

DECISÃO DE ARQUIVAMENTO

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

INFORMAÇÕES GERAIS
Ref.ª interna: PRC/2019/04
Origem: Denúncias ¹
Empresas envolvidas: Grupo 2045 (2045 - Empresa de Segurança, S.A.; 2045 - Gália/Serviços de Vigilância e Segurança, A.C.E.), Comansegur Segurança Privada, S.A., Grupo 8 – Vigilância e Prevenção Eletrónica, S.A., Prestibel – Empresa de Segurança, S.A., Prosegur – Companhia de Segurança, Lda.; Securitas – Serviços e Tecnologia de Segurança, S.A.; Strong Charon – Soluções de Segurança, S.A., Esegur – Empresa de Segurança, S.A., Gália – Empresa de Segurança, S.A., Ronsegur, Rondas e Segurança, Lda. e Vigiexpert – Prevenção e Vigilância Privada, Lda.
Natureza da Infração: Eventual acordo/prática concertada restritivos da concorrência
Normas aplicáveis: Artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio ² (Lei da Concorrência); artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)
Regulador Setorial: N/A

PROCESSO

1 Notícia da infração

1. Em 24.07.2015, a Secretaria-Geral do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (“SGMSESS”) remeteu à Autoridade da Concorrência (“AdC”) a documentação relativa a um procedimento de contratação promovido pela Unidade Ministerial de Compras (“UMC”) da SGMSESS atento o facto de três concorrentes terem sido excluídos do referido procedimento por apresentarem propostas com preços anormalmente baixos (fls. 37 a 50).
2. O procedimento de contratação em causa corresponde ao Acordo-Quadro (“AQ”) com referência AQ-VS/2014 para a prestação de serviços de vigilância e segurança, em particular aos lotes 9, 17 e 25.
3. Em concreto, no que respeita ao lote 9, o júri nomeado para a análise do referido procedimento de contratação, após analisar as propostas finais dos concorrentes

¹ Cfr. E-AdC/2015/4526; E-AdC/2019/409; E-AdC/2015/7235, E-AdC/2015/4569; E-AdC/2017/3221; E-AdC/2017/4112 e E-AdC/2018/427.

² Na redação que lhe é dada pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto.

posicionados nos dois primeiros lugares, *i.e.* a Comansegur e a Ronsegur, considerou que poderiam estar em causa propostas com preços anormalmente baixos.

4. Em resultado, o júri solicitou esclarecimentos a ambos os concorrentes e concluiu, após a análise dos mesmos, quanto à existência de *"potenciais riscos de incumprimento em sede de execução contratual – e a dificuldade de, seguindo as regras da contratação pública, sanar essa hipotética situação sem interrupção dos serviços – bem como, aspetos concernentes a uma sã concorrência"*.
5. Assim, a exclusão das propostas da Comansegur e Ronsegur determinaram uma nova ordenação das propostas, tendo o procedimento relativo ao lote 9 culminado na adjudicação deste à 2045-Gália³.
6. Ainda no que respeita a este procedimento de contratação promovido pela UMC da SGMSESS, em particular os serviços de vigilância e segurança correspondentes ao lote 25, a Autoridade para as Condições do Trabalho ("ACT") remeteu à AdC, em 17.07.2015, cópia de uma Informação do seu gabinete jurídico respeitante ao pedido de autorização para subcontratação de serviços de vigilância e segurança formulado pelo consórcio 2045-Gália à empresa Charon – Prestação de Serviços de Segurança e Vigilância, S.A. ("Charon")⁴, por entender *"que existem indícios de que a subcontratação resulta de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear a concorrência"* (fls. 52 a 55).
7. Este entendimento da ACT resulta do facto de a data do pedido de autorização para subcontratar a Charon ser anterior à do início da prestação de serviços e da subcontratação ser relativa apenas à prestação de serviços em alguns locais de que é entidade adquirente a ACT.
8. Em 09.05.2016, a Strong⁵ endereçou à AdC uma exposição onde alega a existência de uma repartição de mercado entre as empresas que prestam serviços de vigilância e segurança, afirmando que *"(...) cirurgicamente todas as outras empresas vão acima do preço de quem se encontra no local a prestar o serviço, para que assim ganhe justamente a mesma empresa que já se encontra a prestar o serviço. (...) É assim há anos neste setor de atividade. Cada empresa tem o 'seu' território, onde as outras não entram"* (fls. 166 a 334).
9. Em 06.06.2017, um exponente (anónimo) referiu que *"[d]urante 10 anos, e enquanto subalterno, assisti a práticas concertadas de combinação de preços para concursos públicos; algumas empresas de prestação de serviços de segurança privada (Securitas, sobretudo), através do recurso a telemóveis não agregados à empresa combinavam, através dos seus Gestores intermédios, quem apresentaria proposta e delimitaria o preço, sendo que a empresa concorrente, por contrapartida a outro concurso ou lote, apresentaria um preço superior, possibilitando que a primeira permanecesse ou ficasse em 1.º lugar. As empresas consideradas 'outsiders' eram sempre mais pequenas, sendo que: ou não tinham a possibilidade de concorrer, pois não preenchiam os requisitos; ou simplesmente, quando concorriam, ganhavam"* (fls. 335).

³ Os lotes 17 e 25 do referido AQ para a prestação de serviços de vigilância e segurança foram igualmente adjudicados à 2045-Gália.

⁴ Esta empresa foi adquirida pelo Grupo Trivalor em 2017. Esta operação de concentração foi analisada pela AdC no processo Ccent. 5/2017 – Trivalor / Charon.

⁵ A Strong era uma empresa detida pelo grupo Trivalor que, em resultado da aquisição da Charon por parte do referido grupo (cf. nota de rodapé 3), passou a denominar-se Strong Charon – Soluções de Segurança, S.A..

10. Em 25.07.2017, a EMEL – Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M., S.A. (“EMEL”), deu conhecimento à AdC dos factos ocorridos no âmbito de um procedimento de contratação por si promovido para aquisição de serviços de vigilância humana e remota (Concurso Público n.º 11/2017, publicado no DR n.º 1608/2017, de 01.03.2017) (fls. 336 a 337).
11. De acordo com a informação prestada no que respeita à ordenação das propostas para o referido procedimento, a Securitas ficou em 1.º lugar, a COPS – Companhia Operacional de Segurança, Lda. (“COPS”) em 2.º lugar e a Ronsecur em 3.º lugar.
12. Não obstante esta ordenação, refere a EMEL que o referido procedimento foi adjudicado à Ronsecur. Tal resultou do facto de a Securitas não ter apresentado os documentos de habilitação, nem mesmo após a segunda notificação da EMEL para o fazer. Em resultado da adjudicação à Securitas ter caducado, a EMEL adjudicou o procedimento à COPS, contudo esta entidade informou a EMEL quanto à sua incapacidade de apresentação da garantia bancária solicitada por dificuldades junto de instituições financeiras.
13. Em 05.03.2018, a Ronsecur refere, em exposição remetida à AdC, um procedimento de contratação, aberto em 30.11. 2017, pela Escola Profissional Agrícola Conde de S. Bento, para a aquisição de serviços combinados de vigilância, segurança humana e de ligação à central de receção de monitorização de alarmes na região Norte (Lote 18) (fls. 412 a 426).
14. Os serviços objeto deste procedimento foram adjudicados à Securitas, sendo que esta empresa concorreu com um valor, que a própria reconheceu, não ser suficiente para cobrir o custo mínimo dos encargos com os trabalhadores para a prestação em causa.
15. Salienta-se que, neste procedimento, a Comansecur, a Prestibel, a Grupo 8, a Charon e a 2045-Gália apresentaram propostas acima do preço base. Apenas a Securitas e a Ronsecur apresentaram um preço inferior ao preço base, tendo a Ronsecur sido classificada em segundo lugar.
16. Por último, em 17.01.2019, a Unidade Nacional de Combate à Corrupção da Polícia Judiciária remeteu à AdC uma exposição contendo cópia de uma denúncia anónima relativa à existência de um alegado esquema de viciação e favorecimento no processo n.º 15/PAG/DA/CCM/2016 para aquisição de serviços de vigilância e segurança para edifícios, instalações e eventos do Município de Lisboa, ao abrigo do AQ para a Prestação de Serviços de Vigilância e Segurança, Lote 20 (fls.503 a 514).
17. O denunciante afirmou que existe *“conluio entre as empresas participantes”*, que o procedimento está *“viciado”* e dá informações detalhadas sobre a articulação das diversas empresas envolvidas para atingir o resultado que estaria pré acordado entre as mesmas.
18. A denúncia especificou que a Securitas e a Prestibel, prestadoras à época dos serviços a que se referia o Lote 20, pretendiam continuar a fornecer esses serviços e afastar a outra fornecedora, a Strong, que segundo o denunciante é *“a empresa tradicionalmente não alinhada”*.
19. Para tal, terá havido necessidade de *“controlar as empresas que estavam menos alinhadas, a Ronsecur e a 2045”*, tendo a Securitas ameaçado *“atacar a 2045 na EDP (...) caso esta empresa não aceitasse cumprir o acordado no Município de Lisboa”*.
20. Segundo o denunciante, *“as restantes 7 empresas qualificadas para o lote 20, Grupo 8 e Esegur, estão totalmente alinhadas com as três [Securitas, Prestibel e Charon] que vão vencer o concurso”*.

21. O denunciante informou que habitualmente os contactos são feitos de forma presencial "*envolvendo os mais altos quadros*": no caso da Prestibel, **[Confidencial – dados pessoais]**; no caso da Ronsecur, **[Confidencial – dados pessoais]**; no caso da Securitas, o **[Confidencial – dados pessoais]**; e no caso da 2045, **[Confidencial – dados pessoais]**.
22. Para além das referidas denúncias, tendo-se concretizado o acesso, por parte da AdC, à base de dados de contratação pública em Portugal gerida pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. ("IMPIC"), nos termos do Código dos Contratos Públicos, em 2019, foi possível analisar procedimentos de contratação pública de serviços de segurança e vigilância lançados entre 2008 e fevereiro de 2019, nos quais se incluem os procedimentos referidos nas exposições *supra*.
23. Em resultado da referida análise preliminar⁶ plasmada na decisão de abertura de inquérito (cf. secção 2), a AdC concluiu quanto à existência de indícios de colusão suficientes entre as empresas visadas, considerando os seguintes indicadores:
 - a) Reduzida variabilidade dos preços propostos pelas empresas participantes;
 - b) Elevado número de propostas superiores ao preço base. Tal implica, geralmente, a exclusão automática do prestador de determinado procedimento de contratação;
 - c) A proporção de propostas válidas não vencedoras apresentadas, *i.e.* que não excederam o preço base ou que não foram consideradas anormalmente baixas, apresenta um valor reduzido; e
 - d) A diferença entre a proposta vencedora e o preço base do procedimento é reduzida (inferior a 2%) ou até coincidente em alguns casos.

2 Abertura de inquérito

24. Existindo indícios de infração, o Conselho de Administração da AdC ordenou, em 23.10.2019, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 8.º e n.º 1 do artigo 17.º da Lei da Concorrência, a abertura do competente inquérito contraordenacional contra a 2045, a 2045-Gália, a Comansecur, a Esegur, a Gália, a Grupo 8, a Prestibel, a Prosecur, a Ronsecur, a Securitas, a Strong Charon e a Vigiexpert, que foi registado sob o n.º PRC/2019/4, para investigar a existência de práticas proibidas pelo artigo 9.º da Lei da Concorrência e do artigo 101.º do TFUE (fls. 2 a 14).
25. Por meio da referida decisão de abertura de inquérito, o Conselho de Administração da AdC decidiu sujeitar o processo a segredo de justiça, nos termos e para os efeitos do n.º 2 do artigo 32.º da Lei da Concorrência e do n.º 3 do artigo 86.º do Código de Processo Penal ("CPP"), aplicável *ex vi* n.º 1 do artigo 41.º do Regime Geral das Contraordenações ("RGCO"), para salvaguarda dos interesses e eficácia da investigação (fls. 8). Em 16.07.2022, por decisão do Conselho de Administração, procedeu-se ao levantamento de segredo de justiça.

