

PRC/2023/1

DECISÃO FINAL

VISADA

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE EMPRESAS DE GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DE CONDOMÍNIOS

Lista de acrónimos

AdC ou Autoridade	Autoridade da Concorrência
APEGAC	Associação Portuguesa de Empresas de Gestão e Administração de Condomínios
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CPP	Código de Processo Penal
LGT	Lei Geral Tributária
MP	Ministério Público - Departamento de Investigação e Ação Penal de Lisboa
RGIMOS	Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social
TCL	Tribunal do Comércio de Lisboa
TCRS	Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de justiça da União Europeia
TRL	Tribunal da Relação de Lisboa

Índice

I.	Do Processo	8
1	Notícia da infração	8
2	Abertura de inquérito	8
3	Segredo de justiça	8
4	Registo do processo na Rede Europeia de Autoridades de Concorrência	9
5	Diligências probatórias em fase de inquérito	9
5.1	Diligência de busca, exame, recolha e apreensão	9
5.2	Pedidos de elementos à visada	10
5.3	Pedido de elementos à Autoridade Tributária e Aduaneira	11
5.4	Desentranhamento e devolução de documentos	12
5.5	Pedido de identificação de informação confidencial.....	12
6	Decisão de Inquérito e Levantamento do Segredo de Justiça	12
6.1	Suspensão do prazo para pronúncia sobre a Nota de Ilícitude.....	13
6.2	Acesso da visada ao processo	13
6.3	Informação voluntariamente remetida pela APEGAC	14
7	Pronúncia sobre a Nota de Ilícitude	14
7.1	Audição oral	15
7.2	Requerimento para a realização de diligências complementares de prova	15
7.2.1	Diligências complementares de prova requeridas	15
7.2.2	Indeferimento do pedido de realização de diligências complementares de prova	16
II.	Das Questões prévias	17
8	Da alegada nulidade da prova	17
8.1	Pronúncia da APEGAC	17
8.2	Apreciação da Autoridade	17
9	Da alegada inconstitucionalidade dos artigos 69.º, n.ºs 4, 5 e 7, e 72.º da Lei da Concorrência	22
9.1	Pronúncia da APEGAC	22

9.2	Apreciação da Autoridade.....	22
III.	Dos Factos	25
10	Identificação e caracterização da visada	25
11	Mercado.....	29
11.1	Identificação e caracterização do Mercado	29
11.1.1	Dimensão do produto.....	30
11.1.2	Dimensão geográfica	31
11.1.3	Conclusão	31
11.2	Posição da visada no mercado identificado	31
11.2.1	Pronúncia da APEGAC acerca da “[n]atureza e dimensão do mercado afetado pela infração”	32
11.2.2	Apreciação da Autoridade.....	33
12	Comportamentos	33
12.1	Detalhe dos comportamentos.....	33
12.1.1	Enquadramento prévio.....	34
12.1.2	Da adoção da tabela de honorários	36
12.1.3	Da atualização da tabela de honorários	39
12.1.4	Da divulgação da recomendação de preços mínimos	41
13	Motivação da matéria de facto.....	44
14	Síntese e conclusões da matéria de facto	45
IV.	Do Direito	49
15	Apreciação jurídica e económica dos comportamentos da visada APEGAC	49
15.1	Regime jurídico da concorrência.....	50
15.1.1	Regime Substantivo.....	50
15.1.2	Regime Processual	51
16	Mercado relevante	51
16.1	Da metodologia de definição do mercado relevante	51
16.2	Da desnecessidade de definição do mercado relevante	52
16.3	Do mercado relevante identificado	54
17	Tipo objetivo da infração.....	55
17.1	Qualidade de associação de empresas	57

17.2	Existência de uma decisão de associação de empresas	59
17.2.1	Pronúncia da APEGAC acerca da “adoção da tabela de honorários”	63
17.2.2	Apreciação da Autoridade	64
17.3	Objeto e/ou efeito anticoncorrencial do comportamento	66
17.3.1	Do conteúdo e objetivos da decisão de associação de empresas	71
17.3.2	Do contexto jurídico e económico da decisão de associação de empresas ..	73
17.3.3	Conclusão quanto ao objeto e/ou efeito concorrencial do comportamento	75
17.4	Caráter sensível da restrição da concorrência	77
17.5	Restrição da concorrência na totalidade do mercado nacional	79
17.6	Suscetibilidade de afetação do comércio entre Estados-Membros da União Europeia	80
17.6.1	O conceito de comércio entre os Estados-Membros	80
17.6.2	A noção de suscetibilidade de afetação do comércio entre os Estados-Membros	84
17.6.3	O conceito de caráter sensível da afetação do comércio entre Estados-Membros	86
17.6.4	Conclusão quanto à suscetibilidade de afetação sensível do comércio entre Estados-Membros	87
17.7	Conclusão quanto ao preenchimento do tipo objetivo	88
18	Tipo subjetivo da infração	88
18.1	Illicitude.....	90
18.2	Culpa	90
18.3	Conclusão quanto ao preenchimento do tipo subjetivo.....	92
19	Execução temporal e natureza permanente da infração	93
V.	Determinação das sanções	96
20	Prevenção geral e prevenção especial	96
21	Medida legal e determinação da coima	97
21.1	Critérios de determinação da medida concreta da coima	98
21.1.1	Gravidade da infração para a afetação de uma concorrência efetiva no mercado nacional.....	98
21.1.2	Natureza e dimensão do mercado afetado pela infração	100
21.1.3	Duração da infração.....	100
21.1.4	Vantagens de que beneficiou a infratora, em consequência da infração	101
21.1.5	Situação económica da visada.....	102

21.1.6	Comportamento da visada na eliminação das práticas proibidas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência	103
21.1.7	Antecedentes contraordenacionais jusconcorrenciais da visada.....	104
21.1.8	Colaboração prestada à AdC	104
21.2	Determinação da medida concreta da coima	104
21.3	Sanções acessórias aplicáveis.....	106
VI.	Conclusão	106
VII.	Decisão	108

PRC/2023/1

Decisão Final

A Autoridade da Concorrência,

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 Autoridade da Concorrência, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto¹;

Considerando que prossegue a sua missão em Portugal, sem prejuízo das competências que lhe são cometidas em virtude da aplicação do direito da União Europeia, nos termos que resultam do n.º 4 do artigo 1.º dos estatutos da Autoridade da Concorrência;

Considerando as competências que lhe são atribuídas pelo disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 5.º e na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 6.º, ambos dos estatutos da Autoridade da Concorrência;

Considerando o disposto na Lei n.º 19/2012, de 08 de maio, conforme redação introduzida pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto, que entrou em vigor em 17 de setembro de 2022 (doravante “Lei n.º 19/2012”, “Lei da Concorrência” ou “LdC”) e as regras de concorrência do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (doravante “TFUE”)²;

No processo de contraordenação aberto nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 8.º e do n.º 1 do artigo 17.º da Lei da Concorrência, registado sob o n.º PRC/2023/1 (doravante “processo”), em que é visada:

Associação Portuguesa de Empresas de Gestão e Administração de Condomínios, com o número de identificação de pessoa coletiva 506614689 e sede na Rua Eng.º Duarte Pacheco, 120, 1.º andar, Sala 1, 4470-174 Maia (doravante, “APEGAC” ou “visada”);

Considerando a Nota de Ilícitude (doravante “NI”) deduzida no processo, por decisão do conselho de administração da AdC de 23 de agosto de 2023, bem como a pronúncia escrita sobre a Nota de Ilícitude (doravante “PNI”) submetida pela visada, complementada por audição oral;

Considerando todos os elementos constantes do processo, incluindo aqueles que a APEGAC, ao abrigo dos seus direitos de audição e defesa, comunicou à AdC;

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

¹ De acordo com a redação introduzida pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto.

² Publicado no Jornal Oficial da União Europeia (JO) de 17 de dezembro de 2007, C 306/1.

I. DO PROCESSO

1 Notícia da infração

1. A Autoridade da Concorrência (doravante “Autoridade”, ou “AdC”) tomou conhecimento, por via oficiosa, de uma alegada prática restritiva da concorrência – levada a cabo pela Associação Portuguesa de Empresas de Gestão e Administração de Condomínios – consubstanciada na adoção de uma decisão de fixação de preços mínimos a aplicar no mercado de gestão e administração de condomínios, cujos termos se encontravam publicados na página eletrónica da referida associação, sem restrições de acesso, pelo menos até 15 de novembro de 2022³.

2 Abertura de inquérito

2. Existindo indícios de infração, o conselho de administração da AdC, por decisão de 27 de janeiro de 2023, determinou a abertura do competente inquérito contraordenacional contra a APEGAC, que foi registado sob o n.º PRC/2023/1, com vista a investigar a existência de práticas proibidas pelo artigo 9.º da LdC, bem como pelo n.º 1 do artigo 101.º do TFUE (cf. fls. 2 a 12 dos autos).

3 Segredo de justiça

3. Na referida decisão de abertura de inquérito, o conselho de administração da AdC determinou a imposição do segredo de justiça ao processo contraordenacional em apreço, nos termos e para os efeitos do n.º 2 do artigo 32.º da LdC e do artigo 86.º do Código de Processo Penal (doravante “CPP”), aplicável *ex vi* do n.º 1 do artigo 41.º do Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social (Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, doravante “RGIMOS”), para salvaguarda dos interesses e eficácia da investigação, considerando que os mesmos poderiam ser prejudicados pela publicidade do inquérito (cf. fls. 7 dos autos).
4. Em 23 de agosto de 2023, encerrado o inquérito com a dedução de Nota de Ilícitude, o conselho de administração da AdC determinou o levantamento do segredo de justiça, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 32.º da Lei da Concorrência, por deixarem de se verificar os fundamentos que determinaram a sujeição do processo a este regime (conforme parágrafo anterior), e por inexistirem quaisquer outros que justifiquem o desvio à regra da publicidade do processo⁴.

³ De referir que o acesso público, verificado em meados de novembro de 2022, passou a estar reservado apenas aos registados na página eletrónica da APEGAC, porquanto os separadores “FAQ” e “Informação Útil” deixaram de poder ser livremente consultados, após reformulação da referida página eletrónica. Neste sentido, refira-se a notícia publicada no site da APEGAC, em 16 de janeiro de 2023, que vem confirmar a mudança visual da página eletrónica da APEGAC, disponível em <https://apegac.com/novo-website-apegac>, consultada em 16 de janeiro de 2023 e junta aos autos a fls. 355 do processo.

⁴ Cf. Decisão de inquérito constante de fls. 432 a 531 dos autos.

4 Registo do processo na Rede Europeia de Autoridades de Concorrência

5. Em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (Regulamento n.º 1/2003), correspondentes aos atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE, a Autoridade comunicou à Comissão Europeia a instauração do presente processo de contraordenação.

5 Diligências probatórias em fase de inquérito

6. Com vista ao apuramento dos factos, foram realizadas diversas diligências probatórias, nos termos do n.º 2 do artigo 17.º e artigo 18.º da LdC, designadamente diligências de busca, exame, recolha e apreensão de cópias ou extratos de documentos e demais documentação, bem como pedidos de elementos à visada e à Autoridade Tributária e Aduaneira (doravante “AT”), conforme elencadas nas secções seguintes.

5.1 Diligência de busca, exame, recolha e apreensão

7. Atentos os indícios de infração existentes, foi identificada a necessidade de se proceder, ao abrigo do disposto nas alíneas *a)* a *d)* do n.º 1 do artigo 18.º da LdC, à realização de diligência de busca, exame, recolha e apreensão de cópias ou extratos de documentos e demais documentação, a fim de se obter elementos constitutivos de prova do comportamento em causa.
8. Para o efeito, foi, ao abrigo dos n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º e do artigo 21.º da LdC, requerido ao Ministério Público (doravante “MP”) – a emissão de mandado de busca, exame, recolha e apreensão de forma a obter eventuais elementos constitutivos de prova da adoção de uma decisão de fixação de preços mínimos a aplicar no mercado de gestão e administração de condomínios, (cf. fls. 13 a 18 verso dos autos).
9. Assim, considerando o requerimento da AdC referido *supra*, o MP emitiu o respetivo mandado de busca, exame, recolha e apreensão em 06 de fevereiro de 2023 (cf. fls. 19 e 19 verso dos autos).
10. Em cumprimento do referido mandado, foi realizada diligência de busca, exame, recolha e apreensão nas instalações da APEGAC, entre 14 e 16 de fevereiro de 2023, conforme consta dos autos lavrados nos dias correspondentes (cf. fls. 24 a 36 dos autos).
11. Na sequência da realização da referida diligência, foram juntos aos autos do processo os elementos recolhidos nas instalações da APEGAC (cf. fls. 48 a 310 dos autos)⁵.
12. Em 16 de fevereiro de 2023, a APEGAC elaborou um requerimento, onde arguiu a nulidade e irregularidade da diligência de busca, exame, recolha e apreensão realizada pela Autoridade (cf. fls. 35 dos autos).

⁵ A localização e condições concretas em que se encontrava alojada a prova eletrónica resultam da informação constante de fls. 30, 31 e 33 a 36 e, bem assim, da metodologia de recolha da AdC descrita nos Autos da diligência em causa.

13. Por ofício de 22 de agosto de 2023, a AdC indeferiu, fundamentadamente, o requerimento da APEGAC, considerando não se verificarem as invocadas nulidades (cf. fls. 429 a 431 verso dos autos).

5.2 Pedidos de elementos à visada

14. No âmbito das diligências de inquérito, a AdC realizou um pedido de elementos à APEGAC, em 9 de março de 2023⁶.
15. No referido pedido, a AdC solicitou, para o período entre 2004 e 2023, a identificação dos associados da APEGAC; respetivos volumes de negócios ou melhor estimativa correspondente, por exercício; volume de negócios total da APEGAC e outras informações sobre o mercado da gestão e administração de condomínios em Portugal.
16. A APEGAC respondeu ao pedido de elementos da AdC no dia 28 de março de 2023⁷, não tendo apresentado o volume de negócios de nenhum dos seus associados – informando, nesse âmbito, ter apresentado “*os elementos disponíveis*” – nem tendo procedido à identificação dos seus associados efetivos, por ano, conforme modelo *Excel* enviado anexo ao pedido de elementos referido *supra*.
17. Face à resposta da APEGAC, a AdC identificou a necessidade de obter esclarecimentos adicionais, tendo para esse efeito dirigido novo pedido de elementos à associação, no dia 04 de abril de 2023⁸.
18. Nessa conformidade, foi pedida a “[i]dentificação [...] das empresas associadas da APEGAC, em cada ano, desde a sua constituição, designadamente no período compreendido entre 2004 e 2023, com indicação, por empresa, [do volume de negócio, por exercício] assinalando os associados com inscrição ativa na presente data”.
19. A APEGAC respondeu ao segundo pedido de elementos da AdC, no dia 14 de abril de 2023⁹, tendo indicado os associados ativos naquela data e, bem assim, os seus associados, por ano, desde 2004 até 2023. Não obstante, a visada não indicou, todavia, os volumes de negócio de qualquer associado.
20. Em 15 de junho de 2023, a AdC dirigiu novo pedido de elementos¹⁰ à APEGAC, solicitando-lhe o fornecimento de todas as *Newsletters*, “Informações aos Associados” e, bem assim, de cópia das atas de todas as reuniões dos órgãos sociais e quaisquer outros registos de deliberações e/ou decisões tomadas pelos mesmos ou pelos seus membros, independentemente do seu suporte (físico ou eletrónico), desde 2004 até ao presente.
21. No dia 3 de julho de 2023, a APEGAC enviou à AdC a resposta ao pedido de elementos identificado no parágrafo anterior, tendo para o efeito enviado cópias das atas de

⁶ Cf. Ofício registado sob o n.º S-AdC/2023/898, de 9 de março de 2023, constante de fls. 311 a 316 dos autos.

⁷ Cf. Resposta da APEGAC registada sob o n.º E-AdC/2023/2147, de 28 de março de 2023, constante de fls. 319 a 322 dos autos.

⁸ Cf. Ofício registado sob o n.º S-AdC/2023/1280, junto aos autos a fls. 323 a 330.

⁹ Cf. Resposta registada sob o n.º E-AdC/2023/2593, constante de fls. 347 e 348 dos autos.

¹⁰ Cf. Ofício registado sob o n.º S-AdC/2023/2212, junto aos autos a fls. 411 a 417.

todas as reuniões dos órgãos sociais da APEGAC e outros registos de deliberações, bem como notícias do separador respetivo do seu *site*, não tendo, contudo, procedido ao envio de quaisquer *Newsletters* e “Informações aos Associados”¹¹.

22. Nessa sequência, no dia 4 de julho de 2023, a AdC identificou a necessidade de efetuar novo pedido de elementos dirigido à APEGAC, solicitando-lhe o envio do conteúdo integral de todas as *Newsletters* e “Informações aos Associados” emitidas e divulgadas pela associação de empresas, independentemente do seu suporte (físico ou eletrónico), desde 2004 até ao presente¹².
23. No dia 14 de julho de 2023, a APEGAC remeteu à AdC a sua resposta¹³ ao pedido de elementos *supra* indicado, não tendo enviado as *Newsletters* solicitadas, nem quaisquer “Informações aos Associados” prévias a 2022, referindo que “[n]o requerimento anterior, e em resposta ao pedido, o link enviado contém todas as newsletters que se encontram indisponíveis resultam do facto de que o alojamento do novo site da APEGAC foi criado em novembro de 2022 Em relação às newsletters enviadas antes da criação do site atual (meados de novembro de 2022), existiam resumos de notícias com links de terceiros sendo que nem todos estão disponíveis.”.
24. A 10 de janeiro de 2024, a AdC endereçou à APEGAC novo pedido de elementos¹⁴, fornecendo-lhe um prazo de 10 (dez) dias úteis para proceder à (i) “[i]dentificação [...] das empresas associadas da APEGAC – com inscrição ativa em 31 de dezembro de 2023” e à (ii) “[i]ndicação, [...] do volume de negócios total da APEGAC no exercício de 2023”.
25. No dia 29 de janeiro de 2024, a APEGAC remeteu à AdC a identificação das empresas suas associadas com inscrição ativa em 31 de dezembro de 2023 e, bem assim, a indicação do volume de negócios total da APEGAC referente ao exercício de 2023¹⁵.

5.3 Pedido de elementos à Autoridade Tributária e Aduaneira

26. A AdC realizou um pedido de elementos à Autoridade Tributária e Aduaneira (doravante “AT”) em 05 de maio de 2023¹⁶, solicitando, designadamente, a indicação, por associado, do volume de negócios total, por exercício, relativo ao período compreendido entre 2007 e a data de envio do ofício.
27. No caso dos associados pessoas singulares, foi pedida à AT informação dos rendimentos declarados nos anexos B ou C da declaração anual de rendimentos, também por exercício, no período temporal acima referido.
28. No dia 25 de maio de 2023, a AT respondeu à AdC indeferindo o pedido realizado por esta Autoridade por, no entendimento daquela, “(...) não se encontrarem verificados os pressupostos para cessação do dever de sigilo, tal como previsto no n.º 1 do art.º 64.º da LGT”¹⁷.

¹¹ Cf. Resposta registada sob o n.º E-AdC/2023/4178, constante de fls. 421 e 422 dos autos.

¹² Cf. Ofício registado sob o n.º S-AdC/2023/2537, junto aos autos a fls. 423 a 426.

¹³ Cf. Ofício registado sob o n.º E-AdC/2023/4541, junto aos autos a fls. 427 e 428.

¹⁴ Cf. Ofício registado sob o n.º S-AdC/2024/118, junto aos autos a fls. 677 a 689.

¹⁵ Cf. Resposta registada sob o n.º E-AdC/2024/666, junta aos autos a fls. 683 a 687.

¹⁶ Cf. Ofício registado sob o n.º S-AdC/2023/1701, junto aos autos a fls. 349 a 352.

¹⁷ Cf. Ofício registado sob o n.º E-AdC/2023/3352, constante de fls. 405 a 436 dos autos.

5.4 Desentranhamento e devolução de documentos

29. Em 12 de abril de 2023, a AdC procedeu ao desentranhamento e destruição de parte da documentação apreendida na diligência de busca, exame, recolha e apreensão, referida no subcapítulo 5.1 por não constituir meio de prova com relevância para os presentes autos (cf. fls. 332 a 337 dos autos).
30. O desentranhamento e, bem assim, a destruição dos meios de prova tidos como não relevantes foram comunicados à visada no dia 12 de abril de 2023¹⁸.

5.5 Pedido de identificação de informação confidencial

31. Ao abrigo do n.º 2 do artigo 30.º da LdC, a AdC endereçou à APEGAC, a 13 de abril de 2023, um ofício para identificação de informações confidenciais, no que respeita aos 102 ficheiros eletrónicos e 13 documentos em suporte de papel apreendidos e considerados relevantes para os autos, conferindo-lhe, para o efeito, um prazo de 10 (dez) dias úteis¹⁹.
32. A APEGAC não identificou quaisquer informações confidenciais por motivos de segredos de negócio, considerando-se as informações não confidenciais, nos termos do n.º 4 do artigo 30.º da Lei da Concorrência.

6 Decisão de Inquérito e Levantamento do Segredo de Justiça

33. Em 23 de agosto de 2023, o conselho de administração da AdC procedeu ao encerramento do inquérito do presente processo, decidindo dar início à fase de instrução e deduzir Nota de Ilícitude à Associação Portuguesa de Empresas de Gestão e Administração de Condomínios, nos termos do disposto na alínea *a*) do n.º 3 do artigo 24.º da Lei da Concorrência.
34. Na referida Nota de Ilícitude, foi fixado à APEGAC, para efeitos do respetivo exercício do direito de defesa, o prazo de 30 (trinta) dias úteis a contar da respetiva notificação para, querendo, se pronunciar sobre o conteúdo da mesma, nos termos do n.º 1 do artigo 25.º da Lei da Concorrência, bem como do artigo 50.º do RGIMOS, aplicável *ex vi* n.º 1 do artigo 13.º da Lei da Concorrência.
35. Na mesma decisão, o conselho de administração da AdC determinou o levantamento do segredo de justiça nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 32.º da Lei da Concorrência, por deixarem de se verificar os fundamentos que determinaram a sujeição do processo a este regime e por inexistirem quaisquer outros que justifiquem o desvio à regra da publicidade do processo.

¹⁸ Cf. Ofício registado sob o n.º S-AdC/2023/1359, constante de fls. 331 dos autos.

¹⁹ Cf. Ofício registado sob o n.º S-AdC/2023/1392, constante de fls. 338 a 346 dos autos.

6.1 Suspensão do prazo para pronúncia sobre a Nota de Ilícitude

36. Após a notificação da NI, em 23 de agosto de 2023, a APEGAC apresentou, no dia 20 de setembro de 2023, um requerimento²⁰ de suspensão do prazo para pronúncia sobre a Nota de Ilícitude, para participação em conversações com vista à apresentação de proposta de transação, nos termos do n.º 3 do artigo 27.º da Lei da Concorrência.
37. No dia 26 de setembro de 2023, a AdC comunicou²¹ à APEGAC a suspensão do prazo concedido para efeitos de pronúncia sobre a Nota de Ilícitude, pelo período de 10 (dez) dias úteis, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 27.º da Lei da Concorrência, com vista à realização de conversações tendentes à eventual conclusão do processo com recurso a transação na fase de instrução.
38. No dia 4 de outubro de 2023, a Autoridade prorrogou²² a suspensão da contagem do prazo concedido para efeitos de pronúncia sobre a NI, pelo período adicional de 5 (cinco) dias úteis, para efeitos de continuação de conversações tendentes à apresentação de proposta e conclusão do processo com recurso a transação na fase da instrução, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 27.º da Lei da Concorrência.
39. A 13 de outubro de 2023, a AdC notificou²³ a APEGAC da segunda prorrogação da suspensão da contagem do prazo concedido, para efeitos de pronúncia sobre a Nota de Ilícitude, pelo período adicional de 3 (três) dias úteis, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 27.º da Lei da Concorrência, com vista à continuação das conversações tendentes à apresentação de proposta e conclusão do processo com recurso a transação na fase de instrução.
40. Não tendo sido possível concluir com sucesso as conversações tendentes à apresentação de proposta de transação, foi retomada, no dia 18 de outubro de 2023, a contagem do prazo para pronúncia sobre a Nota de Ilícitude.

6.2 Acesso da visada ao processo

41. Após a adoção da Nota de Ilícitude, a visada teve a oportunidade de, a todo o tempo, consultar o processo e dele obter cópias, nos termos e para os efeitos do artigo 33.º da Lei da Concorrência.
42. No dia 20 de novembro de 2023, a APEGAC requereu²⁴ "(...) cópias do processo em suporte eletrónico".
43. No dia 22 de novembro de 2023, a AdC enviou²⁵ à APEGAC um *link* de acesso à cópia digital do processo.

²⁰ Cf. Requerimento registado sob o n.º E-AdC/2023/5879, constante de fls. 536 dos autos.

²¹ Cf. Ofício registado sob o n.º S-AdC/2023/3864, junto aos autos a fls. 537.

²² Cf. Ofício registado sob o n.º S-AdC/2023/4007, junto aos autos a fls. 562.

²³ Cf. Ofícios registados sob o n.º S-AdC/2023/4188, junto aos autos a fls. 567.

²⁴ Cf. Requerimento registado sob o n.º E-AdC/2023/6902, constante de fls. 600 dos autos.

²⁵ Cf. Ofício registado sob o n.º S-AdC/2023/4713, constante de fls. 608 dos autos.

6.3 Informação voluntariamente remetida pela APEGAC

44. No dia 03 de outubro de 2023, a APEGAC requereu²⁶ a junção aos autos, "(...) em cumprimento do desígnio de cooperação plena e contínua com a AdC (...)", da seguinte documentação: "Estudo junto às empresas do setor de administração de condomínios"; "Contas 2021 e 2022"; "Correspondência a respeito da despesa extraordinária com seguro"; "Ata n.º 16/2023, Reunião de direção e órgãos sociais a 20 de setembro de 2023" e "Convocatória da assembleia geral para o dia 25 de outubro de 2023", tendo ainda protestado juntar "Balancete razão a agosto 2023".
45. No dia 10 de outubro de 2023, a APEGAC requereu²⁷ a junção aos autos do "Balancete do Razão a agosto 2023", conforme protestara juntar.
46. A 12 de outubro de 2023, a APEGAC juntou²⁸ aos autos, com vista ao esclarecimento da sua situação económica, fatura recibo referente a apólice de seguro da associação.
47. No dia 29 de novembro de 2023, a visada requereu²⁹ a junção aos autos de dois relatórios técnicos, designadamente um "MEMORANDO – Análise do Setor com Base nos Dados do Banco de Portugal – Ano referência 2022" e um "MEMORANDO - Gestão de Condomínios Estrutura de Custos/Análise da Folha de Cálculo". No mesmo momento, veio requerer ainda que fosse "(...) prorrogado o prazo para juntar cópia da ata da assembleia geral onde consta a deliberação de alteração dos estatutos e do Código Deontológico".
48. No dia 5 de dezembro, a AdC deferiu³⁰ o pedido de prorrogação de prazo para junção aos autos de cópia de ata da assembleia geral da APEGAC.
49. No dia 15 de dezembro de 2023, a APEGAC juntou aos autos cópia da ata da reunião da assembleia geral de dia 25 de outubro de 2023, na qual foi aprovada a alteração da alínea j) do artigo 37.º dos estatutos e, bem assim, a eliminação do ponto 7.1 do código deontológico da APEGAC, anexando cópia dos respetivos documentos, na versão atualizada³¹.

7 Pronúncia sobre a Nota de Ilícitude

50. Após a notificação da NI em 23 de agosto de 2023, a APEGAC apresentou a sua pronúncia escrita³² sobre a Nota de Ilícitude no dia 6 de novembro de 2023.
51. O conteúdo da pronúncia escrita apresentada pela APEGAC será detalhadamente analisado ao longo da presente Decisão Final.

²⁶ Cf. Requerimento registado sob o n.º E/AdC/2023/6160, constante de fls. 538 dos autos.

²⁷ Cf. Requerimento registado sob o n.º E/AdC/2023/6212, junto a fls. 563 dos autos.

²⁸ Cf. Requerimento registado sob o n.º E/AdC/2023/6214, junto a fls. 565 dos autos.

²⁹ Cf. Requerimento registado sob o n.º E/AdC/2023/7132, constante de fls. 612 a 629 dos autos.

³⁰ Cf. Ofício registado sob o n.º S-AdC/2023/4812, constante de fls. 630 dos autos.

³¹ Cf. Requerimento registado sob o n.º E-AdC/2023/7421 e documentos anexos, constantes de fls. 634 a 669 dos autos.

³² Cf. Pronúncia escrita registada sob o n.º E-AdC/2023/6663, constante de fls. 568 a 577 dos autos.

7.1 Audição oral

52. No âmbito da pronúncia escrita sobre a Nota de Ilícitude, a APEGAC veio, nos termos do n.º 2 do artigo 25.º da LdC, requerer³³ que aquela pronúncia fosse complementada pela audição oral de Vítor Amaral (presidente da direção), Francisco Dias (vice-presidente da direção), Fernando dos Santos Cruz (anterior presidente e membro do conselho deontológico) e Maria João Henriques Cardoso (vice-presidente da assembleia geral).
53. Nessa conformidade, a visada identificou as questões que pretendia ver esclarecidas na audição oral suprarreferida, dando assim cumprimento ao disposto no n.º 3 do artigo 26.º da Lei da Concorrência: “[a] *Aegac e ações por si desenvolvidas*”; “[d]a *adoção da tabela de honorários*”; “[d]as *vantagens da visada*”; “[d]a *situação económica da visada*”; “[n]atureza e dimensão do mercado afetado pela infração”; “[c]omportamentos tendentes à eliminação das práticas restritivas da concorrência” e “[p]osição da visada no mercado”.
54. A APEGAC protestou ainda “*juntar aquando da audição oral*”, ao abrigo do n.º 4 do artigo 26.º da Lei 19/2012, dois relatórios técnicos e uma “(...) *ata da assembleia geral onde consta a deliberação de alteração dos estatutos e do Código Deontológico*”.
55. A audição oral das pessoas indicadas pela APEGAC para esclarecerem aspetos concretos da sua pronúncia escrita, foi realizada no dia 29 de novembro de 2023, tendo a mesma sido gravada e lavrado o respetivo termo³⁴, nos termos do previsto no artigo 26.º da Lei da Concorrência.

7.2 Requerimento para a realização de diligências complementares de prova

7.2.1 Diligências complementares de prova requeridas

56. Na sua PNI, ao abrigo do n.º 1 do artigo 25.º da LdC, a APEGAC veio requerer à AdC que diligenciasse no sentido de notificar as “(...) *finanças para indicarem*”³⁵:
- 1) *a totalidade dos condomínios existentes em Portugal,*
 - 2) *valores que os seus administradores auferem;*
 - a. *em caso de impossibilidade a indicação da morada dos condomínios com vista a posterior notificação para apuramento do valor auferido a título de remuneração pelas funções dos seus administradores;*
 - 3) *quantificação de todos os operadores económicos que se dedicam à prestação de serviços de administração de condomínios;*”.
57. De acordo com a referida pronúncia, o requerimento de diligências complementares de prova teve em vista o “(...) *esclarecimento da Posição da visada no mercado, a necessidade de retificação do valor indicado em 67 da Nota de Ilícitude (...)*”, tendo a APEGAC considerado que o mesmo “(...) *foi calculado manifestamente desajustado*”.

³³ Cf. Requerimento registado sob o n.º E/AdC/2023/6663, junto aos autos a fls. 568 a 577.

³⁴ Cf. Termo de Realização de Audição Oral, constante de fls. 609 a 611 dos autos.

³⁵ Cf. PNI registada sob o n.º E/AdC/2023/6663, junta aos autos a fls. 568 a 577.

58. Mais referiu a visada que “(...) nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 19/2012, é considerada uma empresa para efeitos do direito da concorrência, «[...] 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» e que os próprios condóminos que administram os condomínios em que habitam também tenham que ser considerados como empresa para efeitos do direito da concorrência (...)”.

7.2.2 Indeferimento do pedido de realização de diligências complementares de prova

59. Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 25.º da Lei da Concorrência, “[a] AdC pode recusar, através de decisão fundamentada, a realização das diligências complementares de prova requeridas quando as mesmas forem manifestamente irrelevantes ou tiverem intuito dilatatório”.
60. Da referida norma decorre que a Autoridade deve avaliar a relevância e a pertinência ou tempestividade das diligências complementares de prova requeridas, tendo o dever de fundamentar o eventual indeferimento de qualquer diligência.
61. A AdC apreciou o pedido de diligências complementares de prova feito pela APEGAC, considerando-o desnecessário, porquanto a informação constante dos autos já permitia alcançar os mesmos objetivos pretendidos com o pedido, fazendo com que o mesmo revestisse um intuito manifestamente dilatatório.
62. Nessa conformidade, a AdC adotou, a 6 de dezembro de 2023, o sentido provável de decisão de indeferimento do pedido de realização de diligências complementares de prova³⁶, por considerar que dos autos consta informação suficiente – incluindo a trazida ao conhecimento da Autoridade pela APEGAC – e que permite validar a análise feita com vista à definição concreta da posição da visada no mercado apresentada na Nota de Ilícitude.
63. Na notificação do mencionado sentido provável de decisão, a AdC concedeu à visada um prazo de 10 (dez) dias úteis para se pronunciar.
64. A APEGAC não se pronunciou no prazo disponibilizado para o efeito, pelo que o sentido provável de decisão de indeferimento das diligências complementares de prova requeridas convolou-se em decisão final, de acordo com a informação transmitida à visada na respetiva notificação³⁷.

³⁶ Cf. Notificação à visada, datada de 7 de dezembro de 2023 e registada sob o n.º S-AdC/2023/4859, constante de fls. 631 a 633 dos autos.

³⁷ *Idem*.

II. DAS QUESTÕES PRÉVIAS

8 Da alegada nulidade da prova

8.1 Pronúncia da APEGAC

65. Em sede de pronúncia escrita, veio a APEGAC alegar o cumprimento do "(...) ónus de alegação prévia da inconstitucionalidade da norma contida nos artigos 18.º n.º 1 c), n.º 2, 20.º n.º 1 e 21.º do Novo Regime Jurídico da Concorrência, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, na interpretação segundo a qual se admite o exame, recolha e apreensão de mensagens de correio eletrónico em processo de contraordenação da concorrência, desde que autorizado pelo Ministério Público, não sendo necessário despacho judicial prévio, por violação do disposto nos artigos 32.º, n.º 4, e 34.º, n.ºs 1 e 4, este conjugado com o artigo 18.º, n.º 2, todos da Constituição da República Portuguesa".
66. A APEGAC fundamentou a sua alegação de inconstitucionalidade no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 314/2023, de 26 de maio, dando os seus termos e fundamentos por integralmente reproduzidos, por motivos de economia processual.

8.2 Apreciação da Autoridade

67. No que respeita à invocada inconstitucionalidade, dever-se-á notar que o Acórdão n.º 314/2023, de 26 de maio, referido pela APEGAC, julgou inconstitucional a norma contida nos artigos 18.º, n.º 1 alínea c), n.º 2, 20.º n.º 1 e 21.º do Novo Regime Jurídico da Concorrência, Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, na interpretação segundo a qual se admite o exame, recolha e apreensão de mensagens de correio eletrónico em processo de contraordenação da concorrência, desde que autorizado pelo Ministério Público, não sendo necessário despacho judicial prévio, por violação do disposto nos artigos 32.º, n.º 4, e 34.º, n.ºs 1 e 4, este conjugado com o artigo 18.º, n.º 2, todos da Constituição.
68. Como ponto prévio, cumpre salientar que, de acordo com os n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º da Lei da Concorrência, as diligências previstas nas alíneas a) a d) do n.º 1 daquele artigo dependem de autorização da autoridade judiciária competente. No caso concreto, as diligências de busca, exame, recolha e apreensão realizadas no presente processo foram ordenadas pelo Ministério Público, que emitiu o respetivo mandado de busca, exame, recolha e apreensão (cf. artigo 21.º da Lei da Concorrência).
69. Não se ignorando o juízo de inconstitucionalidade propugnado pelo Tribunal Constitucional no acórdão invocado pela Recorrente, importa dar a nota de que tal juízo não tem força obrigatória geral, tal como definido no artigo 282.º da CRP. Daqui decorre que tal juízo de inconstitucionalidade tem os seus efeitos circunscritos ao processo que o subjaz, não sendo os seus efeitos, portanto, extensíveis ao presente (ou qualquer outro) processo contraordenacional.
70. Sem prejuízo da prolação do aresto em questão por parte do Tribunal Constitucional, a AdC esclarece que não pode acompanhar a alegação da APEGAC quanto à existência de qualquer invalidade na autorização que lhe foi conferida para a apreensão de correspondência.

71. Nessa conformidade, sempre se diga que o juízo de inconstitucionalidade sustentado pelo Tribunal Constitucional, aludido pela APEGAC em sede de PNI, concerne à versão anterior da Lei da Concorrência que aliás, apresenta uma redação que não é totalmente coincidente com a última versão da LdC, como se verá *infra*.
72. Com efeito, as alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 18.º da Lei da Concorrência autorizam os trabalhadores da AdC, devidamente credenciados, a, nas instalações de empresas, *"inspecionar os livros e outros registos relativos à empresa, independentemente do suporte em que estiverem armazenados, tendo o direito de aceder a quaisquer informações acessíveis à entidade inspecionada"* e a *"tirar ou obter sob qualquer forma cópias ou extratos dos documentos controlados (...)"* (destaque da Autoridade).
73. Aliás, ao abrigo do disposto no artigo 21.º da Lei da Concorrência, *"[é] competente para autorizar as diligências previstas nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 18.º e nos artigos 19.º e 20.º a autoridade judiciária competente da área da sede da AdC"*, sendo que a versão anterior desta norma³⁸ era clara e manifesta ao indicar que a autoridade em causa era o Ministério Público.
74. Supletivamente, e apenas *"quando expressamente previsto"*³⁹, esta competência seria do juiz de instrução – seriam os casos da (i) autorização da busca domiciliária⁴⁰, (ii) da presença em busca em escritório de advogados ou consultório médico⁴¹ ou (iii) da apreensão em banco ou instituição de crédito de documento sujeito a sigilo bancário⁴².
75. Não se tendo verificado no caso em apreço, como é consabido, nenhuma das situações acima elencadas, mantém-se válido o entendimento de que a entidade competente para ordenar a diligência de busca, exame, recolha e apreensão, nas instalações da visada, de qualquer documentação, independentemente do seu suporte, incluindo mensagens de correio eletrónico aberto/lido, é o Ministério Público.
76. Com efeito, apesar de ao presente processo já se aplicar a versão atual da Lei da Concorrência⁴³, deve evidenciar-se que a mesma tinha recentemente entrado em vigor⁴⁴ na data em que se instaurou o PRC/2023/1 e se realizaram as diligências de busca e apreensão, período esse durante o qual, por motivos óbvios, não existia ainda qualquer jurisprudência no sentido que a visada ora mobiliza. Razões pelas quais seria expectável e justificado que a AdC se regesse pelo entendimento que sempre propugnou e pela interpretação da nova letra da lei conforme àquela que resultava

³⁸ A saber, a que foi aprovada pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio e se manteve inalterada durante 10 anos, até à aprovação da Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto.

