

PCC 3/2021

SCML

DECISÃO FINAL

sancionatória por realização de uma operação de concentração antes de ter sido objeto de uma decisão de não oposição por parte da Autoridade da Concorrência

[alínea f) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei 19/2012, de 8 de maio]



06/092022

A Autoridade da Concorrência (“Autoridade” ou “AdC”),

Considerando que tem por missão assegurar a aplicação das regras de promoção e a defesa da concorrência nos setores privado, público, cooperativo e social, no respeito pelo princípio da economia de mercado e de livre concorrência, tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a afetação ótima dos recursos e os interesses dos consumidores, de acordo com o n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos da AdC, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto;

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 AdC;

Considerando o disposto na Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (“Lei da Concorrência” ou “LdC”)¹;

Considerando o disposto no n.º 4 do artigo 8.º da Constituição da República Portuguesa;

Considerando que foi aberto processo contraordenacional nos termos do disposto na primeira parte da alínea a) do artigo 58.º da LdC, registado sob o n.º PCC 3/2021 – SCML (“Processo” ou “PCC 3/2021”);

Considerando a Nota de Ilícitude (“Nota de Ilícitude” ou “NI”) deduzida no processo, por decisão do Conselho de Administração da AdC, de 21 de dezembro de 2021, em que era visada pelo processo a destinatária da presente decisão:

Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, empresa com sede no Largo Trindade Coelho, 1200-470 Lisboa, pessoa coletiva n.º 500745471 (“SCML” ou “Visada”);

Considerando que a Visada prescindiu do exercício do seu direito de se pronunciar por escrito sobre a decisão do processo, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 25.º da LdC;

Tem a ponderar os seguintes elementos de facto e de direito:



¹ Na redação que lhe é dada pela Lei n.º 23/2018, de 5 de junho.

1. DO PROCESSO

1.1. Origem do Processo

1. Tendo a Autoridade tomado conhecimento, através de notícia divulgada na imprensa², da aquisição pela SCML de uma participação no capital social da CVP – Sociedade de Gestão Hospitalar, S.A. (“SG CVP” ou “Adquirida”), sociedade gestora do Hospital da Cruz Vermelha Portuguesa (“HCVP”), e com vista a esclarecer se esta transação era suscetível de consubstanciar uma operação de concentração, nos termos previstos no artigo 36.º da Lei da Concorrência, bem como se a mesma se encontrava sujeita à obrigatoriedade de notificação à AdC, ao abrigo do artigo 37.º do mesmo diploma, foi aberto em 08.02.2021 um Processo de Averiguações com a referência PA/01/2021 – SCML, no exercício dos poderes de supervisão da AdC (“PA”)³.
2. No âmbito do PA, em 08.02.2021 foi enviado à SCML um pedido de elementos⁴ com vista a reunir a informação necessária relativa, designadamente, (i) à data em que a SCML adquiriu a participação no capital social da SG CVP e respetiva percentagem adquirida; (ii) à indicação e justificação se a participação detida pela SCML no capital social da SG CVP conferia controlo, na aceção e para efeitos do n.º 3 do artigo 36.º da Lei da Concorrência; (iii) à indicação do volume de negócios realizado em Portugal pela SCML e pela SG CVP, no exercício anterior à transação, calculado nos termos do artigo 39.º da Lei da Concorrência.
3. Na sua resposta⁵ de 04.03.2021, a SCML referiu que a aquisição se reportava a um contrato de compra e venda de ações representativas do capital social da SG CVP, celebrado em 14.12.2020 entre a Cruz Vermelha Portuguesa, na qualidade de vendedora, e a SCML, na qualidade de compradora.
4. Por meio deste contrato, a SCML *“(...) adquiriu 274.880 ações, representativas de 54,98% do capital social da SG CVP, sendo o remanescente capital social detido:[Confidencial – matéria contratual]”*⁶.
5. A SCML confirma que *“(...) em resultado da celebração deste contrato adquiriu uma participação maioritária no capital social da SG CVP, decorrendo dessa participação (tendo em conta a inexistência de qualquer acordo parassocial com os restantes acionistas da SG CVP) a possibilidade de exercer com carácter duradouro uma influência determinante sobre a atividade da SG HCV na aceção do artigo 36.º, n.º 3, da Lei nº 19/2012, de 8 de maio (...)”*⁷.

² Cf. Fls. 1526-1530. Comunicado da Santa Casa da Misericórdia, a 14.12.2020: <https://www.cruzvermelha.pt/not%C3%ADcias/item/7363-cruz-vermelha-oficializa-a-transa%C3%A7%C3%A3o-das-suas-a%C3%A7%C3%B5es-do-capital-social-da-sociedade-gestora-do-hcv-para-a-santa-casa-da-miseric%C3%B3rdia.html>.

³ PA/2021/01 – SCML.

⁴ Cf. Fls. 14-15.

⁵ Cf. Fls. 16-261.

⁶ Cf. Fls. 24.

⁷ Cf. Fls. 24.

6. No que respeita ao volume de negócios realizado em 2019, a SCML referiu que *“(...) [N]o exercício de 2019, a SCML registou um volume de negócios, decorrente da soma de venda de produtos e de prestação de serviços a empresas e consumidores no território português, no valor de €[<40 milhões de euros] (...)”*⁸.
7. A SCML salientou⁹ ainda que detém a maioria do capital social da sociedade SAS Apostas Sociais, Jogos e Apostas Online, S.A. (SAS), cujo volume de negócios, em 2019 e em Portugal, não foi superior a € [<5 milhões de euros].
8. Acrescenta¹⁰ ainda que, em 2020, a SCML adquiriu duas quotas representativas, conjuntamente, de 95% do capital social da sociedade Clínica Oriental de Chelas, Lda. (COC), tendo esta empresa registado em 2019 um volume de negócios de € [<5 milhões de euros].
9. No que respeita à adquirida, a SG CVP registou¹¹ em 2019 um volume de negócios no montante de € [<40 milhões de euros].
10. Para além destes valores, que segundo a SCML constituíram o respetivo volume de negócios, a SCML contou ainda, entre as suas receitas, com montantes de diferente proveniência: (1) uma percentagem de 26,52% dos resultados líquidos de exploração dos Jogos Sociais, no montante de € [>100 milhões de euros]; e (2) duas outras componentes de receita derivadas dos resultados dos Jogos Sociais: (i) o valor correspondente aos prémios caducados, no montante de € [<15 milhões de euros]; e (ii) o valor correspondente a dedução legal de 2% sobre as receitas das apostas desportivas a cota, no montante de € [<15 milhões de euros].¹²
11. Segundo o entendimento da SCML, no que se refere aos montantes identificados no parágrafo anterior, *“(...) este conjunto de receitas, que em 2019 totalizou € [>100 milhões de euros], não integra o Redito da Santa Casa nem decorre da venda de produtos ou da prestação de serviços pela SCML, antes resultando da afetação por força da lei, de uma parcela de um montante global (correspondente aos resultados líquidos dos Jogos Sociais do Estado) que constitui receita do Estado (...)”*¹³, não constituindo volume de negócios na aceção do n.º 3 do artigo 39.º da Lei n.º 19/2012.
12. A SCML sublinhou na sua resposta que *“(...) a parcela dos resultados líquidos de exploração dos Jogos Sociais que é afeta às atividades assistenciais da SCML não constitui qualquer contrapartida da exploração dos Jogos Sociais (que aliás compete a uma entidade contabilística distinta e autónoma – o Departamento de Jogos) (...)”*¹⁴.
13. Tendo em conta o exposto, nomeadamente, considerando que as receitas referidas resultantes da exploração dos jogos sociais não integravam, segundo a SCML, o respetivo volume de negócios aquando da concretização da transação em causa, a SCML considerou não estar preenchido nenhum dos critérios (volume de negócios ou quota de mercado)

⁸ Cf. Fls. 24-25.

⁹ Cf. Fls. 28.

¹⁰ Cf. Fls. 28.

¹¹ Cf. Fls. 28.

¹² Cf. Fls. 25.

¹³ Cf. Fls.25.

¹⁴ Cf. Fls. 25 (nota de rodapé 5).

previstos nas alíneas a), b) e c) do n.º1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência, de que pudesse resultar a obrigatoriedade de notificação prévia deste negócio jurídico à Autoridade.¹⁵

14. A SCML salvaguardou, no entanto, que caso “(...) a Autoridade da Concorrência sustente fundamentadamente um entendimento diverso, a SCML disponibiliza-se desde já a proceder à notificação da referida transação, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 36.º e seguintes da Lei n.º 19/2012, e visando confirmação formal da desnecessidade de notificação por via de uma decisão de inaplicabilidade. A SCML disponibiliza-se ainda para suspender de imediato o exercício dos respetivos direitos de voto (...)”¹⁶.
15. Contrariamente ao entendimento da SCML, a Autoridade considerou, no âmbito do PA, que o volume de negócios gerado pela atividade de exploração dos jogos sociais deveria ser imputado ao Departamento de Jogos e, numa perspetiva de grupo, à SCML, ainda que contabilizando apenas, na aceção do artigo 39.º da Lei da Concorrência, a parcela correspondente e afeta à atividade da SCML – em concreto, no que se refere ao ano de 2019, o montante de €[>100 milhões de euros].
16. Ao montante referido no ponto anterior acrescia, ainda, o valor relativo a vendas e prestação de serviços da SCML (€ [<40 milhões de euros]), da SAS Apostas Sociais (€ [<5 milhões de euros]) e da Clínica Oriental de Chelas (€ [<5 milhões de euros]), no montante agregado de € [<40 milhões de euros], totalizando um valor global de volume de negócios atribuído à SCML de €[>100 milhões de euros].
17. Tendo presente o exposto, em concreto, os valores dos volumes de negócios realizados pela SCML e pela SG CVP, a Autoridade considerou, no âmbito do PA, que a transação em causa consubstanciava uma operação de concentração sujeita à obrigação de notificação, nos termos e para os efeitos da alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência, tendo transmitido telefonicamente o seu entendimento à SCML por intermédio dos seus mandatários.
18. Em 28 de maio de 2021, com produção de efeitos a 8 de junho de 2021, a operação de concentração foi notificada à AdC pela Visada, de forma voluntária, dando origem ao processo com a referência Ccent. 25/2021 – SCML / SG HCV.¹⁷
19. Em 6 de julho de 2021, a operação de concentração foi objeto de uma Decisão de não oposição (Decisão da Autoridade), tendo sido concluído que a mesma não era suscetível de criar entraves significativos à concorrência efetiva nos mercados analisados.
20. Em conclusão, o presente processo de contraordenação tem origem na operação de concentração que consistiu na aquisição do controlo exclusivo da SG CVP pela SCML, a qual se realizou no dia 14 de dezembro de 2020, tendo a SCML procedido à respetiva notificação no dia 28 de maio de 2021, processo de notificação que foi objeto de uma decisão de não oposição da Autoridade em 6 de julho de 2021.

¹⁵ Cf. Fls. 28.

¹⁶ Cf. Fls. 29.

¹⁷ Cf. Fls. 262 e ss.

1.2. Abertura de Inquérito

21. Em 15 de setembro de 2021, a AdC abriu um Inquérito contra a SCML, nos termos da alínea a) do artigo 58.º da Lei da Concorrência, por considerar estarem reunidos indícios suficientes dos ilícitos contraordenacionais previstos na alínea f) do n.º 1 do artigo 68.º do mesmo diploma, a saber: o incumprimento da obrigação de notificar previamente uma operação de concentração e realização da mesma, em violação do artigo 37.º e do n.º 1 do artigo 40.º, ambos da Lei da Concorrência.¹⁸
22. A AdC extraiu certidão dos seguintes documentos:
 - I. Do Procedimento PA/01/2021 – SCML
 - Fls. 1-2 – Pedido de Elementos da AdC;
 - Fls. 11-256 – Resposta da SCML ao pedido de elementos da AdC.
 - II. Do Procedimento Ccent. 25/2021 – SCML / SG CVP
 - Fls. 1-896 – Formulário de Notificação e anexos;
 - Fls. 1342-1389 – Junção de Elementos Adicionais para instrução do Pedido de Derrogação;
 - Fls. 1390-1391 e 1393 – Pedido de Parecer ao Regulador Setorial e envio de credenciais de acesso;
 - Fls. 1404-1411 – Resposta da AdC ao Pedido de Derrogação;
 - Fls. 1426-1447 – Parecer do Regulador Setorial;
 - Fls. 1489-1501, 1515-1516 – Decisão e Comunicação da Decisão.

1.3. Comunicação ao Regulador Setorial

23. Para efeitos do artigo 35.º, aplicável *ex vi* do artigo 59.º, ambos da Lei da Concorrência, os factos relativos à realização da operação de concentração, que consistiu na aquisição da SG CVP pela SCML, ocorrida em 14 de dezembro de 2020 e só notificada à AdC em 28 de maio de 2021, com produção de efeitos a 8 de junho de 2021, foram dados a conhecer em 9 de junho de 2021 ao Regulador do Setor, a Entidade Reguladora da Saúde (ERS), no âmbito do referido procedimento Ccent. 25/2021 – SCML / SG CVP, tendo o Regulador emitido o seu parecer sobre esta operação de concentração por comunicação de 25 de junho de 2021.
24. Por comunicação de 21 de dezembro de 2021, a AdC deu conhecimento à ERS da Nota de Ilícitude adotada¹⁹, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 35.º, aplicável *ex vi* do artigo 59.º, todos da Lei da Concorrência.

¹⁸ Cf. Fls. 1-3.

¹⁹ Cf. S-AdC/2021/4162.

1.4. Consulta de processos contraordenacionais e obtenção de cópias

25. Em 28 de dezembro de 2021²⁰, a Visada submeteu um requerimento de acesso à versão não confidencial das decisões contraordenacionais adotadas pela AdC nos processos PCC/01/2012 – ANF / FARMINVESTE / PARAREDE / GLINTT, PCC/01/2015 – GRUPO VALLIS / 32 SENSES, PCC/02/2019 – HOSPITAL PARTICULAR DO ALGARVE / HOSPITAL S. GONÇALO DE LAGOS, PCC/01/2020 – FIDELIDADE SGOIC / FUNDO SAUDEINVESTE, PCC/01/2021 – GRUPO SFI GESTIÓN DE PARTICIPACIONES MINORITARIAS / WHITE AND GREEN NATURAL e PCC/02/2021 – AOC HEALTH GMBH / STEMLAB.
26. A AdC deferiu este pedido de acesso em 7 de janeiro de 2022²¹ e em 17 de janeiro de 2022²², tendo remetido nessas datas e por correio eletrónico as cópias requeridas.

1.5. Prorrogação do prazo

27. Para efeitos do exercício do respetivo direito de defesa, a AdC fixou um prazo de 20 dias úteis a contar da data de receção da NI para, querendo, a Visada se pronunciar sobre o conteúdo da mesma, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 25.º da Lei da Concorrência, e no artigo 50.º do Regime Geral das Contra-Ordenações (“RGCO”)²³, aplicável *ex vi* do n.º 2 do artigo 59.º da Lei da Concorrência.
28. Em 28 de dezembro de 2021²⁴, a Visada requereu uma prorrogação de 10 dias úteis ao prazo de resposta à NI, a contar da data da disponibilização das versões não confidenciais das decisões contraordenacionais entretanto requeridas, referindo a necessidade de analisar e ponderar as referidas decisões contraordenacionais para o cabal exercício do direito de defesa da SCML.
29. Em 7 de janeiro de 2022, a Autoridade deferiu o pedido, tendo concedido à Visada um prazo suplementar de 10 dias úteis em relação ao prazo inicialmente fixado para a pronúncia em causa, notificando-a para o efeito²⁵.

