

LINHAS DE ORIENTAÇÃO

sobre as

PRIORIDADES NO EXERCÍCIO DOS PODERES SANCIONATÓRIOS

**RELATIVAS À APLICAÇÃO DO ARTIGO 7.º, N.ºS 1 e 2 DA LEI N.º 19/2012, DE 8
DE MAIO**

17 de janeiro de 2013

LINHAS DE ORIENTAÇÃO
sobre as

PRIORIDADES NO EXERCÍCIO DOS PODERES SANCIONATÓRIOS

RELATIVAS À APLICAÇÃO DO ARTIGO 7.º, N.ºS 1 e 2 DA LEI N.º 19/2012, DE 8 DE MAIO

Conteúdo

I. ENQUADRAMENTO	2
II. A MISSÃO DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA	3
III. O EXERCÍCIO DOS PODERES SANCIONATÓRIOS	4
III.1. As prioridades da política de concorrência	5
III.2. Análise do caso em concreto e os elementos de facto e de direito apresentados à Autoridade da Concorrência	5
III.3. A gravidade da eventual infração	6
III.3.1. Suscetibilidade de impactos negativos sobre a economia e o bem-estar dos consumidores	7
III.3.2. Relevância económica da prática	8
III.3.3. Relevância do tipo de prática	9
III.4. A probabilidade de poder provar a existência da infração	9
III.5. A extensão das diligências de investigação necessárias	9
IV. A DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES E O EXERCÍCIO DOS PODERES SANCIONATÓRIOS DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA	10

LINHAS DE ORIENTAÇÃO

sobre as

PRIORIDADES NO EXERCÍCIO DOS PODERES SANCIONATÓRIOS

RELATIVAS À APLICAÇÃO DO ARTIGO 7.º, N.ºS 1 e 2 DA LEI N.º 19/2012, DE 8 DE MAIO

I. ENQUADRAMENTO

1. A Autoridade da Concorrência *“tem por missão assegurar a aplicação das regras da concorrência em Portugal, no respeito pelo princípio da economia do mercado e de livre concorrência, tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a repartição eficaz dos recursos e o interesse dos consumidores, nos termos previstos na Lei”*¹.
2. A missão da Autoridade da Concorrência dá cumprimento a uma das incumbências prioritárias do Estado, que consiste em *“assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral”*², garantindo igualmente a aplicação, em Portugal, das regras de defesa da concorrência que resultam do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)³.
3. De forma a garantir maior eficiência e eficácia da Autoridade da Concorrência na prossecução da sua missão, o novo regime jurídico da concorrência (Lei n.º 19/2012, de 8 de maio), consagra a possibilidade de definição, pela Autoridade da Concorrência, dos graus de prioridade que podem ser atribuídos às diversas questões submetidas à sua análise. Desta forma, a Autoridade da Concorrência orientará a sua atividade e subordinará o exercício dos seus poderes sancionatórios a uma análise objetiva da oportunidade da sua atuação à luz dos fins e objetivos das regras de promoção e defesa da concorrência.
4. O artigo 7.º da Lei n.º 19/2012, que tem por epígrafe *“prioridades no exercício da sua missão”*, estabelece que:

“1 – No desempenho das suas atribuições legais, a Autoridade da Concorrência é orientada pelo critério do interesse público de promoção e defesa da concorrência, podendo, com base nesse critério, atribuir graus de prioridade diferentes no tratamento das questões que é chamada a analisar.

2 – A Autoridade da Concorrência exerce os seus poderes sancionatórios 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 concorrência e os elementos de facto e de direito que lhe sejam apresentados, bem como a gravidade da eventual infração,

¹ V. artigo 1.º, n.º 2 dos Estatutos da Autoridade da Concorrência, publicados em anexo ao Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de janeiro.

² V. artigo 81.º, al. f) da Constituição da República Portuguesa.

³ V. artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e o Regulamento (CE) n.º 1/2003.

a probabilidade de poder provar a sua existência e a extensão das diligências de investigação necessárias para desempenhar, nas melhores condições, a missão de vigilância do respeito pelos artigos 9.º, 11.º e 12.º da presente lei e pelos artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

3 – Durante o último trimestre de cada ano, a Autoridade da Concorrência 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.”