³⁹ Cf. parte final do artigo 21.º da Lei da Concorrência, na redação que lhe era dada pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

⁴⁰ Cf. n.º 1 do artigo 19.º da Lei da Concorrência.

⁴¹ Cf. n.º 7 do artigo 19.º da Lei da Concorrência.

⁴² Cf. n.º 6 do artigo 20.º da Lei da Concorrência.

⁴³ A saber, a que foi aprovada pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto.

⁴⁴ Note-se que a Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto foi publicada em Diário da República em 17 de agosto de 2022, indicando o seu artigo 10.º que a mesma entraria em vigor 30 dias após a sua publicação em vigor, ou seja, em 17 de setembro de 2022. Conforme já referido *supra* (cf. capítulo 2) a decisão de abertura de inquérito do PRC/2023/1 ocorreu em 27 de janeiro de 2023, portanto, apenas cerca de quatro meses após o início de vigência da nova redação da Lei da Concorrência.

explícita da anterior redação e que vinha a ser a sua prática nos últimos 10 anos – essa sim já validada pela jurisprudência.

77. De facto, tal entendimento já tinha sido objeto de validação judicial, tendo o TCRS esclarecido que “[n]o nosso ordenamento jurídico, existe norma, na Lei da Concorrência, que autoriza a Autoridade da Concorrência, a proceder a buscas e apreensões de documentos, independentemente do seu suporte, mediante prévia autorização de autoridade judiciária (artigos 18.º e 20.º da Lei da Concorrência). No caso das instituições bancárias – que não está aqui em causa – o legislador determinou que a autoridade judiciária competente é o Juiz de instrução, reservando o demais para o Ministério Público”⁴⁵.
78. Adicionalmente, a introdução, pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto, do novo n.º 4 do artigo 18.º, que coloca a possibilidade de a AdC reclamar ou recorrer no caso de existir uma recusa por parte da autoridade judiciária competente em lhe conceder autorização para a realização de diligências de busca, exame, recolha e apreensão, referindo-se, no primeiro caso, ao Ministério Público e, no segundo caso, ao juiz de instrução, só pode ser interpretada no sentido de se manter a possibilidade de ser o Ministério Público a autorizar as referidas diligências, interpretação essa seguida pela AdC na realização das mesmas no presente processo⁴⁶.
79. Assim, considerando o contexto temporal em causa e não se verificando nenhum dos casos em que a lei determinava (havia expressamente determinado nos últimos 10 anos) a necessidade de autorização ou presença do juiz de instrução, no presente processo a AdC não estava adstrita a requerer a este órgão a respetiva intervenção para a realização das diligências em análise, motivo pelo qual a argumentação aduzida pela visada é desprovida de sentido face ao contexto cronológico e interpretativo vigente à data.
80. Mas independentemente da competência para autorizar e mandar as diligências em causa, o que se revela indubitável é que é a própria Lei da Concorrência que permite e autoriza a apreensão de documentação, em suporte físico ou digital, encontrada em computadores ou noutros equipamentos eletrónicos de armazenamento de dados, como sejam, *inter alia*, pen drives e discos rígidos externos – incluindo, por isso, correio eletrónico.
81. A intenção do legislador foi, tão só e inequivocamente, prever a mais ampla formulação de modo a compreender qualquer documento, independentemente do local, físico ou digital, em que o mesmo se encontre conservado ou armazenado. De facto, ao invés de um normativo que especificamente refira as mensagens de correio eletrónico, esta redação abrangente autoriza a Autoridade a apreender qualquer prova documental, independentemente da sua natureza ou do seu suporte, na qual se incluem, naturalmente, as mensagens de correio eletrónico abertas/lidas.

⁴⁵ Cf. sentença do TCRS, de 20 de abril de 2023, proferida no âmbito do processo n.º 125/22.1YUSTR, p. 10.

⁴⁶ A este respeito, dispõe o considerando 34 da Diretiva ECN+ que “[o] exercício dessa competência deverá ficar sujeito a que uma autoridade judicial nacional, que em alguns ordenamentos jurídicos nacionais poderá incluir um magistrado do Ministério Público, que a tal autorize previamente a autoridade administrativa nacional da concorrência”.

82. Não se ignora que a AdC, no processo de transposição da Diretiva (UE) 2019/1 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018 (“Diretiva ECN+”) para o ordenamento jurídico nacional, pugnou por uma redação do normativo que prevê a realização de diligências de busca e apreensão mais detalhada quanto ao tipo de elementos de prova abrangidos por tais diligências.
83. Fê-lo, no entanto, não porque acreditasse que uma redação abrangente não habilitasse a apreensão de documentação eletrónica, designadamente correio eletrónico, mas porque, caso a lei previsse expressa e detalhadamente os meios de prova abrangidos, cessariam quaisquer dúvidas interpretativas em torno dessa questão.
84. Diga-se, no entanto, que tais litígios têm historicamente vindo a ser resolvidos pelos Tribunais, de forma quase unívoca, no sentido defendido pela AdC.
85. É que a possibilidade de realização de buscas e apreensões de informação empresarial em suporte digital, incluindo a que seja produzida no contexto de correio eletrónico, é uma competência de que a AdC já há muito dispõe, sem que tenha sido posta em causa judicialmente, não obstante a intensa litigância gerada em torno desta matéria em várias instâncias judiciais (TCRS, Tribunal de Instrução Criminal [“TIC”], Tribunal da Relação de Lisboa [“TRL”] e Tribunal Constitucional [“TC”]).
86. Sublinha-se que, no contexto da referida litigância, não só o TCRS e o TIC, como os tribunais superiores (TRL e TC), têm (até recentemente⁴⁷) reiteradamente validado a legalidade da apreensão de mensagens de correio eletrónico nas circunstâncias descritas ao longo de anos. De outro modo, a política de concorrência em Portugal teria sido inexistente e o funcionamento dos mercados inteiramente deixado à sua mercê, com as consequências nocivas daí recorrentes para indivíduos e empresas.
87. Note-se que, mesmo antes da entrada em vigor da Lei n.º 19/2012, já a Autoridade realizava diligências de busca em empresas, no âmbito das quais procedia à apreensão de mensagens de correio eletrónico aberto/lido sem que existisse qualquer menção expressa a este tipo de prova ou ao respetivo suporte na Lei n.º 18/2003, de 11 de junho.
88. Ora, em contrapartida, a Lei n.º 19/2012 veio consagrar expressamente a possibilidade de apreensão de qualquer documentação, independentemente do seu suporte, contendo uma redação explícita e suficientemente lata para compreender a apreensão de mensagens de correio eletrónico.
89. Ademais, a jurisprudência do TCRS e do TRL – validando uma posição historicamente defendida pela AdC – tem determinado que a partir do momento em que uma carta é aberta e lida deixa, evidentemente, de ser uma carta fechada, perdendo, por conseguinte, a proteção conferida pelo regime previsto para a apreensão de correspondência (fechada), esse sim, sem consagração na Lei da Concorrência.

⁴⁷ Ressalva-se o sentido interpretativo mais recentemente apresentado pelo TC nos acórdãos n.ºs 91/2023 e 314/2023, referido *supra* e analisado *infra* que, em suma, considera que, em processo contraordenacional por prática restritiva da concorrência, a busca e apreensão de mensagens de correio eletrónico marcadas como abertas apenas será constitucionalmente viável se for, em regra, precedida da intervenção do juiz de instrução.

90. De acordo com o parecer do Professor Doutor Vital Moreira⁴⁸ “[d]everá concluir-se que a possibilidade de busca e apreensão de mensagens de correio eletrónico e outras mensagens de natureza eletrónica provenientes ou recebidas por funcionários, colaboradores, agentes, administradores, gerentes nessa qualidade, ou qualquer outra forma de vínculo de empresas ou outros tipos de pessoas coletivas, não ofende o direito à inviolabilidade das comunicações, porquanto se deve considerar que se está em todo caso – mesmo tratando-se de caixas de correio nominativas – na esfera da pessoa coletiva e não das pessoas singulares através das quais aquela comunica. Tais caixas de correio eletrónico (ou outras fontes de mensagens eletrónicas) **não beneficiam, por isso, da proteção constitucional conferida pelo n.º 4 do artigo 34.º da CRP no momento da busca e da apreensão.**

*Neste sentido veja-se exemplarmente o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, que considerou que «na sentença em exame vem apreciados e diferenciados os direitos de personalidade e a atuação do indivíduo no âmbito da gestão empresarial concluindo-se que a informação constante dos e-mails em causa tem caráter profissional, **o que, desde logo, a afasta da proteção jurídica contida no artigo 34.º da CRP em que o Recorrente se escuda e que tem em vista a proteção das pessoas singulares, nomeadamente do «... domicílio e o sigilo da correspondência e dos outros meios de comunicação privada ...»**»⁴⁹ [destaque original].*

Por isso, ao contrário da posição infundadamente defendida por alguma doutrina⁵⁰, o acesso da AdC à correspondência empresarial suscetível de provar uma infração anticoncorrencial, incluindo a correspondência eletrónica, não tem de seguir as regras e procedimentos previstos na lei penal para a restrição do sigilo de comunicações privadas, ao abrigo do art. 34.º, n.º 3, da CRP, designadamente a prévia autorização judicial”^{51 52}.

91. Decorre de tudo quanto se expôs que a tutela conferida pelo n.º 4 do artigo 34.º da CRP não é extensível à prova apreendida nos presentes autos, na medida em que estão em causa mensagens de correio eletrónico aberto/lido legalmente obtidas em contexto associativo, motivo pelo qual não foi cometida pela AdC qualquer ilegalidade ou nulidade na apreensão das mesmas, que fira sua validade.
92. Sem prejuízo da apreciação e posicionamento da AdC quanto à alegada nulidade da prova apreendida, a Autoridade não fará uso, nesta Decisão Final, da prova recolhida com recurso a correio eletrónico e/ou meios digitais apreendidos em sede de diligência de busca, exame, recolha e apreensão realizada no dia 14 de fevereiro de 2023, tendo em conta que a prova constante da presente Decisão Final sustenta

⁴⁸ Constante do Anexo 2 ao parecer da Autoridade da Concorrência sobre a Proposta de Lei n.º 8/XV/1.

⁴⁹ Cf. acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 11 de julho de 2017, proferido no âmbito do processo n.º 1590/17.4BEPRT.

⁵⁰ Por exemplo. M. Gorjão-Henriques, ob, cit., para. 17. No mesmo sentido vai o parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais da AR, que se encontra disponível online no site da AR, no dossier digital sobre o procedimento legislativo relativo à Proposta de Lei <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=110842>.

⁵¹ A mesma distinção se tem de fazer, por identidade de razões, em relação à entrada e busca de instalações das empresas, que não tem de ser ordenada nem autorizada por decisão judicial, ao contrário do que sucede obrigatoriamente com a entrada em domicílio privado (n.º 2 do artigo 34.º da CRP).

⁵² Constante do Anexo 2 ao parecer da Autoridade da Concorrência sobre a Proposta de Lei n.º 8/XV/1.

suficientemente a imputação efetuada, designadamente quanto aos seus factos subjacentes e, bem assim, quanto à amplitude temporal dos mesmos.

93. Não sendo utilizada para efeitos de imputação da infração qualquer mensagem de correio eletrónico, a jurisprudência constitucional invocada nunca teria, portanto, aplicação aos presentes autos.

9 Da alegada inconstitucionalidade dos artigos 69.º, n.ºs 4, 5 e 7, e 72.º da Lei da Concorrência

9.1 Pronúncia da APEGAC

94. A APEGAC veio – em sede de pronúncia sobre a Nota de Ilícitude – fazer a *“alegação prévia da inconstitucionalidade da norma contida nos artigos n.ºs 4, 5 e 7 do artigo 69.º e o corpo do artigo 72.º do Novo Regime Jurídico da Concorrência, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, na interpretação segundo a qual se admitem coimas cujo «montante máximo (...) aplicável não pode exceder 10% do volume de negócios total da empresa» bem como e por referência a uma associação se admitam coimas cujo «montante máximo (...) aplicável não pode exceder 10% do volume de negócios total, agregado, a nível mundial, do conjunto de pessoas que integrem as empresas associadas», por violação do disposto no n.º2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa”*.
95. Nesse sentido, deu por integralmente reproduzidos os “[t]ermos e fundamentos” do *“Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, apresentado a propósito da Proposta de Lei n.º 99/XIV/2.ª (GOV)”*.

9.2 Apreciação da Autoridade

96. No seguimento da alegação de inconstitucionalidade subjacente ao cálculo da eventual coima a aplicar no âmbito do presente processo, refira-se que é entendimento da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (citada pela visada, tal como referido nos parágrafos anteriores) que *“poder aplicar coimas com base, não no volume de negócios da empresa que exerce a sua atividade em Portugal, mas também, ou exclusivamente, com base no volume de negócios mundial, [...] poderá ser totalmente desproporcionada em relação ao volume de faturação da empresa no Estado-Membro, no caso, Portugal.”*, e *“totalmente desajustado em relação á situação jurídica e á realidade empresarial da infratora”*.
97. Pelo exposto *supra*, depreende-se que a preocupação que funda a emissão do parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, sobre a potencial violação do n.º 2 do artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa (que consagra o princípio da proporcionalidade), por via da aplicação dos n.ºs 4 e 5 do artigo 69.º da Lei da Concorrência, se prende com uma eventual aplicação de coimas manifestamente desproporcionais, *“com base, não no volume de negócios da empresa que exerce a sua atividade em Portugal, mas também, ou exclusivamente, com base no volume de negócios mundial”*.

98. A este respeito, atentemos na Diretiva ECN+⁵³, transposta para a ordem jurídica nacional⁵⁴, que dispõe no seu considerando 48 o seguinte: “[a] *experiência demonstrou que as associações de empresas costumam desempenhar um papel nas infrações às regras de concorrência e que as ANC deverão por isso poder aplicar coimas eficazes a essas associações. Ao apreciar a gravidade da infração para determinar o montante da coima no âmbito de um processo instaurado contra associações de empresas, deverá ser possível considerar a soma das vendas dos bens e serviços a que a infração diz direta ou indiretamente respeito pelas empresas que são membros da associação, sempre que a infração esteja relacionada com as atividades desses membros. (...)*”.
99. Prossegue a Diretiva, no seu considerando 49: “[o] *efeito dissuasor das coimas varia muito em toda a União e em alguns Estados-Membros o montante máximo da coima aplicável é muito baixo. Para garantir que as ANC podem fixar coimas dissuasoras, o montante máximo da coima que pode ser imposto por cada infração aos artigos 101.º ou 102.º do TFUE deverá ser estabelecido num nível não inferior a 10% do volume de negócios total, a nível global, da empresa em causa. Tal não deverá impedir os Estados-Membros de manterem ou preverem a imposição de um montante máximo da coima mais elevado.*”.
100. O artigo 69.º da Lei da Concorrência – posto em crise pela visada – traduz o disposto na Diretiva, sendo que, o volume de negócios total, agregado, a nível mundial, só é convocado caso as empresas efetivamente prestem serviços fora do mercado nacional, o que, a acontecer, reflete o seu posicionamento e confere enquadramento à previsão legal e, bem assim, ao objetivo do legislador.
101. A Autoridade da Concorrência no seu parecer sobre a proposta de lei n.º 8/XV/1⁵⁵, considerou “[p]ositivo que a Proposta de Lei tenha mantido a redação da Proposta de Lei n.º 99/XIV/2.º (GOV) pois essa redação afigura-se necessária tendo em consideração a obrigação de transpor a Diretiva”.
102. Em suporte de tal entendimento, o Professor Doutor Poiares Maduro⁵⁶ considera que “[...] o legislador português, atendendo ao carácter obrigatório, claro e preciso como se encontram formulados os resultados a assegurar pelos Estados-Membros na transposição destes artigos referidos da Diretiva 2019/1, não poderá deixar de adotar disposições normativas que, à semelhança do que dispõem os artigos 18.º, n.º 1, al. B), 31.º, n.º 2 e 69.º, n.º 4, da Proposta de Lei 99/XIV 2.º, prevejam: [...] b) Que o montante máximo da coima que as autoridades nacionais da concorrência podem aplicar a cada empresa ou associação de empresas que tenha participado numa infração aos artigos 101.º e 102.º

⁵³ Diretiva (UE) 2019/1 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018.

⁵⁴ Através da Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto, que procedeu à última atualização da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (Lei da Concorrência).

⁵⁵ Proposta de Lei n.º 8/XV/1 disponível em <https://www.concorrenca.pt/pt>.

⁵⁶ Cf. parecer da Autoridade da Concorrência sobre a Proposta de Lei n.º 8/XV/1, Anexo 4 (pág.53), disponível em <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063484d364c793968636d356c6443397a6158526c63793959566b786c5a793944543030764e6b4e46543142515343394562324e31625756756447397a5357357059326c6864476c3259554e7662576c7a633246764c324e6c4e5759324d5449774c5441354e3249744e4459324d793169597a686a4c545668597a466a4d6a4d334d3249354d5335775a47593d&fich=ce5f6120-097b-4663-bc8c-5ac1c2373b91.pdf&Inline=true>.

TFUE não será inferior a 10% do volume de negócios total global da empresa, ou da associação de empresas, no exercício anterior à decisão de aplicação da coima."

103. No mesmo sentido, veja-se o parecer do Professor Doutor Vital Moreira⁵⁷, segundo o qual "[é] absolutamente claro que a Proposta de Lei governamental se limita a reproduzir os termos da Diretiva da União também no que se refere ao montante das coimas e ao seu limite máximo, pelo que se trata igualmente de normas vinculadas. [...] As normas sancionatórias em questão, sobretudo quanto aos critérios de determinação do montante das coimas e quanto ao seu limite máximo, também não devem considerar-se ilegítimas à face do direito constitucional nacional, mesmo que as sanções em causa houvessem de ser consideradas como restrição do direito de propriedade e da liberdade de empresa. [...] No caso da fixação legal do limite máximo da coima aplicável, equivalente a 10% no volume de negócios do ano anterior ao da decisão, não se descortina qualquer desconformidade com o referido princípio, pois o montante em causa não constitui o limite superior de uma suposta moldura sancionatória geral para todas as infrações (cuja punição deve ser determinada à luz dos critérios previstos na lei para o efeito), mas sim um limite máximo absoluto de qualquer coima, mesmo que os critérios referidos levassem a uma coima maior, sendo assim uma barreira contra sanções excessivamente elevadas."(sublinhado da AdC).
104. Com efeito, o limite máximo equivalente a 10% do volume de negócios do ano anterior ao da decisão configura uma dupla limitação legal à invocada desproporcionalidade do montante das coimas aplicáveis uma vez que, não só estabelece uma necessária e direta correlação com a atividade das empresas ou associações de empresas, direta ou indiretamente relacionada com a infração, como também obvia a que o resultado dessa correlação ultrapasse o limite de 10%.
105. No caso vertente, atento o identificado⁵⁸ mercado da prestação de serviços de gestão e administração de condomínios em Portugal, 99,77% da atividade comercial das empresas do setor presta os seus serviços no mercado nacional⁵⁹, sendo que os volumes de negócio considerados para efeitos do cálculo do montante máximo da coima eventualmente aplicável foram os obtidos através da plataforma SABI, no período compreendido entre 2015 e 2022.
106. Refuta-se, portanto, a alegada desproporcionalidade do limite máximo da coima aplicável, uma vez que este se baseia no volume de negócios agregado resultante da soma das vendas dos serviços a que a infração diz direta ou indiretamente respeito, realizadas pelas empresas associadas da APEGAC, tal como previsto na atual versão da Lei da Concorrência.
107. Nessa medida, improcedem, por inaplicáveis, no âmbito do presente processo, todas as considerações da APEGAC relativas ao cálculo da coima a aplicar.

⁵⁷ *Idem*, Anexo 2 (pág. 86 e seguintes).

⁵⁸ Cf. Capítulo 11 da presente Decisão, *infra*.

⁵⁹ De acordo com os dados constantes dos quadros do setor do Banco de Portugal, disponíveis através do endereço <https://www.bportugal.pt/QS/qsweb/Dashboards>, consultados a 9 de janeiro de 2024 e juntos a fls. 675 e 676 dos autos.

III. DOS FACTOS

10 Identificação e caracterização da visada

108. A Associação Portuguesa de Empresas de Gestão e Administração de Condomínios é, de acordo com os seus estatutos, *"uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, de empresas cujo objeto social e atividade, principal ou secundária, sejam a Gestão e Administração de Condomínios."*, com sede na *"Travessa Eng.º Duarte Pacheco, n.º 120, 1.º andar, Sala 1, cidade da Maia"*⁶⁰.
109. Esta associação *"tem âmbito nacional, podendo associar-se a outros organismos nacionais e internacionais e criar estruturas de base regional e local no país."*⁶¹.
110. A APEGAC *"tem por objetivos: [d]inamizar contactos com todas as empresas de Administração de Condomínios; promover a formação profissional; promover a regulação da atividade profissional de administração de condomínios; estabelecer contactos com outras organizações profissionais; promover a valorização e credibilização da atividade profissional de administração de condomínios"*⁶².
111. Na prossecução do seu escopo, a associação determina os seguintes fins⁶³:
- a) *Defender os legítimos interesses dos seus associados;*
 - b) *Apresentar e promover projetos de regulamentação da atividade profissional de administração de condomínios;*
 - c) *Dinamizar e implementar as relações entre empresas gestoras e administradoras de condomínios;*
 - d) *Promover a formação profissional, nomeadamente através da organização de cursos, colóquios, seminários, entre outros;*
 - e) *Estabelecer contactos e programas de cooperação com outras associações ou organizações profissionais e entidades de direito público ou privado; definir políticas e coordenar as atuações relevantes para o setor;*
 - f) *Desenvolver esforços para representar o setor dos profissionais de administração de condomínios, com a filiação das empresas do setor; regular e coordenar a atividade do setor;*
 - g) *Credibilizar e credenciar a atividade das empresas associadas;*

⁶⁰ De acordo com a ata da assembleia geral ordinária da APEGAC, de 25 de outubro de 2023, na qual foi aprovada a alteração dos estatutos e código deontológico da Associação, com entrada imediata em vigor, junta aos autos a fls. 634 a 655.

⁶¹ Cf. versão dos estatutos da Associação Portuguesa de Empresas de Gestão e Administração de Condomínios, aprovada na Assembleia Geral de 25 de outubro de 2023, constante de fls. 656 a 667 dos autos.

⁶² Cf. artigo 5.º dos estatutos da APEGAC, na versão aprovada na Assembleia Geral de 25 de outubro de 2023, constantes de fls. 656 a 667 dos autos.

⁶³ Cf. artigo 6.º dos estatutos da APEGAC, na versão aprovada na Assembleia Geral de 25 de outubro de 2023, constantes de fls. 656 a 667 dos autos.

- h) Proteger a atividade de gestão e administração de condomínios de práticas ilícitas;*
- i) Criar meios de divulgação e de informação da atividade desenvolvida pela APEGAC, através de boletins, revistas, domínios, sites e outros;*
- j) Fomentar o espírito de classe e atuar por forma a defender e dignificar a atividade profissional de gestão e administração de condomínios;*
- k) Organizar e manter serviços permanentes destinados a apoiar as atividades e os interesses dos seus associados, designadamente os de natureza jurídica, económica e social, entre outros;*
- l) Intervir, regular e mediar eventuais conflitos de interesse dos associados sempre que para tal seja solicitado, à luz dos princípios éticos e deontológicos que devam regular a atividade;*
- m) Assegurar o cumprimento das regras de ética e deontologia profissionais, mediante o exercício do poder disciplinar;*
- n) Estudar e propor a criação e alteração de textos legislativos do ordenamento jurídico português e da comunidade europeia atinentes à propriedade horizontal;*
- o) Desenvolver os estudos necessários, promovendo as soluções legais adequadas em questões de interesse laboral, nomeadamente no âmbito dos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho;*
- p) Recolher e divulgar informações e elementos estatísticos de interesse para o setor da Gestão e Administração de Condomínios;*
- q) Representar os associados junto das entidades públicas e organizações empresariais, nacionais e estrangeiras, bem como das associações patronais e sindicais e, também, perante a opinião pública;*
- r) Prestar a colaboração técnica solicitada por quaisquer entidades públicas ou privadas, quando exista interesse público nesse sentido;*
- s) Promover a criação de uma biblionet para uso dos associados, especialmente dotada de bibliografia técnica especializada e de toda a legislação referente à atividade de Gestão e Administração de Condomínios;*
- t) Organizar e manter registos atualizados relativos aos associados e obter dos mesmos as informações necessárias para uso e utilidade da APEGAC, de carácter e finalidade exclusivamente administrativa;*
- u) Subscrever ou realizar participações sociais em sociedades comerciais que tenham como objeto a criação de escolas de formação profissional, a constituição de jornais, revistas e outras publicações periódicas especializadas, bem como a utilização e aplicação de novas tecnologias, mediante parecer prévio do Conselho Fiscal e aprovação em Assembleia Geral;*
- v) Publicação de trabalhos de natureza técnica no âmbito do setor;*
- w) Exercer as demais funções que resultem dos presentes estatutos ou de disposições legais.*

112. No que concerne à sua estrutura orgânica, a APEGAC é constituída pelos seguintes órgãos: Assembleia Geral; Direção; Conselho Fiscal; Conselho Deontológico e Disciplinar e Conselho Consultivo⁶⁴.
113. Nos termos do artigo 36.º dos estatutos da APEGAC, a Assembleia Geral da APEGAC é *"constituída por todos os associados no pleno gozo dos seus direitos."*⁶⁵.
114. Fundada em 2004, a APEGAC conheceu até ao presente quatro presidentes da direção distintos. Ana Paula Rodrigues foi presidente da direção desta associação de 2004 a 2008. Seguiram-se dois mandatos de António Souto Pereira, que terminou o desempenho daquelas funções em 2011. Vítor Amaral - atual presidente da direção - ocupou o cargo de 2012 a 2015, altura em que lhe sucedeu Fernando Cruz, cumprindo dois mandatos de 3 anos (2016 a 2021). No triénio de 2022 a 2024, o presidente da direção da APEGAC volta a ser Vítor Amaral⁶⁶.
115. Por sua vez, são atribuições do conselho deontológico e disciplinar, com relevo para o objeto dos presentes autos⁶⁷:
- a) *"Fiscalizar a atividade das empresas do setor";*
 - b) *"Fiscalizar o integral respeito pelas normas deontológicas que integram os presentes estatutos";*
 - c) *"Instaurar e decidir os processos disciplinares, exceto quando tenha de decidir sobre a participação contra alguma empresa associada representada neste órgão. (...)";*
 - d) *"Emitir pareceres quanto à existência de conflito de interesses no exercício das funções por parte de qualquer membro, sempre que solicitado";*
 - e) *"Fazer respeitar as normas legais e os presentes estatutos";*
 - f) *" Propor à Direção medidas regulamentares, legislativas ou administrativas com vista a suprir lacunas ou a interpretar matérias da sua competência";*
 - g) *"Executar todas as atribuições especificamente previstas nos presentes estatutos."*
116. De acordo com uma notícia datada de 29 de setembro de 2022, a APEGAC dispõe de duas estruturas regionais: o Núcleo de Lisboa e Vale do Tejo e o Núcleo do Alentejo e Algarve⁶⁸.

⁶⁴ Cf. artigo 16.º dos estatutos da APEGAC, na versão aprovada na Assembleia Geral de 25 de outubro de 2023, constantes de fls. 656 a 667 dos autos.

⁶⁵ Na versão aprovada na Assembleia Geral de 25 de outubro de 2023, constante de fls. 656 a 667 dos autos.

⁶⁶ Cf. resposta ao pedido de elementos, com o registo E-AdC/2023/2146, de 28 de março de 2023, junta aos autos a fls. 321.

⁶⁷ Cf. o disposto no artigo 54.º dos estatutos da APEGAC, na versão aprovada pela Assembleia Geral de 25 de outubro de 2023, constantes de fls. 656 a 667 dos autos.

⁶⁸ De acordo com a página eletrónica da APEGAC, disponível para consulta em <https://apegac.com/condominios-regulacao-e-sustentabilidade-debatidos-em-novembro>, (consultada em 21 de junho de 2023), constante de fls. 420 dos autos.

117. No dia 14 de abril de 2023, a APEGAC indicou ter 236 associados ativos⁶⁹ num universo total de 443 associados⁷⁰.
118. A 29 de janeiro de 2024, a APEGAC identificou 275 associados ativos por referência à data de 31 de dezembro de 2023⁷¹.
119. Sublinhe-se, para efeitos da determinação do âmbito territorial da APEGAC, o facto de os seus associados abrangerem a quase totalidade do território nacional, à exceção, somente, dos distritos de Portalegre e Évora⁷².
120. Segundo consta da página eletrónica da APEGAC, a associação refere ser "*reconhecida como a associação representativa das empresas de gestão e administração de condomínios*"⁷³.
121. Até janeiro de 2022, a APEGAC foi a única associação representativa do setor de gestão e administração de condomínios⁷⁴.
122. Os volumes de negócios realizados pela visada, no período entre 2015 e 2023, correspondem aos identificados na Tabela 1:

Tabela 1: Volumes de negócios da APEGAC (em €)⁷⁵

Ano	Volume de Negócios
2015	37 046,50
2016	57 424,50
2017	51.804,12
2018	53.362,65
2019	51.572,70
2020	58.200,51
2021	61.827,86

⁶⁹ Cf. resposta ao pedido de elementos, datada de 14 de abril de 2023, registada sob os n.ºs E-AdC/2023/2593 e E-AdC/2023/2594, junta aos autos a fls. 347 e 348.

⁷⁰ Cf. resposta ao pedido de elementos, datada de 28 de março de 2023, com os registos E-AdC/2023/2147 e E-AdC/2023/2144, junta aos autos a fls. 319 e 321.

⁷¹ Cf. Resposta da APEGAC a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2024/666, junta a fls. 683 a 687 dos autos.

⁷² De acordo com a página eletrónica da APEGAC disponível para consulta em <https://apegac.com/associados> (página consultada em 21 de junho de 2023), cf. fls. 420 dos autos.

⁷³ Cf. página eletrónica da APEGAC disponível para consulta em <https://apegac.com/associacao-863> (página consultada em 21 de junho de 2023), de acordo com fls. 420 dos autos.

⁷⁴ Em 6 de janeiro de 2022 foi criada a ANPACCondomínios – Associação Nacional de Profissionais de Administração de Condomínios, tendo por objeto, segundo o disposto no artigo 3.º do seu regulamento, "*defender os interesses e promover o crescimento e profissionais que exerçam a atividade de administração de condomínios*". A ANPAC tem, segundo dados publicados na sua página eletrónica disponível em <https://anpacondominios.pt/> (consultada em 16 de maio de 2023), 67 associados a nível nacional. Em resposta ao pedido de elementos, com o registo E-AdC/2023/2147, junta aos autos a fls. 319 do processo, a APEGAC refere ter conhecimento da existência da ANPAC, acrescentando desconhecer a sua representatividade no setor.

⁷⁵ Cf. resposta ao pedido de elementos, com o registo E-AdC/2023/2145, de 28 de março, junta aos autos a fls. 320.

2022	97.962,14
2023	128.559,93

Fonte: APEGAC

123. Os volumes de negócios agregados realizados pelos associados da visada, no período entre 2015 e 2022, correspondem aos identificados na Tabela 2:

Tabela 2: Volumes de negócios agregado dos Associados da APEGAC (em €)⁷⁶

Ano	Volume de Negócios Agregado
2015	14 812 597,17
2016	18 001 517,97
2017	19 442 187,63
2018	21 852 601,16
2019	23 862 054,67
2020	26 275 239,65
2021	27 652 236,09
2022	29 728 549,51

Fonte: Sabi

11 Mercado

124. Sem prejuízo do que se irá expor no capítulo 16 da presente Decisão Final, e atendendo ao comportamento da visada, objeto de análise no presente processo contraordenacional, bem como à extensão territorial da sua atividade, conclui-se que o mercado relevante afetado corresponde ao da prestação de serviços de gestão e administração de condomínios habitacionais em Portugal.

11.1 Identificação e caracterização do Mercado

125. O preenchimento dos tipos de infração previstos na legislação da concorrência implica, em regra, uma prévia definição do(s) mercado(s) relevante(s), na sua dupla dimensão: do produto ou serviço e geográfica.
126. Não obstante, e como melhor se verá *infra* (subcapítulo 16.2), refira-se que não é necessária uma delimitação prévia e exata do(s) mercado(s) relevante(s) em processos por práticas restritivas da concorrência no âmbito de acordos, práticas concertadas ou decisões de associações de empresas, aos quais seja, desde logo, atribuído um objeto que é, em si mesmo, restritivo da concorrência.

⁷⁶ Os dados apresentados na Tabela 2 foram extraídos da plataforma Sabi (Base de dados de análise financeira de empresas, disponível em <https://login.bvdinfo.com/R0/SabiNeo>), consultada em 31 de janeiro de 2024, motivo pelo qual os valores agora apresentados diferem dos constantes da Nota de Ilícitude, atendendo a que a mencionada plataforma procede à sua atualização à medida que os dados vão sendo reportados pelas empresas. Os associados considerados para efeitos do cálculo do volume de negócios agregado em cada ano constam do Anexo 1 à presente Decisão Final.

127. Atendendo aos contornos dos comportamentos investigados no PRC/2023/1, está em causa, nos termos que se detalham seguidamente, o mercado da prestação de serviços de gestão e administração de condomínios habitacionais, em Portugal.

11.1.1 Dimensão do produto

128. O serviço de gestão e administração de condomínios habitacionais “[c]ompreende as atividades de gestão do funcionamento de edifícios exercidas em nome dos proprietários, quer por administração dos condóminos dos próprios edifícios, quer por entidades independentes”⁷⁷.

129. As funções do administrador de condomínio são – entre outras, passíveis de serem atribuídas em assembleia de condóminos – as elencadas no artigo 1436.º do Código Civil, das quais se destacam:

1. *“Elaborar o orçamento das receitas e despesas relativas a cada ano”;*
2. *“Cobrar as receitas e efetuar as despesas comuns”;*
3. *“Regular o uso das coisas comuns e a prestação dos serviços de interesse comum”⁷⁸.*

130. Os serviços de gestão e administração de condomínios são prestados pelos administradores de condomínio, que podem exercer essa atividade em regime liberal, através de sociedades unipessoais, ou por conta de outrem, em gabinetes ou empresas de gestão e administração de condomínios.

131. De acordo com o portal de serviços públicos *eportugal*, o exercício económico da atividade de gestão e administração de condomínios exige a constituição de uma empresa (“[e]scolher a forma jurídica e constituir a empresa”), uma *“autorização de utilização de comércio e serviços”* relativa ao edifício/fração a administrar, e “[i]vro de reclamações”⁷⁹.

132. A procura pelos serviços de gestão e administração de condomínios habitacionais estende-se direta ou indiretamente a quase metade da população residente em Portugal, uma vez que – de acordo com dados publicados pelo Eurostat – 46,7% da população portuguesa vive em habitações em regime de propriedade horizontal⁸⁰.

133. A gestão e administração de condomínios habitacionais pode abranger uma vasta extensão de serviços, como por exemplo: os relativos à limpeza das áreas comuns; manutenção dos elevadores; manutenção geral do edifício; segurança das zonas comuns; gestão das necessidades com obras e remodelações e contratação dos respetivos serviços; contratação de serviços para controlo de pragas; contratação de serviços de desentupimentos; instalação e manutenção de portas e portões;

⁷⁷ Cf. consta da página do Sistema Integrado de Metainformação do INE, disponível em <https://smi.ine.pt/Categoria/Detalhes/987358?modal=1>, página consultada em 21 de junho de 2023, junta aos autos a fls. 420.

⁷⁸ Cf. o disposto no artigo 1436.º do Código Civil.

⁷⁹ Cf. dados disponíveis em <https://eportugal.gov.pt/categorias-de-atividade/imobiliario>, página consultada em 21 de junho de 2023, junta aos autos a fls. 420.

⁸⁰ Cf. dados do Eurostat, referentes a 2022, consultáveis em https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO01_custom_6547558/default/table?lang=en (página consultada em 21 de junho de 2023), juntos aos autos a fls. 420.

climatização; instalação de carregadores para veículos elétricos e outras fontes de energia renovável, entre outros.

11.1.2 Dimensão geográfica

134. No presente processo, está em causa uma decisão de associação de empresas, designadamente de fixação de preços mínimos no mercado da gestão e administração de condomínios habitacionais no território português.
135. De acordo com os seus estatutos, “[a] APEGAC é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, de empresas cujo objeto social e atividade, principal ou secundária, sejam a Gestão e Administração de Condomínios”⁸¹, acrescentando-se de seguida que a mesma “tem âmbito nacional, podendo associar-se a outros organismos nacionais e internacionais e criar estruturas de base regional e local no país”⁸².
136. Como referido *supra*, a APEGAC dispõe de duas estruturas regionais: o Núcleo de Lisboa e Vale do Tejo e o Núcleo do Alentejo e Algarve⁸³.
137. A APEGAC tem uma abrangência extensível a todo o território português, conforme explicado no capítulo 10 da presente Decisão Final.
138. Por sua vez, os serviços de gestão e administração de condomínios são igualmente prestados em todo o país.
139. Concorre ainda para uma delimitação nacional do mercado geográfico, o facto de a APEGAC ter fixado preços mínimos uniformes para todo o país, o que revela que, para efeitos da prática objeto de investigação, a visada considera que as condições de concorrência são suficientemente homogêneas e uniformes no território nacional.
140. Atenta a incidência da prática em análise em todo o território nacional, considera-se ser essa a dimensão geográfica do mercado.

11.1.3 Conclusão

141. Em face do exposto, identifica-se no contexto do presente processo o mercado da prestação de serviços de gestão e administração de condomínios habitacionais, em Portugal.

11.2 Posição da visada no mercado identificado

142. De acordo com dados disponibilizados pelo Banco de Portugal relativos ao ano de 2022, em Portugal, as empresas dedicadas à prestação de serviços de administração

⁸¹ Cf. artigo 2.º dos estatutos da APEGAC, constantes de fls. 656 a 667 dos autos.

⁸² Cf. artigo 4.º dos estatutos da APEGAC, na versão posterior a 25 de outubro de 2023, constantes de fls. 656 a 667 dos autos.

⁸³ Cf. De acordo com a página eletrónica da APEGAC, disponível para consulta em <https://apegac.com/condominios-regulacao-e-sustentabilidade-debatidos-em-novembro>, (consultada em 21 de junho de 2023), constante de fls. 420 dos autos.

de condomínios, distribuídas pela totalidade do território português, apresentaram um volume de negócios total agregado de cerca de 138,2 milhões de euros⁸⁴.