⁶ A análise realizada tomou como referência um conjunto de procedimentos de contratação em que foram concorrentes pelo menos uma das seguintes empresas: 2045, 2045-Gália, Comansecur, COPS, Esegur, Gália, Grupo 8, Prestibel, Prosecur, Ronsecur, Securitas, Strong Charon, Vigiexpert ou Xilinguard – Operações de segurança, Lda.

3 Diligências probatórias

26. Com vista ao apuramento dos factos e no âmbito da investigação desenvolvida pela AdC, foram realizadas diversas diligências probatórias, nos termos do artigo 18.º da Lei da Concorrência, designadamente diligências de busca, recolha e apreensão de cópias de documentos e outros elementos, bem como pedidos de informação às empresas visadas e a terceiros.

3.1 Diligências de busca e apreensão

27. Ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 18.º da Lei da Concorrência, e atenta a matéria de facto constante das informações remetidas pelos exponents, a análise preliminar realizada pela AdC a procedimentos de contratação pública promovidos entre 2008 e fevereiro de 2019, a complexidade dos eventuais ilícitos em causa e a especial dificuldade de obtenção da respetiva prova, assim como o risco para a investigação decorrente da utilização de outro tipo de meios de obtenção de prova, foi identificada a necessidade de se proceder, nas instalações de determinadas entidades visadas, à busca, exame, recolha e apreensão de cópias ou extratos da escrita e demais documentação, a fim de se obter elementos constitutivos de prova dos comportamentos em causa.
28. Para o efeito foi requerido, em 23.10.2019, à competente entidade judiciária (Ministério Público – Departamento de Investigação e Ação Penal de Lisboa) a emissão de Mandados de Busca e Apreensão de forma a obter eventuais elementos constitutivos de prova da existência de acordo ou concertação das empresas visadas, e eventualmente outras, no âmbito de procedimentos de contratação pública lançados em Portugal continental para a aquisição de serviços de segurança e vigilância privada (fls. 15 a 35).
29. O Ministério Público – Departamento de Investigação e Ação Penal de Lisboa – emitiu os Mandados de Busca e Apreensão no dia 25.10.2019 (fls. 645 a 808).
30. Em cumprimento dos referidos mandados, as diligências de busca, exame, recolha e apreensão de cópias ou extratos da escrita e demais documentação foram executadas, nas datas e locais a seguir identificados, no que respeita às entidades visadas por aquelas diligências.

3.1.1 Diligências de busca e apreensão na Grupo 8

31. Foram realizadas diligências de busca, exame, recolha e apreensão nas instalações da Grupo 8, sitas na Avenida dos Estados Unidos da América, n.º 27 – G/H/I, fração A, 1700-164 Lisboa, nos dias 29 a 31.10.2019, 4 a 8.11.2019 e 11 a 14.11.2019 (fls. 800 a 864).
32. Na sequência das diligências foram juntos aos autos os elementos recolhidos nas instalações da Grupo 8 (fls. 865 a 950).
33. Em 14.11.2019, a Grupo 8 apresentou um requerimento, ao abrigo do disposto no artigo 135.º, no n.º 5 do artigo 177.º, nos n.ºs 2 e 3 do artigo 179.º e nos artigos 180.º e 182.º do Código do Processo Penal (“CPP”), bem como nos artigos 11.º e 17.º da Lei do Cibercrime, onde arguiu a nulidade das diligências de busca e apreensão realizadas pela AdC (fls. 950 a 955).
34. Por ofício de 14.07.2021, a AdC apreciou o requerimento apresentado, concluindo pela inexistência de quaisquer nulidades de que cumprisse conhecer, indeferindo em consequência o requerido (fls. 4122 a 4127).

3.1.2 Diligências de busca e apreensão à Prestibel

35. Foram realizadas diligências de busca, exame, recolha e apreensão nas instalações da Prestibel, sitas na Avenida Torre de Belém, n.º 24, 1400-343 Lisboa, nos dias 29 a 31.10.2019, 4 a 8 e 11 a 14.11.2019 (fls. 957 a 1010).
36. Na sequência das diligências foram juntos aos autos os elementos recolhidos nas instalações da Prestibel (fls. 1011 a 1184).
37. Em 12.11.2019, a Prestibel apresentou um requerimento, onde arguiu a nulidade das diligências de busca e apreensão realizadas pela AdC nos termos do disposto nos n.ºs 4, 5 e 8 do artigo 20.º da Lei da Concorrência, dos n.ºs 1 e 3 do artigo 126.º e n.ºs 1 e 3 do 118.º do CPP, bem como dos artigos 18.º, 26.º, n.º 8 do artigo 32.º e artigo 34.º, todos da Constituição da República Portuguesa. (fls. 2309 a 2316 e 2318 a 2324).
38. Por ofício de 14.07.2021, a AdC apreciou o requerimento apresentado, concluindo pela inexistência de quaisquer nulidades de que cumprisse conhecer, indeferindo em consequência o requerido (fls. 4128 a 4131).

3.1.3 Diligências de busca e apreensão à Prosegur

39. Foram realizadas diligências de busca, exame, recolha e apreensão nas instalações da Prosegur, sitas na Avenida Infante Dom Henrique, n.º 326, 1849-006 Lisboa, nos dias 29 a 31.10.2019, 4 a 7 e 12 a 13.11.2019 (fls. 1186 a 1215).
40. Na sequência das diligências foram juntos aos autos os elementos recolhidos nas instalações da Prosegur (fls. 1216 a 1464).

3.1.4 Diligências de busca e apreensão à Securitas

41. Foram realizadas diligências de busca, exame, recolha e apreensão nas instalações da Securitas, sitas na Rua Rodrigues Lobo, n.º 2 – Edifício Securitas, 2799-553 Linda-a-Velha, Lisboa, nos dias 29 a 31.10.2019, 4 a 8, 11 a 12 e 15.11.2019 (fls. 1475 a 1538).
42. Na sequência das diligências foram juntos aos autos os elementos recolhidos nas instalações da Securitas (fls. 1539 a 1543 e 1566 a 1766).
43. Nos dias 29 e 30.10.2019 e 7 e 15.11.2019, a Securitas apresentou requerimentos onde arguiu a nulidade das diligências de busca e apreensão realizadas pela AdC (fls. 1483 a 1489, 1497 a 1499, 1517 a 1520 e 1544 a 1565).
44. Em particular, a Securitas arguiu a nulidade das referidas diligências de busca e apreensão (i) por violação do segredo profissional de segurança privada⁷, (ii) por apreensão de correio eletrónico⁸, (iii) por violação do segredo profissional de advogado⁹, (iv) por nulidade do

⁷ Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 126.º, dos artigos 135.º e 136.º e dos n.ºs 1 e 2 do artigo 182.º do CPP.

⁸ Nos termos da alínea c) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 18.º e artigo 20.º da Lei da Concorrência; do artigo 17.º da Lei n.º 109/2009, de 15 de setembro; do n.º 3 do artigo 126.º e artigo 179.º do CPP; dos artigos 18.º, 26.º, n.ºs 4 e 8 do artigo 32.º, 34.º, 61.º e 62.º da Constituição da República Portuguesa ("CRP"); e artigos 6.º e 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem ("CEDH").

⁹ Nos termos do n.º 7 do artigo 19.º e no n.º 5 do artigo 20.º da Lei da Concorrência e n.º 1 do artigo 122.º e n.º 2 do artigo 180.º do CPP.

despacho do Ministério Público¹⁰, (v) por considerar que a AdC procedeu a uma busca indiscriminada de informação para além do objeto do mandado¹¹ e (vi) por violação do princípio constitucional da reserva da intimidade da vida privada¹² (fls. 1483 a 1489, 1497 a 1499, 1517 a 1520 e 1544 a 1565).

45. Por ofício de 14.07.2021, a AdC apreciou os requerimentos apresentados, concluindo pela inexistência de quaisquer nulidades de que cumprisse conhecer, indeferindo em consequência o requerido (fls. 4132 a 4142).

3.1.5 Diligências de busca e apreensão à Strong Charon

46. Foram realizadas diligências de busca, exame, recolha e apreensão nas instalações da Strong Charon, sitas na Rua do Entrepósito Industrial, n.º 8, R/C ou Piso 0 Esq., 2610-135 Amadora, Lisboa, nos dias 29 a 31.10.2019, 4 a 8 e 11 a 15.11.2019 (fls. 1776 a 1814).
47. Na sequência das diligências foram juntos aos autos os elementos recolhidos nas instalações da Strong Charon (fls. 1815 a 1875 e 2297 a 2308).
48. No decorrer das diligências de busca e apreensão, em 5.11.2019, a Strong Charon apresentou um requerimento de dispensa ou redução da coima perante a AdC, conforme detalhado na secção 4 *infra*.

3.1.6 Requerimento de informação às empresas visadas durante as diligências de busca e apreensão

49. Conforme consta dos autos lavrados em sede de diligências de busca e apreensão realizadas e acima referidas, a AdC solicitou, no decorrer das mesmas, elementos às empresas visadas Grupo 8, Prestibel, Prosegur e Securitas.
50. Em particular, a AdC solicitou às referidas empresas visadas extratos de conta corrente de clientes e de fornecedores existentes entre estas e os seus concorrentes, bem como o respetivo suporte documental das transações¹³, entre os anos 2009 e 2019.
51. No que respeita à Grupo 8, à Prestibel e à Prosegur, as mesmas responderam ao solicitado, sendo que esta última apenas parcialmente, antes do encerramento das diligências de busca e apreensão, estando os documentos requeridos anexados aos autos de apreensão das referidas diligências (fls. 846 a 864, 1002 a 1010 e 1216 a 1273).
52. No que respeita à Prosegur e à Securitas, as mesmas necessitaram de prazo adicional para responder ao solicitado, tendo a AdC concedido um prazo adicional de 5 dias úteis para a apresentação da informação requerida, a contar da data correspondente ao encerramento das diligências de busca e apreensão nas respetivas instalações.

¹⁰ Nos termos do artigo 118.º do CPP e n.º 8 do artigo 32.º da CRP.

¹¹ Nos termos da alínea c) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 18.º e artigos 20.º e 31.º da Lei da Concorrência; do artigo 17.º da Lei n.º 109/2009 de 15 de setembro; dos n.ºs 2 e 3 do artigo 174.º, do n.º 3 do artigo 178.º e do artigo 179.º do CPP; dos artigos 18.º, 26.º e 34.º da CRP; e artigo 6.º da CEDH.

¹² Nos termos do n.º 1 e 2 do artigo 26.º e n.º 8 do artigo 32.º da CRP.

¹³ Como por exemplo faturas, recibos, notas de crédito, notas de débito, contratos de subcontratação, cessão de posição, cedência de mão-de-obra e/ou trespasses de estabelecimento.

53. A Securitas respondeu ao solicitado pela AdC no dia 22.11.2019. A Prosegur requereu novo prazo adicional de 5 dias úteis para completar a resposta ao pedido da AdC, tendo apresentado a mesma no dia 27.11.2019 (fls. 2349 a 2350 e 2352 a 2445).

