

PRC/2017/10

DECISÃO FINAL EM SEDE DE PROCEDIMENTO DE TRANSAÇÃO

[VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL]

SEGURADORAS UNIDAS, S.A.

Índice

I. Do Processo	6
1. Notícia da infração: pedido de dispensa ou redução de coima apresentado pela Seguradoras Unidas	6
2. Abertura de inquérito	7
3. Diligências probatórias	7
3.1. Diligências de busca e apreensão	8
3.1.1. Diligências de busca e apreensão na Fidelidade	8
3.1.2. Diligências de busca e apreensão na Lusitania	9
3.1.3. Diligências de busca e apreensão nas Seguradoras Unidas	9
3.1.4. Diligências de busca e apreensão na Zurich Insurance	9
3.1.5. Diligências de busca e apreensão na Zurich Vida	10
4. Comunicação ao regulador setorial	10
5. Pedidos de elementos	11
5.1. Pedido de elementos à ASF	11
5.2. Pedido de elementos à Autoridade Tributária e Aduaneira	12
5.3. Pedidos de elementos às empresas visadas	12
5.3.1. Fidelidade/Multicare	12
5.3.2. Lusitania	13
5.3.3. Seguradoras Unidas	13
5.3.4. Zurich Insurance	14
6. Nota de Ilícitude	14
7. Decisão Final em Sede de Procedimento de Transação – Fidelidade e Multicare ...	14
8. Proposta de Transação – Seguradoras Unidas	15
9. Pronúncia da ASF	15
II. Dos Factos	15
10. Visados destinatários da presente decisão	15
10.1. Seguradoras Unidas	15
10.2. Titulares de órgãos de administração ou direção da Seguradoras Unidas	16
11. Os mercados – a atividade seguradora	17
11.1. Dimensão do produto – Ramo não vida	19
11.1.1. Acidentes de trabalho	19
11.1.2. Automóvel	21
11.1.3. Saúde	22
11.2. Dimensão geográfica	23
11.3. Conclusão	24
12. Os comportamentos da visada (admissão dos factos)	24

III. Do Direito	25
13. Apreciação jurídica e económica do comportamento das visadas	25
13.1. Regime jurídico da concorrência aplicável.....	25
13.1.1. Regime substantivo	25
13.1.2. Regime processual	26
13.2. Mercado relevante	27
13.3. Tipo objetivo.....	28
13.3.1. Qualidade de empresa.....	28
13.3.2. Existência de um acordo ou de uma prática concertada.....	29
13.3.3. Objeto restritivo da concorrência.....	30
13.3.4. Carácter sensível da restrição da concorrência	32
13.4. Tipo subjetivo.....	32
13.5. Ilícitude	32
13.6. Culpa	32
13.7. A execução temporal da infração	33
14. Determinação das sanções	33
14.1. Prevenção geral e prevenção especial.....	33
14.2. Medida legal e determinação da coima.....	34
14.3. Critérios de determinação da medida concreta da coima.....	35
(i) Gravidade da infração	35
(ii) Natureza e dimensão do mercado afetado pela infração	35
(iii) Duração da infração.....	35
(iv) Grau de participação na infração	36
(v) Vantagens de que beneficiou a infratora	36
(vi) Comportamento da visada na eliminação das práticas proibidas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência	36
(vii) Situação económica da infratora.....	36
(viii) Antecedentes contraordenacionais jusconcorrenciais da infratora	37
(ix) Colaboração prestada à AdC até ao termo do procedimento	37
14.4. Pronúncia sobre os pedidos de dispensa e redução de coima	37
14.5. Pronúncia sobre a Proposta de Transação.....	38
IV. Conclusão.....	38
V. DECISÃO.....	40

A Autoridade da Concorrência,

Considerando as atribuições e competências, que lhe são conferidas pelo disposto na alínea a) do artigo 5.º e na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º, dos Estatutos da Autoridade da Concorrência, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto;

Considerando o disposto na Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (“Lei n.º 19/2012” ou “Lei da Concorrência”);

No processo de contraordenação registado sob o n.º PRC/2017/10, cuja Nota de Ilícitude foi adotada pelo Conselho da Autoridade da Concorrência relativamente aos visados:

- A. Fidelidade – Companhia de Seguros, S.A., com o número único de pessoa coletiva 500 918 880, com sede no Largo do Calhariz, n.º 30, 1200-086 Lisboa (“**Fidelidade**”);
- B. Lusitania, Companhia de Seguros, S.A., com o número único de pessoa coletiva 501 689 168, com sede na Rua de São Domingos à Lapa, n.º 35/41, 1249-130 Lisboa (“**Lusitania**”);
- C. Multicare – Seguros de Saúde, S.A. com o número único de pessoa coletiva 507 516 362, com sede na Rua Alexandre Herculano, n.º 53, 1250-010 Lisboa (“**Multicare**”);
- D. Seguradoras Unidas, S.A., com o número único de pessoa coletiva 500 940 231, com sede na Avenida da Liberdade, n.º 242, 1250-149 Lisboa (“**Seguradoras Unidas**” ou “**Tranquilidade**”);
- E. Zurich Insurance PLC – Sucursal Portugal, com o número único de pessoa coletiva 980 420 636, com sede na Rua Barata Salgueiro, n.º 41, 1269-058 Lisboa (“**Zurich Insurance**”);
- F. [**Diretor Fidelidade**], com o número de identificação fiscal [**CONFIDENCIAL**], com morada profissional [**CONFIDENCIAL**] (“**Diretor Fidelidade**”);
- G. [**Administrador Zurich Insurance**], com o número de identificação fiscal [**CONFIDENCIAL**], residente [**CONFIDENCIAL**] (“**Administrador Zurich Insurance**”);

- H. [Administrador Fidelidade], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], residente [CONFIDENCIAL] (“Administrador Fidelidade”);
- I. [Administrador Lusitania], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], com morada profissional [CONFIDENCIAL] (“Administrador Lusitania”);
- J. [Administrador Tranquilidade], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], residente na [CONFIDENCIAL] (“Administrador Tranquilidade”);
- K. [Administrador Multicare], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], residente [CONFIDENCIAL] (“Administrador Multicare”);
- L. [Administrador Lusitania], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], com morada profissional [CONFIDENCIAL] (“Administrador Lusitania”);
- M. [Diretor Fidelidade], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], com morada profissional [CONFIDENCIAL] (“Diretor Fidelidade”);
- N. [Diretor Tranquilidade], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], residente [CONFIDENCIAL] (“Diretor Tranquilidade”);
- O. [Administrador Fidelidade], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], residente [CONFIDENCIAL] (“Administrador Fidelidade”);
- P. [Administrador Tranquilidade], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], residente [CONFIDENCIAL] (“Administrador Tranquilidade”);
- Q. [Diretor Zurich Insurance], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], residente [CONFIDENCIAL] (“Diretor Zurich Insurance”);
- R. [Diretor Lusitania], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], com morada profissional [CONFIDENCIAL] (“Diretor Lusitania”); e
- S. [Diretor Tranquilidade], com o número de identificação fiscal [CONFIDENCIAL], residente [CONFIDENCIAL] (“Diretor Tranquilidade”);

Conclui, nos termos e com os fundamentos de facto e de direito de seguida expostos, o seguinte:

I. Do Processo

1. Notícia da infração: pedido de dispensa ou redução de coima apresentado pela Seguradoras Unidas

1. Em 19 de maio de 2017, a Autoridade da Concorrência (“Autoridade” ou “AdC”) recebeu um requerimento de dispensa ou redução da coima, apresentado pela empresa Seguradoras Unidas (“Requerimento Seguradoras Unidas”), anteriormente denominada Tranquilidade¹, nos termos dos artigos 75.º e ss. da Lei da Concorrência, referente **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]** (“Acordo”).
2. Nos termos do requerimento apresentado, **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]** (fls. 5 a 9).
3. A apresentação do referido requerimento foi efetuada mediante a prestação de declarações orais tal como previsto no n.º 5 do artigo 2.º do Regulamento (AdC) n.º 1/2013, de 3 de janeiro (“Regulamento AdC n.º 1/2013”), que regula o procedimento relativo à tramitação para a obtenção de dispensa ou redução da coima nos termos da Lei n.º 19/2012 (fls. 12 a 18).
4. No seguimento das referidas declarações orais, procedeu a Seguradoras Unidas à apresentação de requerimentos complementares em 17 de julho de 2017 (fls. 682 a 1118), 18 de setembro de 2017 (fls. 1281 a 1567), 31 de outubro de 2017 (fls. 1572 a 2341) e 9 de janeiro de 2018 (fls. 2379 a 2851).
5. Do requerimento de dispensa ou redução da coima e respetivos complementos apresentados pela Seguradoras Unidas retira-se que:
 - a) **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012]**;

¹ A empresa Seguradoras Unidas resulta de um processo de alteração estrutural da empresa Tranquilidade, iniciado em 2015 e concluído em 2016, que resultou na agregação das empresas Açoreana Seguros, T-Vida e Logo na Tranquilidade.