143. As empresas associadas da APEGAC, apresentaram, em 2022, um volume de negócios total agregado no valor €29.728.549,51 (vinte e nove milhões, setecentos e vinte e oito mil quinhentos e quarenta e nove euros e cinquenta e um cêntimos⁸⁵), o que representa cerca de 21,51% do volume de negócios total do setor, no exercício de 2022, em Portugal.
144. De acordo com dados estimados, fornecidos pela visada⁸⁶, existem em Portugal cerca de 700.000 edifícios constituídos sob o regime da propriedade horizontal (condomínios), contando-se cerca de 5 milhões de pessoas que vivem em condomínio, ou são proprietárias de frações em condomínios.
145. Também de acordo com a APEGAC, estão registadas na AT com a atividade, principal e secundária, de gestão e administração de condomínios, cerca de 4.000 empresas, das quais 97% são microempresas⁸⁷.
146. De acordo com informações fornecidas pela APEGAC a 29 de janeiro de 2024, a associação de empresas indicou ter 275 associados ativos, por referência à data de 31 de dezembro de 2023, distribuídos pelo território de Portugal continental e ilhas⁸⁸.
147. Desde a sua fundação em 2004 e até janeiro de 2022, a APEGAC constituiu-se como a única associação representativa do setor da gestão e administração de condomínios habitacionais⁸⁹.

11.2.1 Pronúncia da APEGAC acerca da “[n]atureza e dimensão do mercado afetado pela infração”

148. Em sede de pronúncia sobre a Nota de Ilícitude, a APEGAC remeteu, quanto à “[n]atureza e dimensão do mercado afetado pela infração”, para “o estudo de mercado, relatório I e II, cujos conteúdos dá por integralmente reduzidos”⁹⁰.
149. Os relatórios I e II⁹¹ foram elaborados por economista e contabilista certificado, mediante solicitação da APEGAC para o efeito.

⁸⁴ Cf. dados consultáveis em <https://www.bportugal.pt/QS/qsweb/Dashboards>, (página visitada em 21 de dezembro de 2023), constantes dos autos a fls. 675 e 676.

⁸⁵ Note-se que este valor não contempla os volumes de negócio realizados por associados da APEGAC que se dediquem à prestação de serviços de gestão e administração de condomínios em nome individual, dado que esses dados não se encontram publicamente disponíveis.

⁸⁶ Cf. resposta ao pedido de elementos, de 28 de março de 2023, com o registo E-AdC/2023/2147, junta aos autos a fls. 319.

⁸⁷ *Idem*.

⁸⁸ Cf. resposta ao pedido de elementos, de 29 de janeiro de 2024, com o registo E-AdC/2024/666, junta aos autos a fls. 683 a 687.

⁸⁹ Cf. parágrafo 121 *supra*.

⁹⁰ Cf. PNI, registada sob o n.º E-AdC/2023/6663, de 6 de novembro, constante de fls. 568 a 577 dos autos.

⁹¹ Cf. Relatórios técnicos registados sob o n.º E-AdC/2023/7132, de 29 de novembro, constantes de fls. 612 a 629 dos autos.

150. De acordo com as conclusões apresentadas nos mencionados relatórios técnicos, “*não existem condicionantes externos à vontade e decisão de cada empresa, especialmente aqueles que poderiam ser influenciados pela definição de preços*”, “*não há dois condomínios iguais*”, “[o]s valores dos inputs são diferentes de empresa para empresa de gestão de condomínios” e “[o] portfólio de serviços prestados por uma empresa influencia a determinação dos seus preços unitários”.

11.2.2 Apreciação da Autoridade

151. Na sua pronúncia, a APEGAC não trouxe ao conhecimento da AdC quaisquer elementos, dados ou informações que contrariem a caracterização do mercado efetuada pela Autoridade em sede de NI e igualmente constante da presente Decisão Final.
152. À semelhança daquele que foi o entendimento da APEGAC relativamente à realização de diligências complementares de prova, patente na fundamentação do sentido provável de decisão de indeferimento do respetivo pedido⁹² – que se convolou em decisão final⁹³ – a Autoridade conclui pela suficiência da informação já carreada aos autos para permitir, não só, a definição da natureza e dimensão do mercado identificado, como também a determinação fundamentada da posição da APEGAC nesse mercado.
153. Quanto às demais considerações da visada relativas aos efeitos da prática em apreço, a AdC remete para o exposto na secção IV da presente Decisão Final, nomeadamente para a subsecção 17.3.

12 Comportamentos

154. Os comportamentos objeto de análise na presente Decisão Final prendem-se com a fixação de preços mínimos a praticar no mercado da prestação de serviços de gestão e administração de condomínios, como melhor se detalha *infra*⁹⁴.

12.1 Detalhe dos comportamentos

155. Importará nesta secção aferir do concreto enquadramento da conduta da APEGAC, designadamente no que respeita ao contexto prévio à adoção da tabela de honorários ou preços mínimos, à sua adoção e, posteriormente, à sua atualização e divulgação, cf. subcapítulos 12.1.1, 12.1.2, 12.1.3 e 12.1.4 *infra*.
156. Dos factos que se elencam nas secções seguintes, e que resultam provados, decorrerá a forma como ocorreu a fixação de preços mínimos no setor da gestão e

⁹² Cf. Sentido provável de decisão, aprovado no dia 6 de dezembro de 2023, notificado à visada no dia 7 de dezembro de 2023, através do registo n.º S-AdC/2023/4859, e constante de fls. 631 a 633 verso dos autos.

⁹³ Cf. parágrafo 64 *supra*.

⁹⁴ A AdC não fará referência, nesta Decisão Final, à prova recolhida com recurso a correio eletrónico e/ou meios digitais apreendidos em sede da diligência de busca, exame, recolha e apreensão realizada pela AdC no dia 14 de fevereiro de 2023, tendo em conta que a prova constante da presente Decisão sustenta suficientemente a imputação efetuada, designadamente quanto aos seus factos subjacentes e, bem assim, quanto à amplitude temporal dos mesmos.

administração de condomínios em Portugal, bem como a linha temporal da conduta imputável à APEGAC.

12.1.1 Enquadramento prévio

157. O comportamento da APEGAC em apreço no presente processo reclama a análise do seu enquadramento desde a constituição da associação de empresas até aos dias de hoje, no que respeita ao seu suporte estatutário e, bem assim, à sua previsão no código deontológico da visada.
158. A assembleia constituinte da APEGAC aconteceu no dia 31 de maio de 2003, e em 22 de novembro do mesmo ano, em sede de reunião de assembleia geral extraordinária, sob o ponto 1 da ordem de trabalhos – “Revisão e Aprovação dos estatutos da APEGAC” – foi aprovada por maioria dos associados presentes a alteração do artigo 40.º da proposta de estatutos da APEGAC, para que a mesma passasse a conter a seguinte alínea: *“Fixar o preço mínimo ou de referência para o ano em curso, a praticar mensalmente por fracção e/ou por edifício.”*⁹⁵.
159. Nessa conformidade, os estatutos da APEGAC – registados no ato da sua constituição, datado de 11 de maio de 2004 –, previam na alínea j) do seu artigo 39.º como atribuição da assembleia geral *“[f]ixar o preço mínimo ou de referência para o ano em curso, a praticar mensalmente por fracção e/ou por edifício”* (cf. APEGAC-papel-0001A⁹⁶).
160. Em 2005, designadamente no dia 12 de fevereiro, no âmbito de reunião da assembleia geral extraordinária da APEGAC, foi apresentado, discutido e deliberado o código deontológico da associação, nomeadamente o seu ponto 7.1, de acordo com a ata n.º 2/2005 (cf. APEGAC-papel-0004⁹⁷).
161. A discussão daquele ponto 7.1, na mencionada reunião de 12 de fevereiro de 2005, foi efetuada nos seguintes termos *“[p]assando-se à discussão do ponto 7.1, os representantes das associadas [...], referiram ser importante incluir neste ponto uma proposta para que existisse uma tabela de honorários mínimos, de referência, por regiões do país, para serem consideradas as assimetrias das regiões e a ser actualizada anualmente. O associado, [...] mostrou-se em desacordo com este ponto, porque considera não ser razoável ser a associação neste momento a definir os honorários de cada empresa, nem definir um preço mínimo para os serviços. A Presidente da Direção interveio neste ponto e informou que brevemente uma empresa iria iniciar um estudo onde definiria o preço de referência mínimo a cobrar para cada edifício e em diferentes zonas do país. Este estudo servirá para aconselhar os associados a partir de Janeiro de 2006. A empresa [...] lembrou que poderia ser ilegal esta tabela ser vinculativa, e que por isso seria primeiro importante informarem-se da legalidade deste ponto”* (cf. APEGAC-papel-0004)⁹⁸.
162. A redação proposta pela vice-presidente da mesa da assembleia geral, aprovada com voto favorável de todos os presentes, foi a seguinte: *“[a] Associação deve fixar uma tabela de honorários de referência mínima para as diferentes localidades e/ou regiões do*

⁹⁵ Cf. Ata n.º 3/2003, constante de fls. 422 dos autos.

⁹⁶ Constante de fls. 51 a 85 dos autos.

⁹⁷ Constante de fls. 164 a 189 e 422 dos autos.

⁹⁸ Cf. fls. 422 dos autos.

país a servir de orientação aos associados”, de acordo com a ata n.º 2/2005 (cf. APEGAC-papel-0004)⁹⁹.

163. Em 2014, a APEGAC propôs-se rever os seus estatutos, regulamento interno e código deontológico.
164. A 12 de dezembro de 2014 foi aprovada a primeira alteração dos estatutos e código deontológico da APEGAC¹⁰⁰.
165. Através da referida alteração, a alínea *j*) do artigo 39.º dos estatutos da APEGAC passou a ter a seguinte redação “[d]efinir uma tabela indicativa de honorários a praticar pelos seus associados”.
166. No mesmo dia 12 de dezembro de 2014, foi igualmente aprovado o novo ponto 7.1 do código deontológico, segundo o qual “[a] Associação deve criar uma tabela de honorários de referência para as diferentes localidades e/ou regiões do país de orientação aos associados, incentivando-os a não praticar preços inferiores”¹⁰¹.
167. Já em 2018, designadamente no dia 12 de novembro, a APEGAC efetuou nova alteração dos estatutos, mantendo a alínea *j*) do anterior artigo 39.º, agora artigo 37.º, com a seguinte redação “[d]efinir uma tabela indicativa de honorários a praticar pelos seus associados”¹⁰².
168. Percorrendo os estatutos da APEGAC, constata-se que, na primeira versão dos estatutos (2004), as atribuições da assembleia geral eram previstas no artigo 39.º, dispondo a alínea *j*) que competia àquele órgão “[f]ixar o preço mínimo ou de referência para o ano em curso, a praticar mensalmente por fracção e/ou por edifício”. Com a alteração aprovada em assembleia geral de 12 de dezembro de 2014, a alínea *j*) do artigo 39.º passou a ter a seguinte redação “[d]efinir uma tabela indicativa de honorários a praticar pelos seus associados”. Esta mesma redação foi mantida na alteração aprovada em assembleia geral de 12 de novembro de 2018, não obstante passar a estar prevista na alínea *j*) do artigo 37.º dos estatutos (cf. APEGAC-papel-0001 e APEGAC-papel-0001A)¹⁰³.
169. Em 25 de outubro de 2023, já após a adoção pela AdC de Nota de Ilícitude no presente processo, e no âmbito de assembleia geral ordinária da APEGAC, o artigo 37.º dos estatutos deixou de conter qualquer referência a honorários, passando a alínea *j*) a

⁹⁹ Constante de fls. 164 a 189 e 422 dos autos.

¹⁰⁰ Cf. alteração dos estatutos datada de 12 de dezembro de 2014 e publicada a 08 de junho de 2018, disponível em <https://publicacoes.mj.pt/pesquisa.aspx> (página consultada em 11 de maio de 2023) junta aos autos a fls. 358 a 375, e cf. código deontológico da APEGAC, disponível em <https://apegac.com/codigo-deontologico> (página consultada em 11 de maio de 2023) junto aos autos a fls. 394 e 395.

¹⁰¹ Código Deontológico da APEGAC, após a alteração efetuada em 2014, constante de fls. 394 e 395 dos autos.

¹⁰² Cf. alteração dos estatutos datada de 12 de novembro de 2018 e publicada de 14 de julho de 2022, disponível em <https://publicacoes.mj.pt/pesquisa.aspx> (página consultada em 11 de maio de 2023) junta aos autos a fls. 377 a 393.

¹⁰³ Cf. fls. 357 a 379 dos autos.

ter a seguinte redação “[p]ronunciar-se sobre quaisquer assuntos que não estejam compreendidos nas competências específicas dos restantes órgãos da APEGAC”¹⁰⁴.

170. Alterado em 2014, o código deontológico manteve a seguinte redação – “[a] Associação deve criar uma tabela de honorários de referência para as diferentes localidades e/ou regiões do país de orientação aos associados, incentivando-os a não praticar preços inferiores.”¹⁰⁵ até à última alteração, ocorrida a 25 de outubro de 2023¹⁰⁶.
171. No âmbito desta última alteração, o mencionado ponto 7.1, relativo à criação de uma tabela de honorários, foi eliminado pela visada¹⁰⁷.

12.1.2 Da adoção da tabela de honorários

172. Na senda do preceituado nos estatutos e no código deontológico da APEGAC desde a sua fundação, a APEGAC planeou, aprovou e divulgou uma tabela de honorários contendo o preço mínimo a praticar, por fração, no setor da gestão e administração de condomínios.
173. Com efeito, no ano de 2012, mais precisamente em 22 de outubro, teve lugar uma reunião dos órgãos sociais da APEGAC, da qual foi lavrada ata que menciona a discussão referente ao ponto 4 da ordem de trabalhos, intitulado “Tabela indicativa de honorários”. *“Neste ponto o presidente informou que um sócio colocou a questão de existência de tabela de honorários, tendo sugerido a criação de uma tabela indicativa honorários. Foi aprovado por unanimidade que devemos divulgar que os honorários devem suportar os custos administrativos da empresa, de forma a não depreciar a actividade de administração de condomínios”*¹⁰⁸.
174. Também nessa conformidade havia escrito Vítor Amaral num documento em papel destinado a preparar essa mesma reunião dos órgãos sociais de 22 de outubro de 2012: “[t]abela indicativa de honorários: os honorários da administração devem suportar os custos administrativos da empresa de forma a não depreciar a atividade” (Cf. APEGAC-papel-0009¹⁰⁹).
175. Já em 2015, mais concretamente no dia 23 de fevereiro, escreveu Vítor Amaral, na proposta de ordem de trabalhos que precedeu a reunião dos órgãos sociais da APEGAC desse mesmo dia, que *“Fernando Cruz ficou de apresentar uma proposta de modelo”,* relativo ao ponto “4. Tabela de Honorários” da ordem de trabalhos (cf. APEGAC-papel-0008¹¹⁰).

¹⁰⁴ Cf. estatutos da APEGAC, alterados em assembleia geral de 25 de outubro de 2023, juntos aos autos a fls. 656 a 667 dos autos.

¹⁰⁵ Cf. código deontológico da APEGAC, após a alteração efetuada em 2014, constante de fls. 394 e 395 dos autos.

¹⁰⁶ Cf. ata da Assembleia Geral Ordinária da APEGAC, de 25 de outubro de 2023, junta aos autos a fls. 636 a 655 dos autos.

¹⁰⁷ Cf. código deontológico da APEGAC, alterado em 25 de outubro de 2023, registado sob o n.º E-AdC/2023/7421, junto aos autos a fls. 668 a 669 verso.

¹⁰⁸ Cf. ata n.º 9/2012 da reunião dos órgãos sociais, de 22 de outubro de 2012, constante de fls. 422 dos autos.

¹⁰⁹ Constante de fls. 243 e 244 dos autos.

¹¹⁰ Constante de fls. 240 a 242 dos autos.

176. A 23 de março desse mesmo ano, de acordo com a ata n.º 2/2015, relativa à reunião dos órgãos sociais realizada no dia 23 de fevereiro a que se fez referência *supra*, e no que respeita ao ponto 4 da ordem de trabalhos, referente à tabela de honorários, “[o] presidente da direção sugeriu que deverá ser solicitado um estudo sobre os custos do serviço de administração de condomínios ou que se crie uma tabela que permita que as empresas possam fazer o cálculo dos honorários a praticar, que sirva de elemento indicativo aos associados (...)” (cf. APEGAC-papel-0005¹¹¹).
177. Da mesma ata da reunião dos órgãos sociais, havida em 23 de fevereiro de 2015, consta ainda: “[a]nalizado o assunto o Fernando Cruz prontificou-se a apresentar na próxima reunião uma proposta de tabela e cálculo para fornecer aos associados.”. Fernando Cruz exercia, à data, o cargo de 3.º vogal da direção. (cf. APEGAC-papel-0005¹¹²).
178. Na reunião dos órgãos sociais de 23 de março de 2015, de acordo com a ata lavrada, e a propósito do ponto 4 da ordem de trabalhos, “Tabela de honorários”: “[o] terceiro vogal, Fernando Cruz, apresentou um trabalho por si realizado com uma proposta de modelo de cálculo de preço para os honorários da administração de condomínios, que partiu de um primeiro pressuposto que foi estabelecer as premissas base de um condomínio tipo, com um número de frações médio (dezasseis) e com um leque médio de necessidades em termos de prestação de serviços, que fosse possível considerar como valor médio nacional. Assim as premissas utilizadas para um condomínio tipo foram: “Prédio urbano com seis pisos mais dois pisos subterrâneos de garagens, dois elevadores, dezoito frações habitacionais, localizado num ponto intermédio entre a sede e o limite territorial de atuação da empresa. Considerou ainda nesta hipótese que a quotização é trimestral e todos os condóminos cumprem de forma regular as suas obrigações legais e que o edifício tem menos de dez anos e apenas terá intervenções de manutenção a título pontual. Para calcular o custo médio/hora de mão-de-obra utilizada na prestação de serviços houve necessidade de recorrer como base de trabalho a uma empresa tipo, definida como empresa modelo do setor de Administração de condomínios, que pelo conhecimento geral e tendo ainda como fonte o Inquérito APEGAC aos associados, de 2014, podemos definir como uma micro ou pequena empresa, com quadro de recursos humanos na ordem dos cinco efetivos, incluindo o sócio-gerente da empresa, o custo médio hora dos recursos é de quatro euros e oitenta. Impõe-se o cálculo de custo de km médio, tendo em consideração uma viatura média numa utilização de quinze mil quilómetros por ano, sendo que se recorreu ao modelo de renting apenas por uma questão de facilidade do cálculo, já que, habitualmente, tem o seguro, a manutenção incluídos e a desvalorização comercial da viatura incluído, o custo médio dos km é de trinta e três cêntimos. Para a construção deste modelo considerou ainda a grelha de atividades derivadas diretamente da administração do condomínio tipo determinado, a determinação do tempo de execução de cada tarefa e a sua frequência no período de um ano, assim como as deslocações a que eventualmente algumas dessas tarefas obriguem. As atividades consideradas são as que se entendem como as que são obrigatórias face ao estrito cumprimento das obrigações da administração do condomínio previstas na legislação, nomeadamente no Código Civil e a uma prestação de serviços minimamente qualificada. De forma a proporcionar a este

¹¹¹ Cf. resposta a pedido de elementos registada sob o n.º E-AdC/2023/4178, junta aos autos a fls. 421 e 422.

¹¹² *Idem*.

exercício de simulação o mínimo de enviesamento da realidade, os tempos e frequência das tarefas foram considerados muito próximos do estritamente necessário, considerando que as pessoas envolvidas são devidamente qualificadas para as atividades e têm formação e experiência na sua execução. As deslocações consideradas tiveram em linha de cálculo a premissa que a empresa atua num raio de até vinte quilómetros a partir da sua sede e foram considerados valores médios. A partir desta grelha de atividades e dos preços base de mão-de-obra/hora e do custo/km das deslocações chegamos ao valor anual dos custos diretos (Variáveis) da prestação de serviço ao condomínio, e por simples divisão pelo número de frações e pelos meses do ano, obtemos o custo/Mês por Fração de cinco euros e trinta cêntimos, métrica amplamente usada no mercado para valorização dos honorários da prestação de serviços de Administração Profissional de Condomínios. Por último foi considerado ainda os custos fixos das empresas nomeadamente com as rendas das instalações, os custos energéticos, as amortizações de equipamento, os serviços de contabilidade e software. Considerando assim os cálculos efetuados para os custos diretos ou variáveis e os custos indiretos, sempre sem considerar as incidências fiscais, os custos totais por fracção/mês é de seis euros e quarenta e oito cêntimos. Este é o valor do custo e que as empresas naturalmente deverão considerar uma margem comercial que lhes permita manterem-se solventes e cumpridoras dos seus compromissos proporcionando sempre o melhor serviço aos seus clientes. À luz deste exercício entende-se recomendável considerar o valor de sete euros e vinte cêntimos por fracção mês como um valor mínimo de referência, para a prestação de serviços de Administração de Condomínios Habitacionais. O terceiro vogal informou que o modelo apresentado pode ser fornecido numa folha de cálculo excel. Analisado o modelo de cálculo de preço para os honorários foi o mesmo aprovado por maioria, apenas com a abstenção do tesoureiro Luís Martins, tendo o presidente da direcção referido que esta tabela deverá ser divulgada pelos associados com a indicação que é uma tabela meramente indicativa” (cf. APEGAC-papel-0006¹¹³).

179. Nessa conformidade, a AdC recolheu prova que permite atestar a presença do “Modelo de Cálculo de Preço para os Honorários da Administração de Condomínios Habitacionais”, na página eletrónica da APEGAC, pelo menos desde 13 de agosto de 2015¹¹⁴.
180. No preâmbulo do referido modelo de cálculo de preço, publicado pela visada, pode ler-se que “[o] objetivo último deste modelo é tão só demonstrar aos interessados, sejam prestadores de serviços, sejam clientes, a estrutura de custos necessária e suficiente para administrar uma fracção normal de um condomínio normal, no estrito cumprimento da legislação vigente e assegurando o cumprimento rigoroso das responsabilidades dos proprietários de partes comuns de imóveis em regime de propriedade horizontal.”¹¹⁵. A encerrar a publicação do modelo de cálculo, a APEGAC escreve “[e]m jeito de conclusão podemos dizer que. à luz deste exercício se entende recomendável considerar o

¹¹³ Cf. ata de reunião dos órgãos sociais da APEGAC n.º 3/2015, junta aos autos a fls. 195 a 232, e cf. resposta da APEGAC a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2023/4178, junta aos autos a fls. 421 e 422.

¹¹⁴ Cf. páginas da APEGAC extraídas do respetivo site e constantes de fls. 355 dos autos.

¹¹⁵ *Idem*.

valor de **7,20€/mês/Fração** como um valor mínimo de referência, para a prestação de serviços de Administração de Condomínios Habitacionais" (destacado original)¹¹⁶.

181. Em nova reunião dos órgãos sociais da APEGAC realizada no dia 22 de junho de 2015, no âmbito do ponto n.º 5 ("*Relações públicas, imagem e gestão de sócios*") da ata n.º 7/2015, lê-se: "[r]elativamente ao site o terceiro vogal, Fernando Cruz, apresentou a maquete do novo site da APEGAC. O presidente da direção sugeriu retirar da área pública do site o modelo de cálculo de preço para os honorários da administração de condomínios, devendo o documento estar disponível apenas na área reservada dos sócios"¹¹⁷.
182. Não obstante o acima referido, o modelo de cálculo de preços atinentes à administração de condomínios continuou disponível para consulta do público, sendo que, em 08 de dezembro de 2015, uma associada da APEGAC fez uma publicação na rede social *Facebook*, espelhando o "Modelo de Cálculo de Preço para os Honorários da Administração de Condomínios Habitacionais" apresentado pela APEGAC. Nessa publicação *online*, a associada insere o *link* direto para consulta pública do modelo, no site da associação de empresas, assim como transcreve o seguinte: "[e]m jeito de conclusão podemos dizer que, à luz deste exercício se entende recomendável considerar o valor de 7,20€/mês/Fração como um valor mínimo de referência, para a prestação de serviços de Administração de Condomínios Habitacionais"¹¹⁸.
183. O modelo de cálculo de preço dos honorários da gestão e administração de condomínios habitacionais, publicado pela APEGAC em 2015, manteve-se, assim, disponível para consulta e utilização desde 2015 e, pelo menos, até final do ano 2022, quando foi transferido para a área reservada do site da APEGAC¹¹⁹.
184. Com efeito, na reunião de direção de 17 de outubro de 2022, o presidente da direção da APEGAC referiu – a propósito da apresentação do novo site – que "*as FAQ's com perguntas e respostas para associados deve estar na área reservada onde deveria constar o email duvidascondominios@apegac.com*", o que foi analisado e deliberado por unanimidade naquela reunião de direção (cf. APEGAC-papel-0011¹²⁰).

12.1.3 Da atualização da tabela de honorários

185. No final de 2022 a APEGAC, considerando o contexto económico nacional, efetuou uma atualização do preço recomendado por fração no âmbito da prestação de serviços de gestão e administração de condomínios.

¹¹⁶ Cf. página extraída do site da APEGAC referente a 13 de agosto de 2015, constante de fls. 355 dos autos.

¹¹⁷ Cf. ata n.º 7/2015, constante de fls. 421 e 422 dos autos.

¹¹⁸ Cf. publicação na página da rede social *Facebook* da empresa K-Kondomínios, com data de 8 de dezembro de 2015, consultada no dia 11 de janeiro de 2023 e junta aos autos a fls. 7 verso.

¹¹⁹ A AdC recolheu registos *online*, designadamente impressões de páginas de acesso público constantes do site da APEGAC ao longo do tempo, que permitem atestar a presença do modelo de cálculo de preço naquele site para consulta de quem o visitasse, nos anos 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022, constantes de fls. 355 dos autos.

¹²⁰ Cf. ata de reunião da direção da APEGAC n.º 22/2022, junta aos autos a fls. 256 a 264 e cf. resposta da APEGAC a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2023/4178, junta aos autos a fls. 421 e 422.

186. Nesse contexto, no dia 17 de outubro de 2022, teve lugar a reunião de direção da APEGAC n.º 22/2022, da qual foi lavrada ata, com data de 8 de novembro de 2022, onde consta que foi efetuada a “[a]nálise sobre o impacto que a situação económica poderá ter na nossa atividade”, no âmbito do ponto 1.9 da ordem de trabalhos. A esse propósito, “Vitor Amaral partilhou que, na sua opinião «a crise não se avizinha, está instalada», dando como exemplo o impacto com o aumento do salário mínimo nacional que é de quase mil euros por cada funcionário e por ano e que, além disso, temos a enorme subida do papel, do toner, da eletricidade, dos combustíveis, etc. Assim, entende que esta é uma boa oportunidade para fazer uma recomendação às empresas, com algumas medias que deveriam tomar, como: atualizarem os seus honorários para valores não inferiores a oito euros por fração, para prédios com cerca de vinte frações ou mais e de dez euros para prédios com menos frações”. De seguida, “Francisco Dias propôs uma reunião, por videoconferência, com os associados para efetuar uma reflexão sobre a estratégia comercial na administração de condomínios, uma vez que devemos analisar e antever a proposta do governo da redução de trabalho para quatro dias/semana ou trinta e cinco horas semanais, para propor um valor mínimo de honorários e que deveremos criar condições de aumento de produtividade, estratégia a ser pensada pela associação para propor às empresas associadas”. “Jorge Pascoalinho propôs que da mesma forma que recomendamos as empresas associados, deveríamos tentar sensibilizar os condóminos para um valor mínimo recomendado, o que ajudará, também, as empresas associadas a justificarem o seu orçamento, nos condomínios e indicarem o valor de referência da associação que representa o setor”. “Vitor Amaral disse que os valores a recomendar como prática, deverão ser exercidos em condomínios novos, de acordo com a recomendação dada pela associação, por ser difícil as empresas atualizarem em curto prazo os seus honorários, especialmente quando a prática atual é muito diferente dos honorários a recomendar” “Discutido o assunto, foi deliberado por unanimidade realizar um webinar para discutir o assunto com os associados, logo a seguir ao congresso, e emitir já a seguinte recomendação: [q]ue atualizem os seus honorários, com uma taxa de aumento não inferior a oito por cento” (cf. APEGAC-papel-0011¹²¹).
187. Da ata da reunião de direção n.º 1 de 2023, ocorrida a 9 de janeiro de 2023, consta o ponto “2.6 Valor de referência para os honorários da administração de condomínios” relativamente ao qual “[o] presidente da direção disse que o valor de referência para a prática de honorários de administração de condomínios, que temos publicado no site, está absolutamente desatualizado, propondo que se analisasse o assunto e se fizesse o estudo sobre o valor que atualmente deveria ser praticado, para cobrir os custos. Depois de analisado este assunto foi deliberado por unanimidade que Francisco Dias e Luis Martins elaborarão o quadro de referência para a prática de honorários para o corrente ano, para posteriormente ser apresentado e explicado num webinar a realizar no próximo mês de fevereiro” (cf. APEGAC-papel-0014¹²²).
188. Na ata da reunião de direção de dia 6 de fevereiro de 2023, consta o ponto “4.2 Valor de referência para os honorários da administração de condomínios”, tendo sido a

¹²¹ Cf. ata de reunião da direção da APEGAC n.º 22/2022, junta aos autos a fls. 256 a 264 e cf. resposta da APEGAC a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2023/4178, junta aos autos a fls. 421 e 422.

¹²² Cf. ata da reunião de direção n.º 01/2023, junta aos autos a fls. 289 a 302 e cf. resposta da APEGAC a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2023/4178, constante de fls. 421 e 422 dos autos.

referida ordem de trabalhos “*aprovada por unanimidade*”. Sobre este tema, o vice-presidente da APEGAC “*Francisco Dias informou que fez a análise do trabalho feito pelo anterior presidente da direção, Fernando Cruz, e que ele está bem elaborado e serve para que os nossos associados se possam orientar, bastando preencher os dados corretamente. Assim, foi aprovado por unanimidade colocar na área reservada do website o ficheiro com os valores de referência para os honorários de administração de condomínios, para consulta dos nossos associados*”¹²³.

12.1.4 Da divulgação da recomendação de preços mínimos

189. No âmbito das suas comunicações, a APEGAC divulgou, ao longo do tempo, o seu posicionamento relativamente aos preços a praticar a título de honorários no setor da gestão e administração de condomínios, como melhor se detalha *infra*.
190. Efetivamente, além da divulgação de conteúdos no próprio *site*, disponível em www.apegac.com (tal como a tabela de honorários, cf. parágrafo 179 *supra*), as comunicações da APEGAC passaram também pela divulgação de notícias em diversos meios de comunicação e, bem assim, pela realização de diversos eventos públicos.
191. Para esse efeito, e de acordo com a “*Informação aos Associados – 03/2022*”¹²⁴, “[f]oi contratada a empresa [...] para assessoria de imprensa e comunicação, que já iniciou o seu trabalho, de forma a projetar ainda mais a APEGAC e proporcionar uma maior comunicação com os associados, com o setor e com a comunidade”.
192. A 7 de março de 2022, teve lugar um encontro entre empresas, associadas e não associadas, da região do Minho, conforme ata de reunião da APEGAC, desse mesmo dia, com o n.º 05/2022. “*Previamente à reunião, realizou-se um encontro de empresas da região da região do Minho, com a presença de catorze empresas, seis das quais não associadas da APEGAC. O presidente da direção agradeceu a presença de todos e fez uma exposição sobre o trabalho realizado desde que esta direção tomou posse e realçou o plano de atividades, com especial relevo para a formação, comunicação e parcerias. [...] O presidente da direção deu também importância à necessidade que todos os cidadãos reconheçam o papel e a importância do serviço prestado pelas nossas empresas, valorizando o valor pago pelo serviço que, atualmente e em média é muito baixo, e não suporta todos os custos inerentes às responsabilidades e obrigações do administrador de condomínios enquanto prestador de serviço*” (cf. APEGAC-papel-0010¹²⁵).
193. Em 10 de março de 2022, a APEGAC publicou na sua página eletrónica uma notícia, onde reitera que “[é] de conhecimento generalizado que o setor profissional de administração de condomínios, que emprega mais de 10.000 pessoas, de forma direta e mais de 80.000 pessoas de forma indireta, é composto por micro e pequenas empresas, muitas delas, especialmente as que trabalham de forma devidamente organizada, têm dificuldades para sobreviver, tendo em conta que se trata de uma atividade mal

¹²³ Cf. ata da reunião de direção n.º 03/2023, junta aos autos pela APEGAC em resposta a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2023/4178, constante de fls. 421 e 422 dos autos.

¹²⁴ Cf. resposta a pedido de elementos de 14 de julho, registada sob o n.º E-AdC/2023/4541, constante de fls. 428 dos autos.

¹²⁵ Cf. ata da reunião de direção n.º 5/2022, junta aos autos pela APEGAC em resposta a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2023/4178, constante de fls. 245 a 255 dos autos.

remunerada, por causa da falta de regulação, que proporciona o crescimento da concorrência desqualificada e que pratica preços abaixo do preço de custo". Na mesma notícia, refere ainda que relativamente ao "aumento do preço dos combustíveis", "este setor de atividade está impedido de fazer repercutir o custo da subida dos combustíveis nos honorários que cobra aos seus clientes"¹²⁶.

194. No âmbito da "Informação aos Associados – 20/2022"¹²⁷, a APEGAC deu início à divulgação do seu código deontológico, *"de forma a sensibilizar todos os associados para o seu integral cumprimento"*¹²⁸.
195. Na referida Informação, datada de 15 de setembro de 2022, em comentário ao artigo 2.º do Código Deontológico, a APEGAC refere que *"[e]ste artigo aborda duas questões fundamentais (...) a segunda prende-se com a concorrência desleal, à qual devemos estar atentos, denunciando as práticas ilegais, que são, muitas vezes, a razão que sustenta a prática de honorários abaixo do preço justo"*¹²⁹.
196. No dia 27 de outubro de 2022, a APEGAC, no âmbito da continuação da divulgação do Código Deontológico, disponibilizou a "Informação aos Associados – 22/2022", endereçando-lhes nova recomendação de fixação de preços nos seguintes termos: *"(...) [a] direção da APEGAC não tem a solução para resolver os problemas de tesouraria das empresas; no entanto, ponderando a taxa de inflação, o custo de vida, o aumento do SMN, recomenda-se às empresas associadas: que atualizem os seus honorários, com uma taxa de aumento não inferior a 8% (...)"*¹³⁰.
197. Na esfera da comunicação pública, designadamente no âmbito de entrevista concedida à redação do *Idealista news*, publicada no dia 28 de outubro de 2022, o presidente da direção da APEGAC referiu que *"a APEGAC deixa oito recomendações para ajudar as mesmas [empresas do setor da gestão e administração de condomínios habitacionais] a minimizar o forte impacto da crise que se avizinha. A saber: Atualização dos honorários com uma taxa de aumento não inferior a 8%"*¹³¹.
198. No dia 2 de novembro de 2022, a APEGAC remeteu na sua página eletrónica para uma entrevista publicada no dia 1 de novembro de 2022 na revista *Empreendedor*. Nessa notícia, divulgada no site da APEGAC, transcreve-se parte do conteúdo da entrevista, nomeadamente: *"[a] direção da APEGAC diz não ter a solução para resolver os problemas de tesouraria das empresas. No entanto, ponderando a taxa de inflação, o custo de vida,*

¹²⁶ Cf. "O Aumento Do Preço Dos Combustíveis, Pode Causar Danos Irreparáveis Em Muitas Empresas Do Nosso Sector", disponível em <https://apegac.com/o-aumento-do-preco-dos-combustiveis-pode-causar-danos-irreparaveis-em-muitas-empresas-do-nosso-sector>, página consultada em 9 de maio de 2023 e junta aos autos a fls. 355.

¹²⁷ Cf. "Informação aos associados – 20/2022", de 15 de setembro, junta aos autos em resposta a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2023/4541, constante de fls. 428 dos autos.

¹²⁸ *Idem*.

¹²⁹ *Idem*.

¹³⁰ Cf. "Informação aos associados – 22/2022", junta aos autos em resposta a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2023/4541, constante de fls. 428 dos autos.

¹³¹ Cf. notícia "Condomínios: 8 passos para minimizar o impacto da crise", disponível em <https://www.idealista.pt/news/imobiliario/habitacao/2022/10/27/54667-condominios-8-passos-para-minimizar-o-impacto-da-crise>, visitada em 9 de maio de 2023 e junta aos autos a fls. 355.

*o aumento do salário mínimo nacional, recomenda a atualização dos honorários de condomínio com uma taxa de aumento não inferior a 8%*¹³².

199. Também numa outra notícia disponibilizada na PMEmagazine, no dia 2 de novembro de 2022, sob o título “Presidente da APEGAC destaca oito medidas para combater o contexto inflacionário”, podia ler-se “[n]este sentido, a APEGAC deixa oito recomendações para ajudar as empresas a minimizar as consequências do impacto da crise: [a] atualização de honorários com uma taxa de aumento não inferior a 8% (...)”¹³³.
200. No dia 4 de novembro de 2022, no âmbito das “Notícias APEGAC”, é divulgado o seguinte conteúdo “Associação de empresas de gestão de condomínios quer aumentos de 8%”¹³⁴.
201. No âmbito da realização de congressos e respetiva preparação, no dia 5 de novembro de 2022, a direção da APEGAC reuniu extraordinariamente, constando da respetiva ata o seguinte “[...] foi aprovado por unanimidade apresentar no congresso e futuramente às entidades as seguintes dez propostas: [v]alorizar e credibilizar o setor, [p]rática de honorários justos, que garantam o custo da atividade” APEGAC-papel-0012¹³⁵).
202. No dia 11 de novembro de 2022, foi publicada no site da revista ECO/Sapo, uma entrevista concedida pelo presidente da direção da APEGAC, tendo Vítor Amaral explicado que “[o]s honorários são um dos problemas do setor, [...] [f]izemos um estudo de mercado há uns anos e desde há seis ou sete anos que o custo de administração para um prédio médio (com cerca de 20 frações) era 7,5 euros por fração. Mas os valores que se praticam no mercado andam, em muitos casos, abaixo dos cinco euros. Isto faz com que o serviço não tenha credibilidade e com que a atividade não seja valorizada como deve ser. [...] Era necessário que a atividade fosse regulada, que é uma reivindicação de anos, e que tem vindo sucessivamente a ser adiada – claro que isto não eliminaria as más práticas, porque em qualquer atividade profissional há sempre más práticas, mesmo as que são reguladas.”. Quando questionado se “deveria ser estabelecido um valor mínimo para serviços mínimos”, o presidente da direção da APEGAC defendeu que “[g]ostávamos que fosse possível, mas o problema é que, legalmente, não é permitido. Recomendamos aos nossos associados que os custos dos honorários fossem, em média, para um prédio médio, oito euros por fração.”. No final da entrevista, foi ainda questionado a Vítor Amaral se “[o]s honorários vão aumentar em 2023? Em que ordem?”, ao que respondeu que “[o] que propomos é na casa dos 7% a 8%. No fundo, estamos a dizer aos nossos associados para acompanharem, no mínimo, a inflação. Eles já deveriam subir para, pelo menos, oito euros por fração. Se estão a cobrar quatro, cinco ou seis euros e não sobem ao valor da

¹³² Cf. “Associação De Empresas De Gestão De Condomínios Quer Aumentos De 8%”, disponível em <https://apegac.com/associacao-de-empresas-de-gestao-de-condominios-quer-aumentos-de-8/>, e “Associação de Empresas de Gestão de Condomínios quer aumentos de 8% - Revista do Empreendedor”, disponível em <https://www.empreendedor.com/associacao-de-empresas-de-gestao-de-condominios-quer-aumentos-de-8/>, páginas consultadas em 9 de maio de 2023 e juntas aos autos a fls. 355.