3.2 Pedidos de elementos

3.2.1 Pedidos de elementos às empresas visadas

54. Em 24 e 27.01.2020, a AdC dirigiu pedidos de elementos às empresas visadas do Grupo 2045, a 2045 e a 2045-Gália, Comansegur, Esegur, Grupo 8, Prestibel, Prosegur, Ronsegur, Securitas, Strong Charon e Vigiexpert, a solicitar o envio dos Relatórios e Contas, Balancetes Analíticos e Balancetes Terceiros, relativamente aos anos compreendidos entre 2010 e 2019 (fls. 2452 a 2511).
55. Em 13.02 e 03.06.2020 as empresas identificadas *supra* remeteram as suas respostas à AdC (fls. 2543 a 3271, 3277 a 3298).
56. Em 7.10.2020, a AdC dirigiu novos pedidos de elementos às empresas visadas, 2045, Comansegur, Grupo 8, Prestibel, Prosegur, Ronsegur, Securitas e Strong Charon a solicitar o envio da listagem dos 20 principais clientes do setor público que adjudicaram à sua empresa serviços de segurança e vigilância humana (isoladamente ou em combinação com outros serviços), relativamente aos anos compreendidos entre 2010 e 2019, identificando o valor total objeto de adjudicação, em euros, por cada cliente, em cada ano (fls. 3398 a 3429).
57. Em 21.10.2020, a AdC recebeu a resposta da 2045 ao pedido de elementos enviado (fls. 3541 a 3545).
58. Em 21.10.2020, a AdC recebeu a resposta da Comansegur ao pedido de elementos enviado (fls. 3481 a 3533).
59. Em 16.10.2020 e 5.11.2020, a AdC recebeu a resposta da Grupo 8 ao pedido de elementos enviado (fls. 3468 a 3469 e 3617 a 3619).
60. Em 20.10.2020, a AdC recebeu a resposta da Prestibel ao pedido de elementos enviado (fls. 3474 a 3478).
61. Em 17.11.2020 a AdC recebeu a resposta da Prosegur ao pedido de elementos enviado (fls. 3635 a 3637).
62. Em 20.10.2020, a AdC recebeu a resposta da Ronsegur ao pedido de elementos enviado (fls. 3472 a 3473).
63. Em 22.10.2020, a AdC recebeu a resposta da Securitas ao pedido de elementos enviado (fls. 3565 a 3582).
64. Em 16.10.2020, a AdC recebeu a resposta da Strong Charon ao pedido de elementos enviado (fls. 3463 a 3467).
65. Em 14.12.2020, a AdC dirigiu novos pedidos de elementos às empresas visadas do Grupo 2045, a 2045 e a 2045-Gália, Comansegur, Grupo 8, Prestibel, Prosegur, Ronsegur, Securitas e Strong Charon, solicitando, a cada empresa, o seu volume de negócios total, bem como o volume de negócios referente a serviços de segurança e vigilância humana, isoladamente ou em combinação com outros serviços, envolvendo apenas contratação pública, nos anos 2009 a 2019 (fls. 3664 a 3709).

66. Foi ainda solicitado nestes pedidos de elementos que, relativamente aos 20 principais clientes, em cada ano, durante o período compreendido entre 2009 até 2019 – informação já remetida à AdC em resultado de anterior pedido de elementos (cf. parágrafo 56) –, se especificasse, detalhadamente, sempre que uma entidade contratante pública, face ao ano precedente, deixou de fazer parte da listagem em causa, e o motivo que justificou tal ocorrência¹⁴.
67. Em 07.01.2021, a AdC recebeu a resposta da 2045 ao pedido de elementos enviado (fls. 3735 a 3736 e 3737 a 3740).
68. Em 12.01.2021, a AdC recebeu a resposta da 2045-Gália ao pedido de elementos enviado (fls. 3737 a 3740).
69. Em 23.12.2020, a AdC recebeu a resposta da Comansegur ao pedido de elementos enviado (fls. 3713 a 3715).
70. Em 15.01.2021, 9.04.2021 e 19.04.2021 a AdC recebeu a resposta da Grupo 8 ao pedido de elementos enviado (fls. 3741 a 3743, 3898 a 3899 e 3934 a 3936).
71. Em 10.02.2021, a AdC recebeu a resposta da Prestibel ao pedido de elementos enviado (fls. 3756 a 3761).
72. Em 15.01.2021, a AdC recebeu a resposta da Prosegur ao pedido de elementos enviado (fls. 3744 a 3747).
73. Em 04.01.2021, a AdC recebeu a resposta da Ronsegur ao pedido de elementos enviado (fls. 3720 a 3721).
74. Em 05.01.2021, a AdC recebeu a resposta da Securitas ao pedido de elementos enviado (fls. 3724 a 3729).
75. Em 13.01.2021, a AdC recebeu a resposta da Strong Charon ao pedido de elementos enviado (fls. 3748 a 3751).

3.2.2 Pedidos de elementos às Entidades Adjudicantes

76. Em 21.09.2020, a AdC dirigiu pedidos de elementos às entidades *infra* referidas, ao abrigo do disposto nos artigos 15.º, no n.º 2 do artigo 17.º, e na alínea b) do n.º 1 do artigo 18.º da Lei n.º 19/2012 (fls. 3301 a 3371).
77. Nos referidos pedidos de elementos, solicitou-se, às entidades *infra* indicadas, que remetessem a seguinte informação sobre cada um dos procedimentos de contratação pública lançados durante os anos 2009 a 2019 para a aquisição dos serviços que incluíssem segurança e vigilância humana, em Portugal: ID do procedimento, objeto do contrato, tipo de procedimento, entidade(s) adjudicante(s), NPIC das entidade(s) adjudicante(s), as entidade(s) adjudicatária(s), NPIC entidade(s) adjudicatária(s), ID do lote, preço contratual, data de publicação, data de celebração do contrato, prazo de execução, local de execução, n.º registo do AQ, descrição do AQ, preço base, NIPC concorrente, valor da proposta,

¹⁴ No caso da empresa 2045-Gália foi ainda solicitada a listagem dos 20 principais clientes do setor público que adjudicaram a esta empresa serviços de vigilância e segurança humana (isoladamente ou em combinação com outros serviços), relativamente aos anos compreendidos entre 2009 e 2019, identificando o valor total objeto de adjudicação, em euros, por cada cliente, em cada ano (fls. 3664 a 3668).

pontuação proposta, proposta vencedora, fundamentação exclusão proposta, subcontratação, e neste caso, o NIPC da entidade que efetivamente prestou o serviço¹⁵.

78. A referida informação foi solicitada às seguintes entidades, consideradas como clientes públicos eventualmente relevantes das empresas visadas¹⁶:

- a) Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I. P. (ARSLVT) (fls. 3301 a 3303);
- b) Administração Regional de Saúde do Norte, I. P. (ARSN) (fls. 3325 a 3327);
- c) Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) (fls. 3352 a 3354);
- d) Câmara Municipal da Amadora (fls. 3319 a 3321);
- e) Câmara Municipal de Lisboa (fls. 3307 a 3309);
- f) Câmara Municipal da Maia (fls. 3337 a 3339);
- g) Câmara Municipal de Matosinhos (fls. 3343 a 3345);
- h) Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia (fls. 3334 a 3336);
- i) Câmara Municipal do Porto (fls. 3310 a 3312);
- j) Centro Hospitalar e Universitário de Coimbra, E. P. E. (CHUC) (fls. 3331 a 3333);
- k) CP - Caminhos de Ferro Portugueses, E. P. E. (CP) (fls. 3346 a 3348);
- l) GIL - Gare Intermodal de Lisboa, S. A. (GIL) (fls. 3361 a 3363);
- m) Infraestruturas de Portugal, S. A. (IP) (fls. 3313 a 3315);
- n) Instituto Português do Desporto e Juventude, I. P. (IPDJ) (fls. 3364 a 3366);
- o) IEFP - Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P. (IEFP) (fls. 3328 a 3330);
- p) Instituto Português do Sangue, I.P. (IPST) (fls. 3367 a 3369).
- q) Metropolitano de Lisboa, E. P. E. (fls. 3340 a 3342);
- r) Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (fls. 3304 a 3306);

¹⁵ Cf. Tabela n.º 1, constante do anexo 1 (CD) do pedido de elementos remetido a cada entidade e cujo preenchimento foi solicitado.

¹⁶ Estas entidades foram consideradas relevantes para efeitos do presente processo, de acordo com a análise dos dados constantes do Portal Base (<http://www.base.gov.pt/Base/pt/OPortal/Base>). Para o efeito, foi calculado, em primeiro lugar, o preço contratual total pago por cada entidade adjudicante (i.e. 'cliente público') a todas as empresas em causa, por serviços de segurança e vigilância (isoladamente ou em combinação com outros serviços), durante todo o horizonte temporal disponível no Portal Base (2009 – 2019). Do resultado desta análise, foram assim, selecionadas as principais 20 entidades adjudicantes, em termos de total de preço contratual pago.

Em segundo lugar, calculou-se o preço contratual total pago por cada entidade adjudicante a cada uma das empresas em causa pela prestação de serviços de segurança e vigilância humana (isoladamente ou em combinação com outros serviços), durante todo o horizonte temporal disponível no Portal Base (2009 – 2019). Posteriormente, selecionaram-se, para cada empresa em causa, as 20 principais entidades adjudicantes (i.e. principais 20 'clientes públicos'), em termos de total de preço contratual pago.

Foram consideradas, ainda, entidades que celebraram contratos com as visadas de prestação dos serviços em causa, em relação aos quais poderia ter existido subcontratação dos serviços entre as empresas visadas.

- s) Secretaria-geral do Ministério da Administração Interna (SGMAI) (fls. 3349 a 3351);
 - t) Secretaria-geral do Ministério da Justiça (SGMJ) (fls. 3316 a 3318);
 - u) Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) (fls. 3355 a 3357);
 - v) Universidade do Porto (fls. 3322 a 3324);
 - w) Faculdade de Economia da Universidade do Porto (fls. 3358 a 3360).
79. Atendendo ao volume da informação solicitada e às circunstâncias excecionais vividas, nesse momento, no país e relacionadas com a pandemia COVID-19, determinadas entidades solicitaram prorrogações ao prazo inicialmente concedido pela Autoridade para resposta ao pedido de elementos (fls. 3380 a 3382, 3385, 3388 a 3391, 3430 a 3431, 3438 a 3439, 3535 a 3536, 3587 a 3588, 3615 a 3616, 3620, 3642 a 3643).
 80. A ARSLVT remeteu à AdC, em 9.10.2020, a resposta ao pedido de elementos *supra* (fls. 3442 a 3443).
 81. A ARSN remeteu à AdC, em 14.10.2020, a resposta ao pedido de elementos *supra* (fls. 3452 a 3454 e 3560 a 3564).
 82. A AT remeteu à AdC, em 21.10.2020, a resposta ao pedido de elementos *supra* (fls. 3537 a 3540 e 3548 a 3551).
 83. A Câmara Municipal da Amadora, em 8.10.2020, remeteu à AdC a resposta ao pedido de elementos *supra* (fls. 3440 a 3441 e 3444 a 3445).
 84. A Câmara Municipal de Lisboa, em 10.11.2020, remeteu à AdC a resposta ao pedido de elementos *supra* (fls. 3625 a 3629).
 85. A Câmara Municipal da Maia, em 16.10.2020, remeteu à AdC a resposta ao pedido de elementos *supra* (fls. 3470 a 3471).
 86. A Câmara Municipal de Matosinhos, em 8.10.2020, remeteu à AdC a resposta ao pedido de elementos *supra* (fls. 3432 a 3433 e 3647 a 3649).
 87. A Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, em 12.10.2020, remeteu à AdC a resposta ao pedido de elementos *supra* (fls. 3448 a 3449).
 88. A Câmara Municipal do Porto, em 12.10.2020, remeteu à AdC a resposta ao pedido de elementos *supra* (fls. 3446 a 3447).
 89. O CHUC remeteu à AdC, em 15.10.2020 a resposta ao pedido de elementos *supra* (fls. 3455 a 3456).
 90. A CP remeteu à AdC, em 23.10.2020, a resposta ao pedido de elementos *supra* (fls. 3589 a 3590).
 91. A IP remeteu à AdC, em 8.10.2020 e 21.10.2020, a resposta ao pedido de elementos *supra*, incluindo na sua resposta a informação solicitada à REFER, bem como à GIL (fls. 3434 a 3435 e 3594 a 3595, 3645 a 3646).
 92. O IPDJ, em 7.10.2020, remeteu à AdC a resposta ao pedido de elementos *supra* (fls. 3386 a 3387).
 93. O IEFP, em 05.11.2020, remeteu à AdC a resposta ao pedido de elementos *supra* (fls. 3621 a 3624 e 3630 e 3634).