- b) **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012];**
- c) **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012];**
- d) **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012];**
- e) **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012];**
- f) **[CONFIDENCIAL – artigo 81.º da Lei n.º 19/2012].**

2. Abertura de inquérito

- 6. Do teor do Requerimento Seguradoras Unidas apresentado à AdC resultaram indícios da existência de práticas restritivas da concorrência, em violação do artigo 9.º da Lei da Concorrência, tendo o conselho de administração da AdC ordenado, por despacho de 8 de junho de 2017, e atento o disposto no n.º 1 do artigo 8.º e no n.º 1 do artigo 17.º da referida Lei, a abertura do competente inquérito contraordenacional contra as visadas Fidelidade, Lusitania, Seguradoras Unidas e Zurich Vida (fls. 2 a 4).

- 7. No decurso da fase de inquérito, as diligências de investigação determinaram o envolvimento das seguintes empresas e titulares de órgãos de administração e direção no ilícito em causa, pelo que os mesmos assumem igualmente a qualidade de visados no processo, conforme despacho de alargamento do âmbito subjetivo do processo proferido pelo conselho de administração da AdC, em 17 de maio de 2018 (fls. 3341): (i) AXA; (ii) Multicare; (iii) Zurich Insurance; (iv) **[Diretor Fidelidade]**; (v) **[Administrador Zurich Insurance]**; (vi) **[Administrador Fidelidade]**; (vii) **[Administrador Lusitania]**; (viii) **[Administrador Multicare]**; (ix) **[Administrador Lusitania]**; (x) **[Diretor Fidelidade]**; (xi) **[Diretor Tranquilidade]**; (xii) **[Administrador Fidelidade]**; (xiii) **[Administrador Tranquilidade]**; (xiv) **[Diretor Zurich Insurance]**; (xv) **[Diretor AXA]**; (xvi) **[Diretor Lusitania]**; (xvii) **[Diretor Tranquilidade]**; e (xviii) **[Administrador Tranquilidade]**.

3. Diligências probatórias

- 8. Com vista ao apuramento dos factos e no âmbito da investigação desenvolvida pela AdC, foram realizadas diversas diligências probatórias, nos termos do artigo

18.º da Lei n.º 19/2012, designadamente diligências de busca, recolha e apreensão de cópias de documentos e outros elementos e pedidos de informação às visadas e a terceiros.

3.1. Diligências de busca e apreensão

9. Com o intuito de confirmar os indícios resultantes do Requerimento Seguradoras Unidas e de serem obtidos elementos de prova adicionais, a Autoridade concluiu revelar-se necessário proceder à realização de diligências de busca, exame, recolha e apreensão.
10. Em 21 de junho de 2017, foram iniciadas diligências de busca, exame, recolha e apreensão de cópias ou extratos da escrita e demais documentação em diversos locais e instalações (cf. requerimento de mandado de busca, exame e apreensão, junto aos autos de fls. 19 a 27, e mandados emitidos pela autoridade judiciária competente, juntos aos autos de fls. 44 a 86 e de 479 a 487).

3.1.1. Diligências de busca e apreensão na Fidelidade

11. Foram realizadas diligências de busca, exame, recolha e apreensão na sede da Fidelidade entre 21 de junho de 2017 e 7 de julho de 2017 (cf. autos de suspensão e continuação de diligência, juntos aos autos de fls. 150 a 222 e auto de apreensão, junto aos autos de fls. 223 a 227).
12. Na sequência das diligências foram juntos aos autos os elementos recolhidos nas instalações da Fidelidade sitas no Largo do Calhariz, n.º 30, 1249-001 Lisboa (fls. 149 do processo).
13. As diligências realizadas nas instalações da Fidelidade sitas na Rua Alexandre Herculano, n.º 53, 2.º piso, 1269-152 Lisboa ocorreram nos dias 21 e 22 de junho (cf. autos de suspensão e continuação de diligência, juntos aos autos de fls. 229 a 285) não se tendo aí realizado qualquer apreensão (cf. auto de não apreensão junto aos autos a fls. 286).

3.1.2. Diligências de busca e apreensão na Lusitania

14. Foram realizadas diligências de busca, exame, recolha e apreensão na sede da Lusitania entre 21 de junho de 2017 e 4 de julho de 2017 (cf. autos de suspensão e continuação de diligência, juntos a fls. 410 a 445 e auto de apreensão junto aos autos de fls. 446 a 478).
15. Na sequência das diligências foram juntos aos autos os elementos recolhidos nas instalações da Lusitania sitas na Rua de São Domingos à Lapa, n.º 35, 1249-130 Lisboa (fls. 409 do processo).

3.1.3. Diligências de busca e apreensão nas Seguradoras Unidas

16. Foram realizadas diligências de busca, exame, recolha e apreensão na sede da Seguradoras Unidas entre 21 de junho de 2017 e 11 de julho de 2017 (cf. autos de suspensão e continuação de diligência, juntos aos autos a fls. 88 a 126 e auto de apreensão junto aos autos a fls. 127 a 148).
17. Na sequência das diligências foram juntos aos autos os elementos recolhidos nas instalações da Seguradoras Unidas sitas na Avenida da Liberdade, n.º 242, 1250-149 Lisboa (fls. 87).

3.1.4. Diligências de busca e apreensão na Zurich Insurance

18. Foram realizadas diligências de busca, exame, recolha e apreensão na sede da Zurich Insurance entre 21 de junho de 2017 e 11 de julho de 2017 (cf. autos de suspensão e continuação de diligência, juntos aos autos a fls. 489 a 534 e auto de apreensão junto aos autos a fls. 535 a 600).
19. Na sequência das diligências foram juntos aos autos os elementos recolhidos nas instalações da Zurich Insurance sitas na Rua Barata Salgueiro, n.º 41, 1269-058 Lisboa (fls. 488).

3.1.5. Diligências de busca e apreensão na Zurich Vida

20. Foram realizadas diligências de busca, exame, recolha e apreensão na sede da Zurich Vida entre 21 de junho de 2017 e 11 de julho de 2017 (cf. autos de suspensão e continuação de diligência, juntos aos autos a fls. 288 a 338 e auto de apreensão junto aos autos a fls. 339 a 408).
21. Na sequência das diligências foram juntos aos autos os elementos recolhidos nas instalações da Zurich Vida sitas na Rua Barata Salgueiro, n.º 41, 1269-058 Lisboa (fls. 287 do processo).

4. Comunicação ao regulador setorial

22. Em 11 de janeiro de 2018, a AdC deu conhecimento da abertura de inquérito à Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões (“ASF”), nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 35.º da Lei n.º 19/2012 (fls. 2852 e 2853).
23. A ASF pronunciou-se em 7 de fevereiro de 2018, tendo referido, de uma forma geral, que no período a que se reportam os factos objeto do processo contraordenacional instaurado pela AdC, existiam casos de exploração técnica deficitária no setor, em particular, nos sub-ramos de AT e automóvel (fls. 2874 a 2879).
24. Por esse motivo, e porque se insere no âmbito das funções da ASF a supervisão do equilíbrio técnico² da modalidade de seguro, segundo critérios atuariais razoáveis³, a ASF *“considerou premente aprofundar e intensificar as ações de supervisão no âmbito da exploração técnica do seguro de AT, abrangendo a adequação e suficiência dos prémios praticados por cada empresa de seguros, bem como das provisões técnicas constituídas”*, tendo sido desenvolvidas, neste contexto, algumas ações, junto das diferentes seguradoras, no sentido de restabelecimento do equilíbrio técnico do seguro.

² Cf. alínea c), n.º 1 do artigo 175.º, do D.L. n.º 147/2015, de 9 de setembro, que rege o regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora, segundo o qual, o equilíbrio técnico é uma condição financeira para o exercício da atividade seguradora e que, em caso de incumprimento, a autorização para o exercício da atividade pode ser revogada total, ou parcialmente.

³ Cf. artigo 88.º do D.L. n.º 147/2015, de 9 de setembro, que rege o regime jurídico de acesso e exercício da atividade seguradora e resseguradora.

25. No âmbito destas ações, a ASF constatou “(...) a existência de práticas de subscrição e tarifação (...) tecnicamente desajustadas e que potenciavam o desequilíbrio técnico do seguro, destacando-se (...) as práticas de tarifação baseadas unicamente no objetivo de conquista de carteira” que careciam de uma adequada fundamentação e suporte estatístico.
26. Verificou, ainda, a ASF que, na subscrição de novos contratos não era sempre feita “uma efetiva avaliação dos riscos a subscrever e que, no âmbito da renovação dos contratos, a generalidade dos operadores apresentava (...) mecanismos pouco eficientes para efetuar o ajustamento necessário dos contratos com prémios deficitários e/ou reter a carteira com aceitáveis índices de sinistralidade”.
27. Em face das medidas introduzidas, a ASF entendeu que a tarifação aplicada pelas empresas de seguros sofreu uma melhoria, não obstante ter-se verificado que essa evolução ficou aquém do esperado, destacando, ainda, que cada seguradora, incluindo as empresas visadas no processo de contraordenação instaurado pela AdC, têm de prosseguir com uma política de rigor e prudência no que respeita à subscrição e tarifação.
28. A ASF conclui a sua pronúncia salientando que as empresas em questão continuaram a mostrar, no exercício de 2016, um forte desequilíbrio técnico no seguro de AT.

