



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

Relatório da Consulta Pública

Julho 2024

Índice

1.	INTRODUÇÃO	3
2.	OBJETO DO RELATÓRIO.....	3
3.	CONTRIBUTOS RECEBIDOS.....	4
3.1.1.	Comentários de natureza geral sobre o Projeto de Linhas de Orientação sobre Coimas.....	4
3.1.1.1.	Conceitos indeterminados.....	4
3.1.1.2.	Aplicação retroativa das LdO no tempo	6
3.1.2.	Comentários específicos	7
3.1.2.1.	Metodologia Concreta de Apuramento do Montante da Coima	7
3.1.2.2.	Da não comunicação do montante concreto da coima na Nota de Ilícitude	9
3.1.2.3.	Circunstâncias Atenuantes	11
3.1.2.4.	Circunstâncias Agravantes.....	15
3.1.2.5.	Fator de Multiplicação / Duração da Infração	17
3.1.2.6.	Ponderação do <i>Private Enforcement</i> como instrumento para determinação da medida da coima [artigo 69.º, n.º 1, al f)]	20
3.1.2.7.	Situação Financeira do Visado.....	21
3.1.2.8.	Volume de Negócios.....	26
4.	CONCLUSÃO	28

1. INTRODUÇÃO

1. A Autoridade da Concorrência ("AdC" ou "Autoridade") submeteu a consulta pública, no dia 15 de fevereiro de 2024, o Projeto de Linhas de Orientação sobre a Metodologia a utilizar na aplicação de coimas no âmbito do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio ("Projeto de Linhas de Orientação sobre Coimas"), na sequência da entrada em vigor da Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto, que transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva (UE) 2019/1 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018 ("Diretiva ECN+").
2. A AdC procurou, adicionalmente, refletir no projeto de Linhas de Orientação a experiência adquirida em matéria de aplicação de coimas em processos de contraordenação por violação das regras dos artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio ("RJC" ou "Lei n.º 19/2012"), e dos artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia ("TFUE"), desde a publicação, em 2012, das anteriores linhas de orientação.
3. Com a submissão do Projeto de Linhas de Orientação sobre Coimas a consulta pública, a Autoridade pretendeu promover o envolvimento das empresas, das associações de empresas, demais entidades públicas e privadas, na sua qualidade de interessados, num processo transparente, rigoroso e que garanta certeza e segurança jurídica na aplicação das respetivas normas para todos os potenciais interessados.
4. A participação e a colaboração dos interessados revelam-se fundamentais, tendo em conta a necessidade de proteção dos seus legítimos interesses, a par da necessidade de proteção e de prossecução do interesse público que subjaz à atividade e missão da Autoridade.
5. Conforme sublinhado no documento relativo à consulta pública, a finalidade última das linhas de orientação que resultarem desse processo, as Linhas de Orientação sobre a Metodologia a utilizar na aplicação de coimas no âmbito do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio ("Linhas de Orientação sobre Coimas"), é fornecer orientações práticas sobre a metodologia a utilizar na aplicação de coimas no âmbito do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012, com vista a assegurar maior transparência e previsibilidade quanto ao respetivo procedimento, não obstante poderem, eventualmente, existir casos pontuais cujas particularidades justifiquem atuação distinta da definida nessas Linhas de Orientação.
6. O prazo inicialmente concedido para a consulta pública foi prorrogado pela AdC, atendendo ao elevado interesse suscitado pelo Projeto de Linhas de Orientação sobre Coimas, tendo a consulta terminado em 12 de abril de 2024.
7. A AdC agradece a participação na consulta pública e os comentários e sugestões apresentados pelas diversas entidades que contribuíram, de forma significativa, para a adoção do documento final sobre esta matéria.

2. OBJETO DO RELATÓRIO

8. O presente relatório apresenta os contributos recebidos, reflete o interesse e a ponderação que os mesmos suscitaram e clarifica, fundadamente, as opções da

Autoridade para efeitos de adoção das Linhas de Orientação sobre a Metodologia a utilizar na aplicação de coimas no âmbito do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

3. CONTRIBUTOS RECEBIDOS

9. No âmbito da consulta pública, foram submetidos junto da AdC contributos por parte das seguintes entidades:
 - Círculo Português dos Advogados de Defesa da Concorrência (“CAPDC”);
 - DLA Piper ABBC¹ (“DLA Piper”);
 - ICC Portugal – Delegação Nacional Portuguesa da *International Chamber of Commerce* (“ICC”);
 - Morais Leitão² (“ML”);
 - Sérvulo & Associados³ (“Sérvulo”);
 - Telles⁴ (“Telles”).
10. A generalidade das observações recebidas salienta o contributo significativo da iniciativa para a segurança jurídica, bem como para a eficiência e sucesso dos processos contraordenacionais instruídos pela AdC.
11. Foram apresentados comentários de natureza geral ao Projeto de Linhas de Orientação sobre Coimas e comentários específicos referentes a opções nele refletidas, os quais serão objeto de densificação e análise na secção 3. do presente Relatório. A Telles remeteu adicionalmente a versão do Projeto da AdC submetido a consulta pública, comentado e com proposta de redação alternativa, relativamente aos pontos que considerou merecerem alteração.

3.1.1. Comentários de natureza geral sobre o Projeto de Linhas de Orientação sobre Coimas

3.1.1.1. Conceitos indeterminados

12. De acordo com algumas das observações apresentadas (DLA Piper), a AdC *“mantém o recurso indesejável a alguns conceitos indeterminados falhos de densificação, tal como se mantém a utilização de metodologias de difícil apreensão. Por outro lado, verifica-se um défice de fundamentação de algumas das inovações propostas que não permitem abarcar o respetivo racional. Estas insuficiências não permitem ultrapassar um certo grau de opacidade da metodologia aplicada no caso concreto, o que se considera indesejável a*

¹ ABBC - Azevedo Neves, Benjamim Mendes, Carvalho e Associados, Advogados, S.P., R.L.

² Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados, S.P., R.L.

³ Sérvulo & Associados – Sociedade de Advogados, S.P., R.L.

⁴ Telles de Abreu e Associados – Sociedade de Advogados, S.P., R.L.

*todos os títulos, desde logo pela compressão da segurança jurídica daí resultante num domínio – como é o do direito sancionatório – que a exige soberanamente*⁵.

13. A este propósito, a ICC refere que o projeto não utiliza linguagem simples, clara e acessível. Prossegue, afirmando que era necessário que o previsto no Projeto fosse suscetível de ser devidamente compreendido pelos destinatários, acautelando-se, assim, a previsibilidade, a transparência e a segurança jurídicas. (...). Para a ICC, “[a] metodologia enunciada no Projeto assenta, pelo contrário, em contradições várias e em excessivas válvulas de escape”⁶.
14. Para a Sérvulo, “sendo o objectivo principal das futuras Linhas de Orientação garantir a segurança jurídica dos visados, salienta-se a utilização, ao longo do Projecto, de conceitos indeterminados que não são densificados, verificando-se, por vezes, meramente a mera reprodução das normas do RJC”⁷.
15. Também a ML considera que o projeto deve ser claro e garantir previsibilidade em relação ao processo de quantificação das coimas aplicáveis por contraordenações da concorrência⁸, sendo importante que a AdC se vincule textualmente às linhas de orientação que definir e que, adicionalmente, também as cumpra em termos rigorosos na sua prática, proporcionando um grau acrescido de segurança jurídica às empresas que sejam objeto de processos contraordenacionais por comportamentos potencialmente sancionáveis com coima⁹.
16. Ainda relativamente a este tema, o CAPDC refere “a imprecisão, indeterminação e abertura de alguns dos termos e parágrafos do projeto, em termos que (...) assentam num desequilíbrio patente, em abertura e alargamento claro da margem de atuação e de apreciação subjetiva da AdC, maioritariamente em desfavor das visadas”, assinalando que o objetivo das orientações consiste em assegurar e potenciar a transparência, a segurança e a certeza jurídicas, através da autovinculação da AdC a uma metodologia específica a aplicar no futuro, e da qual se não deverá afastar, sob pena de potencial violação de princípios gerais de direito, como os da igualdade de tratamento, da boa administração, ou da proteção da confiança legítima¹⁰.

Apreciação da Autoridade

17. A Autoridade esclarece que, em geral, foram atendidas, em parte ou integralmente, nas Linhas de Orientação sobre Coimas, as sugestões de ajustes na terminologia e sistematização do Projeto sujeito a consulta, bem como sugestões relativas ao eventual aperfeiçoamento da respetiva redação.
18. Em todo o caso, importa sublinhar que a publicação das Linhas de Orientação sobre Coimas pretende justamente tornar mais claro o procedimento e a metodologia

⁵ Cf. p. 1 do contributo da DLA Piper.

⁶ Cf. p. 2 e 3 do contributo da ICC.

⁷ Cf. p. 3 do contributo da Sérvulo.

⁸ Cf. p. 3 do contributo da ML.

⁹ Cf. p. 3 do contributo da ML.

¹⁰ Cf. p. 3 e 4 do contributo do CAPDC.

utilizados pela Autoridade, no sentido de orientar e auxiliar a aplicação, nas situações e casos concretos, do que resulta do RJC.

19. As Linhas de Orientação sobre Coimas têm, no entanto, de conciliar o esforço de densificação e concretização das regras e conceitos com a margem de discricionariedade que a apreciação e consideração de situações reais exige, precisamente para garantir a adequação da aplicação das normas aos casos concretos.
20. Nesse sentido, entende-se que o texto final das Linhas de Orientação, com a incorporação das alterações decorrentes dos contributos apresentados, acautela de forma adequada e proporcional a aplicação dos princípios de direito subjacentes ao exercício de determinação da medida das coimas a aplicar pela Autoridade, procedendo, ademais, à efetiva concretização dos critérios, etapas e conceitos considerados e aplicados para efeitos daquele exercício.