²⁰ Cf. E-AdC/2021/6662.

²¹ Cf. S-AdC/2022/103, S-AdC/2022/105, S-AdC/2022/108.

²² Cf. S-AdC/2022/195.

²³ Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs 356/89, de 17 de outubro, 244/95, de 14 de setembro, 323/2001, de 17 de dezembro, e Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro.

²⁴ Cf. E-AdC/2021/6662.

²⁵ Cf. S-AdC/2022/103.

1.6. Pronúncia sobre a Nota de Ilícitude

30. Em 6 de abril de 2022, instada para o efeito pela AdC²⁶, a Visada comunicou²⁷ que prescindia do exercício do seu direito de apresentar pronúncia escrita sobre a NI, não apresentando o seu entendimento relativamente aos factos vertidos na então Nota de Ilícitude ou o enquadramento jurídico levado a cabo pela AdC. Não foram, pois, carreados para o processo quaisquer novos elementos ou requerida a realização de diligências complementares de prova de forma a infirmar as conclusões da AdC em sede de inquérito.

1.7. Comunicação nos termos do n.º 2 do artigo 35.º da Lei da Concorrência

31. Através de ofício com a ref. S-AdC/2022/2929²⁸, a AdC comunicou à ERS, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 35.º, aplicável ex vi do artigo 59.º, ambos da Lei da Concorrência, a intenção de adotar uma Decisão nos termos do n.º 3 do artigo 29.º do mesmo diploma, no âmbito do presente processo contraordenacional.
32. Em 29 de julho de 2022, a ERS enviou o seu parecer prévio²⁹, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 35.º, tendo concluído que "(...) a *factualidade e o sentido da decisão projetada não nos suscitam pronúncia adicional (...)*", tendo em conta o parecer da ERS sobre a operação de concentração com a referência Ccent/25/2021 – SCML/SG HCV.

2. DOS FACTOS

2.1. Identificação da Visada

33. A SCML é uma instituição de direito privado e de utilidade pública administrativa que prossegue, para além de inúmeras funções associadas à componente de Ação Social, um elenco amplo de finalidades de política social do Estado, com relevo nas áreas da saúde, educação, cultura e desporto, conforme resulta de informação prestada pela SCML no contexto da notificação apresentada³⁰ no âmbito do procedimento de controlo de concentrações Ccent. 25/2021 – SCML / SG CVP.
34. No que respeita ao setor da saúde, a SCML disponibiliza cuidados de saúde primários, diversas especialidades médicas e cirúrgicas e programas de saúde, em particular, através das unidades do Hospital Ortopédico de Sant'Ana e do Centro de Medicina de Reabilitação de Alcoitão; ao nível dos cuidados hospitalares, através das Unidades de Cuidados Integrados de S. Roque e da Unidade de Cuidados Integrados Maria José Nogueira Pinto; ao nível dos cuidados continuados, através de sete unidades de saúde e duas extensões, dois

²⁶ Cf. Fls. 1408 (S-AdC/2022/1805).

²⁷ Cf. Fls. 1409 (E-AdC/2022/2125).

²⁸ Cf. Fls. 1484 a 1521.

²⁹ Cf. Fls. 1522 a 1525.

³⁰ Cf. Fls. 271-275.

polos de apoio domiciliário e quatro respostas de cuidados de saúde especializados; ao nível dos cuidados de saúde primários e de especialidades, encontrando-se tais pontos de atendimento funcionalmente dependentes da Direção de Saúde Santa Casa.

35. A SCML detém ainda 54% do capital social da sociedade SAS Apostas Sociais, Jogos e Apostas Online, S.A. ("SAS") e 95% do capital social da Clínica Oriental de Chelas, Lda. ("COC").

2.2. Factos relativos à prática e ao comportamento da Visada

2.2.1. Da transação

36. A transação reporta-se a um contrato de compra e venda de ações representativas do capital social da SG CVP³¹, celebrado em 14.12.2020 entre a Cruz Vermelha Portuguesa, na qualidade de vendedora, e a SCML, na qualidade de compradora.
37. Por meio deste contrato, a SCML adquiriu 274.880 ações representativas de 54,98% do capital social da SG CVP, sendo o remanescente capital social detido:[Confidencial – matéria contratual].
38. Em resultado da celebração deste contrato, a SCML adquiriu, pois, uma participação maioritária no capital social da SG CVP, decorrendo dessa participação – tendo em conta a inexistência de qualquer acordo parassocial com os restantes acionistas da SG CVP – a possibilidade de exercer com caráter duradouro uma influência determinante sobre a atividade da SG CVP, na aceção do n.º 3 do artigo 36.º da Lei da Concorrência.

2.2.2. Da posição da Visada em sede de processo de averiguação e no âmbito da notificação do processo Ccent. 25/2021 – SCML / SG CVP

39. Tendo tomado conhecimento da transação, a Autoridade abriu um Processo de Averiguação com vista a esclarecer se a transação era suscetível de consubstanciar uma operação de concentração e se a mesma se encontrava sujeita à obrigatoriedade de notificação à AdC.
40. Em 11 de fevereiro de 2021 a Autoridade enviou à SCML um pedido de elementos³².
41. Na resposta ao pedido de elementos³³, a SCML confirmou que a aquisição se reportava a um contrato celebrado em 14.12.2020, em resultado do qual adquiriu uma participação maioritária no capital social da SG HCV, decorrendo dessa participação – tendo em conta a inexistência de qualquer acordo parassocial com os restantes acionistas da SG HCV – a possibilidade de exercer com caráter duradouro uma influência determinante sobre a atividade da SG HCV, na aceção do artigo 36.º, n.º 3, da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.
42. A SCML referiu, ainda, que aquando da negociação da transação em causa, a SCML considerou não estar preenchido qualquer dos critérios (volume de negócios ou quota de mercado) previstos nas alíneas a), b) e c) do n.º1 do artigo 37.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de

³¹ Cf. Fls. 1075-1116.

³² Cf. Fls. 14-15.

³³ Cf. Fls. 16-29.

maio, de que pudesse resultar a obrigatoriedade de notificação prévia deste negócio jurídico à Autoridade da Concorrência.

43. Com efeito, na notificação apresentada, a Visada salienta que a SCML considerou à luz dos dados disponíveis e da sua interpretação da Lei da Concorrência, "(...) – *como já tinha concluído, aliás, e pelos mesmos fundamentos, em sede de avaliação da potencial notificabilidade do negócio no decurso do 4.º trimestre de 2020 – que a transação em questão não está sujeita a notificação prévia à AdC atento o não preenchimento de qualquer dos critérios previstos no n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência (...)*".³⁴
44. De referir que a SCML, na sua resposta de 4 de março de 2021³⁵, fez referência à sua disponibilidade para proceder à notificação da referida transação, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 36.º e seguintes da Lei da Concorrência, caso a Autoridade sustentasse um entendimento diverso do seu, visando a empresa com essa notificação a confirmação formal da desnecessidade de notificação por via de uma decisão de inaplicabilidade (cf. § 14 referido *supra*).
45. A SCML disponibilizou-se, igualmente, para suspender de imediato o exercício dos respetivos direitos de voto na SG CVP.³⁶

2.2.3. Da Notificação da transação à Autoridade da Concorrência pela SCML

46. Tal como referido em § 36 *supra*, o contrato de compra e venda de ações representativas do capital social da SG CVP foi celebrado em 14.12.2020 entre a Cruz Vermelha Portuguesa e a SCML, sem que tivesse sido dado cumprimento à obrigação legal de notificar previamente a operação de concentração à AdC, nos termos do artigo 37.º da Lei da Concorrência.
47. A SCML apresentou a notificação em causa somente em 28 de maio de 2021, na sequência do procedimento de averiguações e da indicação pela Autoridade do seu entendimento relativamente à obrigatoriedade de notificação da transação, em momento em que a operação de concentração já se encontrava realizada.
48. No Formulário de Notificação³⁷, à semelhança do que tinha feito no procedimento de averiguações, a SCML referiu que a transação em causa não se encontrava sujeita a notificação prévia obrigatória uma vez que, no seu entendimento, não se encontravam preenchidos nenhum dos critérios de notificação previstos no n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência.

³⁴ Cf. Fls. 266

³⁵ Cf. Fls. 29.

³⁶ Segundo informação que consta da notificação do processo Ccent. 25/2021 – SCML / SG CVP, a SCML terá suspenso, com efeitos a partir do dia 11 de fevereiro de 2021 – isto é, da data em que foi notificada do pedido de elementos da AdC em sede de procedimento de averiguações –, o exercício dos direitos de voto inerentes às participações adquiridas, período a partir do qual o órgão de administração da SG CVP se terá autolimitado à prática de atos correspondentes à gestão corrente dessa sociedade.

³⁷ Cf. Fls. 265-269.

49. Em concreto, segundo a SCML, não se encontrava preenchido qualquer dos critérios previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do referido artigo 37.º, uma vez que a quota conjunta da SCML e da SG CVP no mercado da prestação de cuidados de saúde hospitalares por unidades privadas é substancialmente inferior a 30%, mesmo quando reportada à realidade geográfica da Área Metropolitana de Lisboa (“AML”); como também não se encontrava preenchido o critério associado ao respetivo volume de negócios, previsto na alínea c) da mesma norma.
50. Em particular, a SCML alega que os volumes de negócios realizados em Portugal pela SCML e pela SG CVP, no ano anterior ao da concretização da transação, são iguais a cerca de € [<40 milhões de euros] milhões e de € [<40 milhões de euros], respetivamente, a que corresponde um volume de negócios agregado inferior aos 100 milhões de euros previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência.
51. A SCML sustenta que os valores respeitantes à componente do resultado líquido de exploração dos Jogos Sociais, no montante total de € [>100 milhões de euros], não constitui volume de negócios na aceção do n.º 3 do artigo 39.º da Lei da Concorrência nem é como tal contabilizado pela SCML, porquanto não decorre de produtos por si vendidos ou de serviços por si prestados, nem corresponde a qualquer contrapartida pelas funções ou responsabilidades atribuídas ao Departamento de Jogos pela realização dos Jogos Sociais do Estado.
52. Resulta, segundo a SCML, da afetação, por força da lei, de uma parcela de um montante global (correspondente aos resultados líquidos dos Jogos Sociais do Estado) que é classificado como imposto indireto no âmbito do Orçamento Geral do Estado.
53. Face ao exposto, a SCML alega ter optado por apresentar a notificação apenas cautelarmente, tendo como objetivo primordial a obtenção de uma decisão de inaplicabilidade.
54. Paralelamente, no contexto da notificação, a SCML veio requerer à Autoridade, ao abrigo do n.º 3 e da alínea b) do n.º 4 do artigo 40.º da Lei da Concorrência, uma derrogação da obrigação de suspensão dos seus direitos de voto e da concomitante limitação de gestão à prática de atos de gestão “corrente” da SG CVP, para efeitos estritamente relacionados com duas medidas concretas: (i) a aprovação das contas da SG HCV relativas ao exercício de 2020 em sede de Assembleia Geral; e (ii) a emissão das cartas de conforto, a pedido dos bancos Millennium BCP e Santander Totta, no âmbito da negociação de financiamentos de que a SG CVP necessitava para assegurar a continuidade das suas operações.
55. O pedido de derrogação foi deferido pela Autoridade em 15.06.2021 nos exatos termos requeridos.

2.3. Conclusões

56. Nos termos expostos, conclui-se que, em 14 de dezembro de 2020, foi implementada uma operação de concentração que consistiu na aquisição pela SCML do controlo exclusivo da SG CVP, sem que tivesse sido dado cumprimento à obrigação legal de a notificar previamente à AdC, nos termos e para os efeitos da alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência.



57. Assim, a referida operação de concentração, realizada em 14 de dezembro de 2020, foi notificada à AdC apenas depois de realizada, em 28 de maio de 2021, dando origem ao procedimento de controlo de concentrações Ccent. 25/2021 – SCML / SG CVP, o qual foi objeto de uma Decisão de Não Oposição em 6 de julho de 2021.

3. DO DIREITO

3.1. Tipo legal

58. Nos termos do n.º 1 do artigo 40.º da Lei da Concorrência, *“é proibida a realização de uma operação de concentração sujeita a notificação prévia antes de notificada ou, tendo-o sido, antes de decisão da Autoridade da Concorrência, expressa ou tácita, de não oposição”*.
59. A violação desta norma, assim como da obrigação de notificar previamente uma operação de concentração, quando a mesma preenche as condições estipuladas no artigo 37.º da Lei da Concorrência, configura duas contraordenações, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 68.º, punidas nos termos do n.º 2 do artigo 69.º, ambos da Lei da Concorrência.
60. À imagem do direito da União Europeia³⁸, o sistema nacional de controlo de concentrações estabelecido na Lei da Concorrência³⁹ tem como objetivo, nomeadamente, que a AdC exerça um controlo efetivo⁴⁰ de todas as concentrações de notificação obrigatória nos termos da Lei da Concorrência, sendo o sistema de notificação *ex ante* e a não realização de operações antes de aprovadas pela AdC (a denominada obrigação de *“standstill”*) o pilar de todo o sistema e a garantia imprescindível para a sua eficácia.
61. Ao nível do Direito da União Europeia, e nesse mesmo sentido, a Decisão da Comissão Europeia (“Comissão”) no processo sancionatório M.7993 – ALTICE / PT PORTUGAL⁴¹ refere que *“(…) tal como afirmado pelo Tribunal Geral no seu acórdão Electrabel v. Comissão, o sistema de controlo das concentrações estabelecido pelo Regulamento das Concentrações tem por objetivo: «permitir à Comissão exercer um controlo efetivo sobre todas as concentrações com vista a possibilitar aferir os seus efeitos sobre a estrutura da concorrência (considerando sétimo) e que a eficácia desse sistema é assegurado pela*

³⁸ Cf. Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho, de 20 de Janeiro de 2004, relativo ao controlo das concentrações de empresas, OJ L 24, 29.1.2004, p. 1–22 (“Regulamento das Concentrações”).

³⁹ Ao contrário do estabelecido no 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 (JO L 1, 4.1.2003, p. 1–25), as autoridades de concorrências nacionais não têm jurisdição para aplicar o Regulamento das Concentrações. A Comissão Europeia (“Comissão”) tem uma competência exclusiva nesta matéria e todas as operações de concentração que cumpram os critérios definidos no artigo 1.º do referido Regulamento deverão ser notificadas à Comissão, com a salvaguarda de certos casos de remessas para os Estados-Membros previstos nos artigos 4.º e 9.º do referido Regulamento.

⁴⁰ No mesmo sentido, ao nível do direito da União Europeia, *vide* acórdão de 7 de setembro de 2017, *Austria Asphalt*, C-248/16, EU:C:2017:643, n.º 21.

⁴¹ Disponível em https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7993_849_3.pdf.

introdução do controlo ex ante dos efeitos das concentrações com dimensão [da União]» (tradução livre da responsabilidade da AdC)⁴² (sublinhado da responsabilidade da AdC).