5. Resulta desta norma, em especial do artigo 7.º, n.º 2 da Lei n.º 19/2012, um elemento central no exercício dos poderes sancionatórios da Autoridade da Concorrência, que visa melhorar a eficiência e a eficácia da sua atuação. Assim, considera-se essencial definir, através das presentes Linhas de Orientação (adiante, LO), a forma como a Autoridade da Concorrência irá proceder à aplicação do referido dispositivo, contribuindo assim para a transparência e objetividade da sua atuação e para a previsibilidade dos procedimentos adotados no seu cumprimento.
6. As presentes LO respeitam à aplicação em matéria sancionatória do artigo 7.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 19/2012, ou seja, às condições, legalmente previstas, de abertura de processos sancionatórios e de determinação dos critérios que permitirão à Autoridade da Concorrência definir graus de prioridade diferentes no tratamento das questões que for chamada a analisar no exercício dos seus poderes sancionatórios. Como tal, não impedem nem prejudicam a adoção de outras orientações ao abrigo do artigo 7.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2012 quanto ao exercício dos poderes de supervisão e de regulamentação, nem substituem a definição anual das prioridades da política de concorrência, nos termos do artigo 7.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2012.
7. Oportunamente, caso se justifique na sequência da experiência adquirida no exercício dos poderes sancionatórios em aplicação dos artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012 e dos artigos 101.º e 102.º TFUE, a Autoridade da Concorrência procederá à revisão das presentes LO.

II. A MISSÃO DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA

8. No nº 1 do artigo 7.º da Lei n.º 19/2012, estabelece-se que a Autoridade da Concorrência, no desempenho das suas atribuições legais⁴, é orientada pelo “*critério do interesse público de promoção e defesa da concorrência*”.
9. A promoção e defesa da concorrência, enquanto incumbência do Estado atribuída à Autoridade da Concorrência, decorre do disposto na alínea f) do artigo 81.º da Constituição da República Portuguesa na qual se estabelece que ao Estado incumbe “*assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral*”.
10. Assim, nos termos da Constituição e da Lei, a Autoridade da Concorrência encontra-se na primeira linha de cumprimento daquela incumbência, em resultado de uma opção constitucional clara por uma economia de mercado assente no princípio da livre concorrência.

⁴ V. artigo 6.º, dos Estatutos da Autoridade da Concorrência, publicados em Anexo ao Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de Janeiro.

11. A garantia do princípio da livre concorrência parte do pressuposto que da concorrência entre os agentes económicos, ou da pressão concorrencial exercida sobre eles, resulta a eficiente utilização dos recursos disponíveis na economia e a defesa do bem-estar dos consumidores.
12. A pressão concorrencial gera ganhos de eficiência e a melhoria das condições de oferta aos consumidores, com impacto sobre toda a economia, e tende a gerar os incentivos certos para inovar nas tecnologias adotadas e nos produtos disponibilizados.
13. Pelo contrário, a ausência daquela pressão concorrencial gera os chamados ‘custos da não concorrência’ geradores de ineficiência no funcionamento dos mercados, com todas as consequências daí resultantes.
14. A promoção e defesa da concorrência, pilares necessários do funcionamento da economia de mercado, constituem assim um bem público e traduzem a missão da Autoridade da Concorrência, nos termos dos seus Estatutos e da Lei n.º 19/2012.
15. Pelo exposto, da atuação da Autoridade da Concorrência, em particular quando esta exerce os seus poderes sancionatórios, espera-se uma intervenção robusta, que defenda, através da promoção e garantia do processo concorrencial, o interesse público, garantindo a eficiente utilização dos recursos disponíveis e a obtenção de ganhos de bem-estar para os consumidores e a sociedade em geral.

