

**CES**  
COOPERATIVISMO E ECONOMÍA SOCIAL  
Núm. 41 (2018-2019), páxs. 131-142  
ISSN: 1130-2682

## AS COOPERATIVAS E O DIREITO DA CONCORRÊNCIA

### *COOPERATIVES AND COMPETITION LAW*

MIGUEL SOUSA FERRO\*, ALCIONE PAULO\*\* E CAROLINA RAMALHO\*\*\*

Recepción: 28/7/2019 - Aceptación: 17/10/2019

---

\* Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade Europeia.

\*\* Licenciada em Direito pela Universidade Europeia.

\*\*\* Licenciada em Direito pela Universidade Europeia.

## RESUMO

O presente artigo visa fornecer uma perspetiva geral da medida em que as cooperativas estão sujeitas ao direito da concorrência. Focando-se sobretudo no direito europeu e português da concorrência, este artigo começa por se debruçar sobre o enquadramento teórico legal. De seguida, fornece exemplos de como o direito da concorrência já tem sido aplicado a cooperativas, nalgumas ordens jurídicas da União Europeia.

**PALAVRAS CHAVE:** Concorrência, Cooperativas.

## ABSTRACT

The present paper aims at providing an overview of the extent to which cooperatives are subject to the rules of Competition Law. Focusing primarily on EU and Portuguese Competition Law, the paper begins by tackling the legal theoretical framework. It then provides examples of how Competition Law has been applied to cooperatives in the past, in a few jurisdictions of the European Union.

**KEYWORDS:** Competition Law, Cooperatives.

**SUMÁRIO:** 1. INTRODUÇÃO. 2. CONCEITOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO DA CONCORRÊNCIA. 3. APLICAÇÃO DO DIREITO DA CONCORRÊNCIA ÀS COOPERATIVAS. 4. CONCLUSÃO.

**CONTENTS:** 1. INTRODUCTION. 2. KEY CONCEPTS OF COMPETITION LAW. 3. APPLICATION OF COMPETITION LAW TO COOPERATIVES. 4. CONCLUSION.

## 1 INTRODUÇÃO

**A**s cooperativas são, pelo menos hoje, uma forma *sui generis* – relativamente pouco difundida e normalmente mal conhecida – de organização da atividade económica. As cooperativas traduzem-se em associações autónomas de pessoas, que juntas trabalham para atingir os objetivos definidos pela a organização criada, desempenhando um papel importante na vertente social da economia. No entanto, as cooperativas, são também suscetíveis de gerar, entre outras coisas, um aumento na eficiência do mercado, uma redução dos custos de transação e promover a inovação<sup>1</sup>, ou seja, tudo o que tem vindo a ser definido pelos órgãos da União Europeia<sup>2</sup> e pela doutrina<sup>3</sup> como valores e princípios fundamentais do Direito da Concorrência. A atividade das cooperativas resulta do respeito de princípios fundamentais como a democracia, igualdade, equidade e solidariedade; sendo manifestações práticas dos mesmos, o modo como são geridas e organizadas.<sup>4</sup> A Constituição da República Portuguesa (adiante, “CRP”) protege o setor cooperativo e social como uma componente fundamental da organização da economia nacional.

Ao longo dos anos, ciclicamente surgem dúvidas sobre o modo como as cooperativas devem ser tratadas ao abrigo do direito da concorrência. Poderá haver a tendência a percecionar as cooperativas como formas de cooperação associativa que não seguem uma lógica comercial.

Uma das questões que surge, portanto, é a de saber se uma cooperativa pode ser considerada uma “empresa”, sendo que só as “empresas”, tal como definidas no direito da concorrência, estão sujeitas a estas regras. Outra questão que surge é a de saber em que medida podem ser qualificadas como associações de empre-

---

<sup>1</sup> “Cooperatives: Characteristics, activities, status, challenges” Parlamento Europeu: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635541/EPRS\\_BRI\(2019\)635541\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635541/EPRS_BRI(2019)635541_EN.pdf)

<sup>2</sup> Orientações para a apreciação das concentrações horizontais in JO (2004/C 31/03), par. 79.