94. O IPST, em 12.10.2020, remeteu à AdC a resposta ao pedido de elementos *supra* (fls. 3450 a 3451).
95. O Metropolitano de Lisboa, E. P. E., em 8.10.2020, remeteu à AdC a resposta ao pedido de elementos *supra* (fls. 3436 a 3437).
96. A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, em 7.10.2020, remeteu à AdC a resposta ao pedido de elementos *supra* (fls. 3392 a 3397).
97. A SGMAI, em 21.10.2020, enviou à AdC a resposta ao pedido de elementos *supra*, incluindo na sua resposta informação relativa aos procedimentos lançados pelo SEF, uma vez que era, à data responsável pelos procedimentos de contratação dos serviços em causa para esta entidade (fls. 3546 a 3547).
98. A SGMJ, em 05.12.2020, remeteu à AdC a resposta ao pedido de elementos *supra* (fls. 3583 a 3586, 3638 a 3641, 3644 e 3655 a 3663).
99. O SEF, em 21.10.2020, remeteu à AdC a resposta ao pedido de elementos *supra* (fls. 3558 a 3559).
100. A Universidade do Porto, em 16.10.2020, remeteu à AdC a resposta ao pedido de elementos *supra*, respondendo também pela Faculdade de Economia, uma vez que era, à data, responsável pelos procedimentos de contratação dos serviços em causa para esta entidade. Acresce que, e até o ano de 2012, esta entidade não estava sujeita às regras do CCP (fls. 3458 a 3460).

4 Pedido de dispensa ou redução de coima da Strong Charon

101. Conforme referido no parágrafo 48, em 5.11.2019, a Strong Charon (doravante, também designada como “Requerente”) apresentou um requerimento de dispensa ou redução da coima (“Requerimento”), nos termos e para os efeitos dos artigos 75.º e seguintes da Lei da Concorrência, **[Confidencial - Cf. artigo 81.º da LdC]** (fls. 1878 a 2296 e 2818 a 3267).
102. A Strong Charon apresentou este requerimento na qualidade de empresa adquirente da Charon (fls. 1878 a 1881), a empresa alegadamente envolvida na eventual infração do artigo 9.º da Lei da Concorrência e do artigo 101 TFUE. Assim, para efeitos da presente Decisão de inquérito, e nos termos do artigo 73.º da Lei da Concorrência, a Strong Charon, como entidade incorporante, responde pela prática da eventual infração cometida pela extinta Charon.
103. Neste contexto, a Requerente denunciou **[Confidencial - Cf. artigo 81.º da LdC]** (fls. 1887 a 1904).
104. No referido requerimento submetido pela Strong Charon é afirmado ainda **[Confidencial - Cf. artigo 81.º da LdC]** (fls. 1888).
105. Neste sentido, afirma a Requerente que, **[Confidencial - Cf. artigo 81.º da LdC]** (fls. 2297 e 2298).
106. Adicionalmente, refere-se no Requerimento que “**[Confidencial - Cf. artigo 81.º da LdC]**”.
107. Também no Requerimento se afirma que existe “**[Confidencial - Cf. artigo 81.º da LdC]**” (fls. 1890).
108. Adicionalmente, é referido no Requerimento que **[Confidencial - Cf. artigo 81.º da LdC]**” (fls. 1897).

109. Segundo o Requerimento, “[**Confidencial - Cf. artigo 81.º da LdC**]” (fls.1891).
110. Neste contexto, a Strong Charon anexou ao referido Requerimento [**Confidencial - Cf. artigo 81.º da LdC**] (fls. 2073 a 2144).
111. Adicionalmente, anexou ao referido Requerimento [**Confidencial - Cf. artigo 81.º da LdC**] (fls. 2145 a 2189).
112. A Strong Charon afirma, por último[**Confidencial - Cf. artigo 81.º da LdC**]” (fls. 1887).
113. Esta atuação foi denunciada à AdC em 6.01.2014, [**Confidencial - Cf. artigo 81.º da LdC**].
114. Para além do exposto *supra*, a Strong Charon propôs no referido requerimento das seguintes testemunhas (fls. 1901):
- 1) [**Confidencial - Cf. artigo 81.º da LdC**];
 - 2) [**Confidencial - Cf. artigo 81.º da LdC**];
 - 3) [**Confidencial - Cf. artigo 81.º da LdC**];
 - 4) [**Confidencial - Cf. artigo 81.º da LdC**];
 - 5) [**Confidencial - Cf. artigo 81.º da LdC**];e
 - 6) [**Confidencial - Cf. artigo 81.º da LdC**].
115. Em 13.02.2020, na sequência do Requerimento de 5.11.2019, a Strong Charon entregou a esta Autoridade documentação adicional que considerou complementar à documentação previamente submetida (fls. 2818 a 3267).

4.1.1 Inquirições

116. Considerando o exposto no parágrafo 114 *supra*, a AdC realizou nos dias 8, 11 e 12.11.2019 inquirições a 5 testemunhas, antigos colaboradores da empresa Charon e da Grupo 8, à data integrados em empresas do Grupo Trivalor¹⁷, nomeadamente (i) [**Confidencial – dados pessoais**], em 08.11.2019 (fls. 2297 a 2302), (ii) [**Confidencial – dados pessoais**], em 11.11.2019 (fls. a 2303 a 2306) e (iii) [**Confidencial – dados pessoais**], em 12.11.2019 (fls. 2307 e 2308).
117. Ainda no âmbito do Requerimento apresentado pela Strong Charon, em 01.10.2020, a AdC inquiriu [**Confidencial – dados pessoais**], à [**Confidencial – dados pessoais**] (fls. 3374 a 3379).

4.1.1.1 Inquirição de [Confidencial – dados pessoais]

118. Em 08.11.2019, [**Confidencial – dados pessoais**], declarou a esta Autoridade que *“trabalhou na empresa G8 [Grupo 8] cerca de 10 anos [...] [sendo] a sua passagem pela área da contratação pública efêmera, tendo estado mais ligado à área operacional, gestão de recursos humanos e contencioso”* (fls. 2297).
119. Relativamente aos preços praticados pelas empresas que operam no mercado em causa e *“tendo-lhe sido perguntado se havia interesse em apresentar propostas acima do preço base em*

¹⁷ Vide, notas de rodapé 3 e 4.

procedimentos públicos, disse que não. Mais explicou que antes do Acordo Quadro ou se ia ou não, ou apresentavam proposta ou não. No âmbito do Acordo Quadro tinham de apresentar proposta mas não conhece qualquer circunstância em que houvesse interesse em concorrer acima do preço base" (fls. 2297)

120. No que se refere à autonomia do Departamento na apresentação de propostas em concursos públicos, **[Confidencial – dados pessoais]** afirmou que *"as empresas estavam divididas por responsáveis de área geográfica (norte, centro e sul) e estes podiam ter autonomia para serviços mais pequenos. No que se refere a grandes clientes a decisão era da Administração" (fls. 2297).*
121. Ainda sobre a intervenção da administração da empresa na tomada de decisões e elaboração de propostas, tais como decisão de concorrer num determinado procedimento, ou não, e a que preço, **[Confidencial – dados pessoais]** afirmou que a administração podia intervir nas duas situações. Contudo, declarou que *"nunca recebeu instruções da Administração para contactar concorrentes no âmbito da elaboração das propostas. Desde a criação da Autoridade da Concorrência que havia grande preocupação na não existência de contactos, por poderem ser vistos como irregulares" (fls. 2298).*
122. Relativamente à existência de clientes históricos, **[Confidencial – dados pessoais]** esclareceu que há clientes de cada empresa, acrescentando que *"não é fácil a rotatividade, por exemplo a PT tinha núcleos muito sensíveis, e os clientes estabelecem uma relação de confiança com as empresas. Não pode ser uma empresa qualquer a prestar o serviço".* No entanto, segundo o declarante, uma empresa podia ficar com um cliente histórico de outra. Neste contexto, referiu como clientes históricos da Grupo 8 a PT enquanto cliente privado e a Refer/CP enquanto cliente público (fls. 2298).
123. Tendo-lhe sido perguntado se uma forma de recuperar um cliente que tivessem perdido seria o recurso à subcontratação ou à transmissão do estabelecimento, respondeu que *"no Grupo 8 nunca houve subcontratação. Também nunca viu subcontratação na Strong. [...] Não faz qualquer sentido subcontratar um concorrente, do ponto de vista operacional".*
124. Neste contexto afirmou que *"não faz qualquer sentido subcontratar. As empresas querem quota de mercado. Subcontratar é contra a lógica de mercado. Os clientes ganham-se pela visibilidade e confiança" (fls. 2298).*
125. Tendo-lhe sido perguntado se as empresas concorrentes podem ser clientes e/ou fornecedoras umas das outras, declarou que não, afirmando que *"[T]al seria pôr o inimigo dentro de casa, são circunstâncias anti natura".* Ainda referiu que *"não faz qualquer sentido ganhar um concurso para depois por outra empresa no cliente" (fls. 2304).*

4.1.1.2 Inquirição de [Confidencial – dados pessoais]

126. Em 08.11.2019, **[Confidencial – dados pessoais]**, à data, responsável de Compras de uma das sociedades do Grupo Trivalor, declarou que desde maio de 2008 até abril de 2017, exerceu funções na Charon. Em 2012, foi convidado para assumir a área comercial de vigilância, integrando as suas funções as da contratação pública, enquanto responsável comercial e reportando diretamente à administração da Charon (fls. 2300).
127. No que se refere à responsabilidade pela apresentação das propostas, **[Confidencial – dados pessoais]** declarou que *"as propostas eram apresentadas pelo seu departamento em coordenação com a Administração. A estratégia podia ser diversa; se houvesse preços muito*

baixos, podiam responder acima do preço base para obterem informação dos detalhes do concurso" (fls. 2300).

