

DECISÃO

PRC 2009/03

DATA DA DECISÃO: 07/05/2010

[VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL]

VISADOS:
**ORDEM DOS TÉCNICOS OFICIAIS DE
CONTAS**



A **Autoridade da Concorrência**, considerando:

- As competências atribuídas pelo disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º e os poderes constantes da alínea a) do n.º 2 do artigo 7.º, ambos dos Estatutos da Autoridade da Concorrência, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de Janeiro (Estatutos);
- A Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho (Lei n.º 18/2003 ou Lei da Concorrência) e as regras de concorrência do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)¹;
- O processo de contra-ordenação aberto nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 24.º da Lei da Concorrência, registado sob o número **PRC 03/09**, em que é visada a associação de empresas:

Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, “*pessoa colectiva pública de natureza associativa, a quem compete representar, mediante inscrição obrigatória, os interesses profissionais dos Técnicos Oficiais de Contas e superintender em todos os aspectos relacionados com o exercício das suas funções*”², com sede na Avenida Barbosa du Bocage, n.º 45, em Lisboa (1049-013 Lisboa);

Tem a ponderar os seguintes elementos, de facto e de Direito, relevantes para a boa decisão do processo contra-ordenacional em causa, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 28.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho:

¹ O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor no dia 1 de Dezembro de 2009, procedeu, *inter alia*, a alterações ao Tratado que instituiu a Comunidade Europeia (TCE), passando este a denominar-se Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Em virtude da referida alteração, os artigos 81.º e 82.º do TCE foram reenumerados, correspondendo agora, respectivamente, aos artigos 101.º e 102.º do TFUE. O teor de ambas as disposições mantém-se inalterado. Na presente Decisão, as referências aos artigos 101.º e 102.º do TFUE devem ser entendidas como referências, respectivamente, aos artigos 81.º e 82.º do TCE, quando apropriado.

² Tudo conforme o disposto, sob a epígrafe “*Denominação e natureza*”, no artigo 1.º do Estatuto da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 310/2009, de 26 de Outubro (Estatuto).



I. DO PROCESSO

1. Questão Prévia

1.º

Os presentes autos contra-ordenacionais foram abertos contra a CTOC – Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, pessoa colectiva pública, criada pelo Decreto-Lei n.º 265/95, de 17 de Outubro.

2.º

A associação pública em causa, anteriormente denominada Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, passou a denominar-se Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (OTOC), com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 310/2009, de 26 de Outubro – que procedeu “à *revisão do Estatuto da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 452/99, de 5 de Novembro* [e alter[ou] (...) a *denominação desta associação pública ...*”³ –, dispondo o n.º 1 do artigo 1.º desse Diploma que a “*Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas (...) passa a denominar-se Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*”.

3.º

O que a própria Arguida expressamente reconhece i) ao publicar no seu *site*⁴ que “*a Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (OTOC) é uma associação pública profissional, tendo sido criada pelo Decreto-Lei n.º 452/99 de 5 de Novembro, alterado pelo DL 310/2009, de 26 de Outubro (...)*”; ii) ao responder à Nota de Ilícitude, na sua qualidade de Arguida, “*Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (...) anteriormente Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas...*” (conforme resulta da primeira página dessa Resposta, a fls. 870 dos autos); iii) e aí referindo que “*por via do Decreto-Lei n.º 310/2009 (...) a denominação [da CTOC] foi alterada para Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*” (vide, ponto 3.27. da Resposta à Nota de Ilícitude, a fls. 881).

³Conforme resulta do preâmbulo do diploma em causa, constante de fls. 1228 a fls. 1260 dos autos. Esclarece-se, também, que o Decreto-Lei n.º 452/99, de 5 de Novembro, alterou a denominação da Associação dos Técnicos Oficiais de Contas (criada pelo Decreto-Lei n.º 265/95, de 17 de Outubro) para Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, aprovou o Estatuto da Câmara e revogou o referido Decreto-Lei n.º 265/95.

⁴ In, <http://www.otoc.pt/gc/?id=270>.



4.º

A entidade contra a qual é proferida a presente Decisão é, pois, a mesma entidade contra a qual foram abertos os presentes autos, tendo a sua denominação sido alterada, no decurso do presente processo, por virtude da entrada em vigor do referido Decreto-Lei n.º 310/2009.

5.º

Atendendo à alteração de denominação da Arguida e por facilidade de expressão, doravante, todas as referências feitas à Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas (CTOC) na presente Decisão, incluindo as constantes dos elementos probatórios, são substituídas pela referência à Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (OTOC).

6.º

Mais se refira, nesta sede, que a matéria alegada pela Arguida na Resposta à Nota de Ilicitude (Resposta), “[a] título de questão prévia” (vide, nesse sentido, pontos 1.1. a 1.16. dessa Resposta), não consubstancia uma verdadeira *questão prévia*⁵, pelo que os argumentos aí aduzidos pela Arguida serão analisados e respondidos *infra*, de 32.º a 45.º da presente Decisão.

⁵ Resulta de doutrina e jurisprudência assentes que uma questão prévia se define como uma questão cujo objecto é diferente daquele que constitui a questão essencial do processo em que surge, mas cuja resolução prévia é indispensável para o conhecimento daquela questão principal. Neste sentido, e entre muitos outros, refere Maia Gonçalves que as questões prévias são questões que “*podem obstar ao conhecimento do mérito [da causa e] podem ter natureza substantiva (morte do arguido, (...), prescrição, etc.) ou adjectiva (incompetência do tribunal, ilegitimidade (...), etc.)*” (in, Código de Processo Penal Anotado; Legislação Complementar, 15.ª edição, revista e actualizada; 2005, Almedina, Coimbra). Também no mesmo sentido, pode ler-se no Acórdão do Tribunal da Relação do Porto, de 27.02.2008, Processo n.º 6997/07-04, da 2ª secção criminal, que a questão prévia “*é uma questão de natureza processual, que condiciona o conhecimento do mérito do objecto do processo, isto, quer quanto à sua constituição, quer quanto ao seu desenvolvimento (...)*”. Mais aí se explica que “[o]s pressupostos processuais são, na perspectiva funcional, requisitos de admissibilidade, condições prévias para a tramitação de uma relação processual e, na estrutural, (...) elementos constitutivos da relação jurídica processual, que devem verificar-se para que possa proferir-se no processo uma decisão (...). Sem os pressupostos processuais não há processo (...) os pressupostos processuais constituem questões prévias, respeitam à existência do processo ou de uma fase do processo, condicionam, por isso, o conhecimento do mérito (...). Se os pressupostos processuais são questões prévias estas não se esgotam naqueles. Também os requisitos de validade do próprio processo integram a noção de questões prévias. (...) Questões prévias, neste entendimento, serão, [entre outras,] a competência do tribunal (...), [e] a falta de objecto do processo, ou porque não existe ou porque já existiu e não pode voltar a sê-lo (ne bis in idem), que se traduzem nas questões do caso julgado, da litispendência e da prescrição” (Acórdão publicado no site do Tribunal da Relação do Porto, in http://www.trp.pt/incidentescrime/crime07_6997.html).



7.º

Na verdade, de 1.1. a 1.16. da Resposta (fls. 870 a fls. 873 dos autos), a Arguida limita-se a indicar a sua versão de uma cronologia de acontecimentos (contactos e troca de correspondência com a Autoridade, essencialmente em momento anterior à abertura dos presentes autos contra-ordenacionais), aí não suscitando uma qualquer questão cuja resolução prévia seja indispensável para o conhecimento, *in casu*, pela Autoridade, do objecto do presente processo.

2. Origem do processo

8.º

O presente processo teve origem em denúncia anónima, dirigida a esta Autoridade em 29.09.2006 (conforme resulta do teor dessa denúncia, de fls. 4 a fls. 9 dos autos), através da qual se referia que a OTOC estava a implementar, através de Regulamento por ela aprovado e nos termos dos Estatutos dos Técnicos Oficiais de Contas, um serviço denominado “Controlo de Qualidade dos TOC”⁶.

9.º

De acordo com o teor da denúncia, a OTOC estava a exigir, nos termos desse Regulamento, a obtenção, por parte dos Técnicos Oficiais de Contas, de uma média anual de 35 créditos em formação promovida pela OTOC ou por esta aprovada.

10.º

A denúncia alertava, ainda, para o facto de, por um lado, não se encontrarem fixados quaisquer critérios para “*regulamentar um programa com matérias e duração para poder vir a definir equivalências*” e, por outro, a OTOC não ter aprovado nem divulgado “*quais as entidades públicas ou privadas acreditadas para fazerem concorrencialmente as acções de formação em causa*”.

⁶ A OTOC, em sede de Resposta à Nota de Ilícitude, critica a utilização, pela Autoridade, da expressão ‘serviço’ relativamente ao controlo de qualidade dos Técnicos Oficiais de Contas (*vide*, 4.1. da Resposta, a fls. 889). Note-se que a Autoridade limitou-se a reproduzir, sinteticamente, o teor da denúncia em causa, sendo que as considerações da Autoridade relativamente ao ‘Sistema de Controlo de Qualidade’ serão tecidas *infra*, no ponto III. 2.1.1.2 da presente Decisão.



11.º

Do teor da denúncia consta ainda que a OTOC cobra um “*valor absolutamente exorbitante (...) pelos cursos de curta duração*”, na medida em que nenhum curso “*custa menos de 100 euros mesmo que tenha a duração de apenas 1 dia*”⁷.

3. Abertura de Inquérito

12.º

Por Despacho do Conselho da Autoridade da Concorrência, de 19 de Fevereiro de 2009, foi mandado instruir o presente processo de inquérito, nos termos do n.º 1 do artigo 24.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho (Lei da Concorrência) e do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10/2003, de 18 de Janeiro, o qual foi registado com o n.º PRC 3/09, conforme resulta do teor desse Despacho, a fls. 3 dos autos.

13.º

Por Despacho do Conselho da Autoridade da Concorrência de 19 de Março de 2009, foi ordenada a apensação a este processo de uma denúncia efectuada, em 13 de Fevereiro de 2009, por um particular, Senhor Joaquim Carvalho, a qual versa sobre a mesma factualidade da denúncia anónima *supra* descrita.

4. Diligências probatórias

14.º

Na sequência da denúncia, e tendo em vista o apuramento dos factos necessários à descoberta da verdade, foram realizadas as seguintes diligências probatórias:

a) Pedidos de elementos

- (i) à Arguida, conforme resulta do teor de fls. 10 e 11; 12 a 34; 105 a 108; 153 a 155; 553 a 557; 633; 644 a 683; 730 e 762 a 765; 770 a 792; e 1261 a 1328;
- (ii) à APOTEC - Associação Portuguesa dos Técnicos de Contabilidade, conforme resulta do teor de fls. 35; 44 a 104; 109 e 110; 127 e 128; 174 a 214; 549 a 552; 597 a 628; 629 a 633; 636 a 643; 684 a 687; 688 a 697; 720 e 721; e 722 a 725;

⁷ A Arguida afirma também (em 4.3. da Resposta, a fls. 889 dos autos) que não é verdade que nenhum dos seus cursos custe menos de 100 euros. Reitera-se que, nesta sede, a Autoridade limitou-se a reproduzir, sinteticamente, o teor da denúncia em causa.



- (iii) à AEP – Associação Empresarial de Portugal, conforme resulta do teor de fls. 123 e 124; e 215 a 310;
- (iv) à GTI – Gabinete de Apoio Técnico ao Investimento, SA, conforme resulta do teor de fls. 124A e 124B; e 311;
- (v) à APECA – Associação Portuguesa das Empresas de Contabilidade e Administração, conforme resulta do teor de fls. 125 e 126; e 568 a 583;
- (vi) à APPC – Associação Portuguesa de Peritos Contabilistas, conforme resulta do teor de fls. 126A e 126B; e 584 a 594;
- (vii) ao CEI – Centro de Educação Integral, conforme resulta do teor de fls. 128A e 128B; e 317 a 584;
- (viii) à Certform – Formação e Consultadoria, Lda., conforme resulta do teor de fls. 131 e 132; 313 e 314;
- (ix) à CH Business Consulting, conforme resulta do teor de fls. 133 e 134;
- (x) ao IATOC – Instituto para Apoio a Técnicos Oficiais de Contas, conforme resulta do teor de fls. 135 e 136; e 568 a 583;
- (xi) à Ciclorama – Estudos, Projectos e Produções, Lda., conforme resulta do teor de fls. 137 e 138; e 558 a 560;
- (xii) ao Citeforma – Centro de Formação Profissional dos Trabalhadores de Escritório, Comércio, Serviços e Novas Tecnologias, conforme resulta do teor de fls. 139 e 140; e 172;
- (xiii) à Companhia Própria – Formação e Consultadoria, Lda., conforme resulta do teor de fls. 141 e 142; e 562 e 563;
- (xiv) à FDF – Serviços de Contabilidade e Formação Profissional, Lda., conforme resulta do teor de fls. 143 e 144; e 156;
- (xv) à Gest H – Consultores de Recursos Humanos, Lda., conforme resulta do teor de fls. 145 e 146; e 158 a 169;
- (xvi) à Sagabi – Cooperativa de Formação e Consultoria em Gestão, CRL, conforme resulta do teor de fls. 151 e 152; e 170.



5. Consulta do processo e obtenção de cópia simples

15.º

Em 27.05.2009, e na sequência de pedido, por parte da Autoridade, de comunicação de quais os elementos fornecidos que a Arguida reputava como confidenciais (S-DPR/2009/662, de 19.05.2009, a fls. 730 dos autos), esta solicitou, em 28.05.2009, “a consulta do processo e a obtenção de uma cópia do mesmo” (conforme resulta de fls. 731 e 732, e fls. 736 a 738 dos autos).

16.º

Ambos os pedidos foram deferidos, tendo a Arguida, através da sua legal mandatária, consultado o processo no dia 3.07.2009 (conforme resulta de fls. 739) e obtido cópia simples do mesmo no dia 20.07.2009 (conforme resulta de fls. 740 a fls. 742 dos autos).

17.º

A Arguida, até ao momento, não voltou a solicitar a consulta do processo nem a obtenção de cópias do mesmo.

6. Nota de Ilícitude

18.º

Em cumprimento do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 18/2003, a Autoridade notificou a Arguida da Nota de Ilícitude que consta de fls. 794 a fls. 860 dos autos, e que para aqui se dá na íntegra por reproduzida para todos os efeitos legais, conforme se prova e resulta dos teores dos ofícios enviados, em 26/10/2009, à OTOC (S-DPR/2009/1176, a fls. 861 e 862) e aos seus legais mandatários, os Advogados Dr. Duarte Abecasis, Dra. Rita Leandro Vasconcelos e Dra. Stéphanie Sá Silva, todos da Sociedade de Advogados *Cuatrecasas, Gonçalves Pereira* (S-DPR/2009/1175, a fls. 863 e 864 dos autos), com procuração nos autos (conforme resulta do teor de fls. 764).

19.º

A Arguida foi regularmente notificada da Nota de Ilícitude, em conformidade com o disposto nos artigos 25.º, n.º 1, alínea b), e 26.º, n.º 1, da Lei n.º 18/2003, e no artigo 50.º do Regime Geral das Contra-Ordenações (RGCO), aplicável *ex vi* do n.º 1 do artigo 22.º da Lei n.º 18/2003, tendo-lhe sido concedido um prazo de trinta dias úteis para o exercício do direito de defesa.



20.º

Resumidamente, a Nota de Ilicitude notificava a Arguida da existência de indícios suficientes da prática de duas infracções graves, uma ao artigo 4.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, e ao artigo 101.º do TFUE, e outra ao artigo 6.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, e ao artigo 102.º do TFUE.

21.º

Mais aí se referindo que a mesma podia vir a ser sancionada, relativamente a cada uma das infracções, nos termos da interpretação conjugada do artigo 42.º com o artigo 43.º, n.º 1, alínea *a*), da Lei n.º 18/2003, com coima que não pode exceder 10% do volume de negócios da Arguida no último ano⁸.

22.º

A constatação da existência de indícios e a imputação da contra-ordenação à Arguida, por violação do artigo 4.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, e do artigo 101.º do TFUE, baseou-se, *grosso modo*, na decisão da associação de empresas OTOC, consubstanciada na aprovação e publicação do Regulamento da Formação de Créditos, através do qual a Arguida *i*) efectuou uma segmentação artificial do mercado da formação dos Técnicos Oficiais de Contas; *ii*) arrogou-se o exclusivo da ministração de um terço da formação; e *iii*) estipulou critérios pouco claros e transparentes, assentes na sua discricionariedade, na equiparação de outras entidades e na aprovação das suas acções de formação.

23.º

A constatação da existência de indícios e a imputação da contra-ordenação à Arguida, por violação do artigo 6.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, e do artigo 102.º do TFUE, baseou-se, *grosso modo*, no facto de a Arguida concorrer, enquanto entidade formadora, num mercado que ela própria segmentou, de forma artificial, e no qual a OTOC decide quais as entidades que com ela podem concorrer e em

⁸ O limite de 10% é apurado relativamente ao volume de negócios do último ano da prática da infracção (*vide*, neste sentido, *inter alia*, Acórdão do TRL, de 07.11.2007, no processo n.º 7271/07 – 3.ª secção). *In casu*, a infracção ainda se mantém em vigor (*vide, infra*, ponto IV. 4. da presente Decisão). Em sede de Nota de Ilicitude, foi tomado em consideração o volume de negócios da Arguida referente ao exercício de 2008 (€14.947.866,79), na medida em que o exercício de 2009 ainda não se encontrava concluído (*vide, inter alia*, 15.º da Nota de Ilicitude). Na presente Decisão atende-se ao volume de negócios da Arguida referente ao exercício de 2009 [€15.287.213,62 (quinze milhões duzentos e oitenta e sete mil duzentos e treze euros e sessenta e dois cêntimos)], valor que esta deu a conhecer à Autoridade na sequência de pedido de elementos nesse sentido (tudo conforme se prova e resulta dos elementos constantes de fls. 1261 a 1328 dos autos).



que termos, segundo critérios pouco transparentes, cobrando-lhes taxas quer pelo acesso a esse mercado, quer pelo exercício da sua actividade.

7. Resposta da Arguida à Nota de Ilicitude

24.º

A resposta da Arguida à Nota de Ilicitude (Resposta) consta das fls. 870 a fls. 1203 do processo, dando-se aqui por integralmente reproduzida para todos os efeitos legais.

25.º

A Resposta é constituída pela resposta escrita da Arguida (de fls. 870 a fls. 927 dos autos) e por 11 anexos a essa resposta escrita (de fls. 928 a fls. 1203 e Apêndice I, este constituído por 96 folhas correspondentes ao anexo 11. à resposta escrita).

26.º

Os argumentos aduzidos pela Arguida na sua Resposta – os quais podemos subdividir em *i*) questões levantadas *ex novo* pela Arguida; *ii*) impugnação da matéria de facto vertida pela Autoridade na Nota de Ilicitude; e *iii*) impugnação/ desacordo quanto à subsunção dos factos ao direito aplicável efectuada pela Autoridade na Nota de Ilicitude – são, em suma, os seguintes:

i) questões levantadas ex novo pela Arguida:

- i. A Arguida deu conhecimento à Autoridade de um projecto do Regulamento da Formação de Créditos, em momento anterior à sua aprovação, e, como tal, também em momento anterior à abertura de inquérito (conforme o por si alegado de 1.1. a 1.16. da Resposta, de fls. 870 a fls. 873 dos autos); responder-se-á a este argumento *infra*, de 32.º a 45.º da presente Decisão;
- ii. A Arguida expõe um conjunto de situações que, a seu ver, motivaram a tomada de posição da APOTEC nestes autos (conforme o por si alegado de 2.1. a 2.14 da Resposta, de fls. 873 a fls. 875 dos autos; e em 4.10 e 4.16 da Resposta, respectivamente a fls. 890 e



- 891 dos autos); responder-se-á a estes argumentos *infra*, em 46.º e 47.º da presente Decisão;
- iii. A Arguida procede a um enquadramento histórico da elaboração do Regulamento de Formação de Créditos, bem como a um enquadramento genérico e legislativo da criação da OTOC, sua missão e atribuições (conforme o por si alegado de 3.1. a 3.54. da Resposta, de fls. 875 a fls. 889 dos autos); responder-se-á a este argumento *infra*, em 48.º da presente Decisão;
- ii) *impugnação da matéria de facto vertida pela Autoridade na Nota de Ilicitude:*
- i. A Arguida afirma que o denominado “controlo de qualidade dos TOC” referido em 2.º da Nota de Ilicitude não é um serviço, na medida em que se encontra “*enquadrado no âmbito das suas atribuições legais*”. E acrescenta que para “*tornar o controlo de qualidade um processo objectivo e transparente (...) estabeleceu (...) a obrigatoriedade de obtenção de 35 créditos anuais...*” (conforme o por si alegado em 4.1. e 4.2. da Resposta, a fls. 889 dos autos); responde-se a estes argumentos, respectivamente, em 187.º e 198.º da presente Decisão;
- ii. A Arguida afirma não ser verdade o teor da denúncia anónima citada em 4.º da Nota de Ilicitude, quando aí se refere que nenhum curso da OTOC custa menos de 100 euros (conforme o por si alegado em 4.3. da Resposta, a fls. 889 dos autos); responde-se a este argumento em 11.º da presente Decisão;
- iii. A Arguida afirma que a APPC – Associação Portuguesa dos Peritos Contabilistas já se encontra inscrita junto da OTOC enquanto entidade formadora dos Técnicos Oficiais de Contas (conforme o por si alegado em 4.15. da Resposta, a fls. 891 dos autos); e afirma também que já se encontram actualmente inscritas, a esse título, 60 entidades (conforme o por si alegado em 4.20 da Resposta, a fls. 891 dos autos); responder-se-á a estes argumentos *infra*, respectivamente, em 122.º e 204.º da presente Decisão;



