

**LINHAS DE ORIENTAÇÃO SOBRE A
INSTRUÇÃO DE PROCESSOS
RELATIVOS À APLICAÇÃO DOS
ARTIGOS 9.º, 11.º E 12.º DA LEI
N.º 19/2012, DE 8 DE MAIO, E DOS
ARTIGOS 101.º E 102.º DO TFUE**

Julho 2023

Índice

I.	OBJETO E FINALIDADE DAS LINHAS DE ORIENTAÇÃO	3
II.	A FASE DE INQUÉRITO	4
II.1.	Notícia da infração	4
II.2.	Apreciação preliminar de denúncias	6
II.3.	Processo de supervisão	7
II.4.	Abertura de inquérito em processo contraordenacional	8
II.5.	Diligências de investigação nos processos contraordenacionais e de supervisão	10
II.5.1.	Prestação de informações	11
II.5.2.	Inquirições	13
II.5.3.	Buscas, exames, recolhas e apreensões	15
II.5.4.	Inspeções e auditorias	23
II.5.5.	Desentranhamento	24
II.5.6.	Comentários a elementos documentais	25
II.6.	Medidas cautelares	25
II.7.	Conclusão do inquérito	26
III.	A FASE DE INSTRUÇÃO	27
III.1.1.	Nota de ilicitude	29
III.1.2.	Conteúdo da nota de ilicitude	29
III.1.3.	Defesa	31
III.1.4.	Diligências complementares de prova	34
III.1.5.	Nova nota de ilicitude	35
III.1.6.	Medidas cautelares	36
III.1.7.	Prova	36
III.1.8.	Conclusão da instrução e adoção de decisão final	37
IV.	APRESENTAÇÃO DE COMPROMISSOS	39
V.	PROCEDIMENTO DE TRANSAÇÃO	42
V.1.	Procedimento de transação no inquérito	43
V.2.	Procedimento de transação na instrução	45
VI.	PUBLICIDADE E ACESSO AO PROCESSO	47
VI.1.	Publicidade do processo e segredo de justiça	47

VI.2. Proteção de segredos de negócio e outra informação confidencial	48
VI.3. Acesso ao processo	52
VI.4. Levantamento de confidencialidades	54
VII. PUBLICAÇÃO DE DECISÕES	55
VIII. ASSISTÊNCIA MÚTUA	56
IX. DISPOSIÇÕES GERAIS	58
IX.1. Tramitação eletrónica	58
IX.2. Notificações	59
IX.3. Prazos	60
ANEXO - LINHAS DE ORIENTAÇÃO SOBRE PROTEÇÃO DE CONFIDENCIALIDADES NO ÂMBITO DE PROCESSOS SANCIONATÓRIOS	

I. OBJETO E FINALIDADE DAS LINHAS DE ORIENTAÇÃO

1. As presentes Linhas de Orientação sobre a instrução de processos relativos à aplicação dos artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (Lei n.º 19/2012), e dos artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia¹ (TFUE) (Linhas de Orientação), adotadas ao abrigo dos poderes de regulamentação da Autoridade da Concorrência (AdC)², têm por objeto a investigação e tramitação processual no âmbito dos procedimentos contraordenacionais por práticas restritivas da concorrência desencadeados após a entrada em vigor da Lei n.º 19/2012.
2. A finalidade principal das Linhas de Orientação é fornecer orientações práticas sobre a instrução pela AdC de processos contraordenacionais por violação das regras da concorrência, com vista a assegurar maior transparência e previsibilidade quanto aos mesmos e, conseqüentemente, aumentar a eficácia e a eficiência na análise e acompanhamento das práticas restritivas da concorrência.
3. As Linhas de Orientação são baseadas na experiência adquirida pela AdC na aplicação dos artigos 4.º, 6.º e 7.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, dos artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012, bem como dos artigos 101.º e 102.º do TFUE e têm em conta as alterações legais que foram sendo introduzidas pelas sucessivas alterações à Lei n.º 19/2012³.
4. As Linhas de Orientação fornecem orientações práticas sobre a instrução da generalidade dos processos, podendo existir casos pontuais cujas particularidades justifiquem uma atuação distinta da definida nas presentes Linhas de Orientação.
5. Os processos relativos à aplicação do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 a cartéis, por exemplo, poderão ainda ser disciplinados pelas regras estabelecidas nos artigos 75.º a 82.º da Lei n.º 19/2012, e em regulamento autónomo da AdC.
6. As Linhas de Orientação encontram-se estruturadas da seguinte forma: a secção I refere-se ao objeto e finalidade das Linhas de Orientação, a secção II diz respeito ao procedimento adotado pela AdC na fase de inquérito dos processos, a secção III é relativa à fase de instrução destes, a secção IV respeita à apresentação de compromissos junto da AdC, a secção V concerne ao procedimento de transação, a secção VI refere-se à publicidade e acesso ao processo, a secção VII é relativa à publicação das decisões da AdC, a secção VIII refere-se à cooperação entre a AdC e as autoridades congêneres dos outros Estados-Membros da União Europeia (UE) e,

¹ As disposições nacionais são aplicadas simultaneamente com as disposições da União Europeia quando a infração em causa é suscetível de afetar o comércio entre Estados-Membros, nos termos do artigo 3.º, n.º 1 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 81.º e 82.º [atuais artigos 101.º e 102.º] do Tratado (Regulamento (CE) n.º 1/2003).

² V. artigos 25.º, n.º 7 e 66.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, na sua redação atual, a saber, na redação que lhe é dada pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto.

³ Nomeadamente as alterações introduzidas pela Lei n.º 23/2018, de 5 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 108/2021, de 7 de dezembro e pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto, que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018 (Diretiva ECN+).

finalmente, a secção IX é relativa a disposições gerais aplicáveis a todas as secções precedentes (nomeadamente sobre a tramitação eletrónica, notificações e prazos).

7. As Linhas de Orientação pretendem facilitar a compreensão dos procedimentos seguidos pela AdC, visando uma melhor cooperação com as partes envolvidas em procedimentos relativos à violação dos artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012 e dos artigos 101.º e 102.º do TFUE. As Linhas de Orientação não criam nem modificam direitos ou obrigações que decorram da Lei n.º 19/2012, dos Estatutos da AdC⁴, ou de quaisquer outros dispositivos legais aplicáveis.
8. Oportunamente, caso se justifique na sequência da experiência adquirida pela AdC na aplicação dos artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012 e dos artigos 101.º e 102.º do TFUE ou de alterações legislativas relevantes, com impacto neste documento, a AdC procederá à revisão das Linhas de Orientação.

II. A FASE DE INQUÉRITO

II.1. Notícia da infração

9. A AdC pode tomar conhecimento de alegadas infrações às regras da concorrência por duas vias: oficiosamente ou na sequência de denúncia⁵.
10. Oficiosamente, a AdC pode ter conhecimento direto de presumíveis infrações, por exemplo, no desenvolvimento da sua atividade de acompanhamento de mercados⁶ ou através de indícios contidos em notícias divulgadas pela comunicação social. A AdC pode ainda tomar conhecimento da existência de restrições à concorrência no contexto da troca de informações no âmbito da Rede Europeia de Concorrência (*European Competition Network* ou *ECN*)⁷.
11. A segunda via pela qual a AdC pode tomar conhecimento de alegadas infrações às regras da concorrência é por denúncia.
12. Consideram-se denúncias, para efeitos de aplicação da Lei n.º 19/2012, todas as exposições apresentadas à AdC, através do formulário disponível na página eletrónica

⁴ Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto e alterados pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto.

⁵ De acordo com o n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 19/2012, "A Autoridade da Concorrência procede à abertura de inquérito por práticas proibidas pelos artigos 9.º, 11.º e 12.º da presente lei ou pelos artigos 101.º e 102.º do TFUE, oficiosamente ou na sequência de denúncia, respeitando o disposto no artigo 7.º [artigo 7.º – "Prioridades no exercício da sua missão"] da presente lei".

⁶ No âmbito desse acompanhamento, a AdC interage pro-ativamente com *stakeholders*, no sentido de mapear eventuais problemas de concorrência e acompanhar os desenvolvimentos em setores relevantes.

⁷ V. artigos 11.º e 12.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003, p. 1 e secção 2.2. da Comunicação da Comissão sobre a cooperação no âmbito da rede de autoridades de concorrência, JO C 101 de 27.04.2003, p. 43.

da instituição⁸, que indiquem de forma substanciada a existência de uma prática restritiva da concorrência.

13. Qualquer pessoa, singular ou coletiva, pode apresentar junto da AdC denúncia relativamente a eventuais práticas restritivas da concorrência. Para as entidades públicas, para os órgãos de soberania e respetivos titulares, resulta um dever geral de denúncia à AdC de todos os factos suscetíveis de serem qualificados como práticas restritivas da concorrência de que tomem conhecimento⁹.
14. A apresentação de um pedido de dispensa ou de redução de coima¹⁰ por parte de uma ou mais empresas¹¹ que tenham participado numa prática de cartel, punível pelo artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 (e/ou, se aplicável, pelo artigo 101.º do TFUE), ou de um ou mais titulares de órgãos de administração daquelas dará origem a um processo caso contenha notícia de infração e a AdC verifique estarem preenchidas as demais condições necessárias à aplicação do respetivo regime.

⁸ V. artigo 17.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012. O modelo de formulário para a apresentação de denúncias à AdC encontra-se disponível no seu sítio oficial da *Internet*, podendo aí ser preenchido de forma interativa ou daí ser descarregado. Por via do conhecimento oficioso, a AdC poderá considerar denúncias apresentadas por outros meios (V. artigo 17.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012). No entanto, com o intuito de garantir uma melhor avaliação do enquadramento das práticas objeto de denúncia no âmbito das atribuições da AdC e assim melhorar o seu desempenho na análise e acompanhamento das práticas restritivas da concorrência, é incentivada a utilização do formulário de denúncia.

Adicionalmente, a AdC dispõe de um canal através do qual qualquer pessoa ou empresa que tenha detetado uma prática anticoncorrencial no âmbito da sua atividade profissional a pode denunciar. O canal garante a proteção da identidade do denunciante e oferece a possibilidade de optar por comunicações completamente anónimas e encriptadas com a equipa de investigação da AdC. Este canal observa as regras previstas no Regime Geral de Proteção de Denunciantes (Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro), que transpõe a Diretiva (EU) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019. Esta lei proíbe a prática de atos de retaliação contra o denunciante, entre outras garantias. O mesmo encontra-se também disponível no sítio oficial da *Internet* da AdC.

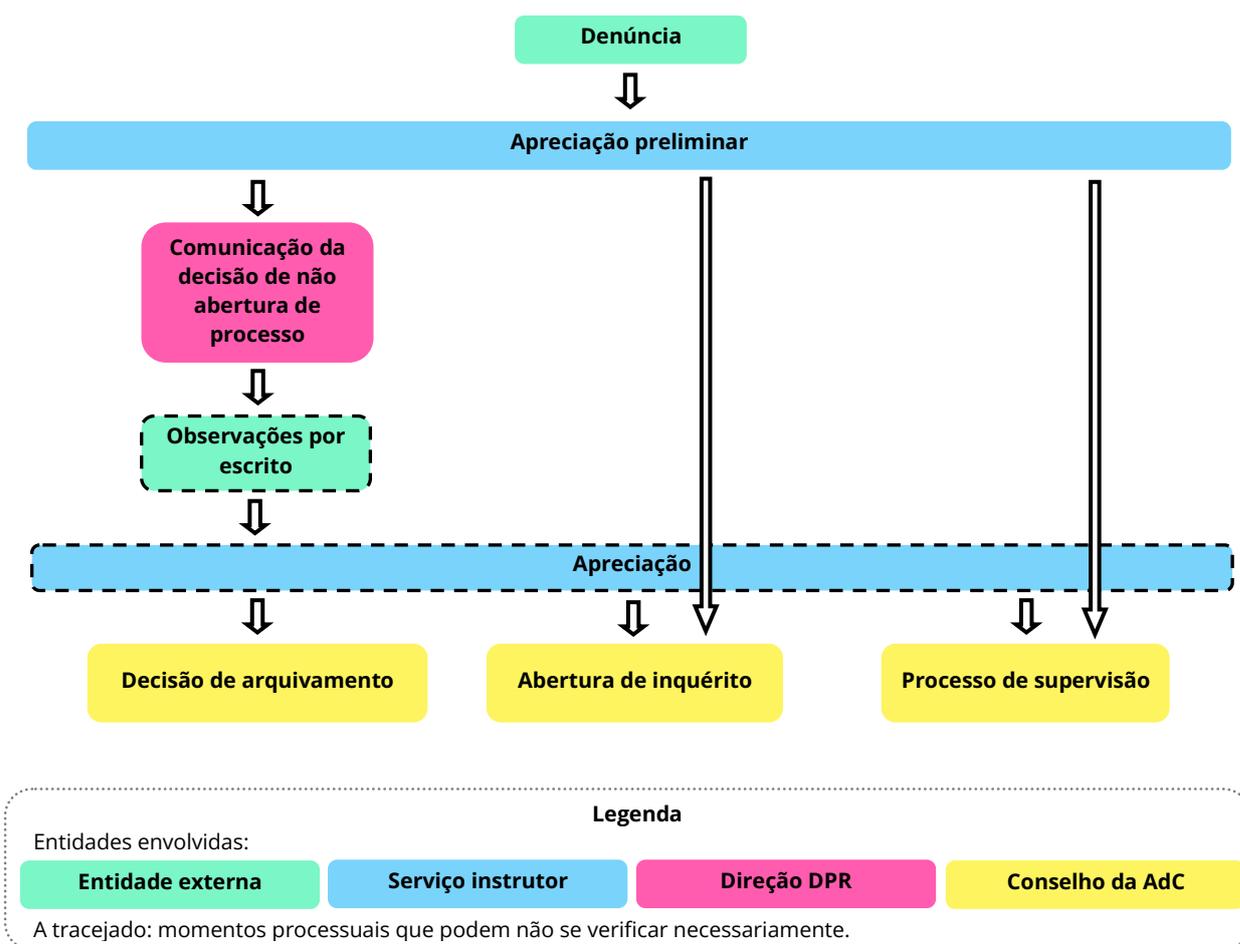
⁹ V. artigo 17.º, n.º 4 e n.º 6 da Lei n.º 19/2012.

¹⁰ A apresentar nos termos de regulamento autónomo aprovado pela AdC, nos termos do artigo 66.º da Lei n.º 19/2012.

¹¹ Doravante, em consonância com o artigo 13.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012, as referências nas presentes Linhas de Orientação a “empresa” devem entender-se como efetuadas também a associações de empresas e, nos casos previstos no artigo 73.º, n.º 9 a pessoas singulares, sempre que aplicável.

II.2. Apreciação preliminar de denúncias

Esquema 1. Processamento de denúncias



15. Após ter tomado conhecimento, no âmbito de uma denúncia, de alegadas infrações às regras de concorrência, a AdC procede à sua apreciação preliminar¹². O objetivo desta apreciação preliminar é a determinação da existência ou inexistência de elementos que permitam a abertura de um processo de contraordenação ou de um processo de supervisão¹³.
16. A apreciação é desenvolvida pela AdC com base nas informações e elementos de que dispõe. Se estes, considerando as razões de interesse público na perseguição e punição de violações de normas de defesa da concorrência, as prioridades de política de

¹² As exposições que não cumpram os critérios estabelecidos no parágrafo 12 *supra* não são consideradas denúncias, para os efeitos indicados e são objeto de tratamento e resposta autónoma por parte da AdC, a qual sinalizará, sempre que possível, o seu potencial enquadramento.

¹³ V. artigo 8.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.

concorrência definidas e a gravidade da eventual infração à luz dos elementos de facto e de direito que lhe sejam apresentados, forem bastantes para determinar o exercício dos poderes sancionatórios ou de supervisão da AdC, é proposta pelo serviço instrutor a abertura do correspondente processo¹⁴.

17. Se, com base nos elementos disponíveis, não existirem fundamentos bastantes para a abertura de um processo contraordenacional ou de um processo de supervisão, ou se considerar que a denúncia em causa não é prioritária¹⁵, a AdC informa o autor da mesma das razões que sustentam tal juízo e estabelece um prazo, não inferior a 10 dias úteis, para que este apresente, por escrito, as suas observações¹⁶.
18. Se o autor da denúncia não apresentar as suas observações ou as não apresentar dentro do prazo fixado pela AdC, a denúncia é considerada retirada, não estando a AdC vinculada a tomar em consideração quaisquer observações formuladas fora das condições legalmente definidas¹⁷.
19. Se o autor da denúncia apresentar as suas observações no prazo estabelecido para o efeito, mas estas não conduzirem a uma alteração do juízo de apreciação da mesma, a AdC, mediante decisão expressa, declara a denúncia sem fundamento relevante ou não merecedora de tratamento prioritário. Desta decisão expressa cabe impugnação contenciosa para o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (TCRS), a ser tramitada como ação administrativa, nos termos dos artigos 91.º a 93.º da Lei n.º 19/2012¹⁸.
20. Nos casos em que a matéria denunciada evidencie factos cuja apreciação e sancionamento sejam da competência de outra entidade pública, nacional ou europeia, a denúncia à AdC não preclui a remessa da mesma a tal entidade, por parte do denunciante, sem prejuízo das obrigações legais de participação aplicáveis à AdC¹⁹.

II.3. Processo de supervisão

21. Para verificação concreta de circunstâncias que indiciem distorções ou restrições de concorrência, conhecidas oficiosamente ou através de denúncia, a AdC pode proceder à abertura de um processo de supervisão²⁰.
22. No âmbito deste tipo de processo²¹, a AdC pode solicitar às empresas ou a quaisquer outras pessoas ou entidades todas as informações que considere relevantes do ponto

¹⁴ V. artigos 7.º, n.º 2 e 17.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.

¹⁵ V. artigo 7.º da Lei n.º 19/2012.

¹⁶ V. artigo 8.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

¹⁷ V. artigo 8.º, n.ºs 3 e 5 da Lei n.º 19/2012.

¹⁸ V. artigo 8.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

¹⁹ V. artigos 9.º e 10.º dos Estatutos da AdC, artigos 35.º e 35.º-A da Lei n.º 19/2012 e artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003.

²⁰ V. artigos 8.º, n.º 1 e 60.º e ss. da Lei n.º 19/2012.

²¹ Que se rege pela Lei n.º 19/2012 e, subsidiariamente, pelo Código do Procedimento Administrativo, nos termos do artigo 60.º da Lei n.º 19/2012.

de vista jusconcorrencial, dispondo, designadamente e com as devidas adaptações, dos poderes de investigação previstos no artigo 43.º da Lei n.º 19/2012²².

23. Toda a informação e documentação obtida em processos de supervisão pode ser utilizada pela AdC como meio de prova num processo sancionatório em curso ou a instaurar, desde que as entidades objeto de diligências efetuadas pela AdC sejam previamente esclarecidas da possibilidade dessa utilização²³.

II.4. Abertura de inquérito em processo contraordenacional

24. A AdC procede à abertura de inquérito contraordenacional por práticas restritivas da concorrência sempre que as razões de interesse público na perseguição e punição de violações de normas de defesa da concorrência determinem a abertura de processo de contraordenação no caso concreto, tendo em conta, em particular, as prioridades da política de concorrência²⁴, bem como a gravidade da eventual infração à luz dos elementos de facto e de direito que lhe sejam apresentados²⁵.

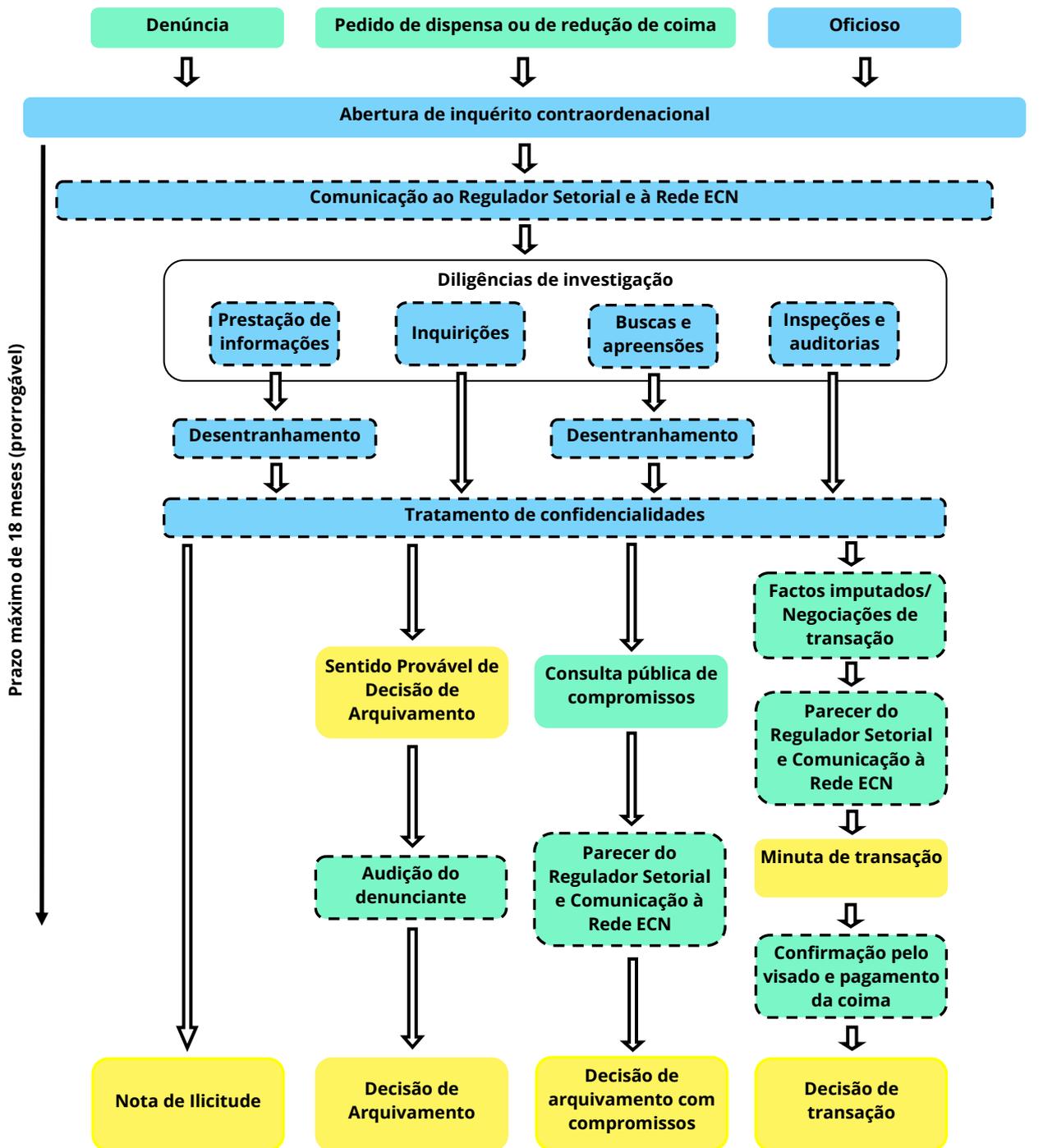
²² V. artigos 61.º, n.º 5 e 43.º da Lei n.º 19/2012.

²³ V. artigo 31.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

²⁴ V. artigo 7.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012: *"Durante o último trimestre de cada ano, a AdC publicita na sua página eletrónica as prioridades da política de concorrência para o ano seguinte, sem qualquer referência setorial no que se refere ao exercício dos seus poderes sancionatórios."*

²⁵ V. artigos 17.º, n.º 1 e 7.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

Esquema 2: Inquérito



Legenda

Entidades envolvidas:

Entidade externa

Serviço instrutor

Conselho da AdC

A tracejado: momentos processuais que podem não se verificar necessariamente.

25. A fase de inquérito no processo de contraordenação tem por objetivo a realização, pela AdC, das diligências necessárias à investigação da existência de práticas proibidas pelos artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012 e/ou pelos artigos 101.º e 102.º do TFUE, a determinação dos respetivos agentes e da responsabilidade destes, bem como a descoberta e recolha de prova, com vista à decisão final. Neste âmbito, a AdC dispõe, designadamente, dos poderes de investigação atribuídos pelos artigos 17.º-A e ss. da Lei n.º 19/2012.
26. Sempre que os factos que estiveram na origem da abertura de inquérito tenham ocorrido num domínio submetido a regulação setorial, a AdC está vinculada a dar conhecimento dos mesmos à autoridade reguladora setorial competente em razão da matéria, para que esta se pronuncie num prazo por aquela fixado²⁶.
27. No caso de constatar que os factos em causa estão a ser objeto de intervenção da autoridade reguladora setorial, a AdC pode, por decisão fundamentada, suspender a sua decisão de instaurar inquérito, pelo prazo que considere adequado²⁷, ou prosseguir o processo.
28. Sempre que os factos que estiveram na origem da abertura de inquérito sejam passíveis de infringir os artigos 101.º e 102.º do TFUE, a AdC comunica, por escrito, à Comissão Europeia, a instauração do processo, sendo esta informação disponibilizada às autoridades homólogas dos outros Estados-Membros (através da Rede ECN), em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003.