3.1.1.2. Aplicação retroativa das LdO no tempo

21. A DLA Piper refere que a AdC prevê a aplicação destas Linhas de Orientação de forma retroativa, o que se apresenta questionável em casos que possam resultar num agravamento da posição das empresas sancionadas face às Linhas de Orientação ainda em vigor¹¹.
22. Neste contexto, também a ICC refere que o projeto da AdC, *"para além de se pretender aplicar retroativamente, exceciona da regra geral, inicialmente proposta, a suscetibilidade de a AdC poder fundar a sua desaplicação em elementos puramente subjetivos"*¹².
23. Propõe a Sérvulo que *"se determine a sua aplicabilidade aos processos de contraordenação cujo inquérito seja aberto após a adoção das mesmas"*¹³.
24. Também o CAPDC considera que uma aplicação retroativa do Projeto proposto pela AdC é contrária quer à teleologia das orientações, quer ao respetivo significado, considerando estar em causa uma autovinculação para futuro¹⁴.
25. Finalmente, e no mesmo sentido, a exponente Telles opõe-se à aplicação retroativa do Projeto proposto pela AdC, sustentando que as Linhas de Orientação apenas se devem aplicar *"após a entrada em vigor das mesmas"*¹⁵.

Apreciação da Autoridade

26. Analisados os argumentos aduzidos pelos exponentes, a AdC refletiu no documento final das Linhas de Orientação sobre Coimas o entendimento de que as mesmas se aplicam a processos de contraordenação cujo inquérito seja aberto após a adoção daquelas.

¹¹ Cf. p. 2 do contributo da DLA Piper.

¹² Cf. p. 2 do contributo da ICC.

¹³ Cf. p. 4 do contributo da Sérvulo.

¹⁴ Cf. p. 5 do contributo do CAPDC.

¹⁵ Cf. p. 4 da versão do Projeto comentada pela Telles.

27. Não obstante, tem de evidenciar-se que, no que se refere aos processos abertos na sequência da entrada em vigor das alterações à Lei n.º 19/2012 introduzidas pela Lei n.º 17/2022, se têm vindo a aplicar as linhas de orientação sobre coimas publicadas em 2012, devidamente adaptadas para refletir as alterações introduzidas na Lei n.º 19/2012 pela Lei n.º 17/2022 – num exercício que, na prática, as aproxima das presentes Linhas de Orientação sobre Coimas.

3.1.2. Comentários específicos

3.1.2.1. Metodologia Concreta de Apuramento do Montante da Coima

28. Em relação à determinação da gravidade inerente à prática em causa, o CAPDC assinala *“apontamentos críticos quanto aos percentuais da Componente Geral (70%) e da Componente Individual (30%)”*. Em concreto, aponta a *“desproporção-desequilíbrio da ratio, penalizadora do comportamento individual, ora a omissão de uma qualquer fundamentação associada à valoração da(s) componente(s), sendo, ainda, pouco clara a forma como, com base nestes componentes, a AdC analisa a gravidade da infração, nos termos do §38”*¹⁶.
29. A Sérvulo acompanha esse argumento, considerando que *“a proporção (%) prevista no §33 do Projecto – nos termos da qual a Componente Geral terá um peso de 70% e a Componente Individual terá um peso de apenas 30% - é desproporcional, pois não permitirá refletir de forma expressiva na medida concreta da coima o comportamento individual do visado”*¹⁷.
30. A este respeito, a ML assinala *“a necessidade de fundamentação quanto à ponderação da gravidade relativa individual, por forma a garantir que os visados conhecem as motivações subjacentes à decisão da AdC face à Componente Individual e, em consequência, podem exercer cabalmente os seus direitos de defesa”*¹⁸. Nomeadamente, a ML questiona qual a razão para o *ratio 70/30* escolhido, atendendo à prática anterior da AdC.
31. A Telles considera *“que a proporção (%) prevista no n.º 33 do Projeto – nos termos da qual a Componente Geral terá um peso de 70% e a Componente Individual terá um peso de apenas 30% - é manifestamente desproporcional, pois não permitirá refletir de forma expressiva na medida concreta da coima o comportamento individual do visado”*¹⁹.
32. O CAPDC sublinha também *“o demérito da aplicação (específica) do Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social (“RGIMOS”), para efeitos de assim lograr uma elevação de 13,33% do limite máximo da coima aplicável”*²⁰.
33. No mesmo sentido, a ICC refere que o Projeto *“parece ignorar a especialidade da LdC relativamente ao RGIMOS, nomeadamente no que diz respeito ao regime de determinação e aplicação das contraordenações aplicáveis por infrações ao direito da concorrência,*

¹⁶ Cf. p. 6 do contributo do CAPDC.

¹⁷ Cf. p. 10 do contributo da Sérvulo.

¹⁸ Cf. p. 7 do contributo da ML.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Cf. p. 8 do contributo do CAPDC.

admitindo a aplicabilidade de coimas superiores ao limite legal absoluto fixado na LdC (cfr. §§ 23 e 57)”²¹.

34. Já a ML considera que *“faz pouco sentido a aplicação subsidiária do disposto no artigo 18.º, n.º 2, do RGIMOS e a conseqüente possibilidade de aumento de 13,33% do limite máximo da coima aplicável”²².*
35. A Sérvulo entende que *“o Projecto deveria clarificar que o montante máximo da coima aplicável será fixado em 10% do volume de negócios total da empresa infractora, por referência ao território nacional”²³.*
36. Na mesma linha, a Telles afirma que *“o Projeto reflete uma mudança de paradigma no que respeita aos montantes de referência para o cálculo das coimas”, o que resultará “na aplicação de coimas desproporcionais, cuja medida dependerá em grande parte do nível de internacionalização das empresas visadas”^{24, 25}. Neste sentido, a Telles afirma que poderemos ter a aplicação de coimas substancialmente distintas a empresas que tenham praticado o mesmo ilícito jusconcorrencial pelo simples facto de uma dessas empresas se encontrar presente num número alargado de geografias. Uma tal situação configuraria uma violação clara do princípio da igualdade”²⁶.*
37. Finalmente, a Telles afirma que aparenta *“existir uma duplicação do critério do benefício económico do visado no processo nas Etapas 2 e 3 conforme redação do n.º 25 do Projeto”²⁷.*

Apreciação da Autoridade

38. O disposto no artigo 69.º, n.º 13, da LdC determina a obrigação de a Autoridade adotar, ao abrigo dos respetivos poderes de regulamentação, linhas de orientação contendo a metodologia a utilizar para aplicação das coimas, de acordo com os critérios definidos na Lei n.º 19/2012.
39. Conseqüentemente, impõe-se à Autoridade o cumprimento firme do dever de desenvolver a metodologia que melhor tutele os interesses jurídicos de punição e de dissuasão de práticas ilícitas.
40. Tal metodologia tem de, no cumprimento estrito do princípio da legalidade, permitir à Autoridade assegurar o exercício dos respetivos poderes sancionatórios, dotando-a de instrumentos que legitimamente sejam aptos a atingir o fim último de prosseguir o interesse público, munindo-a da flexibilidade adequada para efeitos da aplicação das regras jurídicas – em respeito e através da densificação das mesmas – aos casos concretos.

²¹ *Ibid.*

²² Cf. p. 9 do contributo da ML.

²³ Cf. p. 5 do contributo da Sérvulo.

²⁴ Cf. p. 1 do contributo da Telles.

²⁵ Cf. p. 2 do contributo da Telles.

²⁶ Cf. p. 5 da versão do Projeto comentada pela Telles.

²⁷ Cf. p. 3 do contributo da Telles.

41. A metodologia plasmada nas Linhas de Orientação sobre Coimas constitui um exercício rigoroso de proporcionalidade tendo, na sua base, o emprego das melhores práticas internacionais e o resultado da experiência consolidada da Autoridade da Concorrência nesta matéria, procurando assegurar a segurança e a certeza jurídicas a todos os potenciais intervenientes.
42. Designadamente no que se refere à questão da definição da gravidade da infração, repartindo a mesma numa componente geral e numa componente individual, espelham-se aquelas que se consideram ser as melhores práticas internacionais nessa matéria, refletindo, paralelamente, um equilíbrio em matéria de exigências de prevenção.
43. A valoração da componente geral numa percentagem maior do que a percentagem fixada para a componente individual visa suportar os objetivos de prevenção geral inerentes às contraordenações, resultando na igualdade de tratamento relativamente a práticas com a mesma natureza e características. Com tal tratamento, pretende-se, assim, obter uma aplicação coerente, equilibrada e fundamentada das Linhas de Orientação sobre Coimas e das normas do RJC quanto à determinação da medida da coima pela AdC.
44. No que respeita à aplicação subsidiária do RGCO, sublinha-se e remete-se para a previsão expressa do artigo 13.º, n.º 1, do RJC, que as Linhas de Orientação sobre Coimas, naturalmente, não podem ignorar.
45. Igual argumento vale para o que se refere à existência de um limite máximo por referência ao volume de negócios mundial, o qual constitui uma exigência do RJC e, nessa medida, não pode ser igualmente afastada pelas Linhas de Orientação sobre Coimas.