- iv. A Arguida alega que ainda não alterou o Regulamento da Formação de Créditos por não ter obtido resposta por parte da Autoridade (conforme o por si alegado em 4.23. da Resposta, a fls. 892 dos autos); responder-se-á a este argumento *infra*, em 138.º e 139.º da presente Decisão;
- iii) *impugnação/ desacordo quanto à subsunção dos factos ao direito aplicável efectuada pela Autoridade*
- i. A Arguida defende que está incumbida de “*uma missão de interesse geral*”, tendo, entre outras, como atribuição “*a criação de sistemas complementares de segurança social*”, pelo que não se pode incluir no conceito jusconcorrencial de associação de empresa, sendo a sua actividade de formação estranha às trocas económicas (conforme o por si alegado, *inter alia*, em 5.6. e 5.7., e de 5.20. a 5.24 da Resposta, a fls. 893, 895 e 896 dos autos); responder-se-á a este argumento *infra*, em 187.º e 188.º da presente Decisão;
- ii. A Arguida afirma que “*ao contrário das outras entidades (...) não procura rentabilidade com a realização de acções de formação*”, tendo obrigação de fazer chegar a formação a todos os Técnicos (conforme o por si alegado, entre outros, em 5.8. e 5.9. da Resposta, a fls. 893 dos autos); afirma, ainda, que realiza as chamadas “*reuniões livres*” duas vezes por mês, pelos que os Técnicos podem completar os 35 créditos anuais a que se encontram adstritos de forma gratuita (conforme o por si alegado, entre outros, em 5.10. e 5.11. da Resposta, a fls. 893 e 894 dos autos); por virtude destes seus argumentos, a Arguida considera que não se encontra no mesmo mercado que as restantes entidades formadoras, na medida em que as suas acções têm uma finalidade distinta e a procura também difere, afirmando, de forma conclusiva, que não concorda com a definição de mercado efectuada pela Autoridade (conforme o por si alegado, *inter alia*, em 5.12., 5.13, 5.15. e 5.19. da Resposta, a fls. 894 e fls. 895 dos autos); responder-se-á a estes argumentos *infra*, nomeadamente, de 148.º a 153.º; em 159.º e 160.º; e de 294.º a 304.º da presente Decisão;

- iii. A Arguida defende que o Regulamento da Formação de Créditos não tem um objecto anticoncorrencial (conforme o por si alegado de 6.2. a 6.10. e de 6.21. a 6.151. da Resposta, respectivamente, de fls. 696 a 698 e de fls. 899 a 922 dos autos); responder-se-á a este argumento *infra*, de entre outros, em 281.º e 282.º da presente Decisão;
- iv. A Arguida afirma, também, que o Regulamento da Formação de Créditos não tem efeitos anticoncorrenciais (conforme o por si alegado de 6.11. a 6.16. da Resposta, de fls. 898 a 899 dos autos); responder-se-á a este argumento *infra, inter alia*, em 285.º da presente Decisão;
- v. A Arguida alega que, a existir uma afectação da concorrência, o que não concede, a mesma não é sensível (conforme o por si alegado em 6.19. da Resposta, a fls. 899 dos autos); responder-se-á a este argumento *infra*, de 281.º a 284.º da presente Decisão;
- vi. A Arguida afirma que, não exercendo, conforme defende, uma actividade económica, não pode ser considerada uma empresa para efeitos de aplicação do Direito da Concorrência e, como tal, não se pode subsumir à previsão do artigo 6.º da Lei da Concorrência (Abuso de Posição Dominante) (conforme o por si alegado de 7.1. a 7.8. da Resposta, de fls. 922 a 923 dos autos); responder-se-á a este argumento *infra*, de entre outros, em 290.º da presente Decisão;
- vii. A Arguida contesta a existência de afectação do comércio entre os Estados-Membros (conforme o por si alegado de 8.1. a 8.5. da Resposta, a fls. 923 e fls. 924 dos autos); responder-se-á a este argumento *infra*, em 335.º da presente Decisão;
- viii. Por fim, a Arguida contesta que a sua conduta seja dolosa, bem como a gravidade atribuída pela Autoridade às infracções que lhe são imputadas (conforme o por si alegado de 9.1. a 9.11. da Resposta, de fls. 924 a 925 dos autos); responder-se-á a estes argumentos *infra*, em 349.º e 374.º da presente Decisão.



27.º

A Arguida conclui peticionando o arquivamento dos autos, por insuficiência de prova das infracções por que vem acusada.

8. Prova produzida pela Arguida

28.º

A Arguida não requereu a junção aos autos de quaisquer meios de prova, para além dos documentos juntos à Resposta (11 anexos), e os quais consistem em *i)* exemplos de formação promovida pela OTOC; *ii)* lista de entidades inscritas junto da OTOC, com prazos de decisão em relação aos pedidos; *iii)* lista das acções de formação ministradas por essas entidades, com prazos de decisão dos pedidos; *iv)* Mapa de Portugal com indicação da localização geográfica das entidades formadoras; *v)* localização geográfica das acções de formação realizadas pela OTOC; *vi)* plano de formação da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas; *vii)* Regulamento n.º 284/2007 da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas; *viii)* Regulamento Geral de Formação da Ordem dos Advogados; *ix)* Regulamento de Acreditação das actividades de formação contínua; *x)* uma página do *site* da Ordem dos Engenheiros relativa a formação contínua; e *xi)* minuta de ficha de avaliação da qualidade das acções ministradas pela OTOC, inserida em manual de formação segmentada.

9. Audição oral da Arguida e diligências complementares de prova

29.º

A Arguida não requereu a realização da audição oral (complementar à defesa escrita por si apresentada), prevista no n.º 2 do artigo 26.º da Lei da Concorrência.

30.º

A Arguida não requereu a realização de diligências complementares de prova e a Autoridade não ordenou oficiosamente a realização de quaisquer diligências complementares de prova, após a dedução da Nota de Ilicitude.



10. Cooperação entre a Comissão e as Autoridades Nacionais dos Estados-Membros responsáveis em matéria de Concorrência

31.º

Em conformidade com o disposto no 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 Tratado, a Autoridade comunicou, por escrito, à Comissão Europeia, quer a instauração do presente processo (n.º 3 do artigo 11.º), quer “*a linha de acção proposta*” (n.º 4 do artigo 11.º), tendo esta informação sido disponibilizada às autoridades homólogas dos outros Estados-Membros (conforme resulta de fls. 1221 e 1222 dos autos).

11. Tomada de posição da Autoridade relativamente às questões levantadas *ex novo* pela Arguida na Resposta

32.º

Relativamente ao pretenso conhecimento, por parte da Autoridade, do teor do Regulamento da Formação de Créditos em momento anterior à sua aprovação (*vide, supra*, 26.º, i), i., da presente Decisão), refira-se o seguinte:

33.º

A afirmação da OTOC de que a Autoridade a “*aconselhou (...) a regulamentar o acesso à actividade de formação no âmbito do Regulamento do Controlo de Qualidade (...)*” (*vide*, 1.2. da Resposta, a fls. 871, não é correcta.

34.º

A Autoridade limitou-se a solicitar esclarecimentos à OTOC, no âmbito dos seus poderes de supervisão, relativamente à implementação de “*um serviço de controlo de qualidade*” dos Técnicos Oficiais de Contas, e designadamente: *i)* o fundamento para a não aprovação/ divulgação das outras entidades públicas ou privadas qualificadas e reconhecidas para prestarem os serviços de formação em causa; *ii)* a justificação para a ausência de fixação de critérios ou normas que regulamentem um programa tipo, com matérias e duração temporal para se poderem definir equivalências; *iii)* os critérios de escolha das matérias seleccionadas para a formação obrigatória; *iv)* os critérios para a definição da duração de cada módulo; e *v)* a razoabilidade dos valores cobrados pelos cursos, em particular os de



curta duração, previstos para a formação segmentada e permanente dos Técnicos Oficiais de Contas; tudo conforme se prova e resulta do teor do ofício enviado pela Autoridade à OTOC em 4.12.2006 (I-DPR-OF/634/2006/DPR, a fls. 10 e 11 dos autos), cujo respectivo teor para aqui se dá na íntegra por reproduzido para todos os efeitos legais.

35.º

A OTOC respondeu a esse pedido de elementos em 19.06.2007, penalizando-se pela resposta tardia, a qual justifica com a *“necessidade de conceber e realizar um conjunto de documentos (...) que pela sua complexidade e abrangência não foi possível realizar em tempo inferior”*.

36.º

Nessa resposta, e visando *“responder às questões (...) formuladas”*, a OTOC afirma que *“elaborou (...) um regulamento onde se enquadra e define a forma de actuação dos diversos intervenientes na ministração da formação aos Técnicos Oficiais de Contas”* (sublinhado nosso), cujo teor juntou a essa sua resposta, conforme se prova e resulta do teor do documento junto aos autos de fls. 12 a 32, o qual para aqui se dá na íntegra por reproduzido para todos os efeitos legais.

37.º

Pelo que não se compreende como pode a OTOC afirmar, em 1.3. da Resposta (fls. 871), não ser correcto que tenha dado a conhecer à Autoridade que tinha elaborado o Regulamento da Formação de Créditos.

38.º

Não corresponde à verdade o afirmado, mas não provado, pela OTOC em 1.5. da Resposta (a fls. 871), de que só *“depois de a [Autoridade lhe] ter comunicado (...) que não se opunha ao «Regulamento da Formação de Créditos» (...) é que a Direcção da [OTOC] o aprovou”*.

39.º

Nunca a Autoridade, através do seu Conselho, comunicou à OTOC que não se opunha à aprovação do referido documento.



40.º

Mais se refira que não só a Autoridade não o fez, como não o poderia ter feito.

41.º

Para o desempenho das suas atribuições, elencadas no n.º 1 do artigo 6.º dos Estatutos, a Autoridade dispõe de “*poderes sancionatórios, de supervisão e de regulamentação*”. No âmbito dos seus poderes e em sede de supervisão⁹, compete à Autoridade (i) “[p]roceder à realização de estudos, inquéritos, inspeções ou auditorias que, em matéria de concorrência, se revelem necessários; (ii) [i]nstruir e decidir procedimentos administrativos relativos à compatibilidade de acordos ou categorias de acordos entre empresas com as regras de concorrência”; e (iii) [i]nstruir e decidir procedimentos administrativos respeitantes a operações de concentração de empresas sujeitas a notificação prévia” (conforme o disposto no n.º 3, proémio e suas alíneas, do artigo 7.º dos Estatutos, e também resulta, respectivamente, do n.º 2 do artigo 5.º – compatibilidade de acordos ou categorias de acordos –, e do artigo 12.º – operações de concentração –, da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho).

42.º

O que significa que, em sede de supervisão, a Autoridade só se pronuncia sobre a conformidade das práticas das empresas ou associações de empresas, no âmbito do procedimento de controlo prévio, instrumento de que a ora Arguida não lançou mão, não tendo cumprido o procedimento estabelecido no Regulamento 9/2005 da Autoridade da Concorrência, de 3 de Fevereiro (relativo ao procedimento de avaliação prévia das práticas referidas no n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho).

43.º

Refira-se, ainda, que dos próprios autos bem resulta a inveracidade das afirmações da Arguida em sede de Resposta à Nota de Ilicitude. Ao contrário do que esta agora afirma, não foi “*com total surpresa que (...) recebeu da [Autoridade] uma comunicação a solicitar mais esclarecimentos*” (vide, 1.6. da Resposta a fls. 871 e 872; e vide teor desse pedido de elementos de fls. 105 a 108 dos autos).

⁹ Note-se que a troca de correspondência entre a Autoridade e a OTOC teve lugar em sede de supervisão.



44.º

Se fosse verdade que a Autoridade tivesse “aprovado” o Regulamento em causa, o que, repita-se, não fez nem poderia ter feito, com certeza que a OTOC, na sua resposta ao pedido de elementos da Autoridade, o mencionaria, manifestando a sua surpresa com a formulação de um novo pedido de elementos.

45.º

Ao invés, a OTOC responde à Autoridade, com vista a “*apresentar (...) elementos de clarificação*” “*relativamente ao Regulamento da Formação de Créditos (...) publicado em Diário da República*”, aí mais uma vez admitindo que comunicou o Regulamento à Autoridade em momento posterior à sua aprovação (aprovou-o em 18 de Maio de 2007 e comunicou-o em Junho desse ano), tudo conforme se prova e resulta do teor da carta enviada pela Arguida à Autoridade em 3.04.2008, constante de fls. 112 a fls. 122 dos autos, e cujo respectivo teor para aqui se dá na íntegra por reproduzido para todos os efeitos legais.

46.º

No que concerne às pretensas motivações que levaram a APOTEC a denunciar o comportamento da OTOC (*vide, supra*, 26.º, i), ii., da presente Decisão), refira-se tão só que a Autoridade limitou-se a extrair, quer da matéria alegada por essa Associação, quer da denúncia anónima inicialmente recebida (constante de fls. 4 a 9 dos autos), factos objectivos, corroborados por elementos de prova (conforme resulta dos teores da Nota de Ilicitude e da presente Decisão).

47.º

Pelo que não é verdade, conforme a Arguida afirma na Resposta (*vide*, 2.3., a fls. 873), que a Autoridade se tenha deixado influenciar pela APOTEC ou pelas pretensas intenções desta associação de questionar a OTOC e as suas acções. Aliás, a Arguida parece esquecer que a actividade, designadamente, investigatória, da Autoridade é pautada pela conformidade à Constituição, e por critérios de legalidade e objectividade.



48.º

Relativamente ao enquadramento feito pela Arguida, de forma muito extensa, quer da elaboração do Regulamento de Formação de Créditos, quer da missão e atribuições da OTOC (de 3.1. a 3.54. da Resposta, de fls. 875 a 889) (*vide, supra*, 26.º, i), iii., da presente Decisão), diga-se tão só, nesta sede, que, como veremos: *i*) a sua natureza pública, “*na óptica da prossecução das atribuições públicas*” (*vide*, 3.28. da Resposta, a fls. 881), não a isenta de respeitar as normas jusconcorrenciais; e *ii*) o poder que lhe foi estatutariamente conferido de “*deliberar sobre a instituição e regulamentação de mecanismos de controlo de qualidade dos Técnicos Oficiais de Contas*” (*vide*, 3.45. da Resposta, a fls. 886) não lhe permite fazê-lo de forma arbitrária, pouco transparente e anticoncorrencial.

II. DOS FACTOS

1. A Arguida

49.º

A OTOC, como já anteriormente referido, é uma pessoa colectiva pública, de natureza associativa, a quem compete representar, mediante inscrição obrigatória, os interesses profissionais dos Técnicos Oficiais de Contas e superintender em todos os aspectos relacionados com o exercício das suas funções.

50.º

A Arguida tem a sua sede em Lisboa, na Avenida Barbosa du Bocage, n.º 45 (1049-013 Lisboa).

51.º

A OTOC tem como principal missão auto-regular e auto-disciplinar o exercício da profissão de Técnico Oficial de Contas, para além de desenvolver todas as acções conducentes a uma maior credibilização e dignificação da profissão.

52.º

De acordo com os respectivos Estatutos (*vide* artigo 3.º), a OTOC tem como atribuições, entre outras, *(i)* admitir a inscrição dos Técnicos Oficiais de Contas, bem como conceder a respectiva cédula profissional; *(ii)* defender a dignidade e prestígio da profissão, promover o respeito pelos princípios éticos e deontológicos e defender os interesses, direitos e prerrogativas dos seus membros; *(iii)*



promover e contribuir para o aperfeiçoamento e a formação profissional dos seus membros, designadamente, através da organização de cursos e colóquios; (iv) definir normas e esquemas técnicos de actuação profissional, tendo em consideração as orientações emanadas da Comissão de Normalização Contabilística e de outros organismos internacionais; (v) representar os Técnicos Oficiais de Contas perante quaisquer entidades públicas ou privadas; (vi) organizar e manter actualizado o cadastro dos Técnicos Oficiais de Contas; (vii) certificar, sempre que lhe for solicitado, que os Técnicos Oficiais de Contas se encontram no pleno exercício da sua capacidade funcional nos termos deste Estatuto; (viii) organizar e regulamentar os estágios profissionais; (ix) promover e regulamentar os exames dos candidatos a Técnicos Oficiais de Contas; (x) promover a publicação de um boletim ou revista, com o objectivo de prestar informação actualizada nas áreas técnica, científica e cultural; (xi) colaborar com quaisquer entidades, nacionais ou estrangeiras, no fomento e realização de estudos, investigação e trabalhos que visem o aperfeiçoamento de assuntos de natureza contabilística e fiscal; (xii) propor às entidades legalmente competentes medidas relativas à defesa da função dos Técnicos Oficiais de Contas e dos seus interesses profissionais e morais e pronunciar-se sobre legislação relativa aos mesmos; (xiii) exercer jurisdição disciplinar sobre os Técnicos Oficiais de Contas; e (xiv) estabelecer princípios e normas de ética e deontologia profissional.

53.º

Para prosseguir os seus fins, a OTOC exerce a sua acção através de órgãos próprios, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 24.º do Estatuto: (i) a Assembleia-Geral; (ii) o Bastonário; (iii) o Conselho Superior; (iv) o Conselho Directivo; (v) o Conselho Fiscal; e (vi) o Conselho Disciplinar.

54.º

No que concerne aos deveres dos Técnicos Oficiais de Contas para com a OTOC (artigo 57.º dos Estatutos), sublinha-se o cumprimento de todos os regulamentos e deliberações da Ordem.

55.º

Constitui infracção disciplinar a violação de qualquer um dos deveres dos Técnicos Oficiais de Contas, cujas penas disciplinares, nos termos do artigo 63.º do Estatuto, consistem em advertência, multa, suspensão até três anos e expulsão.



2. Situação económica da Arguida

56.º

A OTOC declarou um volume de negócios, realizado no exercício de 2009, de €15.287.213,62 (quinze milhões duzentos e oitenta e sete mil duzentos e treze euros e sessenta e dois cêntimos), conforme resulta do teor de fls. 1282 dos autos.

3. Os Regulamentos elaborados pela OTOC

3.1. O Regulamento do Controlo de Qualidade

57.º

Um dos objectivos da aprovação do Estatuto da OTOC foi o de “*reforçar (...) a credibilização dos técnicos oficiais de contas, enquanto interlocutores privilegiados com a administração fiscal*”, determinando, para o efeito “*uma maior exigência da sua formação (...) profissional [através] de mecanismos de controlo de qualidade apoiados, designadamente, num sistema de formação permanente obrigatória*”¹⁰.

58.º

Com vista à prossecução desse desiderato, estipula o n.º 1 do artigo 35.º dos Estatutos que compete, *inter alia*, ao Conselho Directivo da OTOC “[d]eliberar sobre a instituição e regulamentação de sistemas de formação profissional” (alínea s)) e “[d]eliberar sobre a instituição e regulamentação de mecanismos de controlo de qualidade dos serviços prestados pelos membros da Ordem” (alínea l))¹¹.

59.º

Ainda e em reforço do poder legalmente conferido à OTOC, no que se refere à implementação de mecanismos de controlo de qualidade dos serviços prestados pelos Técnicos Oficiais de Contas, assentes num sistema de formação profissional, o Estatuto estipula que constitui dever destes Técnicos o cumprimento “[d]os regulamentos e deliberações da Ordem” (alínea a) do artigo 57.º), e considera

¹⁰ Vide, Preâmbulo do já identificado Decreto-Lei n.º 452/99, que aprovou o Estatuto da então CTOC.

¹¹ No mesmo sentido, o Estatuto da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 452/99 (revogado com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 310/2009, de 26 de Outubro) dispunha que competia à Direcção da CTOC, *inter alia*, “[d]eliberar sobre a instituição e regulamentação de mecanismos de controlo de qualidade, apoiados basicamente num sistema de formação permanente obrigatória, a elaborar pelo Conselho Técnico”, determinando a alínea e) do n.º 1 do artigo 44.º desse Estatuto que competia ao Conselho Técnico “[e]studar e submeter à aprovação da direcção a instituição e regulamentação de mecanismos de controlo de qualidade, apoiados, basicamente, num sistema de formação permanente obrigatória”.



“infracção disciplinar a violação pelo Técnico Oficial de Contas, por acção ou omissão, de algum dos deveres gerais ou especiais consignados no (...) Estatuto (...) ou noutras normas ou deliberações aprovadas pela Ordem, ainda que a título de negligência (...)” (n.º 2 do artigo 59.º).

60.º

A OTOC, ao abrigo do seu poder estatutário de deliberar sobre a instituição e regulamentação de mecanismos de controlo de qualidade dos Técnicos Oficiais de Contas, aprovou o Regulamento do Controlo de Qualidade dos Técnicos Oficiais de Contas¹², através do qual visou (i) assegurar o *“mais alto nível de qualidade”* no trabalho apresentado pelos Técnicos Oficiais de Contas; (ii) *“manter altos padrões de qualidade”* na actividade desempenhada pelos Técnicos Oficiais de Contas, de forma a *“[m]anter a confiança pública na profissão”*; (iii) zelar *“pelo cumprimento das normas éticas e deontológicas”*; e (iv) evitar *“a concorrência desleal”*¹³.

61.º

Com vista à concretização desses objectivos, a OTOC estipulou nesse Regulamento que o controlo transversal de qualidade da actividade dos Técnicos Oficiais de Contas seria aferido, de entre outros elementos, através da *“obtenção de uma média anual de 35 créditos, nos últimos dois anos, em formação [por si] promovida (...) ou (...) aprovada”*¹⁴.

62.º

Para o efeito, a OTOC determinou nesse Regulamento¹⁵, que no caso de existir algum impedimento a que aquela Ordem procedesse *“à verificação dos documentos objecto do controlo [de qualidade da actividade dos Técnicos Oficiais de Contas], o TOC responsável fica[ria] obrigado a obter em formação [35 créditos], acrescido[s] de 50%, no ano em que se verifi[que tal impedimento]”*, mais estipulando que no caso de o Técnico Oficial de Contas não cumprir essa penalização, ficará *“sujeito (...) a prestar uma prova de exame constituída por matérias previstas (...) no regulamento de exame*

¹² Vide, “Regulamento do Controlo de Qualidade”, publicado em Anexo ao Anúncio n.º 131/2004, da OTOC, in Diário da República, n.º 175, II Série, de 27 de Julho de 2004.