128. Neste contexto, **[Confidencial – dados pessoais]** afirmou que *"este é um negócio de margens baixas e com grande risco de perda de valor. Nesse sentido havia um acordo de cavalheiros, decorrente da capacidade das empresas poderem ou não retaliar. Por exemplo, se a Charon estivesse num grande cliente e perdesse o concurso, ficaria com um conjunto de pessoas que ficariam disponíveis e poderia responder com os excedentários a um novo concurso. Pelo que havia um pacto de não agressão, de não retaliação, permitia-se que os concorrentes mantivessem os seus próprios clientes para que posteriormente não sentissem necessidade de ganhar clientes dos outros de forma a utilizar os funcionários excedentários caso não tivessem mantido o cliente"* (fls. 2300).
129. Contudo, **[Confidencial – dados pessoais]** esclareceu que *"o acordo de cavalheiros não era escrito e que aquando do início das suas funções enquanto responsável comercial da Charon, já se encontrava em vigor"* (fls. 2300).
130. No que se refere ao eventual benefício das empresas ao entrar no aludido acordo, **[Confidencial – dados pessoais]** declarou *"que a vantagem é não correr o risco de perder os seus clientes. Se uma das empresas envolvidas no acordo hoje ganhar um cliente que era de outra empresa envolvida no acordo, no futuro corre o risco de perder um cliente seu para essa empresa, porque esta última fica com excedentários e terá de ganhar outro concurso para os alocar"* (fls. 2300).
131. Neste sentido, **[Confidencial – dados pessoais]** explicou que, em termos práticos, o acordo consistia na não apresentação de propostas aos clientes dos concorrentes ou apresentação de propostas acima do preço base (fls. 2301).
132. Desta forma, a empresa que já tinha o cliente e que já sabia que não iria ter outras empresas qualificadas, apresentava uma proposta, *"calculando o preço do serviço e uma margem de 5 ou 6%, podendo encostar ao preço base"* (fls. 2301).
133. Caso o acordo não fosse respeitado, **[Confidencial – dados pessoais]** referiu que as empresas impugnavam os concursos, com vista a manter os clientes, sendo que também ouviu falar de compensações entre as empresas (em termos de clientes), mas nunca viu na prática a sua efetivação (fls. 2301).
134. Neste contexto, foi perguntado se o recurso à subcontratação era uma forma de compensação, respondendo que *"tal aconteceu numa situação específica entre a Securitas e a Charon, em que o cliente era a Autoridade Tributária. Nesse caso a Securitas, que já tinha o cliente, foi excluída do procedimento por uma questão procedimental ou técnica, e ficaria com custos de cerca de 900 mil euros (num negócio de 1 milhão de vendas, os custos são 90%). A Charon ficou classificada em primeiro lugar e os Administradores de ambas as empresas acordaram a subcontratação, com o conhecimento do cliente"* (fls. 2301).
135. Na prática, segundo o **[Confidencial – dados pessoais]**, *"neste caso o cliente pagou o serviço à Charon e esta pagou a subcontratação à Securitas, sendo a diferença o ganho da Charon"* (fls. 2301).
136. No que se refere à existência de compensações financeiras entre as empresas, **[Confidencial – dados pessoais]** declarou que *"haveria alguma contabilidade, quando o acordo não era cumprido poderia existir ajustes bilaterais. E que a existir contactos seria ao nível das administrações"* (fls. 2301).

137. Tendo-lhe sido perguntado se as administrações das empresas estavam envolvidas no acordo, **[Confidencial – dados pessoais]** respondeu que *“sim, que não era só ao nível das direções, porque estamos a falar de muito dinheiro. São valores que podem deitar abaixo as empresas”* (fls. 2301).
138. Neste sentido, referiu que os administradores das várias empresas se conheciam, atendendo a que *“as maiores 20 empresas do setor representam 90% do mercado. Além de que acabam por contactar no âmbito das associações do setor – AES e a AESIRF”*. Neste sentido, afirmou que o **[Confidencial – dados pessoais]**, tinha conhecimento do acordo, caso contrário a Charon não faria parte do mesmo (fls. 2301).
139. Tendo sido perguntado se tinha ordens diretas da administração para não ganharem clientes de outros concorrentes, assinalou que *“a principal preocupação da administração era em controlar os clientes já existentes”* (fls. 2301).
140. Questionado sobre quais as empresas que alegadamente fazem parte deste acordo, **[Confidencial – dados pessoais]** referiu que seriam *“as empresas que historicamente tinham clientes públicos, designadamente, a Charon, a Securitas, a Prestibel, a Grupo 8, a 2045, a Comansegur e a Vigiexpert, entre outras”* (fls. 2301).
141. Contudo, esclareceu que, do seu conhecimento, a Strong não estava no acordo e que a Prosegur, a dada altura, deixou de ter clientes do sector público (fls. 2301).
142. Neste contexto, acrescentou que *“havia a perceção de que a Strong não alinhava nestes tipos de parcerias, consultas, etc. A Strong litigou em quase todos os concursos”* (fls. 2302).
143. No que se refere ao âmbito do acordo, **[Confidencial – dados pessoais]** declarou que era só para a Administração Pública, *“na medida em que nos clientes privados a pressão era realizada junto dos próprios clientes”* (fls. 2301).
144. Tendo sido questionado sobre como teve conhecimento do acordo, **[Confidencial – dados pessoais]** referiu que *“nos primeiros concursos que preparou teve de entender como proceder, e foi-lhe sendo indicado pelo [Confidencial – dados pessoais] e pela Administração para ter cuidado em não ficar com clientes dos outros para que, no futuro, os concorrentes não ficassem com os seus clientes. O custo de perder um cliente atual é superior ao custo de não ganhar um novo (por causa dos custos com pessoal: fardamento, formação, angariação, etc.)”* (fls. 2302).
145. Mais explicou que *“o acordo permitia evitar uma guerra de preços porque quem perdeu para a Charon, no próximo concurso como vai querer colocar os seus excedentários, irá concorrer a um preço mais baixo para garantir ganhar, e assim sucessivamente”* (fls. 2302).

4.1.1.3 Inquirição de [Confidencial – dados pessoais]

146. Em 11.11.2019, prestou declarações a esta Autoridade **[Confidencial – dados pessoais]**, à data, **[Confidencial – dados pessoais]**, mas que apenas no início das mesmas lidava com contratação pública, designadamente entre 2008 e 2009.
147. Em concreto, as funções de **[Confidencial – dados pessoais]** eram *“de fazer visitas, saber quais eram as necessidades do cliente, e depois passava informação a quem fazia as propostas”* (fls. 2303).
148. De acordo com as declarações **[Confidencial – dados pessoais]**, as propostas eram aprovadas pela direção comercial e pela administração (fls. 2303).

149. Neste contexto, **[Confidencial – dados pessoais]** explicou que *“há um conjunto de empresas de média ou grande dimensão que se dão algum apoio”[...] “que se concretiza[va] em não interferir nos clientes que já eram dos outros [concorrentes]”* (fls. 2304).
150. Segundo **[Confidencial – dados pessoais]**, *“no público, a solução era não apresentarem proposta. Também era possível ir acima do preço base”* (fls. 2304).
151. Neste contexto, **[Confidencial – dados pessoais]** mencionou como empresas de grande dimensão a Prosegur, a Securitas e a Charon, afirmando que *a “Strong ia com valores muito baixos para garantir os clientes que queria”* (fls. 2304).

4.1.1.4 Inquirição de [Confidencial – dados pessoais]

152. Em 11.11.2019, prestou declarações a esta Autoridade **[Confidencial – dados pessoais]**, à data, **[Confidencial – dados pessoais]**, na empresa na qual exerce funções desde a fusão da empresa Strong com a empresa Charon, em 2017.
153. Desde o ano de 2008 e até a referida fusão, **[Confidencial – dados pessoais]**, compreendendo as suas funções a angariação de clientes da parte de vigilância eletrónica, onde se incluem os sistemas de deteção de intrusão, sistemas de deteção de incêndio, controlos eletrónicos de acesso e cctv (fls. 2305).
154. Neste sentido, **[Confidencial – dados pessoais]** declarou que nunca desempenhou funções relacionadas com contratação pública (fls. 2305).

4.1.1.5 Inquirição de [Confidencial – dados pessoais]

155. Em 12.11.2019, **[Confidencial – dados pessoais]**, prestou declarações a esta Autoridade no âmbito do presente processo. Mais explicou que previamente, desde o ano de 2009 e durante 10 anos, trabalhou na empresa Charon, inicialmente enquanto *key account* de sistemas de vigilância eletrónica (para clientes públicos e privados), e posteriormente, a partir de 2013, enquanto coordenador nacional de vendas de sistemas eletrónicos (fls. 2307).
156. Neste contexto, **[Confidencial – dados pessoais]** esclareceu que nunca exerceu funções na área da vigilância humana (fls. 2307).

4.1.1.6 Inquirição de [Confidencial – dados pessoais]

157. Em 01.10.2020, **[Confidencial – dados pessoais]**, prestou declarações a esta Autoridade no âmbito do presente processo, explicando ter sido membro do Conselho de Administração da empresa SOV – Serviços de Operação e Vigilância, S.A. (SOV) desde 2002 e até esta ser adquirida pela Trivalor, mantendo-se no Conselho de Administração da SOV até esta empresa se ter integrado na Strong Charon por fusão.
158. Mais referiu que a SOV era uma empresa que não operava no sector público, por opção estratégica, prestando essencialmente serviços de segurança humana no mercado privado.
159. Ainda esclareceu que, quando a Trivalor adquiriu a Charon, em março de 2017, nenhum elemento da administração da Charon transitou, apenas da direção.
160. Acrescentou **[Confidencial – dados pessoais]** que, após a aquisição da Charon pela Trivalor, defrontaram-se com situações que resultavam de acordos feitos entre a Charon e empresas

concorrentes, nomeadamente Securitas e 2045 e às quais decidiram pôr fim imediatamente. A partir de 2017 a prática da Charon passou a ser a prática da Strong (fls. 3377 a 3379).

5 Desentranhamento e devolução de documentos

161. Nos dias 4, 15 e 16.03.2021 procedeu-se ao desentranhamento e devolução de documentação apreendida nas diligências de busca, referidas na secção 3.1 *supra*, bem como de elementos enviados pelas visadas em resposta a pedidos de elementos da AdC, por não constituir meio de prova com relevância para os presentes autos (fls. 3762 a 3848 e 3850 a 3852).

6 Pedidos de identificação de informação confidencial

162. Ao abrigo do artigo 30.º da Lei n.º 19/2012, a Autoridade procedeu ao tratamento de informação classificada como confidencial pelas visadas.
163. Sempre que a Autoridade não concordou com a referida classificação, informou as visadas do respetivo sentido provável de decisão, para que estas se pudessem pronunciar em momento prévio à adoção de decisão final pela Autoridade.