3.1.2.2. Da não comunicação do montante concreto da coima na Nota de Ilícitude

46. Sustenta o ICC que é estabelecida uma *"elevada amplitude do limite máximo de aplicação da coima estabelecido na LdC"*, sendo de *"lamentar que o Projeto confirme a metodologia atual da AdC de não comunicar na Nota de Ilícitude a coima concreta que se propõe aplicar às Empresas, impedindo-as de tomar conhecimento concreto da coima a que poderão vir a ser condenadas e, sobretudo, de exercer o seu legítimo direito de defesa de forma informada e esclarecida"*²⁸.
47. Em linha com o comentário anterior, a Sérvulo considera que a Nota de Ilícitude, *"é [o] momento que os visados devem ser informados das circunstâncias relevantes para a determinação da coima, da metodologia de cálculo utilizada e da coima concreta aplicada"*, *"sem prejuízo de tratar-se de um cálculo provisório"*²⁹.
48. A ML, a este propósito, entende *"que a AdC, aquando da notificação da Nota de Ilícitude, deve, desde logo, comunicar o montante efetivo da coima que pretende aplicar, isto para que a empresa possa exercer materialmente o seu direito de defesa, inclusive quanto ao*

²⁸ Cf. p. 3 do contributo da ICC.

²⁹ Cf. p. 16 do contributo da Sérvulo.

*montante da coima efetiva que a AdC pretende aplicar com base nos elementos de que dispõe à data*³⁰.

Apreciação da Autoridade

49. No que se refere à questão respeitante ao momento da comunicação do montante concreto da coima ao visado, a aplicação dos artigos 68.º e 69.º do RJC pressupõem a determinação concreta da violação do disposto a um dos artigos 9.º, 11.º e/ou 12.º, da Lei n.º 19/2012 e/ou dos artigos 101.º e 102.º do TFUE. Isto é, apenas depois de apurada e concluída a investigação na fase de Instrução por parte da Autoridade e demonstrada a violação da disposição de, pelo menos, um dos artigos atrás identificados é que a AdC está em condições de determinar o montante concreto da coima, adquirindo, assim, legitimidade para o comunicar ao visado no processo, ou seja, no momento da notificação da Decisão Final.
50. Em nenhum momento anterior à Decisão Final poderia a Autoridade dar a conhecer o valor concreto da coima a aplicar. Efetivamente, aquando da notificação da Nota de Ilícitude, não estão ainda reunidos todos os elementos necessários à determinação do montante concreto da coima. Só após a notificação da Nota de Ilícitude ao visado pelo processo é que este conhece e se pode pronunciar sobre as imputações que lhe são feitas, juntar prova pré-constituída, sendo elementos que, no seu conjunto, podem modificar a convicção anteriormente formada pela Autoridade quanto aos elementos objetivos ou subjetivos da infração imputada.
51. Com efeito, a Autoridade comunicar, em momento prévio ao exercício de direitos de defesa por parte dos visados, o montante da coima que pretende aplicar seria subverter a natureza contraditória introduzida pela fase de instrução do processo. A pronúncia sobre a Nota de Ilícitude não é um mero expediente processual de natureza formal, mas antes o momento que permite ao visado posicionar-se quanto aos factos imputados, carrear para os autos todos os elementos demonstrativos da sua defesa e, *in extremis*, afastar a sua responsabilidade contraordenacional.
52. Apenas após ser facultado este exercício de defesa aos visados e, caso assim, se justifique, após realizadas diligências complementares de prova, é que a Autoridade está em condições de ponderar a concreta dosimetria da coima.
53. Quando se der por concluída a fase de Instrução e se encontrarem preenchidos todos os pressupostos do tipo da infração em causa, impõe-se à AdC que notifique o visado pelo processo da decisão da Instrução, isto é, que se comunique a Decisão Final (*cf.* artigo 29.º do RJC), na qual, naturalmente, se dará a conhecer o montante concreto da coima como resultado do exercício da subsunção de todos os factos apurados ao direito aplicável.
54. Tal não obsta a que, no que toca à determinação do montante da coima, a Nota de Ilícitude inclua a indicação da medida abstrata da coima e demais sanções abstratamente aplicáveis, com exposição detalhada das circunstâncias que podem ser – e serão, em concreto, por referência à situação material em causa – consideradas na determinação exata, na decisão final, do montante e conteúdo de tais sanções,

³⁰ Cf. p. 12 do contributo da ML.

permitindo, sempre que aplicável, que os visados se pronunciem também sobre todas essas circunstâncias que influenciarão a determinação concreta – incluindo o cálculo da coima – das sanções em que incorrem.

55. Atendendo ao enquadramento fáctico e jurídico *supra* exposto, e de forma a assegurar a certeza jurídica nos processos contraordenacionais, considera a Autoridade da Concorrência que já comunica, aquando da Nota de Ilícitude, todos os elementos necessários para o pleno exercício dos direitos de defesa do visado no processo, sendo que, em conformidade com o RJC, o montante concreto da coima só poderá ser comunicado na Decisão Final.

3.1.2.3. Circunstâncias Atenuantes

56. O CAPDC apresenta um conjunto de considerações relativamente ao elenco de circunstâncias atenuantes previsto no Projeto. Nomeadamente: (i) *"critica-se a exclusão (não motivada) do fator relativo ao facto de o comportamento anticoncorrencial ter sido autorizado ou incentivado por entidades públicas ou de regulamentação"*; (ii) em termos de omissão, assinala-se o *"mérito das ações e comportamentos do visado tendentes à prevenção e correção dos comportamentos potencialmente anticoncorrenciais, nomeadamente através da implementação de programas de compliance"*; (iii) sublinha-se a necessidade de um esclarecimento transparente da *"não valoração do exercício dos direitos de defesa, da não confissão, ou da recusa ou não participação em procedimentos de transação por parte das visadas"*; e (iv) assinala-se a *"densificação da operatividade prática de alguns dos fatores valorados"*, não obstante alguns reptos referentes à necessidade de consideração no caso da adoção de ações que eliminem práticas proibidas, de conciliação das Linhas de Orientação com o regime de *private enforcement* e de consideração da colaboração prestada à AdC (para além da legalmente exigida)³¹.
57. Ainda a propósito do tema do *private enforcement*, o CAPDC assinala *"a crescente preponderância do private enforcement das regras da concorrência e o potencial surgimento de investigações paralelas (em outros Estados-Membros, com aplicação de sanções pela mesma infração)"*. Neste sentido, entende o CAPDC que o tema merece uma atenção particular na determinação da medida da coima. Em concreto, o CAPDC considera que a AdC deve esclarecer de que forma irá assegurar a *"proporcionalidade global das 'sanções' aplicadas e o respeito por princípios gerais de direito, como o ne bis in idem"*³².
58. Considera o CAPDC, *"ser este, também, momento, senão para acomodar já (textualmente, pelo menos) novos desafios (em particular, o private enforcement), promover um debate alargado sobre a relação com o public enforcement, em termos garantidos do respeito pelos princípios da proporcionalidade, da segurança jurídica e da boa administração"*³³.
59. Também a Telles considera *"manifestamente insuficiente"* que se considerem apenas *"ações e comportamentos do visado no processo tendentes à eliminação das práticas"*

³¹ Cf. p. 8 do contributo do CAPDC.

³² Cf. p. 5 do contributo da CAPDC.

³³ Cf. p. 10 do contributo da CAPDC.

proibidas ou a reparação dos prejuízos causados à concorrência". Neste sentido, a Telles considera ser adequado alterar a referida disposição, "incluindo também a prevenção e correção de comportamentos suscetíveis de configurar violações do direito da concorrência nomeadamente através da adoção de programas de compliance pelas empresas visadas". Ainda, considera a Telles "injustificada a exclusão da circunstância relativa ao 'facto de o comportamento anticoncorrencial ter sido autorizado ou incentivado por entidades públicas ou regulamentação", uma vez que tal mantém "relevância prática"³⁴.

60. Em paralelo, a DLA Piper refere que a AdC decidiu excluir do elenco que consta no Projeto o "*facto de o comportamento anticoncorrencial ter sido autorizado ou incentivado por entidades públicas ou regulamentação*", não apresentando fundamentação adequada para o efeito, sendo que tal circunstância atenuante "*ajuda a cumprir o princípio reconhecido pelo direito europeu de exceção de ordem pública*"³⁵.
61. A Sérvulo considera que o Projeto desconsidera circunstâncias atenuantes. Nomeadamente, refere que, "*não está expressamente incluída a valoração (como circunstância atenuante) da ausência de antecedentes jusconcorrenciais contraordenacionais da empresa visada*". Também salienta que, na aplicação da coima, "*a AdC deve valorar positivamente a conduta construtiva e colaborativa dos visados, enquanto circunstância atenuante*" e que "*existem outras iniciativas que deveriam relevar enquanto circunstância atenuante e mereceriam uma menção expressa, designadamente a adoção de Programas de compliance, de formação dos colaboradores, etc*"³⁶.
62. A ML sugere "*a inclusão da existência/ implementação de programas de compliance relacionados com o Direito da Concorrência*"³⁷.
63. De acordo com o ICC, o Projeto esquece as circunstâncias atenuantes, incluindo a ausência de antecedentes jusconcorrenciais contraordenacionais pela Empresa visada e respetiva valoração na dosimetria da sanção³⁸.