¹³ Tudo conforme resulta do estatuído, sob a epígrafe “Objectivos”, no artigo 2.º do Regulamento do Controlo de Qualidade.

¹⁴ Conforme o estipulado na alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento do Controlo de Qualidade.

¹⁵ Conforme o estipulado no n.º 5 e no n.º 6 do artigo 4.º do Regulamento do Controlo de Qualidade.



para inscrição na OTOC sobre um tema à sua escolha e ainda sobre matérias de ética e deontologia profissional”¹⁶.

63.º

Na sequência da denúncia apresentada junto da Autoridade, e dos considerandos tecidos, a propósito deste Regulamento, pela APOTEC – Associação Portuguesa de Técnicos de Contabilidade, a Autoridade colocou algumas questões à OTOC relativamente ao sistema por esta implementado, para controlo da qualidade da actividade dos Técnicos Oficiais de Contas, conforme se prova e resulta do teor do ofício enviado pela Autoridade à OTOC em 4.12.2006, constante de fls. 10 e 11 dos autos.

64.º

Através da resposta a esse ofício, e na sequência das questões nele colocadas, a OTOC deu a conhecer à Autoridade que tinha elaborado um outro Regulamento, o ‘Regulamento da Formação de Créditos para efeitos do controle de qualidade da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas’, no qual, “*enquadra e define a forma de actuação dos diversos intervenientes na ministração da formação aos Técnicos Oficiais de Contas*”.

3.2. O Regulamento da Formação de Créditos

65.º

Através do Regulamento da Formação de Créditos¹⁷, a OTOC formalizou a distinção entre formação institucional e profissional, consistindo a primeira em comunicações realizadas por aquela Ordem aos seus membros, com duração até 16 horas, com o objectivo de sensibilizar os profissionais para as iniciativas e alterações legislativas, e abordar questões de natureza ética e deontológica, e a segunda em sessões sobre temáticas inerentes à profissão com duração mínima superior a 16 horas¹⁸.

¹⁶ Na medida em que a Arguida veio ressaltar, em 4.9. da Resposta (fls. 890), que a referida “(...) «situação de impedimento» (...) tem vindo a ser interpretada pela prática da OTOC como uma situação de recusa do profissional na verificação em, causa”, esclarece-se que a Autoridade não fez na Nota de Ilicitude, nem faz na presente Decisão, uma interpretação dessa expressão, distinta da que é adiantada pela Arguida.

¹⁷ O Regulamento da Formação de Créditos foi publicado no Diário da República n.º 133, II Série, de 12 de Julho de 2007, em anexo ao Anúncio n.º 4539/2007, da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas.

¹⁸ Conforme o estipulado no artigo 3.º do Regulamento da Formação de Créditos.



66.º

Para além da enunciada distinção, a OTOC estipulou ainda que a ministração da formação que ela própria definiu como “institucional” ficaria exclusivamente a seu cargo¹⁹, ao passo que a formação dita “profissional” poderia ser ministrada pela OTOC, por estabelecimentos de ensino superior e entidades habilitadas por lei para ministrar formação, bem como por outras entidades inscritas para o efeito de realização de formação profissional junto da OTOC²⁰.

67.º

Destacam-se, ainda, as seguintes disposições constantes do Regulamento da Formação de Créditos:

(i) determinação, pela OTOC, dos critérios de admissibilidade de outras entidades como formadoras dos Técnicos Oficiais de Contas (nos termos dos artigos 8.º e 9.º do Regulamento da Formação de Créditos); (ii) determinação, pela OTOC, das condições de equiparação, para efeitos de atribuição de créditos, de cursos que atribuem graus académicos e de pós graduação (nos termos do artigo 10.º do Regulamento da Formação de Créditos), de cursos de especialização e de acções de formação ministradas por estabelecimentos de ensino superior ou entidades habilitadas (nos termos do artigo 11.º do Regulamento da Formação de Créditos), e de acções de formação ministradas por outras entidades (nos termos do artigo 12.º do Regulamento da Formação de Créditos); (iii) obrigatoriedade de as outras entidades formadoras pagarem à OTOC uma taxa de valor fixo, mas não publicitado, quer pelo pedido de inscrição como entidade formadora, quer pelo pedido de aprovação de cada uma das acções de formação que pretendam ministrar (nos termos do artigo 16.º do Regulamento da Formação de Créditos); (iv) determinação pela OTOC de um prazo de 3 meses para decidir sobre a admissibilidade de inscrição das referidas entidades, bem como das acções de formação que aquelas pretendam ministrar (nos termos do artigo 16.º do Regulamento da Formação de Créditos); (v) obrigação que impende sobre as entidades equiparadas de controlarem a frequência dos formandos (nos termos dos artigos 13.º e 14.º do Regulamento da Formação de Créditos).

¹⁹ Conforme o estipulado no n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento da Formação de Créditos.

²⁰ Conforme o estipulado no artigo 4.º, artigo 6.º, n.º 1, e artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento da Formação de Créditos.



4. Posição de outras empresas/ entidades formadoras

68.º

Em sede das diligências efectuadas pela Autoridade, foram solicitados elementos a várias entidades formadoras, no sentido de apurar se as mesmas tinham solicitado a sua inscrição junto da OTOC; se a mesma tinha sido deferida; se as suas acções tinham sido equiparadas; e qual o valor das taxas pagas.

4.1. [confidencial]

69.º

A [confidencial] é uma empresa com sede em [confidencial], que tem como actividade principal a ministração de acções de formação e como actividade secundária a prestação de serviços de contabilidade, conforme resulta do teor de fls. 156 dos autos.

70.º

A [confidencial] requereu a sua inscrição como entidade formadora, junto da OTOC, no dia 30 de Janeiro de 2008, tendo recebido resposta favorável a esse pedido em 12 de Março de 2008.

71.º

A [confidencial] pagou a quantia de €200,00 (duzentos euros) pela sua inscrição junto da OTOC, como entidade formadora.

72.º

Até finais de Abril de 2008, a [confidencial] ainda não tinha solicitado, junto da OTOC, a equiparação de qualquer acção de formação por si ministrada, tudo conforme resulta do teor da resposta da [confidencial] ao ofício que lhe foi enviado pela Autoridade, constante de fls. 156 dos autos (e também não resulta do anexo 3 junto pela Arguida à Resposta, que até ao momento tenha sido solicitada qualquer equiparação – fls. 1081).

4.2. [confidencial]

73.º

A [confidencial] é uma empresa que se dedica, de entre outras actividades, à formação de profissionais nas áreas contabilística e fiscal, tendo a sua sede [confidencial]



74.º

A [confidencial] encontra-se acreditada pelo IQF – Instituto para a Qualidade na Formação.

75.º

A [confidencial] requereu a sua inscrição como entidade formadora, junto da OTOC, no dia 12 de Outubro de 2007, tendo recebido resposta favorável a esse pedido em 15 de Dezembro de 2007.

76.º

Esta empresa pagou a quantia de €200,00 (duzentos euros) pela sua inscrição junto da OTOC, como entidade formadora.

77.º

A [confidencial] solicitou, em 27 de Novembro de 2007, junto da OTOC, a equiparação de quatro acções de formação que pretendia ministrar e, pelo menos até finais de Abril de 2008, ainda não tinha recebido qualquer resposta por parte da OTOC.

78.º

A [confidencial] tinha sido previamente informada pela OTOC, via e-mail, em 15 de Novembro de 2007 (fls. 167), que a equiparação de cada uma das acções de formação custaria €100,00 (cem euros), tudo conforme resulta do teor da resposta da [confidencial] ao ofício que lhe foi enviado pela Autoridade, constante de fls. 158 a 169 dos autos.

4.3. [confidencial]

79.º

A [confidencial] é uma cooperativa que tem, *inter alia*, como actividade o desenvolvimento de programas de formação profissional em modalidade presencial e à distância, e a prestação de serviços de apoio às empresas nas áreas da gestão, fiscalidade, contabilidade, consultoria e recursos humanos, tendo a sua sede [confidencial].



80.º

A [confidencial] requereu a sua inscrição como entidade formadora, junto da OTOC, no dia 26 de Setembro de 2007, tendo recebido resposta favorável a esse pedido em 20 de Dezembro de 2007.

81.º

A [confidencial] solicitou, em 20 de Fevereiro de 2008, junto da OTOC, a equiparação de duas acções de formação que pretendia ministrar e, pelo menos até finais de Abril de 2008, ainda não tinha recebido qualquer resposta por parte da OTOC. Do teor do anexo 3 junto pela Arguida à Resposta, resulta que esta empresa ministrou formação em Maio e Outubro de 2008 (*vide*, fls. 1082).

82.º

A [confidencial] pagou a quantia de €200,00 (duzentos euros) pela sua inscrição junto da OTOC, como entidade formadora, tudo conforme resulta do teor da resposta da [confidencial] ao ofício que lhe foi enviado pela Autoridade, constante de fls. 170 dos autos.

4.4. [confidencial]

83.º

O [confidencial] é um Centro de Formação Profissional de Gestão Participada, criado por Protocolo outorgado pelo SITESE - Sindicato dos Trabalhadores e Técnicos de Serviços e pelo I.E.F.P. - Instituto do Emprego e Formação Profissional.

84.º

Tem a sua sede em Lisboa, [confidencial], e tem como principal actividade a promoção da formação profissional para a valorização dos recursos humanos, no sector que constitui o âmbito de acção do sindicato outorgante²¹.

85.º

O [confidencial] requereu a sua inscrição como entidade formadora, junto da OTOC, no dia 3 de Outubro de 2007, tendo recebido resposta favorável a esse pedido em 20 de Dezembro de 2007.

²¹ Cf., informação disponibilizada no seu *site*, in <http://www.citeforma.pt/>.



86.º

O [confidencial] solicitou, em 4 de Março de 2008, junto da OTOC, a equiparação de um conjunto de acções de formação que pretendia ministrar.

87.º

A OTOC respondeu em 23.04.2008, só não tendo aceite a equiparação de uma acção sobre “Legislação Laboral e Processamento Salarial”, por alegada falta de enquadramento do objecto da mesma para efeitos de atribuição de créditos aos Técnicos Oficiais de Contas.

88.º

[confidencial] afirmou que a OTOC requereu o pagamento de €100,00 (cem euros) pela equiparação de cada uma das acções de formação, mas que pretendia impugnar o pagamento em questão por considerar que, atenta a sua natureza jurídica e enquadramento legal, deveria estar isenta do pagamento desse quantitativo, tudo conforme resulta do teor da resposta do [confidencial] ao ofício que lhe foi enviado pela Autoridade, constante de fls. 172 dos autos.

4.5. [confidencial]

89.º

A [confidencial] é uma associação de utilidade pública, que tem como fins, *inter alia*, a prestação de serviços à comunidade empresarial nos domínios das feiras, exposições, congressos, informação e apoio às empresas, consultoria e formação profissional, e tem a sua sede [confidencial].

90.º

A [confidencial] requereu a sua inscrição como entidade formadora, junto da OTOC, no dia 15 de Outubro de 2007, tendo recebido resposta favorável a esse pedido em 20 de Dezembro de 2007.

91.º

A [confidencial] solicitou, também em Março de 2008, junto da OTOC, a equiparação de acções de formação que pretendia ministrar em parceria com a Ordem de Comércio de Angra do Heroísmo, o que lhe foi deferido através de contacto telefónico com a OTOC, no decurso desse mês.



92.º

A [confidencial] pagou a quantia de €200,00 (duzentos euros) pela sua inscrição junto da OTOC, como entidade formadora, tudo conforme resulta do teor da resposta da [confidencial] ao ofício que lhe foi enviado pela Autoridade, constante de fls. 215 a fls. 310 dos autos.

4.6. [confidencial]

93.º

A [confidencial] é uma empresa que se dedica, de entre outras actividades, à formação e qualificação das pessoas, nas diferentes áreas de actividade, e ao apoio às empresas na prestação de serviços de consultoria nas diferentes áreas funcionais, tendo a sua sede [confidencial].

94.º

A [confidencial] requereu a sua inscrição como entidade formadora, junto da OTOC, no dia 11 de Janeiro de 2008, tendo recebido resposta favorável a esse pedido em 26 de Fevereiro de 2008.

95.º

Esta empresa pagou a quantia de €200,00 (duzentos euros) pela sua inscrição junto da OTOC, como entidade formadora, tudo conforme resulta do teor da resposta da [confidencial] ao ofício que lhe foi enviado pela Autoridade, constante de fls. 311 dos autos.

4.7. [confidencial]

96.º

A [confidencial] é uma empresa que se dedica, de entre outras actividades, ao desenvolvimento de serviços de formação, e ao apoio às empresas em termos de desempenho profissional, tendo a sua sede [confidencial].

97.º

A [confidencial] requereu a sua inscrição como entidade formadora, junto da OTOC, no dia 4 de Setembro de 2007, tendo recebido resposta favorável a esse pedido em 4 de Dezembro de 2007.



98.º

Esta empresa pagou a quantia de €200,00 (duzentos euros) pela sua inscrição junto da OTOC, como entidade formadora.

99.º

A [confidencial] solicitou, em Fevereiro de 2008, junto da OTOC, a equiparação de cinco acções de formação que pretendia ministrar, das quais só não foi aprovada uma acção relativa a Direito do Trabalho e práticas administrativas dos recursos humanos. As acções aprovadas detinham uma carga horária de 24, 36 e 48 horas.

100.º

A [confidencial] pagou à OTOC €100,00 (cem euros) por cada acção de formação aprovada, tudo conforme resulta do teor da resposta da [confidencial] ao ofício que lhe foi enviado pela Autoridade, constante de fls. 313 a 314 dos autos.

4.8. [confidencial]

101.º

O [confidencial] é um estabelecimento de ensino privado com apoio do Ministério da Educação em regime de comparticipação às famílias, cujo principal objectivo é a formação integral dos seus alunos de modo a prepará-los para participarem de forma activa e plena na sociedade, através da execução de uma programação escolar de acordo com as normas oficiais definidas pelo Ministério da Educação, com competência e eficiência em todos os níveis de ensino²².

102.º

O CEI tem sede [confidencial].

103.º

O [confidencial] requereu a sua inscrição como entidade formadora, junto da OTOC, no dia 26 de Outubro de 2007, tendo recebido resposta favorável a esse pedido em 20 de Dezembro de 2007.

²² Cf., informação disponibilizada no seu site, in <http://www.centro-edu-integral.pt/forum/index.php>.



104.º

Este [confidencial] pagou a quantia de €200,00 (duzentos euros) pela sua inscrição junto da OTOC, como entidade formadora.

105.º

O [confidencial] solicitou, em 17 de Janeiro de 2007, junto da OTOC, a equiparação de quatro acções de formação que pretendia ministrar, as quais foram aprovadas pela OTOC.

106.º

O [confidencial] pagou à OTOC €100,00 (cem euros) pela aprovação de cada uma das acções de formação, tudo conforme resulta do teor da resposta do [confidencial] ao ofício que lhe foi enviado pela Autoridade, constante de fls. 317 a 548 dos autos.

4.9. [confidencial]

107.º

A [confidencial] tem sede em [confidencial].

108.º

A [confidencial] foi aprovada pela ANACOM como entidade formadora em ITED (infra-estruturas de telecomunicações em edifícios), encontrando-se habilitada a ministrar cursos habilitantes de infra-estruturas de telecomunicações em edifícios, dirigidos a electricistas, no âmbito da instalação e conservação das ITED.

109.º

A [confidencial] requereu a sua inscrição como entidade formadora, junto da OTOC, no dia 7 de Novembro de 2007, tendo recebido resposta favorável a esse pedido em 21 de Novembro de 2007.



110.º

Esta empresa pagou a quantia de €200,00 (duzentos euros) pela sua inscrição junto da OTOC, como entidade formadora, tudo conforme resulta do teor da resposta da [confidencial] ao ofício que lhe foi enviado pela Autoridade, constante de fls. 558 a 560 dos autos.

4.10. [confidencial]

111.º

A [confidencial] é uma empresa que se dedica, de entre outras actividades, à formação de pequenas e médias empresas, executivos e empresas tecnológicas, tendo a sua sede [confidencial].

112.º

A [confidencial] requereu a sua inscrição como entidade formadora, junto da OTOC, no dia 29 de Outubro de 2007, tendo recebido resposta favorável a esse pedido em 20 de Dezembro de 2007.

113.º

Esta empresa pagou a quantia de €200,00 (duzentos euros) pela sua inscrição junto da OTOC, como entidade formadora, tudo conforme resulta do teor da resposta da [confidencial] ao ofício que lhe foi enviado pela Autoridade, constante de fls. 562 a 563 dos autos.

4.11. [confidencial]

114.º

O [confidencial] é uma pessoa colectiva de direito privado, que tem como objectivo prioritário velar pela aplicação prática da regulamentação legal da actividade dos Técnicos Oficiais de Contas, com domicílio postal [confidencial].

115.º

O [confidencial] não requereu a sua inscrição junto da OTOC, para efeitos de ministração de acções de formação, por considerar que “o Regulamento [da Formação de Créditos] é limitativo da liberdade de escolha dos temas das acções de formação, para além do facto de ser a OTOC a «julgar em causa própria» a «bondade» das acções de formações a promover por outras entidades”, tudo conforme



resulta do teor da resposta do [confidencial] ao ofício que lhe foi enviado pela Autoridade, constante de fls. 565 dos autos.

4.12. [confidencial]

116.º

A [confidencial] é uma associação empresarial, sem fins lucrativos, que tem como objectivos a promoção de estudos e acções de formação, designadamente profissional, com vista à melhoria técnica das empresas associadas, tendo a sua sede [confidencial].

117.º

A [confidencial] requereu a sua inscrição como entidade formadora, junto da OTOC, no dia 27 de Fevereiro de 2008, tendo recebido resposta favorável a esse pedido em 12 de Março de 2008.

118.º

Esta empresa pagou a quantia de €200,00 (duzentos euros) pela sua inscrição junto da OTOC, como entidade formadora, tudo conforme resulta do teor da resposta da [confidencial] ao ofício que lhe foi enviado pela Autoridade, constante de fls. 568 a 583 dos autos.

4.13. [confidencial]

119.º

A [confidencial] é uma associação privada, que tem, *inter alia*, como objectivos intervir no desenvolvimento do ensino da Contabilidade em Portugal e promover acções de formação contínua para os seus associados, tendo a sua sede [confidencial].

120.º

A [confidencial] requereu junto da OTOC, no dia 17 de Setembro de 2007, a equiparação de várias acções que pretendia ministrar.

121.º

Em 2 de Outubro de 2008, a OTOC respondeu a tal solicitação afirmando que só poderia ser equiparada, para efeitos de atribuição de créditos, a acção de formação com uma carga horária superior



a 16 horas (fls. 589). Mais acrescentava, que a equiparação das acções de formação só poderia ocorrer em momento subsequente ao pedido de inscrição da entidade em causa, junto da OTOC, como entidade formadora, sendo, para o efeito, pagas as respectivas taxas.

122.º

A [confidencial] informou a Autoridade (conforme resulta do teor da resposta da [confidencial] ao ofício que lhe foi enviado pela Autoridade, constante de fls. 584 a 594 dos autos) que não requerera a sua inscrição, junto da OTOC, como entidade formadora. No entanto, a Arguida juntou à Resposta à Nota de Ilicitude documento que refere que esta Associação requereu, posteriormente e em 16.02.2009, a inscrição junto da OTOC, como entidade formadora, o que veio a ser deferido em 20.05.2009 (conforme resulta do teor de fls. 1080 verso).

4.14. [confidencial]

123.º

A [confidencial] é uma associação de utilidade pública, sem fins lucrativos, que tem como objectivos a coesão de todos os profissionais abrangidos no seu âmbito, a respectiva valorização e formação profissional, defesa e promoção dos respectivos interesses, e o estudo e aprofundamento das ciências e técnicas ligadas à contabilidade e à fiscalidade, tendo a sua sede em Lisboa [confidencial].

124.º

A [confidencial] não requereu a sua inscrição como entidade formadora, junto da OTOC, por discordar do actual sistema de controlo de qualidade da actividade dos Técnicos Oficiais de Contas elaborado pela OTOC.

125.º

De acordo com esta Associação, “*mais de 90% da formação [por si] ministrada está concebida para acções com a duração de 6 a 8 horas (...) por serem estas acções as mais adequadas às necessidades dos destinatários, permitindo-lhes actualizar os seus conhecimentos sem se afastar por mais do que um dia do seu posto de trabalho*”. Ora, como “*a quase totalidade da formação feita pela [confidencial] tem duração inferior às 16 horas, esta Associação vê-se impedida de efectuar «formação aprovada pela OTOC», em virtude de não preencher o requisito «formação com 16 horas*



de duração ou superior»” (fls. 174), tudo conforme resulta do teor da resposta da [confidencial] ao ofício que lhe foi enviado pela Autoridade, constante de fls. 174 a 213 dos autos.

126.º

A [confidencial] enviou também à Autoridade comunicações enviadas pela OTOC a alguns Técnicos Oficiais de Contas, através das quais lhes transmitia que o incumprimento da disposição do Regulamento da Formação de Créditos que exige a obtenção de 70 créditos em formação, num período de dois anos “*é passível de procedimento disciplinar*”, conforme resulta e se prova, *inter alia*, do teor de carta enviada pela OTOC ao Técnico Oficial de Contas [confidencial], em 16 de Agosto de 2007, constante de fls. 99 dos autos.

127.º

A [confidencial] deu ainda conhecimento à Autoridade da existência de entidades que se encontravam a ministrar ações, aprovadas pela OTOC para efeitos de concessão de créditos aos Técnicos Oficiais de Contas, as quais, para alcançarem uma carga horária superior a 16 horas, incluem, nas horas de formação, o período de almoço e as pausas para café.