<sup>3</sup> Ariel Ezrachi, *EU Competition Law Goals and The Digital Economy*, (2018).

<sup>4</sup> The Statement on the Cooperative Identity (1995), International Cooperative Alliance: <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>

sas, na medida em que os membros das cooperativas possam ser considerados empresas.

São estas as questões que se procuram esclarecer no presente artigo. Deve realçar-se que a análise que se segue respeita única e exclusivamente à forma jurídica em causa – as cooperativas. **É possível que a atividade das cooperativas beneficie de exceções à aplicação das normas de concorrência com base noutras características que não a sua forma jurídica.** Poderá ser o caso, mediante o preenchimento de certos requisitos, da prossecução de atividades agrícolas ou de atividades de interesse económico geral.

## 2 CONCEITOS FUNDAMENTAIS DO DIREITO DA CONCORRÊNCIA

### 2.1. Conceito de empresa

O conceito de empresa varia significativamente consoante o contexto, ordenamento jurídico e ramo do direito em que é utilizado. No âmbito do direito (europeu e português) da concorrência, são tidas como empresas todas as entidades que ofereçam bens ou serviços num determinado mercado, independentemente do seu modo de financiamento. O estatuto jurídico não é decisivo para determinar se a entidade em questão preenche ou não os requisitos necessários da noção de empresa, tal como dita a pronúncia do TJUE: “(...) *no âmbito do direito da concorrência, o conceito de empresa abrange qualquer entidade que exerça uma actividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e do seu modo de financiamento*”<sup>5</sup>.

Ou seja, apenas é essencial, para esta área do Direito que a empresa em causa desenvolva uma atividade económica<sup>6</sup>, pois só assim poderá (e isso basta, em princípio, para que possa) adotar comportamentos capazes de afetar o livre funcionamento do mercado. O mesmo deverá ser observado nas empresas que desenvolvam ao mesmo tempo atividades económicas e não económicas<sup>7</sup>, pois, por meio das primeiras, estas acabam por atuar no mercado e podem eventualmente comportar-se de forma anti-concorrencial.<sup>8</sup> Nestes casos, segue-se uma abordagem funcional: serão empresas quando exercem uma atividade económica e não o serão nas demais situações. A personalidade jurídica não consubstancia um ele-

<sup>5</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de setembro, Caso C-180/98 *Pavel Pavlov* ECLI:EU:C:2000:428.

<sup>6</sup> Cfr., e.g.: Caso C-180/98 *Pavel Pavlov* ECLI:EU:C:2000:428; Caso C-222/04 *Cassa di Risparmio di Firenze SpA* ECLI:EU:C:2006:8; Caso C-237/04, *Enirisorse*, ECLI:EU:C:2006:21.

<sup>7</sup> A distinção entre estes conceitos decorre da jurisprudência, neste sentido ver: Caso 118/85 *Comissão/Itália* ECLI:EU:C:1987:283; Caso C-35/96 *Comissão/Itália* ECLI:EU:C:1998:303.

<sup>8</sup> Caso T-128/98 *Aéroports de Paris/Comissão* ECLI:EU:T:2000:290.

mento decisivo da noção de empresa<sup>9</sup>, estando apenas em causa o exercício de uma atividade económica.