II.5. Diligências de investigação nos processos contraordenacionais e de supervisão

29. No âmbito do inquérito, a AdC promove as diligências de investigação necessárias à determinação da existência de uma prática restritiva da concorrência e dos seus agentes, bem como à recolha de prova²⁸.
30. Nos atos processuais, tanto escritos como orais, é utilizada a língua portuguesa, sem prejuízo da eventual necessidade da prática de atos processuais em língua estrangeira, no caso de comunicações dirigidas a entidades domiciliadas no estrangeiro²⁹. As entidades que, *motu proprio* ou na sequência de diligências de investigação da AdC, pretendam utilizar outra língua nos atos processuais em que intervierem, deverão requerê-lo expressamente, ficando vinculadas, no caso de aceitação pela AdC, a providenciar a respetiva tradução para português.

²⁶ V. artigo 35.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.

²⁷ V. artigo 35.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

²⁸ V. artigo 17.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

²⁹ Nesses casos, a AdC poderá solicitar uma dispensa linguística às entidades em causa, de forma a permitir que os atos sejam praticados em língua portuguesa.

II.5.1. Prestação de informações

31. No exercício de poderes sancionatórios, a AdC pode solicitar, por escrito³⁰, às empresas e demais pessoas (singulares ou coletivas) todas as informações que considere necessárias para o esclarecimento dos factos investigados³¹. Consideram-se necessários todos os elementos que permitam apurar, por parte da AdC, a existência ou inexistência de uma alegada infração, os seus agentes e a respetiva responsabilidade, bem como outros elementos, com aquela relacionados, relevantes para a boa decisão do processo.
32. O objeto do pedido de elementos e o suporte em que tais elementos devem ser fornecidos são definidos pela AdC.
33. Do pedido de elementos da AdC consta necessariamente: i) a base jurídica, a qualidade em que o destinatário é solicitado a transmitir o requerido e o objetivo do pedido³²; ii) o prazo para o fornecimento do requerido³³; iii) a menção de que os destinatários devem identificar, de maneira fundamentada, as informações que consideram confidenciais, por motivo de segredos de negócio, juntando, nesse caso, uma cópia não confidencial dos documentos, ficheiros ou mensagens que contenham tais informações, expurgada das mesmas e incluindo descrição concisa da informação omitida que permita apreender o sentido da mesma^{34,35}; e iv) a indicação de que o incumprimento do pedido constitui contraordenação, nos termos do artigo 68.º, n.º 1, alínea h) da Lei n.º 19/2012³⁶.
34. Do pedido de elementos da AdC consta ainda a indicação de que a informação e a documentação obtida podem ser utilizadas como meio de prova num processo sancionatório em curso ou a instaurar³⁷.

³⁰ Nomeadamente por meio digital, através da plataforma STEP - Sistema de Tramitação Eletrónica de Processos de Contraordenação - <https://step.concorrenca.pt/>, conforme melhor descrito na secção IX.1 *infra*.

³¹ V. artigo 15.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 19/2012.

³² V. artigo 15.º, n.º 3, alínea a) da Lei n.º 19/2012. Em concreto, os elementos solicitados destinam-se a habilitar a AdC a verificar, por referência aos factos em apreciação, nomeadamente, a aplicabilidade dos critérios definidos no n.º 2 do artigo 7.º da Lei da Concorrência, a definir os mercados relevantes, a aferir a existência de posição dominante no mercado, a determinar o concreto comportamento potencialmente restritivo da concorrência e a proceder ao cálculo da eventual coima.

³³ V. artigo 15.º, n.º 3, alínea b) da Lei n.º 19/2012.

³⁴ V. artigo 15.º, n.º 3, alínea c) da Lei n.º 19/2012. Disciplina igualmente aplicável às informações, dados ou esclarecimentos apresentados voluntariamente, nos termos do artigo 15.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012. Este procedimento permite que quem tenha acesso ao processo consiga perceber o conteúdo da informação omitida sem aceder em concreto a elementos confidenciais.

³⁵ Nos termos do artigo 30, n.º 4 da Lei n.º 19/2012: "*Se, em resposta à solicitação prevista [...] no artigo 15.º, a empresa ou outra entidade não identificar as informações que considera confidenciais, não fundamentar tal identificação ou não fornecer cópia não confidencial dos documentos que as contenham, expurgada das mesmas, incluindo descrição concisa, mas completa, da informação omitida, as informações consideram-se não confidenciais.*"

³⁶ V. artigo 15.º, n.º 3, alínea d) da Lei n.º 19/2012.

³⁷ V. artigo 31.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

35. Salienta-se que a AdC possibilita o posterior contacto com o serviço instrutor para esclarecimento de quaisquer questões relativas ao pedido de elementos.
36. A AdC encontra-se vinculada às normas constitucionais e legais que tutelam o direito de defesa conferido às empresas e pessoas singulares e coletivas, não podendo impor-lhes que forneçam respostas pelas quais sejam levadas a admitir diretamente a prática da infração ou a sua responsabilidade (direito à não autoinculpação). Todavia, o respeito pelos direitos de defesa não prejudica o dever dos destinatários do pedido de elementos de colaborar com a AdC e prestar todas as informações relativas a factos de que tenham conhecimento e os documentos a eles respeitantes que estejam na sua posse, mesmo que estes últimos possam servir, em relação a eles ou a outras pessoas coletivas ou singulares, para comprovar a existência de uma prática restritiva da concorrência³⁸.
37. O prazo mínimo para a prestação das informações solicitadas pela AdC é de 10 dias úteis, salvo se, fundamentadamente, por esta for fixado um prazo diferente³⁹. Na fixação do prazo é considerado o tempo razoavelmente necessário para a elaboração da resposta a apresentar, bem como a urgência na prática do ato⁴⁰.
38. Caso o destinatário do pedido de elementos não consiga facultar à AdC a informação requerida no prazo previsto, poderá solicitar, por escrito, a prorrogação do mesmo. O requerimento, devidamente fundamentado, deverá ser apresentado antes do termo do prazo inicial. A AdC poderá deferir uma única prorrogação do prazo, no máximo, por período de 30 dias⁴¹. Caso entenda que o requerimento tem intuito meramente dilatatório ou não está suficientemente fundamentado, a AdC, por decisão fundamentada, não suscetível de recurso, recusa a prorrogação⁴².
39. Sem prejuízo de a não prestação no prazo fixado ou a prestação de informações falsas, inexatas ou incompletas em resposta a pedido de elementos constituir contraordenação⁴³, a AdC pode, adicionalmente, decidir aplicar uma sanção pecuniária compulsória, a fim de compelir a empresa a prestar informações completas e corretas⁴⁴.

³⁸ V., neste sentido, Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 461/2011, de 11 de outubro de 2011, que decidiu julgar não inconstitucional a obrigação de o arguido, em processo contraordenacional “revelar, com verdade e de forma completa, sob pena de coima, informações e documentos à Autoridade da Concorrência”. V. também Sentença do TCRS de 11 de outubro de 2018, proferido no âmbito do processo n.º 228/18.7YUSTR (nomeadamente, nos parágrafos 124 e 125); e ainda os Acórdãos do Tribunal da Relação de Lisboa, de 26 de junho de 2019 e 25 de novembro de 2009, proferidos no âmbito dos processos 71/18.3YUSTR-H.L1-3 e 6057/08-5, respetivamente.

No mesmo sentido, V. também a jurisprudência de referência do Tribunal de Justiça nesta matéria: Acórdão de 18 de outubro de 1989, Orkem/Comissão (Proc. n.º 374/87) do Tribunal de Justiça.

³⁹ V. artigo 15.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

⁴⁰ V. artigo 14.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

⁴¹ V. artigo 14.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012.

⁴² V. artigo 14.º, n.º 4 e n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

⁴³ V. artigo 68.º, n.º 1, alínea h) da Lei n.º 19/2012.

⁴⁴ V. artigo 72.º, alínea c) da Lei n.º 19/2012.

40. Também no exercício de poderes de supervisão, para verificação de circunstâncias que indiciem distorções ou restrições de concorrência, a AdC pode solicitar às empresas, através dos seus representantes legais, ou a quaisquer outras pessoas documentos e outros elementos de informação que considere convenientes ou necessários para o esclarecimento dos factos⁴⁵.
41. O pedido da AdC, neste tipo de processos, é necessariamente instruído com os seguintes elementos: i) a base jurídica e o objetivo do pedido⁴⁶; ii) o prazo para o fornecimento dos documentos ou para a comunicação das informações⁴⁷; iii) a menção de que as empresas ou quaisquer outras pessoas singulares ou coletivas devem identificar, de maneira fundamentada, atento o regime processual aplicável, as informações que consideram confidenciais no acesso legalmente determinado à informação administrativa, juntando, nesse caso, uma cópia dos documentos que contenham tais informações, expurgada das mesmas^{48,49}; iv) a indicação de que o incumprimento do pedido constitui contraordenação, punível nos termos do artigo 68.º, n.º 1, alínea h) da Lei n.º 19/2012⁵⁰; e v) a menção de que toda a informação e documentação obtidas em processos sancionatórios ou de supervisão podem ser utilizadas pela AdC como meio de prova num processo sancionatório em curso ou a instaurar⁵¹.

II.5.2. Inquirições

42. A AdC pode convocar para uma inquirição e inquirir qualquer pessoa, coletiva ou singular, através de representante legal ou pessoalmente, cujas declarações considere pertinentes⁵², podendo a pessoa inquirida fazer-se acompanhar de advogado, que a

⁴⁵ V. artigo 61.º, n.º 5 e artigo 43.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

⁴⁶ V. artigo 43.º, n.º 2, alínea a) da Lei n.º 19/2012.

⁴⁷ V. artigo 43.º, n.º 2, alínea b) da Lei n.º 19/2012.

⁴⁸ V. artigo 43.º, n.º 2, alínea c) da Lei n.º 19/2012. Disciplina igualmente aplicável aos documentos apresentados voluntariamente pelas empresas ou quaisquer outras pessoas, singulares ou coletivas, nos termos do artigo 43.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012.

⁴⁹ Nos termos do artigo 30, n.º 4 da Lei n.º 19/2012: *"Se, em resposta à solicitação prevista [...] no artigo 15.º, a empresa ou outra entidade não identificar as informações que considera confidenciais, não fundamentar tal identificação ou não fornecer cópia não confidencial dos documentos que as contenham, expurgada das mesmas, incluindo descrição concisa, mas completa, da informação omitida, as informações consideram-se não confidenciais."* Note-se que a informação respeitante à vida interna das empresas pode ser considerada, pela AdC, confidencial no acesso à informação administrativa quando a empresa demonstre que o conhecimento dessa informação pelos interessados ou por terceiros lhe causa prejuízo sério (artigo 43.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012). A AdC pode ainda considerar confidencial a informação relativa à vida interna das empresas que não releve para a conclusão do procedimento, bem como informação cuja confidencialidade se justifique por motivos de interesse público (artigo 43.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012).

⁵⁰ V. artigo 43.º, n.º 2, alínea d) da Lei n.º 19/2012.

⁵¹ V. artigo 31.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

⁵² V. artigo 17.º-A, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.

informa, quando entender necessário, dos direitos que lhe assistem, sem intervir na inquirição⁵³.

43. A convocatória da AdC, nestes termos, é necessariamente instruída com os seguintes elementos: i) a base jurídica, a qualidade em que o destinatário é convocado e a finalidade da inquirição⁵⁴; ii) a data da inquirição⁵⁵; e iii) a indicação de que a falta de comparência injustificada constitui contraordenação, punível nos termos da alínea k) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 19/2012⁵⁶. As inquirições podem ter lugar nas instalações da AdC, nas da entidade em causa, ou noutro lugar oportunamente definido pela AdC. Caso as referidas diligências se realizem no exterior da AdC, os trabalhadores desta deverão ser portadores de credencial, da qual constam todos os elementos anteriormente referidos, que apresentarão à entidade em causa⁵⁷.
44. As declarações prestadas pelas pessoas sujeitas a inquirição são registadas em auto, o qual lhes é entregue no final da diligência⁵⁸. O auto é assinado pelas pessoas sujeitas a inquirição, pelos trabalhadores da AdC presentes e pelo advogado (caso tenha sido constituído), sendo as pessoas sujeitas a inquirição notificadas pessoalmente, através da entrega de uma cópia do mesmo, que mencionará, se for o caso, a sujeição a segredo de justiça⁵⁹. A recusa de assinatura do auto pelas pessoas sujeitas a inquirição é confirmada por termo.
45. Sem prejuízo de a falta de comparência injustificada a uma inquirição constituir contraordenação⁶⁰, a AdC pode, adicionalmente, decidir aplicar uma sanção pecuniária compulsória, a fim de compelir a pessoa convocada a comparecer à inquirição⁶¹.
46. Ademais, também a falta ou recusa de resposta ou o fornecimento de resposta falsa, inexata ou incompleta, bem como a não colaboração com a AdC ou a obstrução ao exercício dos seus poderes no decurso das diligências de inquirição constituem contraordenações⁶².
47. No âmbito de uma inquirição, as informações apresentadas por pessoa singular não podem ser utilizadas como prova para aplicação de sanções a essa pessoa ou a pessoas com quem tenha um grau de parentesco próximo⁶³.
48. Também no exercício de poderes de supervisão, em concreto para a verificação de circunstâncias que indiciem distorções ou restrições de concorrência, a AdC pode

⁵³ V. artigo 17.º-A, n.º 6 da Lei n.º 19/2012.

⁵⁴ V. artigo 17.º-A, n.º 2, alínea a) da Lei n.º 19/2012.

⁵⁵ V. artigo 17.º-A, n.º 2, alínea b) da Lei n.º 19/2012.

⁵⁶ V. artigo 17.º-A, n.º 2, alínea c) da Lei n.º 19/2012.

⁵⁷ V. artigo 17.º-A, n.º 3 da Lei n.º 19/2012.

⁵⁸ V. artigo 17.º-A, n.º 4 da Lei n.º 19/2012. A proteção conferida a eventuais segredos de negócios identificados é feita nos termos detalhados na secção VI.2, *infra*.

⁵⁹ V. artigo 16.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.

⁶⁰ V. artigo 68.º, n.º 1, alínea k) da Lei n.º 19/2012.

⁶¹ V. artigo 72.º, alínea d) da Lei n.º 19/2012.

⁶² V. artigo 68.º, n.º 1, alíneas i) e j) da Lei n.º 19/2012.

⁶³ V. artigos 17.º-A, n.º 5 e 15.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

proceder à inquirição de quaisquer pessoas, singulares ou coletivas, diretamente ou através de representantes legais, cujas declarações considere pertinentes⁶⁴.

II.5.3. Buscas, exames, recolhas e apreensões

49. No exercício dos seus poderes sancionatórios, com vista à recolha de elementos que permitam provar os factos em causa, a AdC pode aceder sem aviso prévio a todas as instalações, terrenos, meios de transporte, dispositivos ou equipamentos de empresas ou de associações de empresas, ou às mesmas afetos⁶⁵.
50. Neste âmbito, pode a AdC inspecionar os livros e outros registos relativos à empresa, independentemente do suporte em que estiverem armazenados, tendo o direito de aceder a quaisquer informações acessíveis à entidade inspecionada⁶⁶, bem como pode tirar ou obter sob qualquer forma cópias ou extratos dos documentos controlados e, sempre que o considere adequado, continuar a efetuar esse tipo de pesquisa de informação e seleção de cópias ou extratos nas instalações da AdC ou em quaisquer outras instalações designadas⁶⁷.
51. Antes de iniciar as referidas diligências, os trabalhadores da AdC entregam à entidade visada, na pessoa do representante legal ou, na ausência do mesmo, na de qualquer trabalhador da empresa que se encontre presente⁶⁸, cópia do despacho da autoridade judiciária⁶⁹ que autoriza a sua realização e permite a apreensão dos elementos acima indicados⁷⁰, do qual constam o objeto da investigação e a descrição dos ilícitos em causa. Caso o processo se encontre sujeito a segredo de justiça, a entidade visada será também advertida dessa circunstância e informada das respetivas cominações legais em caso de violação⁷¹.
52. Aquando do ato de notificação, a entidade notificada será expressamente advertida dos direitos e deveres em que a mesma incorre, sendo informada de todas as cominações legais decorrentes de violação de tais deveres⁷².

⁶⁴ V. artigo 43.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012. Sendo comunicada aos inquiridos a possibilidade de utilização dos elementos e informações nos termos do artigo 31.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

⁶⁵ V. artigo 18.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 19/2012. De acordo com a jurisprudência nacional, não é necessária a prévia constituição formal como arguida da entidade objeto de diligência de buscas por parte da AdC (neste sentido V., entre outros, Sentença do Tribunal de Comércio de Lisboa (2.º Juízo), de 2 de maio de 2007, Vatel – Companhia de Produtos Alimentares e outros, Processo n.º 965/06.9TYLS); Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 26 de junho de 2019, Processo n.º 71/18.3YUSTR-H.L1-3; e Sentença do TCRS de 19 de novembro de 2018, Processo n.º 71/18.3YUSTR-D.

⁶⁶ V. artigo 18.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 19/2012.

⁶⁷ V. artigo 18.º, n.º 1, alínea c) da Lei n.º 19/2012.

⁶⁸ V. artigo 18.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012.

⁶⁹ No caso, a autoridade judiciária competente da área da sede da AdC, nos termos do artigo 21.º da Lei n.º 19/2012.

⁷⁰ V. artigo 20.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.

⁷¹ V. artigo 371.º do Código Penal.

⁷² V. artigo 348.º do Código Penal.

53. Os trabalhadores que realizem a diligência serão portadores de credencial, da qual constará a finalidade da diligência, sendo esta credencial também exibida antes do início da mesma⁷³.
54. Não se encontrando nas instalações o representante legal ou trabalhadores da empresa, ou havendo recusa da notificação, a mesma é efetuada mediante afixação de duplicado do termo da diligência em local visível das instalações⁷⁴.
55. Na realização das diligências em causa, a AdC pode fazer-se acompanhar das entidades policiais, dos trabalhadores e outros acompanhantes autorizados ou nomeados por outras autoridades nacionais de concorrência (ANC)⁷⁵, bem como de quaisquer outros acompanhantes autorizados pela AdC ou nomeados para o efeito⁷⁶, sendo as empresas obrigadas a sujeitarem-se às diligências em causa, podendo a AdC obter a assistência necessária das entidades policiais, incluindo a título preparatório ou preventivo, a fim de lhe permitir realizar as mesmas, caso as empresas se oponham à sua realização⁷⁷.
56. Sem prejuízo de a não colaboração com a AdC ou a obstrução ao exercício dos poderes referidos na presente secção constituir contraordenação⁷⁸ e crime⁷⁹, a AdC pode, adicionalmente, decidir aplicar uma sanção pecuniária compulsória, a fim de compelir a empresa a sujeitar-se às diligências de busca, exame, recolha e apreensão⁸⁰.
57. No decurso das diligências em causa, a AdC pode solicitar, a qualquer representante ou trabalhador da empresa, esclarecimentos necessários ao desenvolvimento das mesmas⁸¹.
58. Os elementos apreendidos em ato de busca, ainda que apenas indiretamente se relacionem ou contribuam para o esclarecimento do objeto da investigação em curso, tal como fixado no mandado, estão cobertos pelo mandado ao abrigo do qual a apreensão é realizada, sem prejuízo de, nos autos em causa, os visados presentes poderem, se assim o entenderem, prestar os esclarecimentos que queiram quanto ao seu concreto significado, no legítimo exercício dos seus direitos de defesa⁸².

⁷³ V. artigo 18.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

⁷⁴ V. artigo 18.º, n.º 8 da Lei n.º 19/2012.

⁷⁵ V. artigo 35.º-A da Lei n.º 19/2012.

⁷⁶ V. artigo 18.º, n.º 7 da Lei n.º 19/2012.

⁷⁷ V. artigo 18.º, n.º 9 da Lei n.º 19/2012.

⁷⁸ V. artigo 68.º, n.º 1, alínea j) da Lei n.º 19/2012.

⁷⁹ V. artigo 348.º do Código Penal.

⁸⁰ V. artigo 72.º, alínea e) da Lei n.º 19/2012.

⁸¹ V. artigo 18.º, n.º 1, alínea e) da Lei n.º 19/2012.

⁸² Neste sentido V. Sentença do Tribunal de Comércio de Lisboa (3.º Juízo), de 14 de maio de 2007, *Área Farmacêutica, Lda.*, Processo n.º 97/06.0TYLSB. Nomeadamente, a jurisprudência nacional já entendeu que as razões e fundamentos da busca que devem constar dos respetivos mandados não têm de identificar, exaustivamente, todos os indícios concretos que fundamentam a realização da diligência – V., exemplificativamente, Sentença do TCRS de 3 de outubro de 2019, Processo n.º 159/19.3YUSTR-B e Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 22 de abril de 2019, Processo n.º 229/18.5YUSTR.L3.

59. Relativamente à apreensão de mensagens eletrónicas (sejam elas mensagens de correio eletrónico, sms, mensagens trocadas em chat, etc.)⁸³ importa realçar que, independentemente de essas mensagens parecerem não ter sido lidas ou de terem sido apagadas, a sua apreensão é admissível no âmbito do processo contraordenacional, sendo o despacho da autoridade judiciária competente suficiente para a sua realização⁸⁴.

⁸³ Neste sentido, V. artigo 18.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 19/2012, que expressamente autoriza o acesso a *“todas as instalações, terrenos, meios de transporte, dispositivos ou equipamentos da empresa (...)”* (sublinhado AdC); a alínea b), que expressamente autoriza a AdC a *“inspecionar os livros e outros registos relativos à empresa, independentemente do suporte em que estiverem armazenados, tendo o direito de aceder a quaisquer informações acessíveis à entidade inspecionada (...)”* (sublinhado AdC); e a alínea c), que expressamente autoriza a AdC a *“tirar ou obter sob qualquer forma cópias ou extratos dos documentos controlados (...)”* (sublinhado AdC).

⁸⁴ A este propósito, vejam-se os considerandos 30, 32 e 73 da Diretiva 2019/1, e ainda o próprio artigo 32.º da Diretiva. Tal documentação, encontrando-se em lugar reservado ou não acessível ao público, incluindo em dispositivos ou equipamentos da empresa, nomeadamente em suportes informáticos e/ou outros dispositivos móveis, designadamente telefones móveis, é imprescindível à obtenção da prova dos factos em causa.

Quanto a este aspeto, de acordo com a interpretação conforme ao direito da União Europeia, atente-se ao considerando 30 da Diretiva 2019/1, segundo o qual “[a] competência de investigação das autoridades administrativas nacionais da concorrência deverá ser adequada aos desafios da aplicação das normas no ambiente digital e deverá permitir que as ANC obtenham todas as informações relacionadas com a empresa ou associação de empresas objeto da medida de investigação em formato digital, incluindo os dados forenses, independentemente do suporte em que as informações estiverem armazenadas, designadamente computadores portáteis, telemóveis, outros dispositivos móveis ou armazenamento em nuvem”.

Importa ainda trazer à colação o considerando 32 da Diretiva, que determina que “[p]ara ser eficaz, a competência das autoridades administrativas nacionais da concorrência para realizar inspeções deverá permitir-lhes ter acesso a informações acessíveis à empresa ou associação de empresas ou à pessoa sujeita a inspeção e relacionadas com a empresa ou associação de empresas investigada. Deverá assim incluir necessariamente a competência para pesquisar documentos, ficheiros ou dados em dispositivos não previamente identificados com precisão. Sem uma tal competência, seria impossível obter as informações necessárias à investigação nos casos em que as empresas ou associação de empresas assumissem uma atitude de obstrução ou se recusassem a cooperar. A competência para examinar livros ou outros documentos deverá ser extensiva a todas as formas de correspondência, incluindo mensagens eletrónicas, independentemente de parecerem não ter sido lidas ou de terem sido apagadas”.

Adicionalmente, o considerando 73 da Diretiva esclarece que “[a] prova é um elemento importante para a aplicação dos artigos 101.º e 102.º do TFUE. As ANC deverão poder ter em consideração os elementos de prova relevantes, independentemente de serem escritos, orais, em formato eletrónico ou gravados. Tal deverá incluir gravações ocultas efetuadas por pessoas singulares ou coletivas, que não sejam autoridades públicas, desde que essas gravações não sejam o único meio de prova, e sem prejuízo do direito a ser ouvido e da admissibilidade de gravações efetuadas ou obtidas pelas autoridades públicas. De igual modo, as ANC deverão poder considerar as mensagens eletrónicas como prova relevante, independentemente de essas mensagens parecerem não ter sido lidas ou de terem sido apagadas”.