Apreciação da Autoridade

64. Em primeiro lugar, é de referir que, na apreciação de circunstâncias que impliquem um aumento ou uma redução do montante do Montante de Base, a Autoridade considerará, como limite máximo, um peso percentual de até 50% sobre o valor do Montante de Base, quer para as Agravantes, quer para as Atenuantes.
65. Em relação às circunstâncias atenuantes, é de sublinhar que a Autoridade já prevê a possibilidade de poder ampliar o limite de valoração de 50%, perante a apresentação de elementos de facto devidamente suportados por elementos de prova inequívocos e suficientemente fortes que justifiquem tal ampliação. Hipoteticamente, não fica excluída a possibilidade de as circunstâncias atenuantes, no caso concreto, merecerem uma valoração superior na determinação do montante da coima. Como

³⁴ Cf. p. 2 do contributo da Telles.

³⁵ Cf. p. 2 do contributo da DLA Piper.

³⁶ Cf. p. 12 a 14 do contributo da Sérvulo.

³⁷ Cf. p. 9 do contributo da ML.

³⁸ Cf. p. 4 do contributo da ICC.

tal, a apreciação e ponderação das circunstâncias atenuantes *in casu* é um exercício de rigor determinado pelos factos concretos de cada caso, o qual não fica, portanto, limitado por uma lista de circunstâncias atenuantes cuja previsão nas Linhas de Orientação sobre Coimas não é taxativa.

66. Neste sentido, tudo considerado, o facto de a Autoridade fazer constar da metodologia para determinação do montante da coima uma lista não exaustiva de circunstâncias atenuantes, já acautela as preocupações dos exponentes a este propósito, na medida em que não se exclui a verificação de outras circunstâncias que venham a ser, eventualmente, e no caso concreto, inequivocamente demonstradas e, por essa razão, devida e expressamente valoradas como circunstâncias atenuantes.
67. Em particular no que se refere à exclusão da lista de circunstâncias atenuantes do fator relativo ao facto de o comportamento anticoncorrencial ter sido incentivado por entidades públicas, a Autoridade considera razoável que tal circunstância tenha um reflexo na redação das Linhas de Orientação sobre Coimas, razão pela qual passa a incluir uma menção à mesma nas referidas Linhas.
68. Relativamente à questão da harmonização das Linhas de Orientação sobre Coimas com o regime jurídico do *private enforcement*, a Lei n.º 23/2018, de 5 de junho (“RJ do *private enforcement*”), a Autoridade salienta que se trata da aplicação de dois regimes jurídicos distintos, com enquadramentos legais distintos e finalidades distintas.
69. Com efeito, a investigação e tramitação de processos de contraordenação por violação do RJC e/ou dos artigos 101.º e 102.º do TFUE, recai sobre a AdC, por força da aplicação dos Estatutos da Autoridade publicados pelo DL n.º 125/2014, de 18 de agosto (“Estatutos da AdC”) e da Lei n.º 19/2012. Distintamente, os processos identificados como processos de *private enforcement*, são processos de natureza judicial e desencadeados na sequência da iniciativa do interessado, não tendo a Autoridade qualquer competência para os apreciar ou para neles intervir, exceto na medida em que seja solicitada a sua colaboração pelo Tribunal competente (*cf.* RJ do *private enforcement*), e a Autoridade anuir nessa colaboração.
70. Acresce que a relação e coerência entre regimes já resultam asseguradas pelo legislador, aquando da adoção de cada um dos referidos regimes legais.
71. O exercício do direito que assiste a qualquer interessado com legitimidade para intentar uma ação para obtenção de uma indemnização por infração ao direito da concorrência reside exclusivamente na sua vontade, não tendo a AdC, naturalmente, qualquer poder sobre o referido direito ou qualquer atribuição para dirimir eventuais litígios neste contexto.
72. As Linhas de Orientação sobre Coimas, cuja aprovação e publicação corresponde a uma incumbência da Autoridade, têm o objetivo de auxiliar a aplicação concreta de um procedimento sancionatório orientado à tutela dos interesses jurídicos de prevenção, dissuasão e punição de infrações de concorrência. Isto é, no âmbito das funções e atribuições conferidas à AdC, impõe-se-lhe que promova a concorrência e salvaguarde os bens jurídicos protegidos pelas normas que proíbem a adoção de determinados comportamentos anticoncorreciais, através, nomeadamente, da

aprovação e utilização de um procedimento de determinação e de aplicação de coimas que concretize aqueles fins.

73. Não cabe, pois, à AdC, no exercício pleno das suas funções, contemplar, nesta sede, uma eventual harmonização das Linhas de Orientação sobre as Coimas com o regime de *private enforcement*.
74. No que se refere à questão respeitante à possibilidade de inclusão, enquanto circunstância atenuante, da existência/implementação de programas de *compliance* relacionados com o direito da concorrência, a Autoridade considera que a mera existência de tais programas não pode ser, necessariamente, considerada como suficiente ou bastante para efeitos de ponderação enquanto circunstância atenuante, uma vez que a existência de tais programas, *per se*, numa perspetiva teórica, não garante a prevenção ou a dissuasão em concreto de comportamentos que consubstanciem práticas restritivas da concorrência.
75. Tal não obsta a que, em determinadas circunstâncias apreciadas por referência a cada caso concreto, a demonstração da efetiva implementação de programas de *compliance* – e, porventura o seu desvio ocasional e/ou inadvertido – possa ter um impacto e uma relevância suscetíveis de apreciação positiva e ponderação pela Autoridade. Considera-se, todavia, que este potencial impacto e relevância já se encontram devidamente tomados em consideração aquando da determinação das circunstâncias atenuantes em geral e ainda em sede de determinação da Componente Individual (30%) relativa à gravidade inerente à prática em causa (Montante Base).
76. Por fim, é de salientar que os exponentes invocaram elementos adicionais, tais como (i) a necessidade de explicação da não valoração do exercício dos direitos de defesa, da não confissão, ou da recusa ou não participação em procedimentos de transação por parte das visadas, (ii) a necessidade de valoração positiva da conduta construtiva e colaborativa dos visados e (iii) a necessidade de explicação da ausência de antecedentes jusconcorrenciais contraordenacionais da empresa visada na lista de circunstâncias atenuantes.
77. Em relação a estes elementos, é de sublinhar, novamente, e por um lado, que a lista de circunstâncias atenuantes não tem carácter exaustivo. O inverso, sim, é que corresponderia a um condicionamento grosseiro do espírito subjacente ao exercício inerente à identificação e possível valoração de circunstâncias atenuantes no caso concreto. Por outro lado, nem sempre circunstâncias como as descritas deverão ou poderão ser tidas em consideração para atenuação da eventual coima aplicável, dada a sua potencial irrelevância concreta para esse efeito. Nesse sentido, sempre que se verifiquem factos relevantes que demonstrem cabalmente a existência, *in casu*, de uma circunstância atenuante não identificada, caberá à Autoridade apreciar da validade de tais factos para efeitos de valoração na determinação do montante concreto da coima.
78. A ponderação das referidas circunstâncias terá necessariamente uma base casuística, levando em linha de conta todo o contexto do comportamento sancionado.
79. No que se refere, em particular, à circunstância da ausência de antecedentes jusconcorrenciais do visado na lista de circunstâncias atenuantes, considera a

Autoridade que o mero cumprimento da Lei não é condição de valoração enquanto circunstância atenuante, uma vez que o cumprimento da Lei corresponde a uma obrigação jurídica de todos os agentes. Inversamente, caso o visado tenha antecedentes jusconcorrenciais, tal facto poderá ser valorado enquanto circunstância agravante de uma prática restritiva da concorrência para efeitos de determinação do montante concreto da coima, nos termos previstos no RJC.

3.1.2.4. Circunstâncias Agravantes

80. O CAPDC assinala, a propósito das infrações especialmente graves, (i) *"a falta de densificação dos critérios ou das práticas qualificáveis como especialmente graves"*, bem como *"a ausência de fundamento para o agravamento do limite da fração adicional anteriormente previsto (que passa de 25% para 30%)"*³⁹.
81. O CAPDC alude também a *"riscos de sobreposição (e, portanto, de desrespeito pela proibição da dupla valoração)"* que decorrem *"da indeterminação de algumas das circunstâncias (a 'insensibilidade revelada pelos agentes') ou de termos mobilizados em outros lugares (o 'grau de sofisticação' da implementação, referido no §36 como circunstância relevante da Componente Geral da gravidade), potencialmente sobreponíveis a outras circunstâncias elencadas no §48"*⁴⁰. Acresce, ainda, *"o risco de autonomização de alguns dos fatores-circunstâncias como infrações autónomas, caso em que não poderão – ao contrário do afirmado pela AdC na nota de rodapé 4 -, continuar a ser convocados para efeitos de agravamento da coima (como é o caso da 'recusa em colaborar com a AdC' avançada como exemplo de 'implementação de medidas de ocultação da prática')"*⁴¹.
82. A ML também se pronuncia em relação à enunciação exemplificativa das causas de agravação do Montante de Base. Nomeadamente no contexto em que a AdC menciona *"a implementação de medidas de ocultação da prática"*, a ML refere que, em nota de rodapé, a AdC explica que *"[a] recusa em colaborar com a AdC ou uma qualquer forma de obstrução durante a investigação constituem contraordenação punível com coima, nos termos do disposto no artigo 69.º da Lei 19/2012. Tal previsão não impede a possibilidade de a AdC optar por valorar tais comportamentos para efeitos de análise das circunstâncias agravantes aplicáveis"*⁴², considerando que o referido *"segmento deve ser corrigido ou eliminado da versão final das Linhas de Orientação, na medidas em que – contrariamente ao que se lê na nota de rodapé transcrita – o enquadramento típico de um comportamento de recusa em colaborar ou de obstrução durante a investigação na contraordenação do artigo 69.º n.º1, alínea j), da LdC, impede a valoração desse comportamento como circunstância agravante do Montante de Base da coima aplicável a uma distinta infração"*⁴³.
83. Segundo a ML, a dupla valoração dos mesmos factos como contraordenação autónoma e como causa de agravação de uma coima por uma contraordenação

³⁹ Cf. p. 7 do contributo da CAPDC.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Cf. p. 8 do contributo da ML.

