **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1278 a 1280), **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1281 a 1283) e **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1284 a 1286).
23. Em 17 de abril de 2015, a AdC dirigiu pedidos de elementos às arguidas pelo processo, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1306 a 1307), **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1310 a 1311), **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1312 a 1313), Antalis (cfr. fls. 1314 a 1315) e **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1316 a

1317), e ainda um pedido de elementos complementar à **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, para prestação, por **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, de esclarecimentos adicionais relativos à documentação de prova submetida com o pedido de dispensa ou redução de coima (cfr. fls. 1308 a 1309).

24. Em 24 de abril e 13 e 18 de maio de 2015, a AdC dirigiu pedidos de elementos ao **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1647 a 1649, 1981 a 1983 e 2005).

25. Em 18 de maio de 2015, a AdC dirigiu um novo pedido de elementos à **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 2009).

#### **4.4 Elementos juntos aos Autos na sequência das diligências probatórias**

26. Na sequência das diligências de prova desenvolvidas no âmbito da investigação pela AdC, juntaram-se aos autos os seguintes elementos:

A) Autos das declarações prestadas nas instalações da AdC por **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 576 a 577) e por **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 578 a 584);

B) Elementos recolhidos nas diligências de busca e apreensão nas instalações da Antalis (cfr. fls. 923 a 954), da **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 967 a 1100), da **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1104 a 1166 e fls. 1170 a 1183), e da **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1188 a 1224);

C) Elementos e informações prestados pelas empresas **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1991 a 2003), **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1612), **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (fls. 1647 a 1649 e 2025 a 2035), **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls.1626 a 1629), **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1640 a 1643), **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1664 a 1674), **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1613 a 1618; 2010 e 2014 a 2017), **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1652 a 1659), **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1324 a 1334) e **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls.1706 a 1716); e

D) Elementos e informações prestadas pelas empresas **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1241 a 1245, 1838 a 1942), **[CONFIDENCIAL –**

**artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1232 a 1235; 1236 a 1241, 1943 a 1980, 1335 a 1611 e 1985 a 1990), **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1943 a 1980, 1335 a 1611 e 1985 a 1990), Antalis (cfr. fls.1228 a 1231; 1297 a 1305;1717 a 1837 e 2013) e **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 1675 a 1705).

## 5 Decisão de Inquérito – Nota de Ilícitude

27. Em 29 de setembro de 2015, o conselho de administração da AdC encerrou o inquérito e deu início à instrução, nos termos e para os efeitos da alínea b), do n.º 1, do artigo 25.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, através da adoção de uma Nota de Ilícitude (fls. 2108 a 2174).
28. O encerramento do inquérito e o início da instrução, mediante a adoção de Nota de Ilícitude, foi notificado a todas as arguidas pelo processo, tendo a última notificação sido realizada em 7 de outubro de 2015 (fls. 3362).
29. Para efeitos do exercício do direito de audição e defesa das arguidas pelo processo, a AdC fixou o prazo de 30 (trinta) dias úteis, a contar da data de receção da Nota de Ilícitude para, querendo, se pronunciarem sobre o conteúdo da mesma.
30. Por deliberações do conselho de administração da AdC, de 5 de novembro de 2015 e de 18 de dezembro de 2015, o prazo de pronúncia sobre a Nota de Ilícitude foi prorrogado por períodos adicionais de 30 (trinta) dias úteis e 15 (quinze) dias úteis, respetivamente, com o intuito de disponibilizar às arguidas pelo processo o tempo e os recursos necessários para assegurar uma consulta plena do processo (fls. 2241-2242, 2275-2275v).
31. Por deliberações do conselho de administração da AdC, de 25 de janeiro e 3 de março de 2016, o prazo de pronúncia sobre a Nota de Ilícitude foi suspenso, por períodos de 30 (trinta) dias úteis e 15 (quinze) dias úteis adicionais, face **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “à proposta de transação apresentada pela Arguida Antalis”]** (capítulo 6 *infra*).

## **6 Propostas de transação**

### **6.1 Proposta de transação da Antalis**

32. Em 22 de dezembro de 2015, a Antalis comunicou à AdC a intenção de apresentar uma eventual proposta de transação, solicitando para o efeito o início do respetivo procedimento e o agendamento de uma reunião (fls. 2292).
33. Em consequência, em 25 de janeiro de 2016, a Arguida Antalis apresentou à AdC uma proposta formal de transação (fls. 2380 a 2382v), alegando, em síntese, o seguinte:
- A. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012];**
  - B. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012];**
  - C. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].**

### **6.2 [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**

34. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]:**
- A. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012];**
  - B. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012];**
  - C. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012];**
  - D. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].**

## **7 Consultas do Processo e obtenção de cópias**

35. Em 8 de outubro de 2015, a Antalis requereu o acesso ao processo, sob a forma de cópia simples e integral do mesmo, em suporte digital, bem como consulta presencial nas instalações da AdC dos documentos abrangidos pelo regime de dispensa ou redução de coima (fls. 2197 e 2209).
36. A consulta presencial do processo pelo mandatário da Antalis ocorreu nos dias 21 de outubro e 2 de dezembro de 2015, tendo a cópia do processo solicitada, expurgada dos elementos confidenciais ao abrigo do regime da dispensa ou redução de coima e

dos elementos confidenciais por conterem segredos de negócio, sido levantada em 21 de outubro de 2015 (fls. 2212, 2213 e 2274).

37. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].**
38. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].**

## II. DOS FACTOS

### 8 Identificação e caracterização das Arguidas

#### 8.1 [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]

39. [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].
40. [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]<sup>2</sup>.
41. [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].
42. [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].
43. [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].
44. [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].
45. [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].
46. [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].
47. [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].
48. [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].

---

<sup>2</sup> [CONFIDENCIAL]

**8.2 [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**

49. [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].
50. [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].
51. [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].
52. [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].
53. [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].
54. [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].
55. [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].

**8.3 Antalis Portugal, S.A.**

56. A Antalis é uma sociedade anónima constituída em 13 de janeiro de 1949, que tem por objeto o *“comércio de papéis, artigos de papelaria, bem como a indústria de transformação de papel. A sociedade pode ainda dedicar-se à compra de bens imóveis para revenda”*, conforme cópia da certidão permanente com o código de acesso 4233-4760-2777, de 30 de setembro de 2014 (cfr. fls. 778 a 783).

57. O capital social, de acordo com a certidão permanente *supra* referida, presentemente de 4.990.000,00 euros, é detido a 100% pela Antalis Internacional, SAS, empresa sediada em França.

58. A composição dos órgãos de administração e gestão, de acordo com o descrito na certidão permanente, é, desde 2013, a que se descreve de seguida (cfr. fls. 778 a 783):

Cargos de administração

Presidente: Stephane Courtot, com residência na Bélgica;

Vogal: José Marcos Ortega, com residência em Espanha;



Vogal: Alain Philippe Daniel Gourjon, com residência em França;

Cargos de direção

Diretor Print Ibéria: Enrique Hernandez;

Diretor de Marketing Ibéria: Juan Domingo Merino;

Supply Chain Manager Ibéria: Manuel Viñambres;

Diretor RRHH: José Luís Marques.

59. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].**

60. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].**

61. O volume de negócios da Antalis entre 2008 e 2014 foi, respetivamente, de 50.401.513,16 euros, 48.142.602,38 euros, 49.357.560,00 euros, 25.430.941,00 euros, 19.020.912,00 euros, 20.186.420,00 euros e 22.869.792,00 euros (cfr. relatórios e contas de 2008 a 2014, constantes dos autos a fls. 1723 a 1837).

62. De acordo com informação prestada pela empresa, ainda não se encontram aprovadas as contas referentes a 2015, estimando-se que sejam aprovadas no final do **[CONFIDENCIAL – Segredo de negócio]**, correspondendo o valor aproximado do volume de vendas a **[CONFIDENCIAL – Segredo de negócio]** (fls. 2436-A).

## 9 O setor dos envelopes em Portugal

63. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “A empresa Arguida dedica-se”]**, total ou parcialmente, à produção e/ou distribuição de envelopes em Portugal, tendo a factualidade analisada incidido sobre este setor.

64. Os envelopes de papel podem categorizar-se em envelopes de fabricação especial e envelopes de catálogo.

65. Os envelopes de fabricação especial obedecem às especificações solicitadas pelos clientes, regra geral, no âmbito de procedimentos concursais em que o preço pode ser negociado.

66. Os envelopes por catálogo são os envelopes *standard*, que não contêm qualquer inscrição ou finalidade específica e que são, regra geral, vendidos por catálogo com base na tabela de preços do produtor (*i.e.* preço de fábrica) a gráficas, distribuidores ou papelarias, que por sua vez os comercializam junto dos clientes finais (cfr. fls. 441).

67. De acordo com a Antalis, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
68. Ainda de acordo com a Antalis, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
69. Com efeito, o lucro resultante da fabricação e comercialização de envelopes está, desde logo, muito dependente das oscilações dos preços do papel, um *input* essencial.
70. Os clientes de referência, tipicamente grandes entidades públicas e privadas, têm um grande peso nas vendas dos fabricantes de envelopes em Portugal, comprando essencialmente através de procedimentos concursais e assumindo um poder negocial preponderante face aos fabricantes, não sendo possível repercutir as oscilações dos preços do papel nas vendas de envelopes (fls. 441 a 443).
71. A Antalis acrescenta que a estes fatores se associam três dificuldades adicionais (fls. 441 a 443).
72. Em primeiro lugar, a incapacidade de prever o preço do papel no curto-médio prazo leva a que, por vezes, os preços praticados na venda de envelopes sejam inferiores aos custos de produção.
73. Em segundo lugar, é particularmente complexo antever (ou analisar retrospectivamente), pelas razões mencionadas, as oscilações de preços nas propostas efetuadas por uma única empresa aos clientes de referência.
74. Por último, a previsão dos preços dos concorrentes torna-se ainda mais complexa quando se trata de envelopes especiais, em função das características específicas determinadas pelos clientes, que alteram significativamente os custos de produção.
75. Do ponto de vista da delimitação geográfica do setor, a Antalis explica que, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
76. Acrescentando que, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
77. Conclui ainda a Antalis, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
78. O setor da produção e distribuição de envelopes em Portugal é pequeno, pelo seu número de clientes e escasso valor acrescentado dos produtos em causa, e, com frequência, o sucesso comercial de uma empresa depende da relação de proximidade e de confiança dos seus gestores com determinados clientes de referência.
79. De acordo com o Diretor Comercial da **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
80. Daqui se conclui que **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

**10 Os Comportamentos [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “da Arguida”]**

81. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “No pedido de dispensa ou redução de coima apresentado, a Antalis admite”]** expressamente ter participado em comportamentos que se enquadram, enquanto práticas restritivas da concorrência, no tipo legal previsto no n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 18/2003 ou no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.
82. De acordo com os factos por **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “ela”]** descritos, corroborados pelos elementos probatórios juntos aos autos, a conduta **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “da Arguida”]** consistiu na coordenação do seu comportamento no mercado nacional dos envelopes, com o objetivo de repartir clientes e fixar preços.
83. A estratégia adotada consistia na troca prévia de informações relativas a consultas ou concursos lançados por clientes para o fornecimento de envelopes, na concertação dos preços a apresentar pelas empresas envolvidas com base na alocação dos clientes ou de produtos por cliente, e na posterior monitorização dos termos acordados.
84. A prática concertada envolvia ainda um mecanismo de compensação das empresas envolvidas que abdicavam do fornecimento, através da subcontratação do fornecimento de envelopes.