7 Sentença proferida pelo Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, datada de 04.04.2025

164. Em 16.07.2021, o Conselho de Administração da AdC, procedeu ao encerramento do Inquérito, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea a), do n.º 3, do artigo 24.º da Lei n.º 19/2012.
165. A AdC concluiu em relação às visadas Esegur – Empresa de Segurança, S.A., Gália – Empresa de Segurança, S.A., Ronsecur, Rondas e Segurança, Lda. e Vigiexpert – Prevenção e Vigilância Privada, Lda., que não resultava do PRC/2019/4 prova suficientemente conclusiva da prática de infração ao disposto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 por parte das mesmas, em termos que permitiram a sua responsabilização, pelo que ordenou proceder ao arquivamento do PRC/2019/4 em relação às referidas visadas, nos termos do disposto no artigo 24.º, n.º 3, alínea b) da Lei n.º 19/2012.
166. Por outro lado, a AdC concluiu, com base no inquérito realizado, que existia uma possibilidade razoável de vir a ser proferida uma decisão condenatória no processo, dando início à fase de instrução do processo, deduzindo a Nota de Ilícitude em relação às visadas, 2045 - Empresa de Segurança, S.A., 2045 - Gália/Serviços de Vigilância e Segurança, A.C.E., Comansecur Segurança Privada, S.A., Grupo 8 – Vigilância e Prevenção Electrónica, S.A., Prestibel – Empresa de Segurança, S.A., Prosecur – Companhia de Segurança, Lda., Securitas – Serviços e Tecnologia de Segurança, S.A., Strong Charon – Soluções de Segurança, S.A., nos termos do disposto na alínea a), do n.º 3, do artigo 24.º da Lei n.º 19/2012.
167. Em 12.07.2022, a AdC concluiu a instrução do presente processo através da adoção de Decisão Final condenatória contra as empresas visadas pela Nota de Ilícitude.
168. As referidas empresas, inconformadas com a Decisão Final condenatória adotada pela AdC, apresentaram recursos de impugnação judicial junto do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (“TCRS”) que foram admitidos por despacho de 07.02.2023.
169. Por outro lado, como já referido, no decurso das diligências de busca e apreensão *supra* detalhas (parágrafos 27 a 48), a visada Securitas bem como, a visada Prestibel apresentaram

junto da AdC diversos requerimentos de arguição de nulidades e/ou irregularidades das referidas diligências (parágrafos 37 e 43 a 45), os quais foram apreciados pela AdC, tendo concluindo pela inexistência de quaisquer nulidades de que cumprisse conhecer, indeferindo, em consequência, o requerido (parágrafos 38 e 45). Posteriormente, tanto a visada Securitas como a visada Prestibel apresentaram recurso junto do TCRS destes indeferimentos, os quais foram, em 01.09.2023, julgados pelo TCRS parcialmente e totalmente improcedentes, respetivamente.

170. Em consequência, as visadas Securitas e Prestibel interpuseram, em 21.09.2023 e 20.09.2023, respetivamente, recurso para o Tribunal da Relação de Lisboa ("TRL"), arguindo a nulidade das diligências de busca e de toda a prova apreendida e recolhida no âmbito das mesmas.
171. Em resultado deste recurso, em 5.06.2024, o TRL decidiu declarar nula a prova – correio eletrónico, aberto ou fechado, e outros meios equiparados de comunicação – obtida mediante a busca/apreensão levada a cabo pela Autoridade da Concorrência, nas instalações das visadas Recorrentes¹⁸.
172. Nesta sequência, a Securitas, a Strong Charon, a Comansegur, a Grupo 8, a 2045 e 2045/Gália e a Prestibel, apresentaram requerimentos junto do TCRS pugnando pelo cumprimento do Acórdão do TRL *supra* referido e, em consequência, que fosse determinado o desentranhamento e proibição de valoração de todo o correio eletrónico apreendido pela AdC, e, bem assim, de todos os elementos probatórios e outras informações constantes dos autos cujo conhecimento dos mesmos poderá ter advindo.
173. O TCRS, tendo apreciado as questões *supra* referidas e procedido à análise e apuramento da validade das mensagens de correio eletrónico apreendidas pela AdC nas diligências de busca e apreensão *supra* detalhadas e autorizadas pelo mandato judicial emitido pelo Ministério Público, em 25.10.2019, concluiu, por Sentença proferida em 04.04.2025¹⁹, que *"o acórdão do Tribunal da Relação produz efeito de caso julgado formal relativamente a que toda a apreensão de mensagens de correio eletrónico, sem autorização do juiz de instrução, e sem consentimento dos visados, é considerada prova proibida, enquanto antecedente lógico e necessário dessa declaração de nulidade"*²⁰.
174. Em suma, o TCRS, na Sentença de 04.04.2025, determinou i) *"o desentranhamento de toda a correspondência eletrónica que foi apreendida no âmbito das diligências de busca e apreensão efetuadas às empresas visadas Grupo 8 – Vigilância e Prevenção Eletrónica, S.A., Prestibel – Empresa de Segurança, S.A., Securitas – Serviços e tecnologia de Segurança, S.A. e Prosegur – Companhia de Segurança, Lda, que ainda constem nos autos, e a sua consequente devolução aos seus respetivos possuidores"*, ii) *"Julgar válidos todos os atos processuais praticados até à realização das diligências de busca e apreensão"*, bem como, iii) declarar *"nula toda a Nota de Illicitude e todos os atos subsequentes"* [...].

¹⁸ Acórdão proferido pelo Tribunal da Relação de Lisboa – Secção da Propriedade Intelectual e da Concorrência, Regulação e Supervisão, de 05.06.2024, Processo 184/21.4YUSTR-A.L1, referência 21676701

¹⁹ Acórdão do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão – Juízo da Concorrência, Regulação e Supervisão – Juiz 1, Processo: 399/22.8YUSTR Referência: 520344

²⁰ Cfr. página 24 da sentença *supra* referida.

8 Desentranhamento e destruição da correspondência eletrónica apreendida na sequência da Sentença proferida pelo TCRS datada de 04.04.2025

175. Na sequência da Sentença de 04.04.2025 do TCRS *supra* referida, a Autoridade notificou às visadas que tinham sido alvo de diligências de busca o desentranhamento e destruição de todas as mensagens de correio eletrónico apreendidas nas suas instalações, incluindo os respetivos anexos e todas as cópias existentes, no estrito cumprimento dos termos da Sentença do TCRS.
176. Foram ainda as visadas alvo de diligências de busca notificadas do desentranhamento e da destruição de todos os elementos e atos processuais constantes dos autos do processo que mencionavam correspondência eletrónica apreendida, que incidiam sobre aquela ou que dependiam da mesma, na parte relativa a tais mensagens de correio eletrónico.
177. Para este efeito, foi remetido a estas visadas o Auto de desentranhamento e destruição e respetivos anexos (fls.11745 a 11839).
178. Assim sendo, uma vez expurgados os elementos feridos de nulidade, detalham-se no capítulo seguinte da presente Decisão os factos apurados e objeto do presente processo, por referência ao acervo probatório não afetado pela identificada nulidade.

FACTOS

9 Identificação e caracterização das empresas visadas

9.1 Grupo 2045

9.1.1 2045

179. De acordo com a Certidão Permanente junta aos autos, a sede social da 2045 situa-se na Rua Alto do Matoutinho, n.º 1, 2665-564 Venda do Pinheiro (fls. 442).
180. A 2045 foi constituída em 1990 e tem como objeto social a prestação de serviços ligados à segurança de pessoas e bens, através de recursos humanos, equipamento, alarmes e formação profissional (fls. 442).

9.1.2 Gália

181. De acordo com a Certidão Permanente junta aos autos, a sede social da Gália situa-se na Rua Doutor João Gomes Patacão, n.º 27, 1885-047 Moscavide, Lisboa (fls. 456).
182. A Gália foi constituída em 1996 e o seu capital social é detido em 99,47% pela 2045.
183. A Gália tem como objeto social o exercício de atividades de segurança privada, designadamente, a elaboração de estudos e planos de segurança e de projetos de organização e montagem de serviços de segurança privada, instalação e manutenção de material e equipamentos de segurança, proteção de bens móveis e imóveis; transporte, guarda e tratamento de fundos e valores; comercialização de material de equipamentos de segurança, bem como a elaboração dos regulamentos técnicos; instalação e gestão de centrais de alarme, vigilância e controlo de pessoas em instalações, edifícios ou recintos fechados nos termos da lei ao público em geral; proteção pessoal, fiscalização de

passageiros no acesso a zonas restritas de segurança nos portos e aeroportos, nos termos legalmente previstos, e a formação profissional de pessoal de vigilância e segurança (fls. 456).

9.1.3 2045-Gália

184. De acordo com a Certidão Permanente junta aos autos, a sede social da 2045-Gália situa-se na Rua Alto do Matoutinho, n.º 1, 2665-564 Venda do Pinheiro (fls. 527).
185. A 2045-Gália foi constituída em 2014 e o seu capital social é detido em 90% pela 2045, e 10% pela Gália.
186. A 2045-Gália tem como objeto social a otimização de meios técnicos e humanos no que respeita à execução de prestações de serviços de vigilância e segurança às entidades adquirentes, nos termos e condições constantes da proposta apresentada a concurso, caderno de encargos e AQ a celebrar com a ESPAP (fls. 527).

9.2 Comansegur

187. De acordo com a Certidão Permanente junta aos autos, a sede social da Comansegur situa-se na Rua Dr. Manuel Arriaga, n.º 84, Edifício Camões – Loja 0.10, 3720-233 Oliveira de Azeméis, Aveiro (fls. 447).
188. A Comansegur foi constituída em 1995 e o seu capital social é detido a 100% por José Maria Godinho de Sousa (fls. 532).
189. A Comansegur tem como objeto social a segurança de pessoas e bens (fls. 447).

9.3 Esegur

190. De acordo com a Certidão Permanente junta aos autos, a sede social da Esegur situa-se na Rua da Guiné, n.º 7/7-A, 2689-517 Prior Velho, Lisboa (fls. 450).
191. A Esegur foi constituída em 1994 e o seu capital social é detido pela Caixa Geral de Depósitos em 50%, Novo Banco, S.A. em 44% e Gestres - Gestão Estratégica Espírito Santo, S.A. (fls. 543).
192. A Esegur tem como objeto social a prestação de serviços de segurança privada (fls. 450).

9.4 Grupo 8

193. De acordo com a Certidão Permanente junta aos autos, a sede social da Grupo 8 situa-se na Avenida dos Estados Unidos da América, n.º 27 – G/H/I, fração A, 1700-164 Lisboa (fls. 462).
194. A Grupo 8 foi constituído em 1972 e tem como objeto social a prestação e exercício dos serviços de segurança privada permitidos legalmente e formação (fls. 462).
195. A Grupo 8 é uma das maiores empresas de segurança de capitais 100% nacionais²¹ (fls. 3849).

²¹ Cf. <http://www.grupo8.pt/grupo8>

9.5 Prestibel

196. De acordo com a Certidão Permanente junta aos autos, a sede social da Prestibel situa-se na Avenida Torre de Belém, n.º 24, 1400-343 Lisboa (fls. 466).
197. A Prestibel foi constituída em 1982 e tem como objeto social a prestação de serviços de segurança privada, formação, instalações elétricas, manutenção de material e de equipamento de segurança (fls. 466).
198. A Prestibel é atualmente uma das maiores empresas a operar no mercado português de segurança privada²² (fls. 3849).

9.6 Prosegur

199. De acordo com a Certidão Permanente junta aos autos, a sede social da Prosegur situa-se na Avenida Infante Dom Henrique, n.º 326, 1849-006 Lisboa (fls. 470).
200. A Prosegur tem como objeto social (i) a elaboração de estudos de segurança, (ii) a comercialização de material e equipamentos de segurança, bem como a elaboração dos respetivos regulamentos técnicos, (iii) a instalação e manutenção de material e equipamento de segurança, (iv) a instalação e gestão de centrais de alarmes, (v) a proteção de bens móveis e imóveis, (vi) a vigilância e controlo de acesso, permanência e circulação de pessoas em instalações, edifícios ou recintos fechados, vedados ou de acesso condicionado, nos termos da lei, ao público em geral, (vii) o transporte, guarda e tratamento de fundos e valores, (viii) a formação de pessoal de vigilância, e outros serviços que se venham a enquadrar legalmente no setor da segurança privada (fls. 470).

9.7 Ronsecur

201. De acordo com a Certidão Permanente junta aos autos, a sede social da Ronsecur situa-se na Rua do Outeiro, n.º 1243, Loja F – Edifício dos Carvalhinhos, 4525-308 Canedo, Santa Maria da Feira (fls. 478).
202. A Ronsecur foi constituída em 2004 e tem como objeto social a prestação de serviços de vigilância e segurança de bens e pessoas e a promoção de formação profissional, através da organização e execução de ações de formação profissional na área de segurança privada (fls. 478).

