

DECISÃO DE ARQUIVAMENTO

Artigo 24.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio

INFORMAÇÕES GERAIS

Ref.^a interna: PRC/2023/04

Origem: Pedido de dispensa ou redução da coima

Empresas envolvidas: Affidea Group BV (Affidea), Atomedical – Laboratório de Medicina Nuclear, S.A. (Atomedical), Centro de Diagnóstico Médico Dr. Lúcio Coelho, Lda. (CDM Lúcio Coelho), Diatra – Centro de Diagnóstico e Tratamento Médico, Lda. (Diatra), CDI -Clínica de Diagnóstico pela Imagem, Lda. (CDI), Clinia – Clínica Médica da Linha, Lda. (Clinia), IMI – Imagens Médicas Integradas, S.A. (IMI), Medicina Laboratorial – Doutor Carlos da Silva Torres, S.A. (MLCT); Nuclearmed – Instituto de Medicina Nuclear, S.A. (Nuclearmed), Sanfil – Casa de Saúde de Santa Filomena, S.A. (Sanfil), SMIC – Serviço Médico de Imagem Computorizada, S.A. (SMIC), Soerad – Sociedade de Estudos Radiológicos, Lda. (Soerad) e Associação Nacional de Unidades de Diagnóstico por Imagem (ANAUDI)

Natureza da Infração: Eventual acordo/prática concertada restritivos da concorrência

Normas aplicáveis: Artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio¹ (Lei da Concorrência); artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)

Regulador Setorial: Entidade Reguladora da Saúde (ERS)

PROCESSO

I. ORIGEM

1. Na sequência do pedido de dispensa ou redução da coima² apresentado em 10 de fevereiro de 2022 pela Affidea, referente à existência de um conjunto de práticas restritivas da concorrência, de cariz horizontal, **[CONFIDENCIAL - Artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]**, foi

¹ Na redação que lhe é dada pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto.

² Ao abrigo do regime previsto nos artigos 75.º e seguintes da Lei n.º 19/2012.

- instaurado, por decisão do conselho de administração da Autoridade da Concorrência (AdC ou Autoridade), o processo contraordenacional com a referência PRC/2022/2.
2. Em 10 de outubro de 2022, a MLCT endereçou à AdC um pedido de marco³, no qual foi solicitado o deferimento de um prazo de 10 (dez) dias úteis para a apresentação do respetivo pedido de dispensa ou redução da coima, tendo a AdC, na mesma data, deferido o requerido⁴.
 3. Em 26 de outubro de 2022, a MLCT apresentou um pedido de dispensa ou redução da coima, no qual **[CONFIDENCIAL - Artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]**.
 4. Assim, em 31 de outubro de 2022, a MLCT remeteu à AdC o complemento ao seu pedido de dispensa ou redução da coima⁵.
 5. A análise realizada, na altura, ao acervo de informação carreado pela MLCT permitiu concluir que as preocupações jusconcorrenciais relacionadas com a prestação de serviços de diagnóstico por imagem e medicina nuclear se referiam a um conjunto de condutas que apresentavam um âmbito subjetivo e uma duração que não se revelavam coincidentes com o escopo do PRC/2022/2, reclamando, potencialmente, a respetiva averiguação no âmbito de uma investigação contraordenacional autónoma.
 6. Após a adoção e notificação da Decisão de Inquérito no PRC/2022/2, a Affidea apresentou, em 19 de dezembro de 2022, uma declaração escrita do Presidente do conselho de administração da IMI, sua subsidiária, a qual constitui um pedido de marco⁶, respeitante à potencial existência de uma prática restritiva da concorrência no âmbito da atividade da prestação de serviços de diagnóstico por imagem, **[CONFIDENCIAL - Artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]**⁷.
 7. Em 21 de dezembro de 2022, a AdC concedeu o marco solicitado e estabeleceu um prazo de 30 (trinta) dias úteis para a empresa complementar o requerimento apresentado⁸.
 8. A 1 de fevereiro de 2023, a Affidea apresentou um pedido de redução da coima no qual facultou informação e elementos adicionais, recolhidos no âmbito de uma investigação interna, indiciadores da existência de uma conduta potencialmente subsumível numa infração ao artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 e ao artigo 101.º do TFUE relativa a serviços de diagnóstico por imagem e medicina nuclear⁹.
 9. Esta informação e elementos adicionais respeitam a **[CONFIDENCIAL - Artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]**.

³ Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1/2013 da AdC, que, à data, previa o procedimento relativo à tramitação para a obtenção de dispensa ou redução de coima, nos termos da Lei n.º 19/2012 (Regulamento n.º 1/2013).

⁴ O prazo concedido foi, em 21 de outubro de 2022, prorrogado por 2 (dois) dias úteis.

⁵ Cf. fls. 63 a 84 do processo.

⁶ Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento n.º 1/2013.

⁷ Cf. fls. 85 a 87 do processo.

⁸ Cf. fls. 89 e 90 do processo.

⁹ Cf. fls. 91 a 119 do processo.

10. Na sequência do pedido inicialmente apresentado, a MLCT submeteu, em 3 de fevereiro de 2023, informação adicional resultante de uma investigação interna à conduta das suas subsidiárias no setor do diagnóstico por imagem e medicina nuclear¹⁰.
11. Em 15 de março de 2023, a Affidea forneceu elementos suplementares referentes a **[CONFIDENCIAL - Artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]**¹¹.
12. Finalmente, em 13 de abril de 2024, a MLCT submeteu à AdC informação e elementos de prova complementares referentes **[CONFIDENCIAL - Artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]**¹².

II. ABERTURA DE INQUÉRITO

13. Em 26 de junho de 2023, analisada a informação e elementos probatórios submetidos pela MLCT e pela Affidea respeitantes às condutas no setor do diagnóstico por imagem e medicina nuclear, o conselho de administração da AdC considerou existirem fundamentos suficientes para determinar a abertura de inquérito¹³ no âmbito do presente processo, ao qual foi atribuída a referência PRC/2023/04, com vista à investigação da existência de práticas proibidas pelo artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 e pelo artigo 101.º do TFUE (fls. 2 a 14 do processo).
14. Nesse sentido, procedeu-se à extração de certidão de teor de elementos probatórios relacionados com a matéria em causa, constantes do PRC/2022/02, para o presente processo (fls. 17 a 84 do processo).
15. Na referida decisão de abertura de inquérito, para salvaguarda dos interesses e da eficácia da investigação, foi igualmente determinada pelo conselho de administração da AdC a sujeição do processo a segredo de justiça, nos termos e para os efeitos do n.º 2 do artigo 32.º da Lei n.º 19/2012 e do artigo 86.º do Código de Processo Penal (CPP), aplicável *ex vi* n.º 1 do artigo 41.º do Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social (RGIMOS), por se considerar que a publicidade seria suscetível de prejudicar tais interesses e eficácia.
16. Em 28 de novembro de 2024, considerando o impacto da fase judicial do procedimento de abertura, seleção e validação dos elementos probatórios recolhidos no âmbito das diligências de busca, exame, recolha e apreensão referidas *infra* (cf. § 24 e 25), o conselho de administração da AdC decidiu prorrogar o prazo da fase de inquérito do PRC/2023/04 até ao dia 27 de junho de 2025, nos termos e para os efeitos no n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 19/2012 (fl. 263 do processo).
17. A referida prorrogação do prazo de inquérito foi notificada a todas as visadas (fls. 264 a 291 e 293 e 294 do processo).
18. Em 22 de maio de 2025, considerando que a AdC continuava a aguardar a validação dos elementos probatórios recolhidos no âmbito das supramencionadas diligências, para efeitos de apreensão final e que esta impacta diretamente nos prazos e celeridade de

¹⁰ Cf. fls. 120 a 132 do processo.

¹¹ Cf. fls. 133 a 221 e 223 do processo.

¹² Cf. fls. 224 a 227 do processo.

¹³ Ao abrigo do n.º 2 do artigo 7.º, do n.º 1 do artigo 8.º e do artigo 17.º da Lei n.º 19/2012.

tramitação da conclusão da fase de inquérito do PRC/2023/4, o conselho de administração da AdC decidiu prorrogar o prazo da fase de inquérito do referido processo até 27 de dezembro de 2025, nos termos e para os efeitos no n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 19/2012 (fl. 303 do processo).

19. A segunda prorrogação do prazo de inquérito foi notificada a todas as visadas (fls. 304 a 330 do processo).

III. REGISTO DO PROCESSO NA REDE EUROPEIA DA CONCORRÊNCIA

20. Em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 101.º e 102.º do TFUE¹⁴, a abertura de inquérito do presente processo foi comunicada, em 16 de junho de 2025, à Comissão Europeia, tendo esta informação sido disponibilizada às autoridades homólogas dos outros Estados-Membros.

IV. COMUNICAÇÃO AO REGULADOR SETORIAL

21. Em 16 de junho de 2025, a AdC deu conhecimento da abertura de inquérito à Entidade Reguladora da Saúde (ERS), comunicando adicionalmente o resultado da investigação desenvolvida até ao momento no âmbito do PRC/2023/04, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 35.º da Lei da Concorrência (fls. 700 e 701 do processo).
22. A ERS pronunciou-se em 23 de junho de 2025 referindo que *"a factualidade transmitida sobre o processo da Autoridade da Concorrência com a referência PRC/2023/4 não nos suscita qualquer pronúncia"* (fls. 703 e 704 do processo).