⁴³ *Ibid.*

distinta resulta na *"violação da proibição da dupla valoração (non bis in idem), vedada nos termos do artigo 29.º, n.º 5, da Constituição da República Portuguesa"*⁴⁴.

84. A Sérvulo, por sua vez, pronuncia-se quanto ao agravamento da medida da coima, concretamente em relação aos antecedentes considerados no âmbito de decisões definitivas tomadas por autoridades de concorrência de outros Estados-Membros, no contexto de *"investigações paralelas da mesma infracção sancionada pela AdC"*. A este respeito, refere que *"poderá estar em causa uma violação do princípio geral Ne bis in idem"*⁴⁵.

Apreciação da Autoridade

85. A Autoridade sublinha que a existência de uma lista não exaustiva de circunstâncias agravantes na metodologia para determinação do montante da coima resulta do desígnio que lhe incumbe de aprovação e publicação de Linhas de Orientação sobre Coimas, com o objetivo de densificar uma metodologia que assegure a tutela dos interesses jurídicos, quer de prevenção e dissuasão, quer de punição, tal como já discutido *supra* a propósito do tema "Metodologia Concreta de Apuramento do Montante da Coima" (cf. pontos 38 e seguintes).
86. No âmbito das funções e atribuições conferidas à AdC, impõe-se-lhe que promova a concorrência e salvguarde firmemente os bens jurídicos protegidos pelas normas que proíbem a adoção de determinados comportamentos anticoncorrenciais, através, nomeadamente, da aprovação de um procedimento de determinação e de aplicação de coimas que, não ferindo ou limitando os direitos de defesa do visado e no cumprimento do princípio da legalidade, concretize aqueles fins conferindo à Autoridade os meios adequados e proporcionais ao cumprimento das suas atribuições.
87. Não se trata de um exercício discricionário por parte da AdC, mas sim da densificação de um procedimento sistemático e claro que procure simultaneamente assegurar a defesa e a promoção da concorrência por parte da Autoridade, conferindo a certeza jurídica necessária aos agentes jurídicos quanto à execução concreta do procedimento.
88. Este propósito implica a previsão e consideração de um elenco de circunstâncias tão exaustivo quanto possível, mas não intrinsecamente fechado, de todos os elementos relevantes em sede de determinação da medida das coimas a aplicar.
89. Considerando os comentários recebidos relativamente ao tratamento dado à reincidência, enquanto circunstância agravante nas Linhas de Orientação sobre Coimas, refira-se que, com o propósito de conferir maior transparência e segurança jurídica também nesta vertente, a mesma passa a beneficiar, nas Linhas de Orientação sobre Coimas, de uma valoração expressa equivalente aos prazos legais de prescrição aplicáveis. Tal solução reduz as incertezas quanto à forma de valoração da reincidência e introduz um limite temporal fixado pela Lei.

⁴⁴ Cf. p. 8 e 9 do contributo da ML.

⁴⁵ Cf. p. 7 e 8 do contributo da Sérvulo.

90. Ainda em sede de apreciação de antecedentes, o RJC contempla que, em processos por infração aos artigos 101.º e 102.º do TFUE, são igualmente consideradas as decisões definitivas previamente adotadas pela Comissão Europeia ou por uma autoridade nacional de concorrência que tenham declarado que o visado participou numa infração a esses artigos do TFUE, igual ou semelhante à infração constatada pela AdC, caso o visado continue a cometer a mesma infração ou cometa uma infração semelhante (artigo 69.º, n.º 3 do RJC). As Linhas de Orientação sobre Coimas não se distanciam do estipulado no RJC.
91. No que respeita à alegada dupla valoração da *"falta de colaboração"* dos visados, evidencia-se que a *"não colaboração com a AdC ou a obstrução ao exercício dos poderes previstos nos artigos 17.º-A a 20.º, 43.º, 61.º e 64.º"* constitui uma contraordenação (artigo 68.º, n.º 1, al. j) do RJC). Ainda no RJC, no seu artigo 69.º, para efeitos de determinação da medida da coima, estipula-se que a AdC pode considerar, nomeadamente, a colaboração prestada à AdC até ao termo do procedimento (*vide* cf. artigo 69.º, n.º 1, al. i)).
92. Nas Linhas de Orientação sobre as Coimas, a Autoridade clarifica os termos em que pode valorar a eventual recusa de colaboração do visado, através da redação da nota de rodapé 4, ficando claro que a AdC tem de optar entre valorar a recusa de colaboração em sede de circunstâncias agravantes aplicáveis ou, em alternativa, apreciar tal recusa no âmbito de um processo de contraordenação autónomo, punível com coima, nos termos do disposto no artigo 69.º, n.º 1, al. j) da Lei 19/2012. Isto é, a Autoridade pode, ponderados todos os factos e circunstâncias do caso concreto, decidir qual o tratamento adequado à valoração da recusa ou falta de colaboração do visado no procedimento, mas não pode, simultaneamente, considerar a sua ponderação como circunstância agravante e também proceder à abertura de um processo de contraordenação por violação do disposto no artigo 68 n.º 1, al. j) do RJC. Neste sentido, não há lugar a qualquer dupla valoração.
93. Em face de todo o exposto, a Autoridade considera que as Linhas de Orientação sobre Coimas respondem ao propósito a que se destinam, também no que se refere à concretização, não exaustiva, das circunstâncias agravantes cuja aplicação é passível de ponderação pela Autoridade em cada caso concreto.

3.1.2.5. Fator de Multiplicação / Duração da Infração

94. No que se refere à duração da infração, o CAPDC assinala criticamente a *"determinação da duração da infração com base em anos (e não em meses ou dias)"*, bem como o *"arredondamento dos períodos inferiores e superiores a seis meses"*, ambos com *"repercussões gravosas na 'exatidão' do período a considerar, em particular quando associado a um fator de multiplicação (por cada ano de infração)"*⁴⁶.
95. Segundo o CAPDC, *"acrescem críticas aos horizontes temporais elegidos para modificar ou desconsiderar o fator de multiplicação correspondente ao período de infração"*, que

⁴⁶ Cf. p. 6 do contributo da CAPDC.

considera “arbitrários” (...) tendo em conta a falta de relação direta com a obrigação de conservação contabilística”⁴⁷.

96. A ICC considera que, ao insistir “na manutenção da aplicação do fator de multiplicação correspondente ao período de duração da infração, em linha com as Linhas de Orientação em vigor e com as Guidelines da Comissão Europeia, o Projeto desaproveitou uma excelente oportunidade para inovar e corrigir a flagrante injustiça e prevenir o desequilíbrio manifesto que pode resultar da transformação artificial e forçada de uma infração única continuada numa soma de múltiplas infrações individuais apenas limitada pelo teto do montante máximo da coima aplicável estabelecido na Lei da Concorrência”⁴⁸.
97. A Sérvulo refere, também, no contexto do cálculo do montante da coima concretamente aplicável, discordar da redação proposta para o §43 das Linhas de Orientação, que estipula que, “no cálculo da duração, os períodos inferiores a um semestre serão contabilizados como meio ano e os períodos superiores a seis e inferiores a doze meses serão contabilizados como um ano completo”. Adicionalmente, “não subsistindo qualquer tipo de continuidade da infração ao longo do tempo ou a sua periodicidade, não se pode, durante períodos intermitentes, afirmar que determinado visado participou em práticas anti-concorrenciais”. Por conseguinte, considera que “a aplicação de um multiplicador que leva em conta o número de anos de participação deve ser devidamente calibrado, sob pena de cálculos de coimas que resultem em condenações ‘em excesso’ e, portanto, com repercussões gravosas na ‘exactidão’ do período a considerar, em particular quando associado a um factor de multiplicação (por cada ano de infração)”⁴⁹.
98. A ML, não fazendo um balanço positivo da prática decisória da AdC, cuja delimitação temporal de alegadas infrações tem sido, na opinião daquela, pouco fundamentada e com fraco apoio probatório, considera que “a técnica do arredondamento (para cima) ao semestre é seguramente penalizadora para os alegados infratores, nada impedindo uma consideração mais concreta, designadamente, de uma duração mensal”⁵⁰.
99. Também a DLA Piper considera que o “Projeto continua a não solucionar (...) a sobrevalorização do critério da duração da infração”⁵¹.
100. A este respeito, a DLA Piper invoca dois temas que considera problemáticos. Por um lado, em relação ao parágrafo 43 do Projeto. Para a DLA Piper, “são (...) equiparadas situações que não podem ser equiparadas”, pelo que sugere à AdC que “inclua na sua metodologia de cálculo da coima concreta uma fórmula que considere a exata duração da infração, eliminando presunções que necessariamente agravam sempre a sanção a aplicar”. Em alternativa, sugere “que a presunção a utilizar pela AdC para efeitos de ponderação assente numa mecânica que tenha o efeito contrário àquele que resulta da atual proposta, ou seja, que desagrave – ao invés de agravar – o montante da coima”⁵².

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Cf. p. 2 e 3 do contributo da ICC.

⁴⁹ Cf. p. 8 do contributo da Sérvulo.

⁵⁰ Cf. p. 7 do contributo da ML.

⁵¹ Cf. p. 3 do contributo da DLA Piper.