No mesmo sentido, o artigo 32.º da mesma Diretiva, dispõe expressamente que: “[o]s Estados-Membros garantem que os meios de prova admissíveis perante uma autoridade nacional da concorrência incluem documentos, declarações orais, mensagens eletrónicas, gravações e quaisquer outros objetos que contenham informações, independentemente do formato e suporte em que tais informações se encontrem armazenadas”.

60. Estão em causa informações, dados ou esclarecimentos em qualquer suporte ou formato, físico ou digital, designadamente, documentos, ficheiros e mensagens de correio eletrónico ou de um sistema de mensagens instantâneas, independentemente do local em que estejam armazenadas, nomeadamente num sistema informático ou noutra a que seja permitido o acesso legítimo a partir do primeiro, servidores, computadores portáteis, telemóveis ou outros dispositivos móveis, desde que acessíveis ao(s) destinatário(s), bem como esclarecimentos sobre a organização funcional interna da empresa, sobre a política de arquivo de correio eletrónico e sobre livros e outros registos relativos à empresa, independentemente do seu suporte.
61. Note-se que a AdC pode efetuar apreensões no decurso de buscas ou quando haja urgência ou perigo na demora⁸⁵. Todavia, as apreensões efetuadas pela AdC não previamente autorizadas ou ordenadas estão sujeitas a validação pela autoridade judiciária, no prazo máximo de 72 horas, nos termos descritos no artigo 20.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012.
62. Nas buscas, durante o período e na medida estritamente necessária à realização das mesmas, a AdC pode proceder à selagem de quaisquer instalações, livros ou registos relativos à empresa, ou à mesma afetos, onde se encontrem, ou seja, suscetível de se encontrarem informações relevantes, bem como dos respetivos suportes, incluindo os eletrónicos, nos termos já referidos⁸⁶. A violação dos selos constitui um ilícito contraordenacional, punível com coima a aplicar a pessoas singulares, entre 10 a 50 unidades de conta⁸⁷, sem prejuízo das sanções penais eventualmente aplicáveis.
63. No decorrer da diligência de busca e apreensão, caso os trabalhadores da Autoridade verifiquem que a mesma não pode ser concluída em tempo útil no mesmo dia, procedese à sua suspensão, que fica lavrada em auto, continuando esta em dia posterior, ato que também fica lavrado em auto.
64. Ademais, também a falta ou recusa de resposta ou o fornecimento de resposta falsa, inexata ou incompleta, bem como a não colaboração com a AdC ou a obstrução ao exercício dos seus poderes no decurso das diligências de busca, exame, recolha e apreensão constituem contraordenações⁸⁸ e crime de desobediência⁸⁹.
65. Da diligência é lavrado auto de apreensão ou de não apreensão⁹⁰, que é assinado pelos representantes das empresas e pelos trabalhadores da AdC presentes, sendo notificado pessoalmente, através da entrega de uma cópia do mesmo, que mencionará, se for o caso, a sujeição a segredo de justiça⁹¹. A recusa de assinatura do auto é confirmada por termo.

⁸⁵ V. artigo 20.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

⁸⁶ V. artigo 18.º, n.º 1, alínea d) da Lei n.º 19/2012.

⁸⁷ V. artigos 68.º, n.º 1, alínea j) e 69.º, n.º 9 da Lei n.º 19/2012.

⁸⁸ V. artigo 68.º, n.º 1, alíneas i) e j) da Lei n.º 19/2012.

⁸⁹ V. artigo 348.º do Código Penal.

⁹⁰ V. artigo 18.º, n.º 11 da Lei n.º 19/2012. A proteção conferida a eventuais segredos de negócios identificados é feita nos termos detalhados na secção VI.2, *infra*.

⁹¹ V. artigos 18.º, n.º 11 e 16.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.

66. Sempre que a AdC continue as diligências previstas na parte final do parágrafo 50 nas suas instalações ou em quaisquer outras instalações designadas, notifica a empresa do auto de apreensão, incluindo da cópia da informação ou dos dados selecionados e recolhidos, e procede à devolução dos objetos apreendidos⁹². Esta possibilidade é um reflexo da evolução tecnológica associada a este tipo de diligências, orientado para a minimização do impacto das mesmas no normal funcionamento da destinatária.
67. Se, no decurso de diligências de busca, exame, recolha e apreensão realizadas pela AdC, forem praticados atos que, no entendimento das entidades visadas, configurem nulidades e/ou irregularidades, tais alegados vícios podem ser arguidos em requerimento apresentado junto da AdC no prazo de 10 dias úteis⁹³. A decisão da AdC que indeferir a arguição do vício é suscetível de impugnação judicial, perante o TCRS⁹⁴. Das decisões da AdC referentes à execução do despacho da autoridade judiciária para as diligências de busca e apreensão cabe recurso⁹⁵.
68. Por sua vez, todos os incidentes, arguições de nulidade e requerimentos relativos à autorização das diligências de busca, exame, recolha e apreensão devem ser dirigidos à autoridade judiciária que autorizou o respetivo ato, no prazo de 10 dias úteis após o encerramento das referidas diligências ou da respetiva tomada de conhecimento⁹⁶.
69. A apreensão em bancos ou outras instituições de crédito de documentos abrangidos por sigilo bancário é efetuada pelo juiz de instrução, quando tiver fundadas razões para crer que eles estão relacionados com uma infração e se revelam de grande interesse para a descoberta da verdade ou para a prova, mesmo que não pertençam ao visado⁹⁷.
70. Tratando-se de busca e apreensão em escritório de advogado, em consultório médico ou em escritório de revisor oficial de contas, esta é realizada, sob pena de nulidade, na presença do juiz de instrução, o qual avisa previamente o presidente do conselho regional ou, na sua falta, do conselho geral, da Ordem dos Advogados, da Ordem dos Médicos ou da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, respetivamente, para que o mesmo ou um representante seu possa estar presente⁹⁸ (v. secção II.5.3.3).

II.5.3.1. Pedidos de esclarecimentos e inquirições

71. No decurso das diligências de busca, exame, recolha e apreensão, a AdC pode solicitar a qualquer representante ou trabalhador da empresa, esclarecimentos necessários ao

⁹² V. artigo 18.º, n.º 10 da Lei n.º 19/2012.

⁹³ V. artigo 14.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012. O prazo é contado desde o conhecimento da prática do ato.

⁹⁴ V. artigos 84.º, n.º 1 a n.º 3 e 85.º da Lei n.º 19/2012.

⁹⁵ V. artigos 85.º e 86.º-A, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

⁹⁶ V. artigo 84.º-A, n.º 1 da Lei n.º 19/2012. Das decisões do Ministério Público relativas à validade dos seus atos há reclamação para o superior hierárquico imediato (v. artigo 84.º-A, n.º 3 da Lei n.º 19/2012). Das decisões do juiz de instrução relativas à validade dos seus atos cabe recurso (v. artigos 84.º-A, n.º 4 e 89.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012), com efeito meramente devolutivo, para o tribunal da relação competente, que decide em última instância.

⁹⁷ V. artigo 20.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012.

⁹⁸ V. artigo 19.º, n.º 7 e artigo 20.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

desenvolvimento das diligências⁹⁹, bem como inquirir qualquer representante ou trabalhador da empresa, sobre factos ou documentos relacionados com o objeto e a finalidade da busca, registando as suas respostas¹⁰⁰.

72. No primeiro caso, uma vez que a AdC tem o poder de, dentro dos limites da lei e do mandado, conduzir o exame e análise da informação do modo que considerar mais relevante e adequado face aos objetivos de investigação em causa, torna-se relevante, durante as diligências, poder obter esclarecimentos de qualquer representante ou trabalhador da empresa, para que as possa orientar no sentido da investigação pretendida.
73. Estes esclarecimentos são de cariz procedimental e organizacional relativamente à empresa alvo da diligência e têm em consideração o contexto em que esta decorre e a celeridade que lhe é inerente (orientada a causar o menor impacto na atividade da empresa objeto das mesmas).
74. No segundo caso, a AdC pode inquirir qualquer representante ou trabalhador da empresa, sobre factos ou documentos relacionados com o objeto e a finalidade da busca, processando-se a inquirição em termos semelhantes aos definidos na secção II.5.2, *supra*. Os inquiridos podem fazer-se acompanhar por advogado.
75. Neste caso, as inquirições visam obter informações relevantes para a investigação que a AdC está a conduzir, diretamente dos representantes ou trabalhadores da empresa que possam ter um conhecimento imediato dos factos, aproveitando o momento da diligência para os confrontar com informações que sejam aí apreendidas pela AdC.
76. Relativamente à inquirição dos membros do órgão de administração das pessoas coletivas e entidades equiparadas, bem como dos responsáveis pela direção ou fiscalização interna das áreas de atividade a que se refiram os factos, a AdC acautela os respetivos direitos de defesa, quando aqueles possam ser punidos nos termos do disposto no artigo 73.º, n.º 9 da Lei n.º 19/2012.
77. A falta ou recusa de resposta ou o fornecimento de resposta falsa, inexata ou incompleta, bem como a não colaboração com a AdC ou a obstrução ao exercício dos seus poderes no decurso das diligências de inquirição ou no âmbito de pedidos de esclarecimentos constituem contraordenações¹⁰¹.

II.5.3.2. Sigilo profissional do advogado

78. De acordo com o regime de proteção legal aplicável ao sigilo profissional do advogado, não pode ser apreendida a correspondência, seja qual for o suporte utilizado, respeitante ao exercício da profissão de advogado¹⁰².

⁹⁹ V. artigo 18.º, n.º 1, alínea e) da Lei n.º 19/2012.

¹⁰⁰ V. artigo 18.º, n.º 1, alínea f) da Lei n.º 19/2012. Caso em que é aplicável o disposto no artigo 17.º-A da Lei n.º 19/2012 e já referido *supra* na secção Inquirições II.5.2.

¹⁰¹ V. artigo 68.º, n.º 1, alíneas i) e j) da Lei n.º 19/2012.

¹⁰² V. artigo 180.º, n.º 2 do Código de Processo Penal (CPP), o artigo 76.º, n.º 1 do Estatuto da Ordem dos Advogados, aprovado pela Lei n.º 145/2015, de 9 de setembro, na sua redação atual (EOA) e Lei n.º

79. O sigilo profissional do advogado abrange toda e qualquer correspondência profissional, quer ela se encontre no escritório do advogado, quer em qualquer outro lugar¹⁰³.
80. Esta proibição estende-se à “correspondência” trocada entre o advogado e aquele que lhe tenha cometido ou pretendido cometer mandato e lhe tenha solicitado parecer, ainda que não dado ou já recusado¹⁰⁴.
81. De igual modo, as buscas e diligências equivalentes, a aposição de selos e o arrolamento no escritório de advogados ou em qualquer outro lugar onde façam arquivo^{105,106}, só podem ser decretados e presididos por juiz, devendo ser convocados para estarem presentes o advogado e um representante da Ordem dos Advogados¹⁰⁷.
82. A proteção do sigilo profissional do advogado no âmbito de processos contraordenacionais por infração às regras nacionais de concorrência¹⁰⁸ abrangerá quer os advogados independentes quer os advogados que exercem a sua atividade em regime de subordinação (advogados de empresa ou *in-house lawyers*), desde que se

49/2004, de 24 de agosto (Lei dos Atos Próprios dos Advogados). Neste sentido V. também Sentença do Tribunal de Comércio de Lisboa (3.º Juízo), de 17 de janeiro de 2008, *Unilever Jerónimo Martins, Lda.* Processo n.º 572/07.9TYLSB. A única exceção a esta proibição é o caso de a correspondência ser relativa a facto criminoso pelo qual o próprio advogado tenha sido constituído arguido.

¹⁰³ Neste sentido, V. Despacho do Tribunal de Comércio de Lisboa (3.º Juízo), de 23 de abril de 2008, que complementa a sentença proferida por este mesmo tribunal em 17 de janeiro de 2008, *Unilever Jerónimo Martins, Lda.*, Processo n.º 572/07.9TYLSB. Contudo, a jurisprudência nacional tem também entendido não estar em causa toda e qualquer correspondência em que esteja copiado um advogado, sendo necessário estar-se perante um ato próprio de advogado, nos termos legalmente definidos – V., entre outros, Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 26 de novembro de 2019, Processo n.º 18/19.0YUSTR-D.L1; Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 4 de fevereiro de 2020, Processo n.º 153/19.3YUSTR-A.L1; Sentença do TCRS de 3 de outubro de 2019, Processo n.º 159/19.3YUSTR-B.

¹⁰⁴V. artigo 76.º, n.º 2 do EOA.

¹⁰⁵ A existência de arquivo noutra local tem de ser invocada pelo advogado visado pela diligência. Neste sentido, V. Sentença do Tribunal de Comércio de Lisboa (3º Juízo), de 17 de janeiro de 2008, *Unilever Jerónimo Martins, Lda.*, Processo n.º 572/07.9TYLSB.

¹⁰⁶ Equiparam-se aos advogados inscritos na Ordem dos Advogados os advogados estrangeiros inscritos em organismos equivalentes de outros países. Neste sentido, V. Sentença do Tribunal de Comércio de Lisboa (3.º Juízo), de 17 de janeiro de 2008, *Unilever Jerónimo Martins, Lda.*, Processo n.º 572/07.9TYLSB.

¹⁰⁷ V. artigo 19.º, n.º 7 da Lei n.º 19/2012 e, ainda o artigo 177.º, n.º 5 do CPP e o artigo 75.º do EOA. A presença do representante da Ordem dos Advogados é imprescindível e a sua substituição está prevista apenas em caso de urgência e na sua ausência apenas se podem tomar as providências indispensáveis para que se não inutilizem ou desencaminhem quaisquer papéis ou objetos.

¹⁰⁸ Contrariamente ao que acontece no Direito da União Europeia. V. Acórdão de 18 de maio de 1982, *AM&S Europe Limited / Comissão* (155/79); Acórdão de 12 de dezembro de 1991, *Hilti AG / Comissão* (T-30/89); e, recentemente, Acórdão de 14 de setembro de 2010, *Akzo Nobel Chemicals Ltd, Akros Chemicals Ltd / Comissão* (C-550/07 P).

encontrem registados na Ordem dos Advogados portuguesa ou em entidades congéneres de outros países¹⁰⁹.

83. A circunstância de um colaborador de uma entidade alvo de busca ter inscrição ativa junto da Ordem dos Advogados, mas ali desempenhar funções distintas daquelas que caracterizam a advocacia, com prática de atos próprios de advogado¹¹⁰ (por exemplo, ser diretor comercial), não lhe confere a proteção legal prevista nos parágrafos precedentes.
84. Sem prejuízo do referido no parágrafo 82 e nas condições legalmente previstas, nada obsta a que a AdC examine dispositivos e documentos, ainda que no decurso de tal exame se confronte com informações suscetíveis de poderem estar protegidas por sigilo profissional de advogado¹¹¹.
85. Nessa eventualidade de, após exame sumário e perfunctório, a AdC se confrontar fortuitamente com informação com conteúdo potencialmente sujeito a sigilo, particularmente em caso de dúvida em relação à sujeição de documentos concretos à proteção conferida pelo regime do segredo profissional do advogado, procede à sua apreensão, catalogando-a e colocando-a em envelope fechado e lacrado, para posterior avaliação pela autoridade judiciária competente.

II.5.3.3. Buscas domiciliárias

86. Existindo fundada suspeita de que existem, no domicílio (ou noutros locais, incluindo instalações, terrenos ou meios de transporte¹¹²) de sócios, de membros de órgãos de administração e de trabalhadores e colaboradores da empresa, provas de violação grave dos artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012 ou dos artigos 101.º ou 102.º do TFUE, pode ser realizada busca domiciliária, sem aviso prévio¹¹³.
87. A AdC solicita necessariamente autorização para a realização da busca domiciliária junto da autoridade judiciária competente da área da sua sede¹¹⁴, em requerimento que deve mencionar a gravidade da infração investigada, a relevância dos meios de prova procurados, a participação da empresa ou associação de empresas envolvidas e a

¹⁰⁹ Neste sentido, V. Sentença do Tribunal de Comércio de Lisboa (3º Juízo), de 17 de janeiro de 2008, *Unilever Jerónimo Martins, Lda*. Processo n.º 572/07.9TYLSB. De acordo com a referida sentença, apenas beneficiam da proteção do sigilo profissional os advogados inscritos na Ordem dos Advogados.

¹¹⁰ V. Lei dos Atos Próprios dos Advogados - Lei n.º 49/2004, de 24 de Agosto.

¹¹¹ A admissibilidade da realização desta análise perfunctória de comunicações das quais participe advogado foi já jurisprudencialmente validado: V., nomeadamente, Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 26 de novembro de 2019, Processo n.º 18/19.0YUSTR-D.L1; Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 26 de setembro de 2019, Processo n.º 229/18.5YUSTR.L2; Sentença do TCRS de 3 de outubro de 2019, Processo n.º 159/19.3YUSTR-B.

¹¹² V. artigo 19.º, n.º 8 da Lei n.º 19/2012.

¹¹³ V. artigo 19.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.

¹¹⁴ V. artigo 21.º da Lei n.º 19/2012.

razoabilidade da suspeita de que as provas estão guardadas no domicílio para o qual é pedida a autorização¹¹⁵.

88. O juiz de instrução controla a proporcionalidade da diligência requerida¹¹⁶, podendo autorizá-la, no prazo máximo de 48 horas, em despacho que identifica o objeto e a finalidade da diligência, fixa a data em que esta tem início e indica a possibilidade de impugnação judicial¹¹⁷.
89. Sob pena de nulidade, a busca em casa habitada ou numa sua dependência fechada só pode ser ordenada ou autorizada pelo juiz de instrução e efetuada entre as 7 e as 21 horas¹¹⁸.
90. No demais procedimento, as buscas domiciliárias decorrem em termos semelhantes aos das restantes buscas desenvolvidas pela AdC.

II.5.4. Inspeções e auditorias

91. Sempre que se verifiquem circunstâncias que indiciem distorções ou restrições de concorrência, a AdC pode levar a cabo, sobre quaisquer empresas ou associações de empresas, inspeções e auditorias, com vista à identificação das causas de tais distorções ou restrições^{119,120}.
92. As inspeções e auditorias dependem do assentimento das entidades visadas, após notificação destas com antecedência mínima de 10 dias úteis relativamente à realização da diligência¹²¹.
93. Durante a inspeção ou auditoria, as pessoas mandatadas pela AdC para a execução da mesma¹²² podem: i) aceder a todas as instalações, terrenos e meios de transporte das empresas ou associações de empresas; ii) inspecionar os livros e outros registos relativos à empresa ou associação de empresas, independentemente do seu suporte; iii) obter, por qualquer forma, cópia total ou parcial dos documentos controlados; e iv) solicitar a qualquer representante legal, trabalhador ou colaborador da empresa ou da

¹¹⁵ V. artigo 19.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012. A autorização prévia do juiz de instrução assenta num critério de verificação da existência de suspeita razoável de que existe no domicílio em causa prova pertinente para demonstrar prática de infração ao regime jurídico da concorrência.

¹¹⁶ V. artigo 19.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012.

¹¹⁷ V. artigo 19.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

¹¹⁸ V. artigo 19.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012.

¹¹⁹ V. artigos 63.º, n.º 1 e 64.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012. Note-se que, conforme referido, toda a informação e documentação obtidas neste tipo de diligências podem ser utilizadas pela AdC como meio de prova num processo sancionatório em curso ou a instaurar, desde que as empresas sejam previamente esclarecidas da possibilidade dessa utilização (V. artigo 31.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012).

¹²⁰ As inspeções e auditorias podem também decorrer em execução de planos previamente aprovados (V. artigo 63.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012).

¹²¹ V. artigos 63.º, n.º 2 e 64.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

¹²² Portadoras, para o efeito, de credencial emitida pela AdC, da qual consta a finalidade da diligência. V. artigo 64.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

associação de empresas esclarecimentos sobre factos ou documentos relacionados com o objeto e a finalidade da inspeção e auditoria e registar as suas respostas¹²³.

94. Os representantes legais da empresa, bem como os trabalhadores e colaboradores são obrigados a prestar toda a colaboração necessária para que as pessoas mandatadas pela AdC possam exercer cabalmente as suas funções no âmbito da diligência¹²⁴.

II.5.5. Desentranhamento

95. A AdC pode, em qualquer fase do processo, proceder ao desentranhamento de informações constantes dos autos que considere irrelevantes ou desnecessárias para o objeto da investigação, devolvendo-as ou destruindo-as, comunicando tal procedimento ao titular¹²⁵.
96. A AdC tem, assim, liberdade para proceder ao desentranhamento de prova apreendida que considere ser irrelevante ou não constituir meio de prova com relevância probatória adicional para a investigação, afigurando-se que os contornos do procedimento adotado para a realização do desentranhamento de documentos do processo devem ser fundamentadamente determinados apenas pela AdC, sempre de forma a promover a eficiência processual e a zelar pela viabilidade do próprio procedimento em questão – v. n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 19/2012¹²⁶.
97. No caso de documentos em formato digital, a AdC comunica ao titular dos mesmos quantos ficheiros, após análise, concluiu serem irrelevantes ou não constituírem meio de prova com relevância probatória adicional para os autos em causa, determinando o respetivo desentranhamento e conseqüente devolução ou destruição pela AdC, nos termos melhor identificados em auto de desentranhamento e respetiva certificação digital, emitida pela
98. equipa de tecnologias da informação da AdC e que comprova a eliminação dos ficheiros desentranhados do sistema da AdC.

¹²³ V. artigo 64.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012.

¹²⁴ V. artigo 64.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

¹²⁵ V. artigo 31.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012.

¹²⁶ A jurisprudência já se pronunciou quanto à manutenção, ou não, de prova apreendida nos autos, designadamente, quanto à possibilidade de a AdC desentranhar do processo prova apreendida que se revela irrelevante para efeitos do objeto do processo. V. Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 05.04.2016, Proc. n.º 225/15.4YUSTR.L1 – 5.ª Secção, onde se conclui que *“tendo a AdC competência exclusiva para conduzir o inquérito, bem como para determinar a relevância dos elementos probatórios pode ordenar a exclusão de documentação irrelevante para o objecto do presente processo”*. Também já foi reconhecido pelo TCRS que o domínio do procedimento de desentranhamento pertence exclusivamente à AdC, não hesitando em reiterar que o *“domínio da relevância/irrelevância dos documentos apreendidos pertence à AdC podendo, como vimos, pronunciar-se sobre a utilidade da manutenção dos mesmos no processo e sem tanger com a validade das diligências de instrução.”* – V. Sentença do TCRS, de 25.10.2016, Proc. n.º 195/16.1YUSTR.

II.5.6. Comentários a elementos documentais

99. Sempre que tal seja considerado útil para o esclarecimento dos factos, a AdC pode dar às empresas envolvidas a oportunidade de analisar e comentar, por escrito, uma versão não confidencial de quaisquer documentos relevantes no processo, obtidos oficiosamente, entregues por quaisquer entidades¹²⁷, ou encontrados e apreendidos no âmbito de buscas, inspeções ou auditorias¹²⁸.

II.6. Medidas cautelares

100. A AdC pode adotar medidas cautelares sempre que a investigação realizada indicie que a prática objeto do processo está na iminência de provocar um prejuízo grave e irreparável ou de difícil reparação para a concorrência, com base na constatação *prima facie* de uma infração. As medidas cautelares adotadas, no respeito pelo princípio da proporcionalidade, poderão consistir na ordem preventiva de suspensão da referida prática anticoncorrencial ou quaisquer outras medidas provisórias necessárias à imediata reposição da concorrência ou indispensáveis ao efeito útil da decisão a proferir no termo do processo¹²⁹.
101. As medidas cautelares são adotadas pela AdC, oficiosamente ou a requerimento de qualquer interessado, em qualquer momento do processo, e vigoram por período não superior a 90 dias, exceto em caso de prorrogação devidamente fundamentada, sempre que seja necessário e adequado, até à sua revogação ou até à decisão final do processo¹³⁰. A decisão de prorrogação é notificada aos visados.
102. Caso esteja em causa um mercado objeto de regulação setorial, a adoção das medidas cautelares deve ser precedida de parecer prévio da autoridade reguladora, a qual, querendo, dispõe do prazo máximo de 5 dias úteis para o emitir¹³¹.
103. A adoção de medidas cautelares é precedida da audição dos visados, exceto se tal puser em sério risco o objetivo ou a eficácia das mesmas, caso em que aqueles são ouvidos apenas após decretadas as medidas¹³².
104. Em caso de urgência, a AdC pode determinar oficiosamente as medidas provisórias que se mostrem indispensáveis ao restabelecimento ou manutenção de uma concorrência efetiva, sendo os interessados ouvidos após a decisão¹³³. Nestes casos, se estiver em causa mercado que seja objeto de regulação setorial, o parecer da respetiva entidade reguladora é solicitado pela AdC antes da decisão que ordene as medidas provisórias¹³⁴.