V. DILIGÊNCIAS DE INVESTIGAÇÃO

23. Conforme acima referido, numa primeira fase, a MLCT e a Affidea (conjuntamente, Requerentes) enviaram à AdC pedidos de dispensa ou redução da coima e respetivos complementos, fornecendo os elementos que obtiveram no decurso das investigações internas que conduziram e que consideraram relevantes.
24. Depois, com base nos indícios apurados e no âmbito e para efeitos da investigação desenvolvida no presente processo, a AdC instruiu e fundamentou um requerimento dirigido à autoridade judiciária competente, solicitando autorização para realizar diligências de busca, exame, recolha e apreensão, tendo o respetivo mandado sido emitido na sequência de despacho da Juiz de Instrução Criminal do Tribunal Central de Instrução Criminal de Lisboa (TCIC) de 19 de julho de 2023 (fls. 334, 377, 533, 582 e 675 do processo).
25. Nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 18.º da Lei da Concorrência, a Autoridade, sob a direção de Juízes de Instrução Criminal, realizou diligências de busca e apreensão nas instalações das seguintes visadas:
- i) ANAUDI, nos dias 26 e 27 de outubro de 2023 (fls. 381 a 401 do processo);

¹⁴Publicado no JO de 4 de janeiro de 2003, L 1/1.

- ii) Clinia, entre os dias 26 a 30 de outubro de 2023 (fls. 679 a 690 do processo);
 - iii) Atomedical, no dia 26 de outubro de 2023 (fls. 338 a 345 do processo).
26. A Autoridade também realizou, sob a direção de Juízes de Instrução Criminal, diligências de busca nas instalações das seguintes entidades (não visadas no processo):
- i) Congrega, Lda. (Congrega), nos dias 26 e 27 de outubro de 2023 (fls. 538 a 559 do processo);
 - ii) Federação Nacional dos Prestadores de Cuidados de Saúde (FNS), nos dias 26 e 27 de outubro de 2023 (fls. 586 a 607 do processo).
27. Para esclarecimento da factualidade entretanto apurada, a AdC também conduziu, nos termos previstos no artigo 17.º-A da Lei da Concorrência, diligências de inquirição:
- i) ao Senhor Dr. **[CONFIDENCIAL – DADOS PESSOAIS]**, na qualidade de testemunha, em 18 de novembro de 2024 (fls. 255 a 256 do processo);
 - ii) à Senhora Dra. **[CONFIDENCIAL – DADOS PESSOAIS]**, na qualidade de testemunha, em 27 de novembro de 2024 (fls. 261 a 262 do processo).

VI. APREENSÃO, DESTRUIÇÃO E DESENTRANHAMENTO DE DOCUMENTOS

28. Em resultado das referidas diligências de investigação, foi validada pela Meritíssima Juíza de Instrução Criminal, por despacho data de 2 de junho de 2025, a apreensão de 672 (seiscentos e setenta e dois) ficheiros que configuram correio eletrónico considerados relevantes para a investigação em curso (fls. 383 do processo 38_230YTLSB).
29. Simultaneamente à integração nos autos da prova validada na sequência do referido Despacho de validação da Meritíssima Juíza de Instrução Criminal, promoveu-se ainda a incorporação dos referidos ficheiros aos autos, bem como a destruição dos restantes ficheiros eletrónicos copiados, encriptados e apreendidos, na sequência das diligências suprarreferidas (fls. 331, 373, 530, 579 e 672 do processo).
30. No seguimento do procedimento interno de análise, a Autoridade comunicou, no dia 18 de junho de 2025, às empresas alvos das diligências de busca e apreensão acima referidas o desentranhamento e consequente destruição de 643 (seiscentos e quarenta e três) ficheiros eletrónicos e a totalidade dos documentos apreendidos em papel, por considerar que não constituíam meio de prova com relevância para o processo¹⁵ (fls. 705 a 732 do processo).

¹⁵ Cf. Autos de Desentranhamento de 18.07.2025, fls. 705 a 732 do processo.

FACTOS

VII. EMPRESAS VISADAS

VI.1. AFFIDEA

31. A Affidea (anteriormente denominada Euromedic) é uma empresa multinacional, com origem na Hungria, que, além de Portugal, opera em diversos outros Estados-Membros da União Europeia, prestando serviços de exames médicos (imagiologia, cardiologia, gastroenterologia, neurologia, entre outros), análises clínicas, teleradiologia e serviços de ambulatório)¹⁶.
32. O grupo económico¹⁷ que integra a Affidea inclui, também, algumas sociedades portuguesas.

VI.1.1. CDI

33. A CDI é uma sociedade anónima, com o capital social de 150.000 €, número de identificação de pessoa coletiva (NIPC) 502830654 e sede social na Pç. Dr. António Rosado da Fonseca, Urb. Horta dos Telhais, n.º 8, 7000-133, Évora, Portugal¹⁸.
34. A CDI pertence ao grupo económico de que a Affidea é parte integrante¹⁹. Trata-se de uma sociedade detida pela empresa Albimed – Cuidados Médicos Unipessoal, Lda. (100%) que, por sua vez, é detida pela empresa de capital holandês Affidea Diagnostics, B.V. (100%). Esta última é detida pela empresa de capital holandês Affidea B.V. (100%)²⁰.
35. A atividade da CDI consiste na *"prestação de serviços na área de diagnóstico médico. A sociedade poderá, acessoriamente, desenvolver ações de formação na área da saúde, arrendamento de bens imobiliários e comércio a retalho de produtos médicos. Desenvolvimento de atividades de Consultoria, Científicas, Técnicas e Similares, nomeadamente, no desenvolvimento atividades no âmbito de ensaios clínicos"*²¹.

¹⁶ Cf. sítio da Affidea, disponível em <https://affidea.pt/sobre/#visao>, consultado em 03.10.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

¹⁷ A empresa proprietária do grupo económico em causa é a Groupe Bruxelles Lambert S.A. Cf. <https://sabi.bvdinfo.com/>, consultado em 02.10.2023 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

¹⁸ Cf. <https://www.insightview.es/>, consultado em 15.11.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

¹⁹ Cf. <https://sabi.bvdinfo.com/>, consultado em 02.10.2023 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

²⁰ Cf. <https://sabi.bvdinfo.com/>, consultado em 03.10.2023 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

²¹ Idem.

VI.1.2. IMI

36. A IMI é uma sociedade anónima, com o capital social de 375.000 €, NIPC 501721037 e sede social na Av. Dom João II, Edifício Adamastor, n.º 9 I, Torre B, 7.º, 1990-077, Lisboa, Portugal²².
37. A IMI pertence ao grupo económico de que a Affidea é parte integrante²³.
38. A IMI tem como atividade, a *"prestação de serviços clínicos em técnicas de imagem e diagnóstico. Arrendamento de bens imobiliários. Comércio a retalho de produtos médicos. Poderá igualmente desenvolver atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares, nomeadamente, no desenvolvimento e participação em ensaios clínicos"*²⁴.

VI.2. ANAUDI

39. A ANAUDI é uma associação de empresas que representa empresas do setor privado que realizam serviços de diagnóstico por imagem/medicina nuclear²⁵.
40. A ANAUDI tem o NIPC 503939331 e sede social na Rua Cidade de Bolama n.º 10, 5.º, 1800-079, Lisboa, Portugal²⁶.

VI.3. ATOMEDICAL

41. A Atomedical é uma sociedade anónima, com o capital social de 1.000.000 €, NIPC 501916148 e sede social na Rua Helena Félix, n.º 11-D, 1600-124, Lisboa, Portugal²⁷.
42. A Atomedical é uma empresa de origem portuguesa, especializada em exames de medicina nuclear²⁸. Tem como descrição da respetiva atividade, *"laboratório médico e prestação de serviços de investigação clínica com radiofármacos – 100%"*²⁹.

²² Cf. <https://www.insightview.es/>, consultado em 15.11.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

²³ Cf. <https://sabi.bvdinfo.com/>, consultado em 02.10.2023 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

²⁴ Idem.

²⁵ Cf. sítio da ANAUDI, disponível em <https://www.anaudi.pt/>, consultado em 03.10.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

²⁶ Cf. <https://www.insightview.es/>, consultado em 15.11.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

²⁷ Cf. <https://www.insightview.es/>, consultado em 15.11.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

²⁸ Cf. sítio da Atomedical, disponível em <https://www.atomedical.pt/>, consultado em 03.10.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

²⁹ Cf. <https://sabi.bvdinfo.com/>, consultado em 02.10.2023 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

VI.4. CDM LÚCIO COELHO

43. A CDM Lúcio Coelho é uma sociedade por quotas, com o capital social de 25.000 €, NIPC 504987330 e sede social na Av. República, n.º 831, 4430-201, Vila Nova de Gaia, Portugal³⁰.
44. A CDM Lúcio Coelho é uma empresa de origem portuguesa, que presta serviços de exames, análises clínicas e consultas médicas³¹, designadamente *"serviços na área da imagiologia com as suas diversas valências e outras áreas de diagnóstico – 100%."*³².

VI.5. DIATRA

45. A Diatra é uma sociedade por quotas, com o capital social de 7.482 €, NIPC 501676783 e sede social na Rua Alexandre Herculano, n.º 6, 1.º, 1150-005, Lisboa, Portugal³³.
46. A Diatra é uma clínica de origem portuguesa, especializada, entre outros serviços, em diagnóstico por imagem³⁴. Tem como descrição da atividade, a *"prestação de serviços de diagnóstico e tratamento médico nomeadamente no domínio do radiodiagnóstico, ecografia e medicina física e de reabilitação"*³⁵.

VI.6. CLINIA

47. A Clinia é uma sociedade por quotas, com o capital social de 500.000 €, NIPC 502527889 e sede social na Rua Lino de Assunção, n.º 6 A, 2770-109, Paço de Arcos, Portugal³⁶.
48. A Clinia é uma empresa de origem portuguesa, especializada na saúde em ambulatório, com uma unidade de saúde localizada em Paço de Arcos, com variados meios tecnológicos de diagnóstico e tratamento³⁷. Tem como atividade o *"exercício de clínica médica geral e medicina no trabalho"*³⁸.