¹³³ Disponível em <https://pmemagazine.sapo.pt/presidente-da-apegac-destaca-oito-medidas-para-combater-o-contexto-inflacionario/>, (página consultada em 23 de março de 2023) e junta aos autos a fls. 355.

¹³⁴ Cf. página de “Notícias APEGAC”, disponível em <https://apegac.com/>, constante de fls. 422 dos autos.

¹³⁵ Cf. ata da reunião da direção n.º 24/2022, junta aos autos a fls. 265 a 271 e cf. resposta da APEGAC a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2023/4178, junta aos autos a fls. 421 e 422.

inflação, vão ter dificuldade em aguentar as despesas. É indissociável o aumento dos honorários com o aumento do custo de vida. Se empresas não atualizarem os honorários, vão ter dificuldade em manter as portas abertas”¹³⁶.

203. Data de 16 de novembro de 2022 a “Informação aos Associados - 23/2022”, onde se apresentam “10 Propostas Para Melhorar o Futuro Do Setor”. A primeira proposta apresentada pela APEGAC remete para a “[p]rática de honorários justos, que garantam o custo da atividade”¹³⁷.
204. Em 21 de novembro de 2022, a APEGAC concedeu uma entrevista ao Diário Imobiliário, na qual afirmou “[...] que a valorização e credibilização do setor deve iniciar-se nas empresas do setor, com boas práticas e honorários adequados e justos à responsabilidade da atividade [...]”¹³⁸.
205. Data de 22 de dezembro de 2022 a “Informação aos Associados – 25/2022”, segundo a qual “[o] ano que agora termina foi difícil a vários níveis e o que se aproxima não augura nada de bom. [...] No entanto, devemos estar prevenidos, atentos e agir. Prevenidos para a escalada de preços, para o aumento das despesas com o pessoal, para a cada vez maior dificuldade de encontrar prestadores de serviço rápidos a fornecer orçamentos e a efetuar o trabalho com qualidade, para o aumento do incumprimento no pagamento das prestações dos condóminos, etc. Atentos, para percebermos o mercado e não deixarmos passar o momento certo e oportuno para tomar decisões. Agir com uma perspetiva de futuro, sendo criativos, inovadores, apostando nas novas tecnologias, na modernização das nossas empresas, de forma a reduzir custos e, simultaneamente, prestar melhor serviço, cobrando o justo valor pelo mesmo, melhor forma de nos valorizarmos”¹³⁹.

13 Motivação da matéria de facto

206. Os factos elencados no capítulo 12 *supra* resultam provados, encontrando-se suportados nos elementos de prova indicados em cada parágrafo que, como se verá *infra*, permitem concluir pela existência de uma infração jusconcorrencial imputável à visada.
207. Os factos descritos no subcapítulo 12.1.1, designadamente o enquadramento prévio à criação de uma tabela de honorários e à fixação de preços mínimos a cobrar no setor, resultam inequívocos da consulta aos estatutos e ao código deontológico da APEGAC, nas suas diferentes versões, desde a sua constituição até ao presente¹⁴⁰.

¹³⁶ Cf. informação disponível no endereço <https://eco.sapo.pt/entrevista/quotas-dos-condominios-deverao-subir-7-a-8-em-2023/>, página consultada em 21 de março de 2023, e junta aos autos a fls. 355.

¹³⁷ Cf. “Informação aos associados - 23/2022”, junta aos autos em resposta a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2023/4541, constante de fls. 428 dos autos.

¹³⁸ Cf. informação disponível no endereço <https://www.diarioimobiliario.pt/Regular-a-actividade-profissional-de-administracao-de-condominios-e-um-passo-indispensavel>, página consultada em 9 de maio de 2023, e junta aos autos a fls. 355.

¹³⁹ Cf. “Informação aos associados – 25/2022”, junta aos autos em resposta a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2023/4541, constante de fls. 428 dos autos.

¹⁴⁰ Cf. APEGAC-papel-0001; APEGAC-papel-0001A; APEGAC-papel-0004; alteração de estatutos datada de 12 de dezembro de 2014 e publicada a 08 de junho de 2018, junta aos autos a fls. 358 a 375; código deontológico da APEGAC, junto aos autos a fls. 394 e 395; alteração de estatutos datada de 12 de

208. No que respeita à adoção e atualização da tabela de honorários, os respetivos factos elencados nos subcapítulos 12.1.2 e 12.1.3 resultam provados, estando suportados em meios de prova constantes dos autos, como por exemplo, atas das reuniões dos órgãos sociais, e publicações em *sites* e redes sociais¹⁴¹.
209. A comunicação e divulgação dos factos vertidos no subcapítulo 12.1.4 da presente decisão final, resulta demonstrada através dos elementos probatórios relativos à participação em diferentes eventos como congressos, publicações no *site* da APEGAC, divulgação de notícias e realização de entrevistas¹⁴².
210. Este acervo factual reclama e justifica um enquadramento jusconcorrencial, que se desenvolverá *infra*, no capítulo do Direito.

14 Síntese e conclusões da matéria de facto

211. Em suma, os factos acima descritos em detalhe, assentes nos elementos probatórios devidamente identificados a propósito de cada um, permitem à Autoridade considerar provado o que se segue:
212. A APEGAC, criada em 2004, é *“uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, de empresas cujo objeto social e atividade, principal ou secundária, sejam a Gestão e Administração de Condomínios”*¹⁴³ com *“(...) âmbito nacional, podendo associar-se a outros organismos nacionais e internacionais e criar estruturas de base regional e local no país”*¹⁴⁴.
213. A APEGAC foi a única associação de empresas do setor da gestão e administração de condomínios habitacionais, até à criação da ANPACcondomínios – Associação Nacional de Profissionais de Administração de Condomínios, a 6 de janeiro de 2022, cf. parágrafo 121 *supra*.

novembro de 2018 e publicada de 14 de julho de 2022, junta aos autos a fls. 377 a 393; e alteração dos estatutos e código deontológico, datada de 25 de outubro de 2023, constante de fls. 656 a 669 verso dos autos.

¹⁴¹ Cf. APEGAC-papel-0005; APEGAC-papel-0006; APEGAC-papel-0007; APEGAC-papel-0008; APEGAC-papel-0009; APEGAC-papel-0011; APEGAC-papel-0014; publicação na página da rede social *Facebook* da empresa K-Kondomínios, com data de 8 de dezembro de 2015, consultada no dia 11 de janeiro de 2023, junta aos autos a fls. 7 verso e 109; e registos *online* constantes de fls. 355 dos autos.

¹⁴² Cf. APEGAC-papel-0010, junto aos autos a fls. 245 a 255; notícia *“O Aumento Do Preço Dos Combustíveis, Pode Causar Danos Irreparáveis Em Muitas Empresas Do Nosso Sector”* junta aos autos a fls. 355; *“Informação aos associados – 20/2022”*, junta aos autos em resposta a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2023/4541, constante de fls. 428 dos autos.; entrevista junta aos autos a fls. 355; notícia *“Condomínios: 8 passos para minimizar o impacto da crise”*; *“Associação De Empresas De Gestão De Condomínios Quer Aumentos De 8%”* constantes de fls. 355 dos autos e APEGAC-papel-0012, junto aos autos a fls. 265 a 271.

¹⁴³ Cf. artigo 2.º dos estatutos da APEGAC, na versão aprovada pela Assembleia Geral de 25 de outubro de 2023, registados sob o n.º E-AdC/2023/7421 e juntos aos autos a fls. 656 a 667.

¹⁴⁴ Cf. artigo 4.º dos estatutos da APEGAC, na versão aprovada pela Assembleia Geral de 25 de outubro de 2023, registados sob o n.º E-AdC/2023/7421 e juntos aos autos a fls. 656 a 667.

214. Em 14 de abril de 2023, a APEGAC indicou ter 236 associados ativos num universo total de 443 associados¹⁴⁵.
215. Em janeiro de 2024, a APEGAC indicou ter 275 associados ativos, por referência à data de 31 de dezembro de 2023, distribuídos pelo território de Portugal continental e ilhas¹⁴⁶.
216. Em 2022, a APEGAC teve um volume de negócios de €97.962,14 (noventa e sete mil, novecentos e sessenta e dois euros e catorze cêntimos)¹⁴⁷.
217. No exercício de 2023, a APEGAC realizou um volume de negócios de €128.559,93 (cento e vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove euros e noventa e três cêntimos)¹⁴⁸.
218. Os associados da APEGAC apresentaram, no período entre 2015 e 2022, um volume de negócios total agregado de €14.812.597,17 (catorze milhões, oitocentos e doze mil, quinhentos e noventa e sete euros e dezassete cêntimos), €18.001.517,97 (dezoito milhões, mil quinhentos e dezassete euros e noventa e sete cêntimos), €19.442.187,63 (dezanove milhões, quatrocentos e quarenta e dois mil, cento e oitenta e sete euros e sessenta e três cêntimos), €21.852.601,16 (vinte e um milhões, oitocentos e cinquenta e dois mil, seiscentos e um euros e dezasseis cêntimos), €23.862.054,67 (vinte e três milhões, oitocentos e sessenta e dois mil e cinquenta e quatro euros e sessenta e sete cêntimos), €26.275.239,65 (vinte e seis milhões, duzentos e setenta e cinco mil, duzentos e trinta e nove euros e sessenta e cinco cêntimos), €27.652.236,09 (vinte e sete milhões, seiscentos e cinquenta e dois mil, duzentos e trinta e seis euros e nove cêntimos), e €29.728.549,51 (vinte e nove milhões, setecentos e vinte e oito mil, quinhentos e quarenta e nove euros e cinquenta e um cêntimos) respetivamente, cf. parágrafo 123 da presente Decisão Final.
219. No presente processo, o mercado do produto corresponde à prestação de serviços de gestão e administração de condomínios habitacionais, cf. parágrafo 127 da presente Decisão Final.
220. O âmbito geográfico do mencionado mercado corresponde a todo o território nacional, cf. parágrafo 140 *supra*.
221. Na primeira versão dos estatutos da APEGAC, datada de 2004, as atribuições da assembleia geral eram previstas no artigo 39.º, dispondo a alínea j) que competia àquele órgão “[f]ixar o preço mínimo ou de referência para o ano em curso, a praticar mensalmente por fracção e/ou por edifício”. Com a alteração, aprovada em assembleia geral de 12 de dezembro de 2014, a alínea j) do artigo 39.º passou a ter a seguinte redação “[d]efinir uma tabela indicativa de honorários a praticar pelos seus associados”. Esta mesma redação foi mantida na alteração aprovada em assembleia geral de 12 de

¹⁴⁵ Cf. resposta ao pedido de elementos, datada de 14 de abril de 2023, registada sob os n.ºs E-AdC/2023/2593 e E-AdC/2023/2594, junta aos autos a fls. 347 e 348.

¹⁴⁶ Cf. resposta ao pedido de elementos, remetida à AdC em 29 de janeiro de 2024, com o registo E-AdC/2024/666, junta aos autos a fls. 683 a 687.

¹⁴⁷ Cf. resposta da APEGAC ao pedido de elementos da AdC, constante de fls. 320 dos autos.

¹⁴⁸ Cf. resposta ao pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2024/666 e datada de 29 de janeiro de 2024, junta aos autos a fls. 683 a 687.

novembro de 2018, não obstante passar a estar prevista na alínea j) do artigo 37.º dos estatutos (cf. APEGAC-papel-0001 e APEGAC-papel-0001A¹⁴⁹).

222. Com a última alteração aos estatutos, efetuada a 25 de outubro de 2023, a alínea j) do artigo 37.º passou a prever como atribuição da assembleia geral “[p]ronunciar-se sobre quaisquer outros assuntos que não estejam compreendidos nas competências específicas dos restantes órgãos da APEGAC.”¹⁵⁰, não existindo agora a referência a honorários em qualquer das alíneas daquele artigo.
223. O código deontológico da APEGAC, datado de 2004, previa a fixação de “uma tabela de honorários de referência mínima para as diferentes localidades e/ou regiões do país a servir de orientação aos associados” (cf. APEGAC-papel-0004¹⁵¹).
224. Em 12 de dezembro de 2014, foi aprovada a revisão do ponto 7.1 do código deontológico, segundo o qual a Associação devia “[c]riar uma tabela de honorários de referência para as diferentes localidades e/ou regiões do país de orientação aos associados, incentivando-os a não praticar preços inferiores”¹⁵².
225. Em 15 de dezembro de 2023, a APEGAC juntou aos autos cópia da ata da reunião da Assembleia Geral, de dia 25 de outubro de 2023, na qual foi aprovada a eliminação do ponto 7.1 do código deontológico da APEGAC, expurgando, *destarte*, qualquer referência expressa à fixação de preços mínimos a cobrar a título de honorários da gestão e administração de condomínios¹⁵³.
226. No que respeita ao comportamento da APEGAC em análise nos autos, de acordo com a ata n.º 2/2015 relativa à reunião dos órgãos sociais realizada no dia 23 de fevereiro e no que respeita ao ponto 4 da ordem de trabalhos referente à tabela de honorários, “[o] presidente da direção sugeriu que deverá ser solicitado um estudo sobre os custos do serviço de administração de condomínios ou que se crie uma tabela que permita que as empresas possam fazer o cálculo dos honorários a praticar, que sirva de elemento indicativo aos associados (...)” (cf. APEGAC-papel-0005¹⁵⁴).
227. Em reunião dos órgãos sociais de 23 de março de 2015, de acordo com a ata lavrada e a propósito do ponto 4 da ordem de trabalhos “Tabela de honorários”, “[o] terceiro vogal, Fernando Cruz, apresentou um trabalho por si realizado com uma proposta de modelo de cálculo de preço para os honorários da administração de condomínios (...). Analisado o modelo de cálculo de preço para os honorários foi o mesmo aprovado por maioria, apenas com a abstenção do tesoureiro Luís Martins, tendo o presidente da

¹⁴⁹ Cf. alterações aos estatutos juntas aos autos a fls. 357 a 393.

¹⁵⁰ Cf. estatutos da APEGAC, aprovados na Assembleia Geral de dia 25 de outubro de 2023, registados sob o n.º E-AdC/2023/7421, constantes de fls. 656 a 667 dos autos.

¹⁵¹ Constante de fls. 164 a 189 dos autos.

¹⁵² Cf. código deontológico constante de fls. 394 e 395 dos autos.

¹⁵³ Cf. requerimento de 15 de dezembro, registado sob o n.º E-AdC/2023/7421 e documentos anexos atualizados, constantes de fls. 634 a 669 dos autos.

¹⁵⁴ Cf. ata de reunião dos órgãos sociais da APEGAC n.º 02/2015, junta aos autos a fls. 190 a 194 e cf. resposta da APEGAC a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2023/4178, junta aos autos a fls. 421 e 422.

direcção referido que esta tabela deverá ser divulgada pelos associados com a indicação que é uma tabela meramente indicativa” (cf. APEGAC-papel-0006¹⁵⁵).

228. O modelo de cálculo de preço esteve disponível no *site* da APEGAC para consulta pública de quem o visitasse, no período compreendido entre 2015 e 2022¹⁵⁶.
229. No âmbito da continuação da divulgação do Código Deontológico aos associados e sob o título “Informação aos Associados – 22/2022”, a APEGAC publicou, um documento, datado de 27 de outubro de 2022, onde se lia que “(...) [a] *direção da APEGAC não tem a solução para resolver os problemas de tesouraria das empresas; no entanto, ponderando a taxa de inflação, o custo de vida, o aumento do SMN, recomenda-se às empresas associadas: que atualizem os seus honorários, com uma taxa de aumento não inferior a 8% (...)*”¹⁵⁷.
230. Em entrevista concedida à redação do *Idealista news*, publicada no dia 28 de outubro de 2022, o presidente da direção da APEGAC referiu que *“a APEGAC deixa oito recomendações para ajudar as mesmas [empresas do setor da gestão e administração de condomínios habitacionais] a minimizar o forte impacto da crise que se avizinha. A saber: Atualização dos honorários com uma taxa de aumento não inferior a 8%”*¹⁵⁸.
231. Em 11 de novembro de 2022, foi publicada, no *site* da revista *ECO/Sapo*, uma entrevista concedida pelo presidente da direção da APEGAC. Nessa entrevista, Vítor Amaral explicou que *“[o]s honorários são um dos problemas do setor”*. Quando questionado se *“deveria ser estabelecido um valor mínimo para serviços mínimos”*, o presidente da direção da APEGAC defendeu *“[g]ostávamos que fosse possível, mas o problema é que, legalmente, não é permitido”*. No final da referida entrevista, foi ainda questionado a Vítor Amaral se *“[o]s honorários vão aumentar em 2023? Em que ordem?”*, ao que respondeu que *“[o] que propomos é na casa dos 7% a 8%. No fundo, estamos a dizer aos nossos associados para acompanharem, no mínimo, a inflação. Eles já deveriam subir para, pelo menos, oito euros por fração [...]”*¹⁵⁹.
232. Em 2023, mais concretamente no dia 9 de janeiro, em sede de reunião de direção da APEGAC, e a propósito do *“[v]alor de referência para os honorários de administração de condomínios”*, *“[o] presidente da direção disse que o valor de referência para a prática de honorários de administração de condomínios, que temos publicado no site, está absolutamente desatualizado, propondo que se analisasse o assunto e se fizesse o estudo sobre o valor que atualmente deveria ser praticado, para cobrir os custos. Depois de analisado este assunto foi deliberado por unanimidade que Francisco Dias e Luís Martins*

¹⁵⁵ Cf. ata de reunião dos órgãos sociais da APEGAC n.º 03/2015, junta aos autos a fls. 195 a 232 e cf. resposta da APEGAC a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2023/4178, junta aos autos a fls. 421 e 422.

¹⁵⁶ Cf. registos recolhidos pela AdC respeitantes aos anos 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022, constantes de fls. 355 dos autos.

¹⁵⁷ Cf. “Informação aos associados – 22/2022”, junta aos autos em resposta a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2023/4541, constante de fls. 428 dos autos.

¹⁵⁸ Cf. notícia “Condomínios: 8 passos para minimizar o impacto da crise”, disponível em <https://www.idealista.pt/news/imobiliario/habitacao/2022/10/27/54667-condominios-8-passos-para-minimizar-o-impacto-da-crise>, visitada em 9 de maio de 2023 e junta aos autos a fls. 355.

¹⁵⁹ Cf. informação disponível no endereço <https://eco.sapo.pt/entrevista/quotas-dos-condominios-deverao-subir-7-a-8-em-2023/>, página consultada em 21 de março de 2023 e junta aos autos a fls. 355.

elaborarão o quadro de referência para a prática de honorários para o corrente ano, para posteriormente ser apresentado e explicado num webinar a realizar no próximo mês de fevereiro”¹⁶⁰.

233. Na reunião de direção da APEGAC, de 6 de fevereiro de 2023, “(...) foi aprovado por unanimidade colocar na área reservada do website o ficheiro com os valores de referência para os honorários de administração de condomínios, para consulta dos nossos associados e com a recomendação referida pelo vice-presidente, para que não se possa colocar em causa a violação de qualquer norma da Lei da Concorrência e não venha a ser considerado um comportamento restritivo da concorrência (...)”¹⁶¹.
234. Tal como decorre do parágrafo anterior, a APEGAC estava perfeitamente consciente de que a fixação de preços constitui uma infração às leis da concorrência, como ademais se infere dos seguintes elementos de prova:
- “(...) Não se propõe, de forma alguma, apresentar uma tabela de preços, mínimos ou máximos, já que esse exercício deverá ser feito por cada empresa em regime de livre e leal concorrência no mercado.”¹⁶².*
- “Os honorários são um dos problemas do setor (...)”, [quando questionado se “deveria ser estabelecido um valor mínimo para serviços mínimos”, o presidente da direção da APEGAC defendeu que] “[g]ostávamos que fosse possível, mas o problema é que, legalmente, não é permitido. Recomendamos aos nossos associados que os custos dos honorários fossem, em média, para um prédio médio, oito euros por fração.”¹⁶³.*
235. Ainda assim, a APEGAC recomendou preços mínimos a cobrar a título de honorários da gestão e administração de condomínios habitacionais, desde março de 2015, até, pelo menos, 6 de fevereiro de 2023, cf. parágrafos 179, 180 e 188 da presente Decisão Final.

IV. DO DIREITO

15 Apreciação jurídica e económica dos comportamentos da visada APEGAC

236. Os factos acima enunciados provam que a associação de empresas APEGAC, consciente e voluntariamente, fixou e recomendou um valor mínimo de referência dos honorários a praticar pela prestação de serviços das empresas de gestão e administração de condomínios.

¹⁶⁰ Cf. ata de reunião de direção n.º 1/2023, registada sob o n.º E-AdC/2023/4178, junta aos autos a fls. 422.

¹⁶¹ Cf. ata de reunião de direção n.º 3/2023, de 6 de fevereiro de 2023, com o registo n.º E-AdC/2023/4178 junta aos autos a fls. 422.

¹⁶² Cf. informação disponível na página da APEGAC (<https://apegac.com/>) sob o título “Quanto custa administrar um condomínio habitacional”, consultada em 09 de agosto de 2023, constante de fls. 355 dos autos.

¹⁶³ Cf. notícia de 11 de novembro de 2022, publicada na revista ECO/Sapo, disponível no endereço <https://eco.sapo.pt/entrevista/quotas-dos-condominios-deverao-subir-7-a-8-em-2023/>, página consultada em 21 de março de 2023, e junta aos autos a fls. 355.

237. Tal comportamento é suscetível de consubstanciar uma prática restritiva da concorrência, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 e na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.
238. Importa, por isso, proceder à qualificação jurídica e económica deste comportamento, de acordo com o regime legal aplicável.

15.1 Regime jurídico da concorrência

15.1.1 Regime Substantivo

239. A Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que aprovou o atual regime jurídico da concorrência, revogou a Lei n.º 18/2003, de 11 de junho, que estabelecia o anterior regime jurídico da concorrência, tendo o novo regime entrado em vigor no dia 07 de julho de 2012.
240. A Lei n.º 19/2012 foi alterada pela Lei n.º 23/2018, de 5 de junho, pelo Decreto-Lei n.º 108/2021, de 7 de dezembro, e pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto, que transpõe a Diretiva (EU) 2019/1 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018.
241. Em termos substantivos, as alterações à Lei n.º 19/2012 referidas no parágrafo anterior, designadamente a última alteração, não produziram qualquer modificação à alínea *a*) do n.º 1 do artigo 9.º, aplicável ao caso em apreço.
242. Do ponto de vista substantivo, o artigo 3.º do RGIMOS, aplicável *ex vi* n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 19/2012, determina que:
- “1. A punição da contraordenação é determinada pela lei vigente no momento da prática do facto ou do preenchimento dos pressupostos de que depende.*
- 2. Se a lei vigente ao tempo da prática do facto for posteriormente modificada, aplicar-se-á a lei mais favorável ao arguido, salvo se este já tiver sido condenado por decisão definitiva ou transitada em julgado e já executada.”*
243. Acresce que, de acordo com o artigo 5.º do RGIMOS, aplicável *ex vi* n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 19/2012, *“o facto considera-se praticado no momento em que o agente atuou ou, no caso de omissão, deveria ter atuado (...)”*.
244. No caso das infrações instantâneas, no âmbito das quais a consumação do ilícito se verifica num determinado momento certo, é esse o momento relevante para a determinação da lei aplicável. No caso das infrações permanentes, o momento da consumação perdura no tempo, enquanto subsistir o comportamento ilícito, sendo aplicável a lei vigente no momento em que cessa o facto censurável.
245. No presente caso, como se verá adiante no capítulo 19 da presente Decisão Final, está indiciada uma única infração, de natureza permanente que ocorreu entre, pelo menos, 2015 e 2023.
246. Nestes termos, deve ser considerada aplicável à factualidade típica a Lei n.º 19/2012, ao abrigo da qual será apreciada a infração objeto da presente Decisão Final.
247. Do ponto de vista do direito da concorrência da União Europeia, a factualidade típica é apreciada à luz do disposto no artigo 101.º do TFUE.

15.1.2 Regime Processual

248. A última alteração ao regime jurídico da concorrência operada pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto, dispõe no n.º 1 do seu artigo 9.º que as disposições ali constantes se aplicam aos procedimentos desencadeados após a sua entrada em vigor que, de acordo com o seu artigo 10.º, ocorreu 30 dias após a sua publicação, ou seja, no dia 17 de setembro de 2022.
249. O presente processo foi aberto, no âmbito de processo de contraordenação, no dia 27 de janeiro de 2023, logo, após a entrada em vigor da Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto, pelo que, é aplicável a Lei n.º 19/2012 na redação que aquela lhe conferiu.
250. De salientar também que, nos termos do n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 19/2012, “[o]s processos por infração ao disposto nos artigos 9.º (...) regem-se pelo previsto na presente lei e, subsidiariamente, pelo regime geral do ilícito de mera ordenação social, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro”.

16 Mercado relevante

16.1 Da metodologia de definição do mercado relevante

251. O preenchimento dos tipos de infração previstos na legislação da concorrência implica, em regra, a prévia definição do(s) mercado(s) relevante(s) com referência ao(s) qual(is) se determina a existência de uma prática restritiva da concorrência¹⁶⁴.
252. A “Comunicação da Comissão sobre a definição de mercado relevante para efeitos do direito da concorrência da União” refere-se à definição do mercado enquanto “*instrumento intermédio para estruturar e facilitar a apreciação da concorrência*”, acrescentando, porém, que a mesma “*não constitui um passo obrigatório em todas as apreciações ao abrigo do direito da concorrência da União*”¹⁶⁵, como aliás será explicado *infra* na secção que se segue.
253. O conceito de mercado relevante tem, pela lente jusconcorrencial, uma dimensão material, correspondente ao mercado relevante do produto ou serviço, e uma dimensão geográfica, aferida em relação ao mercado geográfico relevante¹⁶⁶.
254. “*O mercado do produto relevante engloba todos os produtos que os clientes consideram permutáveis ou substituíveis pelo(s) produto(s) da(s) empresa(s) em causa, com base nas*

¹⁶⁴ No dia 8 de fevereiro de 2024, a Comissão Europeia publicou a “Comunicação da Comissão sobre a definição de mercado relevante para efeitos do direito da concorrência da União”, com o objetivo de “(...) dar orientações quanto à forma como a Comissão aplica o conceito de mercado relevante quando assegura o cumprimento do direito da concorrência da União (...)” e de “(...) garantir que os mercados se mantêm concorrenciais, aberto e dinâmicos” (cf. parágrafo 3 da comunicação). Esta Comunicação “(...) substitui a Comunicação da Comissão relativa à definição de mercado relevante para efeitos do direito comunitário de concorrência, de 1997 [JO C 372 de 9 de dezembro de 1997]” e é, assim, aplicável ao caso em apreço (cf. parágrafo 116 da comunicação).

¹⁶⁵ Cf. parágrafo 8 da Comunicação da Comissão sobre a definição de mercado relevante para efeitos do direito da concorrência da União, de 8 de fevereiro de 2024.

¹⁶⁶ “(...) o mercado relevante no âmbito do qual a Comissão aprecia a dinâmica concorrencial compreende normalmente uma dimensão de produto e geográfica (...)”, cf. parágrafo 12 da Comunicação da Comissão relativa à definição de mercado relevante para efeitos do direito comunitário da concorrência.

caraterísticas dos produtos, dos seus preços e na utilização prevista, tendo em consideração as condições da concorrência e a estrutura da oferta e da procura no mercado.”¹⁶⁷.

255. Para a definição do mercado de produto relevante, a substituição pelo lado da procura constitui o elemento de disciplina mais imediato e eficaz sobre os fornecedores ou prestadores desse produto/serviço e, bem assim, *“é o principal aspeto a ter em conta na definição do mercado do produto relevante.”¹⁶⁸.*
256. Nos casos em que os efeitos sejam equivalentes – na medida em que imprimam igual eficácia na mudança de comportamentos dos agentes económicos do mercado visado – também a substituibilidade do lado da oferta é levada em consideração para definição do mercado relevante.
257. Por sua vez, *“[o] mercado geográfico relevante compreende a área em que as empresas em causa fornecem ou procuram produtos relevantes, em que as condições de concorrência são suficientemente homogêneas para que os efeitos do comportamento ou da concentração possam ser apreciados, e que pode distinguir-se de outras áreas geográficas devido ao facto, em especial, de as condições da concorrência serem consideravelmente diferentes nessas áreas”¹⁶⁹.*
258. Para a definição do mercado geográfico relevante, podem, assim, analisar-se as variações de preços entre áreas geográficas diferentes, as caraterísticas básicas da procura, opiniões dos consumidores e dos concorrentes, a atual estrutura geográfica das compras, o fluxo das trocas comerciais e as barreiras e custos associados às trocas entre áreas geográficas diferentes¹⁷⁰.

16.2 Da desnecessidade de definição do mercado relevante

259. Não poderá, contudo, deixar de se sublinhar que as decisões de associações de empresas às quais seja atribuído um objeto restritivo da concorrência, dispensam a

¹⁶⁷ Cf. parágrafo 12 da Comunicação da Comissão sobre a definição de mercado relevante para efeitos do direito da concorrência da União, de 8 de fevereiro de 2024.

¹⁶⁸ Cf. alínea a) do parágrafo 23 da Comunicação da Comissão sobre a definição de mercado relevante para efeitos do direito da concorrência da União, de 8 de fevereiro de 2024.

¹⁶⁹ Cf. parágrafo 12 da Comunicação da Comissão sobre a definição de mercado relevante para efeitos do direito da concorrência da União, de 8 de fevereiro de 2024.

¹⁷⁰ “A Comissão realiza a sua apreciação das condições de concorrência através da análise de várias provas [...]: a presença dos mesmos fornecedores ou de outros diferentes nas áreas geográficas; as similaridades ou diferenças nas suas quotas de mercado e preços; as similaridades ou diferenças nas preferências dos clientes e no comportamento de compra; os obstáculos e custos associados ao abastecimento de clientes numa área diferente; os fatores relacionados com a distância que afetam os custos, as quantidades ou a fiabilidade do fornecimento, e os fluxos comerciais e as características das entregas.”, cf. parágrafo 39 da Comunicação da Comissão sobre a definição de mercado relevante para efeitos do direito da concorrência da União, de 8 de fevereiro de 2024.

definição de mercado relevante¹⁷¹, tal como decorre da jurisprudência dos tribunais europeus¹⁷².

260. Nesse mesmo sentido, sublinhe-se a jurisprudência constante do acórdão do Tribunal Geral de 28 de junho de 2016 no caso Portugal Telecom, SGPS SA c. Comissão Europeia, o qual se pronuncia sobre a definição prévia do mercado relevante nos seguintes termos:

"[No entanto], embora, no âmbito da interpretação do contexto de um acordo, haja que tomar em consideração as condições reais do funcionamento e da estrutura do mercado ou dos mercados em causa, a Comissão não é sempre obrigada a proceder a uma definição precisa do mercado ou dos mercados em causa. Com efeito, a definição do mercado em causa não desempenha o mesmo papel consoante se trate de aplicar o artigo 101.º TFUE ou o artigo 102.º TFUE. No âmbito da aplicação do artigo 102.º TFUE, a definição adequada do mercado em causa é uma condição necessária e prévia a qualquer julgamento sobre um comportamento pretensamente anticoncorrencial (acórdãos de 10 de março de 1992, SIV e o./Comissão, T68/89, T77/89 e T78/89, Colet., EU:T:1992:38, n.º 159, e de 11 de dezembro de 2003, Adriatica di Navigazione/Comissão, T61/99, Colet., EU:T:2003:335, n.º 27), uma vez que, antes de declarar a existência de um abuso de posição dominante, é necessário estabelecer a existência de uma posição dominante num dado mercado, o que pressupõe que este mercado tenha sido previamente delimitado. Em contrapartida, resulta de jurisprudência constante que, no quadro da aplicação do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, é para determinar se o acordo em causa é suscetível de afetar o comércio entre Estados-Membros e tem por objetivo ou por efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado interno que é necessário definir o mercado em causa (acórdãos de 21 de fevereiro de 1995, SPO e o./Comissão, T29/92, Colet., EU:T:1995:34, n.º 74, e Adriatica di Navigazione/Comissão, já referido, EU:T:203:335, n.º 27; v., também, acórdão de 12 de setembro de 2007, Prym e Prym Consumer/Comissão, T30/05, EU:T:2007:267, n.º 86 e jurisprudência aí referida).

Assim, no quadro do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, não é necessária uma definição prévia do mercado relevante sempre que o acordo controvertido, em si mesmo, tenha um objeto anticoncorrencial, ou seja, sempre que a Comissão tenha podido corretamente chegar à conclusão, sem uma delimitação prévia do mercado, que o acordo em causa falseava a concorrência e era suscetível de afetar de forma sensível o comércio entre os Estados-Membros. – Trata-se, nomeadamente, do caso das restrições mais graves, explicitamente proibidas pelo artigo 101.º, n.º 1, alíneas a) a e), TFUE (conclusões do advogado geral Y.

¹⁷¹ "(...) normalmente a Comissão não define o mercado relevante quando aprecia acordos que têm como objetivo impedir, restringir ou falsear a concorrência, tais como acordos de cartel, e não está obrigada a fazê-lo.", cf. alínea c) do parágrafo 9 da Comunicação da Comissão sobre a definição de mercado relevante para efeitos do direito da concorrência da União, de 8 de fevereiro de 2024.

¹⁷² Cf. Acórdãos do TPI, *Groupe Danone c. Comissão*, T-38/02, Col. II-4407 (2005), e *Brouwerij Haacht NV c. Comissão*, T-48/02, Col. II-5259 (2005), e cf. Acórdão de 8 de julho de 2004, *Mannesmannröhren Werke/Comissão*, T-44/00, EU:T:2004:218, n.º 132 e Acórdão de 28 de junho de 2016, *Telefónica/Comissão*, T-216/13, EU:T:2016:369, n.º 214.

*Bot nos processos apensos Erste Group Bank- e o./Comissão, C-125/07 P, C-133/07 P, C-135/07 P e C137/07 P, Colet., EU:C:2009:192, n.os- 168 a 175)*¹⁷³.

261. Vide ainda o referido pelo TGUE a este propósito, no Acórdão de 30 de março de 2022, proferido no âmbito do caso SAS Cargo Group A/S e o. c. Comissão Europeia¹⁷⁴:

"Refira-se, a este respeito, que, no quadro da aplicação do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, é para determinar se um acordo é suscetível de afetar o comércio entre Estados-Membros e tem por objetivo ou efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado interno que é necessário definir o mercado em causa. Assim, a obrigação de proceder a uma delimitação do mercado numa decisão adotada nos termos do artigo 101.º, n.º 1 TFUE, só se impõe à Comissão quando, sem essa delimitação, não seja possível determinar se o acordo, a decisão de associação de empresas ou a prática concertada em causa é suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros e tem por objeto ou por efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado interno" (v. Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, InnoLux/Comissão, T-91/11, EU:T:2014:92, n.o 129 e jurisprudência referida).

"Com efeito, perante infrações ao artigo 101.o TFUE como a do caso em apreço, são os acordos e as atividades do cartel que determinam os mercados relevantes (v., neste sentido, Acórdão de 27 de fevereiro de 2014, InnoLux/Comissão, T-91/11, EU:T:2014:92, n.o 131 e jurisprudência referida)".

262. Também a Comissão Europeia, no parágrafo 48 das suas *Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado* [atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE], refere que a avaliação do caráter sensível dessa afetação não requer, necessariamente, a definição de mercados relevantes e o cálculo das quotas de mercado.
263. Conclui-se, então, que não é necessária uma delimitação prévia e exata do(s) mercado(s) relevante(s) em processos por práticas restritivas da concorrência no âmbito de acordos, práticas concertadas ou decisões de associações de empresas aos quais seja, desde logo, atribuído um objeto que é, em si mesmo, restritivo da concorrência.
264. Neste sentido, e na situação em apreço, considera-se que estamos perante uma restrição à concorrência por objeto, enquadrada no âmbito do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2022, pelo que, não será, pois, necessária a delimitação prévia e exata dos mercados relevantes, na medida em que, independentemente de se considerar um mercado mais lato ou mais restrito, as conclusões referentes à infração não se alterariam.

16.3 Do mercado relevante identificado

265. Sem prejuízo do que se expôs no subcapítulo 16.2, e atendendo ao comportamento da visada objeto de análise no presente processo contraordenacional, bem como à extensão territorial da sua atividade, conclui-se que o mercado relevante afetado

¹⁷³ Cf. Acórdão do Tribunal Geral (Segunda Secção) de 28.06.2016, *Portugal Telecom, SGPS SA c. Comissão Europeia*, T-208/13, parágrafos 175 e 176.

¹⁷⁴ Processo T-324/17, parágrafos 306 a 310.

corresponde ao da prestação de serviços de gestão e administração de condomínios habitacionais em Portugal, como decorre do detalhe dos comportamentos constante do subcapítulo 12.1 *supra*.

17 Tipo objetivo da infração

266. Da factualidade descrita na presente Decisão Final (cf. capítulo 12, *supra*) resulta provada a prática de uma infração ao disposto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência, bem como ao disposto no n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, como melhor se demonstrará de seguida.

267. Nos termos da alínea a) n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012:

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

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

268. Da letra do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 resulta, assim, que deve verificar-se um conjunto de elementos para que determinada prática seja abrangida pelo seu âmbito de aplicação.

269. Tais elementos para preenchimento do tipo objetivo são cumulativos e consistem: (i) na qualidade de associação de empresas, (ii) na existência de uma decisão de associação de empresas, (iii) no objeto e/ou efeito anticoncorrencial do comportamento, (iv) no carácter sensível da restrição da concorrência decorrente do mesmo, (v) no todo ou em parte do mercado nacional.

270. Por sua vez, o n.º 1 do artigo 101.º do TFUE estabelece que “[s]ão incompatíveis com o mercado interno e proibidos todos os acordos entre empresas, todas as decisões de associações de empresas e todas as práticas concertadas que sejam suscetíveis de afetar o comércio entre os Estados-Membros e que tenham por objetivo ou efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado interno (...)”.

271. Deste modo, no caso do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE é ainda necessário que tal acordo, prática concertada ou decisão de associação de empresas seja suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros.

272. Quanto à verificação dos referidos elementos, a jurisprudência do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (TCRS) já esclareceu o seguinte:

“Em face da relevância da defesa da concorrência – reconhecida quer pelo direito comunitário, quer pelo próprio legislador português –, torna-se fulcral compreender, de antemão, a razão pela qual o TFUE consigna, no seu normativo 101.º, que «são proibidos todos os acordos entre empresas, todas as decisões de associação de empresas e todas as práticas concertadas que sejam suscetíveis de afetar o comércio entre os Estados-Membros e que tenham por objetivo ou efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado interno», e bem assim a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia que tem vindo a ser escrita a respeito.