**10.1 Os primeiros contactos entre produtores nacionais de envelopes [CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**

85. No pedido de dispensa ou redução de coima, o **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** começou por referir que **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
86. O **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** referiu ainda que os acordos e/ou práticas concertadas em que participou no mercado nacional de envelopes tiveram duas manifestações, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
87. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
88. Em primeiro lugar, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
89. Em segundo lugar, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
90. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

91. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**<sup>3</sup>.

92. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

93. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**<sup>4</sup>.

## **10.2 Caracterização da prática concertada no mercado português de envelopes: 2007 a 2010**

94. No pedido de dispensa ou redução de coima, o **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** esclarece que a prática consistia na **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

95. A prática era implementada através da troca prévia de informação detalhada sobre as consultas ou concursos lançados pelos clientes, da alocação do cliente (ou de produtos por cliente) entre as empresas envolvidas, e do acordo sobre os preços a apresentar, a que a empresa concorrente à qual fosse alocado o fornecimento determinasse o nível de preços acima do qual as restantes concorrentes deviam cotar preços.

96. A alocação de clientes (ou de produtos por cliente) entre as empresas envolvidas tinha por base uma regra de atribuição de preferência à empresa que historicamente fornecesse determinado cliente ou determinado produto por cliente.

97. Com efeito, pode ler-se no auto de declarações prestadas por **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** nas instalações da AdC, a propósito de uma consulta para fornecimento de envelopes à **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**: **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

98. Tratando-se de uma regra de preferência em função do histórico de fornecimentos, circunstâncias houve em que a empresa que beneficiava da dita preferência abdicava ou era preterida pelo cliente por razões alheias à concertação.

99. Nestes casos, como explica o **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

100. Note-se que apesar da prática ter **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, permitia ainda às empresas envolvidas manter um determinado nível de preços no mercado nacional de envelopes.

---

<sup>3</sup> **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

<sup>4</sup> **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

101. Neste sentido, pode ler-se nas declarações de **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**: **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
102. Nos termos constantes dos pedidos de dispensa ou redução de coima, a prática em causa começou por incidir sobre **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (e.g. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**<sup>5</sup>, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**), para depois se focar em **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (e.g. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**<sup>6</sup>, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**<sup>7</sup>, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**).
103. A prática concertada imputada **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “à Arguida”]**, descrita na presente decisão, resulta cabalmente demonstrada pelo acervo documental constante dos autos, bem como pelas declarações e informações fornecidas **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** à AdC, como veremos nos exemplos que se indicam de seguida.
104. Veja-se, em primeiro lugar, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, com o seguinte teor (cfr. fls. 208):  
**[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**<sup>8</sup>
105. Neste documento surge, manuscrita, a seguinte informação **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**:  
**[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**
106. De acordo com os esclarecimentos prestados pelo **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
107. Nas declarações prestadas nas instalações da AdC, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** esclareceu ainda que, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

---

<sup>5</sup> **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

<sup>6</sup> **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

<sup>7</sup> **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

<sup>8</sup> Tradução livre da AdC para a língua portuguesa:  
**[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**

108. Em anexo ao referido documento surge um documento interno da **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** que vem confirmar a adjudicação deste fornecimento à **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, pelas ordens de encomenda **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, pelo preço de **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 210).
109. Veja-se, em segundo lugar, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, com o seguinte teor (fls. 424 a 425 dos autos):  
**[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**<sup>9</sup>.
110. De acordo com os esclarecimentos prestados pelo **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, as referências a **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** dizem respeito a **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (cfr. fls. 195).
111. Veja-se ainda **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, onde pode ler-se (fls. 429 a 432 dos autos):  
**[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**<sup>10</sup>
112. De acordo com os esclarecimentos prestados pelo **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, as mensagens *supra* descritas referem-se a uma consulta lançada pelo **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, reencaminhada pela empresa **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** para a **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
113. De acordo com o teor **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
114. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** menciona ainda que **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
115. A ocorrência da prática concertada descrita no caso do fornecimento de envelopes ao **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, resulta ainda demonstrada pelo teor das declarações escritas fornecidas pela Antalis à AdC, em que o declarante **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** refere que:  
**[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

---

<sup>9</sup> Tradução livre da AdC para a língua portuguesa:  
**[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**

<sup>10</sup> Tradução livre da AdC para a língua portuguesa:  
**[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**

116. Veja-se, por fim, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, com o seguinte teor (fls. 186 a 187 dos autos):

**[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**<sup>11</sup>

117. Na resposta ao pedido de elementos da AdC os **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** vêm confirmar que, na consulta submetida ao mercado em **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, o fornecimento foi adjudicado à **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, empresa que cotou os preços mais baixos (cfr. fls. 1330 a 1334).

118. Com efeito, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** refere, nas declarações escritas fornecidas pela Antalis à AdC, que:

**[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

119. O acervo probatório constante dos autos demonstra que a prática concertada imputada **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “à Arguida”]**, descrita na presente decisão, ocorreu ainda numa série de outras consultas e/ou concursos para o fornecimento de envelopes no mercado nacional durante os anos de 2007 a 2010, que se listam na tabela que se segue:

**Tabela 1:** lista de consultas e/ou concursos para o fornecimento de envelopes

Consulta / Concurso	Data	Contactos	Entidade Adjudicante	Arguidas consultadas	Entidade Adjudicatária
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]

<sup>11</sup> Tradução livre da AdC para a língua portuguesa:  
**[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**

[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]



[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]

## 11 Síntese da matéria de facto

120. Em conclusão, considera-se provado, com base na factualidade descrita na presente decisão, confessada **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “pela Arguida”]** Antalis, e corroborada pelos elementos probatórios juntos aos autos, que:

- A) Verificou-se uma prática concertada no mercado nacional dos envelopes, tendo em vista a fixação de preços e a repartição de clientes, em que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “esteve envolvida a Arguida”]** Antalis (parágrafos 81 a 84 da presente decisão);
- B) **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** (parágrafos 85 a 93 da presente decisão);

- C) A referida prática concertada terá durado, pelo menos, entre julho de 2007 (fls. 200 a 206 dos autos) e setembro de 2010 (fls. 559 a 561 dos autos) (parágrafos 94 a 106 da presente decisão);
- D) A estratégia associada à prática concertada em causa consistia na troca prévia de informação detalhada sobre as consultas ou concursos lançados por clientes de referência, na alocação dos clientes (ou dos produtos por cliente) entre as empresas envolvidas, e no entendimento prévio sobre os preços a apresentar, de forma a que a empresa à qual fosse alocado o cliente (ou determinados produtos por cliente), determinasse o nível dos preços a apresentar pelas restantes empresas envolvidas (parágrafos 94 a 118 da presente decisão);
- E) A alocação de clientes (ou de produtos por cliente) tinha por base uma regra de atribuição de preferência à empresa que “detinha” o cliente, ou seja, que historicamente fornecesse determinado cliente ou determinado produto por cliente (parágrafos 94 a 101 da presente decisão);
- F) As empresas que abdicavam de concorrer efetivamente pelo fornecimento, não tentando obter as encomendas que eram alocadas a outra por via da concertação, beneficiavam de um mecanismo de compensação, através de um sistema de compra e venda de mercadorias e da “subcontratação” de encomendas (parágrafos 99 e 118 da presente decisão e fls. 447 dos autos).

**12 Admissão dos factos [CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “pela Arguida”]**

121. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “A Arguida Antalis admitiu”]** expressamente a sua participação na prática concertada descrita no capítulo 10 da presente decisão.

122. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].**

123. A Antalis admitiu a sua participação na infração no pedido de dispensa ou redução de coima, bem como na proposta de transação, submetidos à AdC.

124. No que toca à caracterização da infração constante da Nota de Ilícitude adotada pelo conselho de administração da AdC, em 29 de setembro de 2015, **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a Arguida questiona”]**, no entanto, a duração da prática estimada pela AdC, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].**

125. Na Nota de Ilícitude a AdC considerou, tendo por base a factualidade descrita na presente decisão, bem como os elementos de prova constantes dos autos, que a infração teria tido início em **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, tendo-se prolongado ininterruptamente até, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
126. Quanto ao momento inicial, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
127. Quanto ao termo da infração, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
128. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
129. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
130. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
131. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
132. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
133. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
134. **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
135. Não obstante, considerando, (i) **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, (ii) **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, (iii) **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, e (iv) **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, concluiu-se que a duração da infração deverá determinar-se por referência às datas do primeiro e do último procedimento concursal relativamente aos quais há registo da ocorrência da prática concertada imputada **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “à Arguida”]**, ou seja, 17 de julho de 2007 e meados de setembro de 2010.
136. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
137. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
138. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.
139. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

140. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].**

141. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].**

### III. DO DIREITO

## 13 Apreciação jurídica e económica do comportamento das Arguidas

### 13.1 Aplicação da lei no tempo

#### 13.1.1 Regime substantivo

142. O regime jurídico da concorrência atualmente em vigor consta da Lei n.º 19/2012, que entrou em vigor em 7 de julho de 2012, revogando a Lei n.º 18/2003, que, por sua vez, havia revogado o Decreto-Lei n.º 371/93, de 29 de outubro (doravante, “Decreto-Lei n.º 371/93”).

143. Apesar de a Lei n.º 19/2012 constituir o atual regime jurídico da concorrência e dos três diplomas *supra* referidos coincidirem na tipificação legal dos acordos e/ou práticas concertadas restritivas da concorrência, punindo-as como contraordenações nos termos neles previstos<sup>12</sup>, há que determinar o regime legal aplicável aos presentes autos, por força do cumprimento das regras respeitantes à aplicação da lei no tempo.

144. Do ponto de vista substantivo, o n.º 1, do artigo 3.º, do Regime Geral das Contraordenações (“RGCO”), aplicável *ex vi* do artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2012<sup>13</sup>, determina que:

*“1 - A punição da contraordenação é determinada pela lei vigente no momento da prática do facto ou do preenchimento dos pressupostos de que depende”.*

145. E o artigo 5.º do RGCO dispõe que *“o facto considera-se praticado no momento em que o agente atuou ou, no caso de omissão, deveria ter atuado”.*

146. No caso em apreço, atentos os factos descritos, verifica-se que a infração jusconcorrencial imputada [**CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º 19/2012 – leia-se: “à Arguida”**] terá tido início em julho de 2007, mantendo-se em execução, pelo menos, até setembro de 2010.

147. Trata-se aqui, portanto, como é tipicamente o caso de implementação de um cartel ou de uma prática concertada, de uma infração permanente, em que a prática do facto censurável se prolongou no tempo, tendo a execução do ato ilícito coincido com a vigência da Lei n.º 18/2003.