¹²⁷ Incluindo o denunciante, as demais empresas envolvidas, se as houver, e quaisquer terceiros.

¹²⁸ Sem prejuízo do direito de acesso aos autos por parte das empresas envolvidas e de terceiros que demonstrem um interesse legítimo para tal (V. secção VI, *infra*).

¹²⁹ V. artigo 34.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.

¹³⁰ V. artigo 34.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

¹³¹ V. artigo 34.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

¹³² V. artigo 34.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012.

¹³³ V. artigo 34.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

¹³⁴ V. artigo 34.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012.

105. Nos casos de investigação de infrações ao disposto nos artigos 101.º e 102.º do TFUE, a AdC informa a Rede Europeia de Concorrência das medidas cautelares adotadas¹³⁵.
106. O desrespeito por uma decisão que decreta medidas cautelares constitui uma contraordenação, punível nos termos do artigo 68.º, n.º 1, alínea e) da Lei n.º 19/2012, sem prejuízo de a AdC poder, adicionalmente, decidir aplicar uma sanção pecuniária compulsória, nos termos do artigo 72.º, alínea a) da Lei da Concorrência¹³⁶.

II.7. Conclusão do inquérito

107. A fase de inquérito num processo de contraordenação tem a duração máxima indicativa de 18 meses a contar da decisão de abertura do processo. Revelando-se inviável o cumprimento deste prazo, o conselho de administração da AdC, dá conhecimento ao visado dessa circunstância e do período necessário para a conclusão do inquérito¹³⁷, sempre que possível até 30 dias antes do termo do mesmo.
108. A conclusão do inquérito dará lugar a uma de quatro tipos de decisões: i) decisão de dar início à instrução, através de notificação de nota de ilicitude, sempre que a AdC conclua, com base nas investigações realizadas, que existe uma possibilidade razoável de vir a ser proferida uma decisão que declare a existência de uma infração; ii) decisão de proceder ao arquivamento do processo, quando as investigações realizadas permitam concluir que não existem motivos para lhe dar seguimento, nomeadamente por considerar o processo de investigação não prioritário ou por não existir uma possibilidade razoável de vir a ser proferida uma decisão que declare a existência de uma infração; iii) decisão que constata a existência de uma infração, aplicando sanções em procedimento de transação (*v. secção V infra*); e iv) decisão de pôr fim ao processo mediante aceitação de compromissos e imposição de condições, nos termos do artigo 23.º da Lei n.º 19/2012¹³⁸.
109. Nos casos em que o inquérito tenha sido originado por denúncia, sempre que a AdC considere, com base nas informações de que dispõe, que não existem motivos para dar seguimento à investigação, informa o denunciante das razões que sustentam tal juízo e fixa um prazo razoável, não inferior a 10 dias úteis, para que este apresente, por escrito, as suas observações¹³⁹.
110. Se o denunciante apresentar as suas observações dentro do prazo fixado e a AdC considerar que as mesmas não revelam, direta ou indiretamente, motivos suficientes para dar seguimento à investigação, o processo é arquivado mediante decisão expressa da AdC, da qual cabe impugnação contenciosa para o TCRS¹⁴⁰.

¹³⁵ V. artigo 34.º, n.º 7 da Lei n.º 19/2012.

¹³⁶ A decisão que decreta medidas cautelares é passível de recurso jurisdicional, nos termos previstos no artigo 85.º, aplicável *ex vi* artigo 86.º da Lei n.º 19/2012.

¹³⁷ V. artigo 24.º, n.º 1 e n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

¹³⁸ V. artigo 24.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012.

¹³⁹ V. artigo 24.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

¹⁴⁰ V. artigo 24.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012. A ser tramitada como ação administrativa, nos termos dos artigos 91.º a 93.º da Lei n.º 19/2012.

111. As decisões de arquivamento e de aceitação de compromissos e imposição de condições são notificadas ao visado e, caso o inquérito tenha sido promovido com base em denúncia, ao denunciante¹⁴¹ (v. secção IV *infra*).
112. Sempre que forem investigadas infrações ao disposto nos artigos 101.º e 102.º do TFUE, a AdC informa a Comissão Europeia das decisões referidas nos pontos ii), iii) e iv) do parágrafo 108 *supra*¹⁴².
113. A decisão de arquivamento põe termo ao processo, concluindo sobre a não verificação dos pressupostos necessários para que o inquérito prossiga. Deste modo, uma decisão de arquivamento não impedirá um novo inquérito (ou a reabertura do mesmo), caso surjam factos ou elementos de prova novos, que contradigam ou invalidem¹⁴³ os fundamentos da decisão anterior de arquivamento, ou caso o processo de investigação em causa tenha passado a ser considerado prioritário (e tenha sido previamente arquivado por esse motivo não se verificar), sem que questões atinentes ao princípio *ne bis in idem* a tanto impeçam.

III. A FASE DE INSTRUÇÃO

114. No termo do inquérito, dar-se-á início à instrução sempre que a AdC conclua que existe uma possibilidade razoável de vir a ser proferida uma decisão que declare a existência de uma infração¹⁴⁴. Esta fase inicia-se com a notificação da nota de ilicitude aos visados, dando-lhes a oportunidade de se pronunciarem sobre as questões que possam interessar à decisão final, designadamente sobre os factos, as provas produzidas, a qualificação jurídica da contraordenação que lhes é imputada e a moldura sancionatória aplicável e, sendo caso disso, sobre as medidas de conduta ou de carácter estrutural que a AdC considere indispensáveis à cessação da prática imputada ou dos seus efeitos. A instrução no processo contraordenacional por infrações à Lei n.º 19/2012 destina-se a assegurar e dar cumprimento ao direito de audiência e de defesa dos visados¹⁴⁵.

¹⁴¹ V. artigo 24.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012.

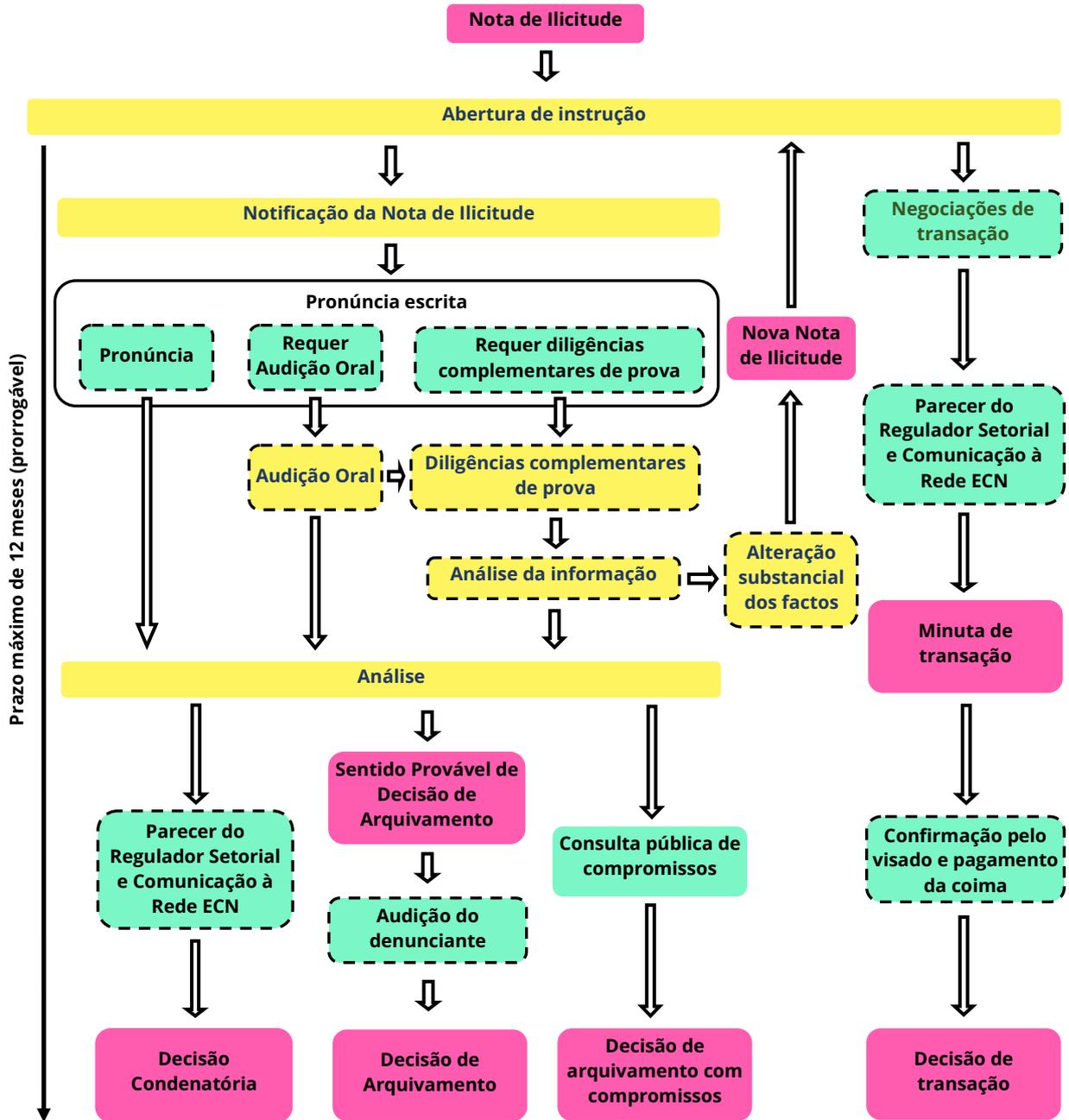
¹⁴² V. artigo 24.º, n.º 7 da Lei n.º 19/2012.

¹⁴³ V. artigo 279.º, n.º 1 do CPP, aplicável, com as devidas adaptações, *ex vi* artigo 41.º, n.º 1 do Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social (RGIMOS) e artigo 13.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.

¹⁴⁴ V. artigo 24.º, n.º 3, alínea a) da Lei n.º 19/2012.

¹⁴⁵ Podendo estar em causa empresas e titulares dos respetivos órgãos de administração (V. artigo 73.º, n.º 9 da Lei n.º 19/2012).

Esquema 3: Instrução



Legenda

Entidades envolvidas:

Entidade externa

Serviço instrutor

Conselho da AdC

A tracejado: momentos processuais que podem não se verificar necessariamente.

III.1.1. Nota de ilicitude

115. Como disposto no artigo 24.º, n.º 3, alínea a) da Lei n.º 19/2012, a AdC dará início à instrução do processo, através da notificação de nota de ilicitude dirigida às empresas ou associações de empresas visadas, bem como, se aplicável, aos titulares dos respetivos órgãos de administração e responsáveis pela direção ou fiscalização interna de áreas de atividade em que seja praticada alguma contraordenação, sempre que conclua, com base na investigação levada a cabo durante o inquérito, que existe uma possibilidade razoável de vir a ser proferida uma decisão que declare a existência de uma infração¹⁴⁶.
116. Acresce ainda que, sempre que a AdC concluir no termo do inquérito que existe uma possibilidade razoável de vir a ser proferida uma decisão que declare a existência de uma infração que, para além da aplicação das coimas e demais sanções previstas na Lei n.º 19/2012, implique a imposição de medidas de conduta ou de carácter estrutural¹⁴⁷, a nota de ilicitude deverá garantir a efetividade do direito de audição dos visados em relação às mesmas.
117. O juízo de possibilidade de declaração da existência de uma infração inerente à notificação da nota de ilicitude não condiciona ou predetermina o sentido final da decisão da AdC que porá termo ao processo¹⁴⁸.

III.1.2. Conteúdo da nota de ilicitude

118. Através da nota de ilicitude é dado conhecimento aos visados de todos os elementos, de facto e de direito, relevantes para a decisão final. Estes consistem em todos os elementos, que permitem preencher os requisitos do tipo contraordenacional imputado aos visados, incluindo a indicação da prova e a respetiva fundamentação jurídica.
119. Na nota de ilicitude é efetuada a identificação dos visados e a descrição dos factos que lhes são imputados, com indicação das provas obtidas, que constarão dos autos do processo, bem como a indicação das normas que se consideram infringidas e respetiva fundamentação e, finalmente, da moldura da coima e demais sanções abstratamente aplicáveis¹⁴⁹, com exposição das circunstâncias que podem ser consideradas na sua determinação concreta na decisão final.

¹⁴⁶ A nota de ilicitude é notificada à empresa visada (artigos 16.º, n.º 4 e 24.º, n.º 3, alínea a) da Lei n.º 19/2012) e ao respetivo mandatário, quando constituído ou nomeado (artigo 16.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012). A notificação obedece ao disposto no artigo 16.º da Lei n.º 19/2012, sendo geralmente efetuada através de carta registada com aviso de receção, ou por notificação pessoal (entrega por protocolo). V. secção IX.2.

¹⁴⁷ V. artigo 29.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

¹⁴⁸ V. artigo 29.º da Lei n.º 19/2012.

¹⁴⁹ V. artigos 67.º, 68.º e 71.º da Lei n.º 19/2012.

120. Quando se identificar, no âmbito do inquérito, a indispensabilidade da imposição de medidas de conduta ou de carácter estrutural aos visados para a cessação da prática identificada ou dos seus efeitos, a AdC indicará na nota de ilicitude as concretas medidas que entende indispensáveis e a respetiva fundamentação, sem prejuízo da imposição, durante o inquérito ou a instrução, de medidas cautelares, nos termos e para os efeitos do artigo 34.º da Lei n.º 19/2012 (V. secção II.6, *supra*).
121. Com a notificação da nota de ilicitude, no caso de o processo estar sujeito a segredo de justiça¹⁵⁰, os visados passam a ter direito de acesso pleno ao processo, nos termos do artigo 33.º da Lei n.º 19/2012¹⁵¹. A notificação da nota de ilicitude não impõe a comunicação integral do conteúdo do processo, nem o envio de cópia de todos os documentos ou elementos de prova referidos¹⁵². Após a notificação da nota de ilicitude, o processo poderá ser consultado pelos visados (versão confidencial), mediante apresentação de requerimento para o efeito, podendo ainda obter cópias ou certidões dos elementos constantes do processo (versão não confidencial), designadamente para preparação da sua pronúncia¹⁵³. Não é permitida a confiança do processo¹⁵⁴.
122. A AdC procurará assegurar as melhores condições de acesso ao processo. Para esse efeito, os visados deverão manifestar o seu interesse em consultar o processo e/ou obter cópias do mesmo imediatamente a seguir à notificação da nota de ilicitude, sem prejuízo de poderem exercer tais direitos a qualquer momento durante o prazo de pronúncia escrita e até adoção da decisão final.
123. Relativamente ao acesso ao processo, a indicação do dia e da hora em que o mesmo pode ser consultado não consta da nota de ilicitude, sendo esta informação fornecida no momento em que os visados manifestam a sua intenção de consultar o processo, de forma a assegurar as melhores condições de consulta, em especial quando a nota de ilicitude seja notificada a vários visados, e de forma a garantir que todos têm igual possibilidade de acesso¹⁵⁵.

¹⁵⁰ A AdC pode, até à notificação da nota de ilicitude, vedar ao visado o acesso ao processo, caso este tenha sido sujeito a segredo de justiça e quando considerar que tal acesso pode prejudicar a investigação (v. artigo 33.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012).

¹⁵¹ Para efeitos de preparação da pronúncia à nota de ilicitude, a AdC concede acesso às minutas de transação convoladas em decisões definitivas e às propostas eficazes que lhes deram origem (v. secção V, *infra*), não sendo delas permitida qualquer reprodução, exceto se autorizada pelo autor (v. artigo 22.º, n.º 15 da Lei n.º 19/2012).

¹⁵² V. Despacho do Tribunal de Comércio de Lisboa (2.º Juízo), de 30 de outubro de 2007, *Lutamar - Prestação de Serviços à Navegação, Lda. et al. / Autoridade da Concorrência*, Processo n.º 662/07.8TYLSB e Acórdão do Tribunal do Comércio de Lisboa (2.º Juízo), de 2 de julho de 2007, *Vatel - Companhia de Produtos Alimentares, S.A. et al. / Autoridade da Concorrência*, Processo n.º 965/06.9TYLSB.

¹⁵³ Aos pedidos de cópias ou certidões do processo será aplicável o regulamento de taxas por serviços prestados pela AdC em vigor à data desses pedidos, o qual poderá ser consultado em www.concorrencia.pt (v. artigo 94.º, n.º 1, alínea c) e n.º 2 da Lei n.º 19/2012).

¹⁵⁴ Sentença do Tribunal de Comércio de Lisboa, de 15 de fevereiro de 2007, *Nestlé/Autoridade da Concorrência*, Processo n.º 766/06.4TYLSB.

¹⁵⁵ Não estando o processo sujeito a segredo de justiça, qualquer pessoa, singular ou coletiva, que demonstre interesse legítimo na consulta do processo pode requerê-la, bem como que lhe seja

III.1.3. Defesa

III.1.3.1. Audição por escrito

124. Nos termos do artigo 25.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012, a AdC fixará um prazo razoável, não inferior a 30 dias úteis, para pronúncia escrita sobre as imputações feitas ao visado e sobre as demais questões que possam interessar à decisão do processo, bem como sobre as provas produzidas e, sendo o caso, sobre as sanções em que incorre, e para que requeira as diligências complementares de prova que considere convenientes.
125. No decurso do prazo fixado para apresentação de pronúncia escrita, e previamente ao seu termo, o visado pode apresentar uma proposta de transação¹⁵⁶ que contenha um reconhecimento ou uma renúncia à contestação da sua participação na infração em causa e da sua responsabilidade por essa infração. A apresentação de proposta de transação pelo visado suspende o prazo para apresentação de pronúncia escrita, pelo período fixado pela AdC, não podendo exceder 30 dias úteis (*V. secção VI, infra*)¹⁵⁷.
126. Na pronúncia sobre a nota de ilicitude, os visados poderão, nomeadamente, apresentar os seus meios de prova e/ou requerer as diligências complementares de prova que considerem convenientes, pronunciar-se sobre a medida da coima e sanções acessórias aplicáveis em abstrato e sobre as medidas de conduta ou estruturais indicadas pela AdC como sendo necessárias à cessação da infração ou dos seus efeitos e requerer audiência oral¹⁵⁸, tendo direito de acesso ao processo¹⁵⁹.
127. Com a pronúncia escrita, os visados poderão juntar todos os elementos de prova ou informações de que disponham e que considerem relevantes para a decisão do processo, incluindo pareceres jurídicos, relatórios de análise económica ou outros relatórios periciais. A AdC poderá, mediante apresentação de requerimento devidamente fundamentado, conceder prazo adicional para a junção dos elementos que, pela sua especial complexidade, não seja possível apresentar juntamente com a pronúncia escrita, desde que os mesmos sejam aí contemplados¹⁶⁰.

fornecida, a expensas suas, cópia integral ou parcial e certidão do mesmo (*v. artigo 33.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012 e secção VI.3 infra*). No entanto, o acesso a documentos contendo informação classificada como confidencial, independentemente de ser utilizada ou não como meio de prova, é permitido apenas ao advogado ou ao assessor económico externo do visado (ou outros por estes autorizados e devidamente identificados) e estritamente para efeitos do exercício de defesa nos termos do n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 19/2012 e da impugnação judicial da decisão da AdC, não sendo permitida a sua divulgação ou utilização para qualquer outro fim (*v. artigo 33.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012 e secção VI.3 infra*).

¹⁵⁶ *V. artigo 27.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.*

¹⁵⁷ *V. artigo 27.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 19/2012. Sem prejuízo do período máximo de suspensão previsto no n.º 2 do artigo 27.º, a AdC pode suspender o prazo para a pronúncia em momento anterior à apresentação de proposta de transação, com vista à participação em conversações tendo em vista a apresentação dessa proposta (*v. artigo 27.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012*).*

¹⁵⁸ *V. artigo 25.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.*

¹⁵⁹ *V. artigo 25.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012. Quanto às regras de acesso ao processo, V. secção VI.1.*

¹⁶⁰ Designadamente, relatórios ou pareceres citados na pronúncia escrita, ou outros documentos que o requerente protestar juntar por não ser possível apresentá-los juntamente com a pronúncia escrita. Os documentos em causa devem ser apresentados em língua portuguesa. Caso pretendam juntar

128. O prazo fixado pela AdC para a audição escrita não poderá ser inferior a 30 dias úteis¹⁶¹, embora a AdC possa decidir fixar um prazo superior atendendo, designadamente, à complexidade do processo e à necessidade de assegurar a efetividade do direito de audição dos visados.
129. Até ao termo do prazo de pronúncia fixado na nota de ilicitude, os visados poderão requerer a sua prorrogação por período máximo de 30 dias, devendo para o efeito apresentar requerimento fundamentado antes do termo do prazo inicial¹⁶². A AdC poderá solicitar esclarecimentos adicionais ao requerente sobre o pedido de prorrogação do prazo, de forma a fundamentar a sua decisão¹⁶³.
130. Na decisão sobre pedidos de prorrogação de prazo para pronúncia, a AdC tomará em consideração os fundamentos apresentados pelo requerente, a complexidade do processo e as necessidades de celeridade processual, podendo decidir prorrogar o prazo por período inferior ao solicitado, desde que considere que a efetividade do direito de audição do visado não é prejudicada. A decisão de recusa de prorrogação do prazo não é passível de recurso¹⁶⁴.
131. Havendo mais do que um visado, a AdC comunicará a sua decisão relativamente à prorrogação do prazo a todos os visados, que poderão, querendo, beneficiar do novo prazo.

III.1.3.2. Audição oral

132. Na pronúncia escrita à nota de ilicitude, através de requerimento que fará parte integrante daquela, os visados poderão requerer a realização de uma audição oral. Essa audição oral tem por objeto complementar a pronúncia escrita¹⁶⁵.
133. A audição oral permite o exercício do direito de defesa por parte dos visados que a solicitarem, oferecendo-lhes a oportunidade de apresentarem oralmente os seus argumentos, em complemento à sua pronúncia escrita. Através da audição oral também é dada aos visados a possibilidade de aduzir elementos de prova complementares ou adicionais, designadamente documentos ou relatórios de peritos, podendo fazer-se acompanhar destes¹⁶⁶. No caso de existirem vários visados e quando todos ou alguns requeiram audições orais, as mesmas serão realizadas individual e separadamente¹⁶⁷.

documentos noutra língua, os visados ficam vinculados a providenciar a respetiva tradução para português.

¹⁶¹ V. artigo 25.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.

¹⁶² V. artigo 14.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012.

¹⁶³ V. artigo 14.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

¹⁶⁴ V. artigo 14.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

¹⁶⁵ V. artigo 25.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

¹⁶⁶ V. artigo 26.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012. A audição oral é distinta das diligências complementares de prova realizadas pela AdC, por sua iniciativa ou a requerimento dos visados, constituindo uma manifestação do direito de audição do visado que a requer. V. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 73/2012, de 8 de fevereiro.

¹⁶⁷ V. artigo 26.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

134. A Lei n.º 19/2012 impõe que o requerente identifique, na sua pronúncia escrita, quais as questões e aspetos concretos dessa pronúncia que pretende esclarecer na audiência oral¹⁶⁸. A AdC poderá solicitar ao requerente esclarecimentos adicionais sobre o teor e âmbito da audiência oral requerida, previamente à sua realização, em cumprimento daquela imposição.
135. No requerimento relativo à audiência oral, o requerente deverá desde logo identificar as pessoas singulares e coletivas (e, neste caso, os respetivos representantes) que pretende que participem na audiência, bem como os aspetos concretos que cada uma daquelas pessoas será chamada a esclarecer¹⁶⁹, sendo responsável pela apresentação de tais pessoas na data fixada para a realização da audiência oral. Nesse requerimento, ou com antecedência razoável em relação à data fixada para a realização da audiência oral, o requerente deverá igualmente informar a AdC sobre a ordem pela qual as pessoas admitidas na audiência irão prestar os esclarecimentos objeto da mesma, bem como sobre quaisquer outras condições especiais necessárias para o bom decurso da audiência, designadamente quanto à necessidade de tradução simultânea e disponibilização dos meios técnicos ou audiovisuais que pretenda, eventualmente, utilizar.
136. Uma vez requerida a audiência oral, a AdC fixará a data para a sua realização, após consultar o requerente, que deverá ter lugar até um mês após o termo do prazo de pronúncia escrita.
137. A audiência oral será conduzida pelo serviço instrutor do processo contraordenacional, e para além das pessoas admitidas à audiência por solicitação do requerente, poderão assistir à audiência outros trabalhadores da AdC. Se entender conveniente, o serviço instrutor poderá formular perguntas às pessoas indicadas pelo requerente, sobre as questões e matérias em relação às quais tenham apresentado esclarecimentos no decurso da audiência oral¹⁷⁰.
138. No decurso da audiência ou, se possível, em data prévia à sua realização, o requerente poderá juntar documentos que digam respeito às matérias que serão objeto de esclarecimento nessa audiência¹⁷¹. A AdC poderá solicitar esclarecimentos adicionais sobre os documentos juntos na audiência oral, fixando prazo razoável, se necessário, para o requerente os prestar, caso em que os mesmos serão juntos ao Termo da audiência oral e notificados aos demais visados.
139. A audiência oral não é pública, e terá lugar nas instalações da AdC, ou por meios telemáticos, ou num regime híbrido, após consulta prévia da AdC com o requerente. Nos termos legais, a audiência será gravada, e a gravação será autuada por termo¹⁷². Da audiência, bem como dos documentos juntos, será lavrado termo pelo serviço instrutor, que identificará todos os presentes bem como quaisquer incidentes verificados no seu

¹⁶⁸ V. artigo 26.º, n.º 1 e n.º 3 da Lei n.º 19/2012.