A jurisprudência acaba por dar uma conceptualização funcional<sup>10</sup> à noção de empresa, na medida em que esta deverá ser interpretada de acordo com a finalidade associada à atividade em questão. Uma mesma entidade pode ser uma “empresa” quando exerce uma determinada atividade, e não o ser quando exerce outra. Por atividade económica entende-se qualquer oferta de bens ou serviços em qualquer mercado. Esta noção baseia-se, portanto, na troca de bens e/ou serviços que ocorre entre dois agentes. E esta atividade pode ser exercida sem qualquer fim lucrativo, uma vez que também esta pode restringir a concorrência nos mercados e, portanto, ser ilícita à luz do direito da concorrência.<sup>11</sup>

O artigo 3.º, n.º 1, da Lei da Concorrência (Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, tal como revista; adiante, “LdC”) dá-nos o conceito de empresa para efeitos da aplicação das regras de concorrência: “(...) *considera-se empresa, para efeitos da presente lei, qualquer entidade que exerça uma atividade económica, que consista na oferta de bens ou serviços, num determinado mercado, independentemente do seu estatuto jurídico e do seu modo de financiamento (...)*”. Trata-se de um conceito que traduz a codificação da jurisprudência europeia sobre a interpretação do conceito de empresa utilizado nos artigos 101.º e 102.º do TFUE.

É importante ter também em conta o conceito de “unidade económica”, relativo a conjuntos de empresas. O direito da concorrência considera os grupos empresariais, no sentido vulgar, que incluem pessoas juridicamente distintas, como uma única empresa. Existe uma unidade económica, e como tal uma só “empresa” para efeitos de aplicação do direito da concorrência, sempre que estivermos na presença de pessoas coletivas que são, direta ou indiretamente, controladas, *de jure* ou *de facto*, por outra pessoa coletiva, ou até por uma pessoa singular que seja acionista e controle várias pessoas coletivas.

No que respeita à imputação de responsabilidade, o TJUE esclareceu que é necessário fazer prova do comportamento ilícito de pelo menos uma das entidades pertencentes à unidade económica em causa<sup>12</sup>. Neste sentido, a sociedade-mãe poderá incorrer em responsabilidade pela atuação de uma sua filial, considerando o Tribunal tratar-se ainda de uma manifestação do princípio da responsabilidade pessoal<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Conclusões do Advogado-Geral F. G. Jacobs, de 28 de janeiro de 1999, Caso C-67/96.

<sup>10</sup> Caso C-35/96 *Comissão/Itália* ECLI:EU:C:1998:303; Caso C-180/98 *Pavel Pavlov* ECLI:EU:C:2000:428; Caso C222/04 *Cassa Di Risparmio Di Firenze* ECLI:EU:C:2006:8.

<sup>11</sup> Caso. C-278/78 *Van Landewyck/Comissão* ECLI:EU:C:1980:248; Caso C-244/94 *FFSA/Comissão* ECLI:EU:C:1995:392.

<sup>12</sup> Caso C-516/15 *Azko Nobel/Comissão* ECLI:EU:C:2019:204.

<sup>13</sup> Caso. C-597/13 P *Total SA/Comissão* ECLI:EU:C:2015:613.

Em consequência do conceito de unidade económica, se duas pessoas jurídicas pertencentes à mesma “empresa”, no sentido do direito da concorrência, se juntarem para fixar preços mínimos a praticar pelas mesmas, tal acordo não será sancionado, uma vez que o artigo 101.º do TFUE e seus correspondentes nacionais apenas proíbem os acordos entre “empresas”.

## 2.2. Conceito de associação de empresa

Todos os cidadãos têm direito a formar uma associação, desde que não extravazem os limites legais impostos.<sup>14</sup> As associações são assim uma componente democrática fundamental no que diz respeito à organização e representação dos respetivos associados, defendendo-os e promovendo as atividades que desenvolvem em determinado setor, ou zona geográfica, zelando pelos seus interesses. Não obstante, e como faz questão de alertar a Autoridade da Concorrência, as associações são especialmente “(...) vulneráveis a infrações às regras de concorrência quando reúnem sobre a sua égide, todos ou grande parte dos concorrentes em determinado setor de atividade”<sup>15</sup>. O facto de as associações juntarem concorrentes de um determinado setor não implica, por si só, a verificação de uma violação das normas de concorrência. Mas a associação em causa pode atuar como um meio facilitador da coordenação ou harmonização dos comportamentos dos seus associados, retirando-lhes autonomia comercial e reduzindo a concorrência no mercado<sup>16</sup>.