III. O EXERCÍCIO DOS PODERES SANCIONATÓRIOS

16. No n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 19/2012, estabelecem-se as condições de que depende o exercício de poderes sancionatórios pela Autoridade da Concorrência: “[a] *Autoridade da Concorrência exerce os seus poderes sancionatórios 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 concorrência e os elementos de facto e de direito que lhe sejam apresentado, bem como a gravidade da eventual infração, a probabilidade de poder provar a sua existência e a extensão das diligências de investigação necessárias para desempenhar, nas melhores condições, a missão de vigilância de respeito pelos 9.º 11.º e 12.º da presente lei e pelos artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*”.
17. Uma vez recolhidos indícios de uma prática que viole o disposto nos artigos 9.º, 11.º e 12.º da Lei n.º 19/2012 ou nos artigos 101.º e 102.º TFUE, a Autoridade da Concorrência deverá ponderar, para a abertura de um processo contraordenacional, em particular: (i) as prioridades da política de concorrência, (ii) os elementos de facto e de direito que lhe tenham sido apresentados, (iii) a gravidade da eventual infração, (iv) a probabilidade de poder provar a sua existência, e (v) a extensão das diligências de investigação necessárias para desempenhar, nas melhores condições, a sua missão.
18. Contribuindo para promover a transparência da atuação da Autoridade da Concorrência no exercício de aplicação da Lei n.º 19/2012, as presentes LO esclarecem, ao longo dos próximos pontos, o entendimento da Autoridade da Concorrência relativamente a cada um daqueles critérios, e o procedimento que a instituição irá adotar, perante os casos concretos que sejam submetidos à sua consideração, em sua aplicação.

19. As decisões do Conselho da Autoridade da Concorrência, em cumprimento do artigo 7.º da Lei n.º 19/2012 relativamente à abertura de processos contraordenacionais, seguirão o modelo que se anexa às presentes LO, de forma a garantir a maior uniformidade, consistência e transparência na aplicação daquela disposição⁵.

III.1. As prioridades da política de concorrência

20. De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 19/2012, a Autoridade da Concorrência, *“durante último trimestre de cada ano [...] 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.”*
21. A responsabilidade de definição destas prioridades recai sobre o Conselho da Autoridade da Concorrência, de acordo com o artigo 11.º dos Estatutos⁶, e enquadra-se nas atribuições que lhe são legalmente cometidas no n.º 1 do artigo 6.º dos Estatutos, em particular:
- “a) Velar pelo cumprimento das leis, regulamentos e decisões destinados a promover a defesa da concorrência;”*
 - “b) Fomentar a adoção de práticas que promovam a concorrência e a generalização de uma cultura de concorrência junto dos agentes económicos e do público em geral;”*
 - “c) Difundir, em especial junto dos agentes económicos, as orientações consideradas relevantes para a política da concorrência;*
 - “d) Acompanhar a atividade das autoridades de defesa da concorrência em outros países e estabelecer, com elas e com os organismos comunitários e internacionais competentes relações de cooperação;*
 - e) Promover a investigação em matéria de defesa da concorrência, desenvolvendo as iniciativas e estabelecendo os protocolos de associação ou de cooperação com entidades públicas ou privadas que se revelarem adequados para esse efeito;*

III.2. Análise do caso em concreto e os elementos de facto e de direito apresentados à Autoridade da Concorrência

22. O n.º 2 do artigo 7.º da Lei 19/2012, estabelece que a Autoridade da Concorrência *“exerce os seus poderes sancionatórios 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, [...] os elementos de facto e de direito que lhe sejam apresentados [...]”*.
23. Neste sentido, a Autoridade da Concorrência procede à análise dos elementos de facto e de direito associados a alegadas práticas anticoncorrenciais, atendendo sempre, em primeiro lugar, às características do caso em concreto.

⁵ Incluem-se aqui as decisões de abertura (ou não) de processo contraordenacional, na sequência de denúncia, nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 19/2012.