---

<sup>12</sup> Cf. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 371/93, artigo 4.º da Lei n.º 18/2003, e artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.

<sup>13</sup> À semelhança do artigo 22.º, n.º 1, da Lei n.º 18/2003.

148. Sucede que, não obstante a consumação da infração na vigência da Lei n.º 18/2003, importa atentar no disposto no n.º 2 do artigo 3.º do RGCO, que consagra, no domínio contraordenacional, o princípio da aplicação da lei mais favorável ao agente em caso de sucessão de leis no tempo, também previsto nos n.ºs 2 e 4 do artigo 2.º do Código Penal, e que decorre do princípio estabelecido no n.º 4 do artigo 29.º da Constituição da República Portuguesa.
149. Haverá, pois, que determinar se o regime substantivo consagrado na Lei n.º 19/2012 se revela, em concreto, mais favorável ao agente do que o regime substantivo previsto na Lei n.º 18/2003.
150. Neste sentido, constata-se que, no que respeita ao tipo de infração e aos elementos do tipo, bem como à medida da coima aplicável, as disposições da Lei n.º 19/2012, mantêm regime idêntico ao regime jurídico da concorrência anterior.
151. No que respeita à prescrição, verifica-se que o prazo de prescrição continua a ser de cinco anos na Lei n.º 19/2012, por confronto com o artigo 48.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 18/2003.
152. Todavia, no que respeita aos pressupostos e ao prazo da suspensão da prescrição, constata-se que as soluções consagradas nos dois regimes não são idênticas.
153. Do confronto entre os dois regimes, resulta que o novo regime jurídico da concorrência estabelece (i) causas de suspensão do procedimento contraordenacional por um período de até três anos, por oposição ao período de até seis meses da Lei n.º 18/2003, bem como, (ii) a ocorrência da prescrição decorrido um período de sete anos e meio, ressalvado o tempo de suspensão, ou seja, de dez anos e meio, por oposição ao período de oito anos da Lei n.º 18/2003.
154. Deste modo, no que respeita à prescrição, tendo em conta a factualidade subjacente ao presente processo, não pode deixar de concluir-se que a modificação introduzida pela Lei n.º 19/2012 não se afigura como mais favorável **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º 19/2012 – leia-se: “à Arguida”]**.
155. Descortinam-se, todavia, alterações e inovações introduzidas pelo novo regime jurídico da concorrência que poderão ser consideradas mais favoráveis **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º 19/2012 – leia-se: “à Arguida”]** no contexto do presente procedimento.

156. Desde logo, a possibilidade de encerramento do inquérito ou da instrução por acordo, através da adoção de uma decisão condenatória em sede de procedimento de transação, afigura-se como mais favorável na medida em que permite antecipar a extinção do procedimento, conferindo **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “à Arguida”]** no procedimento o benefício de redução do valor da coima aplicável como contrapartida da confissão dos factos e reconhecimento **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “pela Arguida”]** da sua responsabilidade na infração.
157. A possibilidade de extinção antecipada do procedimento introduzida pelo procedimento de transação, seja em fase de inquérito, seja em fase de instrução, pelas eficiências processuais geradas, pela contrapartida de redução da coima, afigura-se assim como mais favorável **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “à Arguida”]**.
158. Outra das modificações introduzidas pela Lei n.º 19/2012 prende-se com a alteração do ano de referência para aferição do limite máximo da coima aplicável.
159. Nos termos previstos no n.º 2 do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012, a coima não pode exceder 10% do volume de negócios realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final condenatória proferida pela AdC, por cada uma das empresas infratoras.
160. Por sua vez, o critério consagrado pela Lei n.º 18/2003 determina que a coima aplicável não pode exceder, para cada uma das empresas parte na infração, 10% do volume de negócios no último ano<sup>14</sup>.
161. Tendo por referência os elementos factuais relevantes, subjacentes ao presente procedimento, os volumes de negócios realizados **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “pela Arguida”]** nos exercícios em causa (o ano de 2009, por força da aplicação do critério da Lei n.º 18/2003, e o ano de 2014<sup>15</sup>, por força da aplicação do critério da Lei n.º

---

<sup>14</sup> Segundo o Tribunal da Relação de Lisboa, o ano a considerar para efeitos de determinação do montante da coima de acordo com esta disposição, cujo limite máximo corresponde a 10% do volume de negócios “do último ano”, tem que corresponder àquele em que cessou a prática ilícita (Acórdão do TRL de 07.11.2007, 3.ª Seção, proc. n.º 7251/07, págs. 36 e 37). Esta foi também a interpretação adotada pela AdC.

<sup>15</sup> Será considerado, para estes efeitos, o volume de negócios realizado **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “pela Arguida”]** em 2014, uma vez que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-**

19/2012), constata-se uma diferença expressiva entre o valor da coima determinado em função da aplicação do critério da Lei n.º 18/2003 e o valor da coima determinado por força da aplicação do critério da Lei n.º 19/2012.

162. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].**

163. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].**

164. No caso da Antalis, o volume de negócios realizado em 2009 foi de €48.142.602,38 (quarenta e oito milhões, cento e quarenta e dois mil, seiscentos e dois euros e trinta e oito cêntimos) e o volume de negócios realizado em 2014 foi de €22.869.792 (vinte e dois milhões, oitocentos e sessenta e nove mil, setecentos e noventa e dois euros).

165. Neste cenário, o critério introduzido pelo novo regime jurídico da concorrência, por referência ao qual deve ser determinado o valor do montante máximo da coima a aplicar, não pode deixar de se afigurar, no caso *sub judice*, como mais favorável **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “à Arguida”]**, na medida em que conduz à aplicação de um montante da coima significativamente inferior ao montante que seria aplicado por força do critério da Lei n.º 18/2003.

166. Destaca-se, por último, a introdução pela Lei n.º 19/2012 de critérios adicionais para determinação da medida da coima, em particular, a natureza e a dimensão do mercado afetado pela infração, a duração da infração, a situação económica do visado pelo processo e a existência de antecedentes contraordenacionais do visado pelo processo por infração às regras da concorrência.

167. Em rigor, o efeito agravante ou atenuante decorrente da aplicação de tais critérios dependerá sempre da factualidade subjacente ao caso concreto.

168. No contexto da factualidade subjacente ao presente processo, a aplicação dos critérios adicionais introduzidos pela Lei n.º 19/2012 terão o efeito de atenuar o valor da coima a aplicar, atendendo a que a duração da infração é de três anos e três meses, constatando-se, igualmente, que a situação económica **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 –**

---

se: “a empresa”] em causa ainda não **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “aprovou”]** as contas relativas ao exercício de 2015.



**leia-se: “da Arguida”]** sofreu uma degradação significativa desde a data de cessação da infração.

169. Nesta ótica, deve concluir-se que os critérios adicionais introduzidos pela Lei n.º 19/2012 se afiguram como concretamente mais favoráveis **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º 19/2012 – leia-se: “à Arguida”]**, tendo em conta a factualidade subjacente ao presente processo.

170. Face ao enquadramento exposto, tendo em conta a ponderação efetuada, conclui-se pela aplicação da Lei n.º 19/2012, na medida em que se afigura como a lei que concretamente se revela mais favorável **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º 19/2012 – leia-se: “à Arguida”]** no contexto específico do presente procedimento.

171. Do ponto de vista do Direito da Concorrência da União Europeia, a factualidade típica é apreciada à luz do disposto no artigo 101.º do TFUE.

### **13.1.2 Regime processual**

172. Do ponto de vista processual, a alínea a) do n.º 1, do artigo 100.º, da Lei n.º 19/2012, determina que o Regime Jurídico da Concorrência só se aplica “[...] *aos processos de contraordenação cujo inquérito seja aberto após a entrada em vigor da presente lei*”.

173. A Lei n.º 18/2003 é, assim, a lei aplicável do ponto de vista processual, uma vez que o presente inquérito foi aberto por despacho do conselho de administração da AdC, de 12 de setembro de 2011, antes da entrada em vigor da Lei n.º 19/2012.

### **13.2 Mercado relevante**

174. O preenchimento dos tipos de infração previstos nas regras da concorrência nacionais e europeias implica, regra geral, a prévia definição do(s) mercado(s) relevante(s), com referência ao(s) qual(is) se determina a existência de uma prática restritiva da concorrência.

175. O conceito de mercado relevante tem, no âmbito jus-concorrencial, uma dupla dimensão ou sentido: a dimensão material ou o mercado relevante do produto ou serviço, e a dimensão geográfica ou o mercado geográfico relevante.

176. Não poderá, contudo, deixar de se sublinhar que a definição de mercados relevantes não é indispensável em processos de práticas restritivas da concorrência no âmbito de acordos, práticas concertadas ou decisões de associações de empresas a que seja

atribuído um objetivo restritivo da concorrência, tal como decorre da jurisprudência constante dos tribunais europeus<sup>16</sup>:

*“Quanto, em primeiro lugar, à crítica relativa à falta de definição prévia do mercado relevante pela Comissão, há que reconhecer que a Comissão não tinha, neste caso, nenhuma obrigação de operar uma delimitação do mercado em causa. Com efeito, resulta da jurisprudência que, no quadro da aplicação do artigo 81.º, n.º 1, CE [Artigo 101.º, n.º 1 do TFUE], é com vista a determinar se um acordo é suscetível de afetar o comércio entre Estados-Membros e tem por objeto ou efeito impedir, restringir ou falsear o jogo da concorrência no interior do mercado comum que é necessário definir o mercado em causa (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 21 de Fevereiro de 1995, SPO e O./Comissão, T-29/92, Colect., p.II-289, n.º 74; Cimento, n.º 31 supra, n.º 1093, e de 6 de Julho de 2000, Volkswagen/Comissão, T-62/98, Colect., p. II-2707, n.º 230). Por consequência, a obrigação de operar uma delimitação do mercado em causa numa decisão adotada em aplicação do artigo 81.º, n.º 1 CE [Artigo 101.º, n.º 1 do TFUE], impõe-se à Comissão unicamente quando, sem tal delimitação, não seja possível determinar se o acordo, a decisão de associação de empresas ou a prática concertada em causa é suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros e tem por objetivo ou efeito impedir, restringir ou falsear o jogo da concorrência no mercado comum (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Setembro de 1998, European Night Services e O./Comissão, T-374/94, T-375/94, T-384/94 e T-388/94, Colect., p.II-3141, n.ºs 93 a 95 e 105, e Volkswagen/Comissão, já referido, n.º 230). Ora, a recorrente não contesta que os acordos ou as práticas concertadas em causa eram suscetíveis de afetar o comércio entre os Estados-Membros e tinham por objetivo restringir e falsear o jogo da concorrência no interior do mercado comum. Em consequência, não exigindo a aplicação feita pela Comissão do artigo 81.º CE [Artigo 101.º do TFUE], neste caso, uma definição prévia do mercado pertinente, não pode ser identificada qualquer violação da obrigação de fundamentação quanto a este ponto”.*

---

<sup>16</sup> Cf. Acórdãos do TPI, *Groupe Danone c. Comissão*, T-38/02, Col. II-4407 (2005), e *Brouwerij Haacht NV c. Comissão*, T- 48/02, Col. II-5259 (2005).