62. Prosseguindo, “(...) [O] Tribunal Geral considerou que decorre do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 7.º [disposições legais equivalentes aos artigos 37.º e 40.º da Lei da Concorrência] do Regulamento das concentrações, que a eficácia desse controlo assenta na obrigação de as empresas notificarem previamente essas concentrações e suspenderem a sua realização até que a Comissão adote uma decisão que as declare compatíveis com o mercado interno. (...) A realização de uma concentração afeta a estrutura do mercado e pode tornar mais difíceis as decisões pelas quais a Comissão procura, quando necessário, restaurar uma concorrência efetiva” (tradução livre da responsabilidade da AdC).⁴³
63. Terminando por reforçar que “(38) de facto, as disposições do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento das Concentrações estão no cerne do sistema de controlo de concentrações da União, uma vez que constituem os pilares fundamentais sobre os quais o sistema ex ante das concentrações é construído. O racional subjacente ao n.º 1 do artigo 4.º e ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento das Concentrações, é desenvolvido no considerando 34 do Regulamento das Concentrações, que prevê que a obrigação de notificar uma concentração e suspender a sua execução, enquanto se aguarda a autorização, é essencial «para garantir a eficácia do controlo» pela Comissão. O n.º 1 do artigo 4.º e o n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento das Concentrações são pedras angulares do regime ex-ante de controlo das concentrações da União e são essenciais para garantir a sua eficácia. Estes artigos exigem que as empresas notifiquem as concentrações com dimensão da União e não as realizem antes da notificação ou antes de serem declaradas compatíveis com o mercado interno” (tradução livre da responsabilidade da AdC).⁴⁴
64. A importância da notificação *prévia* de uma operação de concentração e a sua não realização antes da aprovação pela autoridade competente é também reforçada na recente Decisão da

⁴² No original, “(...) As stated by the General Court in its judgment in *Electrabel v. Commission*⁴², the system for the control of concentrations which the Merger Regulation established is designed to: **“allow the Commission to exercise effective control of all concentrations from the point of view of their effect on the structure of competition** (seventh recital) and that **the effectiveness of that system is ensured by the introduction of ex ante control of the effects of concentrations** with a [Union] dimension.”

⁴³ No original, “The General Court considered that it follows from Article 4(1) and Article 7(1) [disposições legais equivalentes aos artigos 37.º e 40.º da Lei da Concorrência] of the Merger Regulation that the effectiveness of that control rests on a duty for undertakings to notify such concentrations in advance and to suspend their implementation until the Commission has adopted a decision declaring them compatible with the internal market. (...) the implementation of a concentration affects the structure of the market and may render more difficult the decisions whereby the Commission seeks, where necessary, to restore effective competition.”

⁴⁴ No original, “(38) Indeed, the provisions of Article 4(1) and Article 7(1) of the Merger Regulation lie at the heart of the Union merger review system as they form the fundamental pillars on which the Union system of ex ante review of concentrations is based. The critical nature of Articles 4(1) and 7(1) of the Merger Regulation is set out in Recital 34 of the Merger Regulation, which provides that the obligation to notify a concentration and suspend its implementation pending clearance is essential “to ensure effective control” by the Commission. Articles 4(1) and 7(1) of the Merger Regulation are cornerstones of the ex-ante Union merger control regime and are essential to ensure its effectiveness. They require undertakings to notify concentrations with a Union dimension and to not implement these concentrations before notification or before they have been declared compatible with the internal market.”

Comissão de 27 de junho de 2019, no processo sancionatório M.8179 – *Canon/Toshiba Medical Systems Corporation*⁴⁵.

65. A este respeito, refere a Comissão “(...) *Através da imposição de uma obrigação positiva de notificar as concentrações com dimensão da União, o n.º 1 do artigo 4.º do Regulamento das Concentrações salvaguarda a capacidade de a Comissão detetar, investigar e, quando pertinente, aceitar modificações das concentrações antes da sua implementação. O n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento das Concentrações complementa o n.º 1 do artigo 4.º. Prevê uma "obrigação de standstill" que tem por objetivo adicional evitar que uma concentração tenha qualquer impacto prejudicial potencial na estrutura concorrencial do mercado antes da conclusão da investigação da Comissão ao abrigo do Regulamento das Concentrações. Ao suspender a realização de uma concentração, a obrigação de standstill visa salvaguardar a estrutura do mercado enquanto a Comissão realiza a sua investigação*” (tradução livre da responsabilidade da AdC).⁴⁶ (sublinhado da responsabilidade da AdC).
66. Termina por referir que “(...) [A] *importância fundamental que o legislador atribuiu a essas obrigações no contexto do regime de controlo das concentrações da União é também confirmada pelas possibilidades limitadas de conceder uma derrogação à obrigação de standstill prevista no artigo 7.º do Regulamento das Concentrações; e, a gravidade das sanções previstas no artigo 14.º do Regulamento das Concentrações em caso de violação do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 7.º, que pode ascender a 10% do volume de negócios total da empresa em causa, à imagem das violações dos artigos 101.º ou 102.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (“TFUE”)*” (tradução livre da responsabilidade da AdC).⁴⁷.
67. Este regime da União Europeia é similar ao regime nacional, pelo que as premissas aqui elencadas valem também para o presente caso.
68. O n.º 1 do artigo 40.º acima descrito proíbe, assim, que se realize uma operação de concentração que esteja sujeita a notificação prévia nos termos do artigo 37.º, antes de ter sido objeto de uma decisão de não oposição da Autoridade da Concorrência, sendo punível com coima a correspondente violação.
69. São, assim, elementos deste tipo legal:

⁴⁵ Disponível em https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m8179_759_3.pdf.

⁴⁶ No original, “(...) *By imposing a positive obligation to notify concentrations with a Union dimension, Article 4(1) of the Merger Regulation safeguards the Commission's ability to detect, investigate and, when relevant, accept modifications of concentrations prior to their implementation. Article 7(1) of the Merger Regulation complements Article 4(1). It provides for a "standstill obligation" which has the additional aim of preventing a concentration from having any potential detrimental impact of concentrations on the competitive structure of the market prior to the conclusion of the Commission's investigation under the Merger Regulation. By suspending the implementation of a concentration, the standstill obligation aims at safeguarding the structure of the market while the Commission carries out its investigation.*”

⁴⁷ No original, “(...) *The fundamental importance which the legislator placed on those obligations in the context of the Union merger control regime is also confirmed by the limited possibilities of granting a derogation from the standstill obligation laid down in Article 7 of the Merger Regulation, and, the severity of the penalties set forth in Article 14 of the Merger Regulation for breaches of Articles 4(1) and 7(1), which can amount up to 10% of the aggregate turnover of the undertaking concerned, just as for violations of Article 101 or 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union (“TFEU”).*”

- (i) A qualificação da aquisição do controlo exclusivo sobre a SG CVP como uma operação de concentração de empresas, nos termos e para os efeitos do artigo 36.º da Lei da Concorrência; e
 - (ii) A sujeição da mesma a notificação prévia obrigatória à Autoridade da Concorrência, pelo preenchimento de (pelo menos) uma das condições de notificação prévia, nos termos e para os efeitos das alíneas a), b) ou c) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência; e
 - (iii) A realização da operação de concentração sujeita a notificação prévia, antes da adoção, por parte da Autoridade da Concorrência, de uma decisão de não oposição, nos termos e para os efeitos da alínea a) do artigo 58.º e f) do artigo 68.º; e
 - (iv) A atuação da Visada com dolo ou negligência.
70. O tipo objetivo compreende os três primeiros elementos referidos no parágrafo anterior.
71. O tipo subjetivo compreende a atuação dolosa ou negligente da Visada.
72. A ilicitude e a culpa constituem os outros elementos da infração.
73. Analisa-se, *infra*, o preenchimento pela Visada dos elementos objetivos, dos elementos subjetivos e dos outros elementos, correspondentes ao tipo legal da prática contraordenacional considerada, isto é, a "*realização de operação de concentração de empresas antes de ter sido objeto de uma decisão de não oposição, em violação dos artigos 37.º e 38.º, do n.º 1 e da alínea a) do n.º 4 do artigo 40.º*", nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei da Concorrência.

3.2. Tipo objetivo

74. O tipo objetivo está preenchido se da factualidade descrita for possível concluir pela existência de uma (i) operação de concentração (ii) notificável, que foi (iii) realizada antes de notificada ou, tendo-o sido, antes de decisão de não oposição da AdC.

3.2.1. Da existência de uma operação de concentração

75. Estamos em presença de uma operação de concentração quando "*se verifique uma mudança duradoura de controlo sobre a totalidade ou parte de uma ou mais empresas*", particularmente, "*em resultado da aquisição direta ou indireta do controlo da totalidade ou de partes do capital social de uma ou várias empresas (...), por uma ou mais empresas (...) que já detenham o controlo de, pelo menos, uma empresa*", conforme estatui a alínea b) do n.º 1 do artigo 36.º da Lei da Concorrência.

Do conceito de empresa

76. A noção de *empresa* para efeitos da aplicação das regras de concorrência, quer no plano do direito nacional, quer no plano do direito da União Europeia, assenta na verificação do exercício de uma atividade económica por uma entidade que beneficie de autonomia de decisão.

77. Esta noção de empresa inclui, portanto, qualquer tipo de organização, formal ou não, independentemente da sua natureza jurídica e de ter ou não personalidade jurídica.
78. Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º da Lei da Concorrência, considera-se empresa “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”, não sendo necessário que o exercício da atividade económica tenha fins lucrativos.
79. A Lei da Concorrência consagra deste modo, no plano nacional, a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça quanto ao conceito de empresa⁴⁸.
80. Para além disso, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da Lei da Concorrência, considera-se como uma única empresa “o conjunto de empresas que, embora juridicamente distintas, constituem uma unidade económica ou mantêm entre si laços de interdependência” e que, por conseguinte, criam uma mesma unidade, podendo incluir uma pluralidade de pessoas jurídicas, singulares ou coletivas, sempre que existam entre elas laços de interdependência que criam essa mesma unidade.
81. Neste contexto, o legislador presume *ipso iure*, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º da Lei da Concorrência, a existência de uma unidade económica quando determinadas pessoas jurídicas, que exercem uma atividade económica, mantêm entre si laços de interdependência decorrentes⁴⁹, nomeadamente:
- De uma participação maioritária no capital;
 - Da detenção de mais de metade dos votos atribuídos pela detenção de participações sociais;
 - Da possibilidade de designar mais de metade dos membros do órgão de administração ou de fiscalização; e
 - Do poder de gerir os respetivos negócios.
82. Na medida em que a SCML e a SG CVP⁵⁰ exercem uma atividade económica, através da qual colocam serviços e bens no mercado (cf. § 9, 33 a 35 *supra*), as mesmas são consideradas

⁴⁸ Cf. *v.g.* Acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de junho de 1998, *Comissão c. Itália*, processo n.º C-35/96, Colet. 1998, p. 3851, §36; cf., igualmente, acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Abril de 1991, *Höfner e Elser*, processo n.º C-41/90, Colet. 1991, p. 1979, §21; acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de Novembro de 1995, *Fédération française des sociétés d'assurances e o.*, processo n.º C-244/94, Colet. 1995, p. 4013, §14; acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Dezembro de 1997, *Job Centre*, processo n.º C-55/96, Colet. 1997, p. 7119, §21; acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Fevereiro de 1993, *Poucet e Pistre*, processos apensos n.ºs C-159/91 e C-160/91, Colet. 1991, p. 637, §17.

⁴⁹ O legislador nacional acolhe, assim, a doutrina da *enterprise entity*, preconizada pelos Tribunais da União Europeia. Veja-se, entre outros, o acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de julho de 1984, *Hydrotherm*, processo n.º 170/83, Colet. 1984, p. 2999, §§11 e 12.

⁵⁰ A SG CVP atua, através do HCVP, na prestação de serviços de cuidados de saúde em várias especialidades médico-cirúrgicas, incluindo serviços de atendimento permanente, consultas de clínica geral e especialidades em ambulatório, internamento e meios complementares de diagnóstico, através da Unidade de Saúde do Bairro do Armador, da Unidade de Saúde do Bairro da Boavista, da Unidade de Saúde de Telheiras/Extensão Bairro Padre Cruz, da Unidade de Saúde José Domingos Barreiro, da Unidade de Saúde Tapada, da Unidade

empresas, sujeitas à aplicação deste diploma, nos termos do artigo 2.º da Lei da Concorrência, incluindo, designadamente, as regras do Capítulo III relativo às operações de concentração.

Do controlo sobre a totalidade ou parte de uma ou mais empresas

83. Nos termos do n.º 3 do artigo 36.º da Lei da Concorrência *"o controlo decorre de qualquer ato, independentemente da forma que este assuma, que implique a possibilidade de exercer com carácter duradouro, isoladamente ou em conjunto e tendo em conta as circunstâncias de facto ou de direito, uma influência determinante sobre a atividade de uma empresa"*.
84. O exercício (ou a possibilidade de exercício) de influência determinante verifica-se quando uma empresa adquire a possibilidade de determinar a estratégia comercial da outra (ou de ativos). Esta é normalmente estabelecida pela possibilidade de adoção (ou de bloqueio) de decisões sobre determinadas matérias, tais como o orçamento, plano de atividades, investimentos, gestão, etc., sendo relevante considerar estes direitos no contexto das atividades específicas das empresas no caso concreto⁵¹.
85. Não é necessário que a entidade que detém o controlo disponha de todos os direitos supramencionados, podendo ser suficiente que detenha apenas alguns, senão mesmo um único direito. Tal dependerá do teor exato do próprio direito e da importância que se reveste no contexto das atividades da empresa em questão.⁵²
86. Note-se também que, nos termos do referido dispositivo, *basta que se alcance a simples possibilidade de exercer o controlo – não se requer o seu exercício efetivo* ou, sequer, a intenção de o obter através daquela operação de concentração⁵³.
87. Na mesma linha, o recente acórdão do Tribunal Geral da União Europeia no processo *Marine Harvest*, confirmou que *"nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento n.º 139/2004, o controlo decorre nomeadamente dos direitos que conferem a «possibilidade» de exercer uma influência determinante sobre a atividade de uma empresa. **O facto determinante é portanto a aquisição desse controlo no sentido formal e não o seu exercício efetivo** (v., por analogia, acórdão de 12 de dezembro de 2012, *Electrabel/Comissão*, T-332/09, EU:T:2012:672, n.º 189).*⁵⁴ (sublinhado da responsabilidade da AdC).

de Saúde do Castelo/Extensão Natália Correia, da Unidade de Saúde da Liberdade, do Polo de Cuidados de Saúde no Domicílio Ocidental, do Polo de Cuidados de Saúde no Domicílio Oriental, da Unidade Wmais, da Obra Social do Pousal, do Serviço Odontopediátrico de Lisboa e do Núcleo de Saúde Mais Próxima.

⁵¹ Cf. a Comunicação consolidada da Comissão em matéria de competência ao abrigo do Regulamento (CE) 139/2004 do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas (doravante "Comunicação da Comissão"), §68.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Nesta mesma linha, a Comunicação da Comissão estabelece que "o n.º 2 do artigo 3.º do Regulamento das concentrações define o conceito de controlo como a possibilidade de exercer uma influência decisiva sobre uma empresa. Não é necessário demonstrar que essa influência decisiva é, ou será, efetivamente exercida, mas a possibilidade de exercer essa influência deve ser efetiva."