128.º

É exemplo desse expediente, a formação ministrada pela [confidencial] em Outubro de 2008, a qual foi ministrada em dois módulos, em dois dias diferentes, das 9h30 às 18h00. Ou seja, a ação de formação em causa fez, assim, uma carga horária de 8h30 em cada um dos dias, num total de 17 horas (carga horária superior às 16 horas exigidas pela OTOC), incluindo-se nessas 17 horas as pausas para almoço; tudo conforme resulta do teor do anúncio da [confidencial] constante de fls. 630 dos autos;

129.º

Bem como a formação que essa mesma entidade ministrou em Dezembro de 2008, em que apesar do anúncio da formação referir como horário, em cada um dos dois dias de duração da ação de formação: 9h30/ 10h45 - formação; 10h45/11h00 – intervalo para café; 11h00/12h30 – formação; 12h30/ 14h30 – intervalo para almoço; 14h30/ 16h00 – formação; 16h00/ 16h15 – intervalo para café; 16h15-18h00 – formação; é referido nesse anúncio que a formação em causa tem uma carga horária diária de 8h30, completando, assim, nos dois dias, uma carga horária de 17 horas (carga horária



superior às 16 horas exigidas pela OTOC). O que significa que, para o cálculo das 17 horas de formação, são contabilizados, com a anuência da OTOC, 5 horas de pausas para almoços e cafés; tudo conforme resulta do teor do anúncio dessa formação constante de fls. 637 a 642 dos autos.

130.º

Por fim, a [confidencial] insurgiu-se contra o facto de estar a perder associados por virtude do actual mecanismo de controlo de qualidade dos Técnicos Oficiais de Contas, como é disso exemplo uma carta que recebeu de um seu associado, através da qual este afirma que “*solicita a renúncia de sócio dessa Associação [[confidencial]] em [seu] nome pessoal (...) e da filha*”, decisão que tomou por virtude de serem “*estatutariamente obrigados a ser membros da OTOC, e ao mesmo tempo as formações que [frequentam na [confidencial]] não contarem como créditos que obrigatoriamente [têm] de obter para o controlo de qualidade da Ordem*”, conforme resulta do teor dessa carta constante de fls. 718 dos autos.

5. Alterações ao Regulamento da Formação de Créditos propostas pela OTOC

131.º

[confidencial].

132.º

[confidencial].

133.º

[confidencial]”.

134.º

[confidencial].

135.º

[confidencial].



136.º

[confidencial].

137.º

Até ao momento, a OTOC não procedeu à alteração de qualquer disposição do Regulamento da Formação de Créditos.

138.º

E não é procedente a sua afirmação, em sede de Resposta, de que não procedeu a qualquer alteração ao Regulamento porquanto ficou a aguardar uma resposta por parte da Autoridade (*vide*, 4.23. da Resposta, a fls. 892).

139.º

Certo é que a Arguida, bem sabendo quais as cláusulas do Regulamento que a Autoridade considerava serem susceptíveis de colocar entraves jusconcorrenciais, optou, mesmo assim, por mantê-las, justificando essa sua posição.

6. O Mercado

6.1. O Produto/Serviço

140.º

O mercado de produto compreende todos os produtos e/ou serviços considerados permutáveis ou substituíveis pelo consumidor devido às suas características, preços e utilização pretendida.

141.º

O Regulamento do Controlo da Qualidade estipula, como um dos requisitos obrigatórios a preencher para efeitos da verificação do controlo de qualidade dos Técnicos Oficiais de Contas, a “*obtenção de uma média anual de 35 créditos, nos últimos dois anos, em formação promovida pela OTOC ou por ela aprovada*” (alínea e) do n.º 1 do artigo 4.º).



142.º

Esse sistema de formação dos Técnicos Oficiais de Contas, previsto no Regulamento do Controlo da Qualidade, veio a ser desenvolvido no Regulamento da Formação de Créditos, traduzindo-se na realização de acções de formação que atribuem créditos aos Técnicos Oficiais de Contas, no âmbito do Controlo de Qualidade da sua actividade.

143.º

O artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento da Formação de Créditos define, de entre outros, como objectivos do Controlo de Qualidade dos Técnicos Oficiais de Contas (i) a promoção da actualização dos conhecimentos dos Técnicos Oficiais de Contas, designadamente, a aquisição e sedimentação dos conhecimentos, o acompanhamento, a compreensão, e o pleno conhecimento das alterações e iniciativas legislativas; e (ii) a promoção da constante actualização do quadro normativo denso, complexo e em permanente evolução (com especial relevo para o de natureza contabilística e fiscal) que rege o exercício da profissão de Técnico Oficial de Contas.

144.º

Como já vimos, o artigo 3.º do Regulamento da Formação de Créditos distingue entre formação institucional – “*comunicações realizadas pela OTOC aos seus membros, com duração até 16 horas, cujo objectivo é, nomeadamente, a sensibilização dos profissionais para as iniciativas e alterações legislativas bem como questões de natureza ética e deontológica*” – e formação profissional – “*sessões de estudo e aprofundamento de temáticas inerentes à profissão com duração mínima superior a 16 horas*” –, estabelecendo que a OTOC é a única entidade que pode ministrar a formação institucional.

145.º

De entre outras, são leccionadas as seguintes matérias no âmbito da formação (institucional e profissional) dos Técnicos Oficiais de Contas: “*Consolidação de Contas*”; “*Contabilidade Pública*”; “*O Normativo Contabilístico Nacional, Análise de Balanços e Estudo de Indicadores Económico-Financeiros*”; “*Ética e Deontologia do Técnico Oficial de Contas*” e “*Novo Modelo de Normalização Contabilística*”.



6.2. A Procura

146.º

Do lado da procura encontram-se os Técnicos Oficiais de Contas com “*inscrição em vigor na [OTOC] que (...) se encontrem no pleno exercício das suas funções*”²³.

147.º

Não obstante a presença em qualquer acção de formação – institucional ou profissional – atribuir aos Técnicos Oficiais de Contas 1,5 créditos por hora, estes são obrigados a obter 12 créditos anuais em formação institucional²⁴. Por outro lado, e em termos de conteúdo, existe alguma substituíbilidade entre os dois tipos de formação na medida em que conteúdos eminentemente profissionais são também leccionados no âmbito da formação institucional, v.g., acções de formação relativas a “*peritagem contabilística e fiscal*”.

148.º

A OTOC refere, em sede de Resposta, “*que existe concorrência entre as acções de formação ministradas por entidades terceiras entre si [mas que as mesmas não estão] (...) em concorrência com as promovidas directamente pela OTOC, que tem como objectivo a formação dos TOC e não a rentabilização das acções de formação*” (vide, 5.15. da Resposta, a fls. 894).

149.º

Refira-se que haverá substituíbilidade entre as acções de formação (profissional) da OTOC e de terceiras entidades, se os Técnicos Oficiais de Contas satisfizeram, com ambas, a mesma necessidade, *in casu*, frequentarem acções de formação que lhes atribuam uma média de 35 créditos anuais, em dois anos.

150.º

Pelo que a pretensa diferente motivação das entidades formadoras, que em nada influi com o conteúdo da formação, não afasta a substituíbilidade das acções ministradas.

²³ Vide, artigo 1.º do Regulamento do Controlo da Qualidade e lembre-se que a inscrição na OTOC é obrigatória para todos os Técnicos Oficiais de Contas em exercício de funções.

²⁴ Vide, alíneas a) e b) do n.º 1, e n.º 2, do artigo 15.º do Regulamento da Formação de Créditos.



151.º

Da mesma forma, também não pode a arguida afirmar, *a priori*, ter de ser ela a ministrar acções de formação em zonas de menor densidade populacional²⁵. A Arguida não pode utilizar a sua presunção de que não existirá oferta (por parte de empresas concorrentes) nessas zonas geográficas, para não permitir o livre fluir do mercado.

152.º

Se não permitir que os cursos de outras entidades sejam equiparados para efeitos de atribuição de créditos, nunca saberá se os Técnicos as pretendiam frequentar, e, inclusivamente, se estariam dispostos a deslocar-se da sua área geográfica de residência ou emprego, para frequentar acções cujos temas interessem à sua formação teórico-prática e, cumulativamente, lhes atribuam os necessários créditos.

153.º

Além de que a Arguida é capciosa nas suas afirmações. A Arguida junta, sob anexo 4 à Resposta, um mapa com a indicação da localização geográfica das entidades inscritas junto da OTOC enquanto formadoras (fls. 1088 e 1089). Refere, pois, nesse mapa, a localização das sedes sociais das entidades em causa.

154.º

No entanto, tal como sucede com a OTOC, a maioria das entidades formadoras ministra acções de formação, de forma descentralizada, em várias zonas do país, como é o caso, *v.g.*, da [confidencial], que realiza acções, nomeadamente, em Lisboa, Porto e Vilamoura²⁶, e da [confidencial], que realiza acções de formação, *inter alia*, em Lisboa, Açores, Viseu, Faro, Torres Vedras, Madeira, Guarda, Coimbra, Braga e Leiria²⁷;

²⁵ Vide, 5.3. a 5.6. da Resposta, a fls. 893 dos autos.

²⁶ Conforme informação disponibilizada no *site* <http://www.apeca.pt/realizar.aspx>.

²⁷ Conforme informação disponibilizada no *site* <http://www.apotec.pt/catalogo/>.



155.º

E/ou ministra formação *on line*/ à distância, como é o caso, v.g., da [confidencial], que realiza acções de formação à distância, com 45 horas de duração, para Técnicos Oficiais de Contas²⁸.

6.3. A Oferta

156.º

Do lado da oferta encontram-se a OTOC, os estabelecimentos de ensino superior público, particular, cooperativo e as entidades habilitadas para ministrar formação nos termos da lei, bem como as demais entidades inscritas, para o efeito, junto da OTOC²⁹.

157.º

Atendendo a que a OTOC é a única entidade habilitada a ministrar formação institucional, a substituíbilidade do lado da oferta encontra-se restringida.

158.º

Estamos, assim, perante o mercado da realização de acções de formação no âmbito da formação obrigatória dos Técnicos Oficiais de Contas, para efeitos de controlo de qualidade da sua actividade, o qual foi criado pela OTOC e por esta subdividido em dois segmentos, o da formação institucional e o da formação profissional.

159.º

Ora, também aqui não procede o argumento da Arguida (*vide*, 5.13. da Resposta, a fls. 894) de que não existe substituíbilidade, do lado da oferta, entre as suas acções de formação e aquelas que são ministradas pelas outras entidades, por virtude da alegada diferente finalidade da formação.

²⁸ Conforme informação disponibilizada no *site* <http://www.sagabi.pt/Descritivo%20Contabilidade.pdf>.

²⁹ *Vide*, artigo 4.º do Regulamento da Formação de Créditos.



160.º

O que importa é que o conteúdo da formação é idêntico e que ambas têm como finalidade, no mercado em causa, formar os Técnicos e atribuir-lhes créditos para efeitos do sistema de controlo de qualidade da sua actividade.

6.4. A Dimensão Geográfica

161.º

A fim de apurar qual a área geográfica na qual as empresas intervêm na procura e na oferta do produto/serviço em causa, é necessário analisar a área geográfica onde as condições de concorrência são suficientemente homogéneas por forma a distinguir a mesma de outras áreas geográficas onde tais condições da concorrência sejam diferentes.

162.º

No que respeita à oferta do serviço em causa, verifica-se que o mesmo é, por natureza, apto a ser ministrado em todo o território nacional e ao longo do qual encontra condições de concorrência homogéneas.

163.º

O Regulamento da Formação de Créditos considera a possibilidade de as acções de formação para obtenção de créditos serem ministradas no estrangeiro (e/ou por entidades estrangeiras interessadas em ministrar formação a Técnicos Oficiais de Contas em Portugal)³⁰.

164.º

No que se refere ao conteúdo da formação, estamos perante cursos dirigidos a Técnicos Oficiais de Contas que prestam a sua actividade em Portugal, pelo que os mesmos, *grosso modo*, sempre optarão por cursos que versem sobre matérias que tenham por base a legislação nacional. Outros factores, como a língua e os custos de deslocação, também poderão, potencialmente, limitar o âmbito geográfico.

³⁰ Vide, artigo 18.º do Regulamento da Formação de Créditos.



165.º

Todavia, poderá ser de considerar a existência de formação realizada à distância, o que permite que entidades situadas em outros Estados possam ministrar formação a Técnicos Oficiais de Contas que exerçam a sua actividade em Portugal, ou que Técnicos Oficiais de Contas situados em outros Estados possam beneficiar de acções de formação ministradas em Portugal.

166.º

A Arguida pode, actual ou potencialmente, agir na totalidade da extensão do território nacional.

167.º

Pelo que se considera que, no caso em apreço, o mercado geográfico corresponde, pelo menos, a todo o território nacional.

7. Conclusões quanto à matéria de facto

168.º

A Autoridade formou a sua convicção quanto à matéria de facto dada como provada em toda a prova documental produzida nos autos.

169.º

Nos termos expostos, resulta assim provada a matéria de facto alegada pela Autoridade no ponto II. *supra*, com fundamento na prova referenciada nos vários artigos desse ponto.

III. DO DIREITO

1. O Mercado Relevante

170.º

O conceito de mercado relevante tem, no âmbito jusconcorrencial, uma dupla dimensão ou sentido: a dimensão material ou o mercado relevante do produto ou serviço, e a dimensão geográfica ou o mercado geográfico relevante.



1.1. O Mercado do Produto

171.º

O “mercado de produto relevante compreende todos os produtos e/ou serviços considerados permutáveis ou substituíveis pelo consumidor devido às suas características, preços e utilização pretendida”³¹.

172.º

Como já vimos, estamos, *in casu*, perante o mercado relevante da realização de acções de formação no âmbito da formação obrigatória dos Técnicos Oficiais de Contas, para efeitos de controlo de qualidade da sua actividade, o qual foi criado pela OTOC e por esta subdividido em dois segmentos, o da formação institucional e o da formação profissional.

1.2. O Mercado Geográfico

173.º

“O mercado geográfico relevante compreende a área em que as empresas em causa fornecem produtos ou serviços, em que as condições da concorrência são suficientemente homogéneas e que podem distinguir-se de áreas geográficas vizinhas devido ao facto, em especial, das condições da concorrência serem consideravelmente diferentes nessas áreas”³².

174.º

De acordo com a análise *supra* efectuada, consideramos que, *in casu*, o mercado geográfico relevante corresponde, pelo menos, a todo o território nacional.

³¹ Vide, ponto 7. da “Comunicação da Comissão relativa à definição de mercado relevante para efeitos do direito comunitário da concorrência”, in JO C 372, de 9.12.1997, p. 6.

³² Vide, ponto 8. da “Comunicação da Comissão relativa à definição de mercado relevante para efeitos do direito comunitário da concorrência”.



2. Apreciação Jurídica e Económica

2.1. Tipo Objectivo

2.1.1. Artigo 4.º da Lei n.º 18/2003

175.º

De acordo com o disposto no artigo 4.º da Lei n.º 18/2003, “*são proibidos os acordos entre empresas que tenham por objecto ou por efeito impedir, falsear ou restringir, de forma sensível, a concorrência, no todo ou em parte do mercado nacional, nomeadamente os que se traduzam em:*

- a. *fixar, de forma directa ou indirecta, os preços de compra ou de venda ou interferir na sua determinação pelo livre jogo do mercado, induzindo, artificialmente, quer a sua alta quer a sua baixa;*
- b. *fixar, de forma directa ou indirecta, outras condições de transacção efectuadas no mesmo ou em diferentes estádios do processo económico;*
- c. *limitar ou controlar a produção, a distribuição, o desenvolvimento técnico ou os investimentos;*
- d. *repartir os mercados ou as fontes de abastecimento;*
- e. *aplicar, de forma sistemática ou ocasional, condições discriminatórias de preço ou outras relativamente a prestações equivalentes;*
- f. *recusar, directa ou indirectamente, a compra ou venda de bens e a prestação de serviços;*
- g. *subordinar a celebração de contratos à aceitação de obrigações suplementares que, pela sua natureza ou segundo os usos comerciais, não tenham ligação com o objecto desses contratos”.*

176.º

As práticas proibidas elencadas no *supra* citado artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 18/2003 podem ser consideradas justificadas se forem objecto de um balanço económico positivo, nos termos do preceituado no artigo 5.º desse Diploma Legal.

177.º

Acresce que a avaliação casuística do acordo, prática ou decisão em causa pode ser substituída pela aplicação de um Regulamento Comunitário de Isenção por Categoria se esse acordo, apesar de não



afectar o comércio entre os Estados-Membros, preencher os demais requisitos de aplicação daquele Regulamento (*vide*, nesse sentido, n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 18/2003).

178.º

A Autoridade pode, no entanto, retirar o benefício de isenção concedido pela aplicação do referido Regulamento Comunitário se verificar que o acordo, prática concertada ou decisão, produz(iu) efeitos incompatíveis com o disposto no n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 18/2003³³.

2.1.1.1. Decisão de associação de empresa

179.º

De forma preliminar, afigura-se necessário apurar se um organismo como a OTOC constitui uma associação de empresas, e se o Regulamento da Formação de Créditos pode ser considerado uma decisão tomada por uma associação de empresas, nos termos do citado artigo 4.º.

2.1.1.1.1. Conceito de empresa

180.º

Para o efeito, é necessário determinar se os Técnicos Oficiais de Contas são empresas, do ponto de vista do direito da concorrência.

181.º

Ora, segundo jurisprudência comunitária constante, “*no contexto do direito da concorrência, o conceito de empresa abrange qualquer entidade que exerça uma actividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e do modo de financiamento*”, sendo que “*qualquer actividade consistente na oferta de bens ou serviços num determinado mercado constitui uma actividade económica*”³⁴.

³³ Dispõe o n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 18/2003 que “[p]odem ser consideradas justificadas as práticas referidas no artigo anterior que contribuam para melhorar a produção ou a distribuição de bens e serviços ou para promover o desenvolvimento técnico ou económico desde que, cumulativamente: a) reservem aos utilizadores desses bens ou serviços uma parte equitativa do benefício daí resultante; b) não imponham às empresas em causa quaisquer restrições que não sejam indispensáveis para atingir esses objectivos; c) não dêem a essas empresas a possibilidade de eliminar a concorrência numa parte substancial do mercado dos bens ou serviços em causa”.

³⁴ Vide, *inter alia*, Acórdão do Tribunal de Justiça, “Wouters”, de 19 de Fevereiro de 2002; processo C-309/99, Colectânea 2002, p. I-577, considerando 46 e 47.



182.º

Os Técnicos Oficiais de Contas oferecem, contra remuneração, serviços de execução da contabilidade das entidades sujeitas a impostos sobre o rendimento, que possuam ou devam possuir contabilidade regularmente organizada, bem como das demais entidades obrigadas a dispor de Técnico Oficial de Contas, assumindo a respectiva responsabilidade, assinando as declarações fiscais e as demonstrações financeiras, e podendo também prestar consultadoria nas áreas contabilística e fiscal.

183.º

Pelo que se pode concluir que os Técnicos Oficiais de Contas inscritos na OTOC exercem uma actividade económica e, como tal, constituem empresas na acepção do artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 18/2003, e “*sem que a natureza complexa e técnica dos serviços que prestam e a circunstância de o exercício da sua profissão ser regulamentado sejam susceptíveis de alterar tal conclusão*”³⁵.

2.1.1.1.2. Conceito de Associação de Empresa

184.º

Em segundo lugar, importa examinar em que medida uma organização profissional como a OTOC deve ser considerada uma associação de empresas, na acepção do citado artigo 4.º, quando adopta um regulamento como o Regulamento da Formação de Créditos.

185.º

Ora, nesta situação, uma organização profissional como a OTOC “[s]urge como órgão regulador de uma profissão cujo exercício constitui, por outro lado, uma actividade económica”³⁶.

186.º

Outros indícios concorrem para a conclusão de que uma organização profissional “*que disponha de poderes reguladores não pode escapar à aplicação do artigo [101.º do TFUE]*”, de entre os quais se destaca o facto de os seus órgãos dirigentes apenas integrarem Técnicos Oficiais de Contas, que são eleitos por membros da profissão, não podendo as autoridades nacionais intervir na sua nomeação³⁷.

³⁵ Vide, Acórdão “Wouters”, considerando 49.

³⁶ Vide, Acórdão “Wouters”, considerando 58.

³⁷ Vide, Acórdão “Wouters”, considerando 60.



187.º

E não procede o argumento da Arguida de que, por “*estar incumbida de uma missão de interesse geral*”, e, nomeadamente, ter “*como atribuição a promoção e criação de sistemas complementares de segurança social*” (vide, 5.6. e 5.7. da Resposta, a fls. 893), não pode ser qualificada como uma associação de empresas, para efeitos de aplicação das regras da concorrência³⁸.

188.º

Como se refere em jurisprudência comunitária assente, “*quando adopta um regulamento [como o Regulamento da Formação de Créditos] uma organização profissional como a [OTOC] não exerce uma missão social baseada no princípio da solidariedade, contrariamente a determinados organismos de segurança social (...), nem competências típicas dos poderes públicos (...). Por outro lado, quando adopta actos como o [Regulamento da Formação de Créditos] a [OTOC] também não está sujeita ao respeito de um determinado número de critérios de interesse público (...)*”³⁹.

189.º

À luz do que precede, a OTOC deve ser considerada uma associação de empresas, na acepção do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 18/2003, quando adopta um regulamento como o Regulamento da Formação de Créditos, o qual “*constitui a expressão da vontade de representantes dos membros de uma profissão para que estes últimos adoptem um comportamento determinado no quadro da sua actividade económica*”⁴⁰.

³⁸ Veja-se o exemplo da Ordem dos Advogados, que é comumente considerada, pela jurisprudência nacional e comunitária, como associação de empresa quando, *inter alia*, elabora regulamentos que visam regulamentar a profissão, apesar de também os Advogados disporem de um sistema complementar de Segurança Social, a CPAS – Caixa de Providência dos Advogados e Solicitadores.

³⁹ Vide, Acórdão “Wouters”, considerandos 58 e 62.

⁴⁰ Vide, Acórdão “Wouters”, considerando 64. No mesmo sentido, vide, Sentença do Tribunal de Comércio de Lisboa, de 09/12/2005 (Processo n.º 1307/05.6TYLSB do 2.º Juízo) e Sentença do Tribunal de Comércio de Lisboa, de 12/01/2006 (Processo n.º 1302/05.5TYLSB do 3.º Juízo), bem como Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 06.07.2007 (Processo n.º 8638/06-9 da 9.ª secção).