⁵² Cf. p. 4 do contributo da DLA Piper.

101. Por outro lado, a DLA Piper critica a metodologia no que respeita ao critério da duração da infração, nomeadamente com *"a aplicação de um fator de multiplicação por cada ano de infração"*. Em suma, a DLA Piper considera que a solução preconizada pela AdC a este respeito *"cria uma situação desproporcionalidade e incerteza jurídica"*, propondo-se a sua eliminação *"ou, alternativamente, que seja fundamentado o racional para a adoção da nova metodologia de aplicação de fatores de ponderação à duração da infração, por forma a possibilitar uma sustentada avaliação da mesma"*⁵³.
102. Finalmente, a Telles invoca o risco de duplicação, questionando se *"não será duplicação considerar o número de anos de duração da infração, visto que o número de anos já foi levado em conta no apuramento do volume de negócios relacionado com a infração, que já manda atender aos anos em que durou a infração"*⁵⁴.

Apreciação da Autoridade

103. Em relação ao período de duração da infração e à consideração de um fator de multiplicação, note-se que a solução adotada no Projeto se encontra em total conformidade com as Linhas de Orientação de 2012, em linha com as melhores práticas europeias, e em particular, com as *Guidelines* da Comissão Europeia para o cálculo das coimas⁵⁵.
104. Considera a Autoridade que a metodologia em causa, tal como se deixou explicitado *supra* a respeito de outras dimensões analisadas, tem de, no cumprimento estrito do princípio da legalidade, e constituindo um exercício rigoroso de proporcionalidade, permitir à Autoridade assegurar o exercício dos respetivos poderes sancionatórios, dotando-a de instrumentos que legitimamente sejam aptos a atingir o fim último de prosseguir o interesse público, munindo-a da flexibilidade adequada aquando da aplicação das regras jurídicas aos casos concretos e, desta forma, procurando assegurar a segurança e a certeza jurídica dessa aplicação para todos os potenciais intervenientes, o que se considera ser o caso em apreço.
105. Com efeito, o carácter instantâneo ou duradouro (continuado, permanente) e a duração da infração relevam – e têm necessariamente de relevar – na determinação da coima que vier a aplicada para sanção de tal infração e, em particular, da respetiva duração. E devem relevá-lo de forma proporcional.
106. A este propósito, é de destacar que, no Projeto, com vista a assegurar a adequação do Montante de Base aos objetivos elencados, se previu uma redução do peso da infração após o 5.º e até ao 10.º ano, *inclusive*, de acordo com as ponderações indicadas na Tabela 1 das Linhas de Orientação (sendo a duração a partir do 11.º ano totalmente desconsiderada para efeitos do cálculo da coima).
107. Em acréscimo, realça-se que o facto de se considerar um período máximo de duração relevante é, também, coerente com a obrigação legal que recai sobre as empresas de conservação da documentação contabilística relacionada com as operações verificadas, por um período limitado no tempo.

⁵³ Cf. p. 7 do contributo da DLA Piper.

⁵⁴ Cf. p. 8 da versão do Projeto comentada pela Telles.

⁵⁵ Acessível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52006XC0901%2801%29>

108. A este respeito, a Autoridade esclarece que a opção adotada visou introduzir uma gradação decrescente da ponderação face à duração da infração, o que resulta numa configuração de valoração clara, que garante certeza jurídica a todos os agentes. Sublinhe-se ainda que a referida solução é menos penalizadora e menos gravosa para os visados face às linhas de orientação sobre coimas adotadas em 2012, na medida em que reduz progressivamente o peso de cada ano de infração até ao limite da desconsideração absoluta para efeitos de determinação do montante concreto da coima (a partir do 10.º ano da infração em diante).
109. Como tal, considera a Autoridade que as preocupações dos agentes são acauteladas pela metodologia vertida nas Linhas de Orientação sobre Coimas ora adotadas, pois para além da referida desvalorização na ponderação da duração da infração, os agentes têm conhecimento imediato e claro da valoração concreta anual para efeitos de cálculo da coima.
110. Por sua vez, no que se refere à questão colocada pela Telles quanto a se *"não será duplicação considerar o número de anos de duração da infração, visto que o número de anos já foi levado em conta no apuramento do volume de negócios relacionado com a infração, que já manda atender aos anos em que durou a infração"*, a Autoridade esclarece que, nos termos da metodologia em causa, a utilizar na determinação concreta da coima, não há lugar a qualquer duplicação.
111. Sempre que seja possível efetuar o cálculo do Montante de base da coima a partir do Volume de negócios relacionado com a infração, a duração da infração apenas encontra reflexo, para cálculo da coima, na consideração dos referidos volumes de negócios, para os anos em causa, e nos termos especificados no texto da metodologia. Designadamente, considerando os diferentes fatores de ponderação temporal aplicáveis.
112. Alternativamente, quando não seja possível efetuar o cálculo a partir do Volume de negócios relacionado com a infração, e, conseqüentemente, se recorra ao Volume de negócios total, não serão tidos em conta os volumes de negócios para os vários anos em causa, mas só e apenas o Volume de negócios total, no último ano da infração e, nesse caso, com efeito, a duração da infração terá impacto sobre a percentagem a considerar, não sendo aplicado qualquer fator de multiplicação.

3.1.2.6. Ponderação do Private Enforcement como instrumento para determinação da medida da coima [artigo 69.º, n.º 1, al f)]

113. A ICC considera, a este respeito, que o Projeto *"ignora, por completo, o significativo impacto do private enforcement como instrumento atual de ressarcimento dos danos sofridos pelos eventuais lesados por infrações da concorrência, não curando de indicar de forma clara de que modo, nos termos do art. 69.º, n.º 1, al. f), da Lei da Concorrência, será tido em conta no cálculo da coima os montantes indemnizatórios já pagos aos lesados naquelas circunstâncias"*⁵⁶.

⁵⁶ Cf. p. 3 do contributo da ICC.

Apreciação da Autoridade

114. Neste contexto, na linha do referido acima, nos pontos 68 e seguintes, relativamente à questão da harmonização das Linhas de Orientação sobre Coimas com o RJ do *private enforcement*, a Autoridade sublinha que correspondem a regimes cuja concatenação já foi adequadamente prevista pelo Legislador e que visam alcançar finalidades diferentes.
115. A aprovação e publicação das Linhas de Orientação sobre Coimas corresponde a uma incumbência da Autoridade, prosseguindo o objetivo de assegurar a tutela dos interesses jurídicos de punição e de dissuasão.
116. À AdC é exigido que, no cumprimento das atribuições fixadas nos Estatutos da AdC e no RJC, promova e defenda a concorrência e salvaguarde os bens jurídicos protegidos pelas normas que proíbem a adoção de determinados comportamentos anticoncorrenciais. Tal dever resulta da missão de promover e assegurar a tutela dos interesses jurídicos de natureza pública, *i.e.*, os interesses da *res publica*, do Estado que lhe foram concretamente cometidos.
117. Diferentemente, quanto ao RJ do *Private Enforcement*, o seu principal objetivo é assegurar a proteção efetiva a qualquer pessoa (singular ou coletiva) que tenha sofrido danos causados por uma violação do direito da concorrência. Neste caso, os lesados podem exigir, de qualquer uma das empresas infratoras do direito da concorrência, a reparação integral dos danos (incluindo danos emergentes e lucros cessantes) causados por aquelas, nos termos daquele Regime Jurídico.
118. Não obstante, a Autoridade da Concorrência não deixará de, se considerar aplicável, em cada caso concreto e à luz do enquadramento e factualidade específicos deste, considerar a verificação de qualquer dos critérios indicados no disposto do artigo 69.º, n.º 1 do RJC e, nessa medida, também o critério previsto na al f).
119. Ou seja, na medida em que os factos concretos o sustentem, o critério do artigo 69.º, n.º 1, alínea f) do RJC, designadamente na perspetiva de pagamentos de indemnizações aos lesados, será sempre adequadamente ponderado na determinação da medida da coima.
120. Sem prejuízo dessa consideração metodológica, sublinha-se que a Autoridade não é a entidade competente para analisar e refletir o resultado, medida e adequação do eventual impacto do *private enforcement* como ressarcimento dos danos sofridos pelos eventuais lesados por infrações de concorrência, muito menos no âmbito de Linhas de Orientação sobre Coimas.
121. Nesse sentido, a Autoridade considera que as Linhas de Orientação sobre Coimas respondem ao propósito a que se destinam não podendo, nem devendo extravasá-lo.

3.1.2.7. Situação Financeira do Visado

122. A propósito da situação financeira do visado, o CAPDC considera ser necessário "*atender à situação financeira desfavorável ou deficitária do visado, não a circunscrevendo aos cenários de incapacidade de pagamento, perigo irremediável para a viabilidade*

*económica com privação de valor dos ativos, ou outros configuradores de insolvência ou quase-insolvência*⁵⁷.