Destarte, as autoridades responsáveis em matéria de concorrência e os tribunais nacionais têm competência para aplicar diretamente o artigo 101.º na sua globalidade, à luz, respetivamente, dos artigos 5.º e 6.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16/12/2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado (atuais artigos 101.º e 102.º). Por outro lado, o referido dispositivo e a jurisprudência que lhe está associada constituem o paradigma para a interpretação e aplicação, no que ora releva, da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que revogou a Lei 18/2003, de 11 de junho (LdC) e que consagra o novo regime jurídico nacional da concorrência, designadamente do seu artigo 9.º, de acordo com o qual, constituem práticas restritivas da concorrência, sendo, por tal razão, proibidas, «os acordos entre empresas, as práticas concertadas entre empresas e as decisões de associações de empresas que tenham por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional.». As descritas práticas constituem uma contraordenação nos termos da alínea a) do n.º 1 do art. 68.º da mesma Lei”¹⁷⁵.

273. Noutro aresto, o mesmo Tribunal referiu, ainda, que “[n]a maior parte dos casos, a aplicação conjunta do Direito nacional e do Direito Europeu da Concorrência não originará complexidades, já que existe uma evidente confluência entre normas”, que “[c]aso existam divergências, a aplicação do Direito nacional não pode conduzir a um resultado diferente do imposto pelas normas europeias da concorrência” e que, num caso em que não esteja em causa o abuso de dependência económica (apenas previsto na legislação nacional), “a distinção [entre o direito nacional e comunitário da concorrência] acaba por perder interesse já que (...) as normas nacionais aplicáveis in casu são totalmente convergentes com as normas europeias”. Por fim, “considerando a origem da norma ínsita no artigo 9.º do RJC, mostra-se fundamental, para melhor poder ser interpretado, atentar para a prática das instituições da União Europeia e para o labor jurisprudencial a nível do Tribunal de Justiça da União Europeia, também em observância do princípio da aplicação uniforme do direito da concorrência da União Europeia, consagrado no já referido Regulamento n.º 1/2003”¹⁷⁶.

274. No mesmo sentido, veja-se o exposto pelo 1.º Juízo do Tribunal do Comércio de Lisboa (TCL), em decisão de 29 de abril de 2011, OTOC contra AdC (processo n.º 938/10.7TYLSB), conforme referenciado pelo Acórdão do TRL de 07.01.2014 (processo n.º 938/10.7 TYLSB.L1):

“A fonte deste preceito é, claramente e de forma quase repetitiva, o já citado artigo 85.º (actual artigo 81.º) do Tratado, que tem sido objecto de intenso labor por parte da Comissão [,] do TPI e do TJC, o qual terá, evidentemente, que ser tido em conta na interpretação e aplicação do artigo 2.º. Pode afirmar-se com segurança que, com as devidas adaptações, é, no caso, às orientações da Comissão e decisões desta e dos tribunais comunitários que deve ir buscar-se a integração da norma. Os conceitos são os

¹⁷⁵ Cf. Sentença do TCRS de 06 de setembro de 2021, 2.º Juízo, processo n.º 249/18.0YUSTR-F (Ferggrupo e O. c. AdC), p. 219. Veja-se no mesmo sentido, Sentença do TCL de 12/01/2006, 3.º Juízo, processo n.º 1302/05.5TYLSB (Ordem dos Médicos Veterinários), pp. 16 e 17.

¹⁷⁶ Cf. Sentença do TCRS de 06 de outubro de 2021, Juiz 3, processo n.º 71/18.3YUSTR-M (*Super Bock*, S.A. e O. c. AdC), p. 550.

mesmos e têm sido intensamente trabalhados e estudados e valem para o nosso direito interno como para o direito comunitário”.

275. Importa recordar que o tipo contraordenacional estabelecido no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 é inspirado nas regras do TFUE, em particular, no n.º 1 do seu artigo 101.º, cujos elementos do tipo objetivo são densificados pela jurisprudência e prática decisória da União Europeia, bem como pelas Orientações sobre cooperação horizontal,¹⁷⁷ que constituem também importantes elementos de interpretação da norma nacional.
276. Ademais, tendo em conta que o próprio n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência – à semelhança do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE – fornece uma lista exemplificativa (e, portanto, não taxativa) de situações abrangidas por estas proibições, incluindo expressamente a fixação de preços, e que nos termos do n.º 2 do artigo 9.º da Lei da Concorrência, bem como do n.º 2 do artigo 101.º do TFUE, as decisões de associação de empresas proibidas são nulas, importa, no caso concreto, proceder à análise detalhada de cada um dos elementos do tipo *supra* elencados, de forma a verificar se os mesmos se encontram devidamente preenchidos com base na factualidade apurada.

17.1 Qualidade de associação de empresas

277. Uma associação de empresas pode, para efeitos da aplicação dos normativos jusconcorrenciais, definir-se enquanto agrupamento de pessoas singulares ou coletivas, sociedades ou organismos, que toma decisões coletivas no âmbito desse agrupamento e visa produzir efeitos num determinado contexto, representando, normalmente, os interesses de determinadas categorias de agentes económicos¹⁷⁸.
278. Não se afigura imprescindível para a caracterização de uma associação enquanto associação de empresas, que essa desenvolva qualquer atividade comercial ou económica, podendo assim assumir diversas formas jurídicas e designações (como sejam: associação; corporação; confederação; entre outras).
279. Assim, não é absolutamente essencial que a associação visada tenha personalidade jurídica ou quaisquer fins lucrativos, bastando que as suas associadas possam caracterizar-se como empresas, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 19/2012¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Cf. Comunicação da Comissão “Orientações sobre a aplicação do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos acordos de cooperação horizontal”, JO de 14 de janeiro de 2011, C 11/1.

¹⁷⁸ Cf. decisões da Comissão Europeia 95/188, de 30 de janeiro de 1995, Coapi, e 86/596, de 26 de novembro de 1986, Meldoc, e o acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de fevereiro de 2002, J. C Wouters e o. C. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, processo C-309/99.

¹⁷⁹ Cf. opinião do A-G Léger no processo Wouters, cit.: “*regra geral, a associação agrupa empresas do mesmo ramo e encarrega-se de representar e de defender os seus interesses comuns em relação aos outros operadores económicos, aos organismos governamentais e ao público em geral*” (para. 61).

280. Neste sentido, *vide* o referido pelo TCRS na decisão referente ao caso da Associação Portuguesa de Escolas de Condução (“APEC”), bem como a jurisprudência mencionada na mesma¹⁸⁰:

“Uma associação fica automaticamente sujeita ao direito da concorrência se os seus membros forem considerados, nos termos acima analisados, «empresas» ou caso os seus membros sejam associações de empresas, não sendo necessário que a associação, em si mesma, tenha sequer uma atividade económica – vide Acórdão Cimenteries CBR, T-25/95, C.J. (2000) II-491.

Assim sendo, são abrangidas todas as formas institucionalizadas de cooperação, isto é, a actuação nos mercados mediante «uma estrutura colectiva ou um órgão comum, independentemente de qualquer carácter económico que, por ventura, o ente em causa possa até nem revestir» – vide os acórdãos Van Landewyck (Procs. apensos 209/78 a 215/78 e 218/78, parágrafos 87 e 88), IAZ (Procs. apensos 96/82 a 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 e 110/82, parágrafos 19 e 20) e Cimenteries CBR (Acórdão do TGUE, Proc. T-25/95, parágrafo 485).”.

281. Assim sendo, no caso em apreço, para que a APEGAC seja qualificada como uma associação de empresas enquadrável no n.º 1 do artigo 9.º, importa primeiramente apurar se os respetivos associados – neste caso, referimo-nos a empresas dedicadas à prestação de serviços de gestão e administração de condomínios – podem ser efetivamente qualificados como empresas, à luz do regime jurídico da concorrência.
282. Determina o n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 19/2012 que “[c]onsidera-se empresa, para efeitos da presente lei, qualquer entidade que desenvolva uma atividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e do seu modo de financiamento”¹⁸¹.
283. A disposição acima transcrita reflete a jurisprudência da União Europeia desenvolvida em torno deste conceito e do seu enquadramento e aplicação à luz do artigo 101.º do TFUE¹⁸².
284. A forma jurídica, o estatuto e a natureza da associação de empresas são para este efeito irrelevantes, antes se impondo a qualificação dos associados que a compõem enquanto empresas, e o facto de tal organização prosseguir fins relacionados com as atividades económicas desenvolvidas por essas empresas¹⁸³.
285. Por atividade económica, neste sentido, entende-se a produção de bens e, igualmente, a prestação de serviços.
286. Os associados da APEGAC exercem uma atividade económica, consubstanciada precisamente na prestação de serviços de gestão e administração de condomínios habitacionais e, nessa medida, enquadram-se no conceito de empresa, na aceção do regime jurídico da concorrência, independentemente de os prestarem em regime

¹⁸⁰ Cf. Sentença do TCRS de 15/06/2021, 1.º Juízo, processo n.º 420/17.1YUSTR, parágrafos 1321 a 1330, confirmada pelo Acórdão do TRL, de 04/11/2021.

¹⁸¹ Cf. alteração introduzida pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto.

¹⁸² Cf. Acórdão, proferido pelo Tribunal de Justiça em 23 de abril de 1991, no âmbito do processo com o número C-41/90, *Klaus Höfner e Fritz Elser contra Macrotron GmbH*.

¹⁸³ Cf. parágrafo n.º 282 da presente Decisão Final.

liberal, através de sociedades unipessoais e em gabinetes ou empresas de gestão e administração de condomínios.

287. Acresce que a própria visada se define como uma associação de empresas, por via do disposto no artigo 2.º dos estatutos, segundo o qual “[a] APEGAC é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, de empresas cujo objeto social e atividade, principal ou secundária, sejam a Gestão e Administração de Condomínios”¹⁸⁴.
288. Acrescente-se que a qualidade de associado da APEGAC se adquire, segundo o artigo 8.º dos estatutos, “(...) mediante a verificação cumulativa dos seguintes requisitos: a) Exercer comercialmente, em território nacional a atividade de gestão e administração de condomínios, fazendo disso prova; b) Ter a situação regularizada perante a administração fiscal e a segurança social, fazendo disso prova.”¹⁸⁵.
289. Encontra-se, pois, desta maneira, verificado o primeiro dos elementos do tipo objetivo constante do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.

17.2 Existência de uma decisão de associação de empresas

290. Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, são proibidas as decisões de empresas que tenham por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional que consistam em fixar, de forma direta ou indireta, os preços de compra ou de venda ou quaisquer outras condições de transação.
291. Tanto a nível nacional como europeu, as “*decisões de associações de empresas*” têm sido tratadas pelas normas e princípios jusconcorrenciais de forma idêntica aos acordos e práticas concertadas:
- “A atuação das associações empresariais tem contudo limites que decorrem da legislação que enquadra a sua atividade, e na qual se deve incluir o direito da concorrência. Nesta perspetiva, nem os estatutos das associações empresariais, nem as suas iniciativas, devem instituir ou potenciar limitações ou constrangimentos à livre determinação das opções dos associados relacionados com a atividade económica que exercem. Tão-pouco podem as associações ser o instrumento de uma concertação condenável à luz do ordenamento jusconcorrencial”*^{186 187}.
292. Isso significa que o escopo do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, abrange necessariamente todo e qualquer comportamento que traduza uma orientação emitida por uma associação, seja qual for a forma de exteriorização que a mesma possa casuisticamente apresentar, desde que tenha a suscetibilidade de exercer uma influência sensível sobre o jogo da concorrência no mercado em causa.

¹⁸⁴ Cf. alteração dos estatutos datada de 25 de outubro de 2023, junta aos autos a fls. 656 a 667 dos autos.

¹⁸⁵ *Idem*.

¹⁸⁶ Cf. Conselho da Concorrência, Relatório de Atividades, 1992, Ed. Ministério do Comércio e Turismo, pág. 15 e 16.

¹⁸⁷ No mesmo sentido, veja-se o Acórdão, proferido pelo Tribunal de Justiça em 23 de abril de 1991, no âmbito do processo com o número C-41/90, *Klaus Höfner e Fritz Elser contra Macrotron GmbH*.

293. Desde logo, como aliás resulta da definição jurisprudencial e doutrinária dos restantes tipos de práticas colusivas, as questões de forma e competência não assumem relevância fundamental face ao seu conteúdo substancial. Independentemente da competência para a adoção de determinada medida, e a forma que a mesma possa assumir, o que releva é a existência da exteriorização de uma vontade imputável objetivamente à associação, da qual resulta uma intenção ou objetivo de coordenar ou determinar os comportamentos comerciais dos seus membros, e que essa exteriorização seja adequada a tais fins, igualmente em termos objetivos e de potencialidade causal.
294. Nestes termos, deve entender-se que da proibição do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 está implicitamente constante uma preocupação fundamental em garantir – para permitir o funcionamento do livre jogo concorrencial – o princípio da autonomia comercial dos operadores do mercado enquanto elemento estruturante do processo concorrencial, salvaguardado pelas regras nacionais e europeias de defesa da concorrência, tal como afirmado pelo Tribunal de Justiça¹⁸⁸:

"Importa recordar que os critérios de coordenação e de cooperação constitutivos de uma prática concertada devem ser interpretados à luz da conceção inerente às disposições do Tratado relativas à concorrência, segundo a qual qualquer operador económico deve determinar de maneira autónoma a política que pretende seguir no mercado comum".

E que,

"[S]e é exato que esta exigência de autonomia não exclui o direito dos operadores económicos de se adaptarem inteligentemente à atuação conhecida ou prevista dos seus concorrentes, opõe-se todavia rigorosamente a qualquer estabelecimento de contactos diretos ou indiretos entre tais operadores, que possa quer influenciar a atuação no mercado de um concorrente atual ou potencial, quer permitir a esse concorrente descobrir a atuação que o outro ou os outros operadores decidiram adotar ou planeiam adotar nesse mercado, quando esses contactos tenham por objetivo ou efeito originar condições de concorrência que não correspondam às condições normais do mercado em causa (...)"¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 04 de junho de 2009, *T-Mobile*, no proc. C-8/08 designadamente, n.ºs 32 e 33 e jurisprudência neles referida, e, no mesmo sentido, o Acórdão de 19 de março de 2015, *Dole Food e Dole Fresh Fruit Europe/Comissão*, C-286/13 P, EU:C:2015:184 (doravante referido como "*Dole Food*"), n.º 119

¹⁸⁹ Em sentido idêntico, *vide* o Acórdão do TJUE, de 16 de dezembro de 1975, no âmbito dos processos apensos 40/73 a 48/73, 50/73, 54/73 a 56/73, 111/73, 113/73 e 114/73, *Suiker Unie E O./Comissão*, em particular, o parágrafo 174; o Acórdão do TJUE, de 28 de maio de 1998, proc. C-7/85, *Deere/Comissão*, em concreto, o parágrafo 87; e o Acórdão do TJUE, de 12 de janeiro de 2023, proc. C-883/19, *HSBC Holdings plc, HSBC Bank plc, HSBC Continental Europe*, anteriormente *HSBC France/Comissão Europeia*, em que o Tribunal refere, no parágrafo 114, que "[e]mbora essa exigência de autonomia não exclua o direito de os operadores económicos se adaptarem inteligentemente ao comportamento verificado ou esperado dos seus concorrentes, opõe-se, no entanto, rigorosamente a qualquer contacto direto ou indireto entre esses operadores que possa influenciar o comportamento no mercado de um concorrente efetivo ou potencial, isto é, revelar a esse concorrente o comportamento que decidiu ter ou que projeta adotar nesse mercado, quando esses contactos tenham por objetivo ou por efeito levar a condições de concorrência que não correspondam às condições normais do mercado em causa, tendo em conta a natureza dos produtos ou das prestações fornecidas, a importância e o número das empresas e o volume desse mercado."

295. Neste sentido, também o Tribunal do Comércio de Lisboa sublinhou a necessidade de garantir a autonomia comercial dos operadores de mercado, por um lado, e a rigorosa proibição de condutas por parte das associações de empresas que, direta ou indiretamente, a ponham em causa.
296. Como referido pelo Tribunal, em Sentença de 25 de junho de 2010, proferida no processo promovido pela AdC contra a AIPL – Associação dos Industriais da Panificação de Lisboa:

“O que é relevante, no que respeita à teleologia da norma constante do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 18/2003 [n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 12/2019], bem como, do artigo 81.º CE [101.º TFUE], é que não se admita que através de uma qualquer forma de cooperação empresarial, sob a forma de uma associação de empresas – que pode ter finalidades legítimas, como a concertação social, normalização técnica ou a representação de interesses coletivos – permita ou potencie a coordenação ou condicionamento, efetivo ou potencial, do comportamento comercial das empresas associadas.

Tal estatuição vem, como não pode deixar de se sublinhar, reforçar a própria proibição dos comportamentos colusivos entre empresas (acordos e práticas concertadas), incluindo nela eventuais situações que, por via da interposição de uma entidade com personalidade jurídica distinta das empresas, obviassem à interdição de acordos e práticas concertadas restritivas da concorrência”¹⁹⁰.

297. Quanto ao que se entende por “decisão de associação de empresas”, o Tribunal do Comércio, na citada Sentença AIPL¹⁹¹, referiu ainda que:

“Por sua vez, as decisões de associações de empresas, na aceção dos identificados diplomas legais, poderão definir-se, entre outros, como atos de vontade coletiva emanados do órgão legal ou estatutariamente competente da respetiva associação, embora não necessariamente, uma vez que se deverá privilegiar, também neste domínio, uma interpretação com base na finalidade da proibição, bastando que se verifique uma exteriorização que reflita, com precisão mediana e inteligível para os seus destinatários, o desejo ou a vontade dessa associação coordenar o comportamento dos seus membros”.

298. Ademais, no caso APEC, veio o TCRS¹⁹² esclarecer que:

“A decisão de uma associação de empresas pode revestir diversas formas, sendo independente a sua natureza jurídica (estatutos, regulamentos, as regras sobre o seu funcionamento, um acordo concluído pela associação com outra entidade, recomendações, etc.)”.

E que,

“Para que se considere existir uma “decisão” não é sequer necessário que se apure que a mesma pretende vincular os membros ou empresas em causa [...]”.

299. No caso concreto, do exposto no capítulo 12 decorrem factos sérios, precisos e concordantes que permitem concluir que a conduta da APEGAC, traduzida na fixação

¹⁹⁰ Cf. Tribunal do Comércio de Lisboa (4.º Juízo), no Proc. N.º 178/09.8TYLSB.

¹⁹¹ Cf. página 32 da referida Sentença.

¹⁹² Cf. Sentença proferida pelo 1.º Juízo no âmbito do processo n.º 420/17.1YUSTR (APEC), p. 57, e corroborada pelo Acórdão do TRL, de 04 de novembro de 2021.

de preços mínimos a cobrar a título de honorários da gestão e administração de condomínios habitacionais, consubstancia uma decisão de associação de empresas suscetível de exercer uma influência sensível sobre o jogo da concorrência no mercado da prestação de serviços de gestão e administração de condomínios, em Portugal.

300. Com efeito, a recomendação de preços equivale à sua fixação, do ponto de vista jusconcorrencial, atendendo a que é suscetível de influenciar a política comercial dos seus associados, assim interferindo na sua autonomia e, conseqüentemente, no livre jogo da concorrência.
301. Veja-se a este respeito, os parágrafos 196 a 200 *supra*, nos quais se apresenta prova que demonstra a indicação ou recomendação de preços concretos a praticar na prestação de serviços no setor da gestão e administração de condomínios em Portugal, por parte da APEGAC.
302. Tendo sido a APEGAC a única associação de empresas do setor até 2022 e a mais representativa ao dia de hoje, a influência das suas recomendações no comportamento comercial dos seus associados e das restantes empresas do setor é inequívoca.
303. A iniciativa da APEGAC de fixar preços mínimos, recomendando-os publicamente e sugerindo o seu aumento, bem como de elaborar e divulgar um modelo de cálculo de preço a cobrar a título de honorários para a gestão e administração de condomínios habitacionais, constitui, assim, uma conduta subsumível no conceito de decisão de associação de empresas na aceção do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.
304. A fixação de preços por parte de uma associação de empresas limita a liberdade dos seus associados, e possivelmente de outras empresas, ainda que não associadas, de determinarem os valores que praticam de forma independente e autónoma.
305. Neste sentido, as decisões de associações de empresas que sejam suscetíveis de limitar a liberdade das empresas de determinar autonomamente os seus preços – como é o caso da conduta da APEGAC objeto dos presentes autos – são consideradas particularmente graves, uma vez que interferem diretamente com o resultado do processo concorrencial.
306. Assim, os factos *supra* descritos revelam a existência de uma decisão de associação de empresas com o objetivo de impor a fixação do preço mínimo a cobrar a título de honorários da gestão e administração de condomínios habitacionais, subsumíveis na previsão da alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e da alínea a) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.
307. Com efeito, para que estejamos perante uma “*decisão de associação de empresas*” abrangida pela previsão do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, não se afigura necessário que a mesma apresente efeitos jurídicos obrigatórios ou vinculativos. A conduta configura-se como decisão de associação de empresas, quer os associados a cumpram ou não, e independentemente da forma que tal decisão possa revestir¹⁹³.

¹⁹³ Cf. Acórdão do TJUE IAZ/Comissão, de 08 de novembro de 1983, proc. 96-102,104, 105, 108 e 110/82.

308. Pelo exposto, sustentado nos elementos de prova precisos e concordantes juntos aos autos, conclui-se que o comportamento da APEGAC constitui uma decisão de associação de empresas que visa a fixação dos preços mínimos a cobrar a título de honorários da gestão e administração de condomínios habitacionais, no mercado nacional, para efeitos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei 19/2012, pelo que, por esta via, se encontra preenchido mais um dos elementos do tipo objetivo.

17.2.1 Pronúncia da APEGAC acerca da “adoção da tabela de honorários”

309. Na sua PNI¹⁹⁴, a APEGAC alega que *“não adotou uma tabela de honorários mínimos, nem máximos ou sequer fixos”, e que “não adotou, tão pouco, uma tabela”, concluindo assim que “[d]a sua atuação não resultou a promoção ou facilitação da uniformização do comportamento dos seus associados ou de terceiros”.*
310. Na mesma sede, a visada teceu ainda considerações acerca do *“carácter da imprevisibilidade da atuação dos prestadores de serviços no setor da gestão e administração de condomínios”, considerando que o mesmo “não foi afetado nem o comportamento da visada revestiu ou poderia revestir a possibilidade de o poder afetar” tendo nesse sentido acrescentado que “[s]ão inúmeras as variáveis e especificidades dos vários condomínios. Assim, como, existe uma enorme variedade na dimensão das empresas concorrentes, bem como enorme amplitude na quantidade de serviços prestadas por estas”, e “[a] cresce, ainda, que a administração de condomínios pode ser feita também pelos próprios condóminos. Como é consabido esta prestação de serviços ou é gratuita ou corresponde ao valor que esse condómino pagaria de quota a que corresponde a sua fração”.*
311. A associação de empresas visada neste processo expôs ainda que *“[n]este mercado, assim estruturado, os preços nunca serão obstáculo ao acesso de novos concorrentes”, “[t]udo, porque no mercado de administração de condomínios habitacionais haverá sempre quem preste estes serviços a título gratuito. E quem estiver neste mercado vai ter de concorrer com esta possibilidade”, defendendo, nesses termos, que “[o] elemento diferenciador nunca será o preço. Exige-se às empresas que agreguem valor aos serviços que prestam”.*
312. *“Daí que, não só o modelo de cálculo de honorários não possa ser considerado como fixação, indicação ou recomendação de um preço, nem muito menos a atuação da visada pode considerada como restritiva da concorrência, uma vez que não é suscetível de influenciar a política comercial dos associados, das empresas associadas, ou das não associadas, ou ainda, dos demais prestadores de serviços de administração. [...] O modelo não tem, assim, a virtualidade de permitir prever com razoável grau de certeza qual será a política comercial dos concorrentes”.*
313. A pronúncia da APEGAC sobre a adoção da tabela de honorários prossegue, nos seguintes termos: *“[p]romoveu a elaboração de um algoritmo com conjunto de instruções e regras, abstratas, apostas numa folha de cálculo de Excel como uma ferramenta de gestão, para que os associados pudessem complementar com as especificidades próprias*

¹⁹⁴ Cf. PNI, de 6 de novembro de 2023, registada sob o n.º E-AdC/2023/6663, constante de fls. 568 a 577 dos autos.

de cada uma das empresas e das especificidades de cada condomínio, e não, como uma referência para os associados fixarem os custos dos Honorários".

314. *"Facultou aos seus associados uma folha de cálculo de Excel que continha dados de empresa ficcionada e referência a condomínio estereotipado. O «Modelo de Cálculo de Preço para os Honorários da Administração de Condomínios Habitacionais» consistia numa folha de calculo Excel parametrizável e em código aberto. Todos os seus elementos constituintes permitiam alteração, supressão e adaptação. A folha permitia igualmente a adição de novos elementos".*
315. De acordo com a visada, a sua atuação "[n]ão pretende nem é apta a alterar o volume de faturação das empresas. Ao alertar para a forma de repartição dos custos dos serviços prestados, de modo que reflitam o custo real rubrica a rubrica, promove comportamentos que obstem a compensações inter-rubricas sem aderência com a realidade".

17.2.2 Apreciação da Autoridade

316. Tal como será desenvolvido ao longo do presente capítulo 17, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, são proibidas as decisões de empresas que tenham por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional, que consistam em fixar, de forma direta ou indireta, os preços de compra ou de venda ou quaisquer outras condições de transação.
317. Posto isto, saliente-se que a prova reunida pela AdC no presente processo demonstra, inequivocamente, que a APEGAC recomendou o *"valor mínimo de referência, para a prestação de serviços de Administração de Condomínios Habitacionais"*¹⁹⁵.
318. Com efeito, como resulta do exposto no subcapítulo 12.1.2 da presente Decisão Final, em 2015 a APEGAC planeou, elaborou e divulgou uma tabela de honorários com o valor mínimo de referência no setor da gestão e administração de condomínios em Portugal, o que sucedeu, pelo menos, até fevereiro de 2023.
319. Ademais, e conforme consta do parágrafo 228 desta Decisão Final, a associação de empresas visada no presente processo disponibilizou publicamente o acesso ao mencionado modelo de cálculo de preços, através da sua página eletrónica, desde 2015 até 2022.
320. Por conseguinte, é manifesto que a posição vertida pela APEGAC em sede de PNI¹⁹⁶ não pode proceder, provada que está a efetiva adoção e divulgação de uma tabela de honorários.
321. Não colhe, da mesma forma, a alegação da APEGAC no sentido de ter promovido, tão só, *"a elaboração de um algoritmo (...) como uma ferramenta de gestão (...) e não, como uma referência para os associados fixarem os custos dos Honorários"*¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Cf. ata de reunião dos órgãos sociais da APEGAC n.º 3/2015, junta aos autos a fls. 195 a 232, e cf. resposta da APEGAC a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2023/4178, junta aos autos a fls. 421 e 422.

¹⁹⁶ *"A visada não adotou uma tabela de honorários mínimos, nem máximos, ou sequer fixos. [...] Não adotou, tão pouco, uma tabela."* cf. parágrafos 6 e 7 da PNI, junta aos autos a fls. 568 a 577.

¹⁹⁷ Cf. parágrafo 25 da PNI, constante de fls. 568 a 577 dos autos.

322. Se, como defendeu a APEGAC na PNI¹⁹⁸, a tabela de honorários adotada não tem como propósito nem é apta a servir de referência para as empresas do setor definirem a sua política de preços, parece ilógico que a associação de empresas tenha não só atribuído valores a cada célula do modelo de cálculo de preços em formato *excel*, como tenha definido um preço de referência à luz desse modelo e que tenha divulgado e recomendado preços mínimos com base no valor mínimo constante do mesmo¹⁹⁹.
323. Destarte, não colhe o entendimento da visada, no sentido de defender que “[o] modelo não tem, assim, a virtualidade de permitir prever com razoável grau de certeza qual será a política comercial dos concorrentes”²⁰⁰ ou de “influenciar a política comercial”²⁰¹ das empresas do setor – alegação baseada, essencialmente, na afirmação de que o modelo de cálculo “consistia numa folha de cálculo Excel parametrizável e em código aberto (...) [em que] [t]odos os seus elementos constituintes permitiam alteração, supressão e adaptação”²⁰² – uma vez que, se assim fosse, não faria sentido proceder à indicação, e posterior atualização, de qualquer preço mínimo recomendado às empresas do setor, nem a APEGAC teria sentido a necessidade de o fazer, por esse exercício se revelar manifestamente inútil.
324. Neste sentido, recorde-se que, e em conformidade com o evidenciado *supra* na presente Decisão Final, mais precisamente no ponto 12.1.3, a APEGAC considerou, no final de 2022, que o valor constante da tabela de honorários estava “absolutamente desatualizado, propondo que se analisasse o assunto e se fizesse o estudo sobre o valor que atualmente deveria ser praticado”²⁰³.
325. Aliás, a relevância da atualização do preço mínimo recomendado extrai-se, inclusive, pela forma como a APEGAC não só deliberou no sentido da elaboração do “quadro de referência para a prática de honorários para o corrente ano” (leia-se: 2023), como também projetou e aprovou a respetiva apresentação e explicação às empresas de gestão e administração de condomínios (“Depois de analisado este assunto foi deliberado por unanimidade que Francisco Dias e Luis Martins elaborarão o quadro de referência para a prática de honorários para o corrente ano, para posteriormente ser apresentado e explicado num webinar a realizar no próximo mês de fevereiro”)²⁰⁴.
326. Ora, se foi entendimento da APEGAC, em sede de PNI, que o modelo não se manifesta apto a influenciar determinantemente a política comercial das empresas do setor, por maioria de razão é incompreensível que a APEGAC tenha diligenciado no sentido de atualizar o valor mínimo de referência calculado com base nesse mesmo modelo, nem se compreende que a visada tivesse discutido e aprovado a sua apresentação e explicação públicas.
327. Neste sentido, sublinhe-se ainda que, tal como constatado nos subcapítulos 12.1.3 e 12.1.4 da presente Decisão Final, a APEGAC não só procurou proceder à atualização

¹⁹⁸ Junta aos autos a fls. 568 a 577.

¹⁹⁹ Cf. capítulo 12 da presente Decisão Final.

²⁰⁰ Cf. parágrafo 312 da presente Decisão Final.

²⁰¹ *Idem*.

²⁰² Cf. parágrafo 315 da presente Decisão Final.

²⁰³ Cf. parágrafo 188 da presente Decisão Final.

²⁰⁴ Cf. APEGAC-papel-0014 e resposta da APEGAC a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2023/4178, junta aos autos a fls. 289 a 302 e fls. 421 e 422, respetivamente.

do valor mínimo de referência referente ao ano de 2023, como recomendou preços mínimos às empresas, suas associadas ou não, fazendo-o, em diversas ocasiões, por referência expressa ao preço mínimo constante do modelo de cálculo.

328. Mais uma vez, e ao contrário do arrazoado pela APEGAC em sede de pronúncia sobre a Nota de Ilícitude, foi a própria associação de empresas quem procurou fixar os preços mínimos a praticar no mercado da gestão e administração de condomínios por referência ao preço constante no modelo de cálculo por si desenvolvido, como se infere, nomeadamente, do teor do parágrafo 180 da presente Decisão Final.
329. A fixação de preços mínimos, a atualização da tabela de honorários e a divulgação da posição da APEGAC quanto aos preços mínimos praticados no setor da administração de condomínios revelam reiterada e inequivocamente a pretensão da associação de empresas de influenciar decisivamente a atuação dos prestadores de serviços no mercado da gestão e administração de condomínios, afastando-se por isso o alegado pela APEGAC em sua defesa, na PNI.
330. Atentas as circunstâncias do caso concreto, resulta provado que a conduta da APEGAC substituiu a incerteza típica associada ao mercado concorrencial, no que à determinação dos preços e dos seus modelos de cálculo diz respeito, condicionando necessariamente a conduta concorrencial das empresas, quer estas fossem ou não suas associadas.
331. Nessa conformidade, a AdC reforça o entendimento já vertido em sede de Nota de Ilícitude, reafirmando, assim, considerar a existência de uma prática restritiva da concorrência, mais precisamente, uma decisão de associação de empresas de fixação de preços mínimos a cobrar a título de honorários da gestão e administração de condomínios habitacionais.
332. Em face do exposto, im procedem as alegações formuladas pela APEGAC acerca da adoção da tabela de honorários.

17.3 Objeto e/ou efeito anticoncorrencial do comportamento

333. O n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência proíbe expressamente as decisões de associações de empresas que tenham por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência. A aferição do objeto e/ou efeito anticoncorrencial é outro dos elementos do tipo objetivo que cumpre preencher.
334. Para que se considere preenchido este elemento do tipo, poder-se-á atender tanto ao objeto da prática, como ao efeito da mesma, bastando a verificação de um destes critérios, sem prejuízo de se poder concluir pela sua existência cumulativa.
335. De acordo com o Acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de março de 2013, no caso *Allianz Hungária Biztosító Zrt. e o. c. Gazdasági Versenyhivatal*:

“Segundo Jurisprudência constante (...) o caráter alternativo desta condição, resultante do uso da conjunção «ou», leva, em primeiro lugar, à necessidade de considerar o próprio objetivo do acordo, tendo em conta o contexto económico em que o mesmo deve ser aplicado.

Assim, quando o objetivo anticoncorrencial de um acordo esteja provado, não há que verificar os seus efeitos na concorrência. No entanto, caso a análise do teor do acordo

não revele um grau suficiente de nocividade relativamente à concorrência, há então que examinar os seus efeitos e, para lhe aplicar a proibição, exigir que estejam reunidos elementos que provem que o jogo da concorrência foi efetivamente impedido, restringido ou falseado de modo sensível (...).

A distinção entre «infrações pelo objetivo» e «infrações pelo efeito» tem a ver com o facto de determinadas formas de conluio entre empresas [ou associações de empresas] poderem ser consideradas, pela sua própria natureza, prejudiciais ao bom funcionamento da concorrência (...).

Acresce que o Tribunal de Justiça já declarou que, para ter um objetivo anticoncorrencial, basta que o acordo seja suscetível de produzir efeitos negativos sobre a concorrência, isto é, que seja concretamente apto a impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado interno. A questão de saber se e em que medida esse efeito se verifica realmente só tem importância para calcular o montante das coimas e avaliar os direitos a indemnizações”²⁰⁵.

336. São então, desde logo, proibidos os comportamentos suscetíveis de impedir, restringir ou falsear, de forma sensível, a concorrência, isto é, aqueles que representam um perigo para esta, quer produzam ou não os efeitos que potenciam.
337. Por outras palavras, caso se conclua que o acordo ou prática concertada tem um objeto anticoncorrencial, não é necessário proceder ao exame dos seus efeitos concretos na concorrência²⁰⁶.
338. Consequentemente, não descaracteriza a prática em causa o facto de a APEGAC indicar que *“desconhece os valores praticados pelas empresas do setor, incluindo as suas associadas”*²⁰⁷.
339. No que respeita ao objeto e/ou efeito de *“impedir, restringir ou falsear”* a concorrência, considera-se que impedir ou restringir significa, respetivamente, excluir total, ou parcialmente, a concorrência, e falsear é um conceito amplo, que abrange as duas situações anteriores e outras às quais aquelas eventualmente não se aplicariam.
340. A distinção entre *“restrição por objeto”* e *“restrição por efeito”*, e respetivas consequências, decorre do facto de determinadas decisões de associações de

²⁰⁵ Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça, *Allianz Hungária Biztosító Zrt. E o c. Gazdasági Versenyhivatal*, processo n.º C-32/11, de 14 de março de 2013.

²⁰⁶ Cf. Acórdãos do TJUE de 06 de outubro de 2009, *GlaxoSmithKline Services e o. c. Comissão*, processos apensos C- 501/06P, C-513/06P, C-515/06P e C-519/06 P, Colet. P. I-9291, n.º 55; de 04 de junho de 2009, *T Mobile Netherlands, BV e o. c. Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit*, processo C-8/08, Colet. p. I-4529, n.ºs 28 e 30; de 4 de outubro de 2011, *Football Association Premier League e o.*, processos apensos C 403/08 e C 429/08, Colet., p. I 9083, n.º 135; e de 13.10.2011, *Pierre Fabre Dermo Cosmétique*, processo C 439/09, Colet. p. I 9419, n.º 34. Sentenças do 2.º Juízo do TCL, de 09 de dezembro de 2005 (Ordem dos Médicos Dentistas), processo n.º 1307/05.6TYLSB, pp. 24 a 27; do 3.º Juízo do TCL, de 18 de janeiro de 2007 (Ordem dos Médicos), processo n.º 851/06.2TYLSB, pág. 35; do 3.º Juízo do TCL, de 10 de agosto de 2007 (PT Multimédia – SIC), processo n.º 1050/06.9TYLSB, pp. 27 a 34. Cf. ainda Acórdãos da 3.ª Secção do TRL, de 25 de novembro de 2008 (PT Multimédia – SIC), processo n.º 1050/06.9TYLSB.L1, pp. 70 a 74; da 3.ª Secção do TRL, de 15 de dezembro de 2010 (*Abbott, Menarini e outras*), processo n.º 350/08.8TYLSB.L1, pp. 161 a 167.

²⁰⁷ Cf. resposta da APEGAC a pedido de elementos da AdC, registada sob o n.º E-AdC/2023/2147, junta aos autos a fls. 319 e 319 verso.

empresas poderem ser consideradas, pela sua mera existência ou verificação e pela sua própria natureza, prejudiciais ao normal funcionamento da concorrência²⁰⁸.

341. Com efeito, determinadas decisões de associações de empresas revelam um tal grau de nocividade para a concorrência, e são de tal modo suscetíveis de produzirem efeitos negativos *per se*, que se considera não ser necessário examinar os seus efeitos concretos, uma vez que a própria experiência demonstra que esses comportamentos tendem a provocar reduções da produção, divisão do mercado e subidas de preços, conduzindo a uma ineficiente repartição dos recursos, em prejuízo dos agentes económicos e dos consumidores²⁰⁹.
342. A este respeito, atente-se no Acórdão do TJUE de 02 de abril de 2020²¹⁰ (e jurisprudência no mesmo mencionada):

“À luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça recordada nos n.ºs 35 e 36 do presente acórdão, o critério jurídico essencial para determinar se um acordo comporta uma restrição da concorrência «por objetivo» reside assim na constatação de que tal acordo apresenta, em si mesmo, um grau suficiente de nocividade para a concorrência para considerar que não é necessário apurar os respetivos efeitos (Acórdão de 26 de novembro de 2015, Maxima Latvija, C-345/14, EU:C:2015:784, n.º 20 e jurisprudência referida).

Se a análise de um tipo de coordenação entre empresas não apresentar um grau suficiente de nocividade para a concorrência, há que examinar, em contrapartida, os seus efeitos e, para a proibir, exigir que estejam reunidos os elementos que determinam que a concorrência foi de facto impedida, restringida ou falseada de forma sensível (Acórdão de 11 de setembro de 2014, CB/Comissão, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, n.º 52 e jurisprudência referida)”.