2.1.1.2. Análise do Regulamento da Formação de Créditos à luz do artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 18/2003

190.º

Já vimos que o artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 18/2003 proíbe as decisões de associações de empresas que tenham por objecto ou por efeito impedir, falsear ou restringir, de forma sensível, a concorrência, o que significa que não estamos perante requisitos cumulativos, mas sim de verificação alternativa.

191.º

Tal significa que tanto se pode atender ao objecto do acordo, prática ou decisão de associação de empresas, como aos seus efeitos, sendo suficiente, para aferir da proibição da concertação em causa, que a mesma tenha por objecto impedir, restringir ou falsear, de forma sensível, a concorrência, independentemente de vir, ou não, a produzir qualquer efeito.

192.º

Inspirando-se o citado artigo 4.º da Lei n.º 18/2003 no actual artigo 101.^{o41} do TFUE, a jurisprudência comunitária, bem como as Orientações da Comissão, constituem um valioso elemento de interpretação da norma nacional.

193.º

Pelo que se cita, nesse sentido, o Acórdão do Tribunal de Primeira Instância, de 6.04.1995, *Ferriere Nord/ Comissão*⁴², o qual foi confirmado por Acórdão do Tribunal de Justiça, de 17.07.1997⁴³: “*a tomada em consideração dos efeitos concretos de um acordo [ou decisão de associação de empresas] é supérflua para efeitos da aplicação do artigo [101.º, n.º 1,] do Tratado, quando se demonstre que [a decisão tem] por objecto impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado comum*” (vide, considerando n.º 30).

⁴¹ Dispõe este preceito comunitário que “[s]ão incompatíveis com o mercado interno e proibidos todos os acordos entre empresas, todas as decisões de associações de empresas e todas as práticas concertadas que sejam susceptíveis de afectar o comércio entre os Estados membros e que tenham por objecto ou efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado comum”.

⁴² In, T-143/89, Colect., pág. II-917.

⁴³ In, C-219/95 P, Colect. P. I-4411.



194.º

E o contrário também é verdade: uma prática que não tenha por objecto restringir a concorrência mas que venha a produzir esse efeito, fica igualmente sujeita à proibição ínsita no citado n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 18/2003.

195.º

Para ser proibido, à luz do artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 18/2003, o acordo, prática ou decisão em causa necessitará de ter por objecto ou por efeito “*impedir, restringir ou falsear*” a concorrência, considerando-se, para tanto, que ‘impedir’ ou ‘restringir’ significa, respectivamente, excluir total ou parcialmente a concorrência num determinado mercado, significando ‘falsear’ algo de mais amplo que os conceitos anteriores, abrangendo também situações de distorção do livre jogo da concorrência entre operadores económicos.

196.º

Ainda, e à luz do artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 18/2003, a restrição da concorrência terá de ser sensível, ou seja, não negligenciável. O que significa que são, desde logo, proibidos os acordos entre empresas, as práticas concertadas e as decisões de associações de empresas, independentemente dos seus efeitos, que tiverem um objecto anticoncorrencial como, por exemplo, a repartição de mercados ou de clientes, a limitação da produção ou das vendas e a fixação de preços⁴⁴.

197.º

Acresce que o ‘carácter sensível’ deve ser avaliado casuisticamente, atendendo, de entre outros, à natureza do acordo, prática ou decisão em causa, e dos produtos abrangidos, não requerendo, necessariamente, o cálculo das quotas de mercado das empresas envolvidas⁴⁵.

198.º

Como já vimos, a OTOC, no âmbito dos seus poderes estatutários, exige a todos os Técnicos Oficiais de Contas a obtenção de uma média anual de 35 créditos em formação por ela promovida ou aprovada⁴⁶.

⁴⁴ Vide, nesse sentido, Acórdão do TJCE de 8.07.1999, *Anic Partecipazioni SpA*, proc. C-49/92 P, Colectânea I-04125.

⁴⁵ Vide, nesse sentido, *Orientações da Comissão sobre o conceito de afectação do comércio entre os Estados – Membros, previsto nos artigos 101.º e 102.º do Tratado* (considerando 48).



199.º

A obrigatoriedade da formação anual dos Técnicos Oficiais de Contas, *per se*, não consubstancia uma violação das regras da concorrência, uma vez que tal obrigação decorre das próprias regras de acesso e desenvolvimento da actividade de Técnico Oficial de Contas e visa, como vimos, a actualização de conhecimentos e a melhoria da qualidade dos serviços.

200.º

No entanto, já causa distorções concorrenciais o facto de a OTOC, por um lado, ser a entidade competente para decidir quais as entidades acreditadas e a que acções de formação serão atribuídos créditos, avaliando as demais entidades formadoras, e decidindo se as suas acções poderão, ou não, ser equiparadas; e, por outro, ser ela própria uma entidade formadora dos Técnicos Oficiais de Contas, cujas acções concedem automaticamente créditos, sem que tenha de comprovar a qualidade das acções por si ministradas ou suportar o custo inerente à aprovação das mesmas, ao contrário do que sucede com as demais entidades equiparadas.

201.º

Refira-se que, contrariamente ao alegado pela Arguida em 6.49. da Resposta (a fls. 904), não se refere aqui a Autoridade ao custo suportado com as fichas de avaliação das acções, mas ao custo suportado pelas outras entidades, quer pela sua inscrição como entidades formadoras, quer pela equiparação de cada curso que pretendam ministrar.

202.º

O que significa que a OTOC (i) por um lado e enquanto Ordem Profissional, criou o mercado da formação dos Técnicos Oficiais de Contas, para efeitos de controlo de qualidade da actividade destes, e definiu as regras desse mercado; e (ii) por outro lado, na sua qualidade de entidade formadora, concorre, nesse mercado da formação dos Técnicos Oficiais de Contas, com outras entidades, segundo as regras que ela própria definiu e que a beneficiam.

⁴⁶ Saliente-se que, contrariamente ao afirmado pela Arguida na Resposta (*vide*, 4.2., a fls. 889), a existência da “obrigatoriedade de obtenção de 35 créditos anuais” por parte dos Técnicos Oficiais de Contas, não torna, *per se*, “o controlo de qualidade um processo objectivo e transparente”.



203.º

Esta situação cria um entrave à entrada de novos concorrentes no mercado da ministração de acções de formação, dirigidas aos Técnicos Oficiais de Contas, para efeitos de atribuição de créditos, e/ou elimina do mercado entidades que antes da aprovação do Regulamento da Formação de Créditos ministravam acções de formação aos Técnicos Oficiais de Contas.

204.º

E o que antecede não é infirmado pelo facto de, conforme o alegado pela Arguida em 4.20. da Resposta (a fls. 891), se encontrarem inscritas neste momento 60 entidades formadoras junto da OTOC.

205.º

Refira-se, também, que a OTOC juntou a listagem das entidades cuja inscrição como entidade formadora foi por ela aceite (conforme resulta do teor de fls. 1079 e 1080 dos autos), mas coibiu-se de juntar a listagem das entidades que viram esse pedido indeferido.

206.º

Conforme o já referido, estamos perante uma infracção por objecto, mantendo a OTOC a faculdade regulamentar – conferida por um regulamento (o Regulamento da Formação de Créditos) que ela própria elaborou, aprovou e fez publicar – de indeferir a inscrição de outras entidades formadoras para efeitos de ministração de formação aos Técnicos Oficiais de Contas, no âmbito do controlo de qualidade da sua actividade, de acordo com critérios pouco objectivos e transparentes, também por ela estipulados.

207.º

Motivos que, como vimos, motivaram a decisão [confidencial] de não requererem a sua inscrição, junto da OTOC, como entidades formadoras (*vide, supra*, respectivamente, 115.º, e 124.º e 125.º da presente Decisão).



208.º

A OTOC elaborou o Regulamento da Formação de Créditos, com o objectivo de “*regulamentar a organização e realização de acções de formação que atribuem créditos no âmbito do controlo de qualidade dos [Técnicos Oficiais de Contas]*”.

209.º

Ao elaborar e fazer publicar este Regulamento, a OTOC formalizou a distinção entre formação institucional e profissional.

210.º

Como vimos, a formação institucional consiste em comunicações realizadas pela OTOC aos seus membros, com duração até 16 horas, cujo objectivo é, nomeadamente, a sensibilização dos profissionais para as iniciativas e alterações legislativas, bem como questões de natureza ética e deontológica, só podendo ser ministrada pela OTOC.

211.º

Por seu lado, a formação profissional consiste em sessões de estudo e aprofundamento de temáticas inerentes à profissão com duração mínima superior a 16 horas, podendo ser ministrada pela OTOC, por estabelecimentos de ensino superior e entidades habilitadas por lei para ministrar formação, bem como por outras entidades inscritas para o efeito de realização de formação profissional junto da OTOC.

212.º

O Regulamento da Formação de Créditos, mantendo a exigência, já constante do Regulamento do Controlo da Qualidade, de os Técnicos Oficiais de Contas acumularem 70 créditos em dois anos, *obriga-os* ainda à obtenção de 12 créditos anuais em formação institucional.

213.º

De acordo com o Regulamento da Formação de Créditos, são concedidos aos Técnicos Oficiais de Contas 1,5 créditos por hora, pela presença numa qualquer acção de formação institucional, bem como pela presença (ou aproveitamento, tratando-se de acções sujeitas a avaliação), nas acções de formação profissional promovidas pela OTOC ou por esta equiparadas.



214.º

Não se pode considerar atendível a existência de um critério distintivo entre formação institucional e profissional, que assenta na carga horária (*in casu*, 16 horas) das acções de formação, independentemente do seu conteúdo.

215.º

Nem tão pouco merece acolhimento a justificação adiantada pela OTOC, de que uma formação inferior a 16 horas “*não preencheria os requisitos necessários de qualidade para a formação dos [Técnicos Oficiais de Contas]*”, uma vez que a qualidade de cada um dos cursos é aferida pelo seu conteúdo, e não pela carga lectiva, tanto mais que é a própria OTOC a atribuir 1,5 créditos por hora a acções que classifica como formação institucional, e as quais não atingem as 16 horas.

216.º

Aliás, e até à aprovação do Regulamento da Formação de Créditos, a quase totalidade das acções de formação de âmbito profissional ministradas pela OTOC, tiveram uma carga horária inferior a 16 horas, o que bem indicia a artificialidade do critério temporal instituído pela OTOC no âmbito deste Regulamento.

217.º

Tal destriça elimina a possibilidade de serem atribuídos créditos pela frequência de acções de formação profissional ministradas por outras entidades, de carga horária inferior a 16 horas, o que pode constituir uma barreira à entrada de outros formadores no mercado da formação dos Técnicos Oficiais de Contas, no âmbito do sistema de controle de qualidade da sua actividade.

218.º

A existência de uma tal restrição é confirmada pela [confidencial], a qual afirma, como vimos, que não solicitou a sua inscrição como entidade formadora junto da OTOC, porquanto a quase totalidade da formação por si ministrada nunca seria aprovada para efeitos de atribuição de créditos, unicamente pelo facto de não respeitar o critério temporal (de duração superior a 16 horas). Isto significa que o critério artificial de distinção dos dois tipos de formação, baseado unicamente na carga horária das



respectivas acções, já impediu a entrada no mercado de, pelo menos, dois concorrentes potenciais da OTOC, [confidencial]⁴⁷.

219.º

O efeito de exclusão será ainda maior pelo facto de a OTOC deter o exclusivo da ministração da formação institucional, e de os Técnicos Oficiais de Contas serem obrigados a acumular um mínimo de 12 créditos anuais nesse tipo de formação.

220.º

Este critério temporal de distinção entre os dois tipos de formação vem, ainda, restringir a própria liberdade de os Técnicos Oficiais de Contas escolherem as acções – e respectivas matérias – que pretendem frequentar.

221.º

Tal facto foi realçado, como vimos, pela APOTEC, que referiu que as acções com duração de 6 a 8 horas são as mais adequadas às necessidades dos Técnicos Oficiais de Contas, porque lhes permitem adquirir conhecimentos sem se afastarem por mais de um dia do seu posto de trabalho.

222.º

A OTOC está, assim, a restringir o livre fluir do mercado, através do critério artificial (por si criado) de distinção entre os dois tipos de formação, uma vez que os Técnicos Oficiais de Contas, confrontados com a ameaça de sanção disciplinar no caso de não atingirem a média de 35 créditos anuais de formação, sempre se verão obrigados a optar por acções de formação que lhes confirmam os necessários créditos, mesmo que tais acções não se coadunem com as suas preferências e necessidades práticas de aprendizagem.

223.º

A formação anual obrigatória de todos os Técnicos Oficiais de Contas em exercício de funções distingue-se, como vimos, em institucional e profissional, a primeira leccionada em sessões até 16

⁴⁷ Vide, *supra*, respectivamente, 115.º, e 124.º e 125.º da presente Decisão.



horas, e a segunda em sessões de duração superior a 16 horas, sendo que a OTOC se arroga o direito exclusivo de ministrar a formação institucional.

224.º

Essa formação institucional corresponde, em abstracto, a pouco mais de um terço da formação global imposta, porquanto existe a obrigatoriedade de cada Técnico Oficial de Contas obter, anualmente, 12 créditos nessa formação. No entanto, e caso não sejam aprovados cursos de formação profissional ministrados por outras entidades, poderá suceder que a formação institucional corresponda, na prática, a uma percentagem muito superior, podendo determinados Técnicos Oficiais de Contas completar a exigência dos 35 créditos anuais exclusivamente com recurso a acções de formação institucional (uma vez que não existe qualquer obrigatoriedade mínima no que se refere à formação profissional).

225.º

A OTOC alega que se justifica o seu direito exclusivo de ministrar a formação institucional, porquanto o objecto dessa formação abrange “*matérias, como sejam a informação institucional e profissional (nomeadamente desenvolvimentos legislativos) e as questões de natureza ética e deontológica, para as quais está especificamente vocacionada*” (sublinhado nosso), conforme resulta do teor de fls. 115.

226.º

É compreensível que todas as matérias relacionadas com a ética e deontologia profissional, inerentes à actividade de Técnico Oficial de Contas, sejam da competência exclusiva da Ordem que tutela essa actividade, tanto mais que uma das suas atribuições estatutárias é a de “*estabelecer princípios e normas de ética e deontologia profissional*” (vide, artigo 3.º, n.º 1, alínea o), dos Estatutos), pelo que o exclusivo, por parte da OTOC, da ministração da formação de conteúdo institucional, apesar de obviar a que outras entidades a realizem, poderá considerar-se justificável atendendo à natureza da mesma, e a fim de assegurar a uniformidade da interpretação das regras deontológicas a que se encontram adstritos os Técnicos Oficiais de Contas.

227.º

Já não é, no entanto, justificável a inclusão, feita pela OTOC, das “*iniciativas e alterações legislativas*” no âmbito dessa formação institucional (artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento da Formação de



Créditos), uma vez que o seu conteúdo também se insere, forçosamente, no âmbito da formação profissional, como ela própria o admite.

228.º

Além de que a OTOC sempre poderá manter os Técnicos Oficiais de Contas actualizados relativamente à legislação vigente através da publicação mensal “*Revista da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*”, em cumprimento, aliás, do Estatuto, o qual dispõe, na alínea j) do n.º 1 do artigo 3.º, ser atribuição da OTOC “*prestar informação actualizada nas áreas técnica, científica e cultural*” através da promoção e publicação de «um boletim ou revista».

229.º

A OTOC, ao incluir na formação dita de institucional este tipo de acções, avoca também para si o exclusivo da sua ministração, unicamente por a sua carga lectiva ser inferior a 16 horas (restrição do lado da oferta).

230.º

Só uma pequena minoria das acções ministradas pela OTOC detém um conteúdo eminentemente deontológico.

231.º

Do lado da procura, sempre será de prever que os Técnicos Oficiais de Contas venham a preferir frequentar acções de formação com menor carga horária, que lhes permitirão adquirir conhecimentos e os necessários créditos, sem perder mais que um dia de trabalho.

232.º

Sendo obtidos o mesmo número de créditos por hora nas referidas acções (institucionais, em termos de forma, mas profissionais, em termos de conteúdo), do que nas acções denominadas de formação profissional (com carga horária necessariamente superior a 16 horas), os Técnicos Oficiais de Contas serão induzidos a preferir as primeiras, as quais, por serem formalmente consideradas como formação institucional, cabem no âmbito da competência exclusiva da OTOC.



233.º

E contrariamente ao afirmado pela Arguida em 6.96. da Resposta (a fls. 912 dos Autos), a Autoridade não conclui, de forma peremptória, pela preferência dos Técnicos pelas acções da OTOC, mas pelos motivos já aduzidos: os Técnicos Oficiais de Contas preferem inscrever-se em acções de menor duração e que sabem, *ab initio*, que conferem os necessários créditos.

234.º

Para o efeito, concorre também a obrigatoriedade – determinada pela OTOC no Regulamento da Formação de Créditos – de obtenção de um mínimo de 12 créditos anuais em formação institucional, a qual não existe no que concerne à formação profissional.

235.º

A OTOC beneficia, assim, do facto de o Regulamento da Formação de Créditos incluir no âmbito da formação institucional, matérias de conteúdo eminentemente profissional (v.g., as referentes a alterações legislativas), objecto de particular interesse para os Técnicos Oficiais de Contas, para, na prática, avocar-se o exclusivo da formação obrigatória.

236.º

A Arguida vem alegar, em 6.63. da Resposta (a fls. 907 dos autos) ser seu dever contribuir “*para o aperfeiçoamento e a formação profissional dos seus membros*”. No entanto, esse seu contributo não tem de ser exclusivo. Ademais, na medida em que a OTOC já se arroga o direito de aprovar (ou não), casuisticamente, cada uma das acções ministradas pelas outras entidades, tem nessa sede oportunidade de escrutinar o conteúdo programático das formações.

237.º

Aliás, a própria Arguida afirma que existe pouca margem de interpretação e aplicação das regras fiscais e de contabilidade (*vide*, 6.71. da Resposta, a fls. 908), pelo que, por certo, as outras entidades ministrarão tais acções de acordo com o mesmo conteúdo programático das acções da OTOC.



238.º

Relativamente ao alegado pela Arguida em 6.94. da Resposta (a fls. 912), no que concerne à possibilidade de repartição das 16 horas dos cursos por mais de um dia, refira-se que daí se extrai mais um elemento da pouca precisão e objectividade de critérios. Na verdade e conforme o já alegado em 128.º e 129.º da presente Decisão, a [confidencial] contabiliza como formação, em cursos equiparados pela OTOC, a hora de almoço e as pausas para café (*vide*, fls. 630 dos autos).

239.º

O Regulamento da Formação de Créditos identifica, no seu artigo 4.º, como entidades formadoras para efeitos de atribuição de créditos: (i) a própria OTOC; (ii) os estabelecimentos de ensino superior público, particular e cooperativo e entidades habilitadas para ministrar formação nos termos da lei; e (iii) outras entidades inscritas, para o efeito, junto da OTOC.

240.º

De entre as duas categorias de entidades formadoras, que, além da OTOC, podem atribuir créditos, somente em relação às denominadas “outras entidades” o Regulamento da Formação de Créditos prevê a necessidade de inscrição junto da OTOC, para a realização de acções de formação equiparadas às ministradas por aquela Ordem.

241.º

O Regulamento da Formação de Créditos elenca, no n.º 1 do artigo 8.º, os requisitos e condições de que depende a referida inscrição, a saber: (i) comprovada capacidade de realização de acções de formação; (ii) detenção de meios necessários (financeiros, materiais e humanos) para assegurar, com qualidade, as acções de formação; (iii) comprovada idoneidade dos titulares dos órgãos de direcção da respectiva entidade e dos responsáveis pela organização da formação; (iv) uso de professores universitários e/ ou personalidades de reconhecido mérito para a profissão e/ ou profissionais com reconhecido mérito nas áreas inerentes ao exercício da profissão.

242.º

Estamos perante critérios muito gerais e, como tal, pouco objectivos. Em particular, o critério relativo à “*comprovada idoneidade dos titulares dos órgãos de direcção da respectiva entidade*”, além de ser



pouco claro (idoneidade para ser titular de um órgão dirigente, ou para dar formação?), não se afigura pertinente para o objectivo de garantir a qualidade da formação oferecida por estas entidades.

243.º

A OTOC “*entende que os conceitos utilizados no [Regulamento em causa] são suficientemente concretizados*”, porquanto “*as condições [aí impostas] são análogas [às] impostas por outras Ordens ou pela legislação vigente*” e “*os objectivos a prosseguir com a formação profissional (...) justificam o uso de conceitos amplos, embora não indeterminados*”, e quando questionada pela Autoridade sobre o conteúdo dos requisitos ínsitos nas alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 8.º do Regulamento da Formação de Créditos, respondeu que “*com a alínea c) pretende-se que a entidade seja idónea nos actos que se propõe realizar. Ora sendo a entidade corporizada pelos seus responsáveis terão que ser estes pela sua conduta a materializar aquela idoneidade*”, acrescentando que, “[p]or exemplo fará sentido que um profissional que não zele pelos valores Éticos e Deontológicos da profissão seja autorizado a ministrar acções de formação? Que valores éticos e deontológicos irá ele a transmitir aos formandos?”.

244.º

Esta tomada de posição por parte da OTOC não procede, na medida em que as acções de formação que as outras entidades podem ministrar são somente de natureza profissional, sendo a formação ética e deontológica da competência exclusiva da própria OTOC.

245.º

Atendendo a que a decisão sobre a aceitação de outras entidades é tomada pela OTOC, que como vimos, também é parte interessada, impõem-se critérios mais claros, objectivos e pertinentes.

246.º

No que concerne à pretensa similitude com os critérios de formação impostos por outras Ordens Profissionais, argumento defendido pela Arguida e por esta reiterado em 6.105. (fls. 914) e de 6.27. a 6.38. da Resposta (fls. 900 a 902 dos autos), ressalve-se que a Autoridade só se pronuncia, nos presentes autos, sobre o objecto do processo, e, nomeadamente, sobre a compatibilidade do



Regulamento da Formação de Créditos, aprovado e publicado pela OTOC, com as normas de Concorrência.