³⁰ Cf. <https://www.insightview.es/>, consultado em 15.11.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

³¹ Cf. sítio da CDM Lúcio Coelho, disponível em <https://www.cdmluciocoelho.com/>, consultado em 03.10.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

³² Cf. <https://sabi.bvdinfo.com/>, consultado em 02.10.2023 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

³³ Cf. <https://www.insightview.es/>, consultado em 15.11.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

³⁴ Cf. sítio eletrónico <https://podiosaude.pt/prestadores/diatra-centro-diagn-e-tratamento-medico>, consultado em 03.10.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

³⁵ Cf. <https://sabi.bvdinfo.com/>, consultado em 02.10.2023 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

³⁶ Cf. <https://www.insightview.es/>, consultado em 15.11.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

³⁷ Cf. sítio da Clinia, disponível em <https://clinia.pt/>, consultado em 03.10.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

³⁸ Cf. <https://sabi.bvdinfo.com/>, consultado em 02.10.2023 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

VI.8. MLCT (UNILABS)

49. A MLCT, que integra o grupo Unilabs³⁹, é uma sociedade anónima, com o capital social de 220.000 €, NIPC 500753296 e sede social na Rua do Campo Alegre, n.º 231, 5.º - Sala 7, 4150-178, Porto, Portugal⁴⁰.
50. A Unilabs é uma empresa multinacional de origem suíça, que, além de Portugal, opera em diversos outros Estados-Membros da União Europeia, prestando um conjunto variado de serviços na área da saúde, designadamente serviços de diagnóstico e análises clínicas⁴¹.
51. A MLCT, que em Portugal assume a denominação Unilabs, tem como descrição da atividade, *"a) O exercício da atividade laboratorial de análises clínicas, importação, exportação e aluguer de materiais, reagentes, equipamentos e outros para laboratório, representações e a prestação de serviços a laboratórios ou outras empresas a tudo o mais que a sociedade delibere e seja legal. b) Prestação de serviços médicos nas áreas de radiologia e radiologia de intervenção, bem como todos os métodos de diagnóstico pela imagem que utilizem sistemas computadorizados e atividade de saúde humana em geral, incluindo clínica em ambulatório. c) Exercício de cardiologia clínica e a prática de exames subsidiários e complementares, designadamente check-up cardiológico, podendo dedicar-se à prestação de quaisquer outros serviços médicos bem como à exploração de centros médicos e respetivas instalações (...)"*⁴².

VI.8.1. SMIC

52. A SMIC é uma sociedade anónima, com o capital social de 540.000 €, NIPC 501574140 e sede social na Rua do Campo Alegre, n.º 231, 5.º, Sala 7, 4150-178, Porto, Portugal⁴³.
53. A SMIC pertence ao grupo económico do qual a Unilabs é parte integrante⁴⁴. Trata-se de uma sociedade de capital português detida pela empresa Base – Serviços Médicos de Imagiologia, SGPS, S.A. (100%) que, por sua vez, é detida pela empresa MLCT (100%). Esta última é detida pela empresa de capital suíço Unilabs, Laboratoire D'Analyses Medicales, S.A. (100%)⁴⁵.

³⁹ A empresa proprietária do grupo económico é A.P. MOLLER OG HUSTRU CHASTINE MC-KINNEY MOLLERS FOND TIL ALMENE F. Cf. <https://sabi.bvdinfo.com/>, consultado em 02.10.2023 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

⁴⁰ Cf. <https://www.insightview.es/>, consultado em 15.11.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

⁴¹ Cf. sítio da Unilabs, disponível em www.unilabs.pt, consultado em 03.10.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

⁴² Cf. <https://sabi.bvdinfo.com/>, consultado em 02.10.2023 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

⁴³ Cf. <https://www.insightview.es/>, consultado em 15.11.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

⁴⁴ A empresa proprietária do grupo económico é A.P. MOLLER OG HUSTRU CHASTINE MC-KINNEY MOLLERS FOND TIL ALMENE F. Cf. <https://sabi.bvdinfo.com/>, consultado em 02.10.2023 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

⁴⁵ Cf. <https://sabi.bvdinfo.com/>, consultado em 02.10.2023 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

54. A SMIC tem como descrição da atividade, a *"Diagnóstico médico pela imagem - 100%"*⁴⁶.

VI.9. NUCLEARMED

55. A Nuclearmed é uma sociedade anónima, com o capital social de 300.500 €, NIPC 504023977 e sede social na Rua Jorge Barradas, n.º 28/C, 1500-371, Lisboa, Portugal⁴⁷.
56. A Nuclearmed é uma empresa de origem portuguesa, que presta serviços de medicina nuclear de diagnóstico e terapêutica⁴⁸. Tem como descrição da atividade, *"laboratório de análises clínicas, serviço de ambulâncias, centro de recolha e banco de órgãos"*⁴⁹.

VI.10. SANFIL

57. A Sanfil é uma sociedade anónima, com o capital social de 7.700.010 €, NIPC 500621527 e sede social na Pq. Tecnológico de Coimbra, Edif. Sanfil Medicina, Lt. 17, 3040-540, Antanhol, Portugal⁵⁰.
58. A Sanfil, de origem portuguesa, surgiu inicialmente com uma unidade de saúde tendo, ao longo do tempo, adquirido mais unidades nas áreas de medicina (cirurgia geral, ortopedia e urologia, entre outras), hemodiálise, fisioterapia, cardiologia, gastroenterologia e medicina nuclear, com implementação nas áreas de Coimbra, Leiria, Alcobaça, Cantanhede, Lousã e Pombal⁵¹.
59. Tem como atividade, a *"prestação de serviços médicos e paramédicos, casa de saúde com internamento e posto de socorros urgentes, bem como o diagnóstico das necessidades de formação, o seu planeamento, conceção, organização, desenvolvimento, execução e acompanhamento"*⁵².

VI.11. SOERAD

60. A Soerad é uma sociedade unipessoal por quotas, com o capital social de 960.000 €, NIPC 500982201 e sede social na Rua Cândido dos Reis, n.º 30, 2560-312, Torres Vedras, Portugal⁵³.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Cf. <https://www.insightview.es/>, consultado em 15.11.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

⁴⁸ Cf. sítio eletrónico <https://www.linkedin.com/company/nuclearmed-instituto-de-medicina-nuclear>, consultado em 03.10.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

⁴⁹ Cf. <https://sabi.bvdinfo.com/>, consultado em 02.10.2023 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

⁵⁰ Cf. <https://www.insightview.es/>, consultado em 15.11.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

⁵¹ Cf. sítio da Sanfil, disponível em <https://www.sanfilmedicina.pt/>, consultado em 03.10.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

⁵² Cf. <https://sabi.bvdinfo.com/>, consultado em 02.10.2023 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

⁵³ Cf. <https://www.insightview.es/>, consultado em 15.11.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

61. A Soerad é uma empresa de origem portuguesa, que iniciou a atividade enquanto prestador de serviços de radiologia, tendo, em 2009, sido criada uma unidade de saúde, o Hospital Soerad, com serviços de internamento, blocos operatórios, serviço de atendimento permanente, consultas de especialidade, avançadas infraestruturas de Medicina Física e de Reabilitação⁵⁴.
62. Tem como descrição da atividade, "*actividades de prática médica de clínica especializada, em ambulatório*"⁵⁵.

VIII. MERCADO

63. O preenchimento dos tipos de infração previstos na legislação da concorrência implica, em regra, uma prévia definição do(s) mercado(s) relevante(s), na sua dupla dimensão do produto ou serviço e geográfica, por referência ao(s) qual(is) se enquadram e contextualizam as condutas em investigação.
64. No entanto, tendo em consideração o tipo de comportamentos que constitui o objeto concreto de cada processo, a definição precisa desse(s) mercado(s) pode não ser necessária. Com efeito, é possível que uma menor ou maior segmentação dos mercados identificados não tenha impacto relevante nas conclusões da análise, tornando dispensável a sua exata delimitação prévia, por exemplo, caso se conclua pela existência de uma restrição por objeto no âmbito do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 e/ou do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE⁵⁶.
65. No presente caso, conforme decorre na secção IX *infra*, os indícios de práticas restritivas objeto do processo recaem, essencialmente, sobre as negociações entre a ACSS⁵⁷ — órgão de gestão do SNS — e os operadores privados no que respeita à oferta de serviços de saúde, mais especificamente sobre os preços dos exames de medicina nuclear de diagnóstico realizados por estes últimos aos utentes do SNS.

⁵⁴ Cf. sítio da Soerad, disponível em <https://www.soerad.com/>, consultado em 03.10.2024 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

⁵⁵ Cf. <https://sabi.bvdinfo.com/>, consultado em 03.10.2023 e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

⁵⁶ Se numa prática de abuso de posição dominante este passo prévio assume uma importância fulcral, o mesmo já não ocorre em relação a acordos e práticas concertadas restritivas da concorrência, sobretudo quando os mesmos são suscetíveis de configurar uma restrição da concorrência por objeto (cf., entre outros, o acórdão do Tribunal Geral (Segunda Secção) de 28 de junho de 2016, *Portugal Telecom, SGPS SA c. Comissão*, T-208/13, parágrafos 175 e 176).

⁵⁷ Segundo a descrição dos comportamentos detalhados na secção IX *infra*, a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS) é a entidade diretamente envolvida nas práticas restritivas da concorrência. Esta entidade é tutelada pelo Ministério da Saúde e tem como missão "*garantir o planeamento e gestão dos recursos financeiros do MS e do Serviço Nacional de Saúde (SNS), abrangendo também o planeamento de recursos humanos, instalações e equipamentos na área da Saúde. Além disso, a ACSS é responsável pela contratação de prestação de cuidados, em colaboração com a Direção Executiva do SNS (DE-SNS).*" (consultado em 09.10.2024, disponível em <https://www.sns.gov.pt/entidades-de-saude/administracao-central-do-sistema-de-saude/> e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo). Para efeitos de simplificação, este documento utilizará os termos SNS e ACSS como sinónimos uma vez que a ACSS atua como gestor do SNS.