⁵⁴ Cf. Acórdão de 26 de outubro de 2017 no processo T-704/14, *Marine Harvest v. European Commission*, ECLI:EU:T:2017:753, §58. Este Acórdão foi recorrido para o TJUE (Processo C-10/18 P) que o confirmou em 4 de março de 2020.

88. A este respeito e, tendo presente a sua resposta ao pedido de elementos da AdC no contexto do processo de averiguações, a SCML não contesta (*cf.* §§ 3-5, 36-38 e 41 *supra*) que adquiriu uma participação maioritária no capital social da SG CVP, em resultado do contrato celebrado a 14 de dezembro de 2020, decorrendo da aquisição dessa participação – tendo em conta a inexistência de qualquer acordo parassocial celebrado com os restantes acionistas da SG CVP – a possibilidade de exercer com caráter duradouro uma influência determinante sobre a atividade da SG CVP, na aceção do n.º 3 do artigo 36.º da Lei da Concorrência.
89. A Visada adquiriu assim o controlo exclusivo sobre a SG CVP.
90. Nestes termos, conclui-se que a operação executada em 14 de dezembro de 2020, que consistiu na aquisição do controlo exclusivo da SG CVP pela SCML, *constituiu uma operação de concentração nos termos e para os efeitos do artigo 36.º da Lei da Concorrência.*

3.2.2. Da obrigatoriedade de notificação prévia de uma operação de concentração

91. Estabilizado que a transação implementada constitui uma operação de concentração, para apurar se a mesma é de notificação obrigatória, será necessário averiguar se alguma das condições previstas no n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência se encontra preenchida.
92. Conforme referido *supra* (*cf.* § 49), segundo o entendimento da SCML⁵⁵, não se encontra preenchido qualquer dos critérios previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência, uma vez que a quota conjunta da SCML e da SG CVP no mercado da prestação de cuidados de saúde hospitalares por unidades privadas é substancialmente inferior a 30%, mesmo quando reportada à realidade geográfica da Área Metropolitana de Lisboa (“AML”); como também, no entendimento da SCML, não se encontra preenchido o critério associado ao respetivo volume de negócios, previsto na alínea c) da mesma norma.
93. Em particular, sustenta a SCML⁵⁶ que os volumes de negócios realizado em Portugal pela SCML e pela SG CVP, no ano anterior ao da concretização da transação, são iguais a cerca de €39,8 milhões e de €30,9 milhões, respetivamente, a que corresponde um volume de negócios agregado inferior aos 100 milhões de euros previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência.
94. A SCML argumenta, no processo de averiguações⁵⁷ e na notificação⁵⁸, que os valores indicados respeitantes à componente do resultado líquido de exploração dos Jogos Sociais, no montante total de €[>100 milhões de euros], não constituem volume de negócios na aceção do n.º 3 do artigo 39.º da Lei da Concorrência, nem são como tal contabilizados pela SCML, porquanto não decorrem de produtos por si vendidos ou de serviços por si prestados, nem correspondem a qualquer contrapartida pelas funções ou responsabilidades atribuídas ao Departamento de Jogos pela realização dos Jogos Sociais do Estado.

⁵⁵ Cf. Fls. 29.

⁵⁶ Cf. Fls. 24-28.

⁵⁷ Cf. Fls. 25.

⁵⁸ Cf. Fls. 319-329.

95. Resulta, segundo a SCML⁵⁹, da afetação, por força da lei, de uma parcela de um montante global (correspondente aos resultados líquidos dos Jogos Sociais do Estado) que é classificado como imposto indireto no âmbito do Orçamento Geral do Estado.
96. A este respeito, a Autoridade não contesta que não se encontra preenchido qualquer dos critérios associados à quota de mercado das entidades participantes na operação de concentração, constantes das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência.
97. Com efeito, nos termos refletidos na Decisão da Autoridade relativa à operação de concentração notificada Ccent. 25/2021 – SCML / SG HCV⁶⁰, a SCML passou a deter, em resultado da operação de concentração, uma quota de [0-10]% no *mercado da prestação de cuidados de saúde hospitalares por unidades privadas, na NUTS III – AML*, valor significativamente inferior aos limiares de notificação previstos nas referidas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência.
98. Neste contexto, a questão verdadeiramente determinante para avaliar a obrigatoriedade de notificação à Autoridade, na aceção do artigo 37.º da Lei da Concorrência, resume-se a saber se se encontra preenchido o critério relativo ao volume de negócios (*cf.* alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência), em concreto, se a parcela afeta à SCML decorrente dos resultados líquidos realizados com a exploração dos Jogos Sociais deve, ou não, ser contabilizada como volume de negócios consolidado da SCML, na aceção do artigo 39.º da Lei da Concorrência.
99. Para o efeito, tendo por referência os Estatutos da SCML⁶¹, verifica-se que constituem receitas da SCML, entre outras: “(...) *A parte dos resultados líquidos e financeiros de exploração dos jogos que for legalmente fixada* [alínea b)]; (...) *O valor dos prémios prescritos* [alínea g)]; *Quaisquer outras receitas legalmente permitidas*” [alínea i)]”.
100. A este respeito, a Visada faz notar que “(...) *anteriormente à entrada em vigor dos Estatutos da SCML (tal como aprovados pelo Decreto-Lei n.º 235/2008), neste domínio regia o n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 322/91, de 26 de agosto, que estabelecia que constituíam receitas da SCML, entre outras: (...) A parte nos resultados líquidos e financeiros de exploração dos jogos que for legalmente fixada* [alínea b)]; (...) *Quaisquer outras receitas legalmente permitidas* [alínea h)] (...)”⁶², tornando-se, deste modo, clara, segundo a Visada “(...) a opção tomada pelo próprio legislador no sentido de autonomizar a atividade que consiste na exploração dos Jogos Sociais do Estado, cuja organização se encontra atribuída e é assegurada em regime de exclusividade e em todo o território nacional pelo Departamento de Jogos (*cf.* artigo 4.º, n.º 3, alínea s) dos atuais Estatutos da SCML) (...)”⁶².
101. No entendimento da Autoridade, este elemento literal, contrariamente ao que a Visada parece querer concluir, poderia ser utilizado como indício de que a atividade de exploração dos jogos sociais é, de facto, uma atividade da SCML, refletindo os resultados líquidos gerados a contrapartida dos produtos ou serviços vendidos pela SCML aos consumidores no território nacional, na aceção do n.º 3 do artigo 39.º da Lei da Concorrência.

⁵⁹ Cf. Fls. 25 e 321.

⁶⁰ Cf. Fls. 1249.

⁶¹ Cf. Fls. 1129-1146.

⁶² Cf. Fls. 322.

102. Com efeito, tendo presente todo o enquadramento, a Autoridade considera que a questão só poderá ser dirimida se antes ponderarmos uma questão prévia que é a de saber quem controla a atividade de exploração dos jogos do Estado, na aceção do n.º 3 do artigo 36.º da Lei da Concorrência.
103. Subjacente ao entendimento da SCML, parece estar a posição de que a atividade é exercida por conta e nome do Estado e, nesse sentido, seria controlada pelo Estado, constituindo a receita gerada uma receita do Estado.
104. Todavia, a AdC considera relevante ponderar se a atividade de exploração dos jogos sociais não será antes uma atividade desenvolvida pela SCML e, nesse sentido, uma atividade controlada pela SCML.
105. Com efeito, na medida em que a atividade é explorada por um Departamento da SCML (o Departamento de Jogos), a respetiva receita gerada deve ser considerada uma receita da SCML e, conseqüentemente, a contrapartida dos produtos ou serviços vendidos pela SCML, sem prejuízo das regras consagradas de afetação de parcelas do total gerado por várias entidades perfeitamente identificadas no termos legais.
106. Neste contexto, tendo presente que o Estado decidiu concessionar à SCML a atividade de exploração dos jogos sociais, em que medida é que podemos considerar que o Estado, não obstante ter concedido a atividade e o respetivo direito de exploração, mantém, no entanto, o controlo desta atividade e a suscetibilidade de exercer uma influência determinante sobre esta atividade e a sua exploração estratégica?
107. Tendo por referência o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 67/2015⁶³ que aprova o regime jurídico da exploração e prática das apostas desportivas à cota de base territorial, constatamos que a decisão do Estado de atribuir a concessão da exploração dos jogos sociais à SCML tem subjacente o facto de o "(...) *Estado, detendo o exclusivo da exploração do jogo em Portugal, vai assim atribuir, também em exclusivo, para todo o território nacional, o direito de exploração a uma entidade que tutela diretamente e à qual reconhece a capacidade, a integridade e idoneidade para desenvolver esta atividade em nome e por sua conta (...).* Com efeito, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa já tem, desde longa data, uma rede de mediadores em estabelecimentos físicos por todo o país, que disponibilizam ao público os jogos sociais do Estado sem que se concretizem ameaças à ordem pública. Entende, por isso, o Governo que beneficiar dessa rede e da experiência existente (...), é a solução que melhor acautela e defende o interesse público e protege os apostadores. A existência de mediadores idóneos, sujeitos à fiscalização da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, permite, ainda, prevenir e controlar os fenómenos de fraude e de branqueamento de capitais (...)" (destaque da AdC).
108. Atendendo à *ratio legis* subjacente à decisão do Estado de atribuir a concessão da exploração dos jogos sociais, em exclusivo, à Santa Casa, podemos discutir se os poderes de tutela que são exercidos pelo Estado sobre a SCML são suscetíveis, ou não, de configurar um exercício de controlo, na aceção do n.º 3 do artigo 36.º da Lei da Concorrência, ou seja a possibilidade de o Estado exercer uma influência determinante sobre a atividade da SCML, em concreto, sobre a atividade de exploração dos jogos sociais do Estado.

⁶³ Cf. Decreto-Lei n.º 67/2015 – Diário da República n.º 83/2015, Série I de 2015-04-29.

109. A este respeito é relevante o disposto no artigo 2.º dos Estatutos da SCML⁶⁴, na medida em que estabelece que a tutela é exercida pelo membro do Governo que superintende a área da segurança social, abrangendo a tutela *“(...) para além dos poderes especialmente previstos nestes estatutos, a definição das orientações gerais de gestão, a fiscalização da atividade da Misericórdia de Lisboa e a sua coordenação com os organismos do Estado ou dele dependentes (...)”*.
110. O Departamento de Jogos da SCML⁶⁵ é o departamento responsável pela exploração dos jogos sociais do Estado e de quaisquer outros jogos autorizados que sejam cometidos à SCML.
111. Nos termos constantes dos Estatutos⁶⁶, são competências do Departamento de Jogos (i) elaborar o plano de atividades e o orçamento; (ii) elaborar o relatório e as contas resultantes da sua atividade; (iii) explorar os jogos sociais do Estado, designadamente as lotarias e os concursos de prognósticos ou apostas mútuas; (iv) estabelecer as condições essenciais a que deve obedecer a habilitação aos prémios das extrações das lotarias ou a participação nas apostas mútuas ou concursos de prognósticos e outros jogos sociais, a aprovar pela tutela através de portaria; (v) aprovar os planos para cada uma das extrações das lotarias fixando o número de bilhetes a emitir, o valor da venda de cada fração, as categorias de prémios, o número dos mesmos, de cada categoria, bem como o valor a atribuir a cada um deles; (vi) definir as regras a que deve obedecer a exploração dos concursos de prognósticos, apostas mútuas e outros jogos sociais, e designadamente fixar o preço da aposta de cada uma das modalidades em exploração, bem como o valor percentual para prémios a retirar da receita ilíquida apurada em cada concurso, a aprovar pela tutela através de portaria; (vii) estabelecer o número de prémios a vigorar para cada modalidade de aposta mútua ou jogo social em exploração, a aprovar pela tutela através de portaria; (viii) estruturar organicamente os serviços de modo a conseguir um normal funcionamento técnico-administrativo das diferentes operações respeitantes às extrações das lotarias e aos concursos; (ix) elaborar para cada modalidade de lotarias, de apostas mútuas e demais jogos sociais do Estado, o respetivo regulamento geral, a aprovar pela tutela através de portaria; (x) determinar as modalidades desportivas a incluir nos concursos de apostas mútuas desportivas; (xi) definir a rede de postos de venda a estabelecer em todo o País para os jogos sociais do Estado, regulamentando a sua atividade e fixando as respetivas remunerações; (xii) habilitar a mesa com as informações e pareceres sobre qualquer modalidade de jogos cuja exploração venha a ser proposta à SCML; (xiii) apreciar os processos de contra-ordenação que vierem a ser instaurados respeitantes à exploração ilícita de lotarias e apostas mútuas ou outros jogos e atividades similares com vista à aplicação das penalidades previstas na lei; (xiv) propor à mesa a filiação em organismos internacionais de lotarias e outros jogos sociais; (xv) proceder à consulta de bases de dados públicas com vista a obter informação sobre a identificação, idade e número de identificação fiscal das pessoas individuais que se registem no seu sítio na Internet ou que realizem apostas de base territorial, nos termos de protocolo a celebrar com as entidades públicas detentoras das bases de dados, no respeito pela legislação relativa à proteção de dados pessoais.

⁶⁴ Cf. Fls. 1131.

⁶⁵ Cf. Fls. 1140-1141.

⁶⁶ Cf. Fls 1140-1141.

112. Nos termos dos Estatutos⁶⁷, à tutela compete, em concreto, (i) aprovar, através de portaria, as condições essenciais a que deve obedecer a habilitação aos prémios das extrações das lotarias ou a participação nas apostas mútuas ou concursos de prognósticos e outros jogos sociais estabelecidas pelo Departamento de Jogos no exercício da sua atribuição de exploração dos jogos sociais do Estado e de quaisquer outros jogos autorizados que sejam cometidos à SCML; (ii) aprovar, através de portaria, as regras estabelecidas pelo Departamento de Jogos a que deve obedecer a exploração dos concursos de prognósticos, apostas mútuas e outros jogos sociais, e designadamente fixar o preço da aposta de cada uma das modalidades em exploração, bem como o valor percentual para prémios a retirar da receita ilíquida apurada em cada concurso; (iii) aprovar, através de portaria, o número de prémios estabelecidos pelo Departamento de Jogos a vigorar para cada modalidade de aposta mútua ou jogo social em exploração; (iv) aprovar, através de portaria, o regulamento geral estabelecido pelo Departamento de Jogos para cada modalidade de lotarias, de apostas mútuas e demais jogos sociais do Estado.
113. Identificadas as dimensões da atividade da SCML, em concreto, da atividade de exploração dos jogos sociais do Estado, que estão sujeitas à tutela do Governo, importa concluir se as prerrogativas de tutela exercidas pelo Estado se limitam à proteção do interesse público, não constituindo uma prerrogativa de controlo nos termos da Lei da Concorrência, na medida em que não têm como objetivo ou efeito permitir que o Estado exerça uma influência determinante sobre a atividade de exploração dos jogos sociais; ou se, pelo contrário, o Estado atua, não como autoridade pública mas como titular do controlo.
114. A AdC considera, tendo presente a *ratio legis* subjacente à decisão do Estado de concessionar esta atividade à SCML, em regime de exclusividade, que as prerrogativas de tutela são exercidas pelo Estado numa lógica de proteção do interesse público e de autoridade pública e não numa lógica de controlo na aceção do n.º 3 do artigo 36.º da Lei da Concorrência.
115. Com efeito, é da competência do Departamento de Jogos – o qual reporta, em termos de centro de decisão, à administração da SCML – a determinação da estratégia de exploração que se materializa na definição (i) das condições essenciais a que deve obedecer a habilitação aos prémios das extrações das lotarias ou a participação nas apostas mútuas ou concursos de prognósticos e outros jogos sociais; (ii) das regras a que deve obedecer a exploração dos concursos de prognósticos, apostas mútuas e outros jogos sociais, e designadamente fixar o preço da aposta de cada uma das modalidades em exploração, bem como o valor percentual para prémios a retirar da receita ilíquida apurada em cada concurso; (iii) do número de prémios a vigorar para cada modalidade de aposta mútua ou jogo social em exploração; (iv) de cada modalidade de lotarias, de apostas mútuas e demais jogos sociais do Estado e o respetivo regulamento geral.⁶⁸
116. Ora, o estabelecido nos pontos (i) a (iv) do parágrafo anterior leva a concluir que a gestão destas atividades é efetivamente realizada pela SCML.