### 13.2.1 Mercado do produto

177. O “mercado de produto relevante compreende todos os produtos e/ou serviços considerados permutáveis ou substituíveis pelo consumidor devido às suas características, preços e utilização pretendida”<sup>17</sup>.
178. Conforme foi referido, **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a Arguida dedica-se”]**, total ou parcialmente, à produção e/ou distribuição de envelopes, tendo a prática concertada incidido sobre este mercado.
179. No que diz respeito à procura, esta é constituída por empresas pertencentes a um leque diversificado de setores de atividade, desde a banca às empresas de telecomunicações, serviços e instituições públicas, entre outros, que através da elaboração de concursos públicos ou de consultas ao mercado adquirem os envelopes necessários ao desenvolvimento da sua atividade.
180. No âmbito da apreciação prévia de operações de concentração de empresas, a AdC já teve a oportunidade de analisar este mercado e concluiu existir um mercado relevante de envelopes, integrando ambas as categorias, isto é, os envelopes de fabricação especial e os envelopes de catálogo, considerando o nível de substituíbilidade do lado da procura e, sobretudo, do lado da oferta<sup>18</sup>.
181. No que se à oferta se refere, estão presentes no mercado da produção e comercialização de envelopes, em Portugal, um conjunto diversificado de empresas, entre as quais se **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “destaca a empresa Arguida”]**.
182. Desconhecem-se quaisquer barreiras à importação de envelopes para o mercado português.
183. Dada a natureza das práticas em análise no presente processo, decidiu manter-se a mesma definição de mercado do produto adotada pela AdC no âmbito do referido processo de controlo de concentrações, considerando-se que o mercado relevante é o mercado da produção e comercialização de envelopes, mas deixando-se em aberto

---

<sup>17</sup> Cf. ponto 7 da “Comunicação da Comissão relativa à definição de mercado relevante para efeitos do direito comunitário da concorrência”, in JO C 372, de 9.12.1997, p. 6.

<sup>18</sup> Cf. Decisão da AdC, no Processo Ccent. 72/2007, de 22 de Novembro de 2007.

uma eventual segmentação de produção e comercialização de envelopes com características mais específicas.

### 13.2.2 Mercado geográfico

184. O “mercado geográfico relevante compreende a área em que as empresas em causa fornecem produtos ou serviços, em que as condições da concorrência são suficientemente homogêneas e que podem distinguir-se de áreas geográficas vizinhas devido ao facto, em especial, das condições da concorrência serem consideravelmente diferentes nessas áreas”<sup>19</sup>.

185. Relativamente à dimensão geográfica do mercado acima identificado, deve analisar-se a área geográfica onde as condições de concorrência são suficientemente homogêneas.

186. De acordo com **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a Arguida”]** e com a factualidade descrita na presente decisão, a prática concertada afeta o território português, incidindo exclusivamente sobre clientes portugueses, pelo que foram tomados, neste ponto de situação, dados de mercado de âmbito nacional - Portugal - por se tratar do espaço económico em que as empresas intervenientes operam em condições de concorrência homogênea, com o mesmo enquadramento legal e fiscal, nomeadamente no que concerne aos aspetos de produção e comercialização deste tipo de produtos.

187. A AdC considerou no processo de concentrações já referido que ao nível dos envelopes o âmbito geográfico do mercado correspondia ao território nacional.

188. Em síntese, conclui-se que o mercado relevante é o mercado da produção e comercialização de envelopes, em Portugal.

### 13.3 Tipo objetivo

189. A factualidade confessada **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “pela Arguida”]**, *supra* descrita, é subsumível ao disposto no artigo 9.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2012, nos termos do qual:

---

<sup>19</sup> Cf. ponto 8 da “Comunicação da Comissão relativa à definição de mercado relevante para efeitos do direito comunitário da concorrência”.

*“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:*

*a) Fixar, de forma direta ou indireta, os preços de compra ou de venda ou quaisquer outras condições de transação; [...]*

*c) Repartir os mercados ou as fontes de abastecimento [...].”*

190. Esta disposição apresenta-se, no que ao plano jurídico nacional respeita, como a correspondente ao n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, que declara como:

*“[...] 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 comum”.*

191. Da letra das referidas disposições infere-se a existência de requisitos para que uma determinada prática seja abrangida no seu âmbito de aplicação, verificando-se todos os elementos do tipo objetivo de infração contraordenacional.

192. Tais requisitos para o preenchimento do tipo objetivo são cumulativos e consistem na verificação de (i) um concurso de vontades, (ii) entre sujeitos que se qualifiquem enquanto “empresa”, (iii) que tenha por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir a concorrência, (iv) de forma sensível, (v) no todo ou em parte do mercado nacional (artigo 9.º da Lei n.º 19/2012) ou do mercado interno (artigo 101.º do TFUE).

### **13.3.1 Qualidade de empresa**

193. No que respeita à qualificação [**CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º 19/2012 – leia-se: “da Arguida como “empresa”**”], recorde-se o disposto no artigo 3º da Lei n.º 19/2012, nos termos do qual:

*“1 – Considera-se empresa, para efeitos da presente lei, qualquer entidade que exerça uma atividade económica que consista na oferta de bens ou serviços num determinado mercado, independentemente do seu estatuto jurídico e do seu modo de financiamento.*

*2 – Considera-se como uma única empresa o conjunto de empresas que, embora juridicamente distintas, constituem uma unidade económica ou que mantêm entre si laços de interdependência decorrentes, nomeadamente: a) de uma participação maioritária no capital; b) da detenção de mais de metade dos votos atribuídos pela detenção de participações sociais; c) da possibilidade de designar mais de metade dos membros do órgão de administração ou fiscalização; d) do poder de gerir os respetivos negócios”.*

194. Estas disposições refletem a jurisprudência da União Europeia que vem sendo desenvolvida a propósito do conceito de empresa para efeitos jus-concorrenciais<sup>20</sup>.

195. Nestes termos, **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a Arguida qualifica-se como empresa”]** para efeitos de aplicação das regras da concorrência nacionais e europeias, e as entidades que com **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “ela”]** mantêm os laços de interdependência mencionados no parágrafo 193 *supra* constituem, com a respetiva empresa, uma unidade económica.

196. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

197. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

198. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

### **13.3.2 Existência de um acordo ou de uma prática concertada**

199. Um acordo entre empresas, para efeitos do Direito Nacional e Europeu da Concorrência, consiste num concurso de vontades entre as empresas envolvidas, o que se verifica logo que as partes atinjam um consenso que limite, ou seja suscetível de limitar, a sua liberdade na determinação das respetivas estratégias comerciais<sup>21</sup>, implicando a definição de um “plano de ação” entre as diversas empresas envolvidas,

---

<sup>20</sup> Cf. acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de abril de 1991, Klaus Höfner e Fritz Elser c. Macrotron GmbH, processo C-41/90; Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de novembro de 1995, Fédération française des sociétés d'assurances e outras contra Ministério da Agricultura e Pescas, processo C-244/94; Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de dezembro de 1997, Job Centre coop. Arl, processo C-55/96.

<sup>21</sup> Nesse sentido, cf. Decisão da Comissão Europeia 91/298/CEE (*Solvay*), de 19 de Dezembro de 1990.

mesmo que juridicamente não vinculativo, de que decorra um feixe de obrigações, garantias e expectativas de comportamento futuro.

200. A noção de acordo é, então, uma noção ampla que abarca *“convenções pelas quais duas ou mais empresas organizam os seus comportamentos no mercado, seja através de um contrato propriamente dito, seja de uma maneira simplesmente verbal. Assim, as suas formas são indiferentes”*<sup>22</sup>, não se confinando, sequer, às situações de contratos escritos geradores de obrigações jurídicas, nem sendo relevante que o acordo escrito esteja de facto assinado<sup>23</sup>.

201. Como concluiu o Tribunal de Comércio de Lisboa:

*“Um acordo relevante para efeitos da lei da concorrência é, pois, qualquer comportamento coordenado de empresas, sob qualquer forma jurídica, em que pelo menos uma se obriga a uma determinada prática ou em que se elimina a incerteza do comportamento da outra; seja ele expresso ou tácito, simétrico ou assimétrico”*<sup>24</sup>.

202. Quanto à qualificação dos comportamentos que, em concreto, possam preencher as diversas formas de práticas proibidas reconduzíveis às noções de acordo ou de prática concertada entre empresas, não será despidendo recordar a jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual ambas são, afinal *“[...] formas de conluio que partilham a mesma natureza e que só se distinguem pela sua intensidade e pelas formas como se manifestam [...]”*,

203. E que *“[...] embora os conceitos de acordo e de prática concertada incluam elementos constitutivos parcialmente distintos, não são reciprocamente incompatíveis. Assim, contrariamente ao que a Anic alega, o Tribunal de Primeira Instância não tinha de exigir que a Comissão qualificasse como acordo ou como prática concertada cada um dos comportamentos observados, antes podendo com razão considerar que fora corretamente que a Comissão qualificara alguns desses comportamentos, a título principal, como «acordos» e outros, a títulos subsidiário, como «práticas concertadas».* [...]” o que, acrescenta-se, *“[...] não é incompatível com a natureza restritiva da proibição constante do artigo [101.º, n.º 1 do TFUE] [...]. Com efeito, longe de criar uma nova forma de infração, limita-se a admitir que, no caso de uma infração que comporte formas de conduta diferentes, estas possam corresponder a definições diferentes,*

---

<sup>22</sup> Cf. Acórdão do TJCE, *Tepea*, de 20 de Junho de 1978, processo 28/77, Colectânea p. 1391.

<sup>23</sup> Cf. Decisão da Comissão Europeia 79/934/CEE (*BP Kemi - DDSF*), de 5 de Setembro de 1979.

<sup>24</sup> Cf. Sentença do Tribunal de Comércio de Lisboa, 2.º Juízo, Proc. 965/06.9TYLSB, de 02 de Maio de 2007.

*embora sejam todas abrangidas pela mesma disposição e todas igualmente proibidas*<sup>25</sup>.

204. Acresce, ainda, no que respeita à prova de práticas anticoncorrenciais, em especial as que assentam em comportamentos colusivos, que é reconhecida a dificuldade de obtenção de prova direta da existência de um acordo horizontal, de tipo cartel, como sejam documentos escritos ou contratos entre as diversas empresas participantes.

205. Com efeito, a visibilidade das decisões das autoridades responsáveis pela promoção e defesa das regras da concorrência, como a Comissão Europeia a nível europeu e da própria AdC, desde 2003, em particular no presente caso, aumentou inexoravelmente os incentivos para a dissimulação de comportamentos e eliminação dos indícios suscetíveis de demonstrar, *per se*, a existência de tais acordos.