9.8 Securitas

203. De acordo com a Certidão Permanente junta aos autos, a sede social da Securitas situa-se na Rua Rodrigues Lobo, n.º 2 – Edifício Securitas, 2799-553 Linda-a-Velha, Lisboa (fls. 483).
204. A Securitas tem como objeto social a prestação de serviços de prevenção, segurança e atividades conexas, nomeadamente a exploração de equipamentos relativos àqueles serviços e a instalação e manutenção de instalações elétricas de utilização de baixa tensão e de sistemas de deteção e extinção de incêndios, segurança e deteção de intrusão (fls. 483).

²² Cf. <http://www.prestibel.pt/pt/quem-somos/>

205. A Securitas é subsidiária da Securitas AB, de capital sueco, e integra a divisão Ibero-América do grupo, sendo integralmente detida pela Securitas Seguridad Holding, S.L, com sede em Espanha (fls. 610 e 3849)²³.
206. A Securitas foi pioneira no setor da segurança privada em Portugal e deu início à sua atividade em 1966, na área da vigilância humana.

9.9 Strong Charon

207. De acordo com a Certidão Permanente junta aos autos, a sede social da Strong Charon situa-se na Rua do Entrepasto Industrial, n.º 8, R/C ou Piso 0 Esq., 2610-135 Amadora, Lisboa (fls. 489).
208. A Strong Charon foi constituída em 2018 e tem como objeto social a prestação de serviços de segurança privada, os quais poderão ser prestados em todas as modalidades permitidas por lei (fls. 625).
209. Esta empresa é resultado da fusão da Strong e da Charon - Prestação de Serviços de Segurança e Vigilância, S.A. ("Charon"), ambas detidas pela Trivalor – Sociedade Gestora de Participações Sociais, S.A (Trivalor).²⁴.
210. A Charon foi adquirida pela Trivalor em 31.03.2017, data a partir da qual a Strong e a Charon passam a pertencer ao mesmo grupo.
211. Numa primeira fase a Charon manteve a sua denominação própria até 01.06.2018, data a partir da qual a Strong incorpora a Charon, em resultado de fusão (cf. nota de rodapé 4), passando a Strong a denominar-se de Strong Charon – Soluções de Segurança, S.A. detida a 100% pela Trivalor.
212. Cumpre recordar que, tal como *supra* mencionado, para efeitos da presente Decisão, e nos termos do previsto artigo 73.º da Lei da Concorrência, a Strong Charon, como entidade incorporante por fusão da Charon, responde pela prática da eventual infração cometida por esta última (parágrafo 102).

9.10 Vigiexpert

213. De acordo com a Certidão Permanente junta aos autos, a sede social da Vigiexpert situa-se no Edifício da Túria, Rua do Entrepasto Industrial, n.º 3, 2610-135 Amadora, Lisboa (fls.495).
214. A Vigiexpert foi constituída em 2004 e tem como objeto social (i) a vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo de entradas, presença e saída de pessoas, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias e artigos de uso e porte proibidos ou suscetíveis de provocar atos de violência no interior de edifícios ou outros locais, públicos ou privados, de acesso vedado ou condicionado ao público; (ii) o rastreio, inspeção e filtragem de bagagens e cargas e o controlo de passageiros no acesso a zonas restritas de segurança nos portos e

²³ Cf. <https://www.securitas.pt/sobre-nos/securitas-em-portugal/>

²⁴ A Trivalor, sociedade de capitais 100% nacionais, é a sociedade-mãe de um conjunto de empresas que opera nas atividades de restauração coletiva, restauração pública, comercialização de produtos alimentares, *vending*, emissão e comercialização de *tickets* de serviços, arquivo e gestão documental, limpeza, segurança privada, manutenção integrada de edifícios, instalações e equipamentos e de serviços partilhados de recursos humanos e contabilidade.

aeroportos, bem como a prevenção da entrada de armas, substâncias e artigos de uso e porte proibido ou suscetíveis de provocar atos de violência nos aeroportos, nos portos e no interior de aeronaves e navios, sem prejuízo das competências exclusivas atribuídas às forças e serviços de segurança; (iii) a fiscalização de títulos de transporte, sob a supervisão da entidade pública competente ou da entidade titular de uma concessão de transporte público; (iv) a elaboração de estudos e planos de segurança e de projetos de organização e montagem de serviços de segurança privada previstos na Lei 34/2013; (v) a exploração e gestão de centrais de receção e monitorização de sinais de alarme e de videovigilância, assim como serviços de resposta cuja realização não seja da competência das forças e serviços de segurança; (vi) o comércio, instalação, manutenção e assistência técnica de roubo, controlo de acessos, videovigilância e assistência de equipamentos de sistemas de segurança eletrónica de pessoas e bens, designadamente deteção de intrusão e sistemas; (vii) o comércio, instalação, manutenção e assistência de equipamentos de deteção e extinção automática de incêndios; (viii) a proteção pessoal, sem prejuízo das competências exclusivas atribuídas às forças e serviços de segurança; (ix) a formação profissional interna e externa de pessoal de vigilância e segurança, administrativos, técnicos, comerciais, bem como as respetivas especialidades e cursos de atualização e reciclagens (fls.495).

10 Identificação e caracterização dos mercados

215. As práticas objeto do presente processo de contraordenação inserem-se no âmbito do exercício da atividade de segurança privada.

10.1 Caracterização do setor da vigilância e segurança humana

10.1.1 Quadro jurídico-legal

216. Nos termos do n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de maio²⁵, considera-se atividade de segurança privada:
- a) A prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à proteção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes;
 - b) A organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoproteção, com vista à proteção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes.
217. Adicionalmente, destaca-se o facto de a Lei n.º 34/2013, de 16 de maio, proibir às empresas de segurança privada a prossecução de qualquer outra atividade que não a segurança privada, sob pena de não poder ser tipificada como empresa de segurança privada²⁶.
218. Estamos perante um setor fortemente regulado, podendo mesmo afirmar-se que, a nível europeu, segundo a *Confederation of European Security Services* (CoESS), Portugal integrará o

²⁵ Lei que estabelece o regime do exercício da atividade de Segurança Privada em Portugal.

²⁶ Alínea a) do art.º 2 da Lei 31/2013, de 6 de maio.

conjunto dos países em que a atividade se encontra mais intensamente regulada, em conjunto com Bélgica, Espanha, Hungria, Luxemburgo, Sérvia e Suécia²⁷.

219. Assim, de acordo com a base de dados do SIGESP (*Sistema Integrado de Gestão de Segurança Privada*)²⁸, existiam, em 2020, 81 empresas legalmente habilitadas a prestar serviços de segurança privada em Portugal (fls. 3849).
220. Apresenta-se seguidamente, a melhor estimativa da estrutura da oferta no setor da vigilância e segurança humana para o período compreendido entre 2015 a 2018, considerando todo o território nacional.

Tabela 1: Estrutura da oferta no setor da vigilância e segurança humana (2015-2018)

Em milhões de euros

EMPRESA	2015	2016	2017	2018
PROSEGUR	145	108	106	111
SECURITAS	86	93	102	106
STRONG / CHARON	91	92	89	82
GRUPO 2045	41	52	52	61
PRESTIBEL	43	43	44	47
ESEGUR	47	44	43	43
GRUPO 8	34	28	29	32
RONSEGUR	11	13	18	21
VIGIEXPERT	11	13	14	14
COMANSEGUR	9	10	13	11
Soma:	518	496	510	527
Demais empresas:	196	229	270	298
	(78 empr.)	(74 empr.)	(72 empr.)	(70 empr.)
Total:	714	725	780	825

Fonte: preparado pela AdC, com base nos estudos setoriais da DBK e em elementos fornecidos pelas empresas visadas.

221. Na tabela seguinte poderemos ver representada a estrutura da oferta para o período compreendido entre 2015 a 2018, focada nas empresas objeto do presente processo contraordenacional, em termos de percentagem de quota de volume de negócios no setor em análise.

²⁷ In CoESS (*Confederation of European Security Services*): *Private Security Services in Europe*, CoESS Facts & Figures 2011/EU Legislative mapping (pág. 150). Vide: <https://ff-2011-private-security-services-in-europe-coess-facts-and-figures.pdf> (consultado em 25.08.2020).

²⁸ Vide <https://sigesponline.psp.pt/> (base de dados consultada em 25.08.2020).

Tabela 2: Estrutura da oferta no setor da vigilância e segurança humana em % (2015-2018)

EMPRESA	2015	2016	2017	2018
PROSEGUR	20,24%	14,87%	13,53%	13,40%
SECURITAS	12,09%	12,87%	13,12%	12,82%
STRONG / CHARON	12,73%	12,68%	11,46%	9,89%
GRUPO 2045	5,77%	7,19%	6,73%	7,43%
PRESTIBEL	6,02%	5,91%	5,67%	5,73%
ESEGUR	6,54%	6,03%	5,47%	5,19%
GRUPO 8	4,81%	3,88%	3,67%	3,92%
ROSEGUR	1,53%	1,86%	2,28%	2,55%
VIGIEXPERT	1,48%	1,77%	1,83%	1,64%
COMANSEGUR	1,32%	1,32%	1,62%	1,31%
Soma:	72,53%	68,38%	65,38%	63,85%
Demais empresas:	27,47%	31,62%	34,62%	36,15%
	(78 empr.)	(74 empr.)	(72 empr.)	(70 empr.)
Total:	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: preparado pela AdC, com base nos estudos setoriais da DBK e em elementos fornecidos pelas empresas visadas.

222. É de sublinhar que, do conjunto de empresas objeto do presente processo contraordenacional, fazem parte as empresas com uma posição mais forte em termos de volume de negócios/quota no setor da vigilância e segurança humana.

10.1.2 Compras e contratação pública no âmbito da vigilância e segurança humana

223. O Estado, através dos seus vários organismos, adquire serviços de vigilância privada através de procedimentos legalmente previstos de contratação pública.
224. Genericamente, a contratação pública mediante o recurso a procedimentos concursais constitui um mecanismo eficiente, se não sujeito a distorções, utilizado por entidades públicas, para aquisição de bens e serviços, através da qual é possível suprir as deficiências e assimetrias de informação sobre o mercado do lado da oferta, recorrendo para tal a uma via de concorrência *ex ante* pelo fornecimento de bens, serviços ou execução de obras.
225. Neste contexto, o Estado celebra, por vezes, Acordos Quadro (AQ) que, nos termos do Código dos Contratos Públicos (CCP), correspondem a um *“contrato celebrado entre uma ou várias entidades adjudicantes e uma ou mais entidades, com vista a disciplinar relações contratuais futuras a estabelecer ao longo de um determinado período de tempo, mediante a fixação antecipada dos respetivos termos”*²⁹.
226. Qualquer empresa pretendente a integrar um AQ deverá ultrapassar uma fase de pré-qualificação, que tipicamente respeita ao cumprimento de requisitos quanto a três categorias: i) possuir a habilitação legal requerida, no âmbito do quadro jurídico-legal

²⁹ In Art.º 251 do CCP.

aplicável para a segurança privada³⁰; ii) ter a capacidade técnica exigida, em termos de experiência anterior em prestação de serviços semelhantes; e finalmente iii) possuir a capacidade financeira requerida, a qual depende tipicamente de um histórico quanto a resultados contabilístico-financeiros alcançados.

227. Os requisitos em causa variam em função dos acordos-quadro e, por vezes, dentro destes, em função dos vários lotes presentes³¹.