⁶⁷ Cf. Fls 1140-1141.

⁶⁸ Cf. Fls. 1140-1141.

117. Neste âmbito atente-se o estabelecido na Comunicação Consolidada da Comissão⁶⁹, no parágrafo 18, que estabelece que o "*controlo também pode ser adquirido por via contratual. Para conferir o controlo, o contrato deve conduzir a um controlo da gestão e dos recursos da outra empresa, análogo ao obtido pela aquisição de ações ou de elementos do ativo. Para além de preverem a transferência do controlo sobre a gestão e dos recursos, os contratos em questão devem caracterizar-se por uma duração bastante longa (excluindo geralmente a possibilidade de denúncia antecipada pela parte que concede os direitos contratuais).*"
118. Neste sentido, considera-se que é a SCML que detém a possibilidade de exercer uma influência determinante sobre a atividade de exploração dos jogos sociais.
119. Esta possibilidade decorre da atribuição da atividade em regime de concessão e de exclusividade à SCML, consubstanciando a prerrogativa de aprovação pela tutela de determinados parâmetros ditos estratégicos, não uma prerrogativa de controlo mas uma prerrogativa de autoridade pública e de proteção do interesse público.
120. Em decorrência deste entendimento, a Autoridade considera que o volume de negócios gerado por esta atividade deve ser imputado ao Departamento de Jogos e, numa lógica de grupo à SCML.
121. Com efeito, na aceção do n.º 3 do artigo 39.º da Lei da Concorrência, o volume de negócios a ter em conta, por referência a cada empresa em causa na concentração, compreende os valores dos produtos vendidos e dos serviços prestados a empresas e consumidores no território português, líquidos dos impostos diretamente relacionados com o volume de negócios.
122. No presente caso, o volume de negócios a ter em conta por referência à SCML deve compreender o valor gerado pela atividade de exploração dos jogos sociais, enquanto valor gerado por um produto vendido pela SCML a consumidores no território português no exercício de uma atividade concessionada, ainda que contabilizando apenas, na aceção do artigo 39.º da Lei da Concorrência, a parcela correspondente e afeta à atividade da SCML, em concreto e, no que se refere ao ano de 2019, o montante de €[>100 milhões de euros]⁷⁰.
123. Recorde-se que as regras relativas ao volume de negócios servem para determinar o volume dos recursos económicos ao dispor de uma empresa e que serão reunidos através da

⁶⁹ Cf. Comunicação consolidada da Comissão em matéria de competência ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas.

⁷⁰ Ainda que se considerasse, sem conceder, que a atividade de exploração dos jogos sociais consubstancia uma atividade do Estado, sempre se dirá que a receita gerada deveria ser tida em consideração para o cálculo do volume de negócios da SCML, na aceção do artigo 39.º da Lei da Concorrência, na medida em que se poderia equiparar a parte das receitas líquidas da exploração dos Jogos Sociais do Estado que anualmente, por determinação legal, é afeta às atividades da SCML ao conceito de "auxílios concedidos às empresas por entidades públicas (...) diretamente associados à venda de produtos e à prestação de serviços dessa empresa", referido pela Comissão no §162 da Comunicação Consolidada ["As receitas não têm necessariamente de provir do cliente dos produtos ou serviços. No que diz respeito aos auxílios concedidos às empresas por entidades públicas, os auxílios devem ser incluídos no cálculo do volume de negócios se a empresa for beneficiária desses auxílios e se os mesmos se encontram diretamente associados à venda de produtos e à prestação de serviços dessa empresa. O auxílio constitui, por conseguinte, uma receita da empresa, resultante da venda de produtos ou prestação de serviços e que acresce ao preço pago pelo consumidor" (2008/C 95/01)].



operação de concentração projetada⁷¹, pelo que para aferir dos recursos económicos ao dispor da SCML, será necessário entrar em linha de conta com a parcela gerada e afeta à atividade da SCML e não com o valor total dos resultados líquidos gerados pela atividade de exploração dos jogos sociais, tendo presente as regras de repartição dos resultados de exploração pelas diversas entidades beneficiárias, nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 56/2006, de 15 de março⁷².

124. Ao montante referido no § 122 acresce, ainda, o valor relativo a vendas e prestação de serviços da SCML (€[<40 milhões de euros]), da SAS Apostas Sociais (€[<5 milhões de euros]) e da Clínica Oriental de Chelas (€[<5 milhões de euros]), no montante total de €[<40 milhões de euros], totalizando um valor global de volume de negócios atribuído à SCML de €[>100 milhões de euros].⁷³
125. Tendo presente o exposto, a Autoridade conclui que a operação de concentração preenche a condição prevista na alínea c) do n.º 1 do referido artigo 37.º da Lei da Concorrência relativa, designadamente, ao *“conjunto das empresas que participam na concentração tenha realizado em Portugal, no último exercício, um volume de negócios superior a 100 milhões de euros, líquidos dos impostos com este diretamente relacionados, desde que o volume de negócios realizado individualmente em Portugal por pelo menos duas dessas empresas seja superior a cinco milhões de euros”*.
126. Conclui-se, assim, que a operação realizada em 14 de dezembro de 2020 consubstanciou uma concentração de empresas sujeita a notificação prévia obrigatória nos termos da alínea c) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 37.º da Lei da Concorrência, tendo presente os valores dos volumes de negócios realizados pelas partes na concentração.

3.2.3. Da realização da operação de concentração

127. A operação de concentração em causa ocorreu em 14 de dezembro de 2020 em violação do disposto no n.º 1 do artigo 40.º da Lei da Concorrência e apenas foi notificada à AdC em 28 de maio de 2021, com produção de efeitos a 8 de junho de 2021.
128. Segundo informação que consta da notificação do processo Ccent. 25/2021 – SCML / SG CVP⁷⁴, a SCML terá suspenso, com efeitos a partir do dia 11 de fevereiro de 2021 – isto é, da data em que foi notificada do pedido de elementos da AdC em sede de procedimento de averiguação –, o exercício dos direitos de voto inerentes às participações adquiridas, de acordo com a alínea a) do n.º 4 do artigo 40.º da Lei da Concorrência, período a partir do qual o órgão de administração da SG CVP se terá autolimitado à prática de atos correspondentes à gestão corrente dessa sociedade.
129. Em 6 de julho de 2021, a AdC adotou uma decisão de não oposição à operação de concentração Ccent. 25/2021 – SCML / SG CVP, nos termos e para os efeitos alínea b) do n.º

⁷¹ Cf. §175 da Comunicação consolidada da Comissão em matéria de competência ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho relativo ao controlo das concentrações de empresas.

⁷² Cf. Fls. 320 e Fls. 322-324.

⁷³ Cf. Fls. 24-28 e Fls. 320.

⁷⁴ Cf. Fls. 268.

1 do artigo 50.º da Lei da Concorrência, deixando de existir o estado antijurídico subjacente à operação de concentração não notificada.

130. Face ao exposto, a transação foi realizada em violação da alínea c) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 37.º e do n.º 1 do artigo 40.º, todos da Lei da Concorrência, uma vez que só foi notificada após a sua realização.

3.2.4. Posição da Autoridade quanto à existência de duas infrações

131. O n.º 1 do artigo 68.º da atual Lei da Concorrência estabelece que “Constitui contraordenação punível com coima: (...) f) A realização de operação de concentração de empresas antes de ter sido objeto de uma decisão de não oposição, em violação dos artigos 37.º e 38.º, do n.º 1 e da alínea a) do n.º 4 do artigo 40.º, ou que hajam sido proibidas por decisão adotada ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 53.º”.
132. Neste preceito estão em causa três factos típicos distintos: (i) a não notificação da operação de concentração; (ii) a realização da operação de concentração antes de sobre ela a AdC ter proferido decisão de não oposição (e tal pode ocorrer em momento anterior ou posterior à notificação prévia); (iii) a realização de operação de concentração proibida por decisão da AdC.
133. Com efeito, nos termos dos artigos 37.º e 38.º da Lei da Concorrência, determinadas transações estão sujeitas a notificação prévia à AdC, para que esta possa apreciar os seus efeitos na estrutura da concorrência. Tais concentrações são, nos termos do n.º 1 do artigo 40.º, proibidas antes da decisão de não oposição da AdC, decorrente da obrigatória notificação prévia.
134. De modo consequente, quando suceda a notificação de uma operação que foi realizada em desrespeito desta regra, a empresa infratora deve imediatamente suspender os seus direitos de voto nos termos do n.º 4 do artigo 40.º da Lei da Concorrência, ficando o órgão de administração obrigado a não praticar atos que não se reconduzam à gestão normal da sociedade.
135. Deste modo, atendendo, por um lado, a que as normas do Regulamento das Concentrações e as da Lei da Concorrência violadas têm a mesma redação e, por outro, à jurisprudência do Tribunal Geral e do Tribunal de Justiça da União Europeia consolidada, a AdC entende estar perante duas infrações distintas, que prosseguem objetivos distintos.
136. Com efeito e de acordo com o recente acórdão do Tribunal Geral datado de 21 de setembro de 2021 no processo T-425/18: Altice Europe NV,/Comissão Europeia,
- “54. No que respeita à conclusão geral da recorrente de que o artigo 4.º, n.º 1, e o artigo 14.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 139/2004 são «redundantes» face ao artigo 7.º, n.º 1, e ao artigo 14.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 139/2004, há que lembrar que, embora uma violação do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 139/2004 envolva automaticamente uma violação do artigo 7.º, n.º 1, desse regulamento, o inverso não é exato (v. Acórdãos de 26 de outubro de 2017, Marine Harvest/Comissão, T-704/14, EU:T:2017:753, n.ºs 294 e 295, e de 4 de março de 2020, Marine Harvest/Comissão, C-10/18 P, EU:C:2020:149, n.º 101).*



55. Assim, numa situação em que uma empresa notifica uma concentração antes da sua realização, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 139/2004, continua a ser possível que essa empresa viole o artigo 7.º, n.º 1, desse regulamento, no caso de realizar essa concentração antes de a Comissão a declarar compatível com o mercado interno (Acórdão de 4 de março de 2020, *Marine Harvest/Comissão*, C-10/18 P, EU:C:2020:149, n.º 102).

56. Daí resulta que o artigo 4.º, n.º 1, e o artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento n.º 139/2004 prosseguem objetivos autónomos no âmbito do sistema de «balcão único», referido no considerando 8 desse regulamento (Acórdão de 4 de março de 2020, *Marine Harvest/Comissão*, C-10/18 P, EU:C:2020:149, n.º 103). Além disso, por um lado, o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 139/2004 prevê uma obrigação de fazer, que consiste na obrigação de notificar a concentração antes da sua realização, e, por outro, o artigo 7.º, n.º 1, do mesmo regulamento prevê uma obrigação de não fazer, a saber, não realizar essa concentração antes da sua notificação e da sua autorização (v. Acórdãos de 26 de outubro de 2017, *Marine Harvest/Comissão*, T-704/14, EU:T:2017:753, n.º 302, e de 4 de março de 2020, *Marine Harvest/Comissão*, C-10/18 P, EU:C:2020:149, n.º 104).”

137. Tendo em conta que as normas respeitantes ao n.º 2 do artigo 37.º e n.º 1 do artigo 40.º violados pela Visada são semelhantes às normas resultantes dos artigos 4.º, n.º 1⁷⁵ e 7.º, n.º 1⁷⁶ do Regulamento (CE) n.º 139/2004 do Conselho, de 20 de janeiro de 2004, relativo ao controlo das concentrações de empresas, respetivamente, a Autoridade considera que a Visada praticou:

- a) Por um lado, uma infração ao disposto no n.º 2 do artigo 37.º e, em concreto, à alínea c) do n.º 1 do mesmo artigo, que prevê uma obrigação de fazer, consistindo na obrigação de notificar a concentração antes da sua realização;
- b) Por outro lado, uma infração ao disposto no n.º 1 do artigo 40.º da Lei da Concorrência, que prevê uma obrigação de não fazer, isto é, não realizar essa concentração antes de uma decisão de não oposição proferida pela AdC.

138. Neste sentido, decidiu o acórdão *supra* referido:

⁷⁵ Prevê este artigo “As concentrações de dimensão comunitária abrangidas pelo presente regulamento devem ser notificadas à Comissão antes da sua realização e após a conclusão do acordo, o anúncio da oferta pública de aquisição ou a aquisição de uma participação de controlo. Pode também ser apresentada uma notificação nos casos em que as empresas em causa demonstrem à Comissão a sua intenção de boa fé de concluir um acordo ou, no caso de uma oferta pública de aquisição, quando anunciaram publicamente a sua intenção de realizar tal oferta, desde que do acordo ou oferta previstos resulte uma concentração de dimensão comunitária. Para efeitos do presente regulamento, a expressão «concentração notificada» abrange igualmente as concentrações projectadas notificadas nos termos do segundo parágrafo. Para efeitos do disposto nos n.os 4 e 5, o termo «concentração» inclui as concentrações projectadas na aceção do segundo parágrafo.”

⁷⁶ Dispõe este artigo: “Uma concentração de dimensão comunitária, tal como definida no artigo 1.o, incluindo as concentrações que serão examinadas pela Comissão nos termos do n.º 5 do artigo 4.º, não pode ter lugar nem antes de ser notificada nem antes de ter sido declarada compatível com o mercado comum por uma decisão tomada nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º, ou dos n.ºs 1 ou 2 do artigo 8.º, ou com base na presunção prevista no n.º 6 do artigo 10.º.”