5. Pedidos de elementos

5.1. Pedido de elementos à ASF

29. Em 12 de fevereiro de 2018, foram solicitados à ASF⁴ os seguintes elementos e informações: (i) concretização do conceito de “Seguro de Risco Industrial”; (ii) valores da produção de seguro direto para diversos anos; e (iii) quotas de mercado das empresas seguradoras com atividade em Portugal, para o período 2009 – 2017, para o mercado como um todo e desagregadas por ramo não vida e nos sub-ramos de AT, automóvel, saúde e risco industrial (fls. 2880).

⁴ Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/380, de 12 de fevereiro de 2018.

30. A ASF enviou a sua resposta ao pedido de elementos da AdC em 4 de abril de 2018⁵ (fls. 3185 a 3188).

5.2. Pedido de elementos à Autoridade Tributária e Aduaneira

31. Em 3 de julho de 2018, foi solicitado à Autoridade Tributária e Aduaneira a indicação, com base na Declaração Anual Modelo 3 do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) apresentada junto dos Serviços de Finanças, dos rendimentos auferidos por Paulo Bracons resultantes do exercício das suas funções na AXA, relativos ao ano fiscal de 2013, o respetivo número de identificação fiscal e atual morada fiscal (fls. 3901 a 3904)⁶.

5.3. Pedidos de elementos às empresas visadas

5.3.1. Fidelidade/Multicare

32. Em 22 de maio de 2018, foi solicitado à visada Fidelidade o envio do volume de negócios referente a 2017 e a indicação dos cargos ocupados por dois dos seus colaboradores, fixando-se o prazo para resposta em 5 dias úteis (fls. 3346 a 3349)⁷.
33. Em 22 de maio de 2018, foi solicitado à visada Multicare o envio do respetivo volume de negócios referente a 2017, fixando-se o prazo para resposta em 5 dias úteis (fls. 3354 a 3357)⁸.
34. Em 22 de junho de 2018, foi solicitado às visadas Fidelidade/Multicare o envio do volume de negócios para os anos de 2009 a 2017, desagregado pelos sub-ramos de seguro automóvel, AT e saúde, e segmentado por clientes empresariais e clientes particulares, fixando-se o prazo para resposta em 10 dias úteis (fls. 3831 a 3835 e fls. 3856 a 3860, respetivamente)⁹.

⁵ Cf. Carta com a referência E-AdC/2018/1935, de 5 de abril de 2018.

⁶ Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1552, de 3 de julho de 2018.

⁷ Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1122, de 22 de maio de 2018.

⁸ Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1124, de 22 de maio de 2018.

⁹ Cf. Ofícios com as referências S-AdC/2018/1466 e S-AdC/2018/1473, ambos de 22 de junho de 2018.

5.3.2. Lusitania

35. Em 22 de maio de 2018, foi solicitado à visada Lusitania o envio do volume de negócios referente a 2017 e a indicação dos cargos ocupados por um dos seus colaboradores, fixando-se o prazo para resposta em 5 dias úteis (fls. 3350 a 3353)¹⁰.
36. Em 22 de junho de 2018, foi solicitado à visada Lusitania, o envio do volume de negócios para os anos de 2009 a 2017, desagregado pelos sub-ramos de seguro automóvel, AT e saúde, e segmentado por clientes empresariais e clientes particulares, fixando-se o prazo para resposta em 10 dias úteis (fls. 3851 a 3855)¹¹.

5.3.3. Seguradoras Unidas

37. Em 22 de maio de 2018, foi solicitado à visada Seguradoras Unidas o envio do volume de negócios referente a 2017 e a indicação dos cargos ocupados por dois dos seus colaboradores, fixando-se o prazo para resposta em 5 dias úteis (fls. 3358 a 3361)¹².
38. Em 22 de junho de 2018, foi solicitado à visada Seguradoras Unidas o envio do volume de negócios para os anos de 2009 a 2017, desagregado pelos sub-ramos de seguro automóvel, AT e saúde, e segmentado por clientes empresariais e clientes particulares, fixando-se o prazo para resposta em 10 dias úteis (fls. 3846 a 3850)¹³.
39. Em 28 de maio de 2018, foi solicitado à visada Seguradoras Unidas o envio de informação relativa a um conjunto de contratos que a empresa apresentou como tendo sido afetados pelo Acordo, fixando-se o prazo para resposta em 10 dias úteis (fls. 3391 a 3396)¹⁴.

¹⁰ Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1123, de 22 de maio de 2018.

¹¹ Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1472, de 22 de junho de 2018.

¹² Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1125, de 22 de maio de 2018.

¹³ Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1471, de 22 de junho de 2018.

¹⁴ Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1166, de 28 de maio de 2018.

5.3.4. Zurich Insurance

40. Em 22 de maio de 2018, foi solicitado à visada Zurich Insurance o envio do volume de negócios referente a 2017 e a indicação dos cargos ocupados por um dos seus colaboradores, fixando-se o prazo para resposta em 5 dias úteis (fls. 3362 a 3365)¹⁵.
41. Em 22 de junho de 2018, foi solicitado à visada Zurich Insurance, o envio do volume de negócios para os anos de 2009 a 2017, desagregado pelos sub-ramos de seguro automóvel, AT e saúde, e segmentado por clientes empresariais e clientes particulares, fixando-se o prazo para resposta em 10 dias úteis (fls. 3836 a 3840)¹⁶.

6. Nota de Ilícitude

42. A 21 de agosto de 2018, a visada Seguradoras Unidas foi notificada da Nota de Ilícitude, que deu início à instrução no presente processo (fls. 4540 e ss.).

7. Decisão Final em Sede de Procedimento de Transação – Fidelidade e Multicare

43. Em 26 de dezembro de 2018, as visadas Fidelidade e Multicare foram notificadas de minuta de decisão de transação, deliberada na sequência de proposta de transação apresentada pelas referidas visadas, nos termos do disposto no artigo 27.º da Lei da Concorrência (fls. 5606 a 5639).
44. Em 28 de dezembro de 2018, as visadas identificadas procederam à confirmação da minuta de transação, bem como ao pagamento das coimas que lhes foram aplicadas, convolvando-se a minuta em decisão definitiva condenatória em sede de procedimento de transação, nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 27.º da Lei da Concorrência.

¹⁵ Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1126, de 22 de maio de 2018.

¹⁶ Cf. Ofício com a referência S-AdC/2018/1469, de 22 de junho de 2018.

8. Proposta de Transação – Seguradoras Unidas

45. Em 28 de dezembro de 2018, a Seguradoras Unidas manifestou a sua intenção de iniciar conversações com vista à eventual apresentação de uma proposta de transação, requerendo, para o efeito, a suspensão do prazo de pronúncia sobre a Nota de Ilícitude (fls. 5646 e 5647).
46. Em 9 de janeiro de 2019, nos termos e para o efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 27.º da Lei da Concorrência, a visada Seguradoras Unidas apresentou proposta formal de transação (fls. 5661 a 5663), na qual admite os factos melhor descritos na Secção 12, *infra*.
47. Refere ainda a Seguradoras Unidas na sua proposta de transação que **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]** (fls. 5662 verso).
48. Mais indica a Seguradoras Unidas na proposta de transação apresentada **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.

9. Pronúncia da ASF

49. Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 35.º da Lei n.º 19/2012, a Autoridade deu conhecimento à ASF, em 18 de janeiro de 2019, da presente decisão, tendo-se esta autoridade reguladora pronunciado, a este respeito, por Ofício de 25 de janeiro de 2019¹⁷ (fls. 5745).

II. Dos Factos

10. Visados destinatários da presente decisão

10.1. Seguradoras Unidas

50. A visada Seguradoras Unidas é uma sociedade anónima, com sede social na Avenida da Liberdade, n.º 242, 1250 – 149 Lisboa, com o número único de pessoa coletiva 500 940 231, cujo objeto consiste no exercício da atividade de seguro e

¹⁷ Cf. Ofício com a referência E-AdC/2019/516, de 28 de janeiro de 2019.

de resseguro de todos os ramos e operações, salvo no que respeita ao seguro de crédito com garantia do Estado, podendo ainda exercer atividades conexas ou complementares das de seguro ou resseguro .