¹⁶⁹ V. artigo 26.º, n.º 1, n.º 3 e n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

¹⁷⁰ V. artigo 26.º, n.º 4 e 5 da Lei n.º 19/2012.

¹⁷¹ V. artigo 26.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

¹⁷² V. artigo 26.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012.

decurso, e que será assinado por todos os presentes. O termo, a gravação e os documentos apresentados no decurso da audição oral serão juntos aos autos do processo, e remetidos ao requerente¹⁷³, devendo a AdC fixar prazo razoável para o requerente se pronunciar quanto a eventuais informações confidenciais constantes daqueles elementos e juntar versões não confidenciais dos mesmos.

140. Num prazo razoável após a realização da audição oral, ou na sequência da apresentação das versões não confidenciais dos elementos respeitantes à audição oral referidos no ponto anterior, a AdC notificará a junção aos autos desses elementos aos restantes visados¹⁷⁴.

III.1.4. Diligências complementares de prova

141. Após a notificação da nota de ilicitude, os visados poderão, com a respetiva pronúncia escrita, requerer as diligências complementares de prova que considerem convenientes¹⁷⁵.
142. A AdC pode recusar a realização de diligências complementares de prova quando for manifesta a irrelevância das provas requeridas ou o seu intuito meramente dilatatório¹⁷⁶. Nestes termos, a relevância e/ou necessidade da produção destas diligências deverá ser devidamente fundamentada pelos visados requerentes, nomeadamente através da indicação dos factos ou outros elementos relevantes para a decisão do processo que as provas produzidas em resultado dessas diligências visem demonstrar, contraditar ou confirmar. A AdC poderá solicitar, num prazo razoável, esclarecimentos adicionais sobre as diligências complementares aos visados requerentes, previamente à sua realização ou, em alternativa, à adoção de uma decisão de indeferimento.
143. A decisão de indeferimento das diligências probatórias requeridas pelos visados, devidamente fundamentada, deverá ser adotada, sempre que possível, num prazo não superior a três meses após o termo do prazo para a pronúncia escrita e, em todo o caso, antes de concluída a instrução do processo, sendo a mesma notificada ao visado requerente¹⁷⁷. Neste caso, a AdC deverá informar previamente o requerente do sentido provável da sua decisão, concedendo-lhe prazo razoável para se pronunciar.
144. Se as diligências complementares requeridas não forem consideradas irrelevantes ou dilatatórias, a AdC promoverá num prazo razoável a sua realização e notificará o visado requerente e, havendo-os, os restantes visados, da junção aos autos do processo dos elementos obtidos após a sua realização, fixando-lhes um prazo razoável, que não

¹⁷³ V. artigo 26.º, n.º 8, da Lei n.º 19/2012.

¹⁷⁴ V. artigo 26.º, n.º 8 da Lei n.º 19/2012. Os restantes visados, havendo-os, não são admitidos a participar nas audições orais nem serão informados previamente à sua realização V. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 73/2012, de 8 de fevereiro.

¹⁷⁵ V. artigo 25.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.

¹⁷⁶ V. artigo 25.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012.

¹⁷⁷ A decisão de indeferimento das diligências complementares de prova requeridas pelo visado é passível de recurso, nos termos do artigo 84.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012. Nos termos do artigo 84.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012, o recurso da decisão de indeferimento das diligências complementares de prova tem efeito meramente devolutivo, e não prejudica a conclusão da instrução do processo.

poderá ser inferior a 10 dias úteis, para se pronunciarem, exceto nos casos em que a realização de diligências complementares de prova dê lugar à notificação de nova nota de ilicitude (v. secção III.1.5)¹⁷⁸. Caso entenda pertinente, a AdC poderá, juntamente com a comunicação aos visados da junção dos elementos de prova, apresentar observações escritas relativas especificamente aos elementos recolhidos e sua eventual relevância processual.

145. Os visados poderão desistir da realização das diligências complementares de prova requeridas até à sua produção, através de requerimento dirigido à AdC.
146. Nos termos do artigo 25.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012, a AdC pode decidir realizar diligências complementares de prova, durante o prazo concedido para pronúncia escrita, após o termo desse prazo ou posteriormente à realização da audição oral eventualmente requerida pelo(s) visado(s).
147. No âmbito dessas diligências, a AdC poderá exercer todos os poderes de inquirição, busca, exame, recolha e apreensão legalmente previstos, nomeadamente os referidos nos artigos 15.º, 17.º-A, n.º 1 e 18.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012¹⁷⁹.
148. Caso os elementos de prova recolhidos no âmbito destas diligências complementares não impliquem uma alteração substancial dos factos inicialmente imputados aos visados ou da sua qualificação¹⁸⁰, a AdC notificará os visados da junção dos elementos probatórios recolhidos, fixando-lhes um prazo não inferior a 10 dias úteis para se pronunciarem¹⁸¹. Caso entenda pertinente, a AdC poderá, naquela notificação, apresentar observações escritas relativas especificamente aos elementos recolhidos e sua eventual relevância processual.

III.1.5. Nova nota de ilicitude

149. Se forem realizadas diligências probatórias complementares, ordenadas pela AdC ou requeridas pelos visados nas respetivas pronúncias, das quais resultem elementos que impliquem uma alteração substancial dos factos inicialmente imputados aos visados ou da sua qualificação, a AdC procederá à notificação de uma nova nota de ilicitude, que dará conta de todo o processado até àquele momento, aplicando-se, neste caso, as normas legais e as orientações relativas à notificação da nota de ilicitude inicial¹⁸².

¹⁷⁸ V. artigo 25.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012. Os restantes visados, havendo-os, não são admitidos a participar nas diligências complementares de prova, nem serão informados previamente à sua realização, sendo garantido o contraditório pela notificação dos elementos constantes dos autos que digam respeito às referidas diligências. V. sentenças do TCRS proferidas no âmbito dos Processos n.ºs 229/18.5YUSTR-E, 225/15.4YUSTR-J, 225/15.4YUSTR-L, 225/15.4YUSTR-M e 225/15.4YUSTR-P.

¹⁷⁹ V. artigo 25.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

¹⁸⁰ V. artigo 25.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012.

¹⁸¹ V. artigo 25.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

¹⁸² V. artigo 25.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012.

III.1.6. Medidas cautelares

150. Se, durante a fase de instrução, se verificarem os pressupostos necessários à adoção de medidas cautelares, tal como já exposto a propósito da fase de inquérito (V. secção II.6, *supra*), a AdC poderá adotá-las, nos termos do disposto no artigo 34.º da Lei n.º 19/2012.

III.1.7. Prova

151. Nos termos do artigo 31.º, n.º 1 e n.º 2 da Lei n.º 19/2012, constituirão objeto de prova todos os factos juridicamente relevantes para a demonstração da existência ou inexistência da infração, a punibilidade ou não punibilidade do visado, a determinação da sanção aplicável e a medida da coima, sendo admissíveis todas as provas que não forem proibidas por lei, designadamente as obtidas em observância do artigo 18.º da Lei n.º 19/2012.
152. Nomeadamente, a AdC pode utilizar como meios de prova os documentos e elementos de informação prestados pelo visado¹⁸³, a informação classificada como confidencial, por motivos de segredo de negócio, pelo visado ou por terceiros¹⁸⁴, ou a informação e documentação obtida no exercício dos poderes de supervisão da AdC, ou no âmbito de outros processos sancionatórios instruídos pela AdC, desde que respeitados os requisitos previstos na parte final do n.º 5 do artigo 31.º da Lei n.º 19/2012.
153. Em aplicação do disposto no artigo 31.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012, a prova será apreciada criticamente segundo as regras da experiência e a livre convicção da AdC, ou seja, quanto à aplicação dos artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012 e dos artigos 101.º e 102.º do TFUE em conformidade com as regras de experiência associadas às relações da vida social e económica que constituam o objeto das regras de concorrência¹⁸⁵. Sempre que os visados invoquem a justificação de acordos, práticas concertadas ou decisões de associações de empresas proibidas nos termos do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, designadamente na sua pronúncia sobre a nota de ilicitude, deverão alegar e demonstrar o preenchimento das condições previstas no artigo 10.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.

¹⁸³ V. artigo 15.º da Lei n.º 19/2012.

¹⁸⁴ V. artigo 31.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012.

¹⁸⁵ Tais regras de experiência permitem que sejam tidos em conta os aspetos específicos resultantes da natureza e contexto das práticas em apreço, designadamente a dificuldade de obtenção de prova direta quanto a certas infrações, como as práticas concertadas, e a necessidade de ponderar elementos de prova circunstancial, nada obstando a que a AdC utilize, para além de prova direta, elementos que consubstanciem prova indireta, indiciária ou circunstancial na formação da sua convicção. Neste sentido, V., no âmbito do Direito da União Europeia, as conclusões do Advogado-Geral Sir Gordon Slynn no processo *Musique Diffusion*, Acórdão de 7 de junho de 1983, *SA Musique Diffusion Française et al. / Comissão* (Procs. Apensos 100 a 103/80) do Tribunal de Justiça. O recurso a prova dita “circunstancial” tem apoio na jurisprudência do STJ em matéria penal: “um juízo de acertamento da matéria de facto pertinente para a decisão releva de um conjunto de meios de prova, que pode inclusivamente ser indiciária, contanto que os indícios sejam graves, precisos e concordantes” (V. Acórdão do STJ de 8 de novembro de 1995, Processo n.º 48.149, Boletim do Ministério da Justiça 452, 81, p. 90).

III.1.8. Conclusão da instrução e adoção de decisão final

154. A fase de instrução deverá ser concluída no prazo máximo indicativo de 12 meses a contar da notificação da nota de ilicitude¹⁸⁶. Verificando-se não ser viável concluir a instrução naquele prazo, o conselho de administração da AdC comunicará aos visados essa impossibilidade, os motivos da mesma e o período que a AdC considera necessário para a conclusão da instrução¹⁸⁷, sempre que possível até 30 dias antes do termo daquele prazo. Poderão ser consideradas como circunstâncias que impossibilitam o cumprimento daquele prazo, entre outras, a prorrogação do prazo para pronúncia escrita, a realização de diligências complementares de prova a pedido dos visados ou por iniciativa da AdC, a realização de audiência oral, a necessidade de obtenção de parecer de autoridades reguladoras setoriais, bem como outros incidentes processuais¹⁸⁸ que sejam suscetíveis, do ponto de vista da eficácia e eficiência processuais, de obstar à adoção de uma decisão final até ao termo daquele prazo¹⁸⁹.
155. No final da instrução, o conselho de administração da AdC adotará uma decisão final, com base no relatório do serviço instrutor¹⁹⁰, na qual pode: a) constatar a existência de uma prática restritiva da concorrência, mesmo que esta já tenha cessado, incluindo em procedimento de transação e, sendo caso disso, admoestar ou aplicar as coimas e demais sanções previstas nos artigos 68.º, 71.º e 72.º da Lei n.º 19/2012 aos visados, bem como, impor-lhes as medidas de conduta ou de caráter estrutural indispensáveis à cessação da prática restritiva ou dos seus efeitos ou, em alternativa, considerá-la justificada nos termos do artigo 10.º da Lei n.º 19/2012; b) pôr fim ao processo mediante a aceitação de compromissos e imposição de condições consideradas adequadas para resolver os problemas concorrenciais identificados, nos termos previstos nos artigos 23.º e 28.º da Lei n.º 19/2012¹⁹¹; c) encerrar o processo sem condições, quer por ter sido recolhida prova suficiente de não haver sido praticada qualquer infração¹⁹², de o visado

¹⁸⁶ V. artigo 29.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.

¹⁸⁷ V. artigo 29.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

¹⁸⁸ Nomeadamente, procedimentos de transação ou de compromissos malogrados.

¹⁸⁹ Nomeadamente, o conselho de administração da AdC poderá entender que não se encontram reunidas as condições para a conclusão da instrução do processo no prazo previsto no artigo 29.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012 sempre que se encontrem pendentes de apreciação judicial recursos de impugnação de decisões ou despachos adotados pelo serviço instrutor ou pelo conselho no âmbito do inquérito ou instrução do processo em causa, cuja declaração judicial de nulidade possa implicar a repetição de atos ou diligências subsequentes.

¹⁹⁰ V. artigo 29.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012.

¹⁹¹ E nos termos melhor desenvolvidos na secção IV, *infra*.

¹⁹² Nos termos do artigo 283.º, n.º 2 do CPP, "*consideram-se suficientes os indícios sempre que deles resultar uma possibilidade razoável de ao arguido vir a ser aplicada, por força deles, em julgamento, uma pena ou medida de segurança*". Em processo contraordenacional da concorrência, caso haja lugar à fase de instrução, tal suficiência tem de ser novamente avaliada tendo agora por base a prova produzida durante toda a fase administrativa do processo. Assim, adaptando o sentido desta disposição ao procedimento contraordenacional quanto à aplicação dos artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012, tal significa que as provas produzidas serão suficientes quando, consideradas no âmbito do princípio da apreciação segundo as regras da experiência e a livre convicção da AdC (V. artigo 31.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012), delas resulte uma possibilidade razoável de ao visado vir a ser aplicada, por força deles, na

em causa não a ter praticado ou de ser legalmente inadmissível o procedimento¹⁹³, quer por não ter sido possível obter prova suficiente da prática de uma infração ou de quem tenham sido os seus autores ou por serem impostas condições consideradas adequadas para resolver os problemas concorrenciais identificados.

156. No intuito de garantir o exercício dos direitos de defesa do visado, a decisão contém todos os elementos, de facto e de direito, respeitantes à imputação dos ilícitos contraordenacionais em causa, e dela constarão, de acordo com o artigo 58.º do RGIMOS, a identificação dos visados, a descrição dos factos imputados com indicação das provas obtidas, a indicação das normas segundo as quais se pune e a fundamentação da decisão, bem como a coima e as sanções acessórias aplicadas. A decisão final dará conta de todo o processado na fase de inquérito e de instrução, devendo dela constar, para além dos elementos já referidos, a apreciação das pronúncias dos visados, escritas ou orais, e dos elementos por si juntos ao processo, bem como das diligências complementares de prova eventualmente realizadas¹⁹⁴.
157. As coimas serão aplicadas de acordo com a metodologia fixada pelo conselho de administração da AdC, em aplicação dos critérios de determinação da medida concreta da coima constantes da Lei n.º 19/2012¹⁹⁵.
158. Sempre que estejam em causa práticas com incidência num mercado objeto de regulação setorial, a adoção de uma decisão final pela AdC, salvo nos casos de encerramento do processo sem condições, é precedida de parecer prévio da respetiva autoridade reguladora setorial. A AdC fixará, para o efeito, um prazo razoável¹⁹⁶.

decisão final do conselho de administração da AdC, uma coima ou outra sanção aplicável em processo contraordenacional.

¹⁹³ Por exemplo, por decurso do prazo prescricional.

¹⁹⁴ Da decisão constarão ainda as seguintes informações: a) a condenação torna-se definitiva e exequível se não for judicialmente impugnada nos termos dos artigos 59.º do RGIMOS e 84.º e 87.º da Lei n.º 19/2012; b) o recurso tem efeito meramente devolutivo, exceto no que respeita à imposição de medidas de carácter estrutural (V. artigo 84.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012); c) em caso de impugnação judicial, o tribunal pode decidir mediante audiência ou, caso o visado, o Ministério Público ou a AdC, não se oponham, mediante simples despacho (V. artigo 87.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012); d) o TCRS conhece com plena jurisdição dos recursos interpostos das decisões em que tenha sido fixada uma coima ou uma sanção pecuniária compulsória pela AdC, podendo reduzir ou aumentar a coima ou a sanção pecuniária compulsória; e) a decisão conterà ainda a ordem de pagamento da coima no prazo máximo de dez dias úteis após o trânsito em julgado da decisão e a indicação de que, em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo, deve o visado comunicar o facto por escrito à AdC.

¹⁹⁵ Nos termos do n.º 13 do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012, a metodologia a utilizar para aplicação de coimas, de acordo com os critérios definidos na própria Lei n.º 19/2012, constará de linhas de orientação específicas, adotadas pela AdC ao abrigo dos seus poderes de regulamentação, pelo que essa matéria não constitui objeto das presentes Linhas de Orientação.

¹⁹⁶ V. artigo 35.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012. O parecer da autoridade reguladora setorial não tem carácter vinculativo para a AdC.

IV. APRESENTAÇÃO DE COMPROMISSOS

159. No âmbito de um processo de contraordenação por práticas restritivas da concorrência, a AdC pode aceitar compromissos voluntários propostos pelas empresas visadas, que sejam suscetíveis de eliminar os efeitos anticoncorrenciais das práticas em causa¹⁹⁷.
160. A AdC efetuará uma ponderação, face a cada caso concreto, entre o interesse em dissuadir comportamentos anticoncorrenciais – designadamente através da declaração da existência de uma infração, da aplicação de admoestação, da imposição de coimas e/ou da imposição de medidas de conduta ou de carácter estrutural que sejam indispensáveis à cessação da prática restritiva ou dos seus efeitos – por um lado, e o interesse em melhorar o funcionamento de um mercado através da eliminação de um problema concorrencial para o futuro, por outro¹⁹⁸.
161. O visado pode contactar a AdC com vista à apresentação de compromissos em qualquer fase do processo¹⁹⁹. Contudo, por razões de eficiência e eficácia processuais, a AdC considera conveniente que os visados manifestem a sua intenção de apresentar compromissos com a maior brevidade possível.
162. Tratando-se de um mercado objeto de regulação setorial, sempre que se justifique, a Autoridade informará o respetivo regulador relativamente ao início de conversações com o visado com vista à apresentação de compromissos.
163. Compete à AdC dar início às referidas conversações, quando considere adequado o recurso a esta possibilidade durante a fase de inquérito, notificando o visado de uma apreciação preliminar dos factos já apurados no processo e concedendo a este a oportunidade de, querendo, apresentar compromissos suscetíveis de eliminar os efeitos anticoncorrenciais das práticas em causa²⁰⁰. O facto de a AdC já ter notificado a abertura de instrução não obsta à apresentação de compromissos por parte dos visados²⁰¹.

¹⁹⁷ V. artigo 23.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012. A Comissão Europeia dispõe do poder de tomar decisões de aceitação de compromissos, ao abrigo do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003. Tais decisões não são adequadas nos casos em que a Comissão tencione impor uma coima (v. considerando 13 do Regulamento (CE) n.º 1/2003). O artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 prevê que as autoridades dos Estados-membros possam, no âmbito de processos relativos aos artigos 101.º e 102.º do TFUE adotar decisões de aceitação de compromissos.

¹⁹⁸ A AdC não considera adequado o recurso a esta possibilidade nos casos em que a única medida suscetível de resolver os problemas concorrenciais seja a cessação da prática e/ou em que gravidade da infração imponha, do ponto de vista dos critérios de prevenção geral e especial, a adoção de uma decisão que declare a existência de uma prática restritiva da concorrência e aplique as sanções correspondentes. Esta será, por natureza, a situação dos casos de cartéis, onde não é adequada a aceitação de compromissos.

¹⁹⁹ Na fase de inquérito, a apresentação de compromissos pelos visados é antecedida por uma comunicação de preocupações jusconcorrenciais por parte da AdC.

²⁰⁰ V. artigo 23.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

²⁰¹ V. artigo 28.º da Lei n.º 19/2012, que prevê a aplicação do artigo 23.º da Lei n.º 19/2012 à decisão de imposição de condições no âmbito da instrução.

164. Os compromissos podem ser de natureza comportamental ou estrutural. A exemplo do que sucede com a imposição de medidas numa decisão final que declare a existência de uma infração²⁰², não existindo uma medida mais eficaz que outra, a AdC deve impor a que for menos onerosa para o visado, em consonância com o princípio da proporcionalidade²⁰³.
165. Para que possam ser considerados adequados, os compromissos devem também poder ser efetivamente implementados após a decisão de pôr fim ao processo com base na alínea d) do n.º 3 do artigo 24.º ou na alínea c) do n.º 3 do artigo 29.º da Lei n.º 19/2012, podendo a AdC reabrir o processo se verificar que as condições não foram cumpridas²⁰⁴.
166. Antes da aceitação dos compromissos, a AdC divulga, na sua página eletrónica e em dois dos jornais de maior circulação nacional, a identidade da empresa e o conteúdo essencial dos compromissos propostos, permitindo aos interessados apresentar as suas observações, em prazo não inferior a 20 dias úteis²⁰⁵.
167. Quando os comentários recebidos por parte de terceiros e/ou do denunciante indicarem fundadamente a inaptidão dos compromissos apresentados para resolver os problemas identificados ou a necessidade de proceder a alterações dos mesmos e a AdC considere, *prima facie*, estes comentários como fundados, a AdC notificará tais conclusões ao visado para que este apresente, caso seja possível e o mesmo assim o entenda, uma versão alterada dos compromissos. Quando o problema concorrencial não possa ser resolvido ou o visado não pretenda modificar os compromissos, a AdC prosseguirá o processo, com vista à adoção de uma decisão nos termos do n.º 3 do artigo 29.º da Lei n.º 19/2012.
168. A AdC e o visado poderão decidir, em qualquer momento, suspender as discussões relativas aos compromissos²⁰⁶. Neste caso, a AdC prosseguirá o processo com vista à adoção de uma decisão nos termos do n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 19/2012 ou, caso o processo se encontre já em fase de instrução, do n.º 3 do artigo 29.º da Lei n.º 19/2012.
169. Quando os compromissos não possam ser implementados sem o acordo de terceiros, deverá ser fornecida pelo visado prova da existência do mesmo.
170. Caso, após análise das observações formuladas por terceiros e/ou pelo denunciante, a AdC considere que os compromissos propostos pelo visado são suscetíveis de eliminar os efeitos anticoncorrenciais das práticas em causa, a AdC adota uma decisão de pôr fim ao processo mediante a aceitação de compromissos e a imposição de condições²⁰⁷.

²⁰² V. artigo 29.º, n.ºs 4 e 5 da Lei n.º 19/2012.

²⁰³ A AdC poderá impor medida de carácter estrutural ainda que exista medida de conduta igualmente eficaz se a medida de carácter estrutural for considerada menos onerosa para a empresa ou associação de empresas investigada.

²⁰⁴ V. artigo 23.º, n.º 7, alínea b) da Lei n.º 19/2012.

²⁰⁵ V. artigo 23.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

²⁰⁶ V. artigo 23.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012.

²⁰⁷ V. na fase de inquérito, alínea d) do n.º 3 do artigo 24.º da Lei n.º 19/2012; na fase de instrução, alínea c) do n.º 3 do artigo 29.º da Lei n.º 19/2012.

Quando se trate de um mercado objeto de regulação setorial, a AdC solicitará um parecer ao respetivo regulador setorial, previamente à adoção da decisão. Esta decisão não declara a existência de uma infração aos artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012 e/ou aos artigos 101.º e 102.º do TFUE, mas estabelece a obrigatoriedade de cumprimento dos compromissos assumidos pelo visado e das condições impostas pela AdC para que o processo seja arquivado²⁰⁸. A decisão de pôr fim ao processo mediante a aceitação de compromissos e a imposição de condições identifica o visado, os factos que lhe são imputados, o objeto do processo, as objeções expressas, as condições impostas pela AdC, as obrigações do visado relativas ao cumprimento das condições, os prazos eventualmente aplicáveis às condições e obrigações, e o modo de fiscalização²⁰⁹.