⁶ V. artigo 11.º dos Estatutos da Autoridade da Concorrência, publicados em Anexo ao Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de Janeiro: *“O conselho é o órgão máximo da Autoridade, responsável pela aplicação da legislação de promoção e defesa da concorrência, bem como pela direção dos respetivos serviços, nos termos definidos nos presentes estatutos.”*

24. Os casos submetidos à análise pela Autoridade da Concorrência podem ter origem oficiosa, sempre que exista um conhecimento direto de presumíveis infrações⁷, ou podem resultar de denúncias de quaisquer pessoas singulares ou coletivas⁸ de participações de quaisquer entidades públicas ou autoridades administrativas independentes⁹, ou de comunicações dos titulares de órgãos de soberania¹⁰.
25. Quando se tratam de denúncias, participações ou comunicações externas à Autoridade da Concorrência, a avaliação do caso estará, num primeiro momento, condicionada pelos elementos que sejam disponibilizados à Autoridade da Concorrência, e nomeadamente no caso das denúncias de pessoas singulares ou coletivas, pelas informações fornecidas pelos denunciantes através do formulário de denúncia disponível na página eletrónica da Autoridade da Concorrência, cujo preenchimento é obrigatório nos termos da Lei n.º 19/2012¹¹. No caso de denúncias de pessoas singulares ou coletivas, incluem-se os pedidos de dispensa ou redução de coima apresentados nos termos do artigo 75.º e seguintes da Lei n.º 19/2012.
26. Independentemente da origem dos elementos submetidos à sua análise, a Autoridade da Concorrência, no âmbito dos seus poderes sancionatórios, obedecerá sempre a uma análise individualizada e casuística dos elementos de facto e de direito submetidos à sua consideração, não adotando critérios gerais e genéricos de aceitação ou exclusão de denúncias ou outras participações, no exercício dos seus poderes de decisão quanto à abertura de um processo contraordenacional.

III.3. A gravidade da eventual infração

27. A Autoridade da Concorrência avalia da gravidade da infração em análise atendendo às consequências sobre a economia e o bem-estar dos consumidores, à relevância económica da prática em causa e à importância de uma intervenção sobre o tipo de prática em causa.

⁷ V. 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 Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, oficiosamente ou na sequência de denúncia, respeitando o disposto no artigo 7.º da presente lei.”

⁸ V. n.º 4 do artigo 17.º da Lei n.º 19/2012: “Qualquer pessoa, singular ou coletiva, que tiver notícia de uma prática restritiva pode denunciá-la à Autoridade da Concorrência, desde que apresente denúncia usando para o efeito o formulário aprovado pela Autoridade da Concorrência e publicitado na sua página eletrónica.”

⁹ V. n.º 3 do artigo 17.º da Lei n.º 19/2012: “Todas as entidades públicas, designadamente os serviços da administração direta, indireta ou autónoma do Estado, bem como as autoridades administrativas independentes, têm o dever de participar à Autoridade da Concorrência os factos de que tomem conhecimento, suscetíveis de serem qualificados como práticas restritivas da concorrência.”

¹⁰ V. n.º 5 do artigo 17.º da Lei n.º 19/2012: “Os órgãos de soberania e os seus titulares, no desempenho das suas missões e funções de defesa da ordem constitucional e legal, têm o dever de comunicar à Autoridade de Concorrência violações da concorrência.”

¹¹ V. n.º 4 do artigo 17.º da Lei n.º 19/2012.

III.3.1. Suscetibilidade de impactos negativos sobre a economia e o bem-estar dos consumidores