343. No Acórdão referido no parágrafo acima, o TJUE esclareceu ainda que “[...] a fim de apreciar se [...] uma decisão de associação de empresas apresenta um grau suficiente de nocividade relativamente à concorrência para ser considerado uma restrição da concorrência «por objeto», na aceção do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, deve atender-se ao teor das suas disposições, aos objetivos que visa alcançar, bem como ao contexto económico e jurídico em que se insere”²¹¹. A análise de tais temáticas será realizada *infra*, no âmbito das secções 17.3.1 a 17.3.3.

²⁰⁸ Cf. Acórdãos do TJUE (Terceira Secção), de 20 de novembro de 2008, *Beef Industry Development and Barry Brothers* (BIDS), processo C-209/07, parágrafo 17; e de 01 de fevereiro de 1978, *Miller c Comissão Europeia*, processo C-19/77, parágrafo 7.

²⁰⁹ Cf. Acórdãos do TJUE: *BIDS* (supracitado); de 30 de junho de 1966, *Société Technique Minière (L.T.M.) e Maschinenbau Ulm GmbH (M.B.U.)*, processo 56-65, pp. 387 e 388; de 13 de julho 1966, processos apensos 56/64 e 58/64, *Consten E O./ Comissão da CE*, pág. 433; de 04 de junho de 2009, processo C-8/08 (*T-Mobile Netherlands*), parágrafo 31; de 14 de março de 2013, *Allianz Hungária Biztosító Zrt. e o. c. Gazdasági Versenyhivatal/Allianz Hungária Biztosító*, processo C 32/11, parágrafos 34 e 35; de 11 de setembro de 2014, CB/Comissão, processo C-67/13, parágrafos 49 e 50; e de 19 de março de 2015, processo C-286/13P (*Dole Food*), parágrafos 113-114

²¹⁰ Acórdão do TJUE, *Gazdasági Versenyhivatal c. Budapest Bank e o.*, processo n.º C-228/18 - parágrafo 37.

²¹¹ Acórdão do TJUE, *Gazdasági Versenyhivatal c. Budapest Bank e o.*, processo n.º C-228/18 - parágrafo 51.

344. Para ter um objeto anticoncorrencial basta, assim, que uma decisão de associação de empresas seja suscetível de produzir efeitos negativos sobre a concorrência, isto é, que seja concretamente apta a impedir, restringir ou falsear a concorrência.
345. Daqui resulta que certos comportamentos, como a fixação de preços mínimos, são pela sua própria natureza prejudiciais ao bom funcionamento da concorrência (*i.e.*, são objetivamente suscetíveis de produzir efeitos negativos no mercado, em prejuízo dos consumidores), constituindo, assim, uma restrição pelo objeto, sem que as autoridades competentes tenham necessidade de proceder à análise dos seus efeitos.
346. A Comissão Europeia distingue quais as formas de coordenação que consubstanciam tipicamente restrições por objeto.
347. Nas orientações sobre cooperação horizontal pode ler-se que: “[a]s restrições da concorrência por objeto são aquelas que, pela sua natureza, podem restringir a concorrência nos termos do artigo 101.º, n.º 1. Não é necessário examinar os efeitos reais ou potenciais do acordo no mercado a partir do momento em que o objetivo anticoncorrencial do mesmo esteja provado”²¹².
348. Relativamente à aplicação do n.º 3 do artigo 81.^{o213} – atual artigo 101.º do TFUE – a Comissão Europeia conclui que estas práticas restringem a concorrência na medida em que se tratam “[...] de restrições que, à luz dos objetivos prosseguidos pelas regras comunitárias da concorrência, têm um elevado potencial em termos de efeitos negativos na concorrência e relativamente às quais não é necessário, para efeitos da aplicação do n.º 1 do artigo 81.º, demonstrar os seus efeitos concretos no mercado. Esta presunção baseia-se na natureza grave da restrição e na experiência que demonstra ser provável que as restrições da concorrência por objetivo tenham efeitos negativos no mercado e contrariem os objetivos das regras comunitárias da concorrência”²¹⁴.
349. Daqui se conclui que determinadas decisões de associações de empresas, que se concretizem nas previsões do artigo 9.º da Lei 19/20212 – e que nesse sentido sejam aptas a “fixar, de forma direta ou indireta, os preços de compra ou de venda ou quaisquer outras condições de transação” –, constituem, por regra, práticas em que a imputação das infrações aos agentes é feita de forma praticamente imediata, uma vez que a coordenação que delas decorre apresenta, em si mesma, um elevado grau de nocividade para a concorrência.
350. Quanto a este ponto, refira-se também que a jurisprudência dos tribunais nacionais tem sido constante na identificação – no âmbito das práticas restritivas consagradas no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 (em tudo idêntico ao anterior n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 18/2003) – de uma infração de perigo, bastando que o bem jurídico tutelado – no caso, a proteção da concorrência – seja posto em perigo. Ou seja, basta

²¹² Cf. Comunicação da Comissão “Orientações sobre a aplicação do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos acordos de cooperação horizontal”, JO de 14 de janeiro de 2011, C 11/1, parágrafo 24.

²¹³ Cf. Comunicação da Comissão “Orientações relativas à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado”, JO de 27 de abril de 2004.

²¹⁴ Cf. parágrafos 21 e 23 da Comunicação da Comissão “Orientações relativas à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado”, JO de 27 de abril de 2004, C 101, corroborados pelas novas Orientações sobre a aplicação do artigo 101.º do TFUE aos acordos de cooperação horizontal, aprovadas pela Comissão Europeia no dia 21 de julho de 2023 (JO, C 259).

a possibilidade de lesão, ou a adequação da prática para produzir tal lesão, para que a infração se considere cometida²¹⁵.

351. Conclui o TCRS:

“Com efeito, as infrações por restrição da concorrência por objecto identificam os elementos do tipo de contra-ordenação. Não integra o elemento do tipo o dano à concorrência, o qual não tem de ser demonstrado, por isso mesmo.

Ora, à Autoridade da Concorrência continua a competir-lhe provar todos os elementos constitutivos do tipo, pelo que, facilmente se percebe que não existe qualquer tipo de inversão do ónus da prova e conseqüentemente, qualquer violação do princípio da presunção da inocência.

O que não se exige à acusação é que comprove que foi criado um perigo, que os meios utilizados foram perigosos ou que decorreu um qualquer dano para a concorrência, justamente porque a contra-ordenação se justifica pela sua aptidão causal de determinação de um dano àquela concorrência. Do mesmo modo não se exige que o dolo abarque o perigo ou o dano”²¹⁶.

352. Com efeito, o TCRS determinou que *“um nível de exigência demasiado elevado na aferição do contexto económico em que a prática se insere, colocando-o a par de uma análise quanto aos efeitos (...), poderia conduzir, nesses casos, à negação de uma tutela efetiva do bem jurídico tutelado contrária ao «sentido fundante da norma» qual seja o de atuar de forma clara sobre certas hardcore restrictions. Acresce ainda que a jurisprudência comunitária continua a reiterar que as restrições quanto ao objeto e as restrições quanto ao efeito são alternativas e não cumulativas, pelo que essa equiparação entre a análise necessária para efeitos de verificação de um objeto anticoncorrencial e de um efeito anticoncorrencial é de rejeitar”²¹⁷.*

353. Mais recentemente, no âmbito de processo APEC – já citado nesta Decisão Final – envolvendo a prática de uma decisão de associação de empresas pela Associação Portuguesa de Escolas de Condução, também o TCRS indicou que:

“A definição directa de preços fixos ou mínimos é um dos exemplos de restrição grave da concorrência, por objecto directo (...).

Mostra-se totalmente despiciendo apurar, nesta sede, para efeitos de subsunção da conduta aos elementos do tipo objectivo de ilícito, se foram ou não sequer produzidos efeitos. (...)

Mostra-se, desta forma, totalmente despiciendo também apurar se as escolas de condução, na sua maioria ou na sua minoria, cumpriram com o determinado

²¹⁵ Cf. Sentença do TCL, de 09 de dezembro de 2005, *Ordem dos Médicos Dentistas c. AdC*, Processo n.º 1307/05.6TYLSB, páginas 24 a 27; Sentença do TCL, de 10 de agosto de 2007, *PT Multimédia, SIC e Tv Cabo c. AdC*, Processo n.º 1050/06.9TYLSB, páginas 27 a 34; Acórdão do TRL, de 15 de dezembro de 2010, *Abbott, Menarini e o. c. AdC*, Processo n.º 350/08.8TYLSB.L1, páginas 161 a 167.

²¹⁶ Cf. Sentença do TCRS de 07 de março de 2014, *Super Bock, S.A. e o. c. AdC*, processo n.º 71/18.3YUSTR-M, páginas 540 e 541.

²¹⁷ Cf. Sentença do TCRS de 04 de janeiro de 2016, 1.º Juízo, processo n.º 102/15.9YUSTR (GPL), p. 174, confirmada pelo Acórdão do TRL, 5.ª Secção, de 10 de janeiro de 2017.

*relativamente ao aumento gradual dos preços. O cumprimento da decisão é totalmente irrelevante*²¹⁸.

354. Com efeito, e tal como explicitado pelo TCRS, é irrelevante para efeitos da imputação da infração à APEGAC, que se demonstre que os prestadores dos serviços de gestão e administração de condomínios habitacionais tenham, efetivamente, cumprido ou não com o conteúdo das recomendações de preço mínimo impostas pela APEGAC.
355. É, assim, à luz da referida jurisprudência europeia e nacional e da prática decisória da Comissão Europeia e da Autoridade da Concorrência, que se analisará juridicamente a factualidade descrita na presente Decisão Final, de forma a avaliar se os comportamentos em causa consubstanciam uma restrição por objeto, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 1/2012.
356. Em conformidade com as orientações da Comissão Europeia sobre a aplicação do artigo 101.º do TFUE²¹⁹, a análise ao objetivo anticoncorrencial da decisão de associação de empresas em apreço implica a apreciação do seu conteúdo e dos objetivos que visa atingir, bem como do contexto económico em que se insere.

17.3.1 Do conteúdo e objetivos da decisão de associação de empresas

357. Segundo o vertido no Acórdão de 2 de abril de 2020 no caso *Budapest Bank*:

*"(...) a fim de apreciar se (...) uma decisão de associação de empresas apresenta um grau suficiente de nocividade relativamente à concorrência para ser considerado uma restrição da concorrência «por objetivo», na aceção do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, deve atender se ao teor das suas disposições, aos objetivos que visa atingir, bem como ao contexto económico e jurídico em que se insere. No âmbito da apreciação do referido contexto, há também que tomar em consideração a natureza dos bens ou dos serviços afetados e as condições reais do funcionamento e da estrutura do mercado ou dos mercados em causa."*²²⁰.

358. Nessa sequência, e tal como resulta do parágrafo 180 *supra*, a APEGAC fixou em 2015 *"(...) o valor de 7,20€/mês/Fração como um valor mínimo de referência, para a prestação de serviços de Administração de Condomínios Habitacionais (...)"*.
359. No final de 2022, no âmbito de uma "Informação" dirigida aos seus associados, a visada propôs a "[p]rática de honorários justos, que garantam o custo da atividade", inserida num conjunto de outras propostas projetadas a "[v]alorizar e credibilizar o setor" (cf. parágrafo 203 *supra*).
360. Aliás, em entrevista concedida a uma página eletrónica de âmbito nacional, a APEGAC recomendou publicamente o aumento dos preços, sugerindo taxas mínimas de

²¹⁸ Cf. Sentença do TCRS de 15 de junho de 2021, 1.º Juízo, processo n.º 420/17.1YUSTR, p. 71, confirmada pelo Acórdão do TRL, de 4 de novembro de 2021.

²¹⁹ Cf. "Orientações relativas à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado", JO de 27 de abril de 2004, corroboradas pelas recentes Orientações sobre a aplicação do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos acordos de cooperação horizontal", de 17 de julho de 2023.

²²⁰ Cf. Acórdão de 11 de setembro de 2014, CB/Comissão, C 67/13 P, EU:C:2014:2204, n.º 53 e Acórdão do Tribunal de Justiça de 2 de abril de 2020, *Gazdasági Versenyhivatal c. Budapest Bank* e processo n.º C-228/18 - parágrafos 51 e 52.

aumento dos preços a cobrar a título de honorários da gestão e administração de condomínios para o ano de 2023, propondo mesmo um preço fixo mínimo de *“oito euros por fração”*²²¹.

361. Neste sentido, recorde-se ainda que a APEGAC, considerou, em janeiro de 2023, que o preço mínimo fixado desde 2015 se encontrava *“absolutamente desatualizado”* e, nessa conformidade, aprovou em reunião de direção a elaboração *“do quadro de referência para a prática de honorários para o corrente ano, para posteriormente ser apresentado e explicado num webinar a realizar no próximo mês de fevereiro”*²²².
362. Assim, no caso *sub judice* e conforme já vastamente referido, os comportamentos da APEGAC foram motivados pelo objetivo de proceder à fixação de preços mínimos a cobrar a título de honorários da gestão e administração de condomínios habitacionais, através, não só da elaboração e divulgação de um modelo de cálculo de preço, como também por via da recomendação de preços, e do seu aumento, tal como resulta do capítulo 12 da presente Decisão Final.
363. Neste contexto, sublinhe-se que o comportamento da APEGAC, ao concretizar-se na fixação de preços mínimos, substituiu, conscientemente, os riscos normais da concorrência, por condições de preço previsíveis no mercado da prestação de serviços de gestão e administração de condomínios habitacionais no âmbito nacional, o que traduz, efetivamente, uma alteração das condições concorrenciais que existiriam nesse mercado sem a coordenação imposta pela conduta da APEGAC.
364. De facto, a fixação de preços origina uma limitação da livre fixação das condições da oferta de serviços, ao mesmo tempo que permite aos prestadores prever com razoável grau de segurança quais os preços praticados pelos seus concorrentes, constituindo, assim, uma grave restrição à concorrência.
365. A definição dos preços pelos agentes económicos deve resultar apenas e tão só do livre jogo do mercado. O comportamento da APEGAC, pela sua própria natureza, é suscetível de interferir com o regular funcionamento do mercado, na medida em que é apto a influenciar a formação da oferta e da procura – sendo o fator “preço” decisivo neste binómio – e a eliminar a incerteza acerca do comportamento de empresas que devem concorrer entre si.
366. Face ao *supra* exposto, conclui-se que a decisão de associação de empresas imputada à APEGAC tem por objeto restringir e falsear a concorrência, resultando evidente, pela globalidade da prova junta aos autos, que a mesma foi deliberadamente executada e implementada pela visada, e que da mesma resulta uma distorção das regras de funcionamento concorrenciais do mercado em causa.
367. Impõe-se, portanto, a conclusão de que a conduta objeto da presente investigação é subsumível, integralmente, no âmbito de aplicação do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência, na medida em que tem por objeto a restrição da concorrência no mercado da gestão e administração de condomínios habitacionais.

²²¹ “[o]s honorários vão aumentar em 2023? Em que ordem? (...) [o] que propomos é na casa dos 7% a 8%. No fundo, estamos a dizer aos nossos associados para acompanharem, no mínimo, a inflação. Eles já deveriam subir para, pelo menos, oito euros por fração [...]”, cf. parágrafo 202 da presente Decisão Final.

²²² Cf. parágrafo 187 da presente Decisão Final.

17.3.2 Do contexto jurídico e económico da decisão de associação de empresas

368. No que concerne à análise do contexto jurídico e económico em que a conduta da APEGAC se insere, recorde-se que este é um dos elementos determinantes para apurar a existência do objetivo anticoncorrencial da mesma, ainda que não seja exigível uma análise dos seus efeitos, como explicado *supra*.
369. Com efeito, como referido pelo TJUE no Acórdão de 04 de junho de 2009 (T-Mobile Netherlands)²²³ "(...) a prática em causa apenas tem de ser concretamente apta, atendendo ao contexto jurídico e económico em que se insere, a impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado comum".
370. Neste contexto, sublinham-se as conclusões do Advogado-Geral Melchior Wathelet, apresentadas em 25 de junho de 2015, relativamente ao caso *Toshiba Corporation c. Comissão*:
- "[o] contexto económico e jurídico serve para ajudar a autoridade responsável pela análise da restrição por objetivo alegada a compreender a função económica e o significado real do acordo. (...) Ter em conta o contexto económico e jurídico significa, por conseguinte, que o acordo controvertido tem apenas de ser concretamente apto a impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado comum. Com efeito, importa não perder de vista que a vantagem em termos de previsibilidade e de redução do ónus da prova que envolve a identificação dos acordos restritivos por objetivo ficaria «comprometida se essa identificação [carecesse], em última análise, de um exame aprofundado das consequências do referido acordo sobre a concorrência, que fosse muito além do exame circunstanciado do acordo»".*
371. Do exposto decorre que apenas no âmbito de uma restrição da concorrência por efeito é necessário analisar se o acordo tem ou não efeitos restritivos no mercado. Diversamente, quando perante uma infração por objeto, como é o caso da infração *sub judice*, importa, ao invés, atender ao respetivo contexto jurídico ou económico.
372. No que respeita ao contexto jurídico da decisão de associação de empresas, revela-se essencial, para a sua compreensão no presente caso, a análise do mesmo à luz das normas dos estatutos e código deontológico da APEGAC, que, desde a fundação da associação de empresas, previram a criação de uma tabela de honorários e de um "preço mínimo ou de referência" para o mercado da gestão e administração de condomínios habitacionais, cf. subcapítulo 12.1.1 da presente Decisão Final.
373. Nessa conformidade – e conforme descrito no referido subcapítulo da presente Decisão Final – a APEGAC adotou uma conduta restritiva da concorrência destinada à fixação de preços mínimos no mercado em apreço, consubstanciada na elaboração e implementação de um modelo de cálculo de preços para a gestão e administração de condomínios, bem como na recomendação de preços mínimos.
374. A decisão da APEGAC substituiu a incerteza típica associada ao mercado concorrencial, no que à determinação dos preços e dos seus modelos de cálculo diz respeito, condicionando a conduta concorrencial das empresas, quer estas fossem ou não suas associadas.

²²³ Acórdão do TJUE de 04 de junho de 2009, proc. n.º C-8/08 (*T-Mobile Netherlands*), parágrafo 31.

375. Quanto ao contexto económico da infração, deverá ter-se em conta a natureza dos bens ou serviços afetados, bem como as condições reais do funcionamento e da estrutura do mercado em causa²²⁴.
376. Nesse sentido, remete-se para a identificação da visada, para a caracterização do mercado a considerar no âmbito do presente processo e ainda para a análise da posição da visada no mercado, constantes dos capítulos 10 e 11 da presente Decisão Final.
377. Em complemento ao aludido nos capítulos mencionados no parágrafo anterior, sublinhe-se o facto de a APEGAC ser uma associação cuja atividade principal é a agregação e representação de empresas a operar no mercado da gestão e administração de condomínios²²⁵ e, nesse contexto, se considerar como a associação representativa desse setor²²⁶. Para isso concorre o facto de a APEGAC reunir um conjunto de mais de 450 associados (275 deles ativos à data de 31 de dezembro de 2023)²²⁷ dispersos pela quase totalidade do território nacional²²⁸, bem como o facto de a visada ter sido a única associação do setor, desde 2004 (ano em que a APEGAC foi fundada) até 2022²²⁹.
378. Recorde-se, a este propósito, que se estima que, sensivelmente, 47% da população portuguesa viva em regime de propriedade horizontal²³⁰.
379. Ademais, em 2022, e segundo dados apresentados pela APEGAC, as empresas suas associadas representavam 21,51% do volume de negócios total do setor em Portugal²³¹, devendo, a este respeito, ter-se presente a posição do TCRS:
- “Como se pode concluir do exposto e também das próprias decisões do TJUE (vide, por exemplo, processo C-226/11 Expedia v. Autorité de la concurrence e outros), deverá ser desvalorizada a importância da quota de mercado conjunta dos intervenientes para considerar que o **objecto** de um acordo restringe sensivelmente a concorrência, logo, os intervenientes cujo acordo tenha um **objecto restritivo da concorrência por natureza não poderão argumentar que não atingiram a quota de mercado mínima para justificar a «falta de impacto» do acordo no sector de mercado em que operam e, consequentemente, também não poderão alegar que a restrição não é «sensível»**”(realce e sublinhado original)²³².*
380. Também os elementos de prova constantes dos autos nos permitem enquadrar economicamente a atuação da visada, como se realça nos parágrafos seguintes.
381. Em outubro de 2022, o presidente da APEGAC – em sede de reunião de direção, e justificando-se com o “(...) *impacto que a situação económica poderá ter na nossa*

²²⁴ Cf. parágrafo 141 da presente Decisão Final.

²²⁵ Cf. parágrafo 135 da presente Decisão Final.

²²⁶ Cf. parágrafo 120 da presente Decisão Final.

²²⁷ Cf. parágrafos 117 e 118 da presente Decisão Final.

²²⁸ Cf. parágrafo 119 da presente Decisão Final.

²²⁹ Cf. parágrafo 121 da presente Decisão Final.

²³⁰ Cf. parágrafo 132 da presente Decisão Final.

²³¹ Cf. parágrafo 143 da presente Decisão Final.

²³² Cf. Sentença do TCRS de 15 de junho de 2021, 1.º Juízo, processo n.º 420/17.1YUSTR, p. 62, corroborada pelo Acórdão do TRL, de 4 de novembro de 2021.

atividade” – referiu entender que “esta é uma boa oportunidade para fazer uma recomendação às empresas, com algumas medidas que deveriam tomar (...) [a]tualizarem os seus honorários para valores não inferiores a oito euros por fração, para prédios com cerca de vinte frações ou mais e de dez euros para prédios com menos frações”²³³.

382. Nessa conformidade, ainda em outubro de 2022, o presidente da direção da APEGAC mencionou que *“a APEGAC deixa oito recomendações para ajudar as mesmas [empresas do setor da gestão e administração de condomínios habitacionais] a minimizar o forte impacto da crise que se avizinha. A saber: Atualização dos honorários com uma taxa de aumento não inferior a 8% (...)”²³⁴.*
383. No final de 2022, em novembro, *“[a] direção da APEGAC diz não ter a solução para resolver os problemas de tesouraria das empresas. No entanto, ponderando a taxa de inflação, o custo de vida, o aumento do salário mínimo nacional, recomenda a atualização dos honorários de condomínio com uma taxa de aumento não inferior a 8%”²³⁵.*
384. Em dezembro de 2022, no âmbito da mensagem de Natal divulgada no seu site, a APEGAC considerou: *“[o] ano que agora termina foi difícil a vários níveis e o que se aproxima não augura nada de bom. [...] No entanto, devemos estar prevenidos, atentos e agir. Prevenidos para a escalada de preços, para o aumento das despesas com o pessoal, para a cada vez maior dificuldade de encontrar prestadores de serviço rápidos a fornecer orçamentos e a efetuar o trabalho com qualidade, para o aumento do incumprimento no pagamento das prestações dos condóminos, etc. Atentos, para percebermos o mercado e não deixarmos passar o momento certo e oportuno para tomar decisões. Agir com uma perspetiva de futuro, sendo criativos, inovadores, apostando nas novas tecnologias, na modernização das nossas empresas, de forma a reduzir custos e, simultaneamente, prestar melhor serviço, cobrando o justo valor pelo mesmo, melhor forma de nos valorizarmos”* (cf. *“Informação aos Associados – 25/2022”²³⁶*).
385. Em 2023, conforme exposto *supra* nos parágrafos 187 e 188 da presente Decisão Final, a APEGAC solicitou que se fizesse um estudo do valor a cobrar a título de honorários da administração de condomínios para esse ano, uma vez que considerou que o modelo publicado desde 2015 se encontrava já absolutamente desatualizado. Feita a análise do modelo, foi aprovada por unanimidade a republicação do modelo, na área reservada do *site* da APEGAC.

17.3.3 Conclusão quanto ao objeto e/ou efeito concorrencial do comportamento

386. A este respeito, a alegação da APEGAC, em sede de PNI, no sentido de que *“[d]a sua atuação não resultou a promoção ou facilitação da uniformização do comportamento dos seus associados ou de terceiros”,* por considerar que a mesma *“não é suscetível de influenciar a política comercial dos associados, das empresas associadas, ou das não associadas, ou ainda, dos demais prestadores de serviços de administração”* não releva para efeitos do presente processo.

²³³ Cf. ata da reunião de direção n.º 22/2022, junta aos autos a fls. 422.

²³⁴ Cf. parágrafo 197 da presente Decisão Final.

²³⁵ Cf. parágrafo 198 da presente Decisão Final.

²³⁶ Datada de 22 de dezembro de 2022, constante de fls. 428 dos autos.

387. Neste sentido, os relatórios (de natureza conclusiva e sem fundamentação probatória) juntos aos autos pela APEGAC, através dos quais esta pretende demonstrar a inexistência de efeitos da conduta da visada no comportamento das empresas a operar no setor da gestão e administração de condomínios no mercado, não são passíveis de alterar o posicionamento sustentado pela AdC nesta matéria por duas ordens de razões: desde logo o conteúdo de tais relatórios não permite extrair as conclusões pretendidas pela APEGAC e, em segundo lugar, a alegada inexistência de eventuais efeitos concretos decorrentes da sua atuação é irrelevante atenta a natureza (por objeto) da infração em causa.
388. Com efeito, as restrições da concorrência por objeto afiguram-se como práticas anticoncorrenciais graves, consubstanciando, pela sua própria natureza, condutas objetivamente suscetíveis de produzir efeitos negativos no mercado, em prejuízo dos consumidores, o que se verifica no caso vertente, dispensando-se, assim, a análise dos seus concretos efeitos no mercado.
389. Seguindo de perto a sentença do TCRS, de 15 de junho de 2021²³⁷:
- “Sendo como foi, o objectivo da recomendação, de estabelecer um limite mínimo dos preços a praticar, estamos perante uma recomendação que, objectivamente, ataca a concorrência.*
- A fixação dos preços mínimos, (...) implica (pelo menos esse era o objetivo) a coarctação da liberdade (...) em determinar efectivamente os preços a praticar (...), eliminando a concorrência pelo preço dos produtos, em prejuízo dos consumidores finais que deixam de poder beneficiar de produtos a preços mais reduzidos.*
- A restrição daquela liberdade determina, necessariamente, uma distorção no mercado, já que influencia a lei da oferta e da procura (porque é o factor preço que se apresenta como decisivo), eliminando (ou pretendendo eliminar) a incerteza do comportamento das empresas concorrentes.*
- Com efeito, a fixação dos preços deve resultar apenas do livre jogo do mercado, muito embora o mesmo deva respeitar as normas que a esse respeito sejam aplicáveis, as quais se propõem a regular o funcionamento do mercado e não a introduzir-lhe distorções.*
- A decisão sob análise integra, por si, uma restrição sensível da concorrência, independentemente dos seus efeitos, os quais são à partida presumidos pelo legislador”.*
390. Atentas as circunstâncias do caso concreto, refira-se que a APEGAC, desde a sua constituição e ao longo da sua existência²³⁸, teve como propósito fixar o preço mínimo dos serviços de gestão e administração de condomínios, substituindo a incerteza típica associada ao mercado concorrencial, no que à determinação dos preços e dos seus modelos de cálculo diz respeito, condicionando a conduta concorrencial das empresas, quer estas fossem ou não suas associadas.

²³⁷ Proferida pelo 1.º Juízo no âmbito do processo n.º 420/17.1YUSTR, p. 72 e corroborada pelo Acórdão do TRL, de 4 de novembro de 2021.

²³⁸ Cf. estatutos e código deontológico nas suas diferentes versões, tal como resulta do subcapítulo 12.1.1 da presente Decisão Final.

391. Para tal, a exemplo do parágrafo 383 *supra*, encontrou eco no aumento da inflação e do custo de vida, entre outras variáveis, escudando o seu comportamento na conjuntura económica nacional.
392. Este comportamento teve, assim, por objeto a restrição da livre determinação de preços por parte das empresas pertencentes ao setor da gestão e administração de condomínios que, enquanto agentes económicos racionais, deveriam definir autonomamente os preços dos seus serviços, permitindo aos consumidores a escolha mais eficiente.
393. À luz do acima exposto, conclui-se que a conduta objeto do presente processo cabe, por inteiro, no campo de aplicação do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, e no n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, constituindo uma decisão de fixação de preços que tem por objeto a restrição da concorrência no mercado de gestão e administração de condomínios, pelo menos, no território nacional, revelando-se desta forma desnecessária qualquer análise dos respetivos efeitos.

17.4 Caráter sensível da restrição da concorrência

394. Para ser abrangida pela proibição do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 e do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, uma decisão de associação de empresas deve impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional.
395. Ou seja, apenas quando a restrição da concorrência resultante da prática ilícita ultrapassar o limiar do negligenciável pode a mesma ser proibida e os seus agentes punidos²³⁹.
396. Tal como salientou o Tribunal de Justiça no seu acórdão de 13 de dezembro de 2012, no caso *Expedia*:

"(...) importa recordar que, segundo jurisprudência constante, para a aplicação do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, a tomada em consideração dos efeitos concretos de um acordo é supérflua, a partir do momento em que se verifique que este tem por objeto restringir, impedir ou falsear a concorrência (...).

A este respeito, o Tribunal de Justiça sublinhou que a distinção entre «infrações pelo objetivo» e «infrações pelo efeito» tem a ver com o facto de determinadas formas de conluio entre empresas poderem ser consideradas, pela sua própria natureza, prejudiciais ao bom funcionamento da concorrência (...).

Há, portanto, que considerar que um acordo suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros e que tenha um objetivo anticoncorrencial constitui, pela sua natureza e independentemente de qualquer efeito concreto do mesmo, uma restrição sensível à concorrência"²⁴⁰.

²³⁹ Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 13 de dezembro de 2012, *Expedia Inc. c. Autorité de la Concurrence e o.*, processo n.º C-226/11 - parágrafo 16.

²⁴⁰ Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 13 de dezembro de 2012, *Expedia Inc. c. Autorité de la Concurrence e o.*, processo n.º C-226/11 - parágrafos 35 a 37.

397. No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça já havia considerado no seu Acórdão de 08 de dezembro de 2011, no caso *KME Germany* que:

“(…) para aplicação do artigo 81.º, n.º 1, CE [atual artigo 101.º, n.º 1 do TFUE], a tomada em consideração dos efeitos concretos de um acordo é supérflua, a partir do momento em que se verifique que este tem por objeto restringir, impedir ou falsear a concorrência (...). Tal é nomeadamente o caso, como no presente, dos acordos que incluem restrições patentes à concorrência, como a fixação dos preços e a repartição do mercado (...)”²⁴¹.

398. Por outro lado, a Comissão Europeia, na sua Comunicação *de minimis*²⁴², esclarece também que os acordos ou práticas concertadas que tenham um objeto anticoncorrencial constituem, justamente pela sua própria natureza e independentemente de qualquer efeito concreto, uma restrição sensível, ainda que os mesmos não atinjam os limiares de quotas de mercado estabelecidos pela Comissão nessa mesma Comunicação.

399. Por outras palavras, a Comissão esclarece que uma restrição da concorrência por objeto nunca é *de minimis*, ou seja, nunca é insignificante, dado o seu potencial intrínseco de nocividade para o funcionamento dos mercados e para o livre jogo da concorrência.

400. O ponto n.º 6 da mencionada Comunicação da Comissão dispõe que “[o]s princípios expostos na presente Comunicação aplicam-se igualmente a decisões de associações de empresas (...)”.

401. Por fim, o mesmo entendimento tem sido também sufragado pela jurisprudência nacional, conforme resulta da Sentença do TCRS de 4 de julho de 2022, no caso MEO c. AdC:

*“Como se poderá concluir do exposto e também das próprias decisões do TJUE (vide, por exemplo, processo C-226/11 Expedia v. Autorité de la concurrence e outros), deverá ser desvalorizada a questão da quota de mercado conjunta dos intervenientes para considerar que o **objecto** de um acordo restringe sensivelmente a concorrência, logo, os intervenientes cujo acordo tenha um **objecto restritivo da concorrência por natureza não poderão argumentar que não atingiram a quota de mercado mínima para justificar a «falta de impacto» do acordo no sector de mercado em que operam e que, conseqüentemente, também não poderão alegar que a restrição não é «sensível»** (sublinhado do TCRS).*

(...)

(...) pelo facto de estarmos perante uma restrição da concorrência através da fixação de preços (...), consubstanciando uma infração por objecto, considerada como um dos exemplos de restrição grave da concorrência, por objecto directo, apontados pela Comissão Europeia nas Orientações sobre a aplicação do artigo 81.º do Tratado CE [artigo 101.º do TFUE] aos acordos de cooperação horizontal (ponto 18), tal implica, por

²⁴¹ Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 08 de dezembro de 2011, *KME Germany* e o. c. Comissão, processo n.º C-272/09 - parágrafo 65.

²⁴² “Comunicação da Comissão relativa aos acordos de pequena importância que não restringem sensivelmente a concorrência nos termos do artigo 101.º, n.º 1 do TFUE (“Comunicação de minimis”), in JOUE n.º C 291/01, de 30 de agosto de 2014 – parágrafos 2, 8 e 13.

si só, que estejamos perante uma prática restritiva que apresenta um carácter sensível na afectação da concorrência no mercado em causa."²⁴³.

402. De facto, da proibição do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 e do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE consta uma preocupação fundamental, a de garantir, em nome do livre jogo concorrencial, o princípio da autonomia comercial dos operadores no mercado, enquanto elemento estruturante do processo concorrencial salvaguardado pelas regras nacionais e europeias de defesa da concorrência.
403. Nos presentes autos está em causa uma restrição da concorrência pelo objeto, nos termos que resultam da jurisprudência e prática decisória nacional e europeia, qualificável igualmente, segundo essa mesma jurisprudência e prática decisória, como uma restrição sensível.
404. Essa restrição inequivocamente sensível, materializa-se na decisão da associação de empresas de fixar os preços dos serviços de administração e gestão de condomínios em Portugal visando limitar ou eliminar o grau de incerteza inerente ao funcionamento do mercado em causa.
405. Em particular, verifica-se que a visada, desde a sua fundação, em 2004, e até janeiro de 2022, foi a única associação representativa do setor da gestão e administração de condomínios habitacionais em Portugal, contando atualmente com mais de 270 associados ativos, como resulta dos parágrafos 118 e 121 da presente Decisão Final.
406. No mesmo sentido, sublinhe-se que a conduta da APEGAC visou fixar os preços mínimos das empresas do setor, independentemente de serem ou não suas associadas. Com efeito, inúmeras comunicações da APEGAC eram dirigidas ao público em geral e às empresas de gestão e administração de condomínios em particular, dirigindo-se transversalmente àquele setor, como decorre dos parágrafos 192, 193, 197, 198, 199 e 204 da presente Decisão Final.
407. Ora, sendo que a restrição se afere "*no todo ou em parte do mercado nacional*", no que respeita ao n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, e tendo em conta o âmbito de atuação da APEGAC, considera-se que a infração afeta todo o território português, traduzindo-se numa restrição sensível da concorrência.

17.5 Restrição da concorrência na totalidade do mercado nacional

408. O preenchimento do tipo objetivo previsto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência depende, por fim, da verificação de uma restrição sensível da concorrência "*no todo ou em parte do mercado nacional*".
409. No presente caso e conforme explicitado *supra*, a APEGAC é uma associação de empresas de "*âmbito nacional*".
410. A APEGAC tem uma abrangência extensível a todo o território português, conforme decorre do capítulo 11 da presente Decisão Final.

²⁴³ Cf. Sentença do TCRS, de 4 de julho de 2022, *MEO c. AdC*, processo n.º 318/19.0YUSTR-N – páginas 287 e 316.

411. Os serviços de gestão e administração de condomínios são igualmente prestados em todo o país.
412. Concorre ainda para uma delimitação nacional do mercado geográfico o facto de a APEGAC fixar preços mínimos uniformemente para todo o país, o que revela que, para efeitos da prática objeto de investigação, a visada considera que as condições de concorrência são suficientemente homogêneas e uniformes no território nacional.

17.6 Suscetibilidade de afetação do comércio entre Estados-Membros da União Europeia

413. O n.º 1 do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia deverá ser aplicado pela AdC, sempre e quando a prática em causa se enquadre na correspondente disposição do ordenamento jurídico nacional – *in casu*, o n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência – e seja suscetível de afetar sensivelmente o comércio entre os Estados-Membros.
414. O critério da suscetibilidade de afetação do comércio entre os Estados-Membros constitui um critério autónomo, de direito da União Europeia, que deve ser apreciado numa base casuística, tratando-se de um critério de determinação da jurisdição, que define o âmbito de aplicação do direito da concorrência da União Europeia.
415. A Comissão Europeia estabeleceu as Orientações a seguir na interpretação deste critério, explicando que o conceito de suscetibilidade deverá ser entendido num sentido amplo, que abranja toda a atividade económica transfronteiriça, sem se limitar às tradicionais trocas transfronteiriças de bens e serviços, em conformidade com o objetivo do TFUE de promover a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais²⁴⁴.

17.6.1 O conceito de comércio entre os Estados-Membros

416. Assim, note-se que também o conceito de "*comércio*", não se limita às tradicionais trocas transfronteiriças de bens e serviços, tratando-se, ao invés, de um conceito mais amplo, que cobre toda a atividade económica transfronteiriça, sendo que tal interpretação é coerente com o objetivo fundamental do TFUE de promover a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais²⁴⁵.
417. Esclarecem ainda as Orientações da Comissão que este conceito abrange igualmente situações em que os acordos ou práticas concertadas afetam a estrutura concorrencial do mercado²⁴⁶.
418. A aplicação do critério de afetação do comércio entre Estados-Membros é independente da definição dos mercados geográficos relevantes, podendo o mesmo ser afetado em casos em que o mercado relevante é nacional²⁴⁷.

²⁴⁴ Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado (atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE), Comunicação da Comissão, JO C 101, de 27 de abril de 2004, parágrafos 18 a 21.

²⁴⁵ *Idem*, parágrafo 19.

²⁴⁶ *Idem*, parágrafo 20.

²⁴⁷ *Idem*, parágrafo 22.

419. Neste contexto, recorde-se que o mercado nacional de um Estado-Membro da União Europeia corresponde a uma parte do mercado interno. Com efeito, mesmo que esteja em causa um único Estado-Membro, a natureza muito grave da infração e, sobretudo, a sua vocação para falsear o mercado nacional – o que, como se viu, sucede no caso em apreço – fornecem uma boa indicação acerca da possibilidade de os factos serem suscetíveis de afetar o comércio entre os Estados-Membros.
420. Bem assim, segundo a jurisprudência assente dos tribunais da União Europeia, os acordos e práticas concertadas, que abrangem a totalidade do território de um Estado-Membro têm, pela sua própria natureza, o efeito de reforçar a segmentação ou compartimentação dos mercados numa base nacional, na medida em que dificultam a interpenetração económica pretendida pelo TFUE, prejudicando assim os objetivos comuns previstos pelo Tratado²⁴⁸, designadamente as trocas comerciais entre Estados-Membros.
421. De facto, desde o acórdão de 17 de outubro de 1972 que no caso *Cementhandelaren*²⁴⁹, e, posteriormente, em 1985, com o acórdão no caso *Remia*²⁵⁰, o Tribunal de Justiça tem vindo a considerar que um acordo que se estende a todo o território de um Estado-Membro tem, pela sua própria natureza, o efeito de entravar a interpenetração económica pretendida pelo Tratado da União Europeia.
422. Efetivamente, nas palavras do Tribunal de Justiça no seu acórdão de 24 de setembro de 2009, no caso *Club Lombard – Erste Group Bank AG e o. c.* Comissão:

“(...) o facto de um acordo ter apenas por objeto a comercialização de produtos num único Estado-Membro não basta para excluir a possibilidade de afetar o comércio entre Estados-Membros.