51. O acionista principal desta empresa é a Calm Eagle Intermediate Holdings, SA, RL, que é uma sociedade-veículo criada por fundos de investimento geridos por filiais da Apollo Management, L.L.C.
52. A Seguradoras Unidas, tal como é conhecida atualmente, foi constituída em 22 de agosto de 1871, no Porto, sob a denominação “Companhia de Seguros Tranquilidade Portuense – Companhia de Seguros contra Fogo”. Em 1935, a Companhia altera os seus estatutos e adota a designação “Companhia de Seguros Tranquilidade”, começando a explorar os sub-ramos vida e automóvel e mais tarde, na década seguinte, o sub-ramo de AT.
53. Em março de 1975, a visada é nacionalizada e em 1980 é objeto de um processo de fusão que engloba as seguradoras “A Nacional” e a “Garantia Funchalense”, dando origem à Tranquilidade Seguros, EP. Em 1990, é de novo privatizada sob o controlo do Grupo Espírito Santo.
54. Entre 1990 e 2016, existem diversos marcos na vida da empresa, destacando-se em 2015, a sua compra pela empresa Apollo Global Management e em 2016, a aquisição da Açoreana Seguros, tendo-se concluído o processo de fusão das seguradoras T-Vida, Logo e Açoreana na Tranquilidade, tendo dado origem a uma nova e atual denominação social em 30 de dezembro de 2016: Seguradoras Unidas, S.A..
55. O volume de negócios individual realizado pela Seguradoras Unidas, em 2017, foi de € 740.549.000,00 (fls. 3404 a 3465).

10.2. Titulares de órgãos de administração ou direção da Seguradoras Unidas

56. Integram os órgãos de administração e direção da Seguradoras Unidas, os seguintes Visados:
 - a) **[Diretor Tranquilidade];**
 - b) **[Administrador Tranquilidade];**

- c) **[Diretor Tranquilidade]**; e
- d) **[Administrador Tranquilidade]**.

11. Os mercados – a atividade seguradora

- 57. O regime jurídico de acesso e de exercício da atividade seguradora e resseguradora (“RJASR”) está previsto na Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro¹⁸, que aprova, também, o regime processual aplicável aos crimes especiais do setor segurador e dos fundos de pensões e às contraordenações cujo processamento compete à ASF, transpondo a Diretiva 2009/138/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009 (Diretiva Solvência II).
- 58. A Diretiva Solvência II traduz uma revisão global e profunda do enquadramento legal europeu aplicável ao setor segurador, tendo reformulado e consolidado num único instrumento treze diretivas aplicáveis a este setor.
- 59. A atividade seguradora tem como principal função a mitigação, alocação e redistribuição eficiente dos riscos.
- 60. O mercado dos seguros possui características que envolvem a transferência do risco, total ou parcial, por parte de particulares ou empresas, para as empresas seguradoras que operam na base de um sistema de mutualização.
- 61. Quando clientes privados ou empresas adquirem um seguro transferem o risco que possa surgir da sua atividade pessoal ou profissional para a empresa seguradora, em virtude de esta ter uma maior capacidade para gerir e absorver o risco, pois agrega riscos de um elevado número de clientes. Além disso, a empresa de seguros tem um maior conhecimento da probabilidade de verificação de um determinado acontecimento, assim como da gravidade das perdas que possam ocorrer^{19 20}.

¹⁸ Este diploma dispõe sobre: a) as condições de acesso e de exercício da atividade seguradora e resseguradora; b) a supervisão dos grupos seguradores e resseguradores; c) a recuperação das empresas de seguros e de resseguros; e d) a liquidação das empresas de seguros.

¹⁹ Cf. Sítio da Comissão Europeia, na internet, disponível em http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/insurance.html

²⁰ Tradução livre do inglês.

62. A atividade seguradora tem a característica de facultar aos tomadores de seguros a satisfação de uma necessidade eventual a custo parcial, recorrendo, para esse efeito, a um ato jurídico – o contrato de seguro.
63. Segundo a ASF, *“(o) contrato de seguro é um acordo através do qual o segurador assume a cobertura de determinados riscos, comprometendo-se a satisfazer as indemnizações ou a pagar o capital seguro em caso de ocorrência de sinistro, nos termos acordados. Em contrapartida, a pessoa ou entidade que celebra o seguro (o tomador do seguro) fica obrigada a pagar ao segurador o prémio correspondente, ou seja, o custo do seguro”*²¹.
64. A atividade seguradora compreende três tipos de áreas de atividade: (i) não vida, que cobre riscos relativos a coisas, bens imateriais, créditos e outros direitos patrimoniais, (ii) vida, que cobre riscos que dizem respeito à vida e à integridade física de uma pessoa, e o (iii) resseguro, que diz respeito à transferência, total ou parcial, por via de contrato, dos riscos cobertos por uma seguradora, no âmbito de uma ou mais apólices, para outra seguradora que intervém, precisamente, como resseguradora.
65. Segundo o artigo 10.º do RJASR constante do Anexo I à Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro, os riscos dos ramos vida e não vida são mutuamente exclusivos, isto é, estes riscos não podem ser classificados num outro ramo que não aquele a que dizem respeito, salientando-se que ambos os ramos poderão ser subdivididos de acordo com as diversas categorias de riscos cobertos.
66. Atentas as características técnicas, os prémios e os objetivos de cada tipo de seguro, os diferentes tipos de seguro não aparentam ser substituíveis entre si²², o que indicia a existência de mercados distintos.

²¹ Cf. Sítio da ASF na internet, disponível em <https://www.asf.com.pt/NR/exeres/E527B387-8D5D-4701-8143-EF1EF088CC56.htm>

²² Cf. Ccent n.º 28/2004 – Caixa Seguros/NHC (BCP Seguros), de 30 de dezembro de 2004, parágrafo 34.

11.1. Dimensão do produto – Ramo não vida

67. Atendendo ao âmbito do presente processo de contraordenação, apenas três seguros do ramo não vida carecem de caracterização nas secções seguintes.
68. O ramo não vida contempla os seguros de acidentes e doenças [que reúne os seguros de AT, doença e acidentes (outros)], incêndio e outros danos, automóvel, marítimo e transportes, aéreo, mercadorias transportadas, responsabilidade civil geral e diversos²³.
69. De entre estes, somente os seguros de AT, frota automóvel e saúde são relevantes no âmbito do presente processo de contraordenação, atentos os comportamentos adotados pelas visadas e, **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.

11.1.1. Acidentes de trabalho

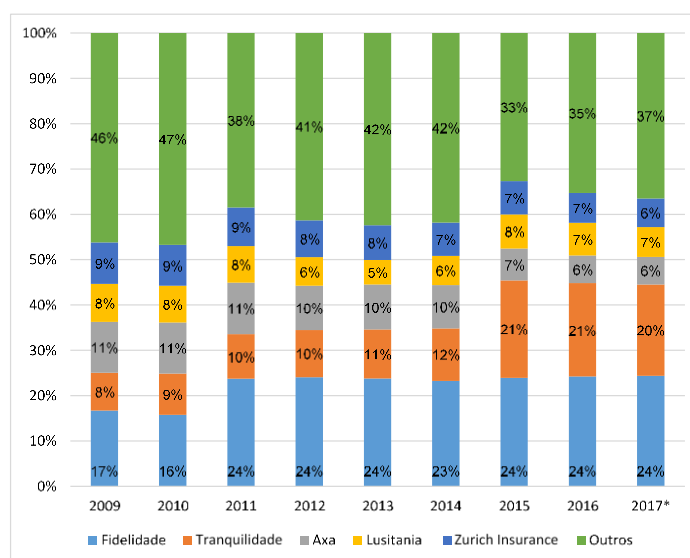
70. Em Portugal, a legislação sobre AT consagra um regime de responsabilidade privada que incide sobre o empregador e não sobre o empregado.
71. Conforme estipula a Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro (“Código de Trabalho”), nos números 1 e 5 do artigo 283.º, respetivamente, *“o trabalhador e os seus familiares têm direito à reparação de danos emergentes de acidente de trabalho ou doença profissional”, sendo que “o empregador é obrigado a transferir a responsabilidade pela reparação prevista neste capítulo para entidades legalmente autorizadas a realizar este seguro”*.
72. Neste sentido, a Lei n.º 98/2009, de 4 de setembro, estabelece o regime de reparação dos danos resultantes de AT e de doenças profissionais, incluindo a reabilitação e reintegração profissionais, nos termos do artigo 284.º do Código do Trabalho, e tem por objetivo assegurar aos trabalhadores por conta de outrem, e seus familiares, condições adequadas de reparação desses danos. Ou seja, pretende-se desta forma assegurar que os AT ocorridos no local e durante o tempo

²³ Cf. Sítio da ASF na internet, disponível em <http://www.asf.com.pt/NR/exeres/A6E856FF-AD45-40DD-83C7-8614A910D835.htm>

de trabalho, bem como no trajeto entre a residência e o local de trabalho, sejam acautelados.