247.º

No entanto, e ficando assim ressalvada a não vinculação desta Autoridade, na presente Decisão, a questões que extrapolem o âmbito e objecto dos autos, sempre se refira que basta uma análise superficial dos sistemas de formação das Ordens Profissionais referidos pela OTOC, para se destacarem as diferenças com o sistema promovido pela Arguida.

248.º

Em primeiro lugar, o que a Autoridade questiona no comportamento da OTOC, não é o facto de esta intervir na formação dos Técnicos, como esta faz crer em 6.29. da Resposta (a fls. 901), mas a forma como o faz.

249.º

Relativamente à formação promovida pela Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC), o diploma em causa – Regulamento n.º 284/2007, publicado no Diário da República n.º 206, II Série, de 25.10.2007 – contempla uma exigência de 120 horas de formação por triénio, da qual só 30 horas, ou seja, ¼ do total, têm de ser promovidas ou aprovadas pela OROC (*vide*, artigo 5.º desse Regulamento, a fls. 1186 e 1187 dos autos). Acrescidamente, um mesmo órgão, *in casu*, a Comissão de Formação, avalia, de acordo com os mesmos critérios, quer a formação promovida pela OROC, quer a formação promovida por outras entidades (artigo 14.º, n.º 1, desse Regulamento).

250.º

Também relativamente à formação ministrada pela Ordem dos Advogados, e mais uma vez não tecendo aqui a Autoridade qualquer juízo valorativo quanto a esta, não existe similitude de critérios com a formação ministrada pela OTOC.



251.º

Para além de a formação só ser obrigatória para os Advogados estagiários, sendo a formação contínua facultativa (conforme resulta do teor do capítulo V do Regulamento Geral da Formação, a fls. 1198), aí se prevê a colaboração e participação de outras entidades e instituições na formação dos Advogados.

252.º

Finalmente, e no que concerne à formação ministrada pela Ordem dos Médicos Dentistas, também aqui não se verifica o paralelismo invocado pela Arguida. De acordo com o disposto no artigo 2.º do Regulamento n.º 57/2009 (Regulamento de Acreditação das actividades de formação contínua), publicado no Diário da República, n.º 19, II Série, de 28.01.2009 (*vide*, fls. 1200), esta Ordem acredita, para efeitos de formação, acções ministradas por outras entidades, com um mínimo de três horas de duração.

253.º

Também no que se refere à equiparação das acções de formação, a OTOC não é unívoca nos critérios apresentados, uma vez que nos cursos que atribuem graus académicos e de pós-graduação, ou cursos de especialização, a comunicação dos elementos necessários à equiparação é efectuada pelo Técnico Oficial de Contas interessado, enquanto no caso da equiparação de cursos ministrados por outras entidades, essa formalidade tem de ser requerida pela entidade interessada.

254.º

Esta destriça constitui um ónus adicional para essas “outras entidades”, que acabam por se ver discriminadas relativamente, de entre outros, aos estabelecimentos de ensino superior, público e particular.

255.º

A Arguida afirma, de forma conclusiva, em 6.128. da Resposta (fls. 918) – mas sem adiantar qualquer motivo, e sem que o mesmo seja perceptível –, que a “*vocação geral e universal*” das outras entidades “*não permite a existência do processo*” de acreditação das acções de formação.



256.º

Revelador do carácter discriminatório desta destriça, é o facto de só as outras entidades terem de apresentar diversa informação, para efeitos de equiparação das suas acções de formação, tais como: local de formação, meios financeiros e humanos a utilizar, eventuais suportes escritos divulgados e condições de inscrição na acção de formação, designadamente, custo de inscrição.

257.º

Informações essas que são dispensadas no que se refere aos estabelecimentos de ensino superior e equiparados.

258.º

Se o pedido de informação referente ao local de formação e aos meios financeiros e humanos a utilizar poderia encontrar uma justificação na obtenção de uma garantia de seriedade e de qualidade das acções de formação ministradas, já não se compreende a relevância do pedido de informação acerca do respectivo custo de inscrição (tanto mais que a OTOC concorre no mesmo mercado, enquanto entidade formadora).

259.º

Da mesma forma, a destriça relativa às formalidades inerentes ao controlo de presenças e de aproveitamento dos Técnicos Oficiais de Contas, restringe a concorrência no mercado da formação. Se no que concerne às formações prestadas por estabelecimentos de ensino superior e por entidades habilitadas, esse controlo é exigido aos Técnicos Oficiais de Contas que participaram nas mesmas, já em relação às outras entidades, são estas que devem “*apresentar à OTOC um relatório de controlo da frequência dos formandos e da qualidade das acções de formação, acompanhado das fichas de controlo de frequência, bem como das fichas de avaliação dos formadores e da formação*” (vide, artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento da Formação de Créditos, por contraposição ao estatuído no artigo 13.º, n.º 1 e n.º 2, desse Regulamento)⁴⁸.

⁴⁸ Acrescidamente, é estipulado um prazo máximo de um mês após o término da formação para que as outras entidades comprovem o cumprimento dessas formalidades, inexistindo qualquer prazo no que se refere aos estabelecimentos de ensino superior e equiparados.



260.º

Por todo o exposto, conclui-se que a inexistência de critérios de equiparação das acções de formação, pertinentes, uniformes e transparentes distorce, de forma abusiva, a concorrência.

261.º

Estatui o Regulamento da Formação de Créditos, no artigo 16.º, n.º 1, que “[d]e modo a *comparticipar nos custos administrativos acrescidos em que incorrerá a OTOC na inscrição de entidades para efeitos de realização de formação e na aprovação e fiscalização de cada acção de formação, as entidades inscritas junto da OTOC pagarão uma compensação financeira à OTOC, pela respectiva inscrição e/ou aprovação e fiscalização da qualidade das formações*”, explicando no artigo 17.º que essa compensação financeira “*corresponde a uma taxa fixa (...) composta por dois elementos: a) elemento inicial, que é devido aquando da inscrição da entidade junto da OTOC; b) elemento subsequente, que é devido aquando do pedido de aprovação de cada acção de formação*”.

262.º

No entanto, excluem-se do pagamento de uma qualquer compensação “*os estabelecimentos de ensino superior e as entidades habilitadas por lei para ministrar formação*” (vide, neste sentido, n.º 2 do referenciado artigo 16.º do Regulamento da Formação de Créditos), sendo que a OTOC justifica essa exclusão pelo facto de as acções em causa já terem sido previamente aprovadas pelo Ministério da Educação, pelo que esta não terá de suportar qualquer custo com a sua análise.

263.º

A OTOC “*entende que a exigência de uma contrapartida financeira orientada aos custos para fazer face ao acréscimo dos mesmos em virtude da necessidade de tratamento dos processos de inscrição de entidades e equiparação de acções de formação é perfeitamente justificada*”, acrescentando que essa “*compensação financeira [...] tem correspondência directa nos custos incorridos [por essa Ordem] pela inscrição dessas entidades e/ou aprovação e fiscalização da qualidade das formações ministradas*”.



264.º

A OTOC vem também afirmar, em 6.141. da Resposta, a fls. 920, que se os custos fossem elevados as entidades não requeriam a sua inscrição junto da OTOC, como formadoras. Ora, as “outras entidades” não se inscrevem por considerarem justo e equitativo o valor da inscrição, mas sim por falta de opção: se não se inscreverem não ministram acções que confirmam créditos aos Técnicos Oficiais de Contas. E, obviamente, necessitando estes de um total de 70 créditos em dois anos, por certo não se inscrevem em acções ministradas pelas “outras entidades”, que não os concedam.

265.º

A OTOC veio entretanto esclarecer a Autoridade que, por Deliberação da Direcção da, à época, CTOC, a taxa de inscrição das outras entidades é de €200,00 (duzentos euros), sendo de €100,00 (cem euros) o valor a pagar pela equiparação de cada uma das acções de formação. Estes valores foram confirmados pela maioria das entidades a quem a Autoridade solicitou esclarecimentos.

266.º

O facto de o montante da compensação em causa não se encontrar publicado, *v.g.*, em anexo ao respectivo regulamento, pode dar lugar a tratamentos diferenciados entre as várias entidades, e a critérios menos transparentes de estipulação desse valor.

267.º

Assim, essa compensação, que se pretende como uma taxa fixa, deve corresponder ao valor dos custos (médios) suportados pela OTOC com os respectivos processos de equiparação, o que esta não demonstrou, devendo ser aplicada indistintamente a qualquer pedido de inscrição.

268.º

Várias das entidades contactadas pela Autoridade manifestaram o seu desagrado com o facto de não ter sido publicada qualquer tabela com esses custos, considerando, ainda, que os montantes em causa, devido ao seu elevado valor, obstam à inscrição de muitas entidades como formadoras.

269.º

O prazo de 3 meses, previsto no Regulamento da Formação de Créditos para a OTOC se pronunciar sobre a inscrição de outras entidades, e/ou, da equiparação das acções de formação ministradas por



estas, é visto por algumas entidades, v.g., a APOTEC, como um entrave à ministração das respectivas acções.

270.º

Este prazo é excessivo para efeitos de análise do tipo de informação solicitada, tanto mais que a OTOC reconhece a possibilidade dessa comunicação ser realizada com uma antecedência inferior a 3 meses, no caso de os cursos de especialização serem publicitados com uma antecedência igual ou inferior a 3 meses (*vide*, artigo 11.º, n.º 4, do Regulamento da Formação de Créditos). Aliás, a OTOC alega que, “*na prática, as decisões de inscrição são adoptadas num prazo muito curto a contar do requerimento [da entidade interessada], nunca se atingindo o prazo (...) de três meses*”, uma vez que este é tão só “*um prazo máximo [que visa] (...) acautelar a eventualidade de uma multiplicação de pedidos de inscrição em simultâneo junto [dessa Ordem]*”.

271.º

No entanto, da documentação junta aos autos pela própria Arguida, não só resulta que não é verdade que esta decida sempre as inscrições num prazo muito curto (e bastante inferior aos três meses previstos no Regulamento)⁴⁹, como se verifica ainda que existiram casos em que a OTOC chegou mesmo a ultrapassar o prazo regulamentar de três meses para adoptar essa decisão⁵⁰ (tudo conforme se prova e resulta do teor do Anexo 2 junto pela Arguida à Resposta, a fls.1079 e 1080 dos autos).

272.º

Acresce que a possibilidade conferida à OTOC de decidir em prazo tão abrangente poderá ter como efeito tornar obsoletas as formações em causa, com um evidente prejuízo das entidades formadoras, numa área em que, como vimos, existe contínua evolução legislativa com a consequente necessidade de permanente actualização dos profissionais; e poderá também desincentivar os próprios Técnicos Oficiais de Contas a frequentar tais acções, uma vez que canalizarão o pouco tempo de que dispõem em acções de formação onde saibam, em tempo útil, vir a receber créditos.

⁴⁹ A título de exemplo, e conforme resulta do teor desse Anexo 2, a OTOC demorou mais de dois meses a decidir o pedido de inscrição da [confidencial] (de 31.01.2008 a 2.04.2008) e mais de dois meses e meio a decidir o pedido de inscrição da [confidencial] (de 29.07.2008 a 16.10.2008).

⁵⁰ Também a título de exemplo, e conforme resulta do teor desse Anexo 2, a OTOC demorou quatro meses a decidir o pedido de inscrição da [confidencial] (de 16.07.2009 a 16.11.2009) e quase quatro meses e meio a decidir o pedido de inscrição da [confidencial] (de 03.09.2008 a 13.01.2009).



273.º

Não só a OTOC exige uma antecedência mínima de 3 meses no pedido de equiparação das acções de formação, como ainda se reserva o direito de pronúncia em prazo não inferior a um mês, após aquela comunicação, sobre a solicitada equiparação (*vide*, artigos 10.º, n.º 2, 11.º, n.º 3 e 12.º, n.º 4, do Regulamento da Formação de Créditos), não estipulando qualquer prazo máximo para essa pronúncia.

274.º

Ora, tal situação pode levar a que, hipoteticamente, na véspera do início de uma qualquer acção de formação, quer a entidade formadora, quer os Técnicos Oficiais de Contas interessados, não saibam se essa acção será, ou não, equiparada pela OTOC.

275.º

Situação que, mais uma vez, poderá ser ilustrada, a título de exemplo, pela documentação junta aos autos pela própria Arguida (conforme se prova e resulta do teor do Anexo 3 junto à Resposta, de fls. 1081 a fls. 1087 dos autos):

- O [confidencial] pediu a equiparação de uma acção em 24.01.2008, e apesar de a acção em causa se ter iniciado em 7.04.2008 e terminado em 30.04.2008, a Arguida só deliberou acerca da equiparação dessa acção em 10.04.2008; tendo comunicado essa decisão à entidade interessada em 13.05.2008, ou seja, mais de um mês após o início da acção e quase quatro meses após a data do pedido;
- A [confidencial] pediu a equiparação de uma acção em 27.05.2009, e apesar de a acção em causa se ter iniciado em 14.07.2009, a Arguida comunicou à entidade interessada a sua deliberação acerca da equiparação dessa acção em 21.07.2009 (ou seja, uma semana após o início da acção); e
- A [confidencial] pediu a equiparação de uma acção em 16.06.2009, e apesar de a acção em causa se ter iniciado em 30.06.2009 e terminado em 03.07.2009, a Arguida só comunicou à entidade interessada a sua deliberação acerca da equiparação dessa acção em 21.07.2009 (ou seja, quase um mês após o início da acção).

276.º

Ora, este hiato temporal pode ter como efeito desincentivar os Técnicos Oficiais de Contas a inscrever-se nas acções de formação ministradas pelas “outras entidades”, privilegiando a formação da



OTOC, a qual, *a priori*, sempre lhes conferirá os necessários créditos. O que poderá levar ao afastamento das outras entidades do mercado.

277.º

Apesar de a OTOC afirmar que, na prática, acaba por decidir os processos num prazo médio de quinze dias (o que, como vimos, nem sempre sucede), certo é que mantém a possibilidade “regulamentar” de o fazer no prazo de três meses; prazo este, aliás, que também nem sempre é cumprido⁵¹.

278.º

Ao contrário do alegado pela Arguida em 6.17. da Resposta (fls. 898), por tudo o que se acaba de referir, fica inequivocamente demonstrado o objecto anticoncorrencial da decisão de associação de empresas, consubstanciada na aprovação, e publicação, por parte da OTOC, do Regulamento da Formação de Créditos, através do qual, esta reparte o mercado e limita a prestação de serviços por parte das outras entidades, suas concorrentes no mercado em causa.

279.º

E estamos perante uma afectação sensível da concorrência, atenta, desde logo e *inter alia*, a posição detida pela OTOC no mercado da formação dos Técnicos Oficiais de Contas: a Arguida avoca para si o exclusivo da ministração de 1/3 da formação e compete na restante parcela do mercado (2/3), em condições que ela própria definiu e que a beneficiam, decidindo da entrada, ou não, no mercado de outros concorrentes (através do deferimento, ou não, da inscrição de outras entidades como formadoras), bem como da permanência destes nesse mercado (através do deferimento, ou não, da equiparação de cada um dos cursos ministrados pelas outras entidades, para efeitos de atribuição de créditos aos Técnicos Oficiais de Contas) (contrariamente ao afirmado pela arguida em 6.19. da Resposta, a fls. 899).

280.º

De tudo quanto resulta exposto, torna-se claro concluir que a decisão da OTOC (enquanto Associação de Empresas) tem por objecto impedir, restringir e falsear, de forma sensível, a concorrência.

⁵¹ A Arguida vem alegar na Resposta (*vide*, 6.150, a fls. 922) que a falta de estipulação de uma prazo máximo se tratou de um mero lapso, e que pretende fixar, para o efeito, o prazo máximo de um mês.



281.º

A Arguida lança mão, em sua defesa (*vide*, 6.9. da Resposta, a fls. 897), do teor das Orientações da Comissão relativas à aplicação do n.º 3 do artigo 101.º do TFUE, para afirmar que para se concluir pelo objecto restritivo da concorrência, há necessidade de atender *i*) ao contexto em que, *in casu*, a decisão é aplicada; e *ii*) à conduta e ao comportamento efectivo do decisor.

282.º

Ora, *in casu*, e conforme referido, a OTOC, enquanto organização profissional a quem compete estatutariamente definir os critérios de formação dos Técnicos Oficiais de Contas – sendo a inscrição na Ordem obrigatória para o exercício da profissão – regulamentou essa formação de forma pouco transparente e discricionária, o que a beneficia enquanto empresa que também actua nesse mercado da formação.

283.º

Atentos os fortes indícios de que o objecto da decisão de associação de empresas em análise restringe de forma sensível a concorrência, torna-se desnecessária a análise *a fortiori* dos seus efeitos;

284.º

Uma vez que, como vimos, o objecto e o efeito anticoncorrencial não são condições cumulativas de aplicação do artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 18/2003, bastando que se verifique, alternativamente, uma dessas condições.

285.º

Sem prejuízo do exposto, mas conforme o também já anteriormente referido, refira-se que a prática em causa é também susceptível de produzir efeitos restritivos na concorrência, na medida em que, como vimos, a OTOC, segmentou, artificialmente, o mercado da formação dos Técnicos Oficiais de Contas, impedindo as demais entidades de ministrarem um terço da formação, e impelindo os Técnicos Oficiais de Contas a frequentarem, preferencialmente, as acções de formação profissional ministradas pela Arguida.



2.1.1.3. Análise do Regulamento da Formação de Créditos à luz do artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 18/2003

286.º

Conforme o disposto no artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, “[é] *proibida a exploração abusiva, por uma ou mais empresas, de uma posição dominante no mercado nacional ou numa parte substancial deste, tendo por objecto ou por efeito impedir, falsear ou restringir a concorrência*”.

287.º

De acordo com o estipulado no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, “[e]ntende-se que dispõem de posição dominante relativamente ao mercado de determinado bem ou serviço: a) [a] empresa que actua num mercado no qual não sofre concorrência significativa ou assume preponderância relativamente aos seus concorrentes; b)[d]uas ou mais empresas que actuam concertadamente num mercado, no qual não sofrem concorrência significativa ou assumem preponderância relativamente a terceiros”.

2.1.1.3.1. O conceito de Empresa

288.º

Como já vimos, considera-se empresa, para efeitos de aplicação do direito da concorrência, qualquer entidade que exerça uma actividade económica que consista na oferta de bens ou serviços num determinado mercado, independentemente do seu estatuto jurídico e modo de funcionamento (artigo 2.º da Lei n.º 18/2003).

289.º

A OTOC, ao prestar serviços enquanto formadora dos Técnicos Oficiais de Contas, no âmbito do sistema de controlo de qualidade da actividade desses Técnicos, sendo, para o efeito, remunerada, é considerada uma empresa⁵².

290.º

A Arguida lança mão do facto de lhe estarem cometidas “atribuições em termos de segurança social” (vide, 7.4. da Resposta, a fls. 923) para não ser considerada uma empresa. Ora, como vimos e a

⁵² Vide, também, a este propósito o que é referido *infra*, de 294.º a 306.º da presente Decisão.



própria, aliás, o reconhece, a sua natureza mista (pública e privada), não obsta à sua classificação como empresa, no âmbito jusconcorrencial, quando actua no mercado enquanto entidade formadora, sendo, para o efeito, remunerada.

2.1.1.3.2. Mercado Relevante

291.º

Para se aferir da existência de posição dominante de uma empresa, é essencial a delimitação do mercado em questão, uma vez que as possibilidades de concorrência só podem ser apreciadas em função das características dos produtos/ serviços em causa, devido às quais esses produtos/ serviços estão particularmente aptos a satisfazer necessidades constantes e são pouco intermutáveis com outros produtos⁵³.

292.º

Já se definiu, *in casu*, o mercado do produto/ serviço relevante como o da realização de acções de formação no âmbito da formação obrigatória dos Técnicos Oficiais de Contas, para efeitos de controlo da qualidade da sua actividade; mercado este que, como vimos, foi criado pela OTOC e por esta subdividido em dois segmentos, o da formação institucional e o da formação profissional.

293.º

E considerou-se que o mercado geográfico relevante corresponde, pelo menos, a todo o território nacional.

294.º

Contrariamente ao afirmado pela Arguida em sede de Resposta (*vide*, 7.3. a 7.8., a fls. 922 e 923), é inequívoco que a OTOC *i)* é uma empresa para efeitos de aplicação do artigo 6.º da Lei da Concorrência (e do artigo 102.º do TFUE); e *ii)* encontra-se no mesmo mercado (da formação ministrada aos Técnicos Oficiais de Contas, no âmbito do sistema de controlo da qualidade da sua actividade) que as demais entidades formadoras.

⁵³ Vide, *inter alia*, Acórdão do Tribunal de Justiça, “Continental Can”, de 21 de Fevereiro de 1973; processo 6/72, Colectânea 1973, p. 109.



295.º

A própria Arguida admite, em 5.22. da Resposta (fls. 895), que existe “*jurisprudência assente* [no sentido de] *que as ordens profissionais podem ser consideradas associações de empresas*”, alegando, tão só, em 7.2. da Resposta (fls. 922) que “*não exercendo uma ordem profissional uma actividade económica, não deve (...) ser considerada como empresa ou associação de empresas*”.

296.º

Ora, dúvidas não existem de que a OTOC, ao ministrar acções de formação, bem como ao cobrar pela inscrição de outras entidades como formadoras e pela equiparação dos cursos por estas ministrados, está a exercer uma actividade económica.

297.º

Conforme já se deixou referido na presente Decisão, mas se repete nesta sede, atenta a sua relevância, “*no contexto do direito da concorrência, o conceito de empresa abrange qualquer entidade que exerça uma actividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e do modo de financiamento*”, sendo que “*qualquer actividade consistente na oferta de bens ou serviços num determinado mercado constitui uma actividade económica*”⁵⁴.