206. Daí que, necessariamente, a prova de tais comportamentos, que constituem uma infração às regras de defesa da concorrência, tenha de assentar, muitas vezes exclusivamente, em prova indireta: *“é evidente que uma prática concertada pode ser estabelecida não apenas mediante prova direta, mas também por prova circunstancial. Uma prova direta pode ser improvável, por uma série de razões evidentes: é manifestamente possível fundar-se em presunções e deduções de fatos brutos, o que pode representar numa grande medida a parte crucial da questão de saber se ocorreu uma prática concertada”* (conclusões do Advogado-Geral Slynn no Acórdão do Tribunal de Justiça, de 7 de Junho de 1983, Musique Diffusion, Proc. apensos n.ºs 100 a 103/80, rec. 1983, p. 1930).

207. Para além do mais, a apreciação dos elementos de prova juntos aos autos deve ser ponderada não apenas individualmente, mas também na sua globalidade.

208. Em suporte do que se acaba de referir, traz-se à colação a jurisprudência europeia, cujo tratamento sobre a matéria de prova em caso de cartéis não poderá deixar de servir de orientação à presente decisão: *“nestes processos é de grande importância considerar as provas na sua totalidade. É evidente que, mesmo quando é possível dar uma explicação alternativa razoável de um documento determinado e talvez mesmo de vários documentos considerados isoladamente, a referida explicação corre o risco de não resistir a um exame mais preciso no âmbito de uma apreciação global de toda uma série de provas. Da mesma forma, à semelhança da Comissão, devem poder deduzir-*

---

<sup>25</sup> Cf. Acórdão do TJUE de 8 de Julho de 1999, *Anic Partecipazioni SpA*, proc. C-49/92 P, cit.



*se de períodos em que as provas são relativamente abundantes conclusões respeitantes a outros períodos em que a distância entre cada prova pode ser mais importante. Assim, será necessária uma explicação realmente sólida para convencer um órgão jurisdicional que, durante uma certa fase de uma série de reuniões ocorreram coisas totalmente diferentes daquelas que ocorreram no decurso de reuniões anteriores e posteriores, quando é certo que essas reuniões tinham o mesmo círculo de participantes, tiveram lugar no quadro de circunstâncias externas homogéneas e tinham incontestavelmente o mesmo objetivo primordial, a saber, debater problemas internos do sector industrial em causa” (Conclusões do Juiz Vesterdorf, enquanto Advogado-geral, ao Acórdão do TJCE, de 24 de Outubro de 1991, Rhône-Poulenc vs. Comissão, n.º T-1/89, Rec. II-867).*

209. *Maxime*, os elementos probatórios constantes dos presentes autos têm necessariamente que ser avaliados à luz da confissão dos factos pela **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** Antalis.

210. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “A empresa Arguida é uma unidade jurídica e económica”]**, devendo determinar a sua estratégia comercial de forma autónoma, conduzindo os seus negócios e atividades de acordo com objetivos, interesses e modelos de negócio perfeitamente individualizados.

211. Ao invés, a AdC conclui, apreciada a factualidade descrita na presente decisão, confessada **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “pela Arguida”]** e corroborada pelo conjunto de elementos de prova junto aos autos, que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a empresa Antalis determinou”]** conscientemente, um plano de ação comum no mercado nacional dos envelopes, pelo qual **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “promoveu”]** a execução de determinadas práticas restritivas no mercado, condicionando **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** a sua liberdade de ação e eliminando **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** a incerteza dos respetivos comportamentos.

212. Nestes termos, **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “tal empresa poderia”]** impor aos respetivos clientes condições de preço que, de outra forma, não **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “poderia”]**, uma vez que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “sabia”]** de antemão os preços propostos pelas suas concorrentes, estando, de qualquer forma, assegurada a compensação por fornecimentos “indevidamente” perdidos através do mecanismo de compensação recíproco.

213. Tal comportamento constitui, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 e do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, um acordo e/ou prática concertada entre empresas.

### 13.3.3 Objeto restritivo da concorrência

214. Para que um acordo ou prática concertada caiba no âmbito de aplicação do artigo 9.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2012, tal como do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, é necessário que tenha por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir, de forma sensível, a concorrência.

215. Da redação daquelas disposições decorre que, no intuito de determinar se um acordo ou prática concertada são abrangidos pela proibição ali estabelecida, o objeto e o efeito anticoncorrenciais devem considerar-se como condições alternativas e não como condições cumulativas<sup>26</sup>.

216. Segundo a jurisprudência constante da União Europeia, o carácter alternativo resultante do uso da conjunção “ou” leva, em primeiro lugar, à necessidade de considerar o próprio objeto do acordo.

---

<sup>26</sup> Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 30 de junho de 1966, *Société Technique Minière (L.T.M.) c. Maschinenbau Ulm GmbH (M.B.U.)*, processo 56/65.

217. Quando o objeto anticoncorrencial de um acordo está provado, não é necessário examinar os seus efeitos na concorrência. É este o sentido de diversos acórdãos do Tribunal de Justiça<sup>27</sup> e dos Tribunais Nacionais<sup>28</sup>.

218. O Tribunal de Justiça precisou que o que distingue a “restrição por objeto” da “restrição por efeito” prende-se com o facto de a primeira incluir aquelas formas de conluio que pela sua própria natureza são prejudiciais ao funcionamento correto e normal da concorrência<sup>29</sup>.

219. Assim, determinadas situações, nomeadamente as exemplificadas nas alíneas a) a e), do n.º 1, do artigo 9.º, da Lei n.º 19/2012, tal como nas alíneas a) a e), do n.º 1, do artigo 101.º do TFUE, em que o acordo e/ou prática concertada **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]** se insere, são, por regra, situações em que a imputação das infrações aos agentes é feita de forma (praticamente) imediata, uma vez que a coordenação que delas decorre apresenta, em si mesma, o tal grau suficiente de nocividade para a concorrência.

220. É esta a linha seguida também pela Comissão Europeia, desde logo, nas Orientações relativas à aplicação do artigo 101.º, n.º 3 do TFUE, nos termos das quais,

*“[A]s restrições de concorrência por objetivo são aquelas que, pela sua natureza, podem restringir a concorrência. Trata-se de restrições que, à luz dos objetivos prosseguidos pelas regras comunitárias da concorrência, têm um elevado potencial em termos de efeitos negativos na concorrência e relativamente às quais não é necessário, para efeitos da aplicação do n.º 1 do artigo 81.º, demonstrar os seus efeitos concretos no mercado. Esta presunção baseia-se na natureza grave da restrição e na experiência que demonstra ser provável que as restrições da*

---

<sup>27</sup> Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 6 de outubro de 2009, *GlaxoSmithKline Services e o. c. Comissão*, processos apensos C-501/06P, C-513/06P, C-515/06P e C-519/06C-439/09, Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de junho de 2009, *T Mobile Netherlands, BV e o. c. Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit*, processo C-8/08, e Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de dezembro de 2012, *Expedia Inc. c. Autorité de la Concurrence e o.*, processo C-226-11.

<sup>28</sup> Cf. Sentença do 2.º Juízo do Tribunal de Comércio de Lisboa, proferida em 9 de dezembro de 2005 (Ordem dos Médicos Dentistas), Processo n.º 1307/05.6TYLSB, pp. 24 a 27; Sentença do 3.º Juízo do Tribunal de Comércio de Lisboa, proferida em 18 de janeiro de 2007, (Ordem dos Médicos), Processo n.º 851/06.2TYLSB, pág. 35; Sentença do 3.º Juízo do Tribunal de Comércio de Lisboa, proferida em 10 de agosto de 2007, (PT Multimédia – SIC), Processo n.º 1050/06.9TYLSB, pp. 27 a 34; Acórdão da 3.ª Secção do Tribunal da Relação de Lisboa, proferida em 25 de novembro de 2008, (PT Multimédia – SIC), Processo n.º 1050/06.9TYLSB.L1, pp. 70 a 74; Acórdão da 3.ª Secção do Tribunal da Relação de Lisboa, proferido em 15 de dezembro de 2010 (Abbott, Menarini, e outras), Processo n.º 350/08.8TYLSB.L1 pp. 161 a 167. *Vd. também* Sentença do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, de 24 de maio de 2013, no processo 18/12.OYUSTR.E1.L1 (Lactogal – Produtos Alimentares, S.A.) .

<sup>29</sup> *Idem*, parágrafo 17.

*concorrência por objetivo tenham efeitos negativos no mercado e contrariem os objetivos das regras comunitárias da concorrência*<sup>30</sup>,

*“[N]o caso dos acordos horizontais, as restrições da concorrência por objetivo incluem a fixação dos preços, a limitação da produção e a partilha de mercados e clientes”*<sup>31</sup>.

221. De facto, o que está em causa nas infrações concorrenciais pelo seu objeto é a existência de uma presunção jurídica de efeitos restritivos da concorrência decorrentes da própria natureza da prática e do seu objeto.

222. Refira-se ainda que a jurisprudência dos Tribunais Nacionais tem sido constante na identificação, no âmbito do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 18/2003<sup>32</sup>, de uma infração de perigo, bastando que o bem jurídico tutelado – a proteção da concorrência – seja posto em perigo, ou seja, basta a possibilidade de lesão, ou a adequação da prática para produzir tal lesão, para que a infração se considere cometida<sup>33</sup>.

223. Perante tal base jurídica, impõe-se a conclusão de que os acordos ou práticas concertadas, bem como decisões de associações de empresas, incidindo sobre os preços praticados ou a praticar pelas empresas envolvidas, sobre os mercados ou clientes com os quais podem ou não estabelecer relações comerciais, cabem, por inteiro, no campo de aplicação do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, impondo uma distorção grave das regras de funcionamento concorrencial do mercado.

224. Do que fica exposto, resulta evidente que a prática concertada imputada **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º 19/2012 – leia-se: “à Arguida”]** tinha um objeto manifestamente restritivo da concorrência, designadamente a fixação de preços e a repartição de clientes entre si, impondo uma distorção grave das regras de funcionamento concorrencial do mercado e cabendo, por inteiro, no campo de aplicação do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.

225. O que está em causa no presente processo é o evidente objeto restritivo da concorrência, e não os efeitos efetivamente verificados no mercado.

226. Todavia, e sem prejuízo de se entender que o que está em causa é a análise de uma conduta tipificada como uma infração pelo objeto, não poderá deixar de se ter em conta,

---

<sup>30</sup> Cf. Comunicação da Comissão “*Orientações relativas à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado*”, JOUE n.º C 101, 27 de Abril de 2004, parágrafo 21.

<sup>31</sup> *Idem*, parágrafo. 23.

<sup>32</sup> Idêntico ao atual n.º 1, do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.

<sup>33</sup> Cf. Sentenças do Tribunal de Comércio de Lisboa, de 9 de dezembro de 2005, 2.º Juízo, Proc. n.º 1307/05.6TYLSB, e de 12 de Janeiro de 2006. 3.º Juízo, Proc. n.º 1302/05.5TYLSB.

desde logo na determinação das sanções aplicáveis, que a prova junta aos autos demonstra que as empresas não só acordaram as condições como operariam no mercado, como implementaram efetivamente esse plano de ação comum, condicionando reciprocamente a sua atuação.

227. Não poderá igualmente ignorar-se que, como constatado em diversos exemplos dos factos descritos, a concertação **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, permitiu **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** manter os preços dos envelopes acima de determinado nível, com prejuízo para os seus clientes, *maxime* para os consumidores em geral.