66. Nesse quadro, verifica-se primeiramente que, quanto à dimensão do produto, do lado da oferta há diferentes sistemas de prestação de cuidados de saúde em Portugal, que apresentam características e preços distintos e que são asseguradas por prestadores de cuidados de saúde públicos ou privados⁵⁸.
67. Os comportamentos descritos na secção IX *infra*, apesar de desenvolvidos por operadores privados – as visadas empresas – estão relacionados com a prestação de serviços no âmbito do SNS. Assim, a presente secção dedica-se à definição específica deste mercado.
68. O SNS é composto pelo conjunto de prestadores públicos, financiados pelo Estado, sendo o acesso a cuidados de saúde no SNS feito diretamente pelo utente, sem que haja lugar a contratação prévia entre o utente e uma qualquer entidade que possibilite o acesso aos prestadores públicos.
69. A prestação de cuidados de saúde ao abrigo do SNS rege-se por princípios de universalidade, generalidade e gratuitidade tendencial, podendo os cuidados ser prestados diretamente por operadores públicos, bem como por operadores privados e sociais mediante a celebração de contratos com o SNS⁵⁹.
70. A contratação de serviços de saúde pelo SNS a operadores privados e sociais é feita mediante a celebração de convenções e/ou contratos entre os prestadores de cuidados de saúde, que constituem a oferta, e o SNS, que constitui a procura. Os preços e condições comerciais estão fixados em tabelas de preços (sujeitas a negociação periódica) e regras pré-definidas no âmbito dessas convenções/contratos, sendo estas tabelas únicas a nível nacional.
71. Os prestadores de cuidados de saúde recebem do SNS o pagamento (encargo) pelos cuidados de saúde que prestam aos utentes do SNS.
72. Os serviços de cuidados de saúde prestados podem ser segmentados atendendo ao tipo de cuidados de saúde oferecidos pelo prestador de saúde⁶⁰, nomeadamente:
 - i) Consultas médicas em ambulatório;
 - ii) Cirurgias;
 - iii) Meios complementares de diagnóstico (imagiologia, análises clínicas e meios complementares de diagnóstico na área de cardiologia);
 - iv) Serviços de atendimento médico permanente.

⁵⁸ Tipicamente e em termos gerais, o sistema de saúde português pode ser analisado na perspetiva do financiamento dos cuidados de saúde, de acordo com a qual podemos considerar quatro dimensões: (i) o Serviço Nacional de Saúde (SNS), (ii) os subsistemas de saúde públicos e privados, (iii) os sistemas voluntários de seguros de saúde privados e (iv) o financiamento privado “puro”, i.e., os utentes financiam os seus próprios cuidados de saúde junto de um prestador de cuidados de saúde.

⁵⁹ Cf. Base 25 da Lei de Bases da Saúde.

⁶⁰ Cf. processos de controlo de concentrações, com as referências de processo da AdC Ccent. 19/2009 – Cliria/Clínica de Oia e Ccent. 39/2012 - Sanfil / Centro Hospital S. Francisco.

73. Do ponto de vista dos utentes, estes serviços não são considerados como substituíveis entre si⁶¹, o que concorre para a referida segmentação, a qual resulta na delimitação de vários mercados, nos quais concorrem as unidades hospitalares, clínicas de ambulatório, clínicas especializadas, laboratórios e consultórios privados capazes de prestar o tipo específico de cuidado de saúde em causa.
74. Atendendo às condutas em consideração nos autos, relacionadas com a negociação de convenções e a contratação de serviços de medicina nuclear de diagnóstico pelo SNS, está-se perante o tipo de cuidado de saúde acima referido no item (iii) ("meios complementares de diagnóstico"), sendo possível segmentar, adicionalmente, o mercado da prestação de serviços de exames de diagnóstico por imagem (imagiologia)⁶².
75. Num estudo publicado pela ERS em 2009⁶³, o regulador setorial sustenta que, quanto à substituíbilidade do lado da oferta para a prestação destes serviços, *"os processos produtivos têm uma componente técnica de equipamentos específicos que, pelo custo do investimento associado, podem revelar-se uma barreira à adequação da prestação a gamas de exames diferentes dos até então prestados."*⁶⁴ Estas limitações poderiam, em última instância, segundo o estudo da ERS, definir cada exame oferecido como um mercado relevante distinto.
76. No entanto, os recursos humanos — médicos radiologistas e técnicos de radiologia — que prestam estes serviços têm *"formação de base que os habilita tecnicamente, e também legalmente (...) a prestar um conjunto de serviços de diagnóstico por imagem enquadráveis em diferentes grupos de técnicas."*⁶⁵ Assim, considera-se que há substituíbilidade do lado da oferta no que se refere aos *"processos produtivos dos serviços de diagnóstico por imagem que determina que sejam englobadas no mesmo mercado relevante do produto diferentes qualidades ou gamas do produto"*⁶⁶.

⁶¹ A ERS referiu a este respeito (substituíbilidade do lado da procura), no Parecer referente ao processo de controlo de concentrações com a referência Ccent. 26/2014 – Fidelidade / Espírito Santo Saúde, que *"cada um dos cuidados de saúde está diretamente ligado ao estudo, diagnóstico ou tratamento específico a que se destina, pelo que um qualquer médico apenas deverá prescrever os cuidados que se revelam adequados às necessidades do utente, e não qualquer outro"* e, como tal, *"perante um hipotético aumento de preço (ou diminuição perceptível da qualidade, já que o raciocínio é o mesmo), a procura não se deslocaria para outro serviço, precisamente porque os serviços em causa não seriam permutáveis por outros"*.

⁶² Entidade Reguladora da Saúde (ERS) - *"Estudo sobre a concorrência no sector da imagiologia"* (2009), consultado em 04.10.2024, disponível em <https://www.ers.pt/media/pgmju3xc/file-22.pdf> e com cópia junta aos autos a fls. 292 do processo.

⁶³ Idem.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Idem. A única exceção na utilização destes recursos humanos na realização de exames de diagnóstico por imagem é a medicina nuclear de diagnóstico. Segundo o estudo da ERS, *"a responsabilidade clínica pela valência de medicina nuclear compete aos médicos especialistas de medicina nuclear inscritos na Ordem dos Médicos, havendo assim uma distinção importante entre a prestação de serviços de radiologia convencional, ecografia, tomografia computadorizada e ressonância magnética, e de serviços de medicina nuclear"*.

77. Quanto à substituíbilidade do lado da procura entre os serviços prestados no âmbito da imagiologia, o estudo da ERS afirma que esta “*apresentar-se-á quase nula*”⁶⁷.
78. Sem prejuízo destas circunstâncias e como acima já referido, no presente caso a definição exata do mercado na dimensão produto — exames de diagnóstico por imagem ou, especificamente, os exames de medicina nuclear de diagnóstico — pode ser deixada em aberto uma vez que, independentemente de se considerar um mercado mais lato ou mais restrito, as conclusões referentes às condutas objeto de investigação não se alterariam, conforme se detalhará *infra* (cf. secção IX).
79. Do ponto de vista geográfico, a AdC tem considerado, na sua prática decisória⁶⁸, que o mercado da prestação de cuidados de saúde aos utentes apresenta um âmbito geográfico tendencialmente regional, atendendo a considerações do lado da procura, nomeadamente, ao tempo de deslocação máximo que o utente estará disposto a percorrer para receber um determinado tratamento.
80. Contudo, nos presentes autos está em causa a contratação de serviços de exames de medicina nuclear de diagnóstico pelo SNS, para todo o país, e não a prestação direta de cuidados de saúde aos utentes, pelo que uma delimitação geográfica regional, nos termos referidos, poderá não se ajustar às circunstâncias específicas do caso.
81. Com efeito, os serviços de exames de medicina nuclear de diagnóstico prestados pelo SNS apresentam uma cobertura nacional. Os seus utentes estão distribuídos por todo o território nacional, pelo que a rede de prestadores de saúde – considerada no seu todo – também deverá ter cobertura nacional.
82. Acresce que as convenções/contratos celebrados entre os prestadores de serviços de exames de medicina nuclear de diagnóstico e o SNS têm os mesmos termos para as diferentes regiões do território nacional, sendo negociados a nível nacional e apresentando condições comerciais homogêneas em todo o território nacional.
83. Em síntese e conclusão, considerando o que antecede e atentas, igualmente, as conclusões relativas aos comportamentos adotados, nos termos detalhados na secção IX *infra*⁶⁹, entende-se estar em causa no presente processo o mercado nacional da contratação de serviços de exames de medicina nuclear de diagnóstico pelo SNS.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Cf., entre outros, processos de controlo de concentrações, com as referências de processo da AdC Ccent. 19/2009 – Cliria / Clínica de Oiã, Ccent. 39/2012 – Sanfil / Centro Hospital S. Francisco, Ccent. 58/2012 – AMIL / HPP, Ccent. 26/2014 – Fidelidade / Espírito Santo Saúde, Ccent. 18/2015 – JMS / HPS, Ccent. 21/2015 – Luz Saúde / Ativos Casa de Saúde de Guimarães, Ccent. 28/2016 – Lusíadas / Clínica de Santa Tecla, Ccent. 29/2016 – Lusíadas / Clisa, Ccent. 21/2017 – Luz Saúde / British Hospital, Ccent. 6/2018 – Luz Saúde / Idealmed III * Imacentro * Ponte Galante, Ccent. 45/2018 – Grupo HPA Saúde / HSGL.

⁶⁹ Recordar-se que, neste caso não será necessária uma delimitação prévia e exata dos mercados relevantes uma vez que, com já avançado, esta definição não é indispensável em processos por práticas restritivas da concorrência no âmbito de acordos, práticas concertadas ou decisões de associações de empresas a que, potencialmente, seja atribuído um objeto restritivo da concorrência.