*“§264. (...) como resulta dos princípios acima recordados nos n.ºs 54 e seguintes no âmbito da exceção de ilegalidade apresentada pela recorrente, basta referir que o artigo 4.º, n. 1, alínea b), e o artigo 7.º, n.º 1, alínea b), do regulamento prosseguem objetivos autónomos no âmbito do sistema de «balcão único», referido no considerando 8 desse regulamento, e que essa primeira disposição (o dever de notificação) **prevê uma obrigação de fazer, que é instantânea, enquanto a segunda** (não realização de uma operação de concentração) **prevê uma obrigação de não fazer, que é continuada**.” (sublinhado da responsabilidade da AdC).*

3.2.5. Conclusão

139. Encontram-se preenchidos todos os elementos do tipo legal objetivo, dado que o contrato celebrado a 14 de dezembro de 2020 conferiu à Visada a possibilidade de exercício de um controlo exclusivo sobre a SG CVP, o que consubstancia uma operação de concentração, nos termos previstos no artigo 36.º, sujeita a notificação prévia, nos termos da alínea c) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 37.º, ambos da Lei da Concorrência.
140. Esta operação deveria ter sido notificada antes de realizada, nos termos do n.º 1 do artigo 40.º da Lei da Concorrência, o que não foi o caso, uma vez que a Visada apenas procedeu à respetiva notificação à AdC em 28 de maio de 2021, sem prejuízo das diligências desenvolvidas pela Visada no sentido de suspender os efeitos decorrentes da prévia realização da mesma, de acordo com a alínea a) do n.º 4 do artigo 40.º, a partir do dia 11 de fevereiro de 2021.
141. Face a todo o exposto, a Autoridade mantém inalterado o seu entendimento, já expresso na NI, segundo o qual, os comportamentos em causa consubstanciam em duas infrações: a não notificação da operação de concentração em violação da alínea c) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 37.º da Lei da Concorrência; e a implementação da operação de concentração sem a respetiva decisão de não oposição da AdC, em violação do n.º 1 do artigo 40.º da Lei da Concorrência.
142. A operação de concentração em causa foi objeto de uma decisão de não oposição em 6 de julho de 2021.

3.3. Tipo Subjetivo

143. No que respeita ao tipo subjetivo, importa referir que *“só é punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência”*, conforme dispõe o n.º 1 do artigo 8.º do Regime Geral das Contra-Ordenações (“RGCO”)⁷⁷, aplicável *ex vi* o artigo 59.º da Lei da Concorrência. Também, nos termos do n.º 3 do artigo 68.º deste último diploma, a negligência é punível.
144. No caso das contraordenações por violação às regras da concorrência, a jurisprudência nacional é clara ao referir que *“as condutas não são axiologicamente neutras, pelo que a*

⁷⁷ Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 356/89, de 17 de outubro, 244/95, de 14 de setembro, 323/2001, de 17 de dezembro, e Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro.

*simples ignorância da proibição não pode afastar o dolo e deve ser apreciada em sede de consciência da ilicitude*⁷⁸.

145. Resulta dos factos apurados que a Visada adquiriu o controlo exclusivo sobre a SG CVP em 14 de dezembro de 2020, sem ter notificado previamente a operação à AdC, em violação do artigo 37.º e do n.º 1 do artigo 40.º da Lei da Concorrência.
146. Resulta ainda, dos factos apurados, que a Visada não agiu preventivamente, isto é, em data anterior à celebração do contrato e à implementação da operação, no sentido de cumprir a sua obrigação legal de notificação prévia, sem prejuízo de se ter confrontado com a obrigatoriedade de notificação prévia atentas as normas legais aplicáveis Cabe recordar que, se dúvidas houvesse, a Visada poderia, querendo, solicitar orientações à Autoridade, porventura em sede de procedimento de avaliação prévia, quanto à qualificação como volume de negócios da SCML, na aceção do artigo 39.º da Lei da Concorrência, do montante decorrente dos resultados líquidos realizados com a exploração dos Jogos Sociais.
147. De acordo com as Linhas de Orientação Relativas à Avaliação Prévia em Controlo de Concentrações de 27 de dezembro de 2012, designadamente, no seu parágrafo 12, "*no âmbito da avaliação prévia podem ser apresentadas questões pontuais relativas à apreciação de uma operação de concentração, bem como à análise, naturalmente preliminar, da própria operação de concentração*". Ou seja, é um mecanismo voluntário disponibilizado às partes em *momento prévio* à operação de concentração. Assim, a Visada tinha à sua disposição todos os meios que lhe permitiriam cumprir a lei, até porque todas as questões sobre a operação poderiam ter sido colocadas à AdC antes de a operação ser realizada. A SCML não o fez tendo avançado com a implementação do negócio e, nesse sentido, tendo assumido o risco inerente.
148. Neste contexto, a SCML não pode alegar desconhecer os elementos do tipo, porquanto resulta da matéria de facto provada (cf. Parágrafos 42 e 43 *supra*), que, segundo a Visada, a mesma procedeu a uma análise e avaliação sobre a obrigatoriedade de notificação, optando conscientemente por não procurar preventivamente conhecer o entendimento da Autoridade sobre a questão em discussão podendo tê-lo feito.
149. Acresce que, a Visada poderia sempre notificar a operação de concentração cautelarmente e, no limite, obteria uma decisão de inaplicabilidade nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 50.º da Lei da Concorrência.
150. Tal circunstância indicia que a atuação da Visada, no sentido de proceder à notificação, foi motivada única e exclusivamente pelo facto de a Autoridade ter aberto um procedimento de averiguações. Apenas nesse momento, avançou com a notificação da operação já depois de ter adquirido o controlo sobre a SG CVP.
151. De todo o exposto, resulta que a Visada agiu com dolo, já que conhecendo as normas legais aplicáveis, nomeadamente a Lei da Concorrência, os seus Estatutos e o decreto-lei 67/2015, bem como o procedimento voluntário de avaliação prévia que acima se explicitou, incumpriu

⁷⁸ Cf. Sentença do Tribunal de Comércio de Lisboa de 12 de janeiro de 2006, 3.º Juízo, processo n.º 1302/05.5TYLSB, p. 28 (*Ordem dos Médicos Veterinários*). O Tribunal acrescenta: "*Ora, precisamente, estamos ante uma contraordenação em que se não pode clamar por qualquer neutralidade axiológica. Protege-se a concorrência e o livre funcionamento do mercado, que se reflete em todos os seus intervenientes, consumidores incluídos, sendo aliás a proteção da concorrência instrumental ao bem comum*".

o dever que se lhe impunha. No entanto, a Visada não se absteve de praticar os atos descritos, assim levando a cabo uma conduta que preenche todos os elementos do tipo legal de contraordenação que lhe é imputada.

152. A Visada agiu de forma livre, consciente e voluntária, sabendo ou não podendo desconhecer que a conduta que lhe é imputada é proibida por lei, tendo representado como possível o resultado, pois não desconhecendo o volume de negócios por si gerado, ainda assim se conformou com a ideia de que não seria necessário notificar a operação de concentração à AdC, ignorando dolosamente a norma da alínea c) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência que estipula, como acima referido, a obrigação de notificar quando as empresas envolvidas na operação detenham um volume de negócios superior a €100.000.000,00. A Visada ignorou a eventualidade de o seu volume de negócios gerado consubstanciar um valor que obriga a notificar a operação de concentração.
153. Com esta atuação, a Visada beneficiou ainda do controlo da SG CVP desde 14 de dezembro de 2020.
154. Conformou-se, ainda, com a circunstância de a operação em causa nunca vir a ser do conhecimento da AdC, o que, para além da violação do artigo 37.º da Lei da Concorrência, era suscetível de ter criado entraves significativos à concorrência.
155. Por outro lado, também evitou a publicidade da operação em data anterior à sua realização, ilibando-se assim do eventual escrutínio dos operadores do mercado antes da realização da operação.
156. Finalmente, este comportamento também evitou, naquela data, o pagamento da taxa de notificação a que a SCML estava obrigada nos termos do Regulamento N.º 1/E/2003 da Autoridade da Concorrência.
157. Tendo sido notificada para apresentar pronúncia escrita à nota de ilicitude, a Visada optou por não o fazer (*cf.* § 30 *supra*), pelo que, não tendo a Visada carreado para o processo quaisquer elementos que permitissem à AdC valorar de forma distinta a sua atuação, a AdC não pode deixar de concluir nos mesmos termos da nota de ilicitude.
158. Do exposto, resulta que a Visada agiu com dolo já que, conhecendo as normas legais aplicáveis, não se absteve de praticar os atos descritos quando podia, em caso de dúvida, apresentar essa questão à Autoridade em sede de procedimento de avaliação prévia, e conformando-se com a eventualidade de o volume de negócios efetivamente por si gerado não integrar o conceito de volume de negócios plasmado no artigo 39.º da Lei da Concorrência.
159. Refira-se que, conforme indicado *supra* nos § 42 e 43, a Visada assumiu em sede de procedimento de controlo de concentrações, na notificação apresentada, que o seu entendimento resultou da análise dos dados disponíveis e da sua interpretação da Lei da Concorrência, tendo considerado – como já o havia feito, e pelos mesmos fundamentos, em sede de avaliação da potencial notificabilidade do negócio no decurso do 4.º trimestre de 2020 – que a transação em questão não estaria sujeita a notificação prévia à AdC atento o não preenchimento de qualquer dos critérios previstos no n.º 1 do artigo 37.º da Lei da Concorrência.
160. Ou seja, daqui resulta que a Visada, reconhecendo estar perante a aquisição duradoura de controlo sobre a SG HCV (*cf.* § 41), procedeu, no decurso do 4º trimestre de 2020, à avaliação



da potencial notificabilidade do negócio à AdC, tendo optado por não proceder à respetiva notificação da operação de concentração.

161. As infrações em causa são, igualmente, passíveis de ser censuradas a título de negligência de acordo com o n.º 3 do artigo 68.º da Lei da Concorrência.

3.3.1. Ilicitude

162. Os factos ilícitos contraordenacionais praticados pela Visada, como acima demonstrado, são contrários à ordem jurídica, consistindo numa ofensa material ao bem jurídico Concorrência, protegido pela Lei da Concorrência, designadamente, pelo n.º 1 do artigo 40.º, pelo n.º 2 do artigo 37.º e pela alínea a) do artigo 58.º, todos da Lei da Concorrência.
163. O artigo 8.º, n.º 2, do RGCO dispõe que o "*erro sobre elementos do tipo, sobre a proibição, ou sobre um estado de coisas que, a existir, afastaria a ilicitude do facto ou a culpa do agente, exclui o dolo*", dispondo o artigo 9.º do RGCO, por sua vez, que "*age sem culpa quem actua sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável*" (n.º 1), mas que "*se o erro lhe for censurável, a coima pode ser especialmente atenuada*" (n.º 2).
164. Neste contexto, e como resulta da Sentença do TCRS, "*No direito das contra-ordenações strictu sensu (...) o erro sobre a ilicitude tem um campo de aplicação muito reduzido, uma vez que o art.º 8.º já prevê o erro sobre proibição como causa de exclusão do dolo. (...) O erro sobre a ilicitude no direito das contra-ordenações strictu sensu fica, pois, restringido às seguintes situações típicas; (1) erro sobre a existência e os limites de uma causa de justificação ou exclusão da culpa e (2) o erro sobre a validade da norma (Paulo Pinto de Albuquerque, Comentário do Regime Geral das Contra-ordenações, Universidade Católica Editora, pág. 65 e 66)*".
165. A este propósito, importa afirmar que não existe nos presentes autos qualquer causa de justificação ou de exclusão da ilicitude da infração, uma vez que a Visada atuou de forma livre e consciente na prática das infrações.
166. Conclui-se, portanto, que a conduta adotada pela Visada é-lhe plenamente imputável, sendo típica e ilícita, expressamente proibida pela al. a) do artigo 50.º e al. f) do artigo 68.º da Lei da Concorrência, pelo que se encontra preenchido este elemento subjetivo do tipo.

3.3.2. Culpa

167. A culpa é a categoria analítica do facto punível. Para além da capacidade de culpa e da consciência da ilicitude, deve ser possível efetuar-se um juízo de censura de culpa sobre a Visada, não tendo a mesma atuado em circunstâncias tão extraordinárias que a desculpe.
168. Nos termos do artigo 9.º do RGCO, aplicável *ex vi* do n.º 2 do artigo 59.º da Lei da Concorrência, age sem culpa "*quem atua sem consciência da ilicitude do facto, se o erro sobre a ilicitude lhe não for censurável*".
169. O facto ilícito contraordenacional praticado pela Visada, como acima demonstrado, foi efetuado com consciência de que o seu comportamento violava as Regras da Concorrência e de que, como tal, era ilícito.



170. A SCML conhece ou tem a obrigação de conhecer as normas que regem o funcionamento do mercado, nomeadamente as que visam garantir o livre funcionamento da Concorrência, pelo que a sua atuação é censurável, não se verificando qualquer causa de exclusão da culpa.
171. Nestes termos, verifica-se que a Visada agiu de forma livre, consciente e voluntária na prática das infrações, sabendo que as condutas que lhe são imputadas eram proibidas por lei, tendo, ainda assim, querido realizar todos os atos necessários à sua verificação.
172. Do exposto resulta que a Visada agiu com dolo, já que, conhecendo as normas legais aplicáveis, não se absteve de praticar, de forma deliberada, os atos acima descritos, levando a cabo condutas que preenchem todos os elementos cognitivo e volitivo do tipo legal de contraordenação previsto e punido no artigo 68.º da Lei da Concorrência.
173. Fê-lo culposamente, manifestando insensibilidade relativamente aos valores tutelados pelas normas violadas, revelador de uma atitude contrária ao direito.
174. No entanto, ainda que a SCML não tivesse representado e manifestado a vontade expressa de praticar os atos que praticou, nos termos em que os praticou – hipótese que por mero exercício argumentativo se invoca, sem conceder –, terá, pelo menos, podido prever a realização das infrações como uma consequência necessária, ou como uma consequência possível, das suas condutas, conformando-se com esta realização.
175. Refira-se finalmente que, nos termos do artigo 68.º, n.º 3, da Lei n.º 19/2012, a negligência é, também, punível.

3.3.3. Consumação e duração das infrações

176. A infração por não notificação da operação de concentração, em violação da alínea c) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 37.º da Lei da Concorrência, consubstancia uma infração instantânea que foi cometida na data da assinatura do contrato de compra e venda de ações, i.e. em 14 de dezembro de 2020.
177. A infração por *realização de operação de concentração de empresas antes de ter sido objeto de uma decisão de não oposição, em violação do n.º 1 do artigo 40.º da Lei da Concorrência*, iniciou-se a 14 de dezembro de 2020, data da realização da operação de concentração e perdurou até 6 de julho de 2021, data em que a Autoridade adotou a sua Decisão no processo de controlo de concentrações Ccent. 25/2021 – SCML/SG CVP, consubstanciando esta uma infração permanente.
178. Neste sentido, veja-se o acórdão do TG de 21 de setembro de 2021, Altice/Comissão, que refere explicitamente o entendimento exposto, tendo em conta a similitude das normas aplicáveis do Regulamento das Concentrações e da Lei da Concorrência:

"Por outro lado, a infração ao artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 139/2004 é uma infração instantânea, ao passo que uma infração ao artigo 7.º, n.º 1, desse regulamento é uma infração continuada, que tem o ponto de partida no próprio momento em que é cometida a infração ao artigo 4.º, n.º 1, desse regulamento (v., neste sentido, Acórdão de 26 de outubro de 2017, Marine Harvest/Comissão, T-704/14, EU:T:2017:753, n.º 352; v. Acórdão de 4 de março de 2020, Marine Harvest/Comissão, C-10/18 P, EU:C:2020:149, n.ºs 113 e 115).

(...)

“§264. (...) como resulta dos princípios acima recordados nos n.ºs 54 e seguintes no âmbito da exceção de ilegalidade apresentada pela recorrente, basta referir que o artigo 4.º, n. 1, alínea b), e o artigo 7.º, n.º 1, alínea b), do regulamento prosseguem objetivos autónomos no âmbito do sistema de «balcão único», referido no considerando 8 desse regulamento, e que essa primeira disposição (o dever de notificação) prevê uma obrigação de fazer, que é instantânea, enquanto a segunda (não realização de uma operação de concentração) prevê uma obrigação de não fazer, que é continuada.