Com efeito, um acordo que abranja todo o território de um Estado-Membro tem como efeito, pela sua própria natureza, consolidar barreiras de carácter nacional, entretendo assim a interpenetração económica pretendida pelo Tratado CE (...)”²⁵¹.

²⁴⁸ Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de setembro de 2009, *Erste Group Bank c. Comissão*, e os processos C-125/07P, C-133/07P e C-137/07P; Acórdão do Tribunal Geral de 11 de dezembro de 2003, *Adriatica di Navigazione c. Comissão*, processo T-61/99. Cf. Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado (atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE), Comunicação da Comissão, JO C 101, de 27 de abril de 2004, parágrafo 78.

²⁴⁹ Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de outubro de 1972, *Vereeniging van Cementhandelaren c. Comissão*, processo n.º 8/72 – parágrafo 29.

²⁵⁰ Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de julho de 1985, *Remia B.V. e o. c. Comissão*, processo n.º 42/84 – parágrafo 22.

²⁵¹ Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de setembro de 2009, *Club Lombard - Erste Group Bank AG, Raiffeisen Zentralbank Österreich AG, Bank Austria Creditanstalt AG e Österreichische Volksbanken AG c. Comissão*, processos apensos n.ºs C-125/07 P, C-133/07 P, C-135/07 P e C-137/07 P - parágrafo 38; cf., igualmente, Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de novembro de 2006, *Asnef-Equifax, Servicios de Información sobre Solvencia y Crédito, SL c. Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbanc)*, processo n.º C-238/05, - parágrafo 37.

423. No mesmo sentido, *vide* o entendimento do TJUE, a respeito do caso *Super Bock*²⁵², vertido no acórdão de 29 de junho de 2023:

*“62 A este respeito, o facto de um acordo, decisão ou prática concertada ter apenas por objeto a comercialização de produtos num único Estado-Membro não é suficiente para excluir a possibilidade de o comércio entre Estados-Membros ser afetado. Assim, o Tribunal de Justiça declarou que um acordo, decisão ou prática concertada que abranja todo o território de um Estado-Membro tem, pela sua própria natureza, por efeito consolidar barreiras de carácter nacional, entavando assim a interpenetração económica pretendida pelo Tratado FUE (v., neste sentido, Acórdãos de 26 de novembro de 1975, *Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique e o./Comissão*, 73/74, EU:C:1975:160, n.os 25 e 26, e de 16 de julho de 2015, *ING Pensii*, C-172/14, EU:C:2015:484, n.º 49 e jurisprudência referida).*

*63 Do mesmo modo, o Tribunal de Justiça declarou que um acordo, decisão ou prática concertada que abranja apenas uma parte do território de um Estado-Membro pode, em determinadas circunstâncias, ser suscetível de afetar o comércio entre Estados-Membros (v., neste sentido, Acórdão de 3 de dezembro de 1987, *Aubert*, 136/86, EU:C:1987:524, n.º 18).*

64 Cabe (...) determinar se, tendo em conta o contexto económico e jurídico do acordo em causa no processo principal, este é suscetível de afetar sensivelmente o comércio entre Estados-Membros”.

424. Para além de outras indicações relevantes a que se fará referência *infra* na presente secção, as Orientações da Comissão (referidas *supra* no parágrafo 415) confirmam o acima referido a propósito da jurisprudência dos tribunais da União Europeia quanto a acordos que afetam todo o território de um Estado-Membro:

“(...) os tribunais comunitários sustentaram numa série de processos que os acordos que cobrem a totalidade de um Estado-Membro têm, pela sua própria natureza, o efeito de reforçar a segmentação de mercados numa base nacional, na medida em que dificultam a penetração económica pretendida pelo Tratado”²⁵³.

425. Este entendimento resulta igualmente da sentença, de 4 de julho de 2022, do TCRS, no caso *MEO c. AdC*, no qual é, aliás, citada jurisprudência dos tribunais da União Europeia já acima referida, bem como as Orientações da Comissão:

²⁵² Acórdão do TJUE de 29 de junho de 2023, *Super Bock Bebidas, S.A., AN, BQ c. Autoridade da Concorrência*, processo C-211/22, parágrafos 60 a 64. Em sentido idêntico (em particular quanto ao tema referido no parágrafo 380): Acórdão do TJUE *Club Lombard - Erste Group Bank AG, Raiffeisen Zentralbank Österreich AG, Bank Austria Creditanstalt AG e Österreichische Volksbanken AG c. Comissão*, processos apensos n.os C-125/07 P, C-133/07 P, C-135/07 P e C-137/07 P - parágrafo 38; Acórdão do TJUE de 23 de novembro de 2006, *Asnef-Equifax, Servicios de Información sobre Solvencia y Crédito, SL c. Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbanc)*, processo n.º C-238/05, - parágrafo 37; e Acórdão do TJUE, de 26 de novembro de 1975, processo n.º 73/74, *Papiers Peints/Comissão*, parágrafos 25 e 26.

²⁵³ Cf. Comunicação da Comissão Europeia “Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado” (atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE), JO de 27.04.2004, C 101 - parágrafo 78.

*"Conforme decorre do acórdão do TJUE de 17 de Outubro de 1972, Cementhandelaren (8/72), **presume-se que há afectação do comércio entre Estados Membros sempre que esteja em causa um mercado que cubra a totalidade do território dum Estado Membro, ou seja, um mercado nacional. Não obstante, mesmo mercados inferiores a um mercado integralmente nacional podem preencher este requisito (vide acórdão do TJUE de 3 de Dezembro de 1987, BNIC (136/86) (destaque do TCRS).***

(...)

Ora, tendo em conta o exposto e sabendo-se como se sabe que:

- a aplicação do critério da susceptibilidade de afectação do comércio entre Estados-Membros é independente da definição dos mercados geográficos relevantes,

- a susceptibilidade de afectar implica inevitavelmente a desnecessidade do acordo ou a prática terem tido, efectivamente, um efeito no comércio entre os Estados-Membros, não existindo por isso obrigação ou necessidade de calcular o volume efectivo de comércio entre os Estados-Membros 7912 afectado pelo acordo ou prática,

- que basta, para que se considere que um acordo restritivo entre empresas é susceptível de afectar o comércio entre Estados Membros, que seja possível prever, com um grau suficiente de probabilidade, assente num conjunto de elementos objectivos de direito ou de facto, que tem influência directa ou indirecta, efectiva ou potencial, nos fluxos comerciais entre Estados-Membros de modo a poder prejudicar a realização dos objectivos de um mercado único entre Estados-Membros:

Em termos fáctico-jurídicos, consideramos que importa trazer à colação, desde logo, o facto de estar em causa um acordo entre empresas que se estende a todo o território nacional, o que implica, pela sua natureza, de acordo com a jurisprudência comunitária e as orientações da Comissão, a ponderação, ab initio, no sentido do entendimento consolidado, com base em regras empírico-normativas, de que o acordo tem por efeito solidificar barreiras nacionais, com o inerente entrave à interpenetração económica pretendida pelo Tratado.

Estão em causa condutas consideradas como violações hard core ao direito jus concorrencial, que são, pela sua própria natureza, restritivas por objecto.

*De acordo com as já aludidas Orientações da Comissão, por respeito a acordos horizontais que são restritivos da concorrência por objecto e que abrangem o território de um Estado-Membro, como o que está em causa nos vertentes autos, os mesmos **«são, em princípio, susceptíveis de afectar o comércio entre os Estados-Membros.»**» (sublinhado do TCRS)²⁵⁴.*

426. No mesmo sentido, já o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão havia afirmado que:

"Ora, tendo em conta o exposto e sabendo-se como se sabe que a aplicação do critério da susceptibilidade de afectação do comércio entre Estados-Membros é independente da definição dos mercados geográficos relevantes, sabendo-se também que a susceptibilidade de afectar implica inevitavelmente a desnecessidade do acordo ou a

²⁵⁴ Cf. Sentença do TCRS, de 4 de julho de 2022, MEO c. AdC, processo n.º 18/19.0YUSTR-N – páginas 321 e 324.

*prática terem tido, efectivamente um efeito no comércio entre os Estados-Membros, não existindo por isso obrigação ou necessidade de calcular o volume efectivo de comércio entre os Estados-Membros afectado pelo acordo ou prática [...]*²⁵⁵.

427. Na verdade, a circunstância de o mercado relevante ter um âmbito geográfico (pelo menos) nacional em nada impede neste caso concreto, antes reforça, a conclusão de que se verifica a suscetibilidade de afetação do comércio entre Estados-Membros.
428. Com efeito, trata-se de uma prática de natureza particularmente lesiva, reconhecidamente prejudicial ao bom funcionamento da concorrência (*i.e.*, objetivamente suscetível de produzir efeitos negativos no mercado em prejuízo dos consumidores), sendo como tal considerada uma restrição com um objeto anticoncorrencial, à luz da jurisprudência dos tribunais nacionais e da União Europeia.

17.6.2 A noção de suscetibilidade de afetação do comércio entre os Estados-Membros

429. No sentido de aferir como deve ser avaliado o critério acima referido, importa ademais concretizar o que se entende por uma restrição concorrencial que seja “*suscetível de afetar*” o comércio entre Estados-Membros, tal como desenvolvida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça e explicada nas Orientações da Comissão.
430. De acordo com o critério desenvolvido pelo Tribunal de Justiça²⁵⁶, a noção de suscetibilidade de afetação do comércio entre Estados-Membros implica que deve ser possível prever, com um grau de probabilidade suficiente, e com base num conjunto de fatores objetivos, de facto ou de direito, que a prática restritiva em causa possa ter uma influência, direta ou indireta, efetiva ou potencial, na estrutura do comércio entre os Estados-Membros²⁵⁷.
431. Assim, segundo as Orientações sobre a afetação do comércio entre Estados-Membros, para que o direito da União Europeia seja aplicável, não é necessário que a prática restritiva tenha, ou tenha tido, efetivamente, um efeito no comércio entre os Estados-Membros, bastando que seja “*suscetível*” de produzir esse efeito²⁵⁸.

²⁵⁵ Cf. Sentença do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão de 06 outubro de 2021, *Super Bock c. AdC*, processo n.º 71/18.3YUSTR-M, página 577.

²⁵⁶ Vide Acórdão do TJUE de 29 de junho de 2023, *Super Bock Bebidas, S.A., AN, BQ c. Autoridade da Concorrência*, processo C-211/22. Atente-se ainda no acórdão do TJUE, de 11 de julho de 2013, processo n.º C-439/11, *Ziegler/Comissão*, parágrafo 92, que refere que “[s]egundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, para serem suscetíveis de afetar o comércio entre os Estados-Membros, uma decisão, um acordo ou uma prática concertada devem, com base num conjunto de elementos de direito ou de facto, permitir que se encare com um grau suficiente de probabilidade a sua influência direta ou indireta, efetiva ou potencial, sobre as correntes comerciais entre os Estados-Membros, de modo a temer-se que possam entravar a realização de um mercado único entre os Estados-Membros(...).” e no acórdão do TJUE de 16 de julho de 2015, processo n.º C-172/14, *ING Pensij*, parágrafo 48.

²⁵⁷ Cf. Comunicação da Comissão Europeia “Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado” (atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE), JO de 27 de abril de 2004, C 101 - parágrafo 23.

²⁵⁸ Cf. Comunicação da Comissão Europeia “Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado” (atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE), JO de 27 de abril de 2004, C 101 - parágrafo 26.

432. Refira-se ainda que, segundo as Orientações da Comissão, a avaliação da suscetibilidade da afetação do comércio entre Estados-Membros baseia-se em fatores objetivos, não sendo necessária uma intenção subjetiva por parte das empresas em causa²⁵⁹.
433. Os fatores a considerar no juízo da previsibilidade da afetação incluem a natureza da prática e dos produtos/serviços objeto da mesma (designadamente a sua adequação ao comércio transfronteiriço), a posição de mercado e a importância das empresas ou associações de empresas envolvidas, podendo os mesmos, considerados individualmente, não ser decisivos²⁶⁰.
434. Cumpre reiterar que, não só a expressão "*suscetível de afetar*", mas também a referência do Tribunal de Justiça a "*um grau de probabilidade suficiente*", contribuem para a conclusão de que, para que o direito da União Europeia seja aplicável, basta que o acordo ou prática seja "*suscetível*" de produzir um efeito no comércio entre os Estados-Membros.
435. Certo é que, na determinação daquele "*grau de probabilidade*", não há qualquer obrigação ou necessidade de calcular o volume efetivo de comércio entre os Estados-Membros afetados pela prática²⁶¹.
436. De facto, desde o Acórdão proferido no caso *Cementhandelaren*²⁶² e posteriormente no Acórdão no caso *Remia*²⁶³ que o Tribunal de Justiça tem vindo a considerar que as decisões de associações de empresas que abrangem a totalidade do território de um Estado-Membro têm, pela sua própria natureza, o efeito de reforçar a segmentação ou compartimentação dos mercados numa base nacional, na medida em que dificultam a interpenetração económica pretendida pelo TFUE²⁶⁴, prejudicando os objetivos comuns previstos pelo TFUE, designadamente as trocas comerciais entre Estados-Membros²⁶⁵.
437. Como melhor explicitado *infra*, no caso concreto, a decisão de APEGAC é suscetível de reforçar as barreiras nacionais, contribuindo para o isolamento do mercado nacional e dificultando a penetração económica pretendida pelo TFUE.
438. No caso *sub judice*, ficou amplamente demonstrado, com recurso a elementos de prova precisos e concordantes, que a decisão de associação de empresas

²⁵⁹ *Idem* – parágrafo 25.

²⁶⁰ *Idem*, parágrafo 28.

²⁶¹ *Idem*, parágrafo 27.

²⁶² Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 17 de outubro de 1972, *Vereeniging van Cementhandelaren c. Comissão*, processo n.º 8/72 – parágrafo 29.

²⁶³ Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça, de 11 de julho de 1985, *Remia B.V. e o. c. Comissão*, processo n.º 42/84 – parágrafo 22.

²⁶⁴ Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de setembro de 2009, *Erste Group Bank c. Comissão*, e os processos C-125/07P, C-133/07P e C-137/07P; Acórdão do Tribunal Geral de 11 de dezembro de 2003, *Adriatica di Navigazione c. Comissão*, processo T-61/99. Cf. Orientações sobre a afetação do comércio, parágrafo 78.

²⁶⁵ Conforme suprarreferido, este entendimento é, igualmente, sufragado pela jurisprudência nacional (Cf. Sentença do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, de 25 de maio de 2017, Firmo c. AdC, processo n.º 36/17.2YUSTR – página 127).

consubstanciada na elaboração, aprovação e divulgação de uma tabela de honorários de fixação de preços, tinha um objeto restritivo da concorrência.

439. Com efeito, trata-se de um comportamento de índole muito grave, que é, pela sua própria natureza, prejudicial ao bom funcionamento da concorrência (*i.e.*, objetivamente suscetível de produzir efeitos negativos no mercado, em prejuízo dos consumidores), sendo como tal considerado, à luz da jurisprudência dos tribunais da União Europeia e nacionais, como uma restrição com objeto anticoncorrencial.
440. Do mesmo modo, ficou clara e inequivocamente estabelecido, conforme explicitado *supra*, que o comportamento da APEGAC objeto do presente processo, abrange a totalidade do território nacional, como decorre do parágrafo 140 *supra*.
441. Assim sendo, o comportamento da APEGAC conduziu à alteração, em todo o território nacional, e, conseqüentemente, numa parte do mercado interno, das condições concorrenciais na prestação de serviços de administração e gestão de condomínios habitacionais.
442. É ainda relevante, neste âmbito, o facto de o mercado de administração e gestão de condomínios habitacionais em Portugal ser um mercado liberalizado, aberto a novos prestadores, designadamente empresas ou profissionais liberais estrangeiros, que pretendam exercer a sua atividade no nosso país.
443. No caso em apreço, a elaboração, publicação/divulgação de uma tabela de honorários e a recomendação dos preços mínimos a praticar no setor, por parte da APEGAC, é suscetível de afetar o comércio entre Estados-Membros, na medida em que elimina a incerteza do mercado, desencorajando a diferenciação por parte dos novos operadores de outros Estados-Membros.
444. Da mesma forma, a liberalização do mercado europeu permite aos agentes de administração e gestão de condomínios a prestação de serviços em outros Estados-Membros. Nesse caso, a eventual aplicação da tabela de honorários ou a adoção dos preços recomendados pela APEGAC por parte dos operadores nestes territórios seria igualmente suscetível de distorcer o normal funcionamento do mercado concorrenciais.
445. Assim, conclui-se que o caso em apreço é suscetível de afetar o comércio entre Estados-Membros.

17.6.3 O conceito de caráter sensível da afetação do comércio entre Estados-Membros

446. Por fim, e de acordo com as Orientações da Comissão, importa ainda que a prática seja suscetível de afetar "*sensivelmente*" o comércio entre Estados-Membros.
447. Deste modo, o conceito de afetação do comércio integra um elemento quantitativo que limita a aplicabilidade do direito da União Europeia a práticas restritivas suscetíveis de produzir efeitos de certa importância²⁶⁶.

²⁶⁶ Comunicação da Comissão Europeia "Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado" (atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE), JO de 27 de abril de 2004, C 101 – Parágrafo 25.

448. Assim, e quanto à questão de saber se essa influência poderá afetar sensivelmente o comércio, tal dependerá da importância do objeto da prática restritiva, bem como da posição que os participantes ocupam no mercado²⁶⁷.
449. De acordo com as Orientações da Comissão, o carácter sensível pode ser apreciado, nomeadamente, por referência à posição e à importância das empresas envolvidas no mercado dos produtos em causa. Assim, “[q]uanto mais forte for a posição de mercado das empresas em causa, maior é a probabilidade de um acordo ou prática suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros o vir a afetar de forma sensível”²⁶⁸.
450. Nestes termos, aplicando as Orientações da Comissão e a jurisprudência acima referidas, conclui-se que a restrição da concorrência em causa, tratando-se de uma decisão de associação de empresas com objeto anticoncorrencial que abrange a totalidade do território nacional, tem, pela sua natureza, “o efeito de reforçar a segmentação dos mercados numa base nacional, na medida em que dificulta a penetração económica pretendida pelo Tratado”²⁶⁹, devendo, como tal, concluir-se que a mesma é apta a afetar, de forma sensível, o comércio entre Estados-Membros.
451. Ora, o facto de a prática em causa ter por objetivo fixar e uniformizar os preços (pelo menos) no mercado nacional, atenua ou elimina o grau de incerteza estratégica sobre o funcionamento do mercado em causa, reduzindo a concorrência e comprometendo o bem-estar dos consumidores.
452. Por conseguinte, conclui-se que, no presente caso, há uma restrição da concorrência suscetível de afetar sensivelmente o comércio entre Estados-Membros.

17.6.4 Conclusão quanto à suscetibilidade de afetação sensível do comércio entre Estados-Membros

453. Em face do exposto nos capítulos precedentes, é de concluir que, no caso concreto, a decisão de associação de empresas em causa é suscetível de afetar o comércio entre Estados-Membros, estando verificados os pressupostos de facto indicados na mencionada Comunicação da Comissão Europeia e respetivas Orientações, bem como na jurisprudência do Tribunal de Justiça, nomeadamente por se tratar de uma conduta com um objeto anticoncorrencial que abrange (pelo menos) o território nacional e que tem, pela sua natureza, “o efeito de reforçar a segmentação dos mercados numa base nacional, na medida em que dificulta a penetração económica pretendida pelo Tratado”.
454. Em suma, considera-se, pelo exposto, que se verifica, *in casu*, a suscetibilidade de afetação do comércio entre os Estados-Membros, nos termos e para os efeitos de aplicação do disposto no artigo 101.º do TFUE.

²⁶⁷ Cf. Acórdão de 22 de outubro de 1997, processos apensos T-213/95 e T-18/96, SCK, FNK contra Comissão, Col.1997, p. II-1739, ponto 181, onde se considerou que uma quota de mercado de cerca de 40 % podia afetar de maneira sensível o comércio entre Estados-Membros.

²⁶⁸ Comunicação da Comissão Europeia “Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado” (atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE), JO de 27 de abril de 2004, C 101 - parágrafo 44 e 45.

²⁶⁹ *Idem* – parágrafo 78.

17.7 Conclusão quanto ao preenchimento do tipo objetivo

455. Atenta a fixação de preços mínimos no setor da gestão e administração de condomínios, levada a cabo pela APEGAC, com o objetivo de restringir a livre fixação de preços por parte das empresas pertencentes ao setor no território nacional, considera-se que estão preenchidos, nos presente caso, os elementos do tipo objetivo previstos no n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência, e, bem assim, no artigo 101.º do TFUE, verificando-se a existência de uma decisão de associação de empresas, de fixação de preços mínimos na prestação de serviços de gestão e administração de condomínios, com o objetivo de impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência, afetando (pelo menos) a totalidade do território português.

18 Tipo subjetivo da infração

456. Para que a infração que resulta da conduta identificada nos presentes autos – qualificada como restrição da concorrência por objeto – possa ser imputada à visada, é necessário demonstrar que, para além do preenchimento dos elementos do tipo objetivo, estejam igualmente preenchidos os elementos do tipo subjetivo da infração tipificada no n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência.

457. Com efeito, o n.º 1 do artigo 8.º do RGIMOS, aplicável *ex vi* n.º 1 do artigo 13.º da Lei da Concorrência, determina que *“só é punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência”*, sendo neste âmbito a negligência punível, nos termos do n.º 3 do artigo 68.º da Lei da Concorrência.

458. 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 simples ignorância da proibição não pode afastar o dolo e deve ser apreciada em sede consciência da ilicitude”*²⁷⁰.

459. A este respeito, refira-se a já citada Sentença do TCRS²⁷¹:

“O que não se exige à acusação é que comprove que foi criado um perigo, que os meios utilizados foram perigosos ou que decorreu um qualquer dano para a concorrência, justamente porque a contra-ordenação se justifica pela sua aptidão causal de determinação de um dano àquela concorrência. Do mesmo modo não se exige que o dolo abarque o perigo ou o dano” (realce da AdC).

460. A factualidade descrita no capítulo 12 da presente Decisão Final – designadamente os parágrafos 226 a 231, 233 e 234 – prova que a APEGAC atuou, desde março de 2015 até fevereiro de 2023, de forma livre, voluntária e intencional na prática da infração

²⁷⁰ 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: *“[O]ra, 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”*.

²⁷¹ Sentença de 06 de outubro de 2021, *Super Bock, S.A. e o. c. AdC*, processo n.º 71/18.3YUSTR-M, páginas 540 e 541.

que lhe é imputada, nunca tendo, durante esse quadro temporal, agido ou procurado agir no sentido de dela se distanciar ou de a cessar.

461. A conduta da APEGAC condicionou, assim, deliberadamente a determinação autónoma de preços não só por parte dos seus associados, como também por todos os agentes económicos do setor da gestão e administração de condomínios em Portugal.
462. De facto, a conduta da APEGAC baseou-se na apreciação que a associação de empresas fez relativamente a todo o setor da prestação de serviços de gestão e administração de condomínios e, bem assim, do comportamento comercial que as empresas do referido setor deveriam adotar, como se retira dos parágrafos que se seguem:

O presidente da direção da APEGAC "(...) deu também importância à necessidade que todos os cidadãos reconheçam o papel e a importância do serviço prestado pelas nossas empresas, valorizando o valor pago pelo serviço que, atualmente e em média é muito baixo, e não suporta todos os custos inerentes às responsabilidades e obrigações do administrador de condomínios enquanto prestador de serviço." (cf. APEGAC-papel-0010)²⁷².

"Vitor Amaral partilhou que, na sua opinião «a crise não se avizinha, está instalada», dando como exemplo o impacto com o aumento do salário mínimo nacional que é de quase mil euros por cada funcionário e por ano e que, além disso, temos a enorme subida do papel, do toner, da eletricidade, dos combustíveis, etc. Assim, entende que esta é uma boa oportunidade para fazer uma recomendação às empresas, com algumas medias que deveriam tomar, como: atualizarem os seus honorários para valores não inferiores a oito euros por fração, para prédios com cerca de vinte frações ou mais e de dez euros para prédios com menos frações". [...] "Vitor Amaral disse que os valores a recomendar como prática, deverão ser exercidos em condomínios novos, de acordo com a recomendação dada pela associação, por ser difícil as empresas atualizarem em curto prazo os seus honorários, especialmente quando a prática atual é muito diferente dos honorários a recomendar". "Discutido o assunto, foi deliberado por unanimidade realizar um webinar para discutir o assunto com os associados, logo a seguir ao congresso, e emitir já a seguinte recomendação: [q]ue atualizem os seus honorários, com uma taxa de aumento não inferior a oito por cento" (cf. APEGAC-papel-0011)²⁷³.

463. Acresce que o conjunto de elementos de prova constantes dos autos, permite concluir que a visada tinha consciência da ilicitude da conduta por si encetada, como resulta dos parágrafos 233 e 234 da presente Decisão Final.
464. Com efeito, e conforme resulta demonstrado nos parágrafos 233 e 234 da presente Decisão Final, a APEGAC conhecia as regras de concorrência pelas quais os agentes económicos devem pautar o seu comportamento no mercado e, ainda assim, durante

²⁷² Cf. parágrafo 192 da presente Decisão Final, e cf. ata da reunião de direção n.º 5/2022, de 7 de março de 2022, constante de fls. 245 a 255 dos autos.

²⁷³ Cf. parágrafo 186 da presente Decisão Final, e cf. ata de reunião da direção da APEGAC n.º 22/2022, junta aos autos a fls. 256 a 264 e cf. resposta da APEGAC a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2023/4178, junta aos autos a fls. 421 e 422.

anos, recomendou preços mínimos, elaborou tabelas de cálculo de honorários e divulgou o seu posicionamento quanto aos aumentos dos preços a praticar no setor.

465. Resulta do exposto que a APEGAC agiu com dolo direto, nos termos do n.º 1 do artigo 14.º do Código Penal, aplicável subsidiariamente *ex vi* artigos 32.º do RGIMOS e 13.º da Lei da Concorrência, praticando assim, de forma consciente e deliberada, os factos descritos na presente decisão final que consubstanciam uma prática restritiva da concorrência, nos termos e para os efeitos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.

18.1 Ilicitude

466. A conduta da visada preenche todos os elementos típicos da decisão de associação de empresas, enquanto prática proibida nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência, pelo que a mesma é ilícita, não se verificando, *in casu*, quaisquer causas de exclusão de ilicitude ou de justificação da sua atuação.
467. Constatou-se que a referida conduta preenche os elementos que integram e traduzem a ilicitude da decisão de associação de empresas, assumindo-se como contrária à ordem jurídica.
468. É, pois, inequívoco o carácter antijurídico da decisão de associação de empresas adotada pela visada, que, para além de ser típica e dolosa, é ilícita, sendo expressamente proibida pela alínea *a*) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência, bem como pela alínea *a*) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.

18.2 Culpa

469. Nos termos do n.º 1 do artigo 9.º do RGIMOS, aplicável *ex vi* artigo 13.º da Lei da Concorrência, “[a]ge sem culpa quem atua sem consciência da ilicitude do facto, se o erro sobre a ilicitude lhe não for censurável”.
470. No presente caso, é indubitável que a APEGAC agiu plenamente consciente da censurabilidade da conduta que lhe é imputada e de que a mesma é expressamente proibida por lei, em particular pela alínea *a*) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e pela alínea *a*) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, tendo ainda assim prosseguido com a mesma.
471. A visada, enquanto associação de empresas, não podia deixar de saber que a sua atuação, numa decisão desta natureza, corresponde a uma conduta punida por lei.
472. Tal entendimento nem sequer seria crível ou aceitável considerando que a visada tem forte implementação no mercado de serviços de gestão e administração de condomínios sendo, por consequência, conhecedora das regras inerentes ao seu funcionamento.
473. Com efeito, a APEGAC não podia deixar de conhecer as obrigações que lhe incumbiam à luz do direito da concorrência e pelas quais qualquer associação de empresas deve determinar o seu comportamento no mercado.
474. De facto, as decisões de associação de empresas que têm por objeto fixar, de forma direta ou indireta, os preços de compra ou de venda ou quaisquer outras condições

de transação, devem ser reconhecidas por todos os agentes económicos como restrições da concorrência muito graves e ilegais.

475. Deste modo, não se pode aceitar que uma prática como aquela que se tem vindo a descrever possa resultar de uma falta de cuidado ou desatenção da visada ou de uma consequência inadvertida da sua atuação no mercado.
476. Veja-se, a este respeito, o entendimento sufragado pelo TCRS, na Sentença de 4 de julho de 2022, no caso *MEO c. AdC*²⁷⁴:

“(...) a culpa na contraordenação consiste num desvio do agente relativamente ao papel social que constitui o padrão do sector de actividade em que aquele opera (...) esta característica não só aproxima a culpa da ilicitude, no que tange ao critério de imputação, como torna a culpa contra-ordenacional menos individualizada ou mais objectivada do que a culpa penal (...).

(...)

No campo contra-ordenacional, «a censurabilidade da culpa do agente mede-se pela sua responsabilidade social pela evitação da conduta infractora e não pela sua atitude interna, ao invés do que sucede no âmbito do direito penal. (...)

Por exemplo, são censuráveis as lacunas de conhecimento dos profissionais ou habitues de certa área de actividade (...) sobre a existência e a validade das regras que a regulamentam quando o agente não cuida de saber as ditas regras», o que revela uma atitude de contrariedade ou indiferença perante a responsabilidade social que sobre o agente impende, conformando paradigmaticamente o tipo específico da culpa dolosa [...]” (realce e sublinhado do TCRS).

477. Efetivamente, é obrigação de qualquer operador do mercado conhecer as regras que regulam a sua atividade, designadamente as regras jusconcorrenciais, o que, conjugado com a já longa implementação e representatividade da APEGAC no território nacional, designadamente atendendo ao número de empresas suas associadas, torna exigível um nível de responsabilidade acrescido, até pelos recursos de que dispõe para o efeito.
478. A visada bem sabia também que da adoção, enquanto associação de empresas, da decisão de fixar preços para prestação de serviços de gestão e administração de condomínios resultariam restrições da concorrência induzidas pelo seu comportamento, como resulta da prova referida nos parágrafos 233 e 234 da presente Decisão Final.
479. Ainda assim, conhecendo o carácter restritivo da concorrência do seu comportamento, a visada optou por adotar a conduta reproduzida no capítulo 12 *supra*.
480. A APEGAC estava consciente de que a fixação de preços constitui uma infração às leis da concorrência, como ademais se infere dos seguintes elementos de prova:

²⁷⁴ Sentença do TCRS de 04 de julho de 2022, caso *MEO c. AdC*, processo n.º 18/19.0YUSTR-N, pág. 48 e 341.

*"(...) Não se propõe, de forma alguma, apresentar uma tabela de preços, mínimos ou máximos, já que esse exercício deverá ser feito por cada empresa em regime de livre e leal concorrência no mercado."*²⁷⁵.

*"Os honorários são um dos problemas do setor (...)", [quando questionado se "deveria ser estabelecido um valor mínimo para serviços mínimos", o presidente da direção da APEGAC defendeu que] "[g]ostávamos que fosse possível, mas o problema é que, legalmente, não é permitido. Recomendamos aos nossos associados que os custos dos honorários fossem, em média, para um prédio médio, oito euros por fração"*²⁷⁶.

*"Foi aprovado por unanimidade colocar na área reservada do website o ficheiro com os valores de referência e indicativos para o cálculo dos honorários de administração de condomínios, para consulta dos nossos associados e com a recomendação referida pelo vice-presidente, para que não se possa colocar em causa a violação de qualquer norma da Lei da Concorrência e não venha a ser considerado um comportamento restritivo da concorrência."*²⁷⁷.

481. Verifica-se, pois, que a visada agiu de forma livre, consciente e voluntária na prática da infração, sabendo que a conduta que lhe é imputada era proibida por lei, tendo, ainda assim, querido realizar todos os atos necessários à sua verificação.
482. Do exposto, resulta que a associação de empresas agiu deliberadamente, já que, conhecendo as normas legais aplicáveis, não se absteve de praticar, de forma intencional, os atos acima descritos, levando a cabo uma conduta que preenche todos os elementos (objetivos e subjetivos) do tipo legal de contraordenação previsto e punido no artigo 9.º da Lei da Concorrência e pelo artigo 101.º do TFUE.
483. Fê-lo culposamente, manifestando um elevado grau de insensibilidade aos valores tutelados pelas normas violadas, revelador de uma atitude contrária ao direito.
484. Assim, a conduta da APEGAC *supra* descrita é, além de típica e ilícita, também culposa.

18.3 Conclusão quanto ao preenchimento do tipo subjetivo

485. À luz de todo o exposto, a visada sabia, ou não podia deixar de saber, que a configuração e implementação da prática de fixação de preços mínimos dos serviços de gestão e administração de condomínios habitacionais, resultaria numa grave restrição da concorrência, ilícita à luz das normas legais em vigor, não tendo existido – nem sendo desculpável, caso tivesse – qualquer erro sobre a proibição da mesma, tendo a APEGAC agido deliberadamente, com manifesto dolo, de forma ilícita e culposa.

²⁷⁵ Cf. parágrafo 234 da presente Decisão Final, e cf. informação disponível na página da APEGAC (<https://apegac.com/>) sob o título "Quanto custa administrar um condomínio habitacional", consultada em 09 de agosto de 2023, constante de fls. 355 dos autos.

²⁷⁶ Cf. parágrafo 234 da presente Decisão Final, e cf. notícia de 11 de novembro de 2022, publicada na revista ECO/Sapo, disponível no endereço <https://eco.sapo.pt/entrevista/quotas-dos-condominios-deverao-subir-7-a-8-em-2023/>, página consultada em 21 de março de 2023, e junta aos autos a fls. 355.

²⁷⁷ Cf. parágrafo 233 da presente Decisão Final, e cf. ata de reunião de direção n.º 3/2023, de 6 de fevereiro de 2023, com o registo n.º E-AdC/2023/4178 junta aos autos a fls. 422.

19 Execução temporal e natureza permanente da infração

486. No que respeita à execução temporal da infração, não obstante a previsão estatutária e constante do código deontológico da APEGAC (desde a fundação da associação em 2004), no sentido da fixação de honorários mínimos para a prestação de serviços no setor da gestão e administração de condomínios, apenas em 2015 se materializou a decisão de associação de empresas em apreço no presente processo.
487. Com efeito, desde, pelo menos, março de 2015 a APEGAC formulou, aprovou, disponibilizou e divulgou publicamente um modelo de cálculo do preço a cobrar a título de honorários da gestão e administração de condomínios (cf. APEGAC-papel-0006)²⁷⁸.
488. No final do ano 2022, o modelo passou a estar disponível no *site* da APEGAC, na área reservada aos associados, como decorre do parágrafo 183 *supra*.
489. A APEGAC manifestou publicamente a sua posição sobre os preços a praticar no setor, publicitando o referido modelo de cálculo de preços, bem como publicando informações no seu *site* e divulgando-a através de notícias, entrevistas, em eventos e congressos, como decorre do subcapítulo 12.1.4 *supra*.
490. Dado que a AdC não conseguiu recolher elementos probatórios aptos a provar a continuação da infração em apreço, para lá de fevereiro de 2023, considera-se que a mesma perdurou, assim, ao longo do tempo, de forma ininterrupta, persistindo, pelo menos, até essa data²⁷⁹.
491. Efetivamente, é possível constatar uma componente de continuidade temporal nos comportamentos da visada, que decorre não só do facto de ter fixado e recomendado preços, por diversas vias, durante todo o período considerado²⁸⁰ (cf. subcapítulo 12.1), mas também do facto de inexistirem quaisquer indícios de que os referidos comportamentos se tenham interrompido ou suspenso durante esse período de tempo ou que demonstrem que a visada tenha feito algo para que a prática cessasse.
492. A referida continuidade temporal nos comportamentos da visada, descritos na presente Decisão Final, leva a Autoridade a concluir estar perante uma única infração de natureza permanente, cujo momento da consumação perdurou no tempo, enquanto subsistiu o comportamento ilícito.
493. Com efeito, no caso das infrações permanentes – que se distinguem das infrações instantâneas, no âmbito das quais a consumação ocorre num único momento no tempo – a consumação é uma situação duradoura, que se arrasta no tempo e que só termina com a prática de novo facto que restitua a situação anterior ao evento típico

²⁷⁸Cf. ata da reunião de direção n.º 03/2015, de 23 de fevereiro de 2015, constante de fls. 195 a 232 dos autos.

²⁷⁹ Cf. parágrafo 188 da presente Decisão Final.

²⁸⁰ Veja-se, a este respeito, o Acórdão do Tribunal de Justiça (Primeira Secção), de 21 de setembro de 2006, no âmbito do processo C-113/04P, parágrafo 169, segundo o qual "(...)[n]o âmbito de uma infração que se estende por vários anos, o facto de as manifestações do acordo ocorrerem em períodos diferentes, podendo ser separados por lapsos de tempo mais ou menos longos, não tem incidência quanto à existência desse acordo, desde que as diferentes acções que fazem parte dessa infração prossigam uma única finalidade e se inscrevam no âmbito de uma infração com carácter único e continuado".

que lhe deu início (*i.e.*, enquanto subsistiu o comportamento ilícito, o agente comete uma única infração, sendo a sua ação indivisível no tempo).

494. É pacífica a qualificação como permanentes das infrações anticoncorrenciais nas situações em que, tendo sido praticado um ato inicial restritivo da concorrência – *in casu*, a decisão de associação de empresas –, os respetivos intervenientes não se dissociaram ou afastaram dos termos desse mesmo ato restritivo, omitindo dessa forma o dever de fazer cessar a situação antijurídica criada, o que equivale a uma forma de consumação que se prolonga no tempo.
495. A respeito do conceito de “*infração única e continuada*” (conceito que corresponde ao conceito de infração permanente no ordenamento jurídico português), cumpre destacar que o Tribunal Geral, no Acórdão *AstraZeneca*, referiu o seguinte:

“Importa salientar, a este respeito, que o conceito de infração única e continuada tem a ver com um conjunto de acções que se inscrevem num plano de conjunto em razão do seu objecto idêntico que falseia o jogo da concorrência no internado do mercado [interno] (...). A fim de qualificar vários actos de infracção única e continuada, cabe verificar se estes eram complementares entre si, no sentido de que cada um deles se destinava a fazer face a uma ou mais consequências do jogo normal da concorrência, e contribuía, por meio de uma interacção para a realização de todos os efeitos anticoncorrenciais desejados no âmbito de um plano global. A este respeito, há que levar em conta todas as circunstâncias susceptíveis de demonstrar ou de pôr em causa o referido nexos, como o período de aplicação, o conteúdo (incluindo os métodos empregues) e, correlativamente, o objetivo dos diversos acordos e práticas concertadas em questão”²⁸¹.