IX. COMPORTAMENTOS

84. Os factos reportados e os elementos probatórios disponibilizados nos requerimentos de dispensa ou redução da coima apresentados permitiram identificar, nos termos descritos na Decisão de Abertura de Inquérito⁷⁰, a eventualidade de ocorrência de três tipos de condutas, potencialmente qualificáveis como restrições de concorrência, no contexto da prestação de serviços de imagiologia/medicina nuclear: (a) eventual concertação a respeito de equipamento de proteção pessoal; (b) eventual concertação no contexto das negociações com a ADSE; e (c) eventual concertação no contexto das negociações com o SNS.
85. Relativamente às condutas de (a) concertação a respeito de equipamentos de proteção pessoal e de (b) concertação no contexto das negociações com a ADSE, o conjunto de elementos recolhidos durante as diligências de investigação realizadas na fase de inquérito (em particular as diligências de busca, exame, recolha e apreensão) não se traduziu em factos e provas que reforcem ou complementem, de forma relevante, os indícios disponíveis quanto a estas matérias, ainda que englobe elementos probatórios relacionados com as mesmas.
86. O mesmo não se verifica quanto às condutas relacionadas com a eventual (c) concertação no contexto das negociações com o SNS, relativamente às quais foi apurada factualidade e recolhida prova relevante adicionais.
87. O foco da presente secção centrar-se-á, portanto, na análise dos elementos relativos à eventual existência de acordos ou práticas concertadas no contexto das negociações entre os prestadores de serviços de exames de medicina nuclear, por intermédio da ANAUDI, e a ACSS, em específico no que diz respeito às condições associadas à prestação desses serviços para o SNS.
88. Importa, a respeito desta factualidade, começar por contextualizar e explicitar as circunstâncias em que as negociações entre a ANAUDI e respetivos associados e a ACSS ocorreram em 2018.
89. Em 28 de abril de 2017, foi assinada uma Declaração conjunta entre o Ministério da Saúde (MS) e a ANAUDI, tendo estas partes declarado partilhar o objetivo de contribuir para melhorar a sustentabilidade do SNS⁷¹.
90. Nesse contexto, entre outras questões, ficou previsto que o MS determinaria um desconto⁷² nos preços praticados pelos prestadores de serviços ao abrigo das convenções com o SNS na área da radiologia, nomeadamente nos atos contratados nas valências de Tomografia Computadorizada, Ecografia, e Osteodensitometria, desde 1 de janeiro de 2017 até ao final de 2019.

⁷⁰ Cf. fls. 2 a 14.

⁷¹ Cf. documento CLEM.Unilabs-0003.

⁷² Este desconto corresponderia a 3% ou 3,5%, determinado em função do valor da despesa anual do SNS nos atos em questão.

91. Todavia, logo no mesmo dia (28 de abril de 2017), a ANAUDI e os prestadores de serviços de exames de medicina nuclear de diagnóstico foram confrontados com a publicação de um despacho governamental que reduziu significativamente o valor nas tabelas convencionadas dos atos de medicina nuclear⁷³.
92. Esta situação gerou insatisfação junto dos prestadores de serviços de exames de medicina nuclear e da ANAUDI⁷⁴.
93. É neste contexto que, de acordo com a informação disponível, em 2 de maio de 2018, terá ocorrido uma reunião entre a ANAUDI e o Ministro da Saúde, em que, no entendimento dos representantes da ANAUDI, o Ministro da Saúde terá indicado que o tema das condições aplicáveis à prestação de serviços de exames de medicina nuclear de diagnóstico estaria resolvido até ao final daquele mês⁷⁵.
94. Na sequência da referida reunião entre a ANAUDI e o Ministro da Saúde e para dar seguimento ao tema, foi agendada, para 8 de maio de 2018, uma reunião entre essa associação e a ACSS⁷⁶.
95. Antes da realização da referida reunião, é acordada a realização de uma reunião prévia entre empresas prestadoras de serviços de exames de medicina nuclear de diagnóstico⁷⁷, com a participação de representantes da ANAUDI, com vista a trocar observações, bem como informação sobre custos e preços, para apresentação de posições concertadas à ACSS⁷⁸.
96. Esta reunião presencial aconteceu em Coimbra, em 7 de maio de 2018, no dia anterior à reunião com a ACSS⁷⁹.
97. A prova disponível nos autos demonstra também que foi acordado um encontro para alinhar o discurso a ter com a ACSS, momentos antes da reunião com essa entidade⁸⁰.
98. Sobre a reunião de 8 de maio de 2018 com a ACSS, decorre dos elementos probatórios disponíveis que, pelo menos no entendimento da ANAUDI, foi definido um grupo de trabalho para analisar o tema das condições associadas à prestação de serviços de exame de medicina nuclear de diagnóstico no âmbito SNS⁸¹.

⁷³ Despacho n.º 3668-D/2017, assinado a 24 de abril de 2017 pelo Secretário de Estado da Saúde (Despacho do Sec. Estado da Saúde) - Cf. documento CLEM.Unilabs-0003.

⁷⁴ Cf. documentos CLEM.Unilabs-0042 e Congrega-0075.

⁷⁵ Cf. documentos Congrega-0112 e Anaudi-0048.

⁷⁶ Cf. documento Atomedical-0024.

⁷⁷ Atomedical, Base (detida pela MLCT, nos termos descritos no parágrafo 53, *supra*), Nuclearmed, Sanfil e Dr. Campos Costa – Consultório de Tomografia Computadorizada, S.A. (Dr. Campos Costa). A Dr. Campos Costa (NIPC 502082429) é detida a 100% pela sociedade Base – Serviços Médicos de Imagiologia, SGPS, S.A. (NIPC 503042366) que, por sua vez e como acima referido, é detida a 100% pela visada MLCT (Unilabs).

⁷⁸ Cf. documento Atomedical-0024.

⁷⁹ Cf. documento Atomedical-0024.

⁸⁰ Cf. documento Atomedical-0062.

⁸¹ Cf. documento Congrega-0112.

99. Foi também agendada uma nova reunião, para 15 de maio de 2018, entre os representantes da ANAUDI que prestam serviço de medicina nuclear e a ACSS⁸².
100. Na sequência desta nova marcação e para apresentar uma proposta conjunta de preços para realização dos exames de medicina nuclear de diagnóstico no âmbito do SNS, os prestadores de serviços de medicina nuclear acordaram entre si partilhar pressupostos e detalhes relativos aos seus custos individuais de prestação de serviços deste tipo de exames⁸³.
101. A troca de informação em questão ocorre, de facto, entre 11 de maio de 2018 e 13 de maio de 2018, tendo, pelo menos, a Atomedical, a Dr. Campos Costa (MLCT/Unilabs) e a Sanfil, partilhado informação específica, detalhada e sensível sobre os seus custos de prestação de vários exames de medicina nuclear de diagnóstico, assim como sobre aquele que consideravam ser o preço mínimo de prestação desses exames⁸⁴. Esta troca de informação ocorre com o conhecimento e envolvimento de representantes da ANAUDI⁸⁵.
102. Sublinha-se que a informação partilhada sobre os custos em causa apresenta uma desagregação, por item de custo, bastante detalhada⁸⁶, existindo também situações em que os operadores consideram nos seus cálculos uma margem mínima percentual sobre o total dos custos identificados, resultando da aplicação dessa margem um valor identificado como o preço de venda dos exames⁸⁷.
103. Os dados partilhados implicam, por vezes, a consideração de pressupostos para o seu cálculo ou estimação – e.g., recursos humanos e equipamentos necessários à realização dos testes ou a área e o custo de arrendamento de instalações –, os quais foram também detalhados pelos operadores⁸⁸.
104. Adicionalmente, os prestadores de serviços de exames de medicina nuclear de diagnóstico, com o envolvimento da ANAUDI, acordam reunir presencialmente, novamente em Coimbra, em 14 de maio de 2018, para comparar as diferentes informações remetidas e definir uma estratégia consensual e coordenada para as negociações com a ACSS⁸⁹.
105. Esta reunião em Coimbra aconteceu nos termos previstos e os valores de custos trocados anteriormente, por correio eletrónico, foram analisados e discutidos, tendo os operadores

⁸² Cf. documento Congrega-0126.

⁸³ Cf. documento CLEM.Unilabs-0055.

⁸⁴ Cf. documentos Congrega-0095. Congrega-0142, CLEM.Unilabs-0144.

⁸⁵ Incluindo o Presidente da Direção da ANAUDI (Cf. documentos Congrega-0095. Congrega-0142, CLEM.Unilabs-0144).

⁸⁶ A título de exemplo refira-se que, foram partilhados dados, por tipo de exame, relativos ao custo das mercadorias vendidas e matérias consumidas, custo com pessoal médico e técnico, custo com outro pessoal (rececionista, assistente, administrativo, contabilidade, recursos humanos) custo do equipamento, custo das instalações, custo dos fármacos utilizados.

⁸⁷ Cf. documento Congrega-0142.

⁸⁸ Cf. documento Congrega-0142.

⁸⁹ Cf. documentos CLEM.Unilabs-0056 e Congrega-0142

acordado apresentar à ACSS, conjuntamente, uma proposta com os valores que consideravam ser os preços mínimos que poderiam ser convencionados⁹⁰.