#### 13.3.4 Caráter sensível da restrição da concorrência

228. Para ser abrangida pela proibição do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 e do artigo 101.º do TFUE, uma prática concertada entre empresas deve restringir de forma sensível a concorrência.

229. No acórdão *Expedia*, o Tribunal de Justiça considerou que um acordo suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros e que tenha um objeto anticoncorrencial constitui, pela sua natureza e independentemente de qualquer efeito concreto, uma restrição sensível à concorrência<sup>34</sup>. Esta decisão revoga a jurisprudência anterior, estabelecida no acórdão *Völk*, segundo a qual uma restrição por objeto poderia não afetar de forma sensível a concorrência (e sair do âmbito de aplicação do artigo 101.º do TFUE) caso as quotas de mercado das empresas envolvidas fossem insignificantes.

230. No recente Projeto de Comunicação da Comissão Europeia relativo aos acordos de pequena importância que não restringem sensivelmente a concorrência nos termos do artigo 101.º do TFUE (Comunicação *de minimis*)<sup>35</sup> a Comissão, citando a jurisprudência *Expedia*, exclui expressamente do âmbito da categoria *de minimis*, os acordos ou práticas concertadas que tenham por objeto a restrição da Concorrência<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de dezembro 2012, *Expedia Inc. c. Autorité de la concurrence e o.*, Proc. C-226/11.

<sup>35</sup> Cf. parágrafos. 2 e 13 da Comunicação da Comissão quanto ao Projeto de comunicação relativa aos acordos de pequena importância que não restringem sensivelmente a concorrência nos termos do artigo 101.º, n.º 1, do TFUE (Comunicação *de minimis*), JOUE 2014/C 291/01, de 30.8.2014.

<sup>36</sup> Acresce que as Orientações que acompanham este Projeto de Comunicação sobre o conceito de restrição por objeto para efeitos de aplicação desta Comunicação fazem também menção expressa a acordos ou práticas concertadas que tenham por objeto a fixação de preços e a repartição de mercados ou de clientes – cf. páginas 5, 6 e 7 da “COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT (SWD(2014) 198 final), *Guidance on restrictions of*

231. Assim, os acordos ou práticas concertadas a que seja atribuído um objeto anticoncorrencial como a fixação de preços, a repartição de mercados ou de clientes ou a limitação da produção ou das vendas, independentemente dos seus efeitos, constituem sempre restrições sensíveis da concorrência<sup>37</sup>.

232. Acresce, no presente processo, que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a Arguida concorre”]** em todo o mercado português, tendo os seus comportamentos um claro âmbito de aplicação nacional, em termos territoriais, sendo, aliás, **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “reconhecida”]** por concorrentes e pelos seus clientes como **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “uma das”]** principais empresas no mercado relevante.

233. Ora, sendo que, como se verá no capítulo seguinte, a restrição se afere “no todo ou em parte do mercado nacional”, no que respeita ao n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, e tendo em conta o âmbito de atuação **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “da empresa”]** em causa, bem como o âmbito dos fornecimentos **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “que repartiu com concorrentes”]**, considera-se *prima facie* que a infração se traduz numa restrição sensível da concorrência.

### 13.3.5 Restrição da concorrência no todo ou em parte do mercado nacional

234. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “A Arguida concorre”]** em todo o mercado nacional, tendo os seus comportamentos um claro âmbito territorial nacional, fornecendo todo o tipo de entidades públicas e privadas, que estão ativas, para além de **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “constituir”]** uma referência, em diversos setores económicos do país.

---

*competition “by object” for the purpose of defining which agreements may benefit from the De Minimis Notice*, de 25.6.2014.

<sup>37</sup> Cf. Acórdão do TJCE de 8 de Julho de 1999, *Anic Partecipazioni SpA*, proc. C-49/92 P, Colectânea I-04125.

235. Como tal, esta restrição afere-se no todo do mercado nacional, no que respeita ao n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, o que reforça a sensibilidade da restrição concorrencial identificada.

236. Finalmente, mesmo que assim não fosse, **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “à Arguida”]** é imputada uma prática concertada entre empresas com objetivos manifestamente restritivos da concorrência, a fixação de preços e a repartição de clientes, que é, por si só e independentemente do peso relativo que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a Arguida assumo no mercado em que opera”]**, uma restrição muito grave da concorrência, não negligenciável.

### 13.3.6 Afetação do comércio entre Estados-Membros

237. Já no que respeita ao artigo 101.º do TFUE a restrição da concorrência afere-se “*no todo ou parte do mercado interno*”.

238. O critério da suscetibilidade de afetação do comércio constitui um critério autónomo de direito da União Europeia, que deve ser apreciado numa base casuística; trata-se de um critério de determinação da jurisdição, que define o âmbito de aplicação do direito da concorrência da União Europeia.

239. A suscetibilidade de afetação do comércio entre os Estados-Membros foi objeto de Comunicação da Comissão Europeia, que estabeleceu as Orientações a seguir na sua interpretação<sup>38</sup>.

240. Em primeiro lugar, note-se que o conceito de "comércio" não se limita às tradicionais trocas transfronteiriças de bens e serviços, tratando-se, ao invés, de um conceito mais amplo, que cobre toda a atividade económica transfronteiriça, sendo que tal interpretação é coerente com o objetivo fundamental do TFUE de promover a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais<sup>39</sup>.

241. Assim, o requisito de suscetibilidade de afetação do comércio entre os Estados-Membros refere-se a atividades económicas transfronteiriças que envolvam, no

---

<sup>38</sup> Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado (atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE), Comunicação da Comissão, JO C 101, de 27 de abril de 2004, parágrafo 18.

<sup>39</sup> *Idem*, parágrafo 19.

mínimo, dois Estados-Membros, não sendo, porém, necessário que o acordo ou prática afete o comércio entre um Estado-Membro e a totalidade de outro Estado-Membro<sup>40</sup>.

242. Sendo certo que a suscetibilidade de afetação dos fluxos comerciais entre Estados-Membros é mais evidente nos casos em que a prática anticoncorrencial cobre ou está implantada em vários Estados-Membros, tal não significa que uma prática anticoncorrencial que cobre apenas um Estado-Membro não seja igualmente suscetibilidade dessa afetação<sup>41</sup>, sendo, aliás, jurisprudência consolidada da União Europeia que *“as práticas restritivas que se estendem a todo o território de um Estado membro têm por efeito, pela sua própria natureza, consolidar uma compartimentação dos mercados a nível nacional, entervando assim a interpenetração económica pretendida pelo tratado”*<sup>42</sup>.

243. Conclui-se assim que, segundo a jurisprudência assente dos tribunais da União Europeia, os acordos e práticas concertadas que abrangem a totalidade do território de um Estado-Membro têm, pela sua própria natureza, o efeito de reforçar a segmentação ou compartimentação dos mercados numa base nacional, na medida em que dificultam a penetração económica pretendida pelo TFUE<sup>43</sup>, prejudicando os objetivos comuns previstos pelo TFUE, designadamente as trocas comerciais entre Estados-Membros.

244. Saliente-se, ainda, que a aplicação do critério da suscetibilidade de afetação do comércio entre Estados-Membros é independente da definição dos mercados geográficos relevantes. O comércio entre os Estados-Membros pode ser igualmente afetado em casos em que o mercado relevante é nacional ou local.

245. Em segundo lugar, de acordo com o critério desenvolvido pelo Tribunal de Justiça, a noção de suscetibilidade de afetação do comércio entre Estados-Membros implica que deve ser possível prever, com um grau de probabilidade suficiente, com base num conjunto de fatores objetivos de direito ou de facto, que o acordo ou a prática pode ter

---

<sup>40</sup> *Idem*, parágrafo 21.

<sup>41</sup> Cf., neste sentido, sentença do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, 1.º juízo, de 4 de junho de 2014, processo n.º 204/13.6YUSTR, p. 210.

<sup>42</sup> Cf., neste sentido, Acórdão *Remia BV*, de 11.07.1985. Cf. também Acórdão C-125/07 P *Club Lombard* de 24.09.2009 e C-238/05 *AsnexEquifax e Administración del Estado* de 23 de novembro de 2006.

<sup>43</sup> Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de setembro de 2009, *Erste Group Bank c. Comissão*, e os processos C-125/07P, C-133/07P e C-137/07P; Acórdão do Tribunal Geral de 11 de dezembro de 2003, *Adriatica di Navigazione c. Comissão*, processo T-61/99. Cf. Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado (atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE), Comunicação da Comissão, JO C 101, de 27 de abril de 2004, parágrafo 78.



uma influência, direta ou indireta, efetiva ou potencial, na estrutura do comércio entre os Estados-Membros<sup>44</sup>.

246. A expressão “suscetível de afetar” e a referência do Tribunal de Justiça a “um grau de probabilidade suficiente” determina que, para que o direito da União Europeia seja aplicável, não é necessário que o acordo ou a prática tenha, ou tenha tido, efetivamente, um efeito no comércio entre os Estados-Membros, bastando que o acordo ou prática seja “suscetível” de ter esse efeito<sup>45</sup>.

247. Certo é que, na determinação daquele “grau de probabilidade”, não há qualquer obrigação ou necessidade de calcular o volume efetivo de comércio entre os Estados-Membros afetados pelo acordo ou prática<sup>46</sup>.

248. Como mais bem explicitado *infra*, o acordo e/ou prática concertada contribui para o isolamento do mercado nacional, reforçando as barreiras nacionais. Nesta medida, o acordo e/ou prática concertada é suscetível de dificultar a penetração económica pretendida pelo TFUE.

249. Em terceiro lugar, o conceito de suscetibilidade de afetação do comércio integra um elemento quantitativo que limita a aplicabilidade do direito da União Europeia a acordos e práticas suscetíveis de produzir efeitos de certa magnitude; ou seja, a afetação deve ter igualmente um caráter sensível. Não se inscrevem, pois, no âmbito de aplicação do artigo 101.º do TFUE os acordos que, devido à fraca posição das empresas envolvidas no mercado dos produtos em causa, afetam o mercado de forma não significativa<sup>47</sup>.

250. O caráter sensível pode ser apreciado, nomeadamente, por referência à posição e à importância das empresas envolvidas no mercado em causa, sendo a avaliação desse caráter sensível determinado em função das circunstâncias específicas do caso, nomeadamente da natureza do acordo ou prática concertada em apreço, da natureza dos produtos abrangidos e da posição de mercado das empresas em causa<sup>48</sup>.

251. No caso em apreço, a prática concertada levada a cabo **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “pela Arguida”]** diz respeito à fixação de preços, à concertação de propostas, ao controlo de quotas de mercado e divisão ou repartição de clientes pela criação e

---

<sup>44</sup> *Idem*, parágrafo 23.

<sup>45</sup> *Idem*, parágrafo 26.

<sup>46</sup> *Idem*, parágrafo 27.

<sup>47</sup> *Idem*, parágrafo 44.