73. Assim, do ponto de vista da procura, este tipo de seguro, de carácter obrigatório, é subscrito por entidades empregadoras e por trabalhadores independentes, que estão obrigados, por lei, a celebrar contratos com as seguradoras, de forma a ceder a responsabilidade pela reparação dos danos resultantes de acidentes sofridos durante a atividade laboral, pelos seus trabalhadores ou pelos próprios, que podem assumir o carácter de prestação em dinheiro ou espécie, consoante se trate da perda de salário ou despesas necessárias ao restabelecimento do acidentado.
74. No período entre 2009 e 2017, verifica-se, de acordo com o Gráfico seguinte, que as visadas detiveram mais de metade do mercado de seguro de AT com uma quota conjunta estimada entre 53% e 67%.

Gráfico n.º 1 – Estrutura do mercado de seguro de AT (2009 – 2017)



* Valores provisórios

Fonte: AdC, baseada em dados da ASF²⁴

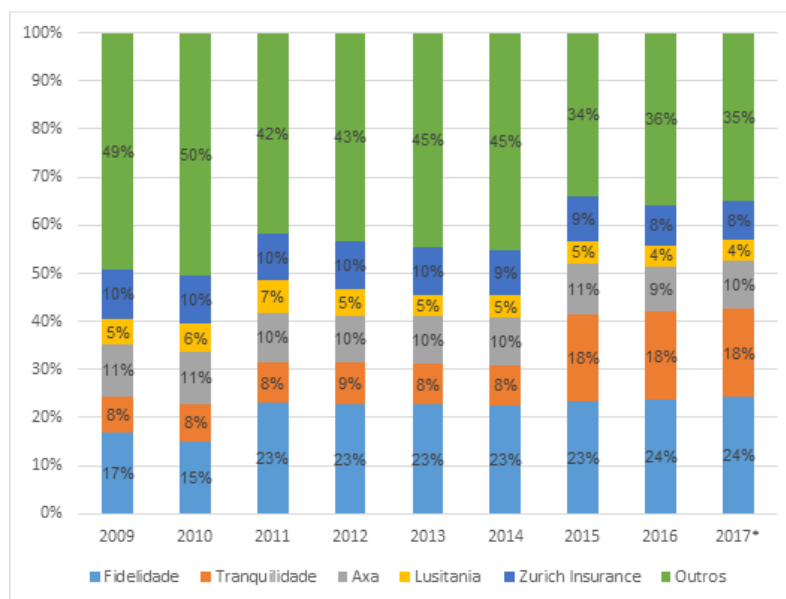
²⁴ Cf. Sítio da ASF na internet, disponível em <http://www.asf.com.pt/NR/exeres/A6E856FF-AD45-40DD-83C7-8614A910D835.htm>

11.1.2. Automóvel

75. O âmbito do seguro de responsabilidade civil automóvel está fixado na lei²⁵, cobrindo os danos resultantes da circulação de veículo terrestre a motor na via pública. Este seguro de responsabilidade civil automóvel é obrigatório e, na medida em que o proprietário ou o condutor de um veículo são responsáveis pelos prejuízos causados, este seguro garante as indemnizações devidas por danos pessoais e/ou materiais causados a terceiros e pessoas transportadas, com exceção do condutor do veículo.
76. É um seguro que, em caso de acidente, protege os interesses dos lesados, que têm direito a que os seus prejuízos sejam compensados, independentemente de o responsável pelo acidente ter condições financeiras para o fazer, ou não.
77. Este tipo de seguro deve ser autonomizado dos restantes, tendo em consideração os riscos que se destina a cobrir. Com efeito, este seguro garante os danos emergentes por responsabilidade civil resultante da utilização do veículo seguro, concomitantemente ou não, com a garantia de reparação ou a substituição de um veículo terrestre após sinistro abrangido pelas coberturas contratadas, podendo incluir as seguintes coberturas: choque, colisão e capotamento, incêndio, raio ou explosão, furto ou roubo, assistência em viagem e ocupantes de viaturas.
78. Este sub-ramo de seguro não vida pode ser contratado por particulares ou empresas por referência a um conjunto de veículos (neste caso também conhecido como seguro de frota automóvel).
79. No período entre 2009 e 2017, verifica-se, de acordo com o Gráfico seguinte, que as visadas detiveram mais de metade do mercado de seguro Automóvel com uma quota conjunta estimada entre os 50% e os 66%.

²⁵ Cf. n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 291/2007, de 21 de agosto, e n.º 1 do artigo 150.º do Código da Estrada, com as exclusões taxativamente previstas no artigo 14.º do primeiro diploma.

Gráfico n.º 2 – Estrutura do mercado de seguro Automóvel (2009 – 2017)²⁶



* Valores provisórios

Fonte: AdC, baseada em dados da ASF²⁷

11.1.3. Saúde

80. O seguro de saúde compreende todos os seguros destinados a compensar o tomador de seguro ou o segurado por situações derivadas de alterações involuntárias do seu estado de saúde que derivem de doença, acidente ou maternidade. Garante ainda o pagamento de despesas originadas com o tratamento de doenças ou acidentes, com tratamento prescrito por um médico, consentido previamente, ou não, pelos serviços clínicos da seguradora conforme as coberturas expressamente previstas nas condições do contrato, e com os limites nele fixado.
81. Este sub-ramo de seguro não vida pode ser contratado por particulares ou empresas por referência a um conjunto de colaboradores (neste caso também conhecido como “seguro de saúde de grupo”). Refira-se que, no caso de contratos de seguro de saúde de grupo, a empresa é tomadora do seguro e os seus

²⁶ Da informação constante do sítio da ASF na internet, resulta não existir diferença entre seguro de frota automóvel (grandes clientes) ou cliente individual, pelo que a informação relativa a seguro automóvel englobará estes dois segmentos.

²⁷ Cf. Sítio da ASF na internet, disponível em <http://www.asf.com.pt/NR/exeres/A6E856FF-AD45-40DD-83C7-8614A910D835.htm>

trabalhadores as pessoas seguras. O seguro de grupo envolve dois momentos: (i) a realização do contrato entre o segurador e o tomador do seguro; e (ii) a adesão dos segurados ao contrato de seguro²⁸.

82. No período entre 2009 e 2017, verifica-se, de acordo com o Gráfico seguinte, que as visadas detiveram cerca de metade do mercado de seguros de saúde em Portugal, com exceção do período compreendido entre 2009 e 2011.

Gráfico n.º 3 – Estrutura do mercado de seguro de Saúde (2009 – 2017)



*Valores provisórios

Fonte: AdC, baseada em dados da ASF²⁹

11.2. Dimensão geográfica

83. No que respeita à dimensão geográfica dos mercados em causa, é de referir que a prática decisória nacional³⁰ e da Comissão³¹ tem sido a de considerar que os mercados da atividade seguradora têm um âmbito nacional, tendo em conta a

²⁸ Cf. Sítio da ASF na internet, disponível em <http://www.asf.com.pt/NR/exeres/0E613E02-9CFE-4B7D-B089-2299436B19A2.htm>).

²⁹ Cf. Sítio da ASF na internet, disponível em <http://www.asf.com.pt/NR/exeres/A6E856FF-AD45-40DD-83C7-8614A910D835.htm>.

³⁰ Cf. decisão da AdC no processo Ccent. n.º 28/2004 - Caixa Seguros/NHC (BCP Seguros).

³¹ Cf. decisão da Comissão IV/M.862 – Axa/UAP e decisão da Comissão IV/M.759 - Sun Alliance/Royal Insurance.

importância da estrutura dos canais de distribuição, que são essencialmente nacionais ou infranacionais, as relações de proximidade e de confiança entre o segurador, o segurado e quaisquer eventuais intermediários, a existência de limitações de natureza fiscal, que são definidas por cada Estado-Membro e, ainda, os sistemas de regulação que são autónomos e diversos em cada Estado-Membro.

11.3. Conclusão

84. Em face do exposto, identificam-se, para efeitos da presente decisão, os mercados dos sub-ramos de seguros não vida de AT, saúde e frota automóvel, deixando-se em aberto a exata delimitação dos mesmos por tipo de cliente (particulares ou empresas), na medida em que uma definição mais restrita não alteraria a avaliação jusconcorrencial.

12. Os comportamentos da visada (admissão dos factos)

85. A Seguradoras Unidas admite, para os efeitos previstos no n.º 1 do artigo 27.º da Lei n.º 19/2012 e nos termos da proposta de transação apresentada em 9 de janeiro de 2019 (fls. 5662 a 5663), a sua participação nos factos abaixo descritos.
86. A Seguradoras Unidas, através de determinados membros do respetivo conselho de administração e colaboradores desta empresa participaram, entre os anos de 2010 e 2017, no Acordo identificado no precedente parágrafo 2 da presente Decisão .
87. Tal Acordo foi celebrado e implementado com outras empresas concorrentes **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]** (fls. 5663).
88. **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]** (fls. 5663).
89. **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
90. **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.