106. No dia seguinte, 15 de maio de 2018, realizou-se a segunda reunião entre a ACSS e os prestadores de serviços de exames de medicina nuclear, conjuntamente com a ANAUDI, tendo aqueles, comunicado, de forma conjunta, os valores mínimos pelos quais poderiam assegurar a continuidade da realização destes exames, no âmbito do SNS⁹¹.
107. Na sequência desta reunião e conforme acordado na mesma, os prestadores de serviços de exames de medicina nuclear, através da ANAUDI, remeteram para a ACSS, por correio eletrónico, um documento com os pressupostos considerados e acordados por si conjuntamente no cálculo e estimação dos custos operacionais de prestação dos exames, bem como os valores acordados quanto a esses custos e aos preços mínimos de realização dos exames em questão^{92, 93}.
108. Sublinha-se que os valores acordados pelos prestadores de serviços de exames de medicina nuclear e conjuntamente apresentados junto da ACSS são, para vários exames, superiores aos valores declarados individualmente pelos prestadores como consubstanciando os seus custos de prestação dos serviços, ou mesmo os preços mínimos pelos quais estariam dispostos a prestar o serviço, nos termos descritos acima (parágrafos 101 a 103). Ou seja, o processo de troca de informação (sensível) em causa, complementado com as interações ocorridas entre os prestadores, culminou na apresentação de uma proposta concertada de preços mínimos que, em várias situações, apresentava valores superiores aos que foram definidos pelos prestadores de forma individual e isolada⁹⁴.
109. Em 07 de junho de 2018 ocorreu uma terceira reunião com a ACSS, na qual esta entidade apresentou pressupostos relativos à proporção de exames de medicina nuclear realizados pelos prestadores no âmbito do SNS, face à totalidade dos exames que estes realizam⁹⁵. Estes pressupostos e a forma de cálculo implementada diminuía os valores de preços propostos no âmbito da negociação⁹⁶.
110. Na sequência desta reunião e da consideração, por parte da ACSS, da proporção de exames para o SNS, os prestadores de serviços de exames de medicina nuclear trocaram informação sobre os seus dados específicos quanto a esta matéria⁹⁷.
111. Com base na informação trocada, discutiram quais os valores a apresentar no processo de negociação estabelecido com a ACSS, tendo inclusivamente sido acordada a realização de

⁹⁰ Cf. documento CLEM.Unilabs-0060.

⁹¹ Cf. documentos Atomedical-0027 e Anaudi-0080.

⁹² Cf. documento Congrega-0161.

⁹³ Verifica-se que o documento remetido considera a existência de uma margem mínima operacional fixa, justificada com base em custos financeiros e na remuneração do capital.

⁹⁴ A título de exemplo identificam-se aumentos de cerca de 16,5% no valor dos exames ósseos e de 28% no valor dos exames à tiroide.

⁹⁵ Cf. documento Congrega-0132

⁹⁶ Cf. documentos Congrega-0114 e Congrega 0062.

⁹⁷ Cf. documentos CLEM.Unilabs-0064, CLEM.Unilabs-0065 e CLEM.Unilabs-0066.

uma nova reunião nas instalações da ANAUDI, a 25 de junho de 2018⁹⁸. Alguns prestadores defenderam que esta era uma matéria que não deveria ser ponderada na determinação do preço dos exames⁹⁹.

112. Em 25 de junho de 2018, através de correio eletrónico remetido pela ANAUDI, os prestadores de serviços de exames de medicina nuclear retomaram o processo negocial com a ACSS e indicaram que, caso a tabela de medicina nuclear convencionada em vigor até à data da publicação do Despacho do Secretário de Estado da Saúde que reduziu os valores destes exames¹⁰⁰, não fosse reposta¹⁰¹ até ao início de julho de 2018, teriam de reavaliar a possibilidade de continuar a realizar esses exames, no âmbito do SNS. Nesta comunicação foi também solicitada a realização de uma reunião com a ACSS com urgência¹⁰².
113. Em resposta a esta comunicação, a ACSS indicou, ainda no mesmo dia, que aguardava os comentários da ANAUDI e respetivos prestadores à metodologia de cálculo dos preços dos exames de medicina nuclear que tinha apresentado¹⁰³ e que se encontrava disponível para agendar uma reunião¹⁰⁴.
114. Em 29 de junho de 2018, a ANAUDI respondeu à ACSS, reiterando a insustentabilidade da situação quanto às condições convencionadas com o SNS, nomeadamente ao nível do preço da prestação de exames de medicina nuclear e solicitou uma reunião urgente¹⁰⁵.
115. Nessa comunicação, a ANAUDI remeteu também comentários à metodologia apresentada pela ACSS e enviou uma contraproposta de preços para os exames de medicina nuclear, a qual considerou o pressuposto da proporção de exames de medicina nuclear realizados para o SNS, verificando-se que os valores nela constantes eram, em alguns casos, superiores aos valores que haviam sido indicados de forma individual, resultando em valores de custos/preços superiores¹⁰⁶.
116. Em 18 de julho de 2018 e, depois, em 11 de outubro de 2018, a ANAUDI remeteu novas mensagens de correio eletrónico para a ACSS, nas quais reiterou o pedido de reunião apresentado a 29 de junho de 2018¹⁰⁷.
117. Não existe prova nos autos de que a resposta a essas interpelações alguma vez tenha ocorrido.
118. Aliás, numa mensagem de 28 de novembro de 2018, o Presidente da Direção da ANAUDI afirma que o tema estará fechado para a ACSS, questionando se os prestadores de serviços

⁹⁸ Cf. documento Atomedical-0009.

⁹⁹ Cf. documento Atomedical-0010.

¹⁰⁰ Despacho nº 3668-D/2017.

¹⁰¹ Aceitando a aplicação do desconto de 3% sobre a faturação, previsto na aplicação da Declaração Conjunta ANAUDI/MS de abril de 2017.

¹⁰² Cf. documento Anaudí-0048.

¹⁰³ Esta comunicação tinha sido remetida a 19 de junho de 2018 – cf. documento Congrega-0062.

¹⁰⁴ Cf. documento Anaudí-0048.

¹⁰⁵ Cf. documento Anaudí-0048.

¹⁰⁶ Cf. documentos Anaudí-0048, CLEM.Unilabs-0064, CLEM.Unilabs-0065, CLEM.Unilabs-0066.

¹⁰⁷ Cf. documento Anaudí-0048.

de exames de medicina nuclear pretendem procurar outras formas de resolver a questão ou entendem também que é uma matéria encerrada¹⁰⁸.

119. Não existe prova nos autos que demonstre uma reação dos prestadores de serviços de exames de medicina nuclear à questão colocada.
120. Não se identificaram nos autos, também, elementos que indiquem que as interações e demais condutas descritas tenham tido continuidade ou tenham sido repetidas pelos prestadores de serviços de exames de medicina nuclear ou pela ANAUDI.
121. Assim, em síntese, a factualidade apurada e a prova produzida permitem constatar que no contexto das interações estabelecidas em 2018 com a ACSS, os prestadores de serviços de exames de medicina nuclear¹⁰⁹, com o envolvimento da ANAUDI, por via de correio eletrónico e/ou no contexto de reuniões presenciais:
 - i) trocaram informação sensível sobre os seus custos de prestação de serviços, os pressupostos que assumem na formação do preço, detalhes operacionais associados à sua atividade, bem como sobre a proporção de exames que realizam no âmbito do SNS (cf. parágrafos 95, 96, 100 a 104 e 110 e 111);
 - ii) acordaram o valor do preço mínimo da prestação de vários tipos de exames de medicina nuclear de diagnóstico, que apresentariam – e efetivamente apresentaram – como proposta negocial concertada junto da ACSS, para consideração no âmbito da prestação serviços ao SNS (cf. parágrafos 104 a 108 e 114 e 115);
 - iii) concertaram a estratégia negocial a levar a cabo junto da ACSS quanto à renegociação das condições associadas à convenção com o SNS, incluindo quanto a colocar a possibilidade de saída generalizada desta convenção, caso os preços da prestação de exames de medicina nuclear de diagnóstico não fossem aumentados (cf. parágrafo 112).
122. A ANAUDI auxiliou, facilitou e esteve diretamente envolvida na concretização das condutas acima descritas (cf. parágrafos 95, 101, 104, 108, 112 e 114 a 116).
123. Aliás, resulta dos factos apurados que a ANAUDI desempenhou um papel determinante na implementação da concertação, da troca de informação, bem como na concretização dos acordos alcançados pelos prestadores de serviços de exames de medicina nuclear de diagnóstico. Nesta medida, a ANAUDI pretendeu contribuir (e contribuiu), com o seu próprio comportamento, para o objetivo comum dos prestadores.
124. Os elementos probatórios disponíveis permitem sustentar a manutenção das condutas em causa, pelo menos, até 11 de outubro de 2018.

¹⁰⁸ Cf. documento Atomedical-0002.

¹⁰⁹ Atomedical, Base (MLCT/Unilabs), Nuclearmed, Sanfil e Dr. Campos Costa (MLCT/Unilabs).

DIREITO

X. EVENTUAL EXISTÊNCIA DE PRÁTICAS RESTRITIVAS DA CONCORRÊNCIA

125. Os comportamentos descritos e os elementos de prova produzidos com os requerimentos de dispensa ou redução da coima apresentados pela MLCT e pela Affidea indiciavam a existência de práticas restritivas da concorrência, proibidas pelo artigo 9.º da Lei da Concorrência e pelo artigo 101.º do TFUE, relativamente a três tipos de condutas, relacionadas com a contratação de serviços de exames de imagiologia/medicina nuclear:
- a) **[CONFIDENCIAL - Artigo 81.º da Lei n.º 19/2012];**
 - b) **[CONFIDENCIAL - Artigo 81.º da Lei n.º 19/2012];** e
 - c) **[CONFIDENCIAL - Artigo 81.º da Lei n.º 19/2012];**
126. Aberto o inquérito contraordenacional¹¹⁰ para investigação dos indícios em causa e desenvolvidas as diligências necessárias ao apuramento dos factos e à recolha de prova¹¹¹, importa proceder à apreciação e enquadramento jurídicos dos resultados produzidos¹¹², no que respeita a cada uma das condutas inicialmente indiciadas, o que se efetua nas (duas) subsecções que se seguem.

IX.1. CONCERTAÇÃO A RESPEITO DE EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO PESSOAL (EPIs) E CONCERTAÇÃO NO CONTEXTO DAS NEGOCIAÇÕES COM A ADSE

127. De acordo com o inicialmente reportado pelas Requerentes no âmbito dos pedidos de dispensa ou redução da coima e complementos apresentados, foi indiciada a (i) a coordenação entre, pelo menos, as empresas concorrentes Clínica, SMIC, Diatra, CDI, Soerad, CDM Lúcio Coelho, através da ANAUDI, nas negociações no âmbito da pandemia associada à COVID-19, nomeadamente sobre o custo a suportar pelos EPIs e (ii) a coordenação entre, pelo menos, as concorrentes Clínica, SMIC, Soerad, IMI, CDI, Diatra, CDM Lúcio Coelho, Nuclearmed, através da ANAUDI, para adoção de uma posição conjunta de reação e repúdio às descidas de preço propostas pela ADSE, adotando uma estratégia comum e concertada no mercado, a qual envolveu a troca e análise de informação potencialmente sensível entre si para esse efeito¹¹³.
128. A confirmarem-se, as práticas em causa poderiam constituir acordos horizontais de fixação de preços, restritivos da concorrência no mercado nacional da contratação de serviços de exames de medicina nuclear de diagnóstico pelo SNS, suscetíveis, portanto, de consubstanciar infrações jusconcorrenciais.