496. Com a mesma orientação, também o Tribunal de Comércio de Lisboa se pronunciou no sentido de que “[e]stamos perante um ilícito contraordenacional permanente, existindo uma conduta antijurídica mantida [ao longo] do tempo ou seja, o momento da consumação perdura no tempo, e enquanto dura essa permanência, o agente encontra-se a cometer a infração”²⁸². Esta redação veio a ser citada e confirmada pelo Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa (TRL) de 22 de novembro de 2007²⁸³.
497. Neste sentido, atente-se ainda, pela sua clareza, no seguinte excerto da Sentença do TCRS no caso *EDP-SONAE c. AdC*:

“Ensina a doutrina que contra-ordenação pode ser categorizada como permanente ou duradoura, por contraposição àquela de execução instantânea.

(...)

Com efeito, durante todo este período de tempo, as partes atuaram com o propósito inicialmente formulado, que nunca abandonaram, assim mantendo em reiteração o animus contraordenacional.

²⁸¹ Cf. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 1 de julho de 2010, Processo n.º T-321/05, *AstraZeneca* / Comissão, Colet. 2010, p. 2805, parágrafo 892.

²⁸² Cf. Sentença do TCL, de 18 de janeiro de 2007, *Ordem dos Médicos c. AdC*, Processo 851/06.2TYLSB, página 46.

²⁸³ Cf. Acórdão do TRL, de 22 de novembro de 2007, *Ordem dos Médicos c. AdC*, Processo n.º 5352/07, página 88.

A propósito do crime permanente, (...) a primeira fase, encerra uma conduta activa ou omissiva, respeitante à realização do facto proibido; e uma segunda, de natureza omissiva, que integra a estrita continuidade própria da permanência, e que consiste na falta de remoção do estado ou situação ilícita, no incumprimento do dever de contrariar, sendo precisamente este dever que caracteriza, sob o plano estrutural, o crime permanente, de modo a diferenciá-lo estruturalmente do crime instantâneo”²⁸⁴.

498. Mais recentemente, o TCRS, na sua Sentença de 06 de outubro de 2021, no caso *Super Bock, S.A. e o. c. AdC*²⁸⁵, pronunciou-se no sentido de que:

“Nos crimes permanentes a execução persiste no tempo porque há uma voluntária manutenção da situação antijurídica, até que ela cesse, ficando então o crime exaurido (47) – vide Maia Gonçalves, in Cód. Penal Anotado, 15ª ed., pág. 404.

O facto punível cria um estado antijurídico mantido pelo autor, cuja permanência gera a realização ininterrupta do tipo, ou seja, o facto renova-se continuamente.

Não deixa de se salientar, na linha do entendimento supra, que no crime permanente, o agente está a actuar com o propósito inicialmente formulado e nunca abandonado, ou seja mantendo em reiteração o “animus” criminoso. (...)

Avançamos, desde já, que a infracção em causa nos autos, tratando-se de uma restrição da concorrência por objecto, deverá ser qualificada como uma infracção permanente. Na verdade, a restrição da concorrência por objecto implica um estado que, só por si mesmo, é adverso ao bom funcionamento no mercado em termos concorrenciais.

Este tipo de infracção cria um estado antijurídico, que perdurará enquanto o(s) agente(s) não cumprirem com o dever de o remover. Até essa remoção, o estado anti concorrenciais criado comprime, por todo o tempo em que perdurar, os bens jurídicos violados, situação essa que não se esgota obviamente num único acto jurídico-formal isolado no tempo. (48)”.

499. Nos mesmos termos, tem o TJUE²⁸⁶ confirmado o entendimento de que *“a violação do artigo 101.º, n.º do TFUE pode resultar não apenas de um ato isolado mas igualmente de uma série de atos ou ainda de um comportamento continuado, mesmo quando um ou mais elementos dessa série de atos ou desse comportamento continuado também possam constituir, por si sós e considerados isoladamente, uma violação da referida disposição. Assim, quando as diferentes ações se inscrevem num «plano de conjunto» em razão do seu objetivo idêntico que falseia o jogo da concorrência no mercado interno, a Comissão pode imputar a responsabilidade por essas ações em função da participação na infração considerada como um todo (neste sentido, acórdão de 24 de junho de 2015, Fresh Del Monte Produce/Comissão e Comissão/Fresh Del monte Produce, C-293/13 P e C-294/13 P, EU:C:2015:416, n.º 156 e jurisprudência aí referida)”.*

²⁸⁴ Cf. Sentença do TCRS, de 30 de setembro de 2020, *EDP-SONAE c. AdC*, Processo n.º 322/17.1YUSTR, página 114.

²⁸⁵ Sentença de 06 de outubro de 2021, *Super Bock, S.A. e o. c. AdC*, processo n.º 71/18.3YUSTR-M, pp. 525 a 527.

²⁸⁶ Acórdão do TJUE de 26 de janeiro de 2017, *Villeroy & Bosh Belgium/Comissão* (C-642/13 P), EU:C:2017:58, n.º 54.

500. Aplicando o enquadramento legal explicitado na jurisprudência à factualidade sob análise no presente processo, conclui-se que a conduta da visada consubstanciou uma infração de natureza permanente (ou duradoura) que se iniciou em março de 2015, tendo perdurado, pelo menos, até fevereiro de 2023, data até à qual foi possível provar a infração levada a cabo pela APEGAC.
501. Nessa conformidade, e uma vez que a AdC não recolheu quaisquer elementos probatórios aptos a provar a continuação do comportamento restritivo da concorrência para lá do escopo temporal apurado *supra*, considera-se que, para efeitos do presente processo contraordenacional, a visada APEGAC fez cessar a prática em apreço, cf. parágrafo 225 *supra*.

V. DETERMINAÇÃO DAS SANÇÕES

20 Prevenção geral e prevenção especial

502. A aplicação de coimas em processo contraordenacional visa a salvaguarda dos bens jurídicos protegidos pelas normas que proíbem, no presente contexto, a adoção de determinados comportamentos qualificados como restritivos da concorrência.
503. A confiança da comunidade e, particularmente, a confiança dos agentes económicos na sua ordem jurídica e na tutela da concorrência como garantia do funcionamento eficiente dos mercados e do bem-estar dos consumidores tem de ser tutelada e firmemente protegida.
504. Deve, por conseguinte, atender-se às exigências de prevenção, geral e especial, que visam, por um lado, tutelar a confiança dos agentes económicos na promoção do equilíbrio e da transparência das relações entre os mesmos e, por outro lado, dissuadir os agentes económicos que manifestam uma elevada insensibilidade aos bens jurídicos tutelados, restabelecendo a confiança dos (demais) agentes económicos e dos consumidores no ordenamento jurídico.
505. Em sede contraordenacional, a prevenção geral assume um lugar primordial na finalidade da coima.
506. 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 da vigência das suas normas de tutela de bens jurídicos (prevenção geral positiva ou 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 atos puníveis (prevenção geral negativa ou de intimidação).
507. 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 novos ilícitos.
508. 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 atue de harmonia com as regras jurídicas (prevenção especial positiva).

509. Estes elementos serão tidos em conta, nos termos da Lei da Concorrência e das Linhas de Orientação Sobre a Metodologia a Utilizar na Aplicação de Coimas²⁸⁷, na determinação do *quantum* a aplicar no caso concreto.

21 Medida legal e determinação da coima

510. A decisão de associação de empresas que consista na fixação dos preços mínimos a cobrar a título de honorários da prestação de serviços de gestão e administração de condomínios habitacionais, constitui uma contraordenação na aceção da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.
511. A violação do disposto no artigo 9.º da Lei da Concorrência é, por sua vez, punível com coima, nos termos das alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei da Concorrência.
512. No que respeita à determinação da medida da coima, dispõe o n.º 5 do artigo 69.º da LdC que, caso a infração esteja relacionada com as atividades das empresas associadas, o montante máximo da coima aplicável não pode exceder 10% do volume de negócios total, agregado, a nível mundial, realizado no exercício imediatamente anterior à Decisão Final proferida pela AdC, pelo conjunto de pessoas que integrem as empresas associadas que exercem atividades no mercado afetado pela infração.
513. Da leitura do n.º 7 do artigo 69.º da LdC ressalva-se, no entanto, que da aplicação da regra referida nos n.ºs 4 e 5 não pode resultar um valor máximo da coima superior ao que resultaria tendo por referência o valor correspondente ao ano económico anterior ao ano da infração.
514. Para efeitos da determinação da medida da coima, a Autoridade considerará o disposto nos números 1 e 13 do artigo 69.º da Lei da Concorrência, procedendo, nessa conformidade, à aplicação das Linhas de Orientação sobre a Metodologia a utilizar na Aplicação das Coimas, atendendo, para esse efeito, ao volume de negócios total agregado realizado pelos associados da APEGAC.
515. Dado que à data da presente Decisão Final ainda não foram publicamente disponibilizadas as informações relativas às contas anuais das empresas, por referência ao exercício de 2023, a AdC reportará aos dados disponíveis relativos ao exercício de 2022.
516. Com efeito, atendendo a que o volume de negócios agregado das empresas associadas da APEGAC manifesta uma tendência de crescimento anual (como decorre da tabela *infra*) e que o número de associados aumentou em 2023 para 275²⁸⁸, a utilização dos dados relativos a 2022 mostra-se mais favorável à visada uma vez que se utilizarão os dados de apenas cerca de 236 associados, cf. parágrafos 117 e 118 *supra*.

²⁸⁷ Disponíveis no *site* da Autoridade da Concorrência, através do endereço <https://www.concorrenca.pt/pt/artigos/autoridade-da-concorrenca-aprova-linhas-de-orientacao-sobre-fixacao-de-coimas>.

²⁸⁸ Cf. dados fornecidos pela APEGAC em resposta a pedido de elementos da AdC, registada sob o n.º E-AdC/2024/666, datada de 29 de janeiro de 2024 e junta aos autos a fls. 683 a 687.

517. Nessa conformidade, no período compreendido entre 2015 e 2022, serão considerados os valores apresentados na tabela *infra*:

Ano	Volume de Negócios Agregado
2015	14 812 597,17
2016	18 001 517,97
2017	19 442 187,63
2018	21 852 601,16
2019	23 862 054,67
2020	26 275 239,65
2021	27 652 236,09
2022	29 728 549,51

Fonte: *Sabi*

518. Em concreto, o limite máximo de 10% referido nos parágrafos 512 e 513 *supra*, situa-se, assim, nos €2.972.854,95 (dois milhões, novecentos e setenta e dois mil, oitocentos e cinquenta e quatro euros e noventa e cinco cêntimos).

21.1 Critérios de determinação da medida concreta da coima

519. Na determinação concreta da coima aplicável à visada, a Autoridade utilizará a metodologia descrita nas “Linhas de Orientação sobre a Metodologia a utilizar na Aplicação das Coimas”²⁸⁹, bem como as circunstâncias relevantes para a aferição da gravidade da conduta e da culpa, nos termos do n.º 1 do artigo 18.º do RGIMOS e terá particularmente em consideração os critérios definidos no n.º 1 do artigo 69.º da Lei da Concorrência, a saber:

21.1.1 Gravidade da infração para a afetação de uma concorrência efetiva no mercado nacional

520. As restrições da concorrência por objeto afiguram-se como práticas anticoncorrenciais graves, consubstanciando, pela sua própria natureza, condutas

²⁸⁹ As Linhas de Orientação sobre a aplicação de coimas visam introduzir um maior grau de certeza jurídica, previsibilidade e transparência na atuação sancionatória da Autoridade, conferindo aos agentes económicos as informações necessárias à compreensão do método utilizado pela Autoridade na determinação das coimas aplicadas. A aplicação das Linhas de Orientação contribui igualmente para promover o recurso pelas empresas a outros instrumentos e institutos previstos na Lei da Concorrência, como o programa de clemência, assim criando incentivos para recorrer a este instituto, decorrentes de uma maior previsibilidade relativamente ao montante da coima que poderão enfrentar. Tal não significa que a aplicação da metodologia constante das Linhas de Orientação se traduza num cálculo aritmético tendente à fixação dos montantes das coimas a aplicar. Pelo contrário, tal metodologia fornece apenas uma orientação de índole geral, preservando o grau de amplitude necessário à adaptação das coimas às particularidades e exigências específicas de prevenção geral e especial que se façam sentir em cada caso concreto, à luz do princípio da proporcionalidade. Além disso, as Linhas de Orientação refletem as boas práticas europeias e a jurisprudência da União nesta matéria, visando assegurar consistência e uniformidade na aplicação das regras de concorrência no espaço da União.

prejudiciais ao bom funcionamento da concorrência, *i.e.*, objetivamente suscetíveis de produzir efeitos negativos no mercado, em prejuízo dos consumidores.

521. Trata-se de práticas com um elevado grau de nocividade para a concorrência, cuja experiência demonstra tenderem a provocar reduções ao nível da produção, repartições de mercado e aumentos injustificados nos preços, conduzindo a uma má distribuição dos recursos, em prejuízo, quer dos agentes económicos, quer dos consumidores.
522. Tal como decorre dos elementos de prova constantes dos presentes autos (cf. subcapítulo 12.1), a APEGAC fixou preços mínimos a cobrar a título de honorários da gestão e administração de condomínios habitacionais, por via da recomendação expressa e tácita de preços, e do seu aumento, bem como através da criação e divulgação de um modelo de cálculo do preço.
523. Como resulta do exposto no subcapítulo 17.3 da presente Decisão Final, a decisão de associação de empresas em apreço tem, à luz da jurisprudência nacional e europeia, um objetivo anticoncorrencial, consubstanciado na fixação de preços mínimos a cobrar a título de honorários da gestão e administração de condomínios habitacionais.
524. Ora, a infração objeto do presente processo de contraordenação visa impedir, restringir ou falsear, de forma sensível, a concorrência e, em particular, o aumento e a padronização dos preços a cobrar a título de honorários no setor da gestão e administração de condomínios habitacionais.
525. Tal conduta, não só prejudica gravemente os consumidores em relação aos preços praticados no mercado afetado, como é geradora de um forte desincentivo à diferenciação dos serviços prestados pelos diferentes prestadores dos serviços de gestão e administração de condomínios habitacionais – desejavelmente concorrentes entre si – bem como desencoraja a melhoria da qualidade dos serviços prestados.
526. Nestas circunstâncias, conclui-se pela elevada gravidade da infração cometida pela APEGAC, uma vez que a mesma visa um aumento generalizado e padronizado dos preços a cobrar a título de honorários da gestão e administração de condomínios habitacionais, substituindo-se à incerteza – própria de um mercado concorrencial – quanto ao comportamento de empresas que devem concorrer entre si, podendo afetar de forma potencialmente muito grave o bom funcionamento do mercado relevante, identificado nos autos.
527. Ainda que, da prova constante nos autos, não tenha sido possível concluir que a APEGAC exercia uma monitorização efetiva da atuação das empresas do setor, mais concretamente no que diz respeito aos honorários praticados, a conduta da APEGAC para efeitos da aplicação do regime jusconcorrencial, não depende de os associados ou outras empresas do setor cumprirem as suas diretas ou indiretas fixações de preços.
528. Acresce que, como referido no capítulo 18 desta Decisão Final, a visada agiu deliberadamente, de forma ilícita e dolosa, sem que se tenha apurado e se vislumbre qualquer causa de exclusão da ilicitude ou da culpa.
529. Importará considerar ainda que a decisão de associação de empresas terá tido impacto em todo o território nacional, como decorre do subcapítulo 11.1.2 *supra*.

530. Nestes termos, a infração cometida pela visada é considerada muito grave.

21.1.2 Natureza e dimensão do mercado afetado pela infração

531. O comportamento da APEGAC visou a fixação de preços mínimos no mercado da gestão e administração de condomínios habitacionais.
532. A visada foi, durante praticamente 20 anos, a única associação representativa do setor.
533. Segundo fez constar da resposta ao pedido de elementos emitido pela AdC em 9 de março de 2023, a APEGAC tem mais de 400 associados, 236 dos quais ativos à data da referida resposta a pedido de elementos.
534. Em 29 de janeiro de 2024, a APEGAC informou²⁹⁰ a AdC que, a 31 de dezembro de 2023, tinha 275 associados ativos.
535. Acrescente-se que, segundo os estatutos da visada, não poderão ser dela associados, senão aqueles que exerçam comercialmente, em território nacional a atividade de gestão e administração de condomínios, fazendo disso prova e, bem assim, tenham a situação regularizada perante a administração fiscal e segurança social.
536. Conforme referido no subcapítulo 16.3 da presente Decisão Final, constata-se que a conduta da visada produz os seus efeitos no mercado da prestação de serviços de gestão e administração de condomínios habitacionais em Portugal.
537. Segundo dados do Banco de Portugal relativos ao ano de 2022, existem em Portugal 1325 empresas dedicadas à prestação de serviços de administração de condomínios, distribuídas pela totalidade do território português, com um volume de negócios total apurado em cerca de 138,2 milhões de euros²⁹¹.
538. Quase 50% da população portuguesa vive em regime de propriedade horizontal, segundo dados do Eurostat, referidos no parágrafo 132 *supra*.
539. Como foi provado e demonstrado na presente Decisão Final, a APEGAC tem uma dimensão e representatividade nacionais²⁹².
540. A conduta restritiva da concorrência, imputada à APEGAC, terá impactado no mercado nacional, bem como, parcialmente, no restante Espaço Económico Europeu.
541. Pelo exposto, é forçoso concluir que a dimensão do mercado afetado é significativa.

21.1.3 Duração da infração

542. Como constatado na secção 19 da presente Decisão Final, a infração em causa nos presentes autos configura-se como uma infração permanente, no âmbito da qual o estado antijurídico inicialmente criado – designadamente a materialização da fixação de preços mínimos – em 23 de março de 2015, e se prolongou no tempo até fevereiro

²⁹⁰ Cf. resposta a pedido de elementos, registada sob o n.º E-AdC/2024/666, junta aos autos a fls. 683 a 687.

²⁹¹ Cf. dados consultáveis em <https://www.bportugal.pt/QS/qsweb/Dashboards>, (página visitada em 21 de dezembro de 2023), constantes dos autos a fls. 675 e 676.

²⁹² Cf. capítulos 10 e 11 da presente Decisão Final.

de 2023, sem que a APEGAC tenha interrompido ou feito cessar a prática durante esse período.

543. Com efeito, no final de 2022, a APEGAC transferiu o modelo de cálculo do preço dos honorários da gestão e administração de condomínios habitacionais da área pública da sua página de Internet para a área reservada apenas aos seus associados, não tendo procedido à sua expressa revogação, tendo inclusivamente efetuado uma atualização do preço mínimo recomendado, a fazer constar do referido modelo.
544. Ao longo do tempo, designadamente desde 2015 e até 2023, a APEGAC recomendou preços mínimos a cobrar a título de honorários da gestão e administração de condomínios habitacionais, por via da recomendação expressa e tácita de preços e do seu aumento, bem como através da criação e divulgação de um modelo de cálculo do preço, assim interferindo na autonomia dos agentes económicos.
545. Como decorre dos capítulos 17 e 18 desta Decisão Final, a APEGAC executou ativa e diretamente, na qualidade de autora, uma decisão de associação de empresas que consubstancia uma infração ao direito da concorrência.
546. Em particular, como referido no capítulo 18 da presente Decisão Final, na janela temporal em que infração ocorreu, a visada agiu deliberadamente, de forma ilícita e dolosa, sem que se tenha verificado qualquer justificação ou causa de exclusão da ilicitude ou da culpa, não constando dos autos quaisquer elementos que demonstrem que a APEGAC se tenha, em algum momento, distanciado da prática anticoncorrencial em causa, ou a tenha rejeitado.

21.1.4 Vantagens de que beneficiou a infratora, em consequência da infração

547. A APEGAC, associação de empresas visada na presente Decisão Final, retirou vantagens da prática *sub judice*, permitindo-se, por essa via, fixar os preços mínimos a cobrar a título de honorários da gestão e administração de condomínios habitacionais, procurando impor um aumento artificial dos preços mínimos no mercado afetado, desde março de 2015 até, pelo menos, fevereiro de 2023.
548. A alteração das condições concorrenciais no mercado identificado, representa uma clara vantagem para as empresas que prestam os serviços de gestão e administração de condomínios habitacionais – por contraposição com a incerteza e o risco normalmente associados ao mercado em concorrência efetiva entre cada uma dessas empresas – ao forçar artificialmente uma subida e padronização dos preços mínimos praticados a título de honorários.
549. A coordenação e uniformização do comportamento das empresas do setor da gestão e administração de condomínios habitacionais, assegura a obtenção de benefícios que, de outro modo, não seriam certos nem constantes ao longo do tempo de duração da infração, assim interferindo no livre jogo da concorrência.
550. Não obstante, a Autoridade não terá em consideração vantagens económicas específicas na determinação da medida concreta da coima – nos termos e para efeitos da alínea e) do n.º 10, do ponto (iii) do n.º 16 e do n.º 37 das Linhas de Orientação sobre a metodologia a utilizar na aplicação de coimas – na medida em que tais vantagens não foram concretamente identificadas nem quantificadas.

21.1.4.1 Pronúncia da APEGAC

551. Em sede de Pronúncia sobre a Nota de Ilícitude, a visada alegou que “[a] APEGAC, em consequência da prática da infração de que vem na presente Decisão de Inquérito, não beneficiou nem retirou quaisquer vantagens.”²⁹³.

21.1.4.2 Apreciação da Autoridade

552. A AdC remete, neste ponto, para as considerações constantes do subcapítulo 21.1.4 da presente Decisão Final.

21.1.5 Situação económica da visada

553. A Autoridade tem em consideração, para efeitos da determinação da medida concreta da coima, a situação económica da visada, em cumprimento do disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 69.º da LdC, na alínea g) do n.º 10 e no n.º 39 das Linhas de Orientação sobre a metodologia a utilizar na aplicação de coimas.

21.1.5.1 Pronúncia da APEGAC

554. Em sede de pronúncia sobre a Nota de Ilícitude, a visada referiu que “[e]m 2022, a APEGAC teve um volume de negócios de €97.962,14 (noventa e sete mil, novecentos e sessenta e dois euros e catorze cêntimos).”²⁹⁴, e que “[o] seu rendimento da provém exclusivamente do pagamento das quotas dos associados.”²⁹⁵.

21.1.5.2 Apreciação da Autoridade

555. De acordo com o disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 69.º da Lei da Concorrência, “[n]a determinação da medida da coima (...) a AdC pode considerar, nomeadamente (...) a situação económica do visado”. O mesmo resulta da leitura do n.º 39 das Linhas de Orientação, referidas *supra*²⁹⁶.

556. À luz do n.º 40 das Linhas de Orientação, a AdC “pode ter em conta a incapacidade de pagamento da coima por parte do visado pelo processo no contexto económico e social em causa”.

557. Não obstante, “[a] Autoridade da Concorrência não concede qualquer redução de coima apenas com base na mera verificação de uma situação financeira desfavorável ou deficitária”²⁹⁷.

558. Assim, e tal como explicitado *supra*, a AdC procederá à ponderação da situação económica da visada, nos termos gerais da aplicação das Linhas de Orientação sobre

²⁹³ Cf. PNI, constante de fls. 568 a 577 dos autos.

²⁹⁴ *Idem*.

²⁹⁵ *Idem*.

²⁹⁶ “A AdC considera a situação económica do visado pelo processo, nos termos do artigo 69º, n.º 1, alínea g) da Lei n.º 19/2012.”.

²⁹⁷ Cf. n.º 41 das Linhas de Orientação da AdC sobre a metodologia a utilizar na aplicação de coimas.

a Metodologia a utilizar na Aplicação das Coimas, para efeitos de determinação da medida concreta da coima a aplicar.

21.1.6 Comportamento da visada na eliminação das práticas proibidas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência

559. A APEGAC informou, em 28 de março de 2023 – em resposta a um pedido de elementos remetido pela AdC à APEGAC – que o modelo de cálculo de preço para os honorários da gestão e administração de condomínios habitacionais não consta da página eletrónica da referida associação de empresas²⁹⁸.
560. A 15 de dezembro de 2023, a APEGAC juntou ao processo prova da alteração dos estatutos e do código deontológico, deles deixando de constar qualquer referência expressa à fixação de preços mínimos a cobrar a título de honorários da gestão e administração de condomínios²⁹⁹.

21.1.6.1 Pronúncia da APEGAC

561. A APEGAC veio, em sede de PNI, pronunciar-se sobre os comportamentos tendentes à eliminação das práticas restritivas da concorrência.
562. A esse propósito, a visada alegou pretender *“afastar qualquer anátema de violação das normas da concorrência e reforçar o propósito de pautar a sua atuação pelo estrito cumprimento da legalidade e não se desvia da missão, mantendo-se focada no intento de defender e promover as suas empresas associadas, no estrito cumprimento das normas da concorrência”*³⁰⁰.
563. Para além disso, e em conformidade com a informação constante da sua pronúncia sobre a NI, a visada alegou ter promovido *“com a maior brevidade que lhe foi possível a alteração dos Estatutos mediante a eliminação da alínea j) do artigo 37.º e alteração do Código Deontológico eliminar o ponto 7.1.”*³⁰¹.

21.1.6.2 Apreciação da Autoridade

564. Na determinação da medida concreta da coima, a Autoridade da Concorrência considerará os comportamentos da APEGAC tendentes à eliminação da prática proibida ou à reparação dos prejuízos causados à concorrência, designadamente os referidos nos parágrafos 559 e 560 *supra*³⁰².

²⁹⁸ Cf. resposta da APEGAC registada sob o n.º E-AdC/2023/2147 e constante de fls. 319 e 319 v. dos autos, em resposta ao pedido de elementos S-AdC/2023/898, de 9 de março de 2023 e constante de fls. 311 a 316 dos autos.

²⁹⁹ Cf. submissão de documentos registada sob o n.º E-AdC/2023/7421, junta aos autos a fls. 634 a 669.

³⁰⁰ Cf. PNI, constante de fls. 568 a 577 dos autos.

³⁰¹ *Idem.*

³⁰² Cf. o disposto na alínea f) do n.º 10 e no n.º 33 das Linhas de Orientação da AdC sobre a metodologia a utilizar na aplicação de coimas.

21.1.7 Antecedentes contraordenacionais jusconcorrenciais da visada

565. Não são conhecidas condenações prévias da visada que tenham transitado em julgado no âmbito da aplicação da Lei da Concorrência.

21.1.8 Colaboração prestada à AdC

566. A fixação da coima aplicável no termo da fase administrativa do procedimento contraordenacional terá em conta, também, a colaboração prestada à Autoridade no âmbito da instrução do presente processo.

567. Relativamente à colaboração prestada à Autoridade da Concorrência, no âmbito das instâncias em que a visada tomou contacto com o processo em curso, designadamente aquando das diligências de busca, exame, recolha e apreensão, ou das diligências de obtenção de prova consubstanciadas em pedidos de elementos que lhe foram endereçados, a APEGAC atuou, de forma genérica, em conformidade com as normas aplicáveis.

568. Esclarece-se, no entanto, que nem sempre a APEGAC forneceu de forma completa todas as informações requeridas pela AdC em sede de pedidos de elementos, mostrando-se, assim, necessário reiterar alguns dos pedidos que lhe foram dirigidos, conforme indicado no subcapítulo 5.2 da presente Decisão Final.

21.2 Determinação da medida concreta da coima

569. Para efeitos do cálculo do montante de base da coima aplicável, a Autoridade considera os volumes de negócios agregados das empresas associadas da APEGAC – constantes da Tabela 2 desta Decisão Final – à luz das diretrizes definidas nas Linhas de Orientação para o Cálculo das Coimas³⁰³.

570. Nessa conformidade, é apurada a média atualizada dos volumes de negócios realizados pelas empresas associadas da APEGAC no mercado da prestação de serviços de gestão e administração de condomínios no período da duração da infração³⁰⁴.

571. Partindo da determinação do volume de negócios relacionado com a infração, a Autoridade calcula a percentagem do mesmo, entre 0% e 30%, que corresponderá ao montante de base³⁰⁵.

572. Nestes termos, a AdC considerará a seguinte percentagem do volume de negócios no mercado afetado da gestão e administração de condomínios: 0,6%.

573. Ao abrigo do disposto no parágrafo 29 das Linhas de Orientação para o cálculo das coimas, a AdC aplica um multiplicador correspondente à duração da infração, que no

³⁰³ Cf. parágrafos 19 a 22 das Linhas de Orientação para o Cálculo das Coimas.

³⁰⁴ Na presente Decisão Final o período de duração da infração encontra-se definido *supra*, nomeadamente no parágrafo 542.

³⁰⁵ Nos termos dos parágrafos 23, 24 e 27 das Linhas de Orientação para o Cálculo das Coimas.

presente caso corresponde a 8 anos³⁰⁶, conforme mencionado no parágrafo 500 da presente Decisão Final.

574. Não obstante a Autoridade poder incluir "(...) *no montante de base, independentemente da duração da infração, uma fração adicional do volume de negócios relacionado com a infração, compreendida entre 15% e 25% do mesmo*"³⁰⁷, considera-se que a respetiva aplicação não é adequada no presente caso.
575. Em seguida, a Autoridade poderá proceder ao "[a]justamento do montante de base", sempre que – considerados os critérios analisados nas subsecções *supra*, numa apreciação de conjunto – julgue existirem circunstâncias que justifiquem o seu aumento ou a sua redução³⁰⁸.
576. No presente caso, a AdC não considerará circunstâncias agravantes ou atenuantes, pelo que o montante base da coima não sofrerá qualquer ajustamento.
577. Não obstante a AdC poder aumentar o montante das coimas calculado com base no volume de negócios relacionado com a infração até 100%, a fim de assegurar o carácter suficientemente dissuasor e proporcionado da coima a aplicar ao abrigo do parágrafo 34 das Linhas de Orientação, atentas as circunstâncias do caso concreto, não se considera necessário proceder ao referido aumento.
578. Tendo por referência o montante base apurado, a coima concretamente aplicável "(...) *não pode exceder 10% (...) no caso de associações de empresas, do volume de negócios agregado das empresas associadas (...)*"³⁰⁹ realizado no exercício imediatamente anterior à Decisão Final proferida pela AdC^{310 311}.
579. Concretamente, a coima a aplicar não poderá ultrapassar o valor de 2.972.854,95 € (dois milhões, novecentos e setenta e dois mil, oitocentos e cinquenta e quatro euros e noventa e cinco cêntimos)³¹².

³⁰⁶ Cf. parágrafo 29 das Linhas de Orientação para o Cálculo das Coimas, "(...) *os períodos inferiores a um semestre serão contados como meio ano e os períodos superiores a seis meses e inferiores a doze meses serão contados como um ano completo.*".

³⁰⁷ Cf. parágrafo 30 das Linhas de Orientação para o Cálculo das Coimas.

³⁰⁸ Cf. parágrafos 31 a 33 das Linhas de Orientação para o Cálculo das Coimas.

³⁰⁹ Cf. n.ºs 4, 5 e 7 da LdC e, bem assim, do parágrafo 43 das Linhas de Orientação.

³¹⁰ Dado que à data da presente Decisão Final ainda não foram publicamente disponibilizadas as informações relativas às contas anuais das empresas, por referência ao exercício de 2023, a AdC reportará aos dados disponíveis relativos ao exercício de 2022. Com efeito, atendendo a que o volume de negócios agregado das empresas associadas da APEGAC manifesta uma tendência de crescimento anual (como decorre da Tabela 2 da presente Decisão Final) e que o número de associados aumentou em 2023 para 275 a utilização dos dados relativos a 2022 mostra-se mais favorável à visada uma vez que se utilizarão os dados de cerca de 236 associados, cf. parágrafos 117 e 118 *supra*.

³¹¹ De acordo com o disposto no n.º 7 do artigo 69.º da LdC, o limite de 10% do volume de negócios agregado das empresas associadas realizado no exercício imediatamente anterior à Decisão Final proferida pela AdC, não pode resultar num valor máximo de coima superior ao que resultaria tendo por referência o valor correspondente ao ano económico anterior ao ano da infração. No caso vertente, o ano económico anterior ao ano da infração é 2022, pelo que, sendo utilizados os dados dos volumes de negócios dos associados referentes a 2022, não é convocada a aplicação do n.º 7 do mencionado artigo.

³¹² Cf. parágrafo 518 da presente Decisão Final.

21.3 Sanções acessórias aplicáveis

580. Nos termos do n.º 1 do artigo 71.º da Lei n.º 19/2012, “[c]aso a gravidade da infração e a culpa do infrator o justifiquem, a Autoridade da Concorrência pode determinar a aplicação, em simultâneo com a coima, das seguintes sanções acessórias: a) Publicação no Diário da República e num dos maiores jornais de maior circulação nacional, regional ou local, consoante o mercado geográfico relevante, a expensas do infrator, de extrato da decisão de condenação, ou, pelo menos, da parte decisória da decisão da condenação proferida no âmbito de um processo instaurado ao abrigo da presente lei, após o trânsito em julgado”.
581. A gravidade da infração cometida pela visada, bem como as exigências de prevenção geral e especial, oportunamente consideradas nos autos, poderão justificar a aplicação da sanção acessória referida *supra*, bem como de outras medidas de conduta ou de carácter estrutural, nos termos do n.º 6 do artigo 29.º da Lei 19/2012.
582. Neste contexto, importa sublinhar a elevada gravidade da infração cometida pela visada, traduzida numa decisão de associação de empresas com o objetivo de fixar os preços mínimos a cobrar a título de honorários no mercado da prestação de serviços de gestão e administração de condomínios.
583. Com efeito, a conduta da APEGAC configurou uma estratégia reconhecidamente ilícita, conducente à restrição da concorrência, substituindo-a por um sistema mais homogéneo e previsível quanto à definição dos preços mínimos a praticar no mercado afetado.
584. Levando em conta a gravidade da infração cometida, a culpa da APEGAC, destinatária desta Decisão Final, bem como as exigências de prevenção geral e especial, a AdC considera justificada, no presente caso, a aplicação da sanção acessória referida no parágrafo 580 *supra*.

VI. CONCLUSÃO

585. A visada APEGAC fixou preços mínimos a cobrar a título de honorários da gestão e administração de condomínios habitacionais, por via da recomendação expressa e tácita de preços, e do seu aumento, bem como através da criação e divulgação de um modelo de cálculo do preço.
586. Com efeito, a APEGAC promoveu e facilitou a coordenação e o incremento dos valores a cobrar a título de honorários da gestão e administração de condomínios habitacionais em todo o território nacional, desde 2015 até 2023, tendo como objeto impedir, falsear ou restringir, de forma sensível, a concorrência, incorrendo, assim, numa infração ao disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 e, bem assim, ao disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.
587. A decisão de associação de empresas em apreço, preenche todos os elementos do tipo legal de contraordenação, tendo a APEGAC agido deliberadamente, de forma direta, livre, consciente e voluntária.
588. Estando a infração da APEGAC relacionada com as atividades das empresas associadas – designadamente a fixação de preços mínimos na prestação de serviços

de gestão e administração de condomínios – o montante máximo da coima aplicada não pode exceder 10% do volume de negócios total, agregado, a nível mundial, do conjunto de pessoas que integrem as empresas associadas que exerçam atividades no mercado afetado pela infração, de acordo com o disposto no n.º 5 do artigo 69.º da Lei da Concorrência.

589. De acordo com o n.º 7 do artigo 69.º, da aplicação da regra referida nos n.ºs 4 e 5 não pode resultar um valor máximo da coima superior ao que resultaria tendo por referência o valor correspondente ao ano económico anterior ao ano da infração.
590. Na fixação da coima aplicável, a Autoridade da Concorrência teve em consideração os critérios estabelecidos no n.º 1 do artigo 69.º da Lei da Concorrência, bem como as previsões constantes das Linhas de Orientação sobre a Metodologia a utilizar na aplicação de coimas.
591. Acessoriamente, a AdC determina a publicação, a expensas da visada, de extrato da decisão de condenação eventualmente proferida no âmbito dos presentes autos, no Diário da República e num dos jornais de maior circulação nacional, nos termos e para os efeitos da alínea a) do n.º 1 do artigo 71.º da Lei da Concorrência.

VII. DECISÃO

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

Primeiro

Declarar que a Associação Portuguesa de Empresas de Gestão e Administração de Condomínios fixou, por meios diretos ou indiretos, os preços a praticar no setor da gestão e administração de condomínios, entre março de 2015 e fevereiro de 2023, tendo praticado uma contraordenação às regras da concorrência, nos termos e para os efeitos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, punível com coima, nos termos e para os efeitos das alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei da Concorrência, fixando-se a coima que lhe é aplicável em € 1.170.000,00 (um milhão e cento e setenta mil euros), nos termos do disposto nos n.ºs 4, 5 e 7 do artigo 69.º da Lei da Concorrência.

Segundo

Ordenar à Associação Portuguesa de Empresas de Gestão e Administração de Condomínios, a título de sanção acessória, que proceda à publicação, no prazo de 20 (vinte) dias a contar do trânsito em julgado da presente Decisão Final, de extrato da mesma, nos termos e conforme a cópia que lhes será oportunamente comunicada, na II série do Diário da República e em jornal de expansão nacional, nos termos do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 71.º da Lei n.º 19/2012.

Terceiro

Fixar, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 92.º e na alínea *b*) do n.º 2 e no n.º 3 do artigo 94.º do RGIMOS, em € 500,00 (quinhentos euros), o montante das custas a suportar pela Associação Portuguesa de Empresas de Gestão e Administração de Condomínios, no presente processo.

Quarto

Advertir a visada, nos termos do disposto no artigo 58.º do RGIMOS, de que:

a) a presente Decisão é recorrível judicialmente no prazo de 60 (sessenta) dias, nos termos do disposto nos artigos 87.º da Lei da Concorrência e 59.º do RGIMOS;

b) em caso de impugnação judicial, o Tribunal pode decidir mediante audiência de julgamento ou, caso a visada, 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, bem como as respetivas custas, deverão ser pagas, nos termos do n.º 5 do artigo 84.º da Lei da Concorrência, no prazo de 20 (vinte) dias subsequentes à Decisão de indeferimento da atribuição do efeito suspensivo e de prestação de caução por parte do Tribunal competente; ou no prazo de 20 (vinte) dias subsequentes ao termo do prazo para a interposição de recurso judicial;

e) em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo, deverá o facto ser comunicado por escrito à Autoridade.

Lisboa, 17 de abril de 2024

O conselho de administração da AdC,

17/04/2024

X *Nuno Cunha Rodrigues*

Nuno Cunha Rodrigues

Presidente

Assinado por: NUNO FILIPE ABRANTES LEAL DA CUNHA RODRIGUES

17/04/2024

X *MJS*

Miguel Moura e Silva

Vogal

Assinado por: MIGUEL JOSÉ PINTO TAVARES MOURA E SILVA

X *Ana Sofia Rodrigues*

Ana Sofia Rodrigues

Vogal

Assinado por: ANA SOFIA DOMINGUES RODRIGUES