91. Na sequência dos mencionados contactos, determinados membros do conselho de administração e colaboradores da Seguradoras Unidas estabeleceram especificamente, em 2016, um entendimento com as respetivas contrapartes **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
92. **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
93. **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
94. **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
95. **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**.
96. **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**, nem todos os contratos em que a Seguradoras Unidas apresentou cotação ou foi convidada a cotar foram abrangidos pelo Acordo.
97. **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]**, a sua decisão de não cotar (ou de não cotar agressivamente) **[CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012]** teve por base, em determinadas ocasiões, uma decisão negocial independente, como seria a determinação de que certo negócio não seria rentável.

III. Do Direito

13. Apreciação jurídica e económica do comportamento das visadas

13.1. Regime jurídico da concorrência aplicável

13.1.1. Regime substantivo

98. A Lei n.º 19/2012, que aprovou o novo regime jurídico da concorrência, revogou a Lei n.º 18/2003, de 11 de junho (“Lei n.º 18/2003”), que estabelecia o regime jurídico da concorrência, na versão que lhe fora dada pelas sucessivas alterações, tendo o novo regime entrado em vigor 60 dias após a sua publicação, ou seja, no dia 7 de julho de 2012 (cf. n.º 1 do artigo 99.º e artigo 101.º da Lei n.º 19/2012).
99. Estes diplomas legais tipificaram, como práticas restritivas da concorrência, puníveis como contraordenação, os acordos e as práticas concertadas entre

empresas, bem como as decisões de associação de empresas, que têm por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional³².

100. No que se refere à aplicação da lei substantiva, que tipifica as práticas restritivas da concorrência, cumpre notar que, de acordo com o artigo 5.º do Regime Geral das Contraordenações (RGCO), aplicável *ex vi* artigo n.º 1 do 13.º, da Lei n.º 19/2012, “*o facto considera-se praticado no momento em que o agente atuou ou, no caso de omissão, deveria ter atuado*”.
101. No caso de contraordenação permanente, na qual a ação típica perdura por um tempo mais ou menos longo e durante o qual o agente comete uma única infração e a sua ação é indivisível (embora a sua participação na contraordenação possa não ser ininterrupta, assumindo uma intensidade e duração variáveis), se a sua execução se tiver iniciado na vigência da lei antiga mas prosseguir na lei nova, sendo o facto ilícito já punido pela lei antiga, então a contraordenação cabe no âmbito de aplicação da lei nova, ainda que esta última seja mais gravosa.
102. O Acordo terá tido início no final do ano de 2010 e ter-se-á mantido em execução até junho de 2017 (fls. 4446), nos termos referidos no parágrafo 86 da presente Decisão. Nestes termos, deve ser considerada aplicável a Lei n.º 19/2012 à totalidade da factualidade típica, ao abrigo da qual foi apreciada a infração objeto da presente Decisão.

13.1.2. Regime processual

103. No que respeita à aplicação da lei processual, a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 100.º da Lei n.º 19/2012 estabelece que a mesma se aplica “aos processos de contraordenação cujo inquérito seja aberto após a entrada em vigor” da referida Lei.
104. Tendo o inquérito do presente processo sido instaurado em 8 de junho de 2017, ou seja, após a entrada em vigor da Lei n.º 19/2012 (ocorrida em 7 de julho de 2012), é esta a lei aplicável à tramitação processual.

³² Cf. artigo 4.º da Lei n.º 18/2003 e o artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.

13.2. Mercado relevante

105. O preenchimento dos tipos de infração previstos na legislação da concorrência implica, em regra, a prévia definição do(s) mercado(s) relevante(s) – na sua dupla dimensão, material (mercado relevante do produto ou serviço) e geográfica (mercado geográfico relevante), com referência ao(s) qual(is) se determina a existência de uma prática restritiva da concorrência.
106. Contudo, a definição de mercados relevantes, como tem vindo a ser reconhecido pela jurisprudência dos tribunais da União Europeia, não é indispensável em processos por práticas restritivas da concorrência no âmbito de acordos, práticas concertadas ou decisões de associações de empresas que assumam um objeto restritivo da concorrência, como é o caso do Acordo objeto da presente decisão.
107. Em face da natureza das condutas em análise, e tendo em conta o exposto acima nos pontos 11.1 e 11.2 , considera-se que poderão ser definidos tantos mercados relevantes quanto os tipos de riscos cobertos, designadamente os referentes aos sub-ramos de seguros não vida de AT, de saúde e frota automóvel, uma vez que a) as características técnicas, os prémios e os objetivos de cada tipo de seguro são distintos, e que b) não existe substituibilidade do ponto de vista da procura entre os diferentes riscos segurados.
108. Quanto à desagregação dos sub-ramos de seguros não vida de saúde e automóvel por tipo de cliente (empresarial e particulares), a AdC entende que para os estritos efeitos da análise do presente processo, a exata delimitação dos mercados relevantes pode ser deixada em aberto.
109. No que respeita à dimensão geográfica, os mercados de seguros têm um âmbito nacional, tendo em conta a importância da estrutura dos canais de distribuição, que são essencialmente nacionais ou infranacionais, as relações de proximidade e de confiança entre o segurador, o segurado e quaisquer eventuais intermediários, a existência de limitações de natureza fiscal, que são definidas por cada Estado-Membro e, ainda, os sistemas de regulação que são autónomos e diversos em cada Estado-Membro.
110. Neste sentido, identificam-se, para efeitos da presente decisão, como mercados do produto relevante autónomos os sub-ramos de seguros não vida de AT, saúde e automóvel, todos com dimensão geográfica nacional.

13.3. Tipo objetivo

111. Nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012:

“São proibidos os acordos entre empresas, as práticas concertadas entre empresas e as decisões de associações de empresas, que tenham por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional, nomeadamente os que consistam em:

a) Fixar, de forma direta ou indireta, os preços de compra ou de venda ou quaisquer outras condições de transação; [...]

c) Repartir os mercados ou as fontes de abastecimento [...].”

112. São, pois, elementos do tipo objetivo da contraordenação prevista no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012: a) a qualidade de empresa; b) a existência de um acordo; c) o objeto ou efeito anticoncorrencial do comportamento; e d) o carácter sensível da restrição da concorrência.

13.3.1. Qualidade de empresa

113. A Lei n.º 19/2012 contém uma definição do conceito de “empresa” para efeito da aplicação do direito nacional da concorrência.

114. Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º daquela Lei, “[c]onsidera-se empresa, para efeitos da presente lei, qualquer entidade que exerça uma atividade económica que consista na oferta de bens ou serviços num determinado mercado, independentemente do seu estatuto jurídico e do seu modo de financiamento”.

115. Estas disposições refletem a jurisprudência da União Europeia que vem sendo desenvolvida a propósito do conceito de empresa para efeitos jusconcorrenciais³³.

³³ Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de abril de 1991, *Klaus Höfner e Fritz Elser c. Macrotron GmbH*, processo C-41/90; Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de novembro de 1995, *Fédération française des sociétés d'assurances e outras contra Ministério da Agricultura e Pescas*, processo C-244/94; Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de dezembro de 1997, *Job Centre coop. Arl*, processo C-55/96.

116. As empresas visadas no presente processo devem ser consideradas “empresas” para efeitos do preenchimento do tipo de contraordenação previsto no artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, porquanto todas exercem uma atividade económica.

13.3.2. Existência de um acordo ou de uma prática concertada

117. O artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 proíbe os acordos entre empresas que tenham por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional.

118. A jurisprudência da União Europeia, seguida pela jurisprudência nacional, tem atribuído ao conceito de acordo, para efeitos de aplicação do direito da concorrência, uma noção ampla, na medida em que se entende que o conceito não pressupõe uma convenção juridicamente vinculativa para as partes, nem a observância da forma jurídica, podendo o acordo ser expresso ou tácito³⁴.

119. O conceito de acordo previsto na legislação concorrencial abrange contratos, mas também outras formas de entendimento, informais e sem carácter vinculativo, estejam ou não em vigor, expressas ou tácitas, tenham ou não sido implementadas.

120. Para que estejamos perante um acordo na aceção do artigo 9.º da Lei da Concorrência terá, tão-somente, que se concluir pela existência de um concurso de vontades entre as empresas participantes no acordo, o que se verifica e cumpre logo que as partes atinjam um consenso sobre um projeto que limite, ou seja de natureza a limitar, as suas liberdades comerciais, pela determinação das suas linhas de ação ou de abstenção, bem como da sua ação mútua no mercado³⁵.

121. No caso concreto, a visada Seguradoras Unidas chegou a acordo com empresas suas concorrentes relativamente à apresentação de propostas para contratos de seguro que todas essas empresas, ou algumas delas, planeavam apresentar ao

³⁴ Neste sentido, ver Sentença do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, de 4 de janeiro de 2016, processo n.º 102/15.9YUSTR (*GPL*), disponível em

http://www.concorrencia.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Decisoes_Judiciais/contraordenacionais/Documents/GPL%20IDF_1_2015_TCRS_04.01.2016%20VNConf.pdf

³⁵ Nesse sentido, cf. Decisão da CE 91/298/CEE (*Solvay*), de 19 de dezembro 1990.

segmento dos grandes clientes empresariais, visando a repartição de mercado através de alocação de clientes.