<sup>48</sup> *Idem*, parágrafo 45.

implementação de regras de alocação, que configuram verdadeiros pactos de não-agressão e cartelização **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, permitindo conhecer a estratégia comercial adotada **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “por empresas concorrentes”]**.

252.A prática concertada criava, assim, um nível de transparência entre os concorrentes que de outra forma não existiria, possibilitando o alinhamento das respetivas políticas comerciais. Só por si esta prática influenciava as características do mercado.

253.Refira-se ainda que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a Arguida é reconhecida”]** por outras concorrentes e pelos seus clientes como sendo **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “uma das”]** principais empresas no mercado relevante, assumindo, assim, uma posição de destaque no mercado dos envelopes em Portugal, pelo que sempre seria manifesta, *in casu*, o carácter sensível da afetação do comércio entre Estados-Membros<sup>49</sup>.

254.Acresce que, no caso em apreço, consta dos autos, a fls. 429 a 432, prova documental, melhor descrita no capítulo 85 da presente decisão, que demonstra que a concertação **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** produziu, pelo menos nesta ocasião, o efeito de impedir o fornecimento de envelopes ao **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** por um fornecedor estrangeiro.

255.Com efeito, consta do teor do referido documento que **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

256.Pelo menos nesta ocasião, o isolamento do mercado nacional e o reforço das barreiras nacionais que eram suscetíveis de resultar da concertação **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** produziu efeitos concretos no mercado.

---

<sup>49</sup> O Tribunal Geral já considerou sensível a afetação do comércio quando as empresas Arguidas representavam cerca de 37% a 40% do mercado - cf., neste sentido, Acórdão do Tribunal Geral *Stichting Certificatie Kraanverhuurbedrijf e Federatie van Nederlandse Kraanverhuurbedrijven c. Comissão*, de 22 de outubro de 1997, processos apensos T-213/95 e T-18/96, Coletânea de Jurisprudência 1997, p. II-1739, parágrafo 181.

257. Em suma, considera-se, pelo exposto, que se verifica, *in casu*, a suscetibilidade de afetação do comércio entre os Estados-Membros, nos termos descritos na Comunicação da Comissão Europeia, tendo aplicação o disposto no artigo 101.º do TFUE.

#### 13.4 Tipo subjetivo

258. Os comportamentos **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “da Arguida”]** preenchem todos os elementos do tipo objetivo da infração prevista no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, e no n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.

259. No entanto, à luz do n.º 1 do artigo 8.º do RGCO, os comportamentos **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “da Arguida”]** devem preencher também os elementos subjetivos do tipo, na medida em que, *“só é punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência”*, sendo neste âmbito a negligência punível, nos termos do n.º 3 do artigo 68.º da Lei n.º 19/2012.

260. Refira-se, ainda, que no caso das contraordenações por violação às regras da concorrência, *“as condutas não são axiologicamente neutras, pelo que a simples ignorância da proibição não pode afastar o dolo e deve ser apreciada em sede de consciência da ilicitude”*<sup>50</sup>.

261. No presente caso, **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a Arguida forneceu uma descrição dos factos com o pedido de dispensa e redução de coima submetido”]** à AdC, confessando a factualidade descrita na presente decisão, confissão que é corroborada pelos elementos de prova, graves, precisos e concordantes juntos aos autos.

262. Assim, conclui-se que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a Arguida agiu”]**, ao longo do tempo, de forma livre, consciente e voluntária na prática da infração que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da**

---

<sup>50</sup> Cf. Sentença do Tribunal de Comércio de Lisboa, 3.º Juízo, de 12 de janeiro de 2006, Ordem dos Médicos Veterinários/AdC, proc. 1302/05.5TYLSB, pág. 28. O Tribunal acrescenta: *“Ora, precisamente, estamos ante uma contraordenação em que se não pode clamar por qualquer neutralidade axiológica. Protege-se a concorrência e o livre funcionamento do mercado, que se reflete em todos os seus intervenientes, consumidores incluídos, sendo aliás a proteção da concorrência instrumental ao bem comum”*.

Lei n.º19/2012 – leia-se: “lhe”) é imputada, sendo **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “autora”]**, em comparticipação, de uma prática concertada entre empresas com o objeto de impedir, falsear ou restringir, de forma sensível, a concorrência no mercado nacional dos envelopes.

### 13.5 Ilicitude

263.O objetivo **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “da Arguida de se concertar e reduzir”]** a incerteza quanto ao comportamento das suas concorrentes, bem como de **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “utilizar”]** a informação trocada na definição das respetivas estratégias comerciais, foi direta e imediatamente pretendido.

264.Com efeito, não se vislumbra *in casu* qualquer causa de justificação relativa aos comportamentos adotados **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “pela Arguida”]**, inexistindo, portanto, qualquer forma de exclusão da ilicitude.

265.Acresce que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a Arguida conhece ou tem”]**, em qualquer caso, obrigação de conhecer, as normas que regem o funcionamento do mercado, nomeadamente as que visam garantir o livre funcionamento da concorrência.

266.Assim, a conduta adotada **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “pela Arguida”]**, para além de ser típica, é ilícita, sendo expressamente proibida pelo n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, bem como pelo artigo 101.º do TFUE.

### 13.6 Culpa

267.Nos termos do artigo 9.º do RGCO, age sem culpa quem atua sem consciência da ilicitude do facto, ou quando o erro sobre a ilicitude não lhe for censurável.

268.*In casu*, **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a Arguida estava plenamente ciente que as condutas que lhe”]** são imputadas são proibidas por Lei, tendo ainda assim prosseguido com as mesmas.

269. Em qualquer caso, **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a Arguida não podia”]** deixar de conhecer as obrigações que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “lhe incumbe”]** à luz das regras da concorrência nacionais e europeias, pelas quais, qualquer agente económico deve determinar de maneira autónoma a estratégia comercial que pretende seguir no mercado.
270. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “A Arguida é uma empresa”]** com uma dimensão considerável no mercado nacional dos envelopes, no qual **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “atua”]** há longos anos, fornecendo diversas entidades públicas e privadas de referência nos respetivos setores de atividade, pelo que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “tem”]** uma especial obrigação de coadunar as suas condutas com as normas vigentes, especialmente aquelas que disciplinam os mercados e os seus intervenientes.
271. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “A Arguida participou intencionalmente na prática concertada que lhe é imputada”]**, tendo perfeita consciência da substituição dos riscos da concorrência por uma concertação e cooperação recíprocas, o que restringe a concorrência e é proibido por lei; **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a Arguida desejou intencionalmente concertar-se e conformar-se”]** com tal prática proibida.
272. Como tal, o comportamento **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “da Arguida”]** é típico, ilícito e culposo, tendo **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** agido com manifesto dolo direto, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, do Código Penal, aplicável subsidiariamente *ex vi* artigos 32.º do RGCO e artigo 13.º da Lei n.º 19/2012.
273. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “A Arguida atuou”]**, desta forma, de modo doloso, já que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “praticou”]** de forma deliberada os atos acima descritos,

levando a cabo condutas que preenchem todos os elementos do tipo legal previsto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 e no artigo 101.º do TFUE.

### **13.7 A duração da infração**

274. Na Nota de Ilicitude adotada pelo conselho de administração da AdC, em 29 de setembro de 2015, considerou-se, tendo por base a factualidade descrita, bem como os elementos de prova constantes dos autos, que existiam indícios de que a infração teria tido início em **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, tendo-se prolongado ininterruptamente até, **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

275. No entanto, considerando **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, a AdC conclui, nos termos do capítulo 12 da presente decisão, que a infração imputada **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “à Arguida”]** terá tido início em 17 de julho de 2007, mantendo-se ininterruptamente até meados de setembro de 2010, perfazendo a duração de três anos e três meses.

## **14 Determinação das sanções**

### **14.1 Prevenção geral e prevenção especial**

276. A aplicação de coimas em processo contraordenacional visa a salvaguarda dos bens jurídicos protegidos pelas normas que proíbem, *in casu*, a adoção pelas empresas de determinados comportamentos anticoncorrenciais no mercado.

277. A confiança da comunidade e, particularmente, a confiança dos agentes económicos, na sua ordem jurídica e na tutela da concorrência como garantia do funcionamento eficiente dos mercados tem de ser tutelada e firmemente protegida.

278. Deve, pois, atender-se às exigências da prevenção, geral e especial, que visam, por um lado, tutelar a confiança dos agentes económicos na promoção do equilíbrio e da transparência das relações entre agentes económicos e, por outro, dissuadir os agentes económicos que manifestam uma elevada insensibilidade aos bens jurídicos tutelados, restabelecendo a confiança dos agentes económicos e dos consumidores no ordenamento jusconcorrencial.

279. Em sede contraordenacional, a prevenção geral assume um lugar primordial na finalidade da coima.

280. A prevenção geral é entendida como um instrumento de política sancionatória destinado a atuar sobre a generalidade dos membros da comunidade, afastando-os da prática de ilícitos, atuando em duas vertentes: através da manutenção ou reforço da confiança da comunidade na validade e na força de vigência das suas normas de tutela de bens jurídicos (prevenção geral positiva ou de integração), e através da intimidação causada à generalidade dos agentes, devido ao prejuízo que a sanção causa ao infrator e que os leva a não cometerem factos puníveis (prevenção geral negativa ou de intimidação).

281. Por sua vez, a prevenção especial assenta na ideia de que a coima é um instrumento de atuação preventiva sobre o infrator, com o fim de evitar que, no futuro, este cometa novos ilícitos.

282. A prevenção especial atua, quer ao nível da intimidação individual do agente para que este não repita o facto praticado (prevenção especial negativa), quer através da criação de condições para que este aja de harmonia com as regras jurídicas (prevenção especial positiva).

283. Deve ainda atender-se ao desvalor da ação e ao resultado da mesma, bem como à intensidade da realização típica, sendo que, entre essas circunstâncias, se considera no que toca à ilicitude, o grau de violação ou o perigo de violação do interesse ofendido, o número de interesses ofendidos e suas consequências, a eficácia dos meios utilizados; no que toca à culpa, o grau de violação dos deveres impostos ao agente, o grau de intensidade da vontade, os sentimentos manifestados no cometimento do ilícito, os fins ou motivos determinantes, a conduta anterior e posterior.

284. Elementos esses que permitirão concretizar, dentro da medida abstrata da coima, o *quantum* a aplicar no caso concreto.

#### 14.2 Medida legal e determinação da coima

285. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “A prática da Arguida Antalis resulta proibida”]** nos termos do disposto no n.º 1, do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, e no n.º 1, do artigo 101.º do TFUE, constituindo uma contraordenação punível nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 68.º, e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012, em observância do princípio constitucional de aplicação da lei de conteúdo mais favorável ao agente, nos termos *supra* expostos nos parágrafos 148 e 170 da presente decisão.

286. A medida da coima tem como limite máximo uma percentagem do volume de negócios, indicada no artigo 69.º, n.º 2, da Lei n.º 19/2012, para cada tipo de contraordenação aí previsto.

287. Segundo o n.º 2 do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012, “(...) *[N]o caso das contraordenações referidas nas alíneas a) a g) do n.º 1 do artigo anterior, a coima determinada nos termos do n.º 1 não pode exceder 10% do volume de negócios realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final condenatória proferida pela AdC, por cada uma das empresas infratoras (...)*”.