As decisões das associações de empresas não precisam de assumir uma forma juridicamente vinculante (podem ser meras recomendações), e também não necessitam de ter necessariamente produzido efeitos no mercado (desde que se tratem de restrições por objeto) para serem proibidas e punidas pelo direito da concorrência<sup>17</sup> (veja-se o n.º 1 do artigo 101.º do TFUE e o n.º 1 do artigo 9.º da LdC).

Não é só no *public enforcement* da concorrência que se tem esclarecido o conceito de associação de empresas e a sua sujeição ao direito da concorrência. Também na jurisprudência portuguesa do *private enforcement* da concorrência encontramos exemplos de aplicação correta do conceito. Veja-se, nomeadamente, o acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa que confirmou que as associações

<sup>14</sup> Art.º 46º CRP.

<sup>15</sup> AdC, *Guia para Associações de Empresas*, 2018.

<sup>16</sup> Cfr., a título de exemplo: Decisão da AdC de 2010, *ANEPE – Associação Nacional de Empresas de Parques de Estacionamento* (PRC/2006/12), disponível em: [http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/Decisoes\\_da\\_AdC/Paginas/PRC200612.aspx](http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Decisoes_da_AdC/Paginas/PRC200612.aspx); Decisão da AdC de 2005, *AGEPOR – Associação dos Agentes de Navegação de Portugal* (PRC/2004/07), disponível em: [http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/Decisoes\\_da\\_AdC/Paginas/PRC200407.aspx](http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Decisoes_da_AdC/Paginas/PRC200407.aspx).

<sup>17</sup> Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 7 de novembro de 2007.

desportivas devem ser tidas como associações de empresas e estão sujeitas ao direito da concorrência.<sup>18</sup>

As associações podem violar o direito da concorrência a dois títulos. Podem violá-lo se forem associações de empresas (i.e., associações de entidades que são consideradas empresas pelo direito da concorrência) e adotarem “decisões” restritivas da concorrência. E podem violá-lo se forem, elas próprias, uma empresa para o direito da concorrência. Isto sucede quando exercem uma atividade económica própria. Neste âmbito, é necessário aferir se atuam no mercado de forma independente, enquanto associação, o que implica que podemos “(...) encontrar na mesma situação cooperativas, associações empresariais (...), associações não lucrativas (...), federações (...) ou ordens profissionais”<sup>19</sup>. Estas últimas, as ordens profissionais, têm sido o foco de múltiplas decisões das autoridades de concorrência<sup>20</sup>, confirmadas pelos tribunais, que confirmam, que apesar de serem entidades de direito público, são consideradas associações de empresas para efeitos de aplicação do direito da concorrência. Assim, por exemplo, se a Ordem dos Advogados recomendar aos seus associados um determinado nível de honorários, estaremos, em princípio, perante uma decisão de associação de empresas que viola o direito da concorrência<sup>21</sup>.

Na noção de decisão de associação de empresas incluem-se, *inter alia*, os estatutos, regulamentos e deliberações adotados pelos seus órgãos sociais.

Estas decisões não carecem de obrigatoriedade para serem sancionadas. Bastam meras orientações emitidas pela associação ou por um dos seus órgãos<sup>22</sup>, não sendo relevante a forma como a mesma é transmitida aos respetivos associados. Neste tipo de práticas, a substância prevalece sobre a forma.

---

<sup>18</sup> Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 10 de novembro de 2009, *VSC e FPF v RTP* (4292/1999.L1).

<sup>19</sup> Miguel Gorjão-Henriques, Catarina Anastácio, *Lei da Concorrência Anotada* - Comentário Conimbricense, 2ª ed., Almedina, 2018.