123. Nomeadamente, em relação ao Projeto, o CAPDC critica *"o especial alargamento da análise a sujeitos e a circunstâncias externas à entidade visada, desde o grupo empresarial respetivo aos respetivos detentores de capital e, bem assim, à capacidade de recurso a financiamento bancário ou outro, alargamentos que poderão fazer perigar princípios gerais do direito e, bem assim, encerrar ónus desproporcionais"*⁵⁸.
124. A ICC, por sua vez, considera que o texto do Projeto, também na parte a que se refere a presente secção, *"recorre novamente a uma mescla de conceitos indefinidos e imprecisos, que nada explicam ou explicitam" que "não garante a necessária transparência"*. Alguns exemplos incluem *"situação financeira desfavorável", "situação financeira deficitária", "indicadores referentes ao equilíbrio financeiro, de curto prazo e estrutural", "indicadores de rentabilidade", "histórico dos fundamentais contabilísticos-financeiros e patrimoniais e a sua consistência ao longo do tempo", "fundamentadas perspetivas para o futuro" e "condições para o visado recorrer a financiamento bancário"*⁵⁹.
125. Em suma, a ICC sustenta que o texto das Linhas de Orientação sobre Coimas *"deve ser reformulado com recurso a linguagem acessível e que, em conformidade, todos os conceitos indeterminados avançados no Projeto sejam devidamente concretizados e definidos em secção autónoma, incluindo com vista a permitir fundar a confiança dos administrados e da comunidade em geral nos poderes públicos (art. 9.º, in fine, do CPA)"*
126. A este respeito, a ML sugere *"a inclusão de critérios associados aos resultados líquidos apresentados pela empresa (sejam eles positivos ou negativos) e à situação do passivo financeiro, especialmente quando confrontado com os seus ativos (capital próprio positivo ou negativo)"*⁶⁰.
127. Entende também esta exponente *"que a existência de uma situação financeira desfavorável ou deficitária deve ser passível de influenciar o juízo de determinação concreta da coima"*. Acresce que considera que *"a admissibilidade da redução da coima apenas perante o perigo de inviabilidade económica do visado no processo (tal como enunciada no ponto 61) retarda demasiado a valoração positiva do circunstancialismo financeiro no momento da determinação da coima aplicável"*⁶¹.
128. Segundo a ML, *"uma situação financeira desfavorável ou deficitária deve sempre ser valorada como um elemento adicional a ponderar na determinação da sanção a aplicar. E assim é porque, sobretudo quando inexistam contraíndícios que apontem para uma situação financeira estável, o cenário desfavorável ou deficitário interfere sempre e necessariamente com as ponderações de adequação, necessidade e proporcionalidade"*

⁵⁷ Cf. p. 9 do contributo da CAPDC.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Cf. p. 4 e 5 do contributo da ICC.

⁶⁰ Cf. p. 10 do contributo da ML.

⁶¹ *Ibid.*

*que norteiam todas as decisões restritivas de direitos fundamentais, como é o caso da aplicação de coimas*⁶².

129. Em suma, sugere a ML a eliminação ou adaptação do ponto 60 do Projeto, de forma que acautele as preocupações manifestadas.
130. A Telles considera que só se deve considerar a capacidade, por parte dos detentores do capital do visado, para suportar o pagamento da coima em apreço, *“quando se trate de titulares do capital que sejam também responsáveis nos termos artigo 73 n.º 3 da Lei da Concorrência”*⁶³.

Apreciação da Autoridade

131. É sugerido pelos exponentes que uma situação financeira desfavorável ou deficitária deveria ser sempre considerada, *per se*, como um elemento determinante para o cálculo da coima a efetuar pela Autoridade.
132. Em termos de quadro de referência europeu faz sentido chamar à colação o previsto no parágrafo 35 das linhas de orientação da Comissão Europeia sobre o cálculo de coimas por condutas ilícitas que infrinjam os artigos 101.º e 102.º do TFUE, na parte referente a “Ajustamentos do montante base”, o qual considera a designada “Capacidade de pagamento da coima” como um elemento relevante para o cálculo da mesma.
133. Refere o parágrafo 35 das referidas Linhas de orientação da Comissão: *“[e]m circunstâncias excecionais, a Comissão pode ter em conta a incapacidade de pagamento da coima por parte de uma empresa num dado contexto social e económico. A este título, a Comissão não concederá qualquer redução de coima apenas com base na mera constatação de uma situação financeira desfavorável ou deficitária. Só poderá ser concedida uma redução com base em provas objetivas de que a aplicação de uma coima, nas condições fixadas pelas presentes Orientações, poria irremediavelmente em perigo a viabilidade económica da empresa em causa e levaria a que os seus ativos ficassem privados de qualquer valor”*⁶⁴.
134. Ou seja, nesse enquadramento, a Comissão poderá ter em consideração tal incapacidade de pagamento da coima, uma vez reunido um conjunto de exigentes condições por parte da empresa. Assim, para que possa ser relevada a incapacidade de pagamento da coima, deverá ser apresentada, pela empresa, prova objetiva e concreta que demonstre cabalmente que a imposição de uma coima, sem qualquer redução, teria uma dupla consequência: (i) conduzir à inviabilidade económica da empresa; e (ii) levaria à perda de todo o valor quanto aos ativos da mesma⁶⁵.

⁶² Cf. p. 11 do contributo da ML.

⁶³ Cf. p. 13 da versão do Projeto comentada pela Telles.

⁶⁴ Orientações para o cálculo das coimas aplicadas por força do n.º 2, alínea a), do artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003. 2006/C 210/02, 01.09.2006.

⁶⁵ Tal entendimento encontra-se expresso no Acórdão do Tribunal Geral de 12 de dezembro de 2012 (Processo T-400/09 – Ecka Granulate vs. Comissão Europeia – Decisão da Comissão Europeia de 22 de julho de 2009 da Comissão Europeia no processo COMP/AT.39396 - Reagentes de carboneto de cálcio e magnésio nas indústrias siderúrgica e do gás).

135. Ora, o previsto no parágrafo 35 das linhas de orientação para o cálculo das coimas de 2006 da Comissão Europeia veio a ser densificado, através de Nota Informativa tornada pública em junho de 2010⁶⁶.
136. Na Nota em apreço são apontados riscos decorrentes da redução de coima, com base em dificuldades financeiras invocadas pelas visadas: (i) que se possam favorecer as empresas menos eficientes, mal administradas ou excessivamente endividadas; (ii) criar condições que potenciem comportamentos estratégicos ou reestruturações empresariais com o objetivo de evitar o pagamento de coimas; (iii) perda de credibilidade pela Comissão, como instituição imparcial, e; (iv) redução do efeito dissuasório quanto às coimas da Comissão.
137. Na mesma linha, e com mesmos fundamentos, nas Linhas de Orientação sobre Coimas agora publicadas, a Autoridade considera não dever atender à situação financeira desfavorável da empresa, *per se*, como um elemento por si só determinante para o cálculo da coima, sem que a empresa visada faça prova, inequívoca e objetiva, de que a imposição de uma coima teria uma dupla consequência: (i) conduzir à inviabilidade económica da empresa, e; (ii) levaria à perda de todo o valor quanto aos ativos da mesma. A assunção de tal obrigação, por parte da Autoridade, equivaleria a poder porventura conceder, em algumas circunstâncias, uma vantagem concorrencial injustificada a empresas menos adaptadas às condições de mercado, prescindindo de exercer sobre as mesmas o legítimo juízo de censura consubstanciado na coima aplicável.
138. Cabe à Autoridade a missão de defender a concorrência e um adequado funcionamento dos mercados, e não a defesa dos interesses das empresas e de seus sócios ou acionistas. Assim, toda e qualquer redução da coima, com o fundamento de “meras” dificuldades financeiras por parte do visado, deverá ser tratada com o maior cuidado e cautela. A concessão de um tratamento mais favorável a uma empresa poderá, também, suscitar questões de igualdade de tratamento relativamente a outras empresas que não beneficiam de tais condições.
139. No entanto, e em contrapartida, dever-se-á, sempre que possível, evitar a aplicação de coimas que poderão levar à saída do mercado de empresas competitivas e de ativos produtivos. Deste modo, se for apresentada prova inequívoca e suficientemente clara de que uma empresa está em perigo iminente de insolvência, conducente à sua falência, deverá avaliar-se a suscetibilidade de tal circunstância ser consequência direta e necessária da aplicação da coima por parte da Autoridade.
140. A questão central na avaliação e valoração de alegações de dificuldades financeiras, pelo visado, é, pois, a de saber se a coima porá em causa, de forma irremediável, a viabilidade económica da empresa e os seus ativos.
141. Foi ainda criticado o alargamento, no Projeto, da análise da situação financeira a sujeitos e a circunstâncias porventura externas à entidade visada, como seja o grupo

⁶⁶ Inability to pay under paragraph 35 of the 2006 Fining Guidelines and payment conditions pre- and post-decision finding an infringement and imposing fines.
Cf. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SEC\(2010\)737&lang=pt](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SEC(2010)737&lang=pt)

empresarial dos detentores de capital e, bem assim, à capacidade de recurso a financiamento bancário ou outro.