171. Caso o processo resulte de denúncia, a decisão de pôr fim ao processo mediante a aceitação de compromissos e a imposição de condições será também comunicada ao denunciante²¹⁰.
172. A AdC controla a aplicação dos compromissos impostos pela decisão ao visado²¹¹. Para que a AdC possa aferir da eficácia dos compromissos assumidos, a decisão de pôr fim ao processo mediante imposição de condições poderá exigir ao visado o envio periódico de um relatório relativo à sua implementação. Poderá também ser decidida a nomeação, a expensas do visado, de um mandatário/auditor externo para auxiliar a AdC.
173. O incumprimento dos compromissos e das condições impostas por decisão adotada nas fases de inquérito ou de instrução, constitui contraordenação punível com coima até 10% do volume de negócios²¹² total, a nível mundial, realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final proferida pela AdC, pelo conjunto de pessoas que integrem cada uma das empresas infratoras, ou pela associação de empresas. A aplicação de coima em caso de incumprimento dos compromissos e das condições não isenta o infrator do dever de cumprir os referidos compromissos e condições²¹³.
174. Após o termo do processo, a AdC pode reabri-lo caso se verifique uma das seguintes circunstâncias: a) ocorrência de uma alteração substancial da situação de facto em que a decisão se fundou; b) em caso de incumprimento das condições impostas por uma decisão adotada com base na alínea d) do n.º 3 do artigo 24.º ou na alínea c) do n.º 3 do artigo 29.º da Lei n.º 19/2012; c) caso se apure que a decisão de aceitação de compromissos e imposição de condições se fundou em informações falsas, inexatas ou incompletas²¹⁴.

²⁰⁸ V. artigo 23.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012.

²⁰⁹ V. artigo 23.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

²¹⁰ V. artigo 24.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012.

²¹¹ V. artigo 23.º, n.º 8 da Lei n.º 19/2012.

²¹² V. artigo 68.º, n.º 1, alínea c) e artigo 69.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

²¹³ V. artigo 68.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

²¹⁴ V. artigo 23.º, n.º 7 da Lei n.º 19/2012.

V. PROCEDIMENTO DE TRANSAÇÃO

175. A Lei n.º 19/2012 dispõe sobre um procedimento que permite, nas fases de inquérito ou da instrução, a obtenção de ganhos de eficiência e economia processual na adoção de decisões que constatarem a existência de uma prática restritiva da concorrência, bem como recompensar a cooperação, quando os visados reconhecem ou renunciam ao direito de contestar a sua participação na infração em causa e a sua responsabilidade por essa infração, implicando a aplicação de coimas e outras sanções, designado de procedimento de transação²¹⁵.
176. Este procedimento não deve ser confundido com o procedimento de apresentação de um requerimento de dispensa ou redução da coima²¹⁶. Todavia, caso a empresa visada preencha as condições requeridas em ambos os procedimentos, poderá beneficiar cumulativamente de ambos os regimes²¹⁷. O procedimento de transação também não deve ser confundido com o procedimento relativo à apresentação de compromissos uma vez que, conforme referido no parágrafo anterior, no primeiro os visados reconhecem ou renunciam ao direito de contestar a sua participação na infração em causa e a sua responsabilidade por essa infração.
177. O procedimento de transação pode ser desencadeado no âmbito de um processo contraordenacional que tenha por objeto infrações aos artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012 e/ou aos artigos 101.º e 102.º do TFUE²¹⁸.
178. A transação implica a aplicação de uma coima mais reduzida do que a que seria aplicável em concreto, caso o processo seguisse os seus termos normais. A medida de redução da coima com base na aceitação deste procedimento será definida com base nos critérios estabelecidos nas linhas de orientação previstas pelo n.º 13 do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012, sendo que a medida da redução da coima por transação na fase de inquérito ou na fase de instrução refletirá o maior desenvolvimento processual da

²¹⁵ V. artigos 22.º e 27.º da Lei n.º 19/2012. Ao nível da União Europeia, o procedimento de transação foi introduzido pelo Regulamento (CE) n.º 622/2008, de 30.6.2008, J.O.U.E. L 171, de 1.7.2008, p. 3, que altera o Regulamento (CE) n.º 773/2004, no que se refere à condução de procedimentos de transação nos processos de cartéis. V., igualmente, a Comunicação da Comissão relativa à condução de procedimentos de transação para efeitos da adoção de decisões nos termos do artigo 7.º e do artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho nos processos de cartéis, J.O.U.E. C 167, de 2.7.2008, p. 1.

²¹⁶ V. artigos 75.º e ss. da Lei n.º 19/2012.

²¹⁷ V. artigos 22.º, n.º 14 e 27.º, n.º 12 da Lei n.º 19/2012. Com o intuito de explicitar essa possibilidade e clarificar o âmbito subjetivo do procedimento de transação, prevê-se expressamente a aplicabilidade do mesmo, tanto ao requerente de redução da coima, como ao requerente de dispensa da coima, mantendo-se a previsão de que, no caso de redução da coima por via do regime de "clemência", a mesma será cumulada com a redução da coima por via do procedimento de transação. Saliente-se que esta solução concorre para o objetivo de reforço dos incentivos de recurso ao instituto da transação, permitindo à AdC concluir o processo de contraordenação, em caso de pedido de dispensa da coima, relativamente a todas as empresas participantes, assim otimizando e exponenciando os ganhos processuais associados a este tipo de procedimento.

²¹⁸ A nível da União Europeia, o procedimento de transação respeita, no essencial, aos processos que tenham por objeto acordos horizontais de tipo "cartel".

instrução, devendo ser ponderada à luz dos ganhos de eficiência e eficácia processual pretendidos.

V.1. Procedimento de transação no inquérito

179. Nos termos do artigo 22.º da Lei n.º 19/2012, poderá haver lugar a um procedimento de transação na fase de inquérito de um processo contraordenacional. O procedimento poderá ser desencadeado pela AdC, quando considerar que tal permite alcançar ganhos processuais, através de notificação ao visado para que este manifeste, por escrito e num prazo não inferior a 10 dias úteis, a sua intenção de participar em conversações²¹⁹.
180. Em alternativa, poderá o próprio visado manifestar, por requerimento escrito dirigido à AdC, a sua intenção de iniciar conversações, tendo em vista a eventual apresentação de proposta de transação²²⁰. A AdC avaliará o interesse processual de iniciar conversações, à luz dos objetivos do procedimento de transação. A AdC notificará o visado sempre que concluir que não existe interesse processual na abertura do procedimento de transação, prosseguindo o processo contraordenacional.
181. Sempre que for desencadeado o procedimento de transação no inquérito, a AdC notificará o visado pelo inquérito, através de uma comunicação de factos imputados, meios de prova e medida legal da coima²²¹, dos factos que lhe são imputados e respetiva qualificação jurídica, dos meios de prova que permitem a imputação e do intervalo da coima potencialmente aplicável e outras sanções aplicáveis. Nesta notificação a AdC fixará prazo, não inferior a 10 dias úteis, para início das conversações²²².
182. A AdC pode, a qualquer momento, por decisão não suscetível de recurso, pôr termo às conversações, relativamente a um ou mais visados, se considerar que não permitem alcançar ganhos processuais²²³.
183. Concluídas as conversações, que deverão decorrer num prazo não superior a 15 dias úteis, e se a AdC entender que o procedimento de transação deve continuar, fixará prazo, não inferior a 10 dias úteis, para que o visado apresente, por escrito, a sua proposta de transação. Essa proposta de transação deverá refletir o resultado das conversações e reconhecer, expressamente, a participação do visado na infração em

²¹⁹ V. artigo 22.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.

²²⁰ V. artigo 22.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

²²¹ A “comunicação de objeções” consiste na notificação ao visado das informações que, nos termos da lei, lhe devem ser transmitidos pela AdC, previamente às conversações previstas no procedimento de transação (v. artigo 22.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012): factos imputados, meios de prova que permitem a imputação das infrações e das sanções, e do intervalo da coima potencialmente aplicável.

²²² V. artigo 22.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012. Na sequência desta notificação, o visado poderá aceder aos elementos probatórios que sustentam a comunicação de objeções.

²²³ V. artigo 22.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

causa e a sua responsabilidade por essa infração²²⁴ ou a renúncia deste em contestar²²⁵.

184. Caso o visado não apresente proposta de transação no prazo fixado para o efeito, considera-se terminado o procedimento de transação, prosseguindo o processo de contraordenação os seus termos.
185. Se o visado apresentar proposta de transação, a AdC procede à sua avaliação, nomeadamente para efeitos de verificação dos requisitos legais, podendo rejeitá-la, se infundada, ou aceitá-la, caso em que procederá à notificação de uma minuta de transação, que contém a identificação do visado, a descrição sumária dos factos imputados, a menção das disposições legais violadas e a indicação dos termos da transação, incluindo as sanções concretamente aplicadas e a coima que será aplicada²²⁶.
186. Quando esteja em causa uma infração aos artigos 101.º e 102.º do TFUE, a AdC facultará a minuta de transação ou a comunicação dos factos imputados à Comissão Europeia no âmbito da Rede Europeia de Concorrência²²⁷.
187. Tratando-se de um domínio sujeito a regulação setorial, a AdC, comunicará a minuta de transação ao regulador setorial competente, solicitando-lhe parecer sobre a mesma²²⁸.
188. A minuta de transação, elaborada pela AdC, será notificada ao visado, fixando prazo, não inferior a 10 dias úteis, para que este a confirme²²⁹. Se o visado não proceder à confirmação da minuta de transação no prazo fixado para o efeito, considera-se terminado o procedimento de transação, e o processo de contraordenação prossegue os seus termos²³⁰.
189. Havendo confirmação pelo visado e pagamento da coima fixada, a minuta de transação convola-se em decisão definitiva²³¹.

²²⁴ V. artigo 22.º, n.º 6 e n.º 7 da Lei n.º 19/2012.

²²⁵ Esta possibilidade garante e reforça os objetivos do próprio instituto da transação, assegurando os pretendidos ganhos processuais, mediante a criação de pressupostos de aplicação do regime mais flexíveis e atrativos para as empresas, que não terão que necessariamente aceitar a factualidade e respetiva qualificação jurídica efetuada pela AdC para poderem beneficiar do instituto, afigurando-se suficiente que não as contestem.

²²⁶ V. artigo 22.º, n.º 8 da Lei n.º 19/2012. A rejeição da proposta de transação é objeto de decisão da AdC, não recorrível.

²²⁷ V. artigo 11.º, n.º 4 do Regulamento (CE) n.º 1/2003.

²²⁸ V. artigo 35.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

²²⁹ V. artigo 22.º, n.º 9 da Lei n.º 19/2012.

²³⁰ V. artigo 22.º, n.º 10 da Lei n.º 19/2012. A proposta de transação apresentada é considerada sem efeito uma vez decorrido o prazo aplicável sem manifestação de concordância pelo visado e não pode ser utilizada como elemento de prova (V. artigo 22.º, n.º 11 da Lei n.º 19/2012).

²³¹ V. artigo 22.º, n.º 12 da Lei n.º 19/2012. Os documentos relativos ao procedimento de transação constarão do processo, sendo confidenciais e acessíveis nos termos fixados pelo artigo 22.º da Lei n.º 19/2012 (V. artigo 22.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012). Assim, as minutas de transação envolvidas e as propostas eficazes que lhes deram origem apenas poderão ser acessíveis por outros visados para

190. Os factos aceites pelo visado ou a que este renunciou contestar na decisão, bem como a respetiva qualificação jurídica, não podem ser judicialmente impugnados para efeitos de recurso²³².

V.2. Procedimento de transação na instrução

191. A Lei n.º 19/2012 prevê, igualmente, a possibilidade de desencadear o procedimento de transação na fase de instrução do processo contraordenacional²³³.
192. Para este efeito, uma vez notificada a nota de ilicitude, o visado poderá apresentar, até à decisão final proferida pela AdC uma vez concluída a instrução, uma proposta de transação, reconhecendo ou renunciando²³⁴ a contestar a sua participação na infração em causa e a sua responsabilidade por essa infração, não podendo tal proposta ser unilateralmente revogada²³⁵.
193. Tendo em conta o disposto do artigo 27.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012, bem como os objetivos de celeridade processual que presidem ao procedimento de transação, os visados deverão apresentar a sua proposta de transação com a maior brevidade possível. Caso a proposta de transação seja apresentada no decurso do prazo fixado

preparação da pronúncia escrita à nota de ilicitude ou da impugnação judicial da decisão da AdC, relativa à repartição entre os participantes num cartel de uma coima aplicada solidariamente ou ao recurso de uma decisão pela qual a AdC tenha constatado a existência de uma infração ao artigo 101.º ou 102.º do TFUE ou às disposições do direito nacional da concorrência, mas a sua reprodução será proibida, exceto se autorizada pelo autor (V. artigo 22.º, n.º 15 da Lei n.º 19/2012). Assim, limita-se o acesso, para efeitos de proteção dos interesses das empresas que recorrem a este instituto e de salvaguarda da integridade da investigação, nos casos em que as propostas e minutas de transação não são aceites pela AdC ou confirmadas pelas empresas, tornando-se, desse modo, ineficazes. Não sendo o procedimento, nesses casos, concluído com sucesso, as propostas e minutas de transação que lhes subjazem não têm valor processual, devendo ser tratadas como inexistentes, pelo que não se justifica o acesso a tais documentos, tanto por terceiros, como por outras empresas participantes na infração.

Adicionalmente, determinadas categorias de informações obtidas no decurso das conversações não podem ser utilizadas perante os tribunais até que a AdC encerre as conversações com todos os visados, nomeadamente através da adoção de uma decisão de imposição de condições na instrução ou de uma decisão final, após concluída a instrução (V. artigo 22.º, n.º 16 da Lei n.º 19/2012). Quanto a outros terceiros, não envolvidos no processo, apenas poderão aceder às propostas de transação apresentadas pelo visado se autorizados por este (V. artigo 22.º, n.º 17 da Lei n.º 19/2012).

²³² V. artigo 22.º, n.º 13 da Lei n.º 19/2012. Pretende-se garantir a coerência do regime, através da clarificação de que, ao aceitar os factos que lhes são imputados, ou não os contestarem, as empresas, mediante a confirmação da minuta de transação, reconhecem a sua responsabilidade pela infração e abdicam da possibilidade de impugnarem judicialmente os factos em causa ou a sua qualificação jurídica.

²³³ V. artigo 27.º da Lei n.º 19/2012.

²³⁴ Esta possibilidade garante e reforça os objetivos do próprio instituto da transação, assegurando os pretendidos ganhos processuais, mediante a criação de pressupostos de aplicação do regime mais flexíveis e atrativos para as empresas, que não terão que necessariamente aceitar a factualidade e respetiva qualificação jurídica efetuada pela AdC para poderem beneficiar do instituto, afigurando-se suficiente que não os contestem.

²³⁵ V. artigo 27.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.

para pronúncia escrita sobre a nota de ilicitude, este suspender-se-á por um período não superior a 30 dias úteis, conforme determinado pela AdC.

194. Sem prejuízo, a AdC pode suspender o prazo para a pronúncia sobre a nota de ilicitude em momento anterior à apresentação de proposta de transação, para efeitos da participação em conversações tendo em vista a apresentação dessa proposta²³⁶. Tal solução visa introduzir maior flexibilidade no regime do procedimento de transação, dando maior segurança às empresas que encetam conversações neste âmbito e permitindo, ademais, o foco exclusivo das empresas nas conversações e no procedimento, sem que tal tenha como efeito um potencial prejuízo para o exercício dos respetivos direitos de defesa.
195. Esta suspensão do prazo para a pronúncia pode, por decisão da AdC, aproveitar apenas ao visado que tenha apresentado proposta de transação ou que participe em conversações com vista à apresentação dessa proposta²³⁷.
196. A AdC pode, a qualquer momento, por decisão não suscetível de recurso, pôr termo às conversações, relativamente a um ou mais visados se considerar que não permitem alcançar ganhos processuais²³⁸.
197. A AdC poderá solicitar esclarecimentos adicionais ao visado relativamente à proposta de transação apresentada, bem como rejeitá-la se a considerar infundada, não sendo esta decisão suscetível de recurso²³⁹.
198. Se a AdC concordar com a proposta de transação apresentada pelo visado, procederá à elaboração de uma minuta de transação contendo a indicação dos termos da transação, incluindo as sanções concretamente aplicadas e a percentagem da redução da coima.
199. Quando esteja em causa uma infração aos artigos 101.º e 102.º do TFUE, a AdC facultará a minuta de transação à Comissão Europeia no âmbito da Rede Europeia de Concorrência²⁴⁰.
200. Tratando-se de um mercado objeto de regulação setorial, a AdC comunicará a minuta de transação ao regulador setorial, solicitando-lhe parecer sobre a mesma²⁴¹.
201. A minuta de transação será notificada ao visado, o qual terá de confirmar o seu teor num prazo não inferior a 10 dias úteis, conforme estipulado pela AdC²⁴². Se o visado não confirmar expressamente a minuta de transação, o processo de contraordenação

²³⁶ V. artigo 27.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012.

²³⁷ V. artigo 27.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

²³⁸ V. artigo 27.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

²³⁹ V. artigo 27.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012.

²⁴⁰ V. artigo 11.º, n.º 4 do Regulamento (CE) n.º 1/2003.

²⁴¹ V. artigo 35.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

²⁴² V. artigo 27.º, n.º 7 da Lei n.º 19/2012.

seguirá os seus termos, não podendo a proposta de transação apresentada ser usada como prova²⁴³.

202. Havendo confirmação pelo visado e tendo este procedido ao pagamento da coima aplicada, no prazo fixado para o efeito, a minuta de transação notificada pela AdC convola-se em decisão definitiva²⁴⁴. Esta decisão não é suscetível de impugnação judicial, quanto aos factos aceites ou não contestados pelo visado no âmbito do procedimento de transação, bem como a respetiva qualificação jurídica²⁴⁵.

VI. PUBLICIDADE E ACESSO AO PROCESSO

VI.1. Publicidade do processo e segredo de justiça

203. O regime de acesso aos processos contraordenacionais em curso na AdC consta do artigo 32.º da Lei n.º 19/2012. O acesso a processos transitados em julgado será apreciado ao abrigo do regime legal de acesso à documentação administrativa, nos termos da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, na sua redação atual²⁴⁶.
204. O processo está sujeito ao princípio da publicidade, nos termos definidos pelo n.º 1 do artigo 32.º da Lei n.º 19/2012, pelo que tanto os visados como quaisquer terceiros não envolvidos na investigação que demonstrem interesse legítimo²⁴⁷, podem, mediante requerimento, consultar o processo ou os elementos dele constantes, bem como obter as correspondentes cópias integrais ou parciais e certidões, independentemente da fase processual em que se encontre a investigação²⁴⁸, sem prejuízo da possibilidade de imposição do regime do segredo de justiça, durante o inquérito ou a instrução (v. parágrafos 205 e ss. *infra*).

²⁴³ V. artigo 27.º, n.º 8 e n.º 9 da Lei n.º 19/2012.

²⁴⁴ V. artigo 27.º, n.º 10 da Lei n.º 19/2012.

²⁴⁵ V. artigo 27.º, n.º 11 da Lei n.º 19/2012. Pretende-se garantir a coerência do regime, através da clarificação de que, ao aceitar os factos que lhes são imputados, ou não os contestarem, e reconhecerem a sua responsabilidade pela infração, as empresas, mediante a confirmação da minuta de transação, estarão a aceitar também a qualificação jurídica da prática efetuada pela AdC e constante dessa minuta. Os documentos relativos ao procedimento de transação na fase de instrução constarão do processo, sendo acessíveis nos termos do artigo 27.º, n.º 13 e n.º 14 da Lei n.º 19/2012. Quanto a outros terceiros, não envolvidos no processo, apenas poderão aceder às propostas de transação apresentadas pelo visado se autorizados por este (V. artigo 27.º, n.º 15 da Lei n.º 19/2012).

²⁴⁶ V. os pareceres da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) n.º 247/2008, de 17 de setembro de 2008 (Processo n.º 327/2008), e n.º 379/2010, de 22 de dezembro de 2010 (Processo n.º 531/2010).

²⁴⁷ V. artigo 33.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

²⁴⁸ V. artigo 33.º, n.º 1 e n.º 3 da Lei n.º 19/2012 e secção VI.3 *infra*.

205. De facto, o princípio da publicidade do inquérito pode sofrer exceções quando os interesses da investigação ou do visado justifiquem a aplicação do regime do segredo de justiça, nos termos do artigo 32.º, n.º 2 e n.º 3 da Lei n.º 19/2012²⁴⁹.
206. Nestes casos, o conselho de administração da AdC poderá decidir impor o regime do segredo de justiça, durante o inquérito ou a instrução, através da adoção de decisão devidamente fundamentada, tendo em conta os interesses da investigação e mediante proposta do serviço instrutor. Essa decisão será revogada, nomeadamente, quando os pressupostos da sua imposição deixem de se verificar ou, no que respeita aos visados, quando se dê início à instrução do processo através da notificação da nota de ilicitude. Nestes casos, o segredo de justiça manter-se-á em relação a terceiros até à decisão final da AdC, se não cessar antes, por se ter esgotado o seu fundamento, o que será verificado mediante requerimento dos visados ou de terceiros, ou oficiosamente.
207. Os visados poderão também, em qualquer momento do inquérito ou da instrução, requerer a imposição do segredo de justiça para proteção dos seus direitos e interesses legítimos, nos termos do artigo 32.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012, através de requerimento devidamente fundamentado. Este requerimento será objeto de decisão pelo conselho de administração da AdC, que terá em consideração os direitos e interesses, e o prejuízo decorrente da publicidade do processo, que hajam sido invocados pelos visados. Esta decisão será notificada aos visados.
208. A sujeição do processo a segredo de justiça não impede o acesso ao mesmo por parte dos visados, durante o inquérito, salvo se, tendo estes requerido esse acesso, a AdC a isso se opuser por considerar, fundadamente, que o mesmo pode prejudicar a investigação²⁵⁰.
209. A decisão do conselho de administração da AdC que decreta ou indefira a sujeição do processo a segredo de justiça, ou impeça o acesso ao processo com fundamento na sua sujeição ao regime de segredo de justiça, é suscetível de recurso judicial²⁵¹.

VI.2. Proteção de segredos de negócio e outra informação confidencial

210. A proteção dos segredos de negócio no âmbito de processos contraordenacionais, tanto na fase de inquérito como na fase da instrução, encontra-se prevista no artigo 30.º da Lei n.º 19/2012. Esta proteção abrange as empresas ou outras entidades visadas nos processos contraordenacionais, mas também terceiros não envolvidos na investigação. Nestes termos, a AdC acautela o interesse legítimo das empresas, associações de empresas ou outras entidades na não divulgação dos seus segredos de

²⁴⁹ Relativamente à aplicação do segredo de justiça em processos contraordenacionais, V. o Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República n.º 84/2007, publicado no Diário da República, 2ª Série, n.º 68, de 7 de abril de 2008, p. 15223.

²⁵⁰ V. artigo 89.º, n.º 1, 2.ª parte, do CPP, e artigo 32.º da Lei n.º 19/2012.

²⁵¹ V. artigo 84.º da Lei n.º 19/2012.

negócio, sem prejuízo do interesse dessas informações, incluindo como meio de prova²⁵².

211. Constituem segredos de negócio as informações acerca da atividade de uma empresa cuja divulgação seja suscetível de a lesar gravemente¹⁹². Como exemplos deste tipo de informações poderão citar-se: informações técnicas e/ou financeiras relativas ao saber-fazer, métodos de cálculo dos custos, segredos e processos de produção, fontes de abastecimento, quantidades produzidas e vendidas, quotas de mercado, listagens de clientes e de distribuidores, estratégia comercial, estruturas de custos e de preços e política de vendas de uma empresa¹⁹³.
212. Para além dos segredos de negócio, são consideradas confidenciais as informações cuja divulgação seja suscetível de lesar gravemente uma pessoa ou empresa¹⁹⁴. A Autoridade não considerará como confidenciais as informações relativas a uma empresa quando estas já sejam conhecidas fora da empresa (no caso de um grupo de empresas, fora desse grupo) ou fora da associação a que foram comunicadas por essa empresa¹⁹⁵. Igualmente, não poderão continuar a ser consideradas confidenciais as informações que perderam importância comercial, por exemplo devido ao decurso do tempo. Por regra, presume-se que as informações relativas ao volume de negócios, às vendas e às quotas de mercado das partes e outras informações semelhantes deixaram de ser confidenciais quando datam de há mais de cinco anos¹⁹⁶.
213. Sempre que a AdC solicitar, por escrito, informações a empresas ou quaisquer outras pessoas, do pedido constará sempre a menção de que o destinatário deve identificar fundamentadamente as informações que considera confidenciais por motivo de segredo de negócio, juntando, nesse caso, uma cópia não confidencial dos documentos, ficheiros ou mensagens que contenham tais informações, expurgada das mesmas e incluindo descrição concisa da informação omitida que permita apreender o sentido da mesma²⁵³.
214. Após a realização das diligências de busca, exame, recolha e apreensão, bem como de selagem de locais, nos termos do artigo 18.º, n.º 1, alíneas a) a d) da Lei n.º 19/2012, a AdC notificará o visado para identificar, de forma fundamentada, os documentos ou informações recolhidas que considere confidenciais por motivos de segredo de negócio, devendo no prazo fixado – não inferior a 10 dias úteis – juntar ao processo uma cópia não confidencial dos documentos que contenham tais informações, expurgada das mesmas, incluindo descrição concisa, mas completa, da informação omitida²⁵⁴. A AdC procederá à mesma solicitação na sequência das diligências de inquirição previstas nos artigos 17.º-A e 18.º, n.º 1, alíneas e) e f) da Lei n.º 19/2012. A AdC poderá solicitar explicações adicionais relativamente aos segredos de negócio invocados por empresas

²⁵² V. artigo 31.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012. Acrescenta-se que, por força do disposto no artigo 43.º dos Estatutos da Autoridade, os titulares dos órgãos da AdC, bem como os seus trabalhadores, os titulares de cargos de direção ou equiparados e os prestadores de serviços, estão obrigados ao sigilo profissional em relação a todas as informações a que tenham acesso por via das suas funções na AdC.