<sup>20</sup> Cfr., e.g.: Decisão da AdC de 2010, *OTOC* (PRC/2009/03), disponível em [http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/Deciso es\\_da\\_AdC/Paginas/PRC200903.aspx](http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Deciso es_da_AdC/Paginas/PRC200903.aspx); Decisão da AdC de 2006, *Ordem dos Médicos* (PRC/2005/07), disponível em: [http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/Deciso es\\_da\\_AdC/Paginas/PRC200507.aspx](http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Deciso es_da_AdC/Paginas/PRC200507.aspx); Decisão da AdC de 2005, *Ordem dos Médicos Veterinários* (PRC/2004/28), disponível em: [http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/Deciso es\\_da\\_AdC/Paginas/PRC200428.aspx](http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Deciso es_da_AdC/Paginas/PRC200428.aspx).

<sup>21</sup> Caso C-309/99 *Wouters* ECLI:EU:C:2002:98.

<sup>22</sup> Decisão da AdC de 2016, *APEC – Associação Portuguesa de Escolas de Condução* (PRC/2016/08), disponível em: [http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/Deciso es\\_da\\_AdC/Paginas/PRC201608.aspx](http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Deciso es_da_AdC/Paginas/PRC201608.aspx).

### 3 APLICAÇÃO DO DIREITO DA CONCORRÊNCIA ÀS COOPERATIVAS

#### 3.1. Interpretação nacional – CRP e LdC

Importa, neste contexto, compreender se as cooperativas podem ser consideradas empresas no sentido em que se refere a Lei da Concorrência e os artigos 101.º e 102.º do TFUE, pois só às “empresas” são aplicáveis as regras de concorrência.

A CRP consagra uma organização económico-social que divide os setores de propriedade de meios de produção nos setores público, privado e cooperativo e social. Este princípio sobreviveu a várias revisões constitucionais, tendo surgido na CRP de pendor socialistas de 1976, evoluindo até aos dias de hoje como um princípio que deve ser “*compreendido à luz da atual ordem constitucional portuguesa de económica aberta e concorrencial*”<sup>23</sup>. Estes setores não se encontram hierarquizados, gozando da mesma proteção constitucional. Eles não se anulam, nem se sobrepõem, mas coexistem.<sup>24</sup>

No direito nacional, a LdC refere os três sectores económicos distinguidos nos artigos 80.º, alínea b), e 82.º da CRP, afirmando a sua aplicação aos mesmos: “*A presente lei é aplicável a todas as atividades económicas exercidas, com carácter permanente ou ocasional, nos setores privado, público e cooperativo*” (artigo 2.º, n.º 1, da LdC).

A CRP dá às cooperativas uma proteção acrescida. Nas palavras do Professor Jorge Miranda, “*a autonomização das cooperativas em face das empresas privadas e o especial favor que lhes é concedido pela constituição e que não se esgota na titularidade de direitos fundamentais, só se justifica perante cooperativas em sentido material, isto é, cooperativas que, como se lê no artigo 82.º e 61.º da CRP, se regem efetivamente pelos princípios cooperativos*”<sup>25</sup>.

No mesmo sentido, entende o Tribunal Constitucional<sup>26</sup> que uma organização que se considere verdadeiramente como cooperativa, apenas o será se respeitar, efetivamente, todos os princípios cooperativos. Se desrespeitarem os princípios cooperativos, já não se poderão apresentar como cooperativas, caindo assim no regime aplicável ao setor privado.

A perspetiva constitucional, no que concerne às cooperativas, como vimos, nada nos diz sobre a possibilidade de aplicação da LdC. Possuem um regime mais favorável, mas daí não decorre que se pretenda desresponsabilizá-las completa-

<sup>23</sup> Luís Silva Morais, Nuno Cunha Rodrigues e Paulo Alves Pardal, *Direito da Economia*, Vol. I, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, pp. 146-147.