28. A análise de uma prática para efeitos da decisão da abertura de um processo contraordenacional no âmbito dos artigos 9.º, 11.º ou 12.º da Lei n.º 19/2012 ou dos artigos 101.º ou 102.º TFUE tem, como ponto de partida, a identificação do tipo de prática em causa, clarificando o impacto desse tipo de prática sobre a concorrência e as consequências que daí podem resultar para o funcionamento eficiente dos mercados, a repartição eficaz dos recursos e o interesse dos consumidores. Essa análise dependerá dos elementos de facto do caso concreto que sejam submetidos à Autoridade da Concorrência.
29. Neste exercício de identificação do tipo de prática, a Autoridade da Concorrência terá em consideração, mas não se limita, às práticas elencadas na Lei n.º 19/2012 nas alíneas a) a e) do n.º 1 do artigo 9.º, nas alíneas a) a e) do n.º 2 do artigo 11.º e nas alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 12.º; bem como às práticas elencadas nas alíneas a) a e) do n.º 1 do artigo 101.º TFUE e nas alíneas a) a d) do artigo 102.º TFUE.
30. Identificada a prática anticoncorrencial em causa, a Autoridade da Concorrência procurará clarificar a relação entre a prática e o dano verificado ou expectável sobre a concorrência no mercado ou sobre o bem-estar dos consumidores.
31. O desenvolvimento desta análise não implica uma quantificação do impacto esperado nem, tão pouco, o desenvolvimento de um modelo teórico que procure replicar a situação em causa, na ausência dos comportamentos em análise. Trata-se apenas, numa fase em que se discute a possibilidade de abertura de um inquérito contraordenacional, de identificar a prática anticoncorrencial e as consequências esperadas que possam decorrer desse tipo de prática sobre a concorrência e o bem-estar dos consumidores, de forma a determinar a necessidade e oportunidade de abertura de um inquérito, perante o caso concreto¹².
32. A Autoridade da Concorrência terá em consideração, neste âmbito: (i) a teoria económica e as análises empíricas dos mercados e dos comportamentos dos agentes económicos; (ii) estudos ou outros documentos produzidos pela Autoridade da Concorrência, pela Direção Geral da Concorrência da Comissão Europeia¹³, ou pelos grupos de trabalho da Rede Europeia de Concorrência (*European Competition Network*) sobre estes temas; (iii) sempre que relevante, a jurisprudência dos tribunais nacionais e europeus; (iv) a informação que recolhe no exercício dos seus poderes sancionatórios, de supervisão e de regulamentação e, em

¹² Importa clarificar que este exercício em nada se confunde com a análise dos efeitos sobre a concorrência de uma prática, tais como se encontram referidos no artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 e no artigo 101.º TFUE, nem tão pouco pressupõe o desenvolvimento de uma análise de tais efeitos na aplicação de qualquer uma das normas legais em causa.

Trata-se, apenas, de uma clarificação sobre a perspetiva da Autoridade da Concorrência relativamente à identificação da prática em causa e do eventual dano, sobre a concorrência ou sobre os interesses dos consumidores, que pode decorrer desse tipo de prática, justificando assim uma intervenção da Autoridade.

¹³ Tais como as comunicações da Comissão relativas às "*Orientações sobre as prioridades da Comissão na aplicação do artigo 82.º do Tratado CE a comportamentos de exclusão abusivos por parte de empresas em posição dominante*", Jornal Oficial nº C 045 de 24/02/2009 p. 0007 – 0020; às "*Orientações relativas às restrições verticais*", Jornal Oficial nº C 130 de 19/05/2010 p. 0001 – 0046; às "*Orientações sobre a aplicação do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos acordos de cooperação horizontal*", Jornal Oficial nº C 011 de 14/01/2011 p. 0001 – 0072.

particular, aquela a que acede no âmbito de estudos e inquéritos que tenha desenvolvido de acordo com o estipulado no artigo 61.º da Lei n.º 19/2012¹⁴; (v) as solicitações que lhe possam ter sido dirigidas pelo ministro responsável pela área da economia¹⁵; e (vi) informações recolhidas no âmbito da cooperação com os reguladores sectoriais de acordo com os artigos 5.º, n.º 4, 35.º e 55.º da Lei n.º 19/2012¹⁶.

33. No caso de denúncias, a Autoridade da Concorrência considerará igualmente os elementos de análise económica eventualmente apresentados pelos próprios denunciante.