²⁵³ V. artigo 15.º, n.º 3, alínea c) da Lei n.º 19/2012.

²⁵⁴ V. artigo 30.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

na sequência das diligências de prova referidas, ou em relação às versões não confidenciais apresentadas.

215. É da responsabilidade das empresas, associações de empresas ou outras entidades que sejam chamadas a prestar informações perante a AdC, assegurar que os seus segredos de negócio são corretos, expressos e individualmente identificados em resposta aos pedidos de documentos e informações da AdC, devendo para o efeito identificar em concreto todos os elementos que considerem confidenciais e os motivos que justificam a sua qualificação. Sempre que uma empresa identificar um documento ou elemento de informação confidencial por conter segredos de negócio, terá de fornecer uma versão não confidencial desse documento ou elemento de informação. A AdC poderá solicitar explicações adicionais relativamente aos segredos de negócio invocados por empresas em resposta a pedidos escritos, ou em relação às versões não confidenciais apresentadas em cumprimento do disposto do artigo 15.º, n.º 3, alínea c) da Lei n.º 19/2012²⁵⁵.
216. Qualquer informação, dado ou esclarecimento apresentados voluntariamente à AdC deverá ter em conta o ónus de identificação de segredos de negócio, respetiva fundamentação e apresentação de versões não confidenciais²⁵⁶.
217. Sempre que a AdC pretenda juntar ao processo documentos que contenham informações suscetíveis de ser classificadas como segredos de negócios de empresas, associações de empresas ou outras entidades, que não tenham sido obtidos pela AdC nos casos previstos nos parágrafos anteriores, concederá a tais entidades a oportunidade de se pronunciarem, num prazo não inferior a 10 dias úteis²⁵⁷.
218. Sempre que a empresa ou outra entidade não identificar as informações que considere confidenciais, não fundamentar tal confidencialidade ou não fornecer cópia não confidencial dos documentos que as contenham, expurgada das mesmas, incluindo descrição concisa, mas completa, da informação omitida, quer em resposta a pedidos escritos nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 19/2012, ou na sequência de solicitação da AdC ao abrigo do artigo 30.º, n.ºs 2 e 3 da Lei n.º 19/2012, as informações consideram-se não confidenciais²⁵⁸.
219. A AdC pode aceitar provisoriamente a classificação da informação como segredo de negócio, bem como alterar a sua decisão de aceitação provisória do pedido de confidencialidade, no todo ou em parte, até que esteja consolidada, em definitivo, a decisão final do processo²⁵⁹.

²⁵⁵ Na preparação da fundamentação dos segredos de negócio e das versões não confidenciais das respostas a pedidos da AdC, os requerentes poderão ter em consideração as orientações informais da Comissão Europeia, constantes do documento "*DG Competition informal guidance paper on confidentiality claims*", de março de 2012, disponível em http://ec.europa.eu/competition/antitrust/information_en.html.

²⁵⁶ V. artigo 15.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012.

²⁵⁷ V. artigo 30.º, n.º 2 e n.º 3 da Lei n.º 19/2012.

²⁵⁸ V. artigo 30.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

²⁵⁹ V. artigo 30.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

220. Assim, prevê-se a possibilidade de aceitação provisória de classificações de segredo de negócio, com hipótese de alteração da decisão. Pretende-se assim, de harmonia com as boas práticas internacionais de gestão processual, criar um círculo de confidencialidade para efeitos estritamente intraprocessuais.
221. Quando a AdC não concordar desde o início, no todo ou em parte, com a classificação da informação como segredo de negócio, ou quando considerar que a decisão de aceitação provisória do pedido de confidencialidade deve ser alterada, deverá informar a empresa ou outra entidade da sua discordância, após ter sido concedido prazo razoável para se esta pronunciar²⁶⁰. Se a AdC não concordar com os esclarecimentos apresentados, as informações consideram-se não confidenciais, sendo essa decisão, devidamente fundamentada, notificada ao detentor da informação em causa e sendo esta passível de recurso, nos termos do artigo 85.º da Lei n.º 19/2012.
222. Em qualquer caso, as empresas, associações de empresas ou outras entidades poderão, a qualquer momento do inquérito ou da instrução, desistir da qualificação de determinados documentos ou elementos como contendo segredos de negócio, no todo ou em parte, através de requerimento dirigido à AdC.
223. Os documentos que contenham elementos de informação considerados confidenciais por motivos de segredo de negócio, bem como as versões não confidenciais não aceites pela AdC serão suprimidas da versão não confidencial dos autos, sendo tal informação disponibilizada apenas para acesso em *data room*. Somente as versões não confidenciais aceites pela AdC serão disponibilizadas na versão não confidencial dos autos²⁶¹.
224. Também a proteção de dados pessoais pode constituir um pedido de proteção de informação confidencial. Assim, é permitido o acesso a dados pessoais contidos em documentos juntos ao processo aos visados para efeitos do exercício dos seus direitos de defesa²⁶².
225. Para este efeito, os visados preparam versões de documentos juntos ao processo expurgadas de dados pessoais, caso seja necessário²⁶³.
226. Tais normas têm o intuito de isentar as empresas investigadas da necessidade de proteção de eventuais dados pessoais no âmbito intraprocessual, *i.e.*, face às outras empresas investigadas. A ponderação dos interesses da investigação e dos direitos de defesa das empresas justificam a introdução da exceção à proteção dos dados pessoais e balizam os respetivos limites.

²⁶⁰ V. artigo 30.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012.

²⁶¹ V. Sentença do Tribunal de Comércio de Lisboa, de 15.2.2007, no Proc. 766/06.4TYLSB, *Nestlé/Autoridade da Concorrência*, cit. Esta metodologia e a sua proporcionalidade foram já confirmadas pela jurisprudência, nomeadamente, V. Sentença do TCRS de 14 de março de 2019, Processo n.º 249/18.0YUSTR-C, e Sentença do TCRS de 12 de junho de 2019, Processo n.º 228/18.7YUSTR-F.

²⁶² V. artigo 30.º-A, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.

²⁶³ V. artigo 30.º-A, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

227. Sobre a identificação, classificação, tratamento e validação de confidencialidades, remete-se para o Anexo às presentes Linhas de Orientação, o qual detalha o entendimento da AdC referente ao procedimento de proteção de confidencialidades no âmbito de processos sancionatórios.

VI.3. Acesso ao processo

228. A AdC pode conceder acesso ao processo através de consulta, do fornecimento de cópias ou através da combinação de ambas as modalidades de acesso²⁶⁴.

229. Assim, os visados podem, mediante requerimento, consultar o processo e dele obter, a expensas suas, extratos, cópias integrais ou parciais e certidões, salvo se o processo estiver sujeito a segredo de justiça e a AdC considerar que tal acesso pode prejudicar a investigação²⁶⁵.

230. O acesso aos autos por terceiros não envolvidos no processo apenas poderá ser autorizado a pessoa que, para tal, revele interesse legítimo²⁶⁶. Nestes termos, quaisquer terceiros que pretendam aceder ao processo deverão apresentar requerimento escrito fundamentado, demonstrando um interesse atendível, que justifique, razoavelmente, conceder-se ao requerente o acesso ao processo. A AdC poderá solicitar explicações adicionais aos terceiros requerentes, de forma a apreciar o pedido de acesso.

231. O direito de acesso ao processo não abrange o conhecimento de segredos de negócio e outras informações confidenciais que possam constar dos autos, aos quais se aplicará o regime de proteção constante do artigo 30.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012²⁶⁷. O direito de acesso ao processo não abrange, igualmente, a documentação constante dos autos relativa a eventuais pedidos de dispensa ou redução da coima²⁶⁸, bem como não é concedido o acesso de terceiros às propostas de transação apresentadas em fase de inquérito²⁶⁹ e em fase de instrução²⁷⁰.

232. O acesso ao processo é realizado mediante apresentação de prévio requerimento escrito por parte dos interessados, sendo que a consulta do mesmo terá, em regra,

²⁶⁴ V. artigo 33.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012. O acesso ao processo é concedido na sua forma original, não sendo facultada tradução dos documentos do processo (V. artigo 33.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012). Aos pedidos de cópias ou certidões do processo será aplicável o regulamento de taxas por serviços prestados pela AdC em vigor à data desses pedidos, o qual poderá ser consultado em www.concorrenca.pt.

²⁶⁵ V. artigo 33.º, n.º 3 e n.º 4 da Lei n.º 19/2012 e secção VI.1 *supra*.

²⁶⁶ V. artigo 33.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

²⁶⁷ No estabelecimento das regras de acesso a informação confidencial, a AdC pode ter em consideração as orientações informais da Comissão Europeia, constantes do documento "*The use of confidentiality rings in antitrust access to file proceedings*", disponível em https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/1808bf30-2c83-40c9-a61f-69cdb246481f_en?filename=conf_rings.pdf

²⁶⁸ V. artigo 81.º da Lei n.º 19/2012.

²⁶⁹ V. artigo 22.º, n.º 17 da Lei n.º 19/2012.

²⁷⁰ V. artigo 27.º, n.º 15 da Lei n.º 19/2012.

lugar nas instalações da AdC (nomeadamente em *data room*²⁷¹, em data e hora a acordar para o efeito, durante o horário de funcionamento da AdC) e a obtenção das correspondentes cópias integrais ou parciais e ou certidões é facultada por meios digitais ou através da combinação de ambas as modalidades de acesso.

233. O acesso a documentos contendo informação classificada como confidencial, independentemente de ser utilizada ou não como meio de prova, é permitido apenas ao advogado ou ao assessor económico externo do visado (ou outros por estes autorizados e devidamente identificados) e estritamente para efeitos do exercício de defesa nos termos do n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 19/2012 e da impugnação judicial da decisão da AdC, não sendo permitida a sua divulgação ou utilização para qualquer outro fim, sem prejuízo do disposto no n.º 7 do artigo 12.º e nos artigos 14.º e 16.º da Lei n.º 23/2018, de 5 de junho²⁷².
234. O acesso por tais pessoas aos documentos contendo segredos de negócios será objeto de autorização escrita, notificada ao requerente, na qual a AdC o advertirá quanto à proibição da sua divulgação ou utilização para qualquer outro fim que não o da preparação da pronúncia ou impugnação judicial referidas²⁷³. A AdC poderá impor condições especiais de acesso ao processo, quando estejam em causa elementos contendo segredos de negócio, para garantir o respeito por esta advertência.
235. Este regime implica uma responsabilização acrescida dos referidos advogados ou assessores económicos no sentido da proteção da respetiva confidencialidade e da vinculação à utilização estrita da informação em causa para os fins a que se destina, prevendo-se no n.º 7 do artigo 33.º da Lei n.º 19/2012 o crime de desobediência para quem utilizar a informação confidencial para outros efeitos que não o do exercício de defesa da sua representada.
236. O direito de acesso ao processo não abrange documentos internos da AdC nem a correspondência entre esta e a Comissão Europeia, bem como com as demais ANC no âmbito da Rede Europeia de Concorrência²⁷⁴.
237. O acesso ao processo por terceiros durante a pendência de recurso interlocutório que incida sobre decisão da AdC de classificação de informação como não confidencial sobre a determinação de confidencialidades só pode ser concedido após trânsito em julgado de decisão judicial que se pronuncie a esse respeito²⁷⁵.

²⁷¹ No estabelecimento das regras da consulta de processos em *data room*, a AdC pode ter em consideração as orientações informais da Comissão Europeia, constantes do documento "*Best Practices on the disclosure of information in data rooms in proceedings under Articles 101 and 102 TFEU and under the EU Merger Regulation*", de 2015, disponível em

https://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/disclosure_information_data_rooms_en.pdf

²⁷² V. artigo 33.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012.

²⁷³ Sem prejuízo da responsabilidade civil ou disciplinar, incorre em crime de desobediência quem violar a ordem de não divulgação comunicada pela AdC (V. artigo 33.º, n.º 7 da Lei n.º 19/2012).

²⁷⁴ V. artigo 33.º, n.º 8 da Lei n.º 19/2012.

²⁷⁵ V. artigo 33.º, n.º 9 da Lei n.º 19/2012.

VI.4. Levantamento de confidencialidades

238. De acordo com o n.º 3 do artigo 31.º da Lei n.º 19/2012, para efeitos da aplicação da Lei em causa, a AdC pode utilizar informação classificada como confidencial, incluindo como meio de prova, sem prejuízo da garantia dos direitos de defesa dos visados.
239. Assim, a qualificação de um elemento de informação como confidencial não constitui um impedimento para a sua divulgação, se o mesmo for considerado necessário para provar uma infração. Nestes casos, a AdC deverá proceder a uma ponderação sobre a prevalência, por um lado, do interesse na não divulgação da informação confidencial e, por outro, da garantia dos direitos de defesa do visado, em face do caso concreto²⁷⁶.
240. Deste modo, para efeitos de imputação aos visados dos factos que constituem a infração, e como prova da mesma, em ambas as fases de inquérito e instrução, a AdC adota um procedimento de levantamento de confidencialidades²⁷⁷.
241. Ao abrigo desse procedimento, a AdC comunica aos visados um sentido provável de decisão, onde indica que prevê utilizar, a par de documentos não confidenciais, determinados documentos que foram objeto de classificação como total ou parcialmente confidenciais e cuja classificação foi aceite pela AdC, devidamente identificados em anexo ao ofício de comunicação desse sentido provável de decisão, e que se afiguram necessários àquela imputação e prova, sendo necessários para a correta e completa fundamentação da nota de ilicitude/decisão final salvaguardando-se o acesso aos mesmos, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 33.º da Lei n.º 19/2012.
242. A utilização pela AdC dos elementos de prova em causa será limitada à necessidade de imputação aos visados da infração e à salvaguarda dos respetivos direitos de defesa.
243. Em decorrência da necessidade de utilização dos referidos documentos classificados como confidenciais, no sentido provável de decisão a AdC concede aos titulares da informação um prazo nunca inferior a 10 dias úteis para que estes, querendo, apresentem esclarecimentos adicionais sobre a natureza sigilosa dos documentos classificados como confidenciais identificados no anexo ao ofício, a utilizar pela AdC para os efeitos anteriormente referidos, ou revejam a classificação inicialmente efetuada, levantando a respetiva confidencialidade.
244. Na sua pronúncia, o detentor da informação poderá, designadamente, apresentar esclarecimentos adicionais quanto à natureza sigilosa da informação em causa e quanto

²⁷⁶ V. Sentença do Tribunal de Comércio de Lisboa no Processo n.º 766/06.4TYLSB, cit..

²⁷⁷ O procedimento adotado pela AdC e descrito nos parágrafos seguintes foi já validado pela jurisprudência nacional, nomeadamente através das Sentenças do TCRS que a seguir se indicam: Sentença de 28 de dezembro de 2020, Processo n.º 73/20.0YUSTR-F (confirmada por Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 13 de julho de 2022); Sentença de 12 de janeiro 2021, Processo n.º 243/18.0YUSTR-G (confirmada por Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 13 de julho de 2022); Sentença de 12 de janeiro de 2021, Processo n.º 244/18.9YUSTR-D (confirmada por Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 13 de julho de 2022); Sentença de 19 de fevereiro de 2021, Processo n.º 18/19.9YUSTR-M (confirmada por Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 24 de fevereiro de 2022) e; Sentença de 14 de maio de 2021, Processo n.º 184/19.4YUSTR-B.

às consequências, para a sua atividade, decorrentes da sua divulgação nos termos do artigo 33.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012. A AdC poderá solicitar esclarecimentos adicionais na sequência desta pronúncia.

245. A AdC, posteriormente, analisa e tramita a respetiva pronúncia sobre o sentido provável de decisão, proferindo uma decisão final, através da qual pode acolher a argumentação dos visados e abdicar do levantamento da confidencialidade de alguns ou da totalidade dos documentos em causa, ou confirma o entendimento expresso no sentido provável de decisão e determina o levantamento da confidencialidade dos documentos em apreço, como meio de prova dos factos que constituem a infração, e consequente punibilidade. A decisão em causa é notificada à entidade titular dessa informação, previamente à conclusão do inquérito ou da instrução, conforme aplicável²⁷⁸.
246. A não apresentação de pronúncia dentro do prazo fixado pela AdC ou a indicação de não oposição determina a convolação do presente sentido provável de decisão em decisão final.
247. A AdC faz uso das referidas informações no estrito cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 31.º da Lei n.º 19/2012, na medida em que as mesmas se mostram necessárias à utilização como meio de prova para a correta e completa fundamentação da nota de ilicitude ou da decisão final a adotar nos termos do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 24.º e na alínea a) do n.º 3 do artigo 29.º da mesma Lei, respetivamente.
248. Em concreto, entende a AdC que a referência à garantia dos direitos de defesa dos visados no processo, ínsita no n.º 3 do artigo 31.º da Lei n.º 19/2012, não impede a utilização de documentos classificados como confidenciais para os efeitos acima indicados, incluindo para o cálculo do montante da coima, constatando-se que as informações classificadas como confidenciais, sobre cuja utilização os respetivos titulares foram chamados a pronunciar-se, são necessárias para efeitos da eventual punibilidade da infração em causa.
249. Sem prejuízo do procedimento ora descrito, o acesso aos documentos em causa é o previsto no n.º 6 do artigo 33.º da Lei n.º 19/2012 e obedece a um conjunto de condicionalismos e garantias, uma vez que o acesso é dado apenas ao advogado ou ao assessor económico externo e estritamente para efeitos do exercício do direito de defesa, não sendo permitida a sua divulgação ou a sua utilização para qualquer outro fim (*v. secção VI.3 supra*).

VII. PUBLICAÇÃO DE DECISÕES

250. De acordo com o artigo 32.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012, a AdC tem o dever de publicar, na sua página eletrónica, as informações essenciais sobre processos pendentes para realização do interesse público de disseminação de uma cultura favorável à liberdade

²⁷⁸ Esta decisão é suscetível de recurso judicial, nos termos do artigo 84.º da Lei n.º 19/2012.

de concorrência, salvaguardando a presunção de inocência dos visados e os interesses da investigação²⁷⁹.

251. Adicionalmente, após a adoção de uma decisão, nos termos do artigo 24.º, n.º 3, alíneas c) e d), e do artigo 29.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012²⁸⁰, e após proceder à sua notificação às entidades visadas e, no caso de se tratar de um mercado objeto de regulação setorial, à sua comunicação ao respetivo regulador setorial, a AdC publicará na sua página eletrónica a decisão final em causa, expurgada de segredos de negócio ou outras informações confidenciais.
252. A AdC procederá juntamente com a publicação das referidas decisões, à emissão de um comunicado de imprensa²⁸¹. Este comunicado inclui uma descrição sintética do processo, a identificação dos visados, a natureza da infração e, se for caso disso, o teor e o montante das sanções aplicadas. Sempre que aplicável, a AdC referirá se a decisão em causa foi objeto de recurso judicial e se o mesmo se encontra pendente de apreciação judicial²⁸².
253. As sentenças e acórdãos judiciais que venham a ser proferidos em recurso daquelas decisões são também publicados na página eletrónica da AdC²⁸³.

VIII. ASSISTÊNCIA MÚTUA

254. A nível europeu²⁸⁴, são estabelecidas regras de assistência mútua entre as ANC a fim de assegurar a aplicação eficaz dos artigos 101.º e 102.º do TFUE e, deste modo, contribuir para o bom funcionamento do mercado interno.
255. O sistema de salvaguarda das regras de concorrência assenta numa competência paralela da Comissão Europeia e das ANC dos Estados-Membros, *maxime*, no que respeita à aplicação dos artigos 101.º e 102.º do TFUE. Nesse sentido, afigura-se necessário assegurar a estreita cooperação entre ANC, em particular garantindo a possibilidade de realização de diligências probatórias (diligências de busca, recolha, exame e apreensão; pedidos de informação; inquirições), nos termos da legislação nacional e em território português, em nome e por conta de outra ANC²⁸⁵.

²⁷⁹ De acordo com o artigo 46.º, n.º 1, alínea f) dos Estatutos da Autoridade, "a AdC disponibiliza uma página eletrónica, com os dados relevantes relativos às suas atribuições, nomeadamente: (...)

f) Informação referente à sua atividade de supervisão e sancionatória, nomeadamente estatísticas, prática decisória e jurisprudência associada, estudos e inquéritos setoriais, consultas públicas ou convites à pronúncia de natureza análoga". Para este efeito, a página eletrónica da AdC disponibiliza um motor de busca (v. artigo 46.º, n.º 3 dos Estatutos da Autoridade).

²⁸⁰ V. artigos 32.º, n.º 7 e 90.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.

²⁸¹ De acordo com o artigo 46.º, n.º 2 dos Estatutos da Autoridade, "a AdC pode emitir e tem o dever de publicar na respetiva página eletrónica os comunicados de imprensa relevantes".

²⁸² V. artigo 90.º, n.º 1, parte final, da Lei n.º 19/2012.

²⁸³ V. artigos 32.º, n.º 8 e 90.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

²⁸⁴ Considerandos 15, 68 e 69 e artigos 24.º a 28.º da Diretiva ECN+ e Regulamento (CE) n.º 1/2003.

²⁸⁵ Possibilidade já garantida pelo regime previsto no artigo 22.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003.

256. A Lei n.º 19/2012 vem, assim, consagrar o regime de cooperação entre a AdC e as autoridades congéneres dos outros Estados-Membros da União Europeia, estabelecendo que, no âmbito de diligências relativas a práticas restritivas da concorrência²⁸⁶, a AdC pode, em território nacional, enviar pedidos de informações e realizar diligências nos termos previstos nos artigos 15.º e 17.º-A a 19.º da Lei n.º 19/2012 (detalhados *supra* nas secções II.5.1, II.5.2 e II.5.3), em nome e por conta de outra ANC, para determinar a existência de uma infração aos artigos 101.º e 102.º do TFUE, podendo os trabalhadores da ANC em causa (e outros acompanhantes autorizados ou nomeados pela autoridade requerente) participar nas referidas diligências e contribuir ativamente para as mesmas, sob a supervisão da AdC²⁸⁷.
257. Do mesmo modo, a AdC também pode requerer a uma ANC o envio de pedidos de informações e a realização das diligências equivalentes aos previstos nos artigos 15.º e 17.º-A a 19.º da Lei n.º 19/2012 (detalhados *supra* nas secções II.5.1, II.5.2 e II.5.3), nos termos da legislação aplicável nesse Estado-Membro, em nome e por conta da AdC, para determinar se houve incumprimento, por parte de uma empresa, das medidas de investigação e decisões da AdC, efetuadas para determinar a existência de uma infração aos artigos 101.º e 102.º do TFUE²⁸⁸.
258. Com o regime em apreço visa-se, ainda, garantir a eficácia dessas diligências probatórias, para as quais a ANC de outro Estado-Membro não estaria habilitada, disponibilizando a AdC recursos, conhecimentos e competências técnicas adicionais para o efeito.
259. Ainda com vista ao aprofundamento da cooperação entre ANC, e com o intuito de potenciar a atividade sancionatória dessas autoridades e, em concreto, da AdC, prevê-se o intercâmbio de informações entre estas autoridades, bem como a possibilidade de utilização dessas informações como meio de prova de infrações às regras de concorrência, desde que respeitadas as garantias previstas no artigo 12.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003²⁸⁹.
260. No âmbito do regime de cooperação mútua está incluída a notificação pelas ANC de objeções preliminares (documento equivalente à nota de ilicitude prevista na Lei n.º 19/2012), de decisões de aplicação dos artigos 101.º e 102.º do TFUE, de outros atos processuais adotados no âmbito de processos de aplicação dos artigos 101.º e 102.º do TFUE sujeitos a notificação e de documentos relacionados com a aplicação dos artigos 101.º e 102.º do TFUE, incluindo aqueles relativos à execução das decisões de aplicação de coimas ou de sanções pecuniárias compulsórias²⁹⁰. Salienta-se que os pedidos de informação não se encontram abrangidos por este regime, mas antes pelo regime previsto no artigo 22.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003.