<sup>24</sup> Ver, neste sentido, João Loureiro, Suzana Silva, *A Economia Social e Civil*. Vol. I, 2017, p. 197

<sup>25</sup> Ver neste sentido Jorge Miranda, Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006.

<sup>26</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 321/89.



mente do cumprimento das normas da livre concorrência no mercado. Muito pelo contrário, se do ponto de vista constitucional, as cooperativas coexistem com os outros setores e se igualmente vigora o princípio da equiparação entre empresas privadas e públicas, então o resultado lógico é que as cooperativas sejam tratadas do mesmo modo que os outros setores quando se trata de concorrerem nos mesmos mercados.

No que respeita à aplicação da LdC, não podemos dizer que as cooperativas, fazendo parte do setor cooperativo e social<sup>27</sup>, se encontrem fora do seu âmbito de aplicação. Tal afirmação seria contrária ao artigo 2.º, n.º 1, da LdC. Assim, importa também referir que as cooperativas, para além de integrarem um setor sujeito à aplicação das normas concorrenciais existentes, podem integrar o conceito de empresa, bastando para tanto que realizem uma atividade económica. Ainda que a cooperativa atue sem fins lucrativos, isso não priva a sua atividade da natureza económica, nem a afasta de uma qualificação de empresa à luz do direito da concorrência. Em suma, se uma cooperativa desenvolver uma atividade económica, estamos na presença de uma empresa e, como tal, de um agente suscetível de adotar condutas que podem restringir a concorrência num determinado mercado.

### 3.2. Casos em especial – prática decisória de autoridades nacionais da concorrência

A qualificação de cooperativas como empresas, e a sua capacidade para adotar comportamentos restritivos da concorrência, é atestada pela existência de múltiplos exemplos de análise e deteção de tais comportamentos por autoridades nacionais da concorrência, nos vários ramos do direito da concorrência.

Em Portugal, a Autoridade da Concorrência já teve alguns processos em que estiveram envolvidas algumas cooperativas. Um exemplo é o caso *Farbeira/Farcentro/Corfabel/Centrobeira*<sup>28</sup>. Tratavam-se de cooperativas que tinham como principal atividade a distribuição grossista de produtos farmacêuticos, e que pretendiam levar a cabo um processo de concentração. Com o preenchimento dos critérios de notificabilidade, ou seja, associados a volume de negócios e/ou a quota de mercado, houve a necessidade de se notificar a Autoridade da Concorrência. Em 2005, a AdC acabou por concluir, que de facto existiam indícios de que a operação poderia comprometer a concorrência no mercado relevante, decidindo então passar para a fase de investigação aprofundada. As informações recolhidas permitiram emitir uma decisão de não oposição à operação de concentração. Para

<sup>27</sup> Apesar da LdC não referir o setor social, tal como menciona o preceito constitucional, este não se encontra excluído da aplicação das regras da concorrência, desde que em causa esteja o desempenho de uma atividade económica, independentemente do seu fim lucrativo ou não.

<sup>28</sup> Decisão da AdC de 2006, *Farbeira/Farcentro/Corfabel/ Centrobeira* (Ccent. 75/2005), disponível em: [http://www.concorrencia.pt/FILES\\_TMP/2005\\_75\\_final\\_net.pdf](http://www.concorrencia.pt/FILES_TMP/2005_75_final_net.pdf).

outro exemplo de concentração envolvendo uma cooperativa, ver o caso *Gruła/Coorpertorres/Torrental*<sup>29</sup>.