10.2 Identificação dos mercados envolvidos

228. A definição de mercados relevantes não é indispensável em processos por práticas restritivas da concorrência no âmbito de acordos, práticas concertadas ou decisões de associações de empresas a que seja atribuído um objetivo restritivo da concorrência, tal como decorre da jurisprudência constante dos tribunais europeus³².
229. De acordo com a prática decisória da AdC e da Comissão Europeia³³, no âmbito de operações de concentração no setor da segurança privada, verifica-se que foram já autonomizadas e analisadas as atividades (i) de vigilância e segurança humana; (ii) de exploração e gestão de centrais de receção e monitorização de alarmes; (iii) de proteção pessoal; (iv) de transporte, guarda, tratamento e distribuição de valores; (v) de vigilância eletrónica (i.e. conceção/instalação/manutenção e assistência técnica em sistemas de segurança eletrónica); e (vi) serviços de segurança aeroportuária.
230. De acordo com a mencionada prática decisória, concluiu-se que cada uma das atividades mencionadas no parágrafo precedente foi considerada um mercado relevante diferenciado, sem prejuízo de frequentemente poderem ser prestadas/contratadas em conjunto, em particular, no contexto da contratação pública.
231. No que respeita especificamente à prestação de serviços de vigilância e segurança humana, tal consiste na colocação de vigilantes (i.e. trabalhadores da empresa de segurança privada) à disposição dos clientes, que exercem uma função no local indicado pelo cliente.
232. Coerentemente, definir-se-á, para efeitos do presente processo, como dimensão do serviço relevante, a prestação de serviços de vigilância e segurança.
233. No que se refere à dimensão geográfica do mercado, cumpre referir que, de acordo com a prática decisória da AdC e da Comissão Europeia³⁴, os vários mercados de prestação de serviços de vigilância e segurança humana revestem-se de um âmbito geográfico nacional.
234. Tal decorre, por um lado, das exigências regulatórias *supra* referidas (secção 10.1.1), que impõem a necessidade de uma autorização por parte do *Ministério da Administração Interna*, mediante a emissão de um alvará, para o acesso à atividade da prestação dos serviços de vigilância e segurança humana em Portugal e, por outro lado, da presença da maioria das

³⁰ Lei n.º 34/2013 de 16 de maio.

³¹ É o que se verifica com o acordo-quadro "AQ-VS-2014".

³² Cf. Acórdãos do TPI, *Groupe Danone c. Comissão*, T-38/02, Col. II-4407 (2005), e *Brouwerij Haacht NV c. Comissão*, T-48/02, Col. II-5259 (2005).

³³ AdC: Ccent. 5/2010 – Charon / Ativos STAR, Ccent. 40/2016 – Trivalor / Infrasecur, Ccent. 47/2016 – Trivalor / SOV*SOV Expresso e Ccent. 5/2017 – Trivalor / Charon; Comissão Europeia: M.3396 – Group 4 Falck / Securicor (2004), M.4986 – EQT V / Securitas Direct (2008), M. 5993 – Securitas / Reliance Security Services / Reliance Security Services Scotland (2010) e M.6292 – Securitas / Niscayah Group (2011).

³⁴ *Idem* nota de rodapé 52

empresas que prestam serviços de vigilância e segurança humana, nomeadamente os serviços de vigilância humana e os serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes, ao nível de todo o território nacional, exercendo a atividade de uma forma homogénea (preços, características dos serviços oferecidos, forma de contratação do serviço, campanhas de *marketing* a nível nacional, etc.), sem relevantes especificidades regionais identificadas.

235. Face a todo o anteriormente exposto, considera-se como mercado relevante, para efeitos da presente análise, a prestação de serviços de vigilância e segurança humana isolados ou em combinação com serviços adicionais, na contratação pública, em território nacional.

11 Do alegado comportamento restritivo da concorrência

236. A análise do acervo probatório inicial constante do processo, nomeadamente as exposições remetidas a esta Autoridade, bem como as afirmações da Requerente, revelou indícios da existência de práticas restritivas da concorrência, no âmbito de procedimentos concursais para aquisição de serviços de vigilância e segurança humana, lançados ao abrigo das regras da contratação pública, através da adoção de determinados comportamentos por parte das empresas visadas, tais como i) a apresentação de propostas alegadamente fictícias, envolvendo preços superiores ao preço base ou preços anormalmente baixos, ii) subsequentes subcontratações para a prestação dos serviços entre a empresa adjudicatária e a empresa não vencedora ou iii) a falta de apresentação da documentação necessária pela empresa vencedora (parágrafos 1 a 20, e parágrafos 101 a 160).

11.1 Do alegado pacto de não agressão

237. No que concerne às afirmações dos exponents, do denunciante e da Requerente sobre os alegados comportamentos das empresas visadas no contexto dos procedimentos de contratação pública em que participaram (parágrafos 1 a 20 e 103), cumpre referir que, com base nos elementos que constam dos autos, designadamente, a informação remetida pelas entidades adjudicantes (parágrafos 76 a 78), foi apenas possível identificar, em determinados procedimentos, a exclusão de propostas apresentadas pelas visadas, por incluírem preços superiores ao preço base (parágrafos 80 a 100).
238. Por outro lado, no que se refere às alegações da Requerente sobre o alegado pacto entre as empresas visadas para manter a sua carteira de clientes mais importantes (parágrafo 103), cumpre salientar que da análise da informação remetida pelas empresas visadas, observou-se que, unicamente em determinados casos, apenas alguns dos clientes principais se mantinham nessa categoria ao longo do período de 10 anos (parágrafos 57 a 75).
239. Quanto às afirmações da Requerente sobre a formalização, por parte das visadas, de contratos para permitir a manutenção do *seu status quo* e/ou pagamento de compensações (parágrafo 109) cabe sublinhar que, de acordo com os elementos que consta dos autos, nomeadamente, contratos de aparência lícita de subcontratação e/ou de cedência de posições contratuais celebrados entre a Charon e a 2045 e a Prestibel e a Securitas, não é possível sustentar tal afirmação. (fls. 2073 e 2074, fls. 2075 a 2088, fls. 2101 a 2106, fls. 2108 a 2114; fls. 2115 a 2123 e fls. 2125 a 2130 e (parágrafos 50 a 53).
240. Por último, relativamente às alegações da Requerente bem como da denúncia anónima remetida a esta Autoridade sobre a existência de contactos entre as equipas comerciais das empresas visadas, previamente à apresentação de propostas (parágrafos 9, 21 e 104 a 108),

importa salientar que, da análise dos elementos probatórios que constam dos autos, não foi possível corroborar tal afirmação, tendo sido apenas possível verificar marcações em agendas e/ou cadernos ou na plataforma Outlook entre determinados administradores e/ou diretores das empresas visadas, mas que, raramente, identificam o assunto da reunião e/ou do contacto.

241. Em suma, os indícios expostos nas participações remetidas a esta Autoridade, bem como os resultantes da informação fornecida pela Requerente, *supra* detalhados, apontavam para a existência de comportamentos anticoncorrenciais adotados pelas empresas visadas, na participação em procedimentos lançados ao abrigo das normas da contratação pública para a prestação de serviços de vigilância e segurança humana, em Portugal, com vista à proteção e manutenção dos principais clientes de cada uma destas empresas visadas.
242. Contudo, tais indícios, suportados nos elementos de prova constantes dos autos, tal como descritos *supra*, não se apresentam suficientes, face aos requisitos de ónus da prova, para permitir concluir, *in casu*, pelo preenchimento dos elementos do tipo objetivo e subjetivo subjacentes à infração objeto de investigação no presente processo. Com efeito, o acervo probatório presente constante do processo não se afigura apto à cabal demonstração da existência dos factos constitutivos de uma infração, nomeadamente, a existência do denunciado pacto de não agressão entre as empresas visadas.
243. Assim sendo, deve ser assegurada a aplicação do princípio da presunção da inocência, cuja aplicabilidade aos processos relativos a violações das regras da concorrência suscetíveis de conduzir à aplicação de coimas ou de sanções pecuniárias compulsórias é amplamente reconhecida pelos tribunais³⁵.
244. Nesse quadro, conclui-se que, nos presentes autos, considerando as informações e documentos fornecidos pela Requerente, bem como os elementos coligidos pela AdC por meio das diversas diligências de investigação realizadas durante a fase de inquérito, não se encontra disponível um conjunto probatório suficiente, preciso e concordante, que possa servir de base a uma firme convicção de que foi cometida uma infração jusconcorrencial pelas visadas.
245. Neste contexto, não sendo permitido à AdC, com base nos elementos de que dispõe, concluir pela possibilidade razoável de vir a ser proferida uma decisão condenatória, tal circunstância determinará o desfecho processual destes autos no sentido do arquivamento, o que também determina o resultado da apreciação do Requerimento de redução da coima, sem prejuízo de uma possível reabertura do processo, caso surjam novos factos ou elementos que ponham em causa os pressupostos desta análise.

CONCLUSÃO

246. A apreciação global da prova constante dos autos e *supra* detalhada, uma vez expurgados os elementos probatórios apreendidos nas diligências de busca e apreensão realizadas no âmbito do presente processo declarados nulos nos termos do acórdão do TCRS proferido em 04.04.2025 (parágrafos 164 a 173), determina que os atuais indícios da existência de

³⁵ Ver, neste sentido, acórdãos de 5 de outubro de 2011, *Romana Tabacchi/Comissão*, T-11/06, EU:T:2011:560, n.º 129 e jurisprudência referida, e de 15 de julho de 2015, *Trafilerie Meridionali/Comissão*, T-422/10, EU:T:2015:512, n.º 88 e jurisprudência referida.

alegadas práticas restritivas da concorrência não são suficientes para concluir pela existência de um acordo ou pacto de “*não agressão*” entre as empresas visadas, com vista à manutenção dos seus principais clientes, no mercado da prestação de serviços de segurança e vigilância humana adjudicados em procedimentos de contratação pública, em Portugal.

247. Consequentemente, não se pode considerar que subsista, nos presentes autos, prova suficiente da existência de uma infração ao artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, não se justificando também, nessa medida, a intervenção da Autoridade ao abrigo do artigo 101.º do TFUE.
248. Esta conclusão determina ainda a inaplicabilidade do regime de dispensa ou redução da coima nos termos requeridos pela Requerente.
249. 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, e sempre que tal se justifique, reabrir o inquérito.

DECISÃO

Tudo visto e ponderado, o Conselho de Administração da AdC decide:

Primeiro

Arquivar o processo de contraordenação n.º PRC/2019/4 no qual são visadas as empresas 2045 - Empresa de Segurança, S.A.; 2045 - Gália/Serviços de Vigilância e Segurança, A.C.E., Comansegur Segurança Privada, S.A., Grupo 8 – Vigilância e Prevenção Eletrónica, S.A., Prestibel – Empresa de Segurança, S.A., Prosegur – Companhia de Segurança, Lda.; Securitas – Serviços e Tecnologia de Segurança, S.A.; Strong Charon – Soluções de Segurança, S.A., Esegur – Empresa de Segurança, S.A., Gália – Empresa de Segurança, S.A., Ronsegur, Rondas e Segurança, Lda. e Vigiexpert – Prevenção e Vigilância Privada, Lda., nos termos e para os efeitos da alínea b) do n.º 3 do artigo 24.º da Lei da Concorrência.

Segundo

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, 28 de janeiro de 2026

O Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência,

X

Nuno Cunha Rodrigues
Presidente

X

Miguel Moura e Silva
Vogal

X

Ana Sofia Rodrigues
Vogal