142. Em decorrência do plasmado anteriormente, não seria adequado considerar-se uma situação financeira como desfavorável em razão de a coima aplicável ser suscetível de pôr em causa a viabilidade económica da empresa e os seus ativos, sem a Autoridade ter em conta qual a situação concreta daqueles que são os sócios/acionistas da empresa e a margem existente, ou não, para a empresa recorrer a financiamento. Esta realidade tem de ser avaliada e ponderada conjuntamente, pois apenas dessa forma refletirá a realidade da situação em causa.
143. No entanto, a Autoridade foi sensível ao argumento aduzido de que só se deve considerar a capacidade, por parte dos detentores do capital do visado, para suportar o pagamento da coima, quando se trate de titulares do capital que sejam também responsáveis nos termos artigo 73.º, n.º 3, do RJC. Consequentemente, tal foi refletido no documento final das Linhas de Orientação sobre Coimas.
144. Finalmente, é ainda mencionado que o texto do Projeto recorre, no que respeita à consideração da situação económica do visado, a conceitos indefinidos e imprecisos. Neste sentido, estaria em causa o recurso a linguagem subjetiva e que tal impactaria negativamente na transparência do processo de análise, sendo sugerido que todos os conceitos indeterminados sejam concretizados, objetivamente, em secção autónoma.
145. A tal propósito, cabe mencionar que, à semelhança do que sucede, por exemplo, relativamente a uma qualquer análise económica de tipo jusconcorrencial, correntemente efetuada pela Autoridade, no âmbito dos seus processos de contraordenação, onde se recorre, entre mais, a análises nos domínios da economia da concorrência, da economia industrial ou da análise econométrica, o que, em rigor, está em causa, no ponto em apreço são análises de tipo preponderantemente financeiro, a empresas. Análises que, entre mais, usam como elementos nucleares, a analisar e a avaliar, informação contabilística, financeira e económico-financeira.
146. Da mesma forma, tal como quanto às análises económicas e jurídicas de tipo concorrencial, tem a sua teoria e *praxis* própria, que não pode, nem deve, ser plasmada, de forma redutora, num qualquer glossário, o que potencialmente se revelaria contraproducente.
147. Trata-se de uma análise que deverá ser conduzida por profissionais capacitados, sendo os seus princípios profissionais geralmente aceites e universalmente conhecidos. Logo, ao dispor quer da Autoridade, quer dos visados, nomeadamente aquando da elaboração da respetiva exposição junto da AdC, para consideração da sua situação financeira, no âmbito do cálculo da coima pela Autoridade.
148. Finalmente, cabe acrescentar, quanto aos exemplos de conceitos financeiros apontados pelos exponentes, presentes no texto do Projeto das Linhas de Orientação sobre Coimas como sendo “indefinidos e imprecisos”, que os mesmos são, na verdade, objetivos e tecnicamente tipificáveis. No entanto, a Autoridade foi sensível à sugestão de recurso a linguagem mais acessível ou precisa, tendo, consequentemente, introduzido alguns ajustes terminológicos, pontuais, que não alteram o sentido da redação original.

3.1.2.8. Volume de Negócios

149. A ML considera que falta contemplar, no Projeto (pontos 27 a 31), "*situações em que o volume de negócios de uma empresa não constitui, só por si, um indicador adequado para fixar a base de incidência da sanção*" por poder não ser o "*reflexo apropriado da situação de uma empresa*", concretizando que a questão do volume de negócios "*tem vindo a ganhar particular relevo nos últimos anos, à medida que, com a proliferação de impostos, taxas e contribuições (de natureza pública e privada), em vários setores de atividade os operadores são forçados a incorporar no preço final de venda de bens ou de prestação de serviços os montantes desses tributos, que depois revertem para entidades terceiras*"⁶⁷.
150. De acordo com a ML, "*uma autoridade nacional da concorrência deve dispor da possibilidade de examinar o mérito, de direito e de facto, de qualquer elemento suscetível de demonstrar de maneira credível que o montante do volume de negócios indicado na conta de ganhos e perdas não reflete a situação económica real da empresa sancionada*"⁶⁸.
151. Refere ainda a ML que a Lei da Concorrência "*não prevê a atualização do volume de negócios das empresas com base no índice de inflação em sede de determinação do volume de negócios da empresa pelo que se sugere, em obediência ao princípio da legalidade e da tipicidade, maxime em processos sancionatórios, a eliminação deste ponto*"⁶⁹.
152. A ICC, por sua vez, retomando a alegação de "*contradições várias e em excessivas válvulas de escape*" presentes no Projeto, refere, no que respeita ao volume de negócios "*que se toma em consideração o volume de negócios direta ou indiretamente relacionado com a infração (cfr. § 8), mas, logo a seguir, já se admite recorrer ao volume de negócios total quando o impacto económico da infração, o volume de negócios total do visado ou o peso deste no setor económico em causa se revelam desproporcionais (cfr. § 9)*"⁷⁰.
153. Finalmente, a Sérvulo considera de "*fundamental importância*" que a AdC possa "*esclarecer e concretizar, nas futuras Linhas de Orientação, após o Projecto, o sentido e alcance da expressão "volume de negócios direta ou indiretamente relacionado com a infração"*"⁷¹.

Apreciação da Autoridade

154. Em primeiro lugar, cabe realçar que a utilização do volume de negócios como base de incidência para a determinação do montante da coima por infrações concorrenciais decorre da lei, tendo sido uma opção – legítima e fundamentada – do legislador. Com efeito, no RJC, nenhum outro padrão de referência alternativo, para além do volume de negócios do visado, é considerado no que respeita à determinação da medida da coima (cf. artigo 69.º).

⁶⁷ Cf. p. 5 do contributo da ML.

⁶⁸ Cf. p. 6 do contributo da ML.

⁶⁹ Cf. p. 7 do contributo da ML.

⁷⁰ Cf. p. 2 do contributo da ICC.

⁷¹ Cf. p. 12 do contributo da Sérvulo.

155. Mais, trata-se de uma opção que segue o padrão da Comissão Europeia e dos Estados-Membros que integram a União Europeia, sendo que é o padrão seguido pela generalidade das autoridades da concorrência, nas mais variadas geografias mundiais.
156. Acresce que fazer depender para o cálculo do montante de base da coima – quanto à base incidência a tomar –, de uma análise totalmente casuísta, sem um conhecimento prévio de qual a base de incidência a considerar, acarretaria uma insegurança jurídica indesejada e potencialmente violadora do princípio da legalidade.
157. Não se identifica, pois, qualquer outra base de incidência alternativa que possa ser aplicável de forma universal, com vantagens face ao volume de negócios do visado.
158. É também apontado que o RJC *"não prevê a atualização do volume de negócios das empresas com base no índice de inflação em sede de determinação do volume de negócios da empresa"*.
159. Ora, com a atualização efetuada ao volume de negócios, com base nas taxas de inflação verificadas para cada ano, a Autoridade, em rigor, atualiza valores históricos para um padrão de valores atuais.
160. Apesar de não constar, especificamente, no RJC, a Autoridade considera, na verdade, que tal não teria de constar, já que se trata de um ajuste económico de natureza elementar, tecnicamente adequado e correspondente a uma boa prática económico-financeira, universalmente aceite. Para além de ser coerente com a salvaguarda de princípios jurídicos de justiça e de equidade.
161. Adicionalmente, acrescenta-se que não se trata de algo inédito, sendo comum no âmbito do Direito Fiscal: para apuramento de mais ou de menos valias em transações envolvendo imóveis, a Autoridade Tributária considera, sempre, a aplicação de coeficientes que permitam atualizar valores recuados no tempo, para efeitos de apuramento de impostos em data presente.
162. É ainda referido que a metodologia enunciada no Projeto assenta em *"excessivas válvulas de escape"* e que, no referente ao volume de negócios, se toma em consideração o volume de negócios direta ou indiretamente relacionado com a infração, *"...mas, logo a seguir, já se admite recorrer ao volume de negócios total"*.
163. Efetivamente, a Autoridade admite que tais diferentes possibilidades poderão ser consideradas, no entanto, o enquadramento em que cada uma das opções é tomada é conhecido, por estar descrito nas Linhas de Orientação sobre Coimas, sendo necessariamente objeto de justificação e de uma aplicação subsumida ao caso concreto, nos termos e limites previstos no próprio texto das Linhas.
164. O objetivo da AdC, sujeita ao princípio da legalidade no exercício das suas atribuições, é o de realizar, em cada caso concreto, um exercício de proporcionalidade rigoroso que acompanha, em primeira linha, o RJC e, por extensão, as Linhas de Orientação sobre Coimas ora publicadas, as quais têm por base a aplicação das melhores práticas internacionais e a experiência consolidada da Autoridade da Concorrência.
165. Finalmente, é sublinhada a importância de *"esclarecer e concretizar/ o sentido e alcance da expressão volume de negócios direta ou indiretamente relacionado com a infração"*.

166. A tal propósito, por relevar ilustrativamente, remete-se para a nota constante das Orientações para o cálculo das coimas aplicadas por força do n.º 2, alínea a), do artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003⁷², da Comissão Europeia, a qual refere que: “[t]al será o caso, por exemplo, de acordos horizontais de fixação de preços relativamente a um dado produto, quando o preço desse produto determina por sua vez os preços de produtos de qualidade inferior ou superior”.
167. Ou seja, para que possa considerar-se relacionado com a infração, o volume de negócios em causa tem de referir-se a produtos ou serviços suscetíveis de terem sido direta ou indiretamente impactados pelos comportamentos que consubstanciaram essa mesma infração.

4. CONCLUSÃO

168. O procedimento de consulta pública ao Projeto de Linhas de Orientação sobre Coimas pretendeu-se transparente, acessível e amplo, para assegurar a efetiva participação de todos os interessados na matéria abordada e a consideração dos respetivos comentários.
169. A consulta permitiu recolher observações de vários intervenientes, as quais foram objeto de ponderação por parte da AdC.
170. Os valiosos contributos obtidos, bem como a experiência acumulada pela AdC na aplicação de coimas em contexto de processos sancionatórios entretanto tramitados, permitiram consolidar procedimentos adotados pela AdC no âmbito dos referidos processos.
171. Neste contexto, procedeu-se às alterações sinalizadas no presente relatório, o qual acompanha a publicação da versão final das Linhas de Orientação sobre Coimas.
172. Considera-se, tudo ponderado, que da adoção de novas linhas de orientação resultarão importantes ganhos no que concerne ao rigor, certeza e segurança jurídica, bem como em termos de transparência e eficiência processual.

⁷² Jornal Oficial da União Europeia 1.9.2006, pág. C 210/2 e ss.