Não existem na prática decisória da AdC muitos casos que envolvam a adoção de práticas restritivas da concorrência por parte de cooperativas. Em 2016, a AdC proferiu uma decisão de arquivamento no âmbito da prática de eventuais abusos de posição dominante por parte da GDA – Cooperativa de Gestão dos Direitos dos Artistas, Intérpretes ou Executantes, C.R.L.. Como se descreveu na decisão, a AdC abriu inquérito na sequência de uma denúncia, para investigar alegados comportamentos adotados pela cooperativa referida, que se traduziriam na “(...) eventual prática de preços excessivos e de tarifários discriminatórios pela GDA, no âmbito do serviço grossista de comercialização coletiva (...)”<sup>30</sup>. Apesar de não ter sido condenada pela AdC, por falta de indícios neste caso concreto, o comportamento da cooperativa é analisado à luz das regras sobre práticas restritivas da concorrência, demonstrando que este tipo de entidades está sujeita a estas normas e é capaz de atuar de modo a afetar o funcionamento do mercado, devendo, sempre que o faça, ser sancionada pela entidade responsável pela aplicação do direito da concorrência.

No ordenamento italiano, encontramos decisões proferidas pela Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), mais recentes, como é o caso dos operadores radiotaxistas em Turim.<sup>31</sup> A AGCM concluiu, em 2018, que contratos celebrados entre vários operadores radiotaxistas em Milão e Roma continham cláusulas exclusivas que obrigavam cada taxista a atribuir toda a sua capacidade operacional a um único radiotaxi, violando assim o artigo 101.º do TFUE. A denúncia feita à AGCM alegava que a *Società Cooperativa Taxi Torino*, fruto da fusão de duas outras cooperativas, operava tanto através de um sistema rádio como, a partir de 2017, através de uma aplicação denominada *Mytaxi*, para a angariação de clientes, acabando por gerar os dois únicos contactos telefónicos na cidade de Torino para a prestação do serviço em causa. Em agosto de 2017, a entidade acima mencionada teria criado cláusulas específicas de não concorrência onde se encontrava prevista a exclusão do taxista que pese embora permanecesse membro da cooperativa, aderisse a outro operador de um diferente sistema de intermediação entre a procura e oferta daquele serviço. Além da alegada violação do artigo 101.º e à semelhança do caso português, encontramos nesta decisão da autoridade italiana uma cooperativa capaz de deter posição dominante num determinado tipo

<sup>29</sup> No mesmo sentido ver: a decisão da AdC de 20004, *Gruła/Coorpertorres/Torrental* (Cent. 43/2004), disponível em: [http://www.concorrenca.pt/FILES\\_TMP/2004\\_43\\_final\\_net.pdf](http://www.concorrenca.pt/FILES_TMP/2004_43_final_net.pdf).

<sup>30</sup> Decisão de arquivamento da AdC de 2016 de GDA - Cooperativa de Gestão dos Direitos dos Artistas, Intérpretes ou Executantes, C.R.L., PRC 2015/07, disponível em: [http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas\\_Proibidas/Decisoes\\_da\\_AdC/Paginas/PRC201507.aspx](http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Decisoes_da_AdC/Paginas/PRC201507.aspx)

<sup>31</sup> Comunicato Stampa AGCM: [https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/A521\\_avvio%20istr.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/A521_avvio%20istr.pdf).

de mercado, e, como tal, sujeita à proibição também do artigo 102.º do TFUE e da norma nacional correspondente.

No ordenamento espanhol também se encontram várias referências a concentrações realizadas entre cooperativas e aos respetivos processos do seu controlo pela autoridade nacional da concorrência. A *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (CNMC) proferiu, em 2009<sup>32</sup>, uma decisão no sentido de autorizar a aquisição do controlo conjunto realizada pela unidade de cooperativas *Sociedade Cooperativa General Agropecuaria Acor y Tereos*, relativamente a duas sociedades que atuavam no fabrico e comércio de açúcar em Espanha.

Em 2013<sup>33</sup>, a mesma autoridade identificou a existência de práticas restritivas no setor do transporte de mercadorias, adotadas, entre outras, pelas cooperativas de transporte de mercadorias valencianas, em violação do artigo 101.º do TFUE e da norma correspondente da lei da concorrência espanhola. A prática em causa consistia na fixação de preços, limitação da produção e distribuição, repartição do mercado e recusa a infra-estruturas essenciais e aplicação de condições desiguais nas relações comerciais estabelecidas, colocando concorrentes em mercados a jusante em desvantagem. A cooperativa que participou nesta infração foi condenada ao pagamento de 3.048.395 EUR.