III.3.2. Relevância económica da prática

34. Para qualificação da prática em termos da sua relevância económica, a Autoridade da Concorrência terá em atenção, em particular, o peso relativo dos agentes envolvidos na prática em análise no sector económico em causa e a relevância na economia portuguesa do sector em que a prática se enquadra.
35. Importa clarificar que, nesta fase da análise, está em causa o sector económico em que a prática ocorre, não se tratando de determinar, para efeitos jus-concorrenciais, qual o “mercado relevante” em que se verifica a prática ou sobre o qual a prática terá um impacto anticoncorrencial¹⁷.
36. Neste sentido, a informação económica que a Autoridade da Concorrência utiliza sobre o sector em causa será a disponibilizada pelos denunciante, outros agentes privados ou entidades públicas na fase da análise da denúncia. Recorrer-se-á ainda às fontes de informação estatística sobre os sectores económicos disponíveis, bem como a relatórios sectoriais desenvolvidos pelos reguladores, outras entidades públicas ou associações sectoriais. Trata-se, portanto, de apurar o impacto económico, em sentido amplo, da prática em causa pela caracterização do sector económico em que se desenvolve.
37. Embora qualquer prática anticoncorrencial seja suscetível de, pela sua própria natureza, afetar o funcionamento eficiente dos mercados e ter um impacto negativo na economia e, em concreto, na eficiente utilização dos recursos e no bem-estar dos consumidores, a Autoridade da Concorrência apenas procederá à abertura de inquérito contraordenacional relativamente a práticas que sejam suscetíveis de afetar sensivelmente a concorrência, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, da Lei n.º 19/2012. Neste sentido, de forma a garantir a utilização eficiente e eficaz

¹⁴ V. artigo 61.º da Lei n.º 19/2012: “1 — A Autoridade da Concorrência pode realizar estudos de mercado e inquéritos por setores económicos e por tipos de acordos que se revelem necessários para: a) A supervisão e o acompanhamento de mercados; b) A verificação de circunstâncias que indiquem distorções ou restrições de concorrência.”

¹⁵ V. n.º 2 do artigo 6.º dos Estatutos da Autoridade da Concorrência: “O ministro responsável pela área da economia pode solicitar à Autoridade da Concorrência a elaboração de estudos e análises relativos a práticas ou métodos de concorrência que possam afetar o fornecimento e distribuição de bens ou serviços ou a qualquer outra matéria relacionada com a concorrência.”

¹⁶ V. n.º 4 do artigo 5.º da Lei n.º 19/2012: “As autoridades reguladoras setoriais e a Autoridade da Concorrência cooperam entre si na aplicação da legislação de concorrência, nos termos previstos na lei, podendo, para o efeito, celebrar protocolos de cooperação bilaterais ou multilaterais.”

¹⁷ Sobre a definição de mercados relevantes ver a “Comunicação da Comissão relativa à definição de mercado relevante para efeitos do direito comunitário da concorrência”, Jornal Oficial nº C 372 de 09/12/1997 p. 0005 – 0013.

dos seus recursos, bem como a oportunidade e tempestividade das suas intervenções, a Autoridade da Concorrência focará a sua atenção nos casos em que, pelo tipo de prática anticoncorrencial, pelo sector afetado e pelos agentes envolvidos, o impacto negativo na economia portuguesa seja suscetível de ser mais significativo.

38. A Autoridade da Concorrência não deixará de utilizar os meios disponíveis na investigação de questões que resultem da existência de distorções que mais podem afetar negativamente o funcionamento eficiente dos mercados, quaisquer que sejam os setores de atividade envolvidos.

III.3.3. Relevância do tipo de prática

39. Tendo em particular atenção a missão da Autoridade da Concorrência e considerando que a eficácia da sua intervenção depende da prática decisória consolidada e das posições que assume face a determinados comportamentos anticoncorrenciais, a Autoridade da Concorrência poderá decidir instaurar um inquérito contraordenacional, designadamente quando estejam em causa:

- Práticas consideradas muito graves, designadamente as práticas referidas no artigo 75.º da Lei n.º 19/2012;
- Práticas cuja análise tenha sido definida como prioritária no âmbito das Prioridades de Política da Concorrência;
- Práticas cuja análise e consequente intervenção seja considerada relevante para a promoção da cultura da concorrência ou o reforço da intervenção da Autoridade da Concorrência na promoção e defesa da concorrência.