¹¹⁰ Cf. secção II *supra*.

¹¹¹ Cf. secção V *supra*.

¹¹² Cf. secção IX *supra*.

¹¹³ Cf. secção IX *supra*.

129. Todavia e sem prejuízo da prova inicialmente disponibilizada, que esteve na base da abertura de inquérito, os demais factos e elementos probatórios apurados no âmbito das diligências levadas a cabo pela AdC – em particular nas diligências de busca e apreensão conduzidas pela AdC (cf. secção IX *supra*) – não permitiram que se concluísse, com suficiente grau de certeza, pela verificação das referidas condutas restritivas da concorrência reportadas, em moldes que habilitassem a Autoridade a sustentar de modo consistente e com a segurança jurídica exigível a adoção de uma decisão sancionatória no presente processo contraordenacional em relação às mesmas.
130. Com efeito, relativamente às práticas referidas no parágrafo 127 *supra*, subsistem nos autos apenas indícios de uma eventual infração, conceito que se reconduz a sinais, vestígios, referências factuais conhecidas e aceites de onde se pode extrair, por inferência lógica ou pelas regras de experiência, a verificação de outros factos. Ou seja, subsistem apenas elementos que permitem entrever algo, sem o revelar diretamente, constituindo apenas princípios de prova^{114, 115}.
131. E se tais indícios são suficientes para – e reclamam – uma investigação mais aprofundada, que foi desenvolvida no presente caso, poderão não bastar para, finda essa investigação e não resultando reforçados os indícios, sustentar uma condenação.
132. Assim sendo e por referência ao caso concreto, no que concerne especificamente a uma eventual concertação a respeito de equipamentos de proteção pessoal (EPIs) e a uma concertação no contexto das negociações com a ADSE, não se estando, nos presentes autos, perante uma inexistência de indícios de práticas restritivas da concorrência, está-se, sim, perante uma insuficiência indiciária relativa, que torna mais provável um arquivamento do que uma condenação.
133. Como tal, não sendo permitido à AdC, com base nos elementos de que dispõe, concluir pela possibilidade razoável de vir a ser proferida uma decisão sancionatória em relação às duas condutas em causa, tal circunstância determinará o desfecho processual no sentido do arquivamento dos autos a esse propósito, o que determina igual e necessariamente o resultado da apreciação dos pedidos de dispensa ou redução da coima apresentados no contexto do presente processo no que respeita a essas condutas, sem prejuízo de uma possível reabertura do processo, caso surjam novos factos ou elementos que ponham em causa os pressupostos desta análise.

IX.2. CONCERTAÇÃO NO CONTEXTO DAS NEGOCIAÇÕES COM O SNS

134. No que respeita à prestação de serviços de exames de medicina nuclear de diagnóstico aos utentes do SNS, os factos descritos nos parágrafos 87 a 124, *supra*, permitem, sem margem

¹¹⁴ Cf. Carlos Adérito Teixeira, “Indícios Suficientes”: *Parâmetro de racionalidade e “instância” de legitimação concreta do poder-dever de acusar*, Revista do CEJ, Lisboa, n.º 1 (2.º semestre 2004), p. 151-190.

¹¹⁵ Refira-se que, no que respeita à suficiência dos indícios, que o Tribunal da Relação de Évora considerou que “a noção de «indícios suficientes» intervém num momento processual em que a fase investigativa do processo (...) se encontra finda e em que o juízo que importa emitir consiste numa prognose sobre se os elementos de prova indiciária reunidos tornam mais provável uma ulterior condenação do arguido em julgamento do que a sua absolvição (...)” (Cf. Acórdão de 22-01-2019, Processo 2/17.8GBFAR-C.E1).

para qualquer dúvida, concluir pela existência trocas de informação sensível entre (pelo menos) as empresas concorrentes Atomedical, Base (MLCT/Unilabs), Nuclearmed, Sanfil e Dr. Campos Costa (MLCT/Unilabs), assim como uma concertação – um verdadeiro acordo, realizado por vários meios, incluindo reuniões presenciais e troca de comunicações, entre estas empresas – com o intuito de definir um nível mínimo dos preços convencionados, ambas as condutas levadas a cabo com a facilitação e participação ativa da ANAUDI.

135. Por um lado, as referidas visadas trocaram informação comercial estratégica¹¹⁶, nomeadamente sobre os seus custos de prestação de serviços, os pressupostos que assumem na formação do preço, detalhes operacionais associados à sua atividade, bem como sobre a proporção de exames que realizam no âmbito do SNS (cf. parágrafo 121 *supra*).
136. Por outro lado, as mesmas visadas concertaram, em diversas ocasiões e por diversos meios (presenciais e remotos), a estratégia negocial a adotar junto da ACSS quanto à renegociação das condições associadas à convenção com o SNS, acordando o valor do preço mínimo da prestação de vários tipos de exames de medicina nuclear de diagnóstico a apresentar à ACSS e colocando a possibilidade de uma saída generalizada desta convenção, caso os preços o aumento de preços pretendido não fosse alcançado (cf. parágrafo 121 *supra*).
137. Considera-se que as condutas acima descritas, em conjunto, são restritivas da concorrência, na medida que alteram ou podem alterar artificialmente as normais condições de concorrência no mercado, claramente reduzindo o risco e a incerteza de cada operador sobre o comportamento estratégico dos seus concorrentes diretos. Nesta medida, tais comportamentos consubstanciam um acordo entre concorrentes à luz do artigo 9.º da Lei da Concorrência, bem como, preenchida a condição de suscetibilidade de afetação sensível do comércio entre Estados-Membros, do artigo 101.º do TFUE.

¹¹⁶ Cf., a este respeito, o elucidado recentemente pelo Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (TCRS) no processo *Banco BPN/BIC Português e o. c. AdC*, com base nas Conclusões do Advogado-Geral Athanasios Rantos relativamente ao mesmo processo (C-298/22): embora não exista uma definição específica do que sejam informações estratégicas ou comercialmente sensíveis, *"a teoria económica aponta, sem controvérsia, no sentido de que as informações relativas a preços e preços relacionados com quantidades são dotadas de grande valor estratégico, assim como o são, informações sobre custos e procura"* (Sentença do TCRS, de 20 de setembro de 2024, Proc. n.º 225/15.4YUSTR-W, p. 2000).

138. Com efeito, de acordo com a jurisprudência constante dos Tribunais da União Europeia¹¹⁷ bem como do TCRS¹¹⁸, certos comportamentos colusórios típicos, como a fixação de preços ou a repartição de mercados, são pela sua própria natureza prejudiciais ao bom funcionamento da concorrência (i.e., são objetivamente suscetíveis de produzir efeitos negativos no mercado, em prejuízo dos consumidores), constituindo, assim, uma restrição da concorrência por objeto, sem que as autoridades competentes tenham necessidade de proceder à análise concreta dos seus efeitos.
139. No que respeita ao preenchimento do tipo do n.º 1 do artigo 101.º TFUE, importa notar que o acordo entre as visadas é um acordo horizontal com um objeto restritivo da concorrência, que abrange a totalidade do território nacional¹¹⁹, tendo, portanto e de acordo com a jurisprudência nacional¹²⁰ e europeia¹²¹, pela sua natureza, *“o efeito de reforçar a segmentação dos mercados numa base nacional, na medida em que dificulta a penetração económica pretendida pelo Tratado”*¹²².
140. A esse respeito, releva ainda a circunstância de, à data dos factos, a estrutura acionista de uma das visadas envolvidas (Dr. Campos Costa/MLCT) ser controlada por uma empresa

¹¹⁷ Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça de 02/04/2020, Budapest Bank e o., processo n.º C-228/18, ECLI:EU:C:2020:265, parágrafos 35 e 36; Acórdão do Tribunal de Justiça de 20/11/2008, Beef Industry Development and Barry Brothers (BIDS), processo C-209/07, ECLI:EU:C:2008:643, parágrafo 17; Acórdão do Tribunal de Justiça de 30/06/1966, Société Technique Minière (L.T.M.) c. Maschinenbau Ulm GmbH (M.B.U.), processo 56-65, ECLI:EU:C:1966:38; Acórdão do Tribunal de Justiça de 14/03/2013, Allianz Hungária Biztosító Zrt. e outros c. Gazdasági Versenyhivatal Allianz Hungária Biztosító e o., processo C-32/11, ECLI:EU:C:2013:160, parágrafo 34; Acórdão do Tribunal de Justiça de 06/10/2009, GlaxoSmithKline Services e o. c. Comissão, processo apensos nos C-501/06P, C-513/06P, C-515/06P e C-519/06 P, ECLI:EU:C:2009:610, parágrafo 55; Acórdão do Tribunal de Justiça de 4/06/2009, T Mobile Netherlands, BV e o. c. Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, processo n.º C-8/08, ECLI:EU:C:2009:343, parágrafos 28 a 30; Acórdão do Tribunal de Justiça de 04/10/2011, Football Association Premier League e o. c. QC Leisure, processos apensos n.ºs C-403/08 e C-429/08, ECLI:EU:C:2011:631, parágrafo 135; Acórdão do Tribunal de Justiça de 13/10/2011, Pierre Fabre Dermo-Cosmétique c. Président de l'Autorité de la concurrence, processo n.º C-439/09, ECLI:EU:C:2011:649, parágrafo 34; e o Acórdão do Tribunal de Justiça de 11/09/2014, Groupement des cartes bancaires c. Comissão, processo n.º C-67/13, ECLI:EU:C:2014:2204, parágrafos 49 e 50.