(...)

“§322. No que respeita à duração das infrações, a Comissão explicou nos considerandos 595 a 599 da decisão recorrida que as duas infrações deviam ser tratadas separadamente: por um lado, a violação do artigo 4.º, n.º 1 (dever de notificação), do Regulamento n.º 139/2004 como infração instantânea cometida na data da assinatura do SPA (9 de dezembro de 2014) e, por outro, a violação do artigo 7.º, n.º 1 (não realização de uma operação de concentração), do Regulamento n.º 139/2004, que teve início em 9 de dezembro de 2014 (data da assinatura do SPA) e perdurou até à data da decisão de autorização (20 de abril de 2015).” (realce da AdC).

179. Com base neste acórdão, a infração por realização de uma operação antes de uma decisão de não oposição da AdC, em violação do artigo 40.º (artigo equivalente ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento das Concentrações), não cessa com a notificação ou com a suspensão do controlo, mas antes com a decisão de não oposição.
180. Com efeito, a realização de uma operação de concentração, nos termos do referido artigo 7.º do Regulamento das Concentrações, correspondente ao artigo 40.º da Lei da Concorrência, *“tem lugar desde que as partes numa concentração realizem operações que contribuam para mudar de forma duradoura o controlo da empresa-alvo”*. (Acórdão processo C-633/16, Ernst & Young, §46). No presente caso, ocorreu no dia 14.12.2020, data em que as partes na transação assinaram o contrato de compra e venda de ações.
181. No mesmo sentido, e já como explanado *supra* nos §§ 86-87, para preencher este ilícito não se exige o “exercício” do controlo, bastando a sua aquisição ou qualquer ato tendente à sua aquisição, o que *in casu* ocorreu por meio da assinatura do contrato de compra e venda de ações.
182. Também a suspensão do controlo, obrigatória nos termos da alínea a) do n.º 4 do artigo 40.º, não significa que a empresa infratora tenha deixado de adquirir o controlo, simplesmente fica impedida pela Lei da Concorrência de o exercer. Mas em teoria, se o quiser exercer, poderia e teria a possibilidade (legal ou de facto) de o exercer em violação deste artigo. Assim, a infração cessa apenas se e quando a operação for aprovada pela AdC, o que *in casu* ocorreu em 06.07.2021.
183. Neste sentido, a Decisão da Comissão Europeia no processo Altice⁷⁹ é clara quando afirma *“o Acordo de Transação deu à Altice a possibilidade de exercer uma influência decisiva sobre a PT Portugal, o que (...) é por si só proibido pelo Regulamento das Concentrações,*

⁷⁹ Confirmada por Acórdão do Tribunal Geral datado de 21 de setembro de 2021 no processo T 425/18: Altice Europe NV/Comissão Europeia.

independentemente de qualquer conduta subsequente. Portanto, a assinatura do Acordo de Transação (...) constitui (...) o início da violação do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento das Concentrações."

184. Também neste caso, e no que diz respeito à duração da violação pela Altice do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento das Concentrações, se esclarece que *"a transação foi formalmente notificada em 25 de fevereiro de 2015 e autorizada em 20 de abril de 2015. A Comissão considerou 20 de abril de 2015 como a data do fim da infração ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento das concentrações, uma vez que foi apenas com a Decisão de não oposição da Comissão que o comportamento ilícito da Altice tinha cessado"*.
185. Acresce que a duração do procedimento de controlo concentrações é computado como parte da duração da infração. Nesse sentido, invoca-se a Decisão da Comissão no processo Canon⁸⁰, em que se refere expressamente em §210 que *"a infração ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento das Concentrações é uma infração continuada, **que começa após a realização de uma concentração e continua enquanto durar até ser declarada compatível com o mercado interno pela Comissão nos termos do Regulamento das concentrações**. Por conseguinte, a violação da Canon ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento das concentrações começou no dia da implementação da operação provisória, ou seja, em 17 de março de 2016, e terminou na data em que a Comissão declarou a concentração compatível com o mercado interno e com o Acordo EEE, ou seja, em 19 de setembro de 2016."*(tradução livre e da responsabilidade da AdC).
186. Continuando no parágrafo §214 *"A Canon não pode confiar na sua própria má conduta (desde a implementação de uma concentração antes da notificação e decisão de não oposição (...)) para se beneficiar de uma coima mais branda"* (tradução livre e da responsabilidade da AdC).
187. Face ao exposto, estamos perante uma obrigação de fazer, correspondendo a uma infração instantânea praticada no dia 14 de dezembro de 2020 e uma obrigação de não fazer, correspondendo à obrigação de não realizar a operação de concentração sem decisão da AdC de não oposição, esta última permanente, com a duração de, pelo menos, seis meses e três semanas, isto é, entre 14 de dezembro de 2020 e 6 de julho de 2021.

3.3.4. Conclusão

188. À luz do exposto, a Autoridade considera que a Visada praticou as infrações com dolo já que, conhecendo, ou devendo conhecer, as normas legais aplicáveis, não se absteve de praticar de forma intencional os atos descritos, o que teve como consequência a realização de uma conduta proibida por lei.
189. Nestes termos, conclui-se que a empresa Visada agiu de forma livre, consciente, de forma ilícita, culposa e voluntária na prática das infrações, levando deste modo a cabo dois comportamentos que preenchem todos os elementos do tipo legal da contraordenação previstos na alínea f) do artigo 68.º e punidos pelo n.º 2 do artigo 69.º, ambos da Lei da

⁸⁰ Decisão da Comissão Europeia de 27 Junho de 2019 Processo M.8179 – Canon / Toshiba Medical Systems Corporation, disponível em https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m8179_759_3.pdf. Este processo foi recorrido para Tribunal.

Concorrência: a não notificação da operação de concentração realizada em 14.12.2020 em violação da alínea c) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 37.º da Lei da Concorrência; e a realização da operação de concentração sem a existência de uma decisão de não oposição da AdC em violação do n.º 1 do artigo 40.º da Lei da Concorrência, infração permanente com a duração de 6 meses e 3 semanas (de 14.12.2020 a 6.07.2021).

190. Conforme será devidamente explanado *infra*, o facto de a SCML ter suspenso o exercício dos direitos de voto resultantes da transação desde o dia 11 de fevereiro de 2021 e de ter apresentado com a notificação um pedido de derrogação, ao abrigo do artigo 40.º da Lei da Concorrência, será devidamente ponderado na determinação da medida concreta da coima, em nada influenciando, todavia, na ponderação da consumação e duração da infração. De facto, conforme já salientado, a infração em causa corresponde à realização de uma operação de concentração antes de ter sido objeto de uma decisão de não oposição por parte da Autoridade da Concorrência e não ao exercício efetivo do controlo sobre uma empresa.

Determinação das Sanções

3.3.5. Prevenção geral e prevenção especial

191. A aplicação de sanções e, designadamente, de coimas em processo contraordenacional visa a proteção de bens jurídicos e de interesses legalmente protegidos.
192. A confiança da comunidade e, em particular, a confiança dos agentes económicos e dos consumidores, na sua ordem jurídica e no livre funcionamento da concorrência, tem de ser tutelada e firmemente protegida.
193. Também, nesta sede, se deve pretender dar resposta às exigências da prevenção e satisfazer o sentimento de reprobção que a prática do ilícito exige, reforçando a confiança das pessoas na validade das normas. Existem, assim, em matéria de determinação das sanções no direito da Concorrência exigências de prevenção geral, necessidades de prevenção especial positiva e necessidades de prevenção especial negativa, às quais se procura dar resposta.
194. As coimas devem ser fixadas segundo um nível suficientemente dissuasivo, não somente para sancionar as empresas em causa (efeito dissuasivo específico), mas também para dissuadir outras empresas de terem o mesmo tipo de comportamento, em violação das normas legais em causa (efeito dissuasivo geral).
195. Em sede contraordenacional, a prevenção geral assume um lugar primordial na finalidade da coima.
196. A prevenção geral é entendida como um instrumento de política sancionatória destinado a atuar sobre a generalidade dos membros da comunidade, afastando-os da prática de ilícitos, seja 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), seja através da intimidação causada à generalidade dos agentes, devido ao prejuízo que a sanção causa ao infrator e que os leva a não cometerem factos puníveis (prevenção geral negativa ou de intimidação).
197. Por sua vez, a prevenção especial assenta na ideia de que a coima é um instrumento de atuação preventiva que incide direta e concretamente sobre o infrator, com o fim de evitar que, no futuro, este cometa novo ilícito.



198. A prevenção especial atua 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 aja de harmonia com as regras jurídicas (prevenção especial positiva).
199. Deve, ainda, considerar-se o desvalor da ação e o desvalor do resultado, bem como a intensidade da realização típica.
200. Deste modo, no que toca à ilicitude, considera-se o grau de violação ou o perigo de violação do interesse ofendido, o número de interesses ofendidos e suas consequências, e a eficácia dos meios utilizados. Já no que toca à culpa, considera-se o grau de violação dos deveres impostos ao agente, o grau de intensidade da vontade, os sentimentos manifestados no cometimento do ilícito, os fins ou motivos determinantes, e a conduta anterior e posterior.
201. São estes elementos que serão tidos em conta, nos termos da Lei n.º 19/2012, na determinação do *quantum* a aplicar no caso concreto.

3.3.6. Determinação da Medida da Coima

202. Nos termos do n.º 2 do artigo 69.º da Lei da Concorrência, as contraordenações previstas na alínea f) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei da Concorrência – a não notificação e a realização de uma operação de concentração antes de ter sido objeto de uma decisão de não oposição, em violação dos artigos 37.º e 40.º, n.º 1 da Lei da Concorrência – são puníveis com coima que não pode exceder 10% do volume de negócios realizado pela empresa infratora, no exercício imediatamente anterior à decisão final condenatória proferida pela AdC.
203. Assim, para efeitos de determinação, em concreto, da moldura aplicável à Visada, importa aferir do volume de negócios por esta gerado, no último ano, em Portugal.
204. De acordo com o Relatório de Gestão e Contas de 2021, o volume de negócios da SCML, calculado nos termos do artigo 39.º da Lei da Concorrência, correspondeu a €[>100 milhões de euros]⁸¹.
205. Tendo presente que estamos perante um concurso de infrações, pela prática de duas contraordenações, determina o artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro que o limite máximo da coima resultará da soma das coimas concretamente aplicadas às infrações em concurso.
206. Neste enquadramento, considerando que a coima concretamente aplicada a cada uma das infrações não pode exceder 10% do volume de negócios da Visada, então o limite máximo da coima a aplicar à Visada, pela prática das duas contraordenações, corresponderá a 20% do volume de negócios realizado pela Visada em 2021, ou seja, €[<50 milhões de euros].

⁸¹ Cf. Fls. 1412. No cômputo do volume de negócios da SCML, calculado na aceção do artigo 39.º da Lei da Concorrência, foram considerados os seguintes valores: (i) vendas e serviços prestados pela SCML (€[<40 milhões de euros]), de forma desagregada das vendas realizadas com a exploração dos jogos; (ii) percentagem afeta à SCML das vendas realizadas com a exploração dos jogos (€[>100 milhões de euros]); (iii) vendas e serviços prestados pela participada Clínica Oriental de Chelas (€[<5 milhões de euros]); (iv) vendas e serviços prestados pela participada Hospital da Cruz Vermelha (€[<30 milhões de euros]); (v) vendas e serviços prestados pela participada SAS – Apostas Sociais (€[<10 milhões de euros]).

207. Na determinação concreta da coima aplicável, a Autoridade atenderá aos critérios elencados no n.º 1 do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012.

3.3.7. Critérios para a determinação da coima

208. As contraordenações praticadas pela Visada são puníveis com coima.
209. Em processo de contraordenação, a coima tem um fim de prevenção especial negativa, isto é, visa evitar que o agente repita a conduta infratora e, igualmente, um fim de prevenção geral negativa, ou seja, visa evitar que os demais agentes tomem o comportamento infrator como um modelo de conduta⁸².
210. Nos termos da lei aplicável, estes fins devem ser alcançados em função, nomeadamente, dos critérios enunciados no artigo 69.º da Lei da Concorrência, e que são os seguintes: a gravidade da infração para a afetação de uma concorrência efetiva no mercado nacional; a natureza e a dimensão do mercado afetado pela infração; a duração da infração; o grau de participação do visado pelo processo na infração; as vantagens de que haja beneficiado o visado pelo processo em consequência da infração, quando as mesmas sejam identificadas; o comportamento do visado pelo processo na eliminação das práticas restritivas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência; a situação económica do visado pelo processo; os antecedentes contraordenacionais do visado pelo processo por infração às regras da concorrência; e a colaboração prestada à Autoridade da Concorrência até ao termo do procedimento.
211. São ainda de considerar todas as circunstâncias relevantes para a aferição da culpa, nos termos do n.º 1 do artigo 18.º do RGCO.
212. Definidos estes parâmetros, estipula o n.º 1 do artigo 69.º da Lei da Concorrência que a coima não pode exceder 10% do volume de negócios realizado pela empresa infratora, no exercício imediatamente anterior à decisão final condenatória proferida pela Autoridade.
213. No presente caso, para efeitos de determinação da medida concreta da coima, a AdC considerará o volume de negócios total da Visada.
214. Com efeito, tendo em conta os objetivos de prevenção especial e geral, bem como a natureza do comportamento sancionado (realização de uma operação de concentração que consistiu na aquisição da SG CVP, antes de uma Decisão de Não Oposição da AdC) a ponderação da AdC deverá ter por referência o volume total de negócios da Visada, que é, aliás, aquele que é tido em conta para efeitos da notificação prevista no artigo 37.º da Lei da Concorrência.
215. Assim, nos termos do n.º 1 do artigo 69.º da Lei da Concorrência, a Autoridade considera os seguintes critérios na determinação da medida concreta da coima:

3.3.7.1. Da gravidade da infração

216. A obrigação de não realização de uma operação de concentração sujeita a notificação prévia, antes de notificada à AdC e por esta autorizada, nos termos e para os efeitos do artigo 37.º

⁸² Cf. Paulo Pinto de Albuquerque, Comentário ao regime Geral de Contraordenações, 2011, Universidade Católica Editora, anotação ao artigo 18.º, página 84.



e do n.º 1 do artigo 40.º da Lei da Concorrência, serve o propósito preventivo de evitar a sua realização, em potencial dano ao bem jurídico Concorrência – e tendo em conta quer o dano produzido ao mercado nacional quer os direitos de terceiros em causa –, atendendo a que os seus efeitos são muitas vezes impossíveis de reverter ou compensar.

217. Tendo a Visada realizado a operação de concentração antes de uma decisão de não oposição por parte da AdC, causou um dano potencial sobre o bem jurídico da concorrência, quer na sua vertente preventiva quer repressiva, nos termos da norma constante do n.º 1 do artigo 40.º da Lei da Concorrência.
218. A realização de uma operação sem prévia notificação e decisão da AdC, quando obrigatória, limita o poder de intervenção *ex ante* da Autoridade tendente a garantir que não são criados ou reforçados entraves à concorrência, com efeitos potencialmente nefastos e, por vezes, de difícil eliminação, razão por que se considera que a obrigação de *standstill* é um pilar fundamental de todo o sistema de controlo de concentrações.
219. Ao eximir do controlo da AdC operações que, potencialmente, criam ou reforçam entraves à concorrência, criando custos de intervenção posteriores e causando efeitos, nomeadamente, em terceiros e ao bem jurídico da concorrência, em determinados casos potencialmente irreparáveis — sendo esse o motivo pelo qual o controlo de operações de concentração se efetua *ex ante* —, este tipo de atuação é grave.
220. A referida infração – caso a mesma não viesse a ser detetada e punida pela AdC – contribuiria para minar a convicção de obrigatoriedade de cumprimento do dever de notificação prévia estabelecido no artigo 37.º e da suspensão dos efeitos das transações quando notificáveis, tal como determinado pelo n.º 1 do artigo 40.º, todos da Lei da Concorrência, efeito este que, ainda que indireto, é grave.