III.4. A probabilidade de poder provar a existência da infração

40. A Autoridade da Concorrência terá em consideração, na verificação do preenchimento deste critério, os elementos probatórios que hajam sido disponibilizados para a sua análise, tendo em consideração as exigências probatórias para os tipos de práticas em análise, que resultem, nomeadamente, da prática administrativa da Autoridade da Concorrência e das melhores práticas internacionais, bem como da jurisprudência consolidada em matéria de exigência probatória relativa a práticas restritivas da concorrência, que resulte das decisões das instâncias judiciais nacionais e, em particular, da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

III.5. A extensão das diligências de investigação necessárias

41. A Autoridade da Concorrência não deixará de instaurar um processo contraordenacional pela maior ou menor complexidade das diligências de investigação necessárias à recolha dos elementos suficientes à prova de uma prática restritiva da concorrência e dos restantes elementos necessários a uma decisão final.
42. Não obstante, a Autoridade da Concorrência deverá ponderar, face ao grau de prioridade em que se insere a prática em causa, o tipo de prática em questão, a sua gravidade e a relevância do sector económico afetado, se o tipo de diligências probatórias, o número de diligências que devam ser realizadas e a profundidade ou complexidade da análise jurídica e económica

exigível no caso concreto permitirão uma intervenção oportuna e tempestiva, considerando os recursos disponíveis para a investigação.

IV. A DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES E O EXERCÍCIO DOS PODERES SANCIONATÓRIOS DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA

43. Uma vez instaurado um processo contraordenacional, poderá ser atribuído um grau de prioridade em cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 19/2012, que estabelece que a Autoridade da Concorrência pode, *“com base nesse critério [o do interesse público] atribuir graus de prioridade diferentes no tratamento das questões que é chamada a analisar”*.
44. Admite-se, assim, que face à amplitude e complexidade da missão que lhe é atribuída, à necessidade de promover uma verdadeira cultura de concorrência, à importância de garantir o efeito útil das suas decisões e tendo em consideração a natural limitação dos recursos disponíveis para o cabal desempenho da sua missão, a Autoridade da Concorrência possa, perante várias questões com impactos concorrenciais que seja chamada a analisar, atribuir maior prioridade à análise de determinadas questões, sempre que concluir que essa atribuição contribui para a maior eficácia e eficiência na defesa do interesse público¹⁸.
45. A Autoridade da Concorrência poderá, igualmente, atribuir maior prioridade à análise das questões que, embora não se enquadrem nas Prioridades de Política da Concorrência, configurem práticas assentes em factos suficientemente graves que indiciem um prejuízo sério para a garantia do processo concorrencial e sempre que da intervenção atempada e oportuna da Autoridade da Concorrência resulte uma maior probabilidade de sucesso na promoção da distribuição eficiente dos recursos e defesa do bem-estar dos consumidores, contribuindo para a promoção da cultura da concorrência em Portugal.
46. A avaliação a que se referem os dois parágrafos anteriores tem em atenção a análise dos elementos de facto e de direito desenvolvida para efeito da ponderação da abertura do processo contraordenacional na aplicação do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 19/2012.
47. As questões colocadas à consideração da Autoridade da Concorrência, e que não sejam consideradas como prioritárias à luz dos critérios aqui referidos serão analisadas cronologicamente, de acordo com a disponibilidade dos serviços da Autoridade, sem prejuízo das características individuais do caso concreto e da possibilidade de reavaliação ulterior do grau de prioridade a conferir ao tratamento dessas questões.^{19,20}

¹⁸ O que se coaduna com a jurisprudência europeia, *v.g.*, Acórdão do Tribunal Geral, de 18 de Setembro de 1992, *Automec, srl contra Comissão*, Processo T-24/90.

¹⁹ Este procedimento é semelhante ao adotado pela Comissão Europeia após clarificados os “critérios de seleção de casos” no Décimo Sétimo Relatório sobre Política da Concorrência (1987, parágrafo 9.º): *“De uma maneira geral, a Comissão dá prioridade aos casos que levantam questões de um grande significado político. Relativamente aos processos iniciados por iniciativa da própria Comissão ou mediante denúncia, toma em consideração a gravidade da infração denunciada. Além disso, no caso de denúncias e notificações a urgência na obtenção de uma decisão rápida deve ser tida em consideração. [...] Todos os outros casos são analisados cronologicamente.”*

²⁰ A existência de um número anormal de situações prioritárias, face aos recursos humanos e financeiros disponíveis na Autoridade da Concorrência poderá constituir, entre outras circunstâncias, um elemento justificativo da prorrogação do prazo de inquérito nos termos do n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 19/2012.