²⁸⁶ V. artigo 22.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003.

²⁸⁷ V. artigos 18.º, n.º 7 e 35.º-A, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 19/2012.

²⁸⁸ V. artigo 35.º-A, n.º 3 da Lei n.º 19/2012.

²⁸⁹ V. artigo 35.º-A, n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

²⁹⁰ V. artigos 16.º, n.º 3 e 35.º-B da Lei n.º 19/2012.

261. Encontra-se também prevista a execução de decisões de aplicação de coimas ou de sanções pecuniárias compulsórias, quer sejam decisões da AdC a executar por outra ANC, quer sejam decisões de outra ANC a executar pela AdC²⁹¹.
262. Desta forma, lança-se mão de um procedimento de cooperação internacional que torna mais expedita a execução de uma decisão sancionatória. Tal procedimento é circunscrito aos casos em que a empresa, entendida como unidade económica, ou associação de empresas, contra a qual a decisão tenha força executória, não estiver estabelecida no território da autoridade requerente ou em que esta, após envidar esforços razoáveis, se tenha certificado de que a empresa ou associação de empresas não dispõe de ativos suficientes no seu território para permitir a cobrança da coima ou sanção pecuniária compulsória.
263. Densifica-se ainda as regras aplicáveis aos pedidos de notificação e pedidos de execução das decisões de aplicação de coimas ou de sanções pecuniárias compulsórias, que incluem o recurso a um instrumento uniforme²⁹².
264. Finalmente, estabelecem-se as instâncias competentes e o direito aplicável para dirimir os litígios relativos aos referidos pedidos de notificação e pedidos de execução das decisões de aplicação de coimas ou de sanções pecuniárias compulsórias²⁹³.

IX. DISPOSIÇÕES GERAIS

IX.1. Tramitação eletrónica

265. Nos termos do artigo 5.º-A da Lei n.º 19/2012, no desempenho das suas atividades, a AdC deve utilizar meios eletrónicos, de modo a promover a eficiência e a transparência administrativas e a proximidade com os interessados.
266. Nos termos do artigo 17.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012, os processos relativos a práticas restritivas da concorrência podem ser tramitados eletronicamente, nos termos de regulamento a aprovar pela AdC²⁹⁴.
267. A tramitação eletrónica permite obter ganhos processuais, para todos os intervenientes, em termos de celeridade, facilidade de comunicação e poupança de recursos. Aliás, a crescente digitalização dos procedimentos jurídicos reclama não apenas a possibilidade de tramitação eletrónica, mas o caminho de transição progressiva para a utilização exclusiva dessa via. As alterações introduzidas visam facilitar esse caminho.

²⁹¹ V. artigos 35.º-C e 89.º-A da Lei n.º 19/2012.

²⁹² V. artigo 35.º-D da Lei n.º 19/2012.

²⁹³ V. artigo 35.º-E da Lei n.º 19/2012.

²⁹⁴ Designadamente através da plataforma STEP - Sistema de Tramitação Eletrónica de Processos de Contraordenação - <https://step.concorrencia.pt/>, cujo regulamento que dispõe sobre o seu funcionamento e utilização se encontra em preparação pela AdC.

IX.2. Notificações

268. No âmbito da instrução de processos e quanto aos atos a praticar que impliquem notificações, por parte da AdC, aplicam-se as regras gerais previstas no artigo 16.º da Lei n.º 19/2012.
269. Assim, as notificações são feitas, mediante consentimento prévio, por correio eletrónico para o endereço digital indicado pelo destinatário, ou por carta registada, dirigida para a sede estatutária ou domicílio do destinatário, ou pessoalmente, se necessário, através das entidades policiais²⁹⁵.
270. Quando o destinatário não tiver sede ou domicílio em Portugal, a notificação é realizada na sucursal, agência ou representação em Portugal ou, caso não existam, na sede estatutária ou domicílio no estrangeiro²⁹⁶.
271. Nestes casos, a notificação postal presume-se feita no 3.º e no 7.º dia útil seguintes ao do registo²⁹⁷.
272. A notificação por via eletrónica presume-se feita no 3.º dia útil seguinte ao do envio, salvo quando tenha sido realizada através do SPNE, caso em que se aplica o disposto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 93/2017, de 1 de agosto²⁹⁸.
273. As notificações ao visado são dirigidas à entidade ou entidades que respondam pela infração²⁹⁹.
274. As notificações também são sempre feitas ao advogado ou defensor, quando constituído ou nomeado³⁰⁰. Sem prejuízo da notificação ao advogado ou defensor, a notificação de medida cautelar, de nota de ilicitude, de decisão final do processo, ou que respeite à prática de ato pessoal, é sempre dirigida ao representante legal da empresa ou, sendo o caso, às pessoas singulares visadas³⁰¹. Neste caso, o prazo para a prática de ato processual subsequente à notificação conta-se a partir do dia útil seguinte ao da data da notificação que foi feita em último lugar³⁰².
275. As notificações ao visado são dirigidas à entidade ou entidades que respondam pela infração³⁰³.
276. Sempre que o visado não for encontrado ou se recusar a receber a notificação a que se refere o parágrafo anterior, considera-se notificado mediante anúncio publicado num

²⁹⁵ V. artigo 16.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012. Incluindo através do SPNE, sempre que verifique que o notificando a ele tenha aderido, nos termos do Decreto-Lei n.º 93/2017, de 1 de agosto.

²⁹⁶ V. artigo 16.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

²⁹⁷ V. artigo 16.º, n.º 8 da Lei n.º 19/2012.

²⁹⁸ V. artigo 16.º, n.º 9 da Lei n.º 19/2012.

²⁹⁹ V. artigo 16.º, n.º 7 e nos termos do artigo 73.º, n.ºs 2 a 8 da Lei n.º 19/2012.

³⁰⁰ V. artigo 16.º, n.º 6 da Lei n.º 19/2012.

³⁰¹ V. artigo 16.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

³⁰² V. artigo 16.º, n.º 10 da Lei n.º 19/2012.

³⁰³ V. artigo 16.º, n.º 7 e nos termos do artigo 73.º, n.ºs 2 a 8 da Lei n.º 19/2012.

dos jornais de maior circulação nacional, com indicação sumária da imputação que lhe é feita³⁰⁴.

277. A falta de comparência do representante legal da empresa ou, sendo o caso, de pessoa singular visada, a ato para o qual tenham sido notificados não obsta a que o processo de contraordenação siga os seus termos³⁰⁵.

IX.3. Prazos

278. No âmbito da instrução de processos, quanto aos prazos dos atos a praticar e na falta de disposição especial, aplicam-se as regras gerais previstas no artigo 14.º da Lei n.º 19/2012, nomeadamente, que é de 10 dias úteis o prazo para ser requerido qualquer ato ou diligência, serem arguidas nulidades, deduzidos incidentes ou exercidos quaisquer outros poderes processuais³⁰⁶.
279. Na fixação dos prazos que, nos termos da lei, dependam de decisão da AdC, serão considerados os critérios do tempo razoavelmente necessário para a elaboração das observações, comunicações ou informações a apresentar, bem como a urgência na prática do ato³⁰⁷.
280. Os prazos fixados legalmente ou por decisão da AdC podem ser prorrogados, por uma única vez e pelo período máximo de 30 dias, mediante requerimento fundamentado, apresentado antes do termo do prazo³⁰⁸.
281. A AdC recusa a prorrogação de prazo sempre que entenda, fundamentadamente, que o requerimento tem intuito meramente dilatório ou não está suficientemente fundamentado³⁰⁹.
282. A decisão de recusa prevista no número anterior não é passível de recurso³¹⁰.

³⁰⁴ V. artigo 16.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

³⁰⁵ V. artigo 16.º, n.º 11 da Lei n.º 19/2012.

³⁰⁶ V. artigo 14.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012.

³⁰⁷ V. artigo 14.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012.

³⁰⁸ V. artigo 14.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012.

³⁰⁹ V. artigo 14.º, n.º 4 da Lei n.º 19/2012.

³¹⁰ V. artigo 14.º, n.º 5 da Lei n.º 19/2012.

ANEXO

LINHAS DE ORIENTAÇÃO SOBRE PROTEÇÃO DE CONFIDENCIALIDADES NO ÂMBITO DE
PROCESSOS SANCIONATÓRIOS

1.	ENQUADRAMENTO	2
2.	INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL E NÃO CONFIDENCIAL	2
3.	SEGredo DE NEGÓCIO E OUTRA INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL	3
4.	INFORMAÇÃO NÃO CONFIDENCIAL	4
5.	PROCEDIMENTO PARA SUBMISSÃO DE PEDIDOS DE PROTEÇÃO DE CONFIDENCIALIDADES	4
6.	IDENTIFICAÇÃO FUNDAMENTADA DAS CONFIDENCIALIDADES	5
7.	APRESENTAÇÃO DE VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL	6

1. Enquadramento

1. Nos termos do n.º 1 do artigo 32.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (Lei n.º 19/2012), o processo é público.
2. Contudo, no exercício dos seus poderes sancionatórios, a Autoridade da Concorrência (AdC) acautela o interesse das empresas, associações de empresas e outras entidades na não divulgação dos seus segredos de negócio³¹¹.
3. A informação suscetível de ser considerada confidencial pode ser obtida pela AdC através de pedidos de elementos (informações e documentos) dirigidos a empresas, a associações de empresas e a quaisquer outras entidades públicas ou privadas³¹².
4. A AdC pode igualmente realizar outros tipos de diligências de investigação, nomeadamente interrogatórios, inquirições, diligências de busca e apreensão e inspeções e auditorias, que se traduzam na recolha de informação e/ou documentos que incorporem informação confidencial³¹³.
5. Acresce que as empresas, associações de empresas ou outras entidades podem prestar, de forma voluntária, informação à AdC no contexto de procedimentos de regulamentação, supervisão e sancionatórios³¹⁴.
6. A colaboração das empresas, associações de empresas ou outras entidades, detentoras³¹⁵ da informação relevante, na construção de um regime de proteção de informação confidencial é fundamental, na medida em que o cumprimento dessa colaboração visa também proteger os seus próprios interesses.
7. O presente documento tem por finalidade fornecer orientações relativamente ao que se considera constituir informação confidencial e ao procedimento a seguir para submissão à AdC de pedidos de proteção de confidencialidades.
8. Tais orientações refletem não só a prática adotada pela AdC, mas também a posição dos tribunais nacionais quanto a estas matérias, sendo igualmente acolhidos os critérios de interpretação e aplicação do direito da concorrência da União Europeia), tal como desenvolvidos pela Comissão Europeia e pelos tribunais da União Europeia, com as devidas adaptações.

2. Informação confidencial e não confidencial

9. A AdC acautelar a confidencialidade de informação que consubstancie segredo de negócio ou que preencha os requisitos que permitam a sua classificação como confidencial.
10. Neste sentido, enquanto permanecer à guarda da AdC, a informação considerada confidencial não ficará, em princípio, disponível para consulta por terceiros

³¹¹ Cf. artigo 30.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2012.

³¹² Cf. artigos 15.º, 43.º, 59.º e 61.º, n.º 5, da Lei n.º 19/2012.

³¹³ Cf. artigos 18.º a 21.º, 43.º, 59.º, 63.º e 64.º da Lei n.º 19/2012.

³¹⁴ Cf., exemplificativamente, artigo 15.º, n.º 6, e artigo 43.º, n.º 3, da Lei n.º 19/2012.

³¹⁵ Empresa, associação de empresas ou outra entidade com a disponibilidade da informação em causa.

interessados, ao abrigo dos direitos de acesso ao processo³¹⁶ ou à informação administrativa³¹⁷, salvo as exceções admitidas por lei.

11. A proteção conferida pela AdC à informação considerada confidencial não é absoluta, na medida em que o acesso condicionado a tal informação é concedido a advogado ou assessor económico externo da visada, estritamente para efeitos do exercício dos seus direitos de defesa³¹⁸, podendo ser utilizada como meio de prova nos termos do artigo 31.º, n.º 3, da Lei n.º 19/2012, ou disponibilizada, por decisão judicial, a potenciais vítimas de práticas restritivas da concorrência, para efeitos do exercício do seu direito de indemnização³¹⁹. Ao abrigo do princípio da administração aberta, um terceiro pode ainda, verificados determinados requisitos e ponderados os interesses em causa, ter direito de acesso a documentos administrativos que contenham segredos de negócio³²⁰.

3. Segredo de negócio e outra informação confidencial

12. Constituem segredos de negócio as informações acerca da atividade de uma empresa cuja divulgação seja suscetível de a lesar gravemente¹⁹². Como exemplos deste tipo de informações poderão citar-se: informações técnicas e/ou financeiras relativas ao saber-fazer, métodos de cálculo dos custos, segredos e processos de produção, fontes de abastecimento, quantidades produzidas e vendidas, quotas de mercado, listagens de clientes e de distribuidores, estratégia comercial, estruturas de custos e de preços e política de vendas de uma empresa¹⁹³.
13. Para além dos segredos de negócio, são consideradas confidenciais as informações cuja divulgação seja suscetível de lesar gravemente uma pessoa ou empresa¹⁹⁴. A Autoridade não considerará como confidenciais as informações relativas a uma empresa quando estas já sejam conhecidas fora da empresa (no caso de um grupo de empresas, fora desse grupo) ou fora da associação a que foram comunicadas por essa empresa¹⁹⁵. Igualmente, não poderão continuar a ser consideradas confidenciais as informações que perderam importância comercial, por exemplo devido ao decurso do tempo. Por regra, presume-se que as informações relativas ao volume de negócios, às vendas e às quotas de mercado das partes e outras informações semelhantes deixaram de ser confidenciais quando datam de há mais de cinco anos¹⁹⁶.

³¹⁶ Cf. artigo 33.º, n.º 5, da Lei n.º 19/2012.

³¹⁷ Nos termos do regime de acesso à informação administrativa, aprovado pela Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto ("RAIA").

³¹⁸ Cf. artigo 33.º, n.º 6, da Lei n.º 19/2012.

³¹⁹ Cf. artigo 5.º, n.º 4 e n.º 5, da Diretiva 2014/104/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de novembro de 2014, relativa a certas regras que regem as ações de indemnização no âmbito do direito nacional por infração às disposições do direito da concorrência dos Estados-Membros e da União Europeia, JO L 349 de 5.12.2014, p. 1-19.

³²⁰ Por força do artigo 6.º, n.º 6, do RAIA, "*se demonstrar fundamentadamente ser titular de um interesse direto, pessoal, legítimo e constitucionalmente protegido suficientemente relevante após ponderação, no quadro do princípio da proporcionalidade, de todos os direitos fundamentais em presença e do princípio da administração aberta, que justifique o acesso à informação*".

14. A proteção de dados pessoais pode constituir um pedido de proteção de informação confidencial, devendo ser apresentada uma versão não confidencial que reflita a respetiva anonimização³²¹.

4. Informação não confidencial

15. A informação que não constitua segredo de negócio ou outro tipo de segredo previsto na lei será considerada não confidencial.
16. Com efeito, existe informação que pela sua natureza, antiguidade e/ou disponibilidade não poderá ser considerada confidencial.
17. A identificação dos visados em processo contraordenacional não será considerada confidencial.
18. Também não serão consideradas confidenciais as informações que tenham perdido sensibilidade com o decurso do tempo (admitindo-se como prazo indicativo o decurso de 5 anos sobre a data da informação).
19. As informações não serão consideradas confidenciais se, por exemplo, estiverem disponíveis contra pagamento, através de serviços de informação especializados ou bases de dados ou se puderem ser inferidas a partir das informações disponíveis ao público.

5. Procedimento para submissão de pedidos de proteção de confidencialidades

20. Na submissão à AdC de pedidos de proteção de informação como confidencial, voluntariamente ou em resposta a diligências de investigação da AdC, as empresas, associações de empresas e outras entidades devem³²²:
 - i. Identificar a informação classificada como confidencial;
 - ii. Fundamentar a classificação de confidencialidade, nos termos da secção 3 deste documento;
 - iii. Apresentar uma versão não confidencial do documento em que se insere a informação confidencial, expurgada da mesma;
 - iv. Fornecer um resumo ou descrição concisa, mas completa, de cada informação suprimida por razões de confidencialidade.
21. A não identificação das informações confidenciais, a falta ou insuficiente fundamentação da confidencialidade ou a não apresentação de uma versão não confidencial dos documentos em que estejam contidas tais informações, expurgada das mesmas, incluindo descrição concisa, mas completa, da informação omitida, dentro do prazo fixado pela AdC, determina que esta considere que as informações em seu poder não são confidenciais³²³.

³²¹ Cf. artigo 30.º-A da Lei n.º 19/2012.

³²² Cf. artigo 15.º, n.º 3, alínea c), artigo 15.º, n.º 4 e artigo 30.º, n.ºs 2 e 3 todos da Lei n.º 19/2012.

³²³ Cf. artigo 30.º, n.º 4, da Lei n.º 19/2012. Também a jurisprudência já se pronunciou no sentido de pertencer ao visado o ónus de preenchimento destas condições, sob pena de as informações em causa

22. Os pedidos de proteção de informação como confidencial submetidos à AdC devem identificar, em concreto e de forma clara e rigorosa, as informações que são consideradas confidenciais e os motivos que justificam essa qualificação.
23. Por regra, não são admissíveis pedidos de tratamento confidencial da integralidade ou de secções inteiras de documentos, mas apenas de informações específicas contidas em documentos individualmente identificados.
24. Caso a AdC discorde da fundamentação apresentada para classificação da informação como confidencial, informará previamente o detentor da informação e concederá prazo para pronúncia previamente à adoção de uma decisão final sobre o pedido³²⁴.
25. A versão não confidencial do documento deverá ser apta a permitir apreender o teor da informação suprimida. Para tanto, as empresas, associações de empresas e outras entidades devem incluir na referida versão não confidencial um resumo ou descrição concisa, mas completa, das partes suprimidas por razões de confidencialidade.
26. O facto de a AdC não se opor a um pedido de tratamento confidencial numa primeira fase não a impede de rever posteriormente essa classificação quando tal se justifique, ouvindo previamente o respetivo detentor da informação, podendo, igualmente, aceitar provisoriamente a classificação da informação como confidencial até decisão final do processo³²⁵.

6. Identificação fundamentada das confidencialidades

27. A apresentação de um pedido de confidencialidade pressupõe a indicação e a fundamentação do segredo de negócio, de outro tipo de segredo legalmente previsto ou do carácter confidencial da informação a proteger, bem como a substituição desta por resumo/descritivo que permita intuir o seu teor, na cópia não confidencial do documento que contenha tal informação e/ou em documento/tabela autónomo.
28. No que respeita à fundamentação, é necessário indicar as razões subjacentes ao pedido de proteção de confidencialidade, incluindo, nomeadamente, a verificação dos critérios de segredo de negócio referidos nos parágrafos 12 e 13 das presentes Linhas de Orientação sobre Proteção de Confidencialidades no Âmbito de Processos Sancionatórios.
29. Relativamente ao resumo/descritivo, é necessário introduzir um sumário ou uma descrição concisa, mas completa, dos elementos confidenciais que permita a apreensão do conteúdo e matéria da informação suprimida.
30. A apresentação do pedido de confidencialidade nos termos dos números anteriores pode ser realizada, por exemplo, mediante o preenchimento da seguinte Tabela:

serem classificadas como não confidenciais - nomeadamente, por Sentenças do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão proferidas no âmbito dos processos n.º 194/16.3YUSTR, n.º 228/18.7YUSTR (apensos E, F, G, I) e 18/19.0YUSTR (apensos E e F).

³²⁴ Cf. Artigo 30.º, n.º 6, da Lei n.º 19/2012.

³²⁵ Cf. artigo 30.º, n.º 5, da Lei n.º 19/2012.

Identificação da página da versão confidencial/secção/parágrafo	Indicação da natureza da informação: não confidencial/parcialmente confidencial/confidencial	Fundamentação do pedido de confidencialidade	Resumo/descritivo
...

7. Apresentação de versão não confidencial

31. A identificação de um documento como parcialmente confidencial pressupõe a disponibilização, em documento autónomo, da versão não confidencial correspondente, mantendo a mesma estrutura da versão confidencial, expurgada dos elementos considerados confidenciais, tendo em consideração que apenas será disponibilizada uma versão não confidencial para cada ficheiro, devendo para o efeito ser observadas as seguintes orientações:
- i. Caso o ficheiro seja constituído por mensagem de correio eletrónico, deverá ser criado, no programa de correio eletrónico (por exemplo, Microsoft Outlook), um rascunho através da opção reencaminhamento (Fw) do *e-mail* (incluindo eventuais anexos);
 - ii. Caso o ficheiro seja constituído por um documento que não seja uma mensagem de correio eletrónico, deverá ser criado um documento autónomo, no mesmo formato do original;
 - iii. Caso se trate de um documento em papel, deverá ser criado um novo documento em formato pdf;
 - iv. Seguidamente, deverão ser identificados no próprio texto do *e-mail* (e/ou dos seus eventuais anexos), ou do documento, os elementos considerados confidenciais, que deverão ser editados e substituídos pela expressão «[SEGREDO DE NEGÓCIO]», «[INFORMAÇÃO LEGALMENTE PROTEGIDA]» ou «[OUTRA INFORMAÇÃO CONFIDENCIAL]», seguida de um descritivo que resuma de forma clara, rigorosa e concisa as partes confidenciais suprimidas em termos que preservem a sua inteligibilidade (designadamente, devendo permitir intuir e apreender o teor da informação suprimida);
 - v. Os dados numéricos eventualmente considerados confidenciais devem ser indicados através de intervalos de variação que permitam intuir a respetiva ordem de grandeza, em termos absolutos e relativos, não devendo ser eliminados os títulos de quadros/gráficos ou colunas de quadros e legendas de gráficos;
 - vi. Em regra, as percentagens, relativas, por exemplo, a quotas de mercado, devem ser indicadas com um intervalo de variação não superior a 10%, exceto quando as mesmas são inferiores a 10%, correspondendo neste caso os intervalos de variação a 5 pontos percentuais. As referências a percentagens inferiores a 5% deverão ser indicadas com recurso a intervalos de 1,5 pontos percentuais;
 - vii. Os valores absolutos, referentes, por exemplo, a volumes de negócios nos casos em que estes constituam segredo de negócio, devem também ser indicados com intervalos que permitam caracterizar o mercado do bem ou serviço em causa e a posição da empresa nesse mesmo mercado, ou o contexto da informação em causa, designadamente com a indicação de intervalos de variação não superiores a

- 5, 10, 100, 1000, 10.000, etc., para ordens de grandeza até 10, 100, 1000, 10.000, 100.000, etc., respetivamente;
- viii. A informação que constitua um dado pessoal que se entenda suscetível de protecção deve ser substituída por um descritivo que permita determinar a empresa de que a pessoa é colaborador, o departamento/área/unidade orgânica e o respetivo cargo. Saliente-se que referências a estes elementos não configuram dados pessoais, não devendo ser eliminadas;
- ix. Por fim, o novo rascunho de *e-mail* (e eventuais anexos) ou documento referidos em i), ii) e iii) deverá ser denominado com o nome do ficheiro/documento, seguido da expressão “_VNC” (por exemplo: “SigladaEmpresa1_VNC”).
32. As versões não confidenciais, depois de validadas pela AdC, a fundamentação das confidencialidades e os respetivos resumos/descritivos poderão ser divulgados no âmbito do acesso ao processo, pelo que a empresa ou outra entidade deverá certificar-se, caso aplicável, de que a Tabela que contém a justificação dos seus pedidos de confidencialidade e o resumo/descriptivo da informação truncada não incluem informações confidenciais, bem como que as propriedades dos seus documentos eletrónicos (designadamente, as versões não confidenciais de tais documentos) não incluem quaisquer informações confidenciais. Como acima referido, a apresentação de pedidos de proteção de informação como confidencial pressupõe a submissão de versões não confidenciais dos documentos (e os respetivos resumos ou descrições concisas) onde se inserem tais informações, expurgadas destas últimas, que serão disponibilizadas no âmbito do acesso ao processo.
33. A versão não confidencial a disponibilizar no âmbito do acesso ao processo deverá refletir somente os pedidos de proteção de informação como confidencial aceites pela AdC para um determinado documento, correspondendo, quanto ao mais, ao documento original (por exemplo no que se refere aos anexos a *e-mails* considerados não confidenciais).