No ordenamento francês, dispomos de um exemplo muito recente. Em maio de 2019, a *Autorité de la Concurrence* autorizou uma concentração entre duas cooperativas agrícolas, ativas no mercado da comercialização de cereais e outros produtos agrícolas para consumo humano e animal<sup>34</sup>. Apesar de a cooperativa resultante da operação ficar com mais de 50% da quota de mercado nalguns dos mercados relevantes, no âmbito das regiões em causa, a autoridade concluiu que continuaria a estar exposta a concorrência significativa de nove outros operadores e que não se verificaria uma significativa restrição da concorrência.

#### 4 CONCLUSÃO

À luz de tudo o que antecede, conclui-se que é pacífica, pelo menos em Portugal, Espanha, França e Itália, a aplicação do direito da concorrência às cooperativas. Esta aplicação pressupõe a integração das cooperativas no conceito de empresa, ou de associação de empresa, consoante o caso. Debalde se pretenderá afastar a aplicação do direito da concorrência a cooperativas por não terem escopo

<sup>32</sup> Resolución CNMC (C-0136/09, ACOR/TEREOS): [https://www.cnmc.es/sites/default/files/14973\\_7.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/14973_7.pdf).

<sup>33</sup> Resolución CNMC (S/0314/10: PUERTO VALENCIA): [https://www.cnmc.es/sites/default/files/384732\\_10.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/384732_10.pdf).

<sup>34</sup> Decisão da *Autorité de la Concurrence* de 29 de maio de 2019, *Acolyance/Cerena* (19-DCC-108).

lucrativo, ou por serem entidades com um estatuto constitucional próprio e diferente do setor privado *proprio sensu*.

Resulta portanto, de um entendimento doutrinal, jurisprudencial e prática decisória administrativa, que não há nada de modo geral, que obste à aplicação das regras da concorrência a cooperativas. Tal como vimos, há múltiplos precedentes de aplicação do direito da concorrência a cooperativas, devendo estas continuar a vigorar pelo respeito por este ramo do direito.

Pode concluir-se ainda que as cooperativas, desde que na prática possam ser consideradas empresas, à luz das disposições legais sobre o direito da concorrência, no exercício de qualquer actividade económica podem, por isso mesmo, praticar actos que se enquadram nas infrações previstas no TFUE, bem como nas disposições do direito nacional ou seja, podem lesar a concorrência no mercado em que se encontram inseridas. Daí a necessidade de uma aplicação taxativa das proibições e sanções aplicáveis a quaisquer empresas que de igual forma procedam.

Tudo isto responde às dúvidas que têm surgido no sentido de se perceber se às cooperativas são aplicáveis as regras do direito da concorrência, bem como a de saber se, uma vez se aplicando, estas se aplicarão nos exatos termos em que se aplicam às demais empresas com estatuto diverso, ou seja, se as sanções são aplicadas de forma igual ou não. A análise dos casos jurisprudenciais mencionados leva-nos a reafirmar o princípio da equiparação entre as empresas públicas, privadas e cooperativas para efeitos de aplicação do direito da concorrência.

## BIBLIOGRAFIA

- EZRACHI, Ariel, *EU Competition Law Goals and The Digital Economy*, 2018.
- GORJÃO-HENRIQUES, Miguel; ANASTÁCIO, Catarina, *Lei da Concorrência Anotada - Comentário Conimbricense*, 2ª ed., Almedina, 2018.
- LOUREIRO, João; SILVA, Suzana, *A Economia Social e Civil*, vol. I, 2017.
- MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, 2006.
- MORAIS, Luís Silva; RODRIGUES, Nuno Cunha; ALVES PARDAL, Paulo, *Direito da Economia*, vol. I, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.