288. Em 2014<sup>51</sup>, a Arguida Antalis apresentou um volume de negócios de € 22.869.792,00, **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

---

<sup>51</sup> Será considerado, para estes efeitos, o volume de negócios realizado **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “pela Arguida”]** em 2014, uma vez que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “ainda não aprovou”]** as contas relativas ao exercício de 2015.



289. Assim, no presente processo de contraordenação e nos termos do n.º 2 do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012, a coima aplicável à Antalis não poderá exceder € 2.286.979,20 **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**<sup>52</sup>.

290. Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012, na determinação da medida da coima a que se refere o artigo 68.º, a AdC pode considerar, nomeadamente, os seguintes critérios: a gravidade da infração; a natureza e a dimensão do mercado afetado; a duração da infração; o grau de participação do visado; as vantagens de que o visado haja beneficiado; os comportamentos do visado na eliminação da prática e na reparação dos prejuízos causados; a situação económica do visado; os antecedentes contraordenacionais do visado; e a colaboração prestada à AdC até ao termo do procedimento administrativo.

291. A infração cometida **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “pela Arguida”]** Antalis é qualificada como uma infração grave.

292. Efetivamente, os factos descritos na presente decisão demonstram que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a Arguida participou”]** numa prática concertada, acordando **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “com empresas concorrentes”]** os termos pelos quais **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “atuaria”]** no mercado nacional dos envelopes, fixando preços e repartindo clientes **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**, tendo o objeto de impedir, restringir ou falsear, de forma sensível, a concorrência no mercado nacional, o que constitui uma infração ao disposto no artigo 9.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012, bem como no artigo 101.º do TFUE.

293. Acresce que as práticas adotadas permitiram **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “à Arguida”]** reduzir a incerteza quanto ao comportamento futuro das suas concorrentes,

---

<sup>52</sup> Correspondente a 10% dos volumes de negócios realizados no exercício imediatamente anterior à decisão da AdC (2014).

alterando assim as condições concorrenciais no mercado, pela prévia divulgação e articulação da sua estratégia e da conduta comercial de cada uma das participantes.

294. Ao impor condições de funcionamento no mercado em que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “opera”]**, necessariamente diferentes das que resultariam da inexistência de concertação, **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “esta empresa prejudicou”]** os seus clientes, *maxime* os consumidores, visando obter, e obtendo, com direto e necessário prejuízo daqueles, uma redução da concorrência no mercado e o falseamento do seu funcionamento.

295. Tal alteração das condições concorrenciais do mercado representa uma clara vantagem para **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a empresa Arguida”]**, uma vez que constitui para **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “esta”]** uma garantia de não concorrência, ou de falseamento da concorrência, que irá beneficiar as empresas envolvidas.

296. No presente processo de contraordenação considerou-se **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “ter a empresa Arguida”]** praticado uma infração permanente, constatando-se que a infração durou, pelo menos, desde julho de 2007 a setembro de 2010, o que equivale a três anos e três meses.

297. No que se refere ao grau de participação na infração, **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a Arguida interveio ativamente enquanto autora da infração, sendo-lhe inteiramente imputável”]** os factos em apreço.

298. **[CONFIDENCIAL – Segredo de negócio]**.

299. Relativamente à colaboração prestada à AdC, no âmbito das instâncias em que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “tomou”]** contacto com o inquirido em curso, designadamente aquando das diligências de busca, exame, recolha e apreensão de cópias ou extratos da escrita e demais documentação, ou de diligências de obtenção de prova consubstanciadas em pedidos de elementos que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 –**

**leia-se: “Ihe”]** foram endereçados, **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a Arguida atuou”]** em conformidade com as normas aplicáveis, tendo correspondido ao cumprimento do seu dever legal.

300. Considera-se igualmente relevante o facto de a Antalis não apresentar antecedentes contraordenacionais, o facto de, **[CONFIDENCIAL – Segredo de negócio]** (parágrafo **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** da presente decisão).

#### **14.3 Pronúncia sobre os pedidos de dispensa e de redução de coima**

301. Atendendo à circunstância de o PRC/2011/10 ter tido origem nos pedidos de dispensa ou redução de coima apresentados pelo **[CONFIDENCIAL – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** e pela Antalis, respetivamente, em 28 de outubro de 2010 e 28 de abril de 2011, não obstante a imputação dos factos *supra* descritos, nada consta dos autos que impeça a aplicação do regime previsto nos artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 19/2012, bem como do disposto no Regulamento da AdC n.º 1/2013, de 3 de janeiro, considerando-se verificado o preenchimento, **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “pela Arguida”]**, dos requisitos e condições legalmente estabelecidos para a concessão de **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]** redução de coima.

302. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

303. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

304. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

305. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

306. A Antalis foi a segunda empresa a apresentar um pedido de dispensa ou redução de coima.

307. Atendendo a que não se encontravam preenchidas as condições previstas no artigo 77.º da Lei n.º 19/2012, foi o seu pedido considerado para os efeitos de redução de coima (parágrafo 12 da presente decisão).

308.A AdC considera que as informações e provas submetidas pela Arguida Antalis preenchem a condição estabelecida na alínea a) do n.º 1 do artigo 78.º da Lei n.º 19/2012, reconhecendo-se, igualmente, que a Antalis cooperou plena e continuamente com a AdC desde o momento da apresentação do pedido de dispensa e redução de coima, tendo a infração cessado em momento anterior à apresentação do requerimento, considerando-se preenchida, igualmente, a alínea b) do n.º 1 do artigo 78.º da Lei n.º 19/2012.

309.Neste contexto, considera-se que a Antalis reúne as condições para beneficiar de uma redução de 50% do montante da coima que, de outro modo, lhe seria aplicada no âmbito do PRC 2011/10, nos termos do disposto no artigo 69.º da Lei n.º 19/2012.

#### **14.4 Pronúncia sobre as Propostas de Transação**

310.No quadro de determinação do montante da coima a aplicar **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “à Arguida”]**, deverá atender-se ainda ao facto de a Antalis **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “ter apresentado proposta”]** de transação, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 27.º da Lei n.º 19/2012.

311.Tendo em conta a factualidade descrita na presente decisão e os elementos de prova constantes dos autos, considera-se justificada a opção de transação no contexto do presente processo, encontrando-se preenchidos os respetivos pressupostos, em concreto, a confissão dos factos e o reconhecimento **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “pela Arguida”]** da sua responsabilidade na infração.

312.**[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “Avaliada a proposta de transação apresentada”]**, considera a AdC que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a mesma reúne”]** as condições necessárias para aceitação pela AdC, refletindo o resultado das conversações havidas, tendo **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a Arguida”]** confessado os factos e reconhecido a sua responsabilidade na infração em causa e respetivo enquadramento efetuado pela AdC.

313. Considera-se, igualmente, que decorrem do procedimento de transação as economias processuais necessárias para justificar a sua utilização, encontrando-se, ainda, salvaguardadas as finalidades de prevenção subjacentes à intervenção sancionatória da AdC em resultado do carácter condenatório da presente decisão.
314. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012].**
315. Quanto à Antalis, em contrapartida da conclusão do presente procedimento com recurso à transação, entende a AdC que, face às circunstâncias concretas do presente caso, a Arguida pode beneficiar, a título de transação, de uma redução adicional do montante da coima a aplicar, que se deverá somar-se à redução por força da aplicação do regime de dispensa ou redução de coima (cf. n.º 9 do artigo 27.º da Lei n.º 19/2012).
316. Na sequência da aceitação pela AdC **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “da proposta de transação apresentada”]**, procede-se à elaboração da presente decisão em procedimento de transação, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 27.º da Lei n.º 19/2012, devendo a mesma ser confirmada **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “pela Arguida”]**, no prazo de 10 (dez) dias úteis a contar da data da respetiva notificação, sob pena de a mesma ficar sem efeito e de o processo de contraordenação prosseguir os seus termos.
317. Com a confirmação, por escrito, **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “pela Arguida”]**, no prazo fixado pela AdC, e com o pagamento da coima aplicada, a presente decisão de transação convola-se em decisão condenatória, não podendo os factos subjacentes ao presente processo voltar a ser apreciados como contraordenação, nos termos previstos no n.º 7 do artigo 27.º da Lei n.º 19/2012.

#### IV. CONCLUSÃO

318. **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “A Arguida Antalis cometeu”]** uma infração ao disposto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 e no n.º 1, do artigo 101.º do TFUE, ao participar numa prática concertada entre empresas com o objeto de impedir, restringir ou falsear, de forma sensível, a concorrência no mercado nacional dos envelopes, o que constitui uma contraordenação punível com coima, nos termos e para os efeitos da alínea a), do n.º 1, do artigo 68.º da Lei n.º 19/2012.

319. Na determinação da medida da coima aplicável **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “à Arguida”]**, a AdC considerou os critérios estabelecidos no n.º 1 do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012, bem como **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “as”]** reduções decorrentes da aplicação do regime de dispensa ou de redução da coima e do regime da transação, nos termos e para os efeitos dos artigos 27.º, 77.º e 78.º da Lei n.º 19/2012.

## V. DECISÃO

Tudo visto e ponderado, o conselho de administração da AdC decide:

### Primeiro

Declarar que **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “a Arguida”]** Antalis Portugal, S.A., ao participar, entre julho de 2007 e setembro de 2010, numa prática concertada no mercado nacional de envelopes, com o objetivo de repartir clientes e fixar preços, **[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012 – leia-se: “praticou”]**, uma infração ao disposto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, bem como ao disposto no n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.

### Segundo

**[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

### Terceiro

Conceder à Arguida Antalis Portugal, S.A., atendendo à circunstância de a mesma cumprir as condições previstas no artigo 78.º da Lei n.º 19/2012, uma redução de 50% no montante da coima que lhe seria aplicável, nos termos decorrentes do presente procedimento.

### Quarto

**[CONFIDENCIAL – Negociações concluídas apenas com a Antalis – artigo 27.º da Lei n.º19/2012]**.

### Quinto

Aceitar, ao abrigo do artigo 27.º da Lei n.º 19/2012, a proposta de transação da Arguida Antalis Portugal, S.A., nos termos em que foi apresentada, fixando a coima a aplicar, para o efeito, em €440.000 (quatrocentos e quarenta mil euros), **[CONFIDENCIAL – Segredo de negócio]**.

Em conformidade, fixar em 10 (dez) dias úteis o prazo para que confirme por escrito que a presente decisão, no que respeita à transação, reflete o teor da sua proposta, sob pena

de a mesma ficar sem efeito, nos termos do disposto no n.ºs 4 e 5 do artigo 27.º da Lei n.º 19/2012.

**Sexto**

Determinar que as custas relativas ao presente processo sejam pagas no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis após a confirmação por escrito da presente decisão, mediante guias a levantar na AdC.

Lisboa, 29 de março de 2016

O conselho de administração da AdC,

**X**

---

António Ferreira Gomes  
Presidente

**X**

---

Nuno Rocha de Carvalho  
Vogal