3.3.7.2. Efeitos no mercado

221. Não obstante se tratar de uma infração que corresponde à realização de uma operação de concentração em momento prévio à mesma ter sido devidamente autorizada pela Autoridade, em violação dos termos exigidos pela Lei da Concorrência, considera-se que, no caso concreto, a implementação da operação de concentração teve efeitos reduzidos no mercado.
222. De facto, a análise efetuada pela AdC no âmbito do processo Ccent. 25/2021 – SCML / SG HCV concluiu que a operação de concentração em causa não era suscetível de resultar em entraves significativos à concorrência efetiva no mercado, tendo a AdC adotado uma decisão de não oposição no referido processo. Daqui resulta, designadamente, a conclusão de que a operação de concentração teve efeitos reduzidos no mercado. O que não obsta a que a gravidade da prática levada a cabo resulte de outros fatores *supra* mencionados.

3.3.7.3. Da duração da infração

223. Pelas razões expostas em §176 e ss, a Autoridade considera estar perante uma infração ao n.º 2 do artigo 37.º, isto é, a não notificação da operação de concentração, sendo esta instantânea; e uma infração ao n.º 1 do artigo 40.º, resultante da realização da operação de concentração sem a devida decisão de não oposição da AdC, sendo esta última permanente.



224. Neste contexto, estamos perante uma obrigação de fazer, correspondendo a uma infração instantânea praticada no dia 14 de dezembro de 2020 e uma obrigação de não fazer, correspondendo à obrigação de não realizar a operação de concentração sem decisão da AdC de não oposição, esta última permanente, com a duração de, pelo menos, seis meses e três semanas, isto é, entre 14 de dezembro de 2020 e 6 de julho de 2021.
225. O facto de a SCML ter suspenso o exercício dos direitos de voto resultantes da transação desde o dia 11 de fevereiro de 2021 e de ter apresentado com a notificação um pedido de derrogação, ao abrigo do artigo 40.º da Lei da Concorrência, será devidamente ponderado *infra* para efeitos de determinação da medida concreta da coima, em nada influenciando, todavia, na ponderação da consumação e duração da infração.⁸³

3.3.7.4. O grau de participação da Visada pelo processo na infração

226. A Visada participou de forma direta nas infrações em causa, na qualidade de autora.

3.3.7.5. As vantagens de que haja beneficiado a Visada pelo Processo em consequência da infração, quando as mesmas sejam identificadas

227. Os elementos constantes do processo não permitem concluir, de forma inequívoca, que a Visada tenha retirado benefícios ou vantagens em consequência das infrações. De todo o modo, ao não ter sujeitado a operação de concentração a notificação prévia em observação das normas legais aplicáveis, e, em consequência, ao não ter ficado condicionado aos prazos decisórios legalmente aplicáveis por parte da AdC, a visada pôde implementar o negócio em causa no imediato, beneficiando sempre de um encurtamento de prazo de implementação da operação.

3.3.7.6. Do comportamento da Visada na eliminação das práticas proibidas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência

228. A Visada suspendeu o exercício dos direitos de voto resultantes da transação, limitando a sua atuação, no que respeita à administração da SG CVP, à prática de atos de gestão corrente, desde o dia 11 de fevereiro de 2021, data em que foi notificada do pedido de elementos da AdC em sede de procedimento de averiguação.
229. A Visada notificou a operação em 28 de maio de 2021, com produção de efeitos a 8 de junho de 2021, tendo a mesma sido analisada no âmbito do procedimento Ccent. 25/2021 – SCML / SG CVP e objeto de uma decisão de não oposição em 6 de julho de 2021.
230. Com a notificação, a Visada apresentou um pedido de derrogação, ao abrigo do artigo 40.º da Lei da Concorrência, para efeitos estritamente relacionados com duas medidas

⁸³ De facto, conforme já salientado, a infração em causa corresponde à realização de uma operação de concentração antes de ter sido objeto de uma decisão de não oposição por parte da Autoridade da Concorrência e não ao exercício efetivo do controlo sobre uma empresa.

identificadas *supra* no § 54, o qual foi deferido pela Autoridade em 15 de junho de 2021 nos exatos termos requeridos pela Visada.

231. Face ao exposto, conclui-se que a Visada adotou um comportamento adequado na reparação dos factos que despoletaram as infrações em causa.

3.3.7.7. A situação económica da Visada pelo processo

232. A AdC não recebeu qualquer informação da Visada sobre a sua situação económica, designadamente alguma indicação que permita concluir que esta apresenta dificuldades económico-financeiras.
233. Neste sentido, para efeitos da determinação da medida concreta da coima, a AdC terá em consideração a situação económica refletida no volume de negócios realizado no exercício imediatamente anterior à data da presente decisão, o qual, nos termos do n.º 2 do artigo 69.º da Lei da Concorrência, releva para determinar o limite máximo da coima a aplicar à Visada pelas contraordenações em causa no presente processo.

3.3.7.8. Os antecedentes contraordenacionais da Visada por infração à lei da Concorrência

234. Não são conhecidas condenações prévias da Visada, que tenham transitado em julgado, no domínio de aplicação da Lei da Concorrência.

3.3.7.9. A colaboração prestada à Autoridade da Concorrência até ao termo do procedimento

235. Para efeitos da determinação da medida concreta da coima, a Autoridade considera que a Visada destinatária da presente decisão atuou, ao longo do inquérito e da instrução do processo, em conformidade com as normas aplicáveis, cumprindo com o dever legal de colaboração com a Autoridade que sobre ela incide, sem prejuízo de ter optado por não apresentar defesa escrita.

3.3.7.10. Do carácter reiterado ou ocasional da infração

236. Trata-se de uma infração contraordenacional que não tem carácter reiterado.

3.3.7.11. Conclusão

237. Atenta a análise expandida, a AdC entende que, para efeitos de determinação da medida concreta da coima, (i) não estando em causa infrações muito graves, (ii) tendo os efeitos no mercado sido reduzidos, (iii) atenta a concreta duração das infrações, (iv) não tendo ficado demonstrado que a Visada tenha retirado benefícios ou vantagens em consequência das infrações e (v) verificando-se que a Visada adotou um comportamento adequado na reparação dos factos que despoletaram as infrações em causa, se revela



adequado e proporcional que a coima concretamente aplicável esteja mais próxima do limite mínimo aplicável.

238. Não obstante, importa recordar que a Visada agiu de forma dolosa nos termos descritos nos §§ 143 e ss., conformando-se com a possibilidade de o volume de negócios relativo aos jogos da Santa Casa não ser valorado para efeitos de notificação da operação de concentração.
239. Deste modo, tendo em conta as considerações *supra*, o valor da coima não poderá, ainda assim, ser despiciendo, atentas as finalidades de prevenção geral e especial.

3.3.8. Das regras do cúmulo jurídico

240. No presente processo contraordenacional, a AdC concluiu pela verificação de duas contraordenações (Cf. Parágrafo 131 *supra*) por infração ao disposto no n.º 1 do artigo 37.º e uma infração ao disposto no n.º 1 do artigo 40.º da Lei da Concorrência.
241. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 19.º do RGCO, aplicável *ex vi* artigo 59.º da Lei da Concorrência, *“quem tiver praticado várias contraordenações é punido com uma coima cujo limite máximo resulta da soma das coimas concretamente aplicadas às infrações em curso.”*
242. Mais impõe o n.º 2 do referido preceito que *“a coima aplicável não pode exceder o dobro do limite máximo mais elevado das contraordenações em curso”*, esclarecendo o n.º 3 que *“a coima a aplicar não pode ser inferior à mais elevada das coimas concretamente aplicadas às várias contraordenações.”*
243. Do exposto decorre que a AdC deve aplicar uma coima a cada uma das infrações identificadas, devendo, todavia, a soma das duas coimas concretamente aplicadas não poderá exceder o dobro do limite máximo mais elevado, ou seja, não poderá exceder 20% do volume de negócios realizado pela Visada em 2021, correspondente a €50.189.300,91.
244. Deste modo, e atentas as concretas circunstâncias do presente caso e ainda a apreciação dos critérios de determinação da medida concreta da coima, a AdC valora de modo distinto as duas infrações em causa.
245. Desde logo, importa distinguir as infrações em termos de duração:
- a) a infração ao disposto no n.º 2 do artigo 37.º da Lei da Concorrência e, em concreto, à alínea c) do n.º 1 do mesmo artigo, que prevê uma obrigação de fazer, consistindo na obrigação de notificar a concentração antes da sua realização, tem natureza instantânea, praticada no dia 14 de dezembro de 2020;
 - b) a infração ao disposto no n.º 1 do artigo 40.º da Lei da Concorrência, que prevê uma obrigação de não fazer, isto é, não realizar essa concentração antes de uma decisão de não oposição proferida pela AdC, de natureza permanente com a duração de, pelo menos, seis meses e três semanas, isto é, entre 14 de dezembro de 2020 e 6 de julho de 2021.



246. Por outro lado, a própria natureza das infrações justifica uma valoração distinta em termos de medida concreta da coima, porquanto sob o ponto de vista jusconcorrencial, e apesar da sua interdependência, a realização de uma concentração antes de uma decisão de não oposição proferida pela AdC revela uma maior nocividade por comparação com a formalização da notificação da operação.
247. Com efeito, a Visada poderia ter notificado a operação de concentração e, nesse caso, a violação ao disposto no artigo 37.º não se verificaria e, ainda assim, ter procedido à sua implementação sem a autorização prévia da AdC.
248. Neste sentido, e para efeitos de determinação da medida concreta da coima, a AdC não pode deixar de valorar a circunstância de a implementação da operação sem autorização prévia da AdC constituir o âmago da infração, uma vez que esta ocorre invariavelmente (com ou sem notificação).

DECISÃO

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

Primeiro

Declarar que a Visada, ao realizar a operação de concentração que consistiu na aquisição da SG CVP, antes de uma Decisão de Não Oposição da AdC, praticou uma infração ao disposto no n.º 1 do artigo 37.º e uma infração ao n.º 1 do artigo 40.º, constituindo duas contraordenações, nos termos da alínea f) do n.º 1 do artigo 68.º, punidas nos termos do n.º 2 do artigo 69.º, todos da Lei da Concorrência.

Segundo

Nos termos do disposto no artigo 69.º da Lei da Concorrência, é aplicada à Visada uma coima de € [< 5 milhões de euros], pela infração ao disposto no n.º 2 do artigo 37.º da Lei da Concorrência e, em concreto, à alínea c) do n.º 1 do mesmo artigo; e uma coima de € [< 5 milhões de euros] pela infração ao disposto no n.º 1 do artigo 40.º da Lei da Concorrência.

Terceiro

Aplicar em cúmulo jurídico, uma coima única de € 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil euros).

Quarto

Advertir a Visada, nos termos do disposto no artigo 58.º do RGCO, que:

- a) a presente decisão é recorrível judicialmente no prazo de 30 (trinta) dias úteis, nos termos do disposto no artigo 87.º da Lei da Concorrência e do artigo 59.º do RGCO;
- b) em caso de impugnação judicial, o Tribunal pode decidir, mediante audiência de julgamento ou, caso os visados pelo processo, o Ministério Público ou a Autoridade não se oponham, mediante simples despacho;



- c) nos termos do n.º 1 do artigo 88.º da Lei da Concorrência, o Tribunal conhece com plena jurisdição dos recursos interpostos nos termos da alínea a) *supra*, podendo, nessa medida, reduzir ou aumentar as coimas;
- d) a coima aplicada à Visada pelo processo deverá ser paga, nos termos do n.º 5 do artigo 84.º da Lei da Concorrência, no prazo de 10 (dez) dias úteis subsequentes ao termo do prazo para a interposição de recurso judicial; ou no prazo de 10 (dez) dias úteis subsequentes à decisão de indeferimento da atribuição do efeito suspensivo e de prestação de caução por parte do Tribunal competente;
- e) em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo, deverá o facto ser comunicado por escrito à Autoridade.

Lisboa, 06 de setembro de 2022

O Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência,

X

Margarida Matos Rosa
Presidente

X

Maria João Melícias
Vogal

X

Miguel Moura e Silva
Vogal



-

Índice

1.	DO PROCESSO	3
1.1.	Origem do Processo	3
1.2.	Abertura de Inquérito	6
1.3.	Comunicação ao Regulador Setorial	6
1.4.	Consulta de processos contraordenacionais e obtenção de cópias	7
1.5.	Prorrogação do prazo	7
1.6.	Pronúncia sobre a Nota de Ilícitude	8
1.7.	Comunicação nos termos do n.º 2 do artigo 35.º da Lei da Concorrência	8
2.	DOS FACTOS.....	8
2.1.	Identificação da Visada	8
2.2.	Factos relativos à prática e ao comportamento da Visada	9
2.2.1.	Da transação	9
2.2.2.	Da posição da Visada em sede de processo de averiguação e no âmbito da notificação do processo Ccent. 25/2021 – SCML / SG CVP	9
2.2.3.	Da Notificação da transação à Autoridade da Concorrência pela SCML	10
2.3.	Conclusões	11
3.	DO DIREITO	12
3.1.	Tipo legal	12
3.2.	Tipo objetivo	15
3.2.1.	Da existência de uma operação de concentração	15
3.2.2.	Da obrigatoriedade de notificação prévia de uma operação de concentração	18
3.2.3.	Da realização da operação de concentração	24
3.2.4.	Posição da Autoridade quanto à existência de duas infrações	25
3.2.5.	Conclusão	27
3.3.	Tipo Subjetivo	27
3.3.1.	Ilícitude	30
3.3.2.	Culpa	30
3.3.3.	Consumação e duração das infrações	31
3.3.4.	Conclusão	33
	Determinação das Sanções	34
3.3.5.	Prevenção geral e prevenção especial	34
3.3.6.	Determinação da Medida da Coima	35
3.3.7.	Critérios para a determinação da coima	36
3.3.7.1.	Da gravidade da infração	36
3.3.7.2.	Efeitos no mercado	37
3.3.7.3.	Da duração da infração	37
3.3.7.4.	O grau de participação da Visada pelo processo na infração	38



3.3.7.5. As vantagens de que haja beneficiado a Visada pelo Processo em consequência da infração, quando as mesmas sejam identificadas	38
3.3.7.6. Do comportamento da Visada na eliminação das práticas proibidas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência	38
3.3.7.7. A situação económica da Visada pelo processo	39
3.3.7.8. Os antecedentes contraordenacionais da Visada por infração à lei da Concorrência	39
3.3.7.9. A colaboração prestada à Autoridade da Concorrência até ao termo do procedimento	39
3.3.7.10. Do carácter reiterado ou ocasional da infração	39
3.3.7.11. Conclusão	39
3.3.8. Das regras do cúmulo jurídico	40
DECISÃO.....	41