¹¹⁸ Cf. Sentença do TCRS de 06/10/2021, Super Bock, S.A. e o. c. AdC, processo n.º 71/18.3YUSTR-M, páginas 540 e 541; Sentença do TCRS de 07/03/2014, Contiforme, Formato, Litho e o. c. AdC, processo n.º 38/13.8YUSTR, página 143; Sentença do TCRS de 24/05/2013 (Lactogal c. AdC), Processo n.º 18/12.0YUSTR, páginas 69 e 70.

¹¹⁹ Cf. secção VIII *supra*.

¹²⁰ Sentença do TCRS de 25/05/2017, Firmo c. AdC, processo n.º 36/17.2YUSTR – páginas 125 e 127.

¹²¹ Acórdãos do Tribunal de Justiça de 26 de novembro de 1975, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique e o./Comissão, 73/74, ECLI:EU:C:1975:160, n.ºs 25 e 26, e de 16 de julho de 2015, ING Pensii, C-172/14, ECLI:EU:C:2015:484, n.º 49 e jurisprudência referida.

¹²² Cf. Comunicação da Comissão Europeia “Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado” (atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE), JO de 27 de abril de 2004, C 101 – parágrafo 78.

multinacional de origem suíça (Unilabs)¹²³, que, além de Portugal, opera em diversos outros Estados-Membros da União Europeia.

141. Nesta medida, pode concluir-se pela aplicação do artigo 101.º do TFUE, uma vez este acordo é suscetível de afetar, de forma sensível¹²⁴, o comércio entre Estados-Membros.
142. Atentos os factos descritos e os elementos de prova constantes dos autos, verifica-se que as condutas *sub examine* terão tido início, pelo menos, em maio de 2018¹²⁵ e sido mantidas até, pelo menos, outubro de 2018 — data da prova mais recente do contacto entre as visadas envolvidas na troca de informação sobre custos de prestação dos serviços de medicina nuclear e no acordo quanto aos valores mínimos de prestação desses serviços¹²⁶.
143. Está-se, neste caso, também perante uma infração permanente, cuja consumação se manifesta numa situação duradoura¹²⁷, que se arrasta no tempo e que subsiste ao longo do período em que se verifica o comportamento ilícito. Nestes casos, o(s) agente(s) comete(m) uma única infração, sendo a sua ação indivisível no tempo.
144. Com efeito, é pacífica a qualificação como permanentes das infrações de concorrência consubstanciadas em formas ilícitas de cooperação empresarial nas situações em que, tendo sido praticado um ato inicial dessa natureza restritivo da concorrência, os respetivos intervenientes não se dissociaram ou afastaram dos termos desse mesmo ato restritivo, omitindo dessa forma o dever de fazer cessar a situação antijurídica criada, o que equivale a uma forma de consumação que se prolonga no tempo.
145. Deste modo, relativamente ao comportamento das visadas em análise, a um primeiro momento, traduzido na criação de um estado antijurídico — correspondente, efetivamente, à data do primeiro contacto para troca de informação sensível e/ou concertação —, seguiu-se um outro, de voluntária manutenção daquele estado e do evento que o consubstanciou, que consistiu no não cumprimento das regras que impunham a remoção da conduta infratora e inerente compressão dos bens jurídicos ou interesses em que as ofensas se traduziram e/ou poderiam traduzir.
146. Como tal, verifica-se que a execução da infração persistiu desde que ocorreu o primeiro contacto entre as visadas para troca da referida informação sensível e operacionalização do referido acordo, ou seja, 7 de maio de 2018, até ao momento em que deixa de existir evidência de que as visadas continuaram a participar na troca de informação e na concertação da respetiva atuação, surgindo prova que sugere, em sentido oposto, que o tema estará fechado para a ACSS, inexistindo elementos nos autos que indiciem qualquer

¹²³ cf. parágrafo 49 e ss., *supra*.

¹²⁴ Cf. referido na secção IX, *supra*, as negociações sobre o preço dos exames de medicina nuclear de diagnóstico de eram realizadas entre a ACSS, em representação do Ministério da Saúde, e a ANAUDI, associação que representa empresas do setor privado que realizam serviços de diagnóstico por imagem/medicina nuclear em todo o território nacional.

¹²⁵ Cf. documento Atomedical-0024.

¹²⁶ A saber, o Anaudi-0048.

¹²⁷ Em oposição a uma infração instantânea, no âmbito da qual a consumação ocorre num único momento no tempo.

reação dos prestadores de serviços de medicina nuclear a esse respeito (cf. parágrafo 118, *supra*).

147. Como tal e em concreto, os elementos probatórios constantes dos autos permitem inferir que a consumação das referidas condutas terá ocorrido, pelo menos, até 11 de outubro de 2018, não permitindo, todavia, estender, com suficiente grau de certeza, a imputação das mesmas às visadas para além desse momento.
148. Tendo em conta que as diligências de busca e apreensão conduzidas pela Autoridade nas instalações das visadas ANAUDI e Atomedical¹²⁸ ocorreram em outubro de 2023 (cf. secção V, *supra*), constituindo a primeira notificação às visadas de qualquer ato da AdC, nos termos e para os efeitos do previsto no n.º 3 do artigo 74.º da Lei da Concorrência, o prazo prescricional estabelecido na alínea b) do n.º 1 do mesmo artigo¹²⁹ – i.e. 5 anos – foi ultrapassado¹³⁰ no que respeita às referidas visadas¹³¹.
149. Para as restantes visadas, a primeira notificação de ato processual da AdC no âmbito do PRC/2023/04 ocorreu com a comunicação da decisão de prorrogação do prazo de inquérito do processo, de 28 de novembro de 2024 (cf. parágrafos 16 e 17, *supra*).
150. Consta-se, assim, que, embora existam elementos que permitam concluir que as visadas ANAUDI, Atomedical, Nuclearmed, Sanfil e MLCT (Unilabs) praticaram condutas qualificáveis como uma infração ao disposto no artigo 9.º da Lei da Concorrência, bem como no artigo 101.º do TFUE, o procedimento em curso extinguiu-se por prescrição, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 74 da Lei da Concorrência.

CONCLUSÃO

151. Tomando em consideração o *supra* exposto, entende-se que os factos referentes aos comportamentos objeto do processo de contraordenação com a referência PRC/2023/04, sustentados nos elementos probatórios identificados:
 - a) no que respeita à eventual concertação a respeito de equipamento de proteção pessoal e à eventual concertação no contexto das negociações com a ADSE, não constituem indícios suficientes de práticas proibidas, em especial, pelo artigo 9.º da Lei da Concorrência, não existindo fundamento, nem se encontrando

¹²⁸ De acordo com a secção V, *supra*, a Clínica também foi alvo de diligências de busca e apreensão, mas não está envolvida na concertação descrita na secção IX, *supra*.

¹²⁹ Aplicável aos procedimentos relacionados com infrações às alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei da Concorrência.

¹³⁰ Nos termos do mesmo n.º 1 do artigo 74.º da Lei da Concorrência, o referido prazo conta-se nos moldes estabelecidos no artigo 119.º do Código Penal que, no caso das infrações permanentes, tem como referência o dia em que cessar a consumação da infração.

¹³¹ A visada MLCT (Unilabs) foi notificada da existência do processo no dia 26.01.2024. (i.e. após a realização das referidas diligências). As visadas Nuclearmed e Sanfil ainda não tinham sido notificadas de qualquer ato no processo quando foi constatado o decurso do prazo de prescrição do procedimento para todas as visadas envolvidas no ilícito *sub examine*.

reunidas as condições para, ao abrigo da alínea *a*) do n.º 3 do artigo 24.º da referida Lei, se proceder à abertura de instrução;

- b) no que respeita à demonstrada concertação no contexto das negociações com o SNS, levada a cabo pelas visadas ANAUDI, Atomedical, Nuclearmed, Sanfil e MLCT (Unilabs), constituem indícios suficientes de práticas proibidas, em especial, pelo artigo 9.º da Lei da Concorrência, constando-se, todavia, a extinção do presente procedimento por decurso do prazo prescricional, nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 74.º da Lei da Concorrência.

152. Também se considera, pelas razões indicadas no parágrafo anterior, não estarem reunidas as condições de proibição estatuídas pelo artigo 101.º do TFUE, não estando justificada a intervenção da autoridade ao abrigo desta disposição legal.
153. Esta conclusão determina a inaplicabilidade da dispensa ou redução da coima nos termos requeridos pela MLCT e pela Affidea, no contexto do presente processo contraordenacional.
154. Caso surjam novos factos ou elementos que ponham em causa os pressupostos do arquivamento pelo qual ora se conclui, a AdC procederá a nova análise, podendo mesmo, se tal se justifique, reabrir o inquérito.
155. A decisão de arquivamento, que encerra o processo contraordenacional, põe fim ao segredo de justiça inicialmente decretado.

DECISÃO

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

Primeiro

Arquivar o processo de contraordenação PRC/2023/04 no que respeita aos factos referentes à eventual concertação a respeito de equipamento de proteção pessoal e à eventual concertação no contexto das negociações com a ADSE, nos termos e para os efeitos da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 24.º da Lei da Concorrência.

Segundo

Declarar a extinção do procedimento por decurso do prazo de prescrição nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 74.º da Lei da Concorrência, no que respeita aos factos referentes à concertação no contexto das negociações com o SNS, envolvendo as visadas ANAUDI, Atomedical, Nuclearmed, Sanfil e MLCT (Unilabs).

Terceiro

Não intervir ao abrigo do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nos termos e para os efeitos do último parágrafo do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002.

Lisboa, 23 de julho de 2025,

O conselho de administração da Autoridade da Concorrência

X

Nuno Cunha Rodrigues
Presidente

X

Miguel Moura e Silva
Vogal

X

Ana Sofia Rodrigues
Vogal