298.º

E resulta de uma jurisprudência também constante que qualquer actividade consistente na oferta de bens ou serviços em determinado mercado constitui uma actividade económica⁵⁵.

299.º

Ora, a OTOC está a exercer uma actividade económica ao ministrar formação aos Técnicos Oficiais de Contas, contra remuneração. Além disso, assume os riscos financeiros correspondentes ao exercício dessa sua actividade, pois em caso de desequilíbrio entre as despesas e as receitas, tem de ser a própria a suportar os défices⁵⁶. É a própria OTOC quem admite que “*não disp[ondo] de instalações nos 23*

⁵⁴ Vide, *inter alia*, Acórdão do Tribunal de Justiça, “*Wouters*”, considerandos 46 e 47.

⁵⁵ Vide, *inter alia*, para além do já citado Acórdão “*Wouters*”, considerando 47, os Acórdãos, do Tribunal de Justiça, de 16 de Junho de 1987, Comissão/Itália, 118/85, Colect., p. 2599, n.º 7, e de 18 de Junho de 1998, Comissão/Itália, C-35/96, Colect., p. I-3851, n.º 36.

⁵⁶ Vide, neste sentido, Acórdão do Tribunal de Justiça, “*Wouters*”, considerando 48.



distritos do país (...) para além dos custos de deslocação, ainda incorre em custos pela utilização de infra-estruturas” (vide, 5.13. da Resposta, a fls. 894).

300.º

E também não procede o argumento da Arguida de que não se encontra no mesmo mercado das outras entidades, por, pretensamente, não procurar rentabilidade com a realização das acções (conforme o por si alegado, *inter alia*, em 5.15. da Resposta, a fls. 894).

301.º

Ora, essa rentabilidade, para enquadramento de uma entidade como ‘empresa’, não se afere em virtude de motivações ou objectivos declarados da entidade em causa, mas da realidade concreta.

302.º

E certo é que a Arguida obtém rentabilidade com a ministração das acções de formação aos Técnicos Oficiais de Contas.

303.º

De acordo com elementos constantes do ‘Relatório e Contas 2009’ fornecido pela Arguida, esta auferiu com formação, no exercício de 2009, um total de €3.725.354,00 (três milhões setecentos e vinte e cinco mil trezentos e cinquenta e quatro euros)⁵⁷ (conforme se prova e resulta do teor de fls. 1286), resultado que significou um aumento de cerca de 0,9% relativamente ao valor auferido em formação no exercício de 2008⁵⁸, e que corresponde a cerca de 25% do volume de negócios total da OTOC no exercício de 2009⁵⁹.

304.º

Torna-se, pois, evidente que a OTOC obtém rentabilidade com o exercício da actividade de formadora aos Técnicos Oficiais de Contas, no âmbito do sistema de controlo da qualidade da sua actividade.

⁵⁷ € 3.725.354,00 = €1.172.784,00 (a título de inscrições em acções de formação eventual) + €493.504,00 (a título de inscrições em acções de formação permanente) + €770.058,00 (a título de inscrições em acções de formação segmentada) + €1.289.008,00 (a título de inscrições em acções de formação à distância).

⁵⁸ Em 2008, a OTOC auferiu um total de €3.257.842,00 em formação (conforme se prova e resulta do teor de fls. 1286).

⁵⁹ Como vimos, o volume de negócios da OTOC, referente ao exercício de 2009, é de €15.287.213,62 (quinze milhões duzentos e oitenta e sete mil duzentos e treze euros e sessenta e dois cêntimos).



305.º

A Arguida é, como tal, qualificada como empresa para efeitos de aplicação do artigo 6.º da Lei da Concorrência e do artigo 102.º do TFUE. E exerce essa sua actividade no mesmo mercado que as demais entidades.

306.º

Acrescente-se, ainda, a este propósito, que as outras entidades, também não têm como missão obter rentabilidade.

307.º

A título de exemplo, veja-se o artigo 4.º dos Estatutos da APOTEC, onde se lê que “[o] *objectivo da APOTEC é a coesão de todos os profissionais abrangidos no seu âmbito, a respectiva valorização e formação profissional, defesa e promoção dos respectivos interesses, o estudo e aprofundamento das ciências e técnicas ligadas à contabilidade e à fiscalidade*”.

308.º

E não é o facto de a OTOC também ministrar formação gratuita que invalida os argumentos que precedem. As ‘reuniões livres’ não cobrem todas as temáticas inerentes à formação, não incluindo, sequer, a denominada formação institucional.

309.º

Além de que todos os profissionais acabam por, em determinadas circunstâncias, exercer a sua actividade *pro bono*.

2.1.1.3.3. O conceito de Posição Dominante

310.º

De acordo com o estipulado no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, “[e]ntende-se que dispõem de posição dominante relativamente ao mercado de determinado bem ou serviço: a) [a] empresa que actua num mercado no qual não sofre concorrência significativa ou assume preponderância relativamente aos seus concorrentes; b)[d]uas ou mais empresas que actuam



concertadamente num mercado, no qual sofrem concorrência significativa ou assumem preponderância relativamente a terceiros”.

311.º

Saliente-se que, como referido, o mercado em causa foi criado pela OTOC e não através de uma qualquer medida estadual. Na verdade e como vimos, o Estatuto apenas confere à OTOC o poder de “[d]eliberar sobre a instituição e regulamentação de mecanismos de controlo de qualidade, apoiados (...) num sistema de formação permanente obrigatória (...)”, não adiantando quaisquer directrizes dos moldes em que se deveria processar tal formação.

312.º

O que significa que a Lei limita-se a atribuir à OTOC o exclusivo de deliberar sobre a forma como será instituída e regulamentada a formação dos Técnicos Oficiais de Contas. A existência de direitos exclusivos pode criar ou reforçar uma posição dominante, sendo que a atribuição de um monopólio legal não confere imunidade relativamente à aplicação do regime jusconcorrencial do “*abuso de posição dominante*” (vide, neste sentido, *inter alia*, Acórdão do Tribunal de Justiça, “*General Motors*”, de 13.11.1975; processo 26/75 Colectânea 1975, p. 467).

313.º

Pelo que a OTOC, ao criar o mercado da formação dos Técnicos Oficiais de Contas, nos moldes em que o fez, adoptou esse(s) comportamento(s) por sua própria iniciativa, e não por imposição da legislação nacional, a qual não afastava a hipótese de a OTOC vir a adoptar um comportamento concorrencial⁶⁰.

314.º

A OTOC detém uma posição dominante no mercado da formação obrigatória e permanente dos Técnicos Oficiais de Contas, para efeitos de controlo da sua actividade, porquanto (i) possui o direito exclusivo da ministração da formação institucional, a qual representa cerca de 1/3 do total da formação obrigatória; (ii) ministra igualmente acções de formação profissional; e (iii) os Técnicos Oficiais de Contas são levados a adquirir os 35 créditos anuais a que se encontram adstritos em

⁶⁰ Vide, *inter alia*, Acórdão do Tribunal de Justiça, França vs. Comissão “*Terminais*”, de 19.03.1991; processo C-202/88, Colectânea 1991, p. I-1223.



formação institucional e profissional (em termos de conteúdo), ou só institucional, ministrada pela OTOC, porquanto só esta pode ministrar cursos de duração inferior a 16 horas.

2.1.1.3.4. O Abuso de Posição Dominante

315.º

O conceito de *abuso* é um “*conceito objectivo que se reporta ao comportamento de uma empresa em posição dominante que é de tal natureza que influencia a estrutura do mercado quando, em resultado da própria presença da empresa em questão, o grau de concorrência é enfraquecido e que, pelo recurso a meios diferentes daqueles em que assenta a concorrência normal em (...) serviços na base das transacções entre operadores comerciais, tem por efeito impedir a manutenção do grau de concorrência ainda existente no mercado u o desenvolvimento dessa concorrência*”⁶¹.

316.º

A OTOC abusa da posição dominante que detém no mercado da formação dos Técnicos Oficiais de Contas, na medida em que, através dos seus comportamentos, utiliza as possibilidades que decorrem da sua posição dominante para auferir vantagens que não obteria numa situação de concorrência praticável e suficientemente eficaz.

317.º

É o que sucede, nomeadamente, quando a OTOC (i) segmenta de forma artificial o mercado da formação em dois tipos de cursos que, na prática, podem não diferir em termos de conteúdo⁶²; (ii) coloca como requisito de admissibilidade de cursos de natureza profissional, ministrados por outras entidades formadoras, que os mesmos detenham uma carga lectiva superior a 16 horas; (iii) decide, mediante critérios pouco claros e objectivos, que entidades se poderão inscrever como formadoras (e, como tal, como suas concorrentes no mercado em causa), no âmbito do sistema de controlo de qualidade da actividade destes Técnicos; (iv) decide, que acções de formação ministradas por outras entidades, já por si inscritas como formadoras, poderão ser acreditadas para efeitos de atribuição de créditos; e (v) cobra a essas outras entidades um quantitativo, quer pelo seu processo de inscrição

⁶¹ Vide, Acórdão do Tribunal de Justiça, “*Hoffmann-La Roche*”, de 13.02.1979; processo 85/76 Colectânea 1979-I, p. 217.

⁶² Como vimos, cursos de conteúdo eminentemente profissional são ministrados pela OTOC no âmbito da formação institucional.



como formadoras (€200,00), quer pelo de equiparação de cada uma das acções que pretendam administrar (€100,00).

2.1.1.4. Afecção do Comércio entre Estados-Membros e análise do Regulamento da Formação de Créditos à luz dos artigos 101.º e 102.º do TFUE

318.º

Estatui o n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, serem *“incompatíveis com o mercado comum e proibidas (...) todas as decisões de associações de empresas (...) que sejam susceptíveis de afectar o comércio entre os Estados-Membros e que tenham por objecto ou efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado comum, designadamente as que consistam em: (...) b) limitar ou controlar a produção, o desenvolvimento técnico ou os investimentos”*.

319.º

De acordo com o disposto no artigo 102.º do TFUE, *“[é] incompatível com o mercado comum e proibido, na medida em que tal seja susceptível de afectar o comércio entre os Estados-Membros, o facto de uma (...) empresa explorar de forma abusiva uma posição dominante no mercado comum ou numa parte substancial deste (...)”*.

320.º

O critério de aplicação do direito comunitário da concorrência a um determinado conjunto de factos passa pelo preenchimento do requisito da afectação, de forma sensível, do comércio entre os Estados-Membros.

321.º

O critério de afectação do comércio entre os Estados-Membros foi objecto de Comunicação da Comissão Europeia que estabeleceu as Orientações a seguir na sua interpretação⁶³.

⁶³ Cf., Comunicação da Comissão Europeia – Orientações sobre o conceito de afectação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 101.º e 102.º do Tratado (Jornal Oficial C 101, de 27/04/2004 pp. 0081 - 0096).



322.º

Entende-se, em traços gerais e de acordo com a letra da lei e a jurisprudência comunitárias, que esta interpretação deve assentar sobre três elementos fundamentais: (i) o conceito de «comércio entre os Estados-Membros», (ii) a noção de «susceptibilidade de afectação» e (iii) o conceito de «carácter sensível»⁶⁴.

323.º

No que respeita ao (i) conceito de «comércio entre os Estados-Membros», entende-se que se trata de um conceito amplo (independente da definição dos mercados geográficos relevantes), que envolve toda a actividade transfronteiriça, incluindo os casos em que os factos em causa afectam a estrutura concorrencial do mercado.

324.º

O facto de uma ou mais empresas que operam na Comunidade ser eliminada ou correr o risco de ser eliminada afecta a estrutura concorrencial do mercado.

325.º

Relativamente à (ii) noção de «susceptibilidade de afectação», a interpretação a desenvolver deverá orientar-se no sentido de considerar preenchido este critério não apenas nos casos em que os factos em causa efectivamente afectam o comércio entre os Estados-Membros, mas também sempre que há um grau de probabilidade suficiente de isso acontecer, isto é, sempre que os factos possam ter – de acordo com um juízo de previsibilidade baseado em factores objectivos – uma influência directa ou indirecta, efectiva ou potencial na estrutura do comércio entre os Estados-Membros.

326.º

Verificando-se que os factos são susceptíveis de afectar a estrutura concorrencial no interior da Comunidade, a aplicabilidade do direito comunitário fica estabelecida.

⁶⁴ Vide, a propósito da exigência de uma «afectação sensível», o Acórdão do TJCE no processo 22/71, *Béguelin*, Col. 1971, p. 949, considerando 16.



327.º

Os factores a considerar no juízo da previsibilidade da afectação incluem a natureza dos produtos/ serviços em causa (a sua adequação ou não ao comércio transfronteiriço e à possível expansão da actividade económica da empresa), a posição de mercado das empresas envolvidas (volumes de vendas, etc.), o contexto em que se desenvolvem os factos, entre outros.

328.º

Finalmente, no que se refere ao *(iii)* «carácter sensível» da afectação do comércio entre Estados-Membros, este pode ser apreciado, nomeadamente, por referência à posição e à importância das empresas envolvidas no mercado dos produtos/ serviços em causa.

329.º

Quanto mais forte for a posição de mercado da empresa/ associação de empresas em causa, maior é a probabilidade de os factos que afectem o comércio entre os Estados-Membros o fazerem de forma sensível.

330.º

Note-se, também, que mesmo que esteja em causa um único Estado-Membro, a natureza da alegada infracção e, sobretudo, a sua vocação para encerrar o mercado nacional, fornecem uma boa indicação acerca da possibilidade de os factos afectarem o comércio entre os Estados-Membros.

331.º

Entende-se, por exemplo, que o comércio entre os Estados-Membros é, em princípio, susceptível de ser afectado se uma empresa que detém uma posição dominante que abrange a totalidade de um Estado-Membro desenvolve uma prática abusiva que tenha por objecto ou como efeito a exclusão de concorrentes.

332.º

Este tipo de conduta abusiva dificulta, regra geral, a penetração dos concorrentes de outros Estados-Membros no mercado nacional, o que se revela susceptível de afectar a estrutura do comércio intracomunitário.



333.º

Quaisquer factos abusivos que dificultem a entrada no mercado nacional devem, por conseguinte, ser considerados como afectando sensivelmente o comércio entre os Estados-Membros.

334.º

O próprio facto da existência de uma empresa com posição dominante em todo o território de um Estado-Membro poderá bastar, por si só, para dificultar a penetração no mercado.

335.º

Considera-se, por tudo o que ficou anteriormente exposto, verificada, *in casu*, a condição de susceptibilidade de afectação do comércio entre os Estados-Membros, nos termos descritos nas Orientações da Comissão sobre o conceito de afectação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 101.º e 102.º do Tratado.

336.º

No que se refere à afirmação da Arguida de que a Lei n.º 18/2003 não contempla qualquer sanção para a violação dos artigos 101.º e 102.º do TFUE, esclareça-se o seguinte: apesar de o artigo 42.º da Lei n.º 18/2003 qualificar como contra-ordenações as infracções “às normas de direito comunitário cuja observância seja assegurada pela Autoridade”, a Lei da Concorrência apenas prevê a aplicação de coimas para as infracções à própria lei nacional da concorrência⁶⁵.

337.º

Pelo que as consequências do comportamento da Arguida a nível da afectação do comércio intracomunitário constituem um elemento agravante, assim considerado no contexto do artigo 44.º da Lei da Concorrência⁶⁶.

⁶⁵ Vide, neste sentido, Miguel Moura e Silva, “Direito da Concorrência – uma introdução jurisprudencial”, Almedina, Coimbra, 2008, p. 65.

⁶⁶ Vide, neste sentido, Sentença de 02.05.2007, do TCL, 2.º Juízo, Processo n.º 965/06.9TYLSB (Sentença Sal), p. 59. Decisão esta objecto de Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, 3.ª Secção, (Processo n.º 7251/07).



338.º

Mais se refira que a Arguida não contesta a afectação do comércio entre os Estados-Membros, apenas não concedendo quanto ao carácter sensível dessa afectação (*vide*, 8.1. a 8.3. da Resposta, a fls. 923)⁶⁷.

2.2. Ilicitude

339.º

O não preenchimento de um dos critérios enunciados no n.º 1 do artigo 5.º da Lei da Concorrência (*vide, supra*, 176.º a 178.º da presente Decisão), como é o caso da contribuição para melhorar a produção ou a distribuição de bens e serviços ou para promover o desenvolvimento técnico ou económico, inviabiliza, por si só, que a prática em causa nos presentes autos possa ser considerada justificada, nem a Arguida, sequer, o alegou.

340.º

Inexistem quaisquer outras causas de justificação da(s) conduta(s) da Arguida, nem a Arguida o alegou.

341.º

Face ao exposto, a conduta assumida pela Arguida, para além de ser objectivamente típica, é ilícita, dada (i) a sua desconformidade legal; (ii) a não aplicação de qualquer isenção prevista em Regulamento Comunitário (o qual, se fosse o caso, seria aplicável por remissão do n.º 3 do artigo 5.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho); (iii) a inexistência de qualquer justificação da prática adoptada, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 5.º da LdC; e (iv) a inexistência de quaisquer outros factores objectivos externos à Arguida, que possam justificar a imposição da sua conduta.

2.3. Tipo Subjectivo

342.º

A Arguida agiu de forma directa, livre, consciente e voluntária na prática das infracções, bem sabendo que as condutas que lhe são imputadas – e *supra* descritas em II. da presente Decisão – são proibidas por Lei, tendo, ainda assim, querido realizar de forma deliberada todos os actos necessários à sua verificação.

⁶⁷ Já acima se expuseram quer os argumentos da Arguida, neste sentido, quer a tomada de posição da Autoridade.



343.º

E absteve-se, igualmente, de praticar os actos necessários à sua cessação.

344.º

Apesar da pretensa intenção manifestada pela OTOC de alterar o Regulamento da Formação de Créditos, certo é que, até ao momento não procedeu a qualquer alteração ao seu teor, tendo, inclusivamente, e como vimos, defendido a manutenção de algumas das cláusulas restritivas

345.º

O objectivo da Arguida, de restrição da concorrência, foi directa e imediatamente visado e pretendido, tendo sido o seu comportamento apto e causal a produzir os resultados previstos e efectivamente verificados.

346.º

A Arguida manifestou um elevado grau de insensibilidade aos valores tutelados pelas normas violadas, revelador de uma atitude contrária ao Direito.

347.º

No entanto, ainda que não tivesse representado e manifestado a vontade expressa de praticar os actos que praticou, nos termos em que o fez – o que por mera hipótese se admite, mas não se concede –, a Arguida terá, pelo menos, podido prever a realização das infracções como uma consequência necessária ou possível das suas condutas, conformando-se, no entanto, com a sua realização.

348.º

Resulta, assim, que a Arguida agiu com dolo, já que, conhecendo as normas legais aplicáveis, e/ou não podendo ignorá-las, não se absteve de praticar, de forma deliberada, os actos *supra* descritos, levando a cabo condutas que preenchem todos os elementos dos tipos legais das contra-ordenações em causa.

349.º

Sem prejuízo do exposto, ressalva-se a punibilidade dos factos praticados a título de negligência, nos termos do n.º 6 do artigo 43.º da Lei n.º 18/2003.



350.º

Inexistem, nos presentes autos, quaisquer causas de exculpação, nem a Arguida o alegou.

351.º

A conduta da Arguida é, pois, não apenas típica e ilícita, mas também culposa.

352.º

A Arguida alega, em 9. da Resposta (a fls. 924 e 925 dos autos) que não agiu com dolo, na medida em que, segundo alega, agiu com o conhecimento da Autoridade e não teve como objectivo restringir o mercado, nem tal efeito foi produzido no mercado.

353.º

Ora, relativamente a estes argumentos da Arguida, remete-se, por uma questão de economia processual, para tudo o que ficou já *supra* referido, respectivamente, de 32.º a 45.º; de 278.º a 280.º; e em 285.º da presente Decisão.

IV. CONCLUSÃO

354.º

A decisão de OTOC, consubstanciada na aprovação, e publicação, do Regulamento da Formação de Créditos, através da qual efectuou uma segmentação artificial do mercado da formação dos Técnicos Oficiais de Contas, se arrogou o exclusivo da ministração de um terço da formação, e estipulou critérios pouco claros e transparentes, assentes na sua discricionariedade, na equiparação de outras entidades e na aprovação das suas acções de formação, resulta proibida nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 18/2003, bem como do artigo 101.º do TFUE, constituindo uma contra-ordenação na acepção do artigo 42.º da Lei n.º 18/2003, punível nos termos da interpretação conjugada dos artigos 43.º, n.º 1, alínea a), e 44.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, com coima que não pode exceder 10% do volume de negócios da Arguida no último ano (*vide, supra*, 56.º da presente), ou seja, não pode exceder €1.528.721,36 (um milhão quinhentos e vinte e oito mil setecentos e vinte e um euros e trinta e seis cêntimos).



355.º

O facto de a OTOC concorrer, enquanto entidade formadora, em um mercado que ela própria segmentou, de forma artificial, e em que é ela que decide quais as entidades que com ela podem concorrer e em que termos, segundo critérios pouco transparentes, cobrando-lhes taxas quer pelo acesso a esse mercado, quer pelo exercício da sua actividade, resulta proibida nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 18/2003, bem como do artigo 102.º do TFUE, constituindo uma contra-ordenação na acepção do artigo 42.º da Lei n.º 18/2003, punível nos termos da interpretação conjugada dos artigos 43.º, n.º 1, alínea a), e 44.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, com coima que não pode exceder 10% do volume de negócios da Arguida no último ano (*vide, supra*, 56.º da presente), ou seja, não pode exceder €1.528.721,36 (um milhão quinhentos e vinte e oito mil setecentos e vinte e um euros e trinta e seis cêntimos).

356.º

Nos termos do disposto no artigo 44.º da Lei n.º 18/2003, as coimas a que se refere o artigo 43.º são fixadas tendo em consideração, entre outras, as seguintes circunstâncias: a gravidade da infracção para a manutenção de uma concorrência efectiva no mercado nacional; as vantagens de que hajam beneficiado as empresas infractoras em consequência da infracção; o carácter reiterado ou ocasional da infracção; o grau de participação na infracção; a colaboração prestada à Autoridade até ao termo do procedimento administrativo; e o comportamento do infractor na eliminação das práticas proibidas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência.