122. Como descrito acima, o Acordo incluía os contratos de seguro, para grandes clientes empresariais, dos sub-ramos de AT, de saúde e de frota automóvel.
123. O Acordo, que teve na sua génese reuniões multilaterais, era posteriormente implementado e densificado por meio de contatos bilaterais entre os responsáveis pelas áreas de grandes clientes empresariais da Seguradoras Unidas, por um lado e de outras empresas concorrentes, por outro, visando clarificar as condições comerciais das propostas, incluindo o preço que cada uma das seguradoras cotaria. Tais discussões, por vezes, resultaram em um ou mais destes concorrentes terem tomado a decisão de não apresentar proposta por forma a permitir que a seguradora incumbente o mantivesse.
124. Assim, os comportamentos em causa traduzem-se num acordo entre a visada Seguradoras Unidas, por um lado, e outras empresas concorrentes, por outro, para a repartição do mercado através de alocação de clientes, na aceção do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.

13.3.3. Objeto restritivo da concorrência

125. Os comportamentos da visada Seguradoras Unidas descritos sumariamente acima tiveram por objeto restringir a concorrência, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.
126. Um acordo terá um objeto anticoncorrencial nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, sempre que, face ao seu teor, finalidades e o contexto jurídico e económico em que se desenvolve, o mesmo seja apto, em concreto, a impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado. Não é necessário que a concorrência seja efetivamente impedida, restringida ou falseada, ou que se estabeleça umnexo direto entre esse acordo e os preços finais ao consumidor.
127. Quanto a este ponto, a jurisprudência, ainda a propósito da aplicação do n.º 1, artigo 4.º da Lei n.º 18/2003, mas com aplicação plena no que respeita ao regime previsto na Lei n.º 19/2012, tem sido constante na identificação, nessa disposição, de uma infração de perigo, bastando que o bem jurídico tutelado – a proteção da

concorrência – seja posto em perigo, ou seja, bastando a possibilidade de lesão, ou a aptidão da prática para produzir tal lesão, para que a infração se considere cometida

128. Um acordo entre empresas que determine a repartição de mercados através de alocação de clientes, mediante a formulação concertada de propostas de preços ou cotações, constitui, por si só, uma prática que tem por objeto restringir, distorcer ou falsear a concorrência e que é, por consequência, proibida nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.
129. O objetivo do Acordo estabelecido pela visada Seguradoras Unidas era o de garantir a manutenção da posição de fornecedora pela seguradora incumbente, repartindo, desta forma, os clientes entre as seguradoras participantes no Acordo. Para o efeito, a Seguradoras Unidas e outras seguradoras suas concorrentes coordenaram a apresentação de propostas de seguros dos sub-ramos AT, saúde e frota automóvel a grandes clientes empresariais, fixando a incumbente o nível dos preços das mesmas (os prémios a cotar).
130. Em concreto, as visadas, recorrendo principalmente a contactos bilaterais entre as suas respetivas áreas de clientes empresariais, evitaram, com base na informação fornecida pela incumbente, propor preços inferiores aos tecnicamente necessários nas propostas a clientes abrangidos pelo Acordo.
131. Esta conduta garantiu, em diversas ocasiões, a manutenção dos clientes empresariais pelas seguradoras incumbentes, consubstanciando uma repartição do mercado e permitindo-lhes determinar o nível dos preços das respetivas propostas sem a potencial concorrência das visadas contactadas nos termos do número anterior.
132. Nestes termos, conclui-se que o Acordo tinha um objeto restritivo da concorrência, que resulta diretamente dos elementos de prova facultados à AdC no âmbito dos requerimentos de dispensa ou redução da coima apresentados (nomeadamente o que foi apresentado pela Seguradoras Unidas e os elementos de prova que o integraram): a repartição de grandes clientes empresariais dos sub-ramos de seguro não vida AT, saúde e frota automóvel, mediante a manipulação dos preços a constar das propostas apresentadas aos referidos clientes.

13.3.4. Carácter sensível da restrição da concorrência

133. No âmbito do disposto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, os acordos entre empresas que assumam um objeto restritivo da concorrência – como é o caso do Acordo que constitui objeto da presente Decisão – são proibidos.
134. No presente processo, verifica-se ainda que a Seguradoras Unidas e outras seguradoras suas concorrentes participantes no Acordo concorrem entre si em todo o mercado português, tendo os seus comportamentos um claro âmbito de aplicação nacional, em termos territoriais, tendo, aliás, o Acordo em apreço abrangido o fornecimento de serviços de seguro em todo o território português.
135. Ora, sendo a restrição aferida “*no todo ou em parte do mercado nacional*”, no que respeita ao n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, e tendo em conta o âmbito de atuação das empresas em causa, bem como o âmbito dos fornecimentos que repartiram entre si, considera-se que a infração afetou todo o território português, traduzindo-se numa restrição sensível da concorrência.

13.4. Tipo subjetivo

136. A Seguradoras Unidas agiu de forma livre, consciente e voluntária na prática da infração que lhes foi imputada, tendo consciência de que o Acordo que estabeleceu era proibido por lei e, por conseguinte, tendo o seu comportamento configurado uma atuação dolosa.

13.5. Ilícitude

137. A conduta da Seguradoras Unidas preenche todos os elementos típicos do acordo entre empresas, enquanto prática proibida, nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, pelo que é ilícita, não se verificando quaisquer causas de exclusão da ilicitude.

13.6. Culpa

138. Nos termos do artigo 9.º do RGCO aplicável *ex vi* artigo 13.º da Lei da Concorrência, age com culpa quem atua com consciência da ilicitude do facto ou

quando o erro sobre a ilicitude lhe for censurável.

139. A Seguradoras Unidas participou no Acordo tendo perfeita consciência da substituição dos riscos da concorrência por uma concertação e cooperação recíprocas, o que restringe a concorrência e é proibido por lei.

13.7. A execução temporal da infração

140. Como já se referiu acima no parágrafo 102, e como resulta dos elementos documentais juntos aos autos, o Acordo teve uma duração de, pelo menos, seis anos e meio, desde o final do ano de 2010 até junho de 2017.
141. No entanto, a intensidade, a natureza, a duração e o grau da participação das visadas ao longo daquele período global em que perdurou o Acordo não foram idênticas para todas elas.
142. Verifica-se que a Seguradoras Unidas admite ter participado no Acordo entre os anos de 2010 e 2017, nos termos descritos na Secção 12, *supra*.
143. A AdC entende que esta admissão está em consonância com os elementos probatórios constantes dos Autos e referidos da Nota de Ilicitude.

14. Determinação das sanções

14.1. Prevenção geral e prevenção especial

144. A aplicação de coimas em processo contraordenacional promovido no âmbito da Lei n.º 19/2012 visa a salvaguarda dos bens jurídicos protegidos pelas normas que proíbem a adoção pelas empresas de determinados comportamentos anticoncorrenciais no mercado.
145. 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.
146. Deve, pois, atender-se, além da dimensão sancionatória, às exigências da prevenção, geral e especial, que visam, por um lado, tutelar a confiança dos

agentes económicos na promoção do equilíbrio e da transparência das relações entre agentes económicos e, por outro, dissuadir os agentes económicos que manifestam uma elevada insensibilidade aos bens jurídicos tutelados, restabelecendo a confiança dos agentes económicos e dos consumidores no ordenamento jus concorrencial.

14.2. Medida legal e determinação da coima

147. A violação do disposto no artigo 9.º da Lei 19/2012 constitui contraordenação punível com coima, nos termos da alínea *a)* e alínea *b)*, n.º 1, do artigo 68.º da Lei n.º 19/2012.
148. A medida legal desta coima tem como limite máximo 10% do volume de negócios realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final condenatória, nos termos do n.º 2 do artigo 69.º, da referida Lei.
149. Tendo em conta que as empresas visadas no presente processo são companhias de seguros, entende a Autoridade que, para efeitos de determinação do limite máximo da coima aplicável (no sancionamento de práticas restritivas da concorrência), se deve substituir o volume de negócios pelo valor dos prémios brutos emitidos, pagos por residentes em Portugal, que incluem todos os montantes recebidos e a receber ao abrigo de contratos de seguro efetuados por essas empresas ou por sua conta, incluindo os prémios cedidos às resseguradoras, com exceção dos impostos ou taxas cobrados com base no montante dos prémios ou no seu volume total, como estatuído na alínea *b)* do n.º 5 do artigo 39.º da Lei n.º 19/2012.
150. Com efeito, apesar de na Lei n.º 19/2012, o preceito em causa estar sistematicamente integrado no capítulo relativo às “operações de concentração de empresas”, entende esta Autoridade que a aplicação do regime constante do referido n.º 5 do artigo 39.º, por ser mais representativo da situação real das empresas de seguros, se revela mais favorável às empresas visadas.
151. O volume de negócios da Seguradoras Unidas a considerar, relativo ao ano de 2017, é de € 740.549.000,00 (fls. 3404 a 3465).