357.º

A Autoridade pode, ainda, quando adequado, estipular as medidas que considere necessárias à cessação das práticas em causa, nos termos do disposto no artigo 28.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho.

358.º

Quando tal se justifique, a Autoridade pode também decidir aplicar uma sanção pecuniária compulsória, em montante que não exceda 5% da média diária do volume de negócios da Arguida no



último ano⁶⁸, por cada dia de atraso, a contar do trânsito em julgado da Decisão, no caso, *inter alia*, de não acatamento de decisão da Autoridade que ordene a adopção de medidas determinadas (artigo 46.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho).

359.º

Acessoriamente, poderá também a Autoridade promover a publicação, a expensas da Arguida, da Decisão proferida no âmbito dos presentes autos, no Diário da República e/ou em jornal nacional de expansão nacional (*vide*, artigo 45.º da Lei n.º 18/2003);

1. Determinação da medida da coima

360.º

A Autoridade deu a conhecer à Arguida a moldura abstracta das coimas em que esta incorria, bem como os factores que, aquando da elaboração da Nota de Ilicitude, considerava serem atendíveis na determinação da medida exacta da coima a aplicar à Arguida, para que esta tivesse conhecimento dos mesmos e, querendo, se viesse a pronunciar sobre essa matéria, conforme se veio a verificar.

361.º

O limite máximo de cada uma das duas coimas aplicáveis é, *in casu*, de €1.528.721,36 (um milhão quinhentos e vinte e oito mil setecentos e vinte e um euros e trinta e seis cêntimos), montante equivalente a 10% do volume de negócios da Arguida em 2009.

⁶⁸ *In casu*, sendo o volume de negócios da Arguida, referente ao exercício de 2009, de €15.287.213,62 (quinze milhões duzentos e oitenta e sete mil duzentos e treze euros e sessenta e dois cêntimos), o valor de referência para o cômputo da sanção pecuniária compulsória, corresponde a €2.094,14 (dois mil noventa e quatro euros e catorze cêntimos) (€ 2.094,14 = €15.287.213,62/365x5%).



362.º

In casu, e com os demais limites resultantes do regime do concurso de contra-ordenações, analisado, *infra*, de 394.º a 397.º da presente Decisão, a Arguida será punida com uma única coima, resultante da soma das coimas que concretamente vierem a ser aplicadas, e que não poderá exceder o dobro do limite máximo mais elevado das contra-ordenações em concurso, ou seja, €3.057.442,72 (três milhões cinquenta e sete mil quatrocentos e quarenta e dois euros e setenta e dois cêntimos) (conforme resulta do disposto no artigo 19.º, n.º 1 e n.º 2, do RGCO).

363.º

Na determinação da medida concreta da coima a aplicar à Arguida deverão ser tidos em conta os factores a seguir indicados.

2. Prevenção geral e especial

364.º

A aplicação de coimas em processo contra-ordenacional visa a salvaguarda dos bens jurídicos protegidos pelas normas que proíbem, *in casu*, a adopção pelas empresas e/ou associações de empresas de determinados comportamentos no mercado.

365.º

A confiança da comunidade e, particularmente, a confiança dos agentes económicos na promoção do equilíbrio e na transparência das relações entre agentes económicos tem de ser tutelada e firmemente protegida.

366.º

E, da mesma forma que não há pena sem culpa, e a culpa decide da medida da pena, o mesmo sucede no que se refere às coimas por ilícitos contra-ordenacionais.

367.º

Também nesta sede se deve atender às exigências da prevenção, geral e especial, que visam “*tutelar a confiança dos agentes económico na promoção do equilíbrio e da transparência das relações entre*



*agentes económicos, por um lado, e dissuadir os agentes económicos que manifestam uma elevada insensibilidade aos bens jurídicos tutelados, por outro*⁶⁹.

368.º

A prevenção geral assume um lugar primordial na finalidade da pena, mantendo tal entendimento acuidade em sede contra-ordenacional.

369.º

A prevenção geral é entendida como um instrumento de política criminal destinado a actuar sobre a generalidade dos membros da comunidade, afastando-os da prática de ilícitos, actuando em duas vertentes: através da manutenção ou reforço da confiança da comunidade na validade e na força de vigência das suas normas de tutela de bens jurídicos (prevenção geral positiva ou de integração), e através da intimidação causada à generalidade das pessoas, devido ao sofrimento que a sanção causa ao delincente, e que as leva a não cometerem factos puníveis (prevenção geral negativa ou de intimidação).

370.º

Por sua vez, a prevenção especial assenta na ideia de que a pena é um instrumento de actuação preventiva sobre a pessoa do infractor, com o fim de evitar que, no futuro, este cometa novos ilícitos. A prevenção especial actua, quer ao nível da intimidação individual do agente, para que este não repita o facto praticado (prevenção especial negativa), quer através da criação de condições para que este haja de harmonia com as regras jurídicas (prevenção especial positiva).

371.º

Deve ainda atender-se ao desvalor da acção e ao resultado da mesma, bem como à intensidade da realização típica, sendo que, entre essas circunstâncias, se consideram “*no que toca à ilicitude, o grau de violação ou o perigo de violação do interesse ofendido, o número de interesses ofendidos e suas consequências, a eficácia dos meios (...) utilizados; no que toca à culpa, o grau de violação dos deveres impostos ao agente, o grau de intensidade da vontade (...), os sentimentos manifestados no*

⁶⁹ Cf., Sentença do Tribunal de Comércio de Lisboa, de 14.01.2008, Processo n.º 1138/07.9TYLSB (4.º Juízo).



cometimento do [ilícito], os fins ou motivos determinantes, a conduta anterior e posterior (...)”
(Manuel Simas Santos / Manuel Leal-Henriques, *Noções elementares de Direito Penal*);

372.º

Elementos esses que permitirão concretizar, dentro da moldura abstracta da coima, o *quantum* a aplicar no caso concreto.

3. Gravidade da infracção

373.º

As infracções cometidas pela Arguida, tendo por objecto impedir, falsear e restringir a concorrência, são consideradas infracções muito graves, conforme ficou já sobejamente demonstrado na presente Decisão.

374.º

As considerações a propósito da gravidade das infracções e da importância do impacto das práticas no mercado em causa são reforçadas se se atentar no específico papel que a Arguida detém enquanto Ordem Profissional dos Técnicos Oficiais de Contas, à qual compete, *inter alia*, o exercício de jurisdição disciplinar sobre esses profissionais, bem como o estabelecimento de princípios e normas de ética e deontologia profissional⁷⁰.

375.º

É possível descortinar um elemento objectivo que permite diferenciar o desvalor de cada conduta da Arguida, atendendo simultaneamente à gravidade e ao grau de censurabilidade de cada um dos factos em causa.

⁷⁰ A Arguida vem afirmar, em 9.11. da Resposta, a fls. 925 dos autos, não entender o motivo da Autoridade chamar à colação as atribuições legais da OTOC. Ora, sendo a Arguida uma Associação Profissional, cuja inscrição é obrigatória para todos os Técnicos em exercício de funções, e tendo a mesma, como vimos, a faculdade estatutária de definir os critérios do sistema de formação daqueles Técnicos, tem o especial dever de agir de forma exemplar, clara, transparente e imparcial; tanto mais que também intervém, enquanto empresa formadora, no mercado da formação dos Técnicos Oficiais de Contas.



376.º

Assim, a decisão de OTOC, consubstanciada na aprovação, e publicação, do Regulamento da Formação de Créditos, através da qual efectuou uma segmentação artificial do mercado da formação dos Técnicos Oficiais de Contas, se arrogou o exclusivo da ministração de um terço da formação, e estipulou critérios pouco claros e transparentes, assentes na sua discricionariedade, na equiparação de outras entidades e na aprovação das suas acções de formação, contribui de forma determinante para alterar as regras de lealdade e transparência que devem pautar a conduta dos agentes no mercado, e das associações profissionais em especial.

377.º

De igual modo, também o facto de a OTOC concorrer, enquanto entidade formadora, em um mercado que ela própria segmentou, de forma artificial, e em que é ela que decide quais as entidades que com ela podem concorrer e em que termos, segundo critérios pouco transparentes, cobrando-lhes taxas, quer pelo acesso a esse mercado, quer pelo exercício da sua actividade, contribui flagrantemente para alterar as regras de lealdade e transparência que devem pautar a conduta dos agentes no mercado, e das associações profissionais em especial.

378.º

Nestes termos, as infracções em causa devem ser consideradas muito graves face aos bens jurídicos protegidos (nos termos e para os efeitos do disposto no n.º1 do artigo 4.º e no n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 18/2003), tanto mais que as condutas em causa lograram afectar, de forma sensível, o comércio intracomunitário (para efeitos de aplicação dos artigos 101.º e 102.º do TFUE).

379.º

Afigura-se possível estabelecer uma aproximação quantitativa à lesão dos bens jurídicos em presença.



380.º

Pelo que, relativamente a cada uma das infracções em análise, o cômputo da respectiva coima deve partir de um valor indicativo, situado entre o mínimo e o máximo da coima aplicável; valor que, neste caso, considera-se adequado situar em 1% do volume de negócios da Arguida, de forma a reflectir a gravidade de cada um dos ilícitos cometidos.

381.º

Assim se obtém um primeiro valor indicativo de €152.872,14 (cento e cinquenta e dois mil oitocentos e setenta e dois euros e catorze cêntimos), relativamente a cada infracção, devendo agora proceder-se à ponderação dos restantes factores relevantes para a determinação final da coima.

4. Duração da infracção

382.º

As infracções em causa, praticadas pela Arguida, duram desde a publicação do Regulamento da Formação de Créditos, em Diário da República, em 12 de Julho de 2007, até ao momento.

5. Vantagens de que a Arguida tenha beneficiado

383.º

A aprovação, e publicação, do Regulamento da Formação de Créditos, nos moldes referidos, bem como o facto de a OTOC concorrer, enquanto entidade formadora, em um mercado que ela própria segmentou, de forma artificial, e em que é ela quem decide quais as entidades que com ela podem concorrer e em que termos, segundo critérios pouco transparentes, cobrando-lhes taxas, quer pelo acesso a esse mercado, quer pelo exercício da sua actividade trazem-lhe vantagens ilegítimas, que a mesma não alcançaria através do livre fluir do mercado.

384.º

Uma vez que as infracções em causa consubstanciam infracções por objecto, são contra-ordenações de perigo, pelo que não é necessário verificar quais os seus efeitos concretos.



385.º

O que não invalida o facto de que a produção destes efeitos foi pretendida pela Arguida, tendo esta praticado actos necessários e adequados ao resultado produzido, e repercutiu-se, de forma sensível, no mercado.

386.º

Com as condutas em apreço, a Arguida conseguiu evitar que as demais empresas intervissem, em livre concorrência, no mercado da formação dos Técnicos Oficiais de Contas, para efeitos de atribuição de créditos, no âmbito do sistema de controlo da qualidade da sua actividade.

387.º

Consequentemente, ainda que não existam nos autos elementos suficientes que permitam quantificar as vantagens alcançadas pela Arguida com a prática das infracções em apreço, existem elementos suficientes que permitem determinar a existência das mesmas.

6. Situação económica do agente

388.º

Conforme o já referido, *inter alia*, em 56.º da presente Decisão, a Arguida declarou um volume de negócios, realizado no exercício de 2009, de €15.287.213,62 (quinze milhões duzentos e oitenta e sete mil duzentos e treze euros e sessenta e dois cêntimos), conforme resulta do teor de fls. 1282 dos autos.

7. Carácter reiterado ou ocasional da infracção

389.º

O Regulamento da Formação de Créditos tem sido aplicado de forma reiterada e ininterrupta, desde a sua publicação, aplicando-se quer à formação ministrada pela OTOC, quer aos processos de inscrição de outras entidades como formadoras e de equiparação dos cursos por estas ministrados.

390.º

Por conseguinte, verifica-se que, durante o período de duração da infracção, esta foi praticada de modo reiterado e ininterrupto, mantendo-se actualmente ainda em vigor.



8. Grau de participação do infractor

391.º

O Regulamento da Formação de Créditos é da autoria da Arguida, sendo igualmente decisão da OTOC, a sua intervenção, enquanto formadora, no mercado da formação dos Técnicos Oficiais de Contas, segundo critérios por ela estabelecidos e que ilicitamente a beneficiam, em detrimento das outras entidades que concorrem nesse mercado.

9. Colaboração prestada à Autoridade até ao termo do procedimento administrativo

392.º

A Arguida, em cumprimento dos deveres legais a que se encontra adstrita, tem, até ao momento, colaborado com a Autoridade.

10. Comportamento do infractor na eliminação das práticas proibidas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência

393.º

Já no que se refere ao comportamento da Arguida com vista à eliminação das práticas proibidas e/ou à reparação dos prejuízos causados à concorrência, e conforme o já referido, certo é que apesar da sua pretensa intenção de alterar parcialmente o Regulamento (note-se que a Arguida não aceitou alterar todas as cláusulas consideradas restritivas), até ao momento ainda não o fez.

11. Coima concretamente aplicada

394.º

Analisados e devidamente ponderados todos os elementos pertinentes, conclui-se pela aplicação de uma coima no valor de **€114.654,10 (cento e catorze mil seiscientos e cinquenta e quatro euros e dez cêntimos)**, pela infracção ao disposto no artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho;

395.º

E conclui-se pela aplicação de uma coima no valor de **€114.654,10 (cento e catorze mil seiscientos e cinquenta e quatro euros e dez cêntimos)**, pela infracção ao disposto no artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho.



396.º

Nos termos do disposto no artigo 19.º do RGCO, deve ser aplicada à Arguida, em cúmulo jurídico, uma coima única que não podendo exceder o dobro do limite máximo mais elevado das contra – ordenações em concurso, ou seja, €3.057.442,72 (três milhões cinquenta e sete mil quatrocentos e quarenta e dois euros e setenta e dois cêntimos), tem, *in casu*, como limite mínimo a coima mais elevada concretamente aplicada, isto é, €114.654,10 (cento e catorze mil seiscentos e cinquenta e quatro euros e dez cêntimos), e como limite máximo a soma das coimas concretamente aplicadas às infracções em concurso, ou seja, € 229.308,20 (duzentos e vinte e nove mil trezentos e oito euros e vinte cêntimos).

397.º

Efectuando o cúmulo jurídico das coimas e atendendo à moldura aplicável ao concurso de infracções em causa, o Conselho da Autoridade da Concorrência considera adequado condenar a Arguida numa coima única de € **229.308,20 (duzentos e vinte e nove mil trezentos e oito euros e vinte cêntimos)**.

12. Declaração da existência de práticas restritivas da concorrência e medidas ordenadas à Arguida no sentido de fazer cessar tais práticas, bem como os seus efeitos

398.º

Atendendo a que as infracções em análise ainda se mantêm em vigor, a Autoridade decide, acrescidamente, e uma vez já declarada a existência das duas práticas restritivas da concorrência perpetradas pela Arguida, **ordenar-lhe que**, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar do trânsito em julgado da presente Decisão, **adopte as providências indispensáveis à cessação dessas práticas, e dos seus efeitos**, nos termos do disposto no artigo 28.º, n.º 1, alínea b), da Lei da Concorrência.

13. Sanção pecuniária compulsória

399.º

In casu, e atenta a gravidade das infracções praticadas pela Arguida, bem como os seus efeitos no mercado, justifica-se **aplicar-lhe uma sanção pecuniária compulsória no quantitativo de € 500,00 (quinhentos euros), por cada dia de atraso**, a contar do trânsito em julgado da presente Decisão, **caso a Arguida não acate a Decisão da Autoridade, transcrita no ponto antecedente**, no sentido de adoptar, no prazo para o efeito estipulado, as providências indispensáveis à cessação das práticas ilícitas e dos seus efeitos.



14. Sanção acessória

400.º

Nos termos do artigo 45.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, “*caso a gravidade da infracção o justifique, a Autoridade promove a publicação, a expensas do infractor, da decisão proferida no âmbito de um processo instaurado ao abrigo da presente lei no Diário da República e ou num jornal nacional de expansão nacional, regional ou local, consoante o mercado geográfico relevante em que a prática proibida produziu os seus efeitos*”.

401.º

Tendo em conta a gravidade das infracções em causa e a afectação sensível do comércio intracomunitário, bem como as exigências de prevenção geral e especial, **ordena-se à Arguida que faça publicar, no prazo de 20 dias a contar do trânsito em julgado da presente decisão, um extracto da mesma, a delimitar pela Autoridade, nos termos e conforme cópia que lhe será comunicada, na II Série do Diário da República e em jornal nacional de expansão nacional.**

V. DECISÃO

Tudo visto e ponderado, o Conselho da Autoridade da Concorrência decide:

Primeiro

A decisão da Arguida Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, consubstanciada na aprovação, e publicação, do Regulamento da Formação de Créditos, através da qual efectuou uma segmentação artificial do mercado da formação dos Técnicos Oficiais de Contas, se arrogou o exclusivo da



ministração de um terço da formação, e estipulou critérios pouco claros e transparentes, assentes na sua discricionariedade, na equiparação de outras entidades e na aprovação das suas acções de formação, resulta proibida nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Lei n.º 18/2003, bem como do artigo 101.º do TFUE, constituindo uma contra-ordenação na acepção do artigo 42.º da Lei n.º 18/2003, punível nos termos da interpretação conjugada dos artigos 43.º, n.º 1, alínea a), e 44.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho.

Segundo

O facto de a Arguida Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas concorrer, enquanto entidade formadora, em um mercado que ela própria segmentou, de forma artificial, e em que é ela quem decide quais as entidades que com ela podem concorrer e em que termos, segundo critérios pouco transparentes, cobrando-lhes taxas quer pelo acesso a esse mercado, quer pelo exercício da sua actividade, resulta proibida nos termos do artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 18/2003, bem como do artigo 102.º do TFUE, constituindo uma contra-ordenação na acepção do artigo 42.º da Lei n.º 18/2003, punível nos termos da interpretação conjugada dos artigos 43.º, n.º 1, alínea a), e 44.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho.

Terceiro

Tendo em conta todos os elementos enunciados na presente Decisão, bem como o disposto no artigo 44.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, é aplicada à Arguida, pela prática da contra-ordenação por infracção ao artigo 4.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, uma coima no valor de **€114.654,10 (cento e catorze mil seiscentos e cinquenta e quatro euros e dez cêntimos)**.

Quarto

Tendo em conta todos os elementos enunciados na presente Decisão, bem como o disposto no artigo 44.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, é aplicada à Arguida, pela prática da contra-ordenação por



infracção ao artigo 6.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, uma coima no valor de **€114.654,10 (cento e catorze mil seiscientos e cinquenta e quatro euros e dez cêntimos)**.

Quinto

Efectuando o cúmulo jurídico das coimas e atendendo à moldura aplicável ao concurso de infracções em causa, o Conselho da Autoridade da Concorrência considera adequado condenar a Arguida numa coima única de **€ 229.308,20 (duzentos e vinte e nove mil trezentos e oito euros e vinte cêntimos)**.

Sexto

Atendendo a que as infracções em análise ainda se mantêm em vigor, e já declarada a existência das duas práticas restritivas da concorrência praticadas pela Arguida, **ordena-se que**, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar do trânsito em julgado da presente Decisão, aquela **adopte as providências indispensáveis à cessação dessas práticas, e dos seus efeitos**, nos termos do disposto no artigo 28.º, n.º 1, alínea b), da Lei da Concorrência.

Sétimo

Atenta a gravidade das infracções praticadas pela Arguida, bem como os seus efeitos no mercado, **aplica-se à Arguida uma sanção pecuniária compulsória no quantitativo de € 500,00 (quinhentos euros), por cada dia de atraso**, a contar do trânsito em julgado da presente Decisão, **caso aquela não acate a Decisão da Autoridade, transcrita no ponto antecedente**, no sentido de adoptar, no prazo para o efeito estipulado, as providências indispensáveis à cessação das práticas ilícitas e dos seus efeitos.

Oitavo

A título de sanção acessória, por a gravidade das práticas o justificar, e ao abrigo do artigo 45.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, **ordena-se, ainda, à Arguida que faça publicar, no prazo de 20 dias a**



contar do trânsito em julgado da presente Decisão, um extracto da mesma, a delimitar pela Autoridade, nos termos e conforme cópia que lhe será comunicada, na II Série do Diário da República e em jornal nacional de expansão nacional.

Nono

Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 92.º e da alínea *b*) do n.º 2 e n.º 3 do artigo 94.º do RGCO, é fixado em **€1.000,00 (mil euros), o montante das custas** a suportar pela Arguida no presente processo.

Décimo

A coima aplicada e as custas deverão ser pagas no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, após o trânsito em julgado da presente Decisão, mediante guias a levantar na Autoridade.

Décimo Primeiro

Adverte-se a Arguida, nos termos do disposto no artigo 58.º do RGCO, que:

- a) A presente Decisão torna-se definitiva e exequível se não for judicialmente impugnada nos termos do disposto no artigo 59.º do RGCO e do artigo 50.º da Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho;
- b) Em caso de impugnação judicial, o Tribunal pode decidir mediante audiência ou, caso a Arguida, o Ministério Público ou a Autoridade da Concorrência não se oponham, mediante simples despacho;
- c) Tornando-se definitiva ou transitada em julgado a presente Decisão, a coima aplicada deverá ser paga no prazo máximo de dez dias a contar do dia em que esta se torne definitiva ou transite em julgado;
- d) Em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo, deverá o facto ser comunicado por escrito à Autoridade.

Av. de Berna, 19
1050 - 037 Lisboa

Tel. +351 21 790 20 00
Fax +351 21 790 20 94
Fax +351 21 790 20 98/99

www.concorrenca.pt
adc@concorrenca.pt



Lisboa, 7 de Maio de 2010

O Conselho da Autoridade da Concorrência,

Manuel Sebastião
(Presidente)

Jaime Andrez
(Vogal)

João Espírito Santo Noronha
(Vogal)

SERVIR A
CONCORRÊNCIA