152. Assim, nos termos do n.º 2 do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012, a coima aplicável à visada Seguradoras Unidas não poderá, no presente processo de contraordenação, exceder € 74.054.900,00³⁶.

14.3. Critérios de determinação da medida concreta da coima

153. Na determinação das coimas a aplicar, a Autoridade utiliza a metodologia adotada nas suas Linhas de Orientação sobre a aplicação de coimas no âmbito do n.º 8 do artigo 69.º, da Lei n.º 19/2012, de acordo com os critérios definidos no n.º 1 do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012, nomeadamente:

(i) Gravidade da infração

154. Na medida em que os comportamentos da visada tiveram por objeto restringir a concorrência no mercado nacional (em concreto, nos mercados relativos à oferta de seguros nos sub-ramos não vida de AT, saúde e frota automóvel, ao segmento de grandes clientes empresariais), as respetivas práticas constituíram uma infração grave, nos termos e para os efeitos da aplicação da alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.

(ii) Natureza e dimensão do mercado afetado pela infração

155. O comportamento da empresa visada desenvolveu-se no setor dos seguros, mais especificamente nos sub-ramos não vida de AT, saúde e frota automóvel, abrangendo uma parcela relevante do mercado nacional correspondente ao segmento de grandes clientes empresariais.

(iii) Duração da infração

156. O Acordo teve, na sua globalidade, uma duração de aproximadamente seis anos e meio, entre dezembro de 2010 e junho de 2017.

³⁶ Correspondente a 10% do volume de negócios realizado em 2017, uma vez que ainda não está disponível o Relatório e Contas da empresa relativo exercício imediatamente anterior à decisão da Autoridade (2018).

(iv) Grau de participação na infração

157. A determinação da medida concreta da coima tem em conta o respetivo grau de participação individual da empresa visada na infração em que esteve envolvida.

(v) Vantagens de que beneficiou a infratora

158. Através da prática *sub judice* as visadas, incluindo a Seguradoras Unidas, reduziram a incerteza quanto ao modo como avaliavam o funcionamento do mercado e quanto ao comportamento futuro das suas concorrentes, podendo ajustar as suas estratégias individuais em conformidade, e, como tal, alterar as condições concorrenciais no mercado e coordenar, deste modo, o seu comportamento.

159. No caso concreto, tal determinava que a seguradora incumbente em muitas ocasiões não enfrentasse concorrência pelo preço da(s) restante(s) concorrente(s) e conseguisse, nessa medida, proteger a sua carteira de clientes.

160. Tal alteração das condições concorrenciais do mercado constituiu para as visadas uma garantia de não concorrência por parte das restantes envolvidas no Acordo, ou de falseamento, nessa medida, da concorrência, de que foram as principais beneficiárias.

161. A este propósito, indica a Seguradoras Unidas na proposta de transação apresentada [CONFIDENCIAL - Artigo 27.º da Lei n.º 19/2012].

(vi) Comportamento da visada na eliminação das práticas proibidas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência

162. Enquanto requerente de dispensa ou de redução da coima, a Seguradoras Unidas adotou os comportamentos adequados à eliminação das práticas proibidas.

(vii) Situação económica da infratora

163. Na determinação da medida concreta da coima é tida em conta a situação económica das empresas visadas.

(viii) Antecedentes contraordenacionais jusconcorrenciais da infratora

164. Não são conhecidas condenações prévias da visada Seguradoras Unidas no domínio da aplicação da Lei n.º 19/2012.

(ix) Colaboração prestada à AdC até ao termo do procedimento

165. Desde o dia 19 de maio de 2017, e ao longo do processo, a Seguradoras Unidas atuou em conformidade com as normas aplicáveis, correspondendo ao cumprimento dos seus deveres legais.

14.4. Pronúncia sobre os pedidos de dispensa e redução de coima

166. Atendendo à circunstância de o PRC/2017/10 ter tido origem num requerimento de dispensa ou redução da coima apresentado pela Seguradoras Unidas, não obstante a imputação dos factos supra descritos, nada consta dos autos que impeça a aplicação do regime previsto nos artigos 77.º e 78.º da Lei n.º 19/2012, bem como do disposto no Regulamento AdC n.º 1/2013, considerando-se verificado o preenchimento, pela Seguradoras Unidas, dos requisitos e condições legalmente estabelecidos para a concessão de dispensa da coima.

167. Com efeito, verificou-se que a Seguradoras Unidas foi a primeira a fornecer informações e elementos de prova que permitiram à AdC fundamentar o pedido para a realização de diligências de busca e apreensão, bem como verificar a existência de uma infração, preenchendo, assim os requisitos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 77.º da Lei n.º 19/2012.

168. Acresce que a Seguradoras Unidas cumpriu, igualmente, todas as condições estabelecidas no n.º 2 do artigo 77.º da Lei n.º 19/2012, tendo cooperado plena e continuamente com a AdC desde o momento da apresentação do pedido de dispensa ou redução da coima, tendo a infração cessado em momento anterior à apresentação das informações e elementos de prova da infração.

169. Neste contexto, face ao exposto considera-se que a Seguradoras Unidas reúne as condições para beneficiar da dispensa da coima que, de outro modo, lhe seria aplicada no âmbito do PRC 2017/10, nos termos do disposto no artigo 69.º da Lei n.º 19/2012.

14.5. Pronúncia sobre a Proposta de Transação

170. Tendo em conta o teor da proposta de transação apresentada pela Seguradoras Unidas a 9 de janeiro de 2019, bem como a admissão circunstanciada e detalhada da respetiva participação nos factos constitutivos da infração objeto da presente Decisão, considera-se que os mesmos são suscetíveis de justificar a opção de transação exercida no contexto do presente processo.
171. Com efeito, encontram-se preenchidos os respetivos pressupostos, em concreto, a confissão dos factos e o reconhecimento pela visada da sua responsabilidade na infração em causa, e, bem assim, salvaguardados os objetivos inerentes ao procedimento de transação, que se prendem com a simplificação e a celeridade processual, com a redução de litigância, com a condenação da visada Seguradoras Unidas pelas práticas imputadas e com o reforço do efeito dissuasor do regime sancionatório da AdC.
172. Todavia, no caso específico da Seguradoras Unidas, a redução da coima a atribuir em resultado do procedimento de transação fica, naturalmente, comprometida pelo benefício concedido decorrente da dispensa da coima, nos termos *supra* expostos.

IV. Conclusão

173. A Seguradoras Unidas cometeu uma infração ao disposto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, ao participar num acordo entre empresas com o objeto de impedir, restringir ou falsear, de forma sensível, a concorrência no mercado nacional (em concreto, nos mercados relativos à oferta de seguros nos sub-ramos não vida de AT, saúde e frota automóvel ao segmento de grandes clientes empresariais), o que constitui uma contraordenação punível com coima, nos termos e para os efeitos da alínea a), do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 19/2012.
174. Não obstante a imputação dos factos *supra* descritos, tendo em conta que o PRC/2017/10 teve origem num requerimento de dispensa de coima apresentado pela Seguradoras Unidas, o qual permitiu fundamentar o pedido para a realização de diligências de busca e apreensão, a AdC considera que a Seguradoras Unidas

reúne as condições para beneficiar da dispensa da coima que, de outro modo, lhe seria aplicada no âmbito do presente processo, nos termos do disposto no artigo 69.º da Lei n.º 19/2012.

V. DECISÃO

175. Tudo visto e ponderado, o conselho de administração da Autoridade da Concorrência decide:

Primeiro

Concluir, nos termos e com os fundamentos de facto e de direito acima expostos, que a visada Seguradoras Unidas, ao executar, entre 2010 e 2017, com outras seguradoras concorrentes, um acordo visando a repartição do mercado através de alocação de clientes com o objeto de restringir e distorcer a concorrência nos mercados nacionais dos seguros dos sub-ramos de AT, frota automóvel e saúde para grandes clientes empresariais, praticou uma infração ao disposto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.

Segundo

Conceder à visada Seguradoras Unidas, atendendo à circunstância de a mesma cumprir as condições previstas no artigo 77.º da Lei n.º 19/2012, dispensa da coima que lhe seria aplicável nos termos decorrentes do presente procedimento.

Sem prejuízo do que antecede, fixar em 10 (dez) dias úteis o prazo para que confirme por escrito a presente Decisão de transação, sob pena de a mesma ficar sem efeito, nos termos do disposto nos n.ºs 4 e 5 do artigo 27.º da Lei n.º 19/2012.

Terceiro

Proceder ao arquivamento do processo PRC/2017/10 no que concerne aos visados **[Administrador Tranquilidade]**, **[Diretor Tranquilidade]**, **[Administrador Tranquilidade]** e **[Diretor Tranquilidade]**.

Lisboa, 28 de janeiro de 2019,

O conselho de administração da Autoridade da Concorrência,

Margarida Matos Rosa
Presidente

Nuno Rocha de Carvalho
Vogal

Maria João Melícias
Vogal