



184/19.4YUSTR-A
Exmo(a) Senhor(a)
Dr(a). Sara Assis Ferreira
Av. de Berna, 19 - Lisboa
1050-037 Lisboa

| | | |
|--|--|--|
| Processo: 184/19.4YUSTR-A | Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas | Referência: 296323 Data: 25-03-2021 |
| Recorrido: Autoridade da Concorrência Recorrente: Scc - Sociedade Central de Cervejas e Bebidas, Sa e outro(s)... | | |

Notificação

Assunto: Sentença

Fica V. Ex^a notificado, na qualidade de Mandatário do Recorrido Autoridade da Concorrência, nos termos e para os efeitos a seguir mencionados:

De todo o conteúdo da sentença proferida nos autos acima indicados, cuja cópia se junta.

(A presente notificação presume-se feita no terceiro dia posterior ao do seu envio, quando seja útil, ou no primeiro dia útil seguinte a esse, quando o não seja – art.º 113º do C. P. Penal).

O/A Escrivão Auxiliar,

Ana Patrícia Brito



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

DECISÃO

(POR MERO DESPACHO)

RELATÓRIO:

Pelo presente recurso de contra-ordenação, vieram a **SCC – SOCIEDADE CENTRAL DE CERVEJAS E BEBIDAS, S. A.** (doravante "SCC") e **LUÍS MIGUEL DAS NEVES DUARTE** (abreviadamente, Luís Duarte), NIF's.: 511.147.236 e 105.069.981, respectivamente, nos termos do disposto no artigo 85.º do Regime Jurídico da Concorrência (RJC), apresentar recurso de medidas de autoridade administrativa, no que tange às decisões da **Autoridade da Concorrência** (adiante, AdC) datadas de 04.12.2020, com as referências S S-AdC/2020/5353 e ref.ª S-AdC/2020/5359, relativas ao levantamento de confidencialidades.

Para tanto, apresentaram as conclusões seguintes:

"A. Através das decisões da AdC proferidas a coberto dos ofícios com a ref.ª S-AdC/2020/5353 e ref.ª S-AdC/2020/5359, ambos de 04/12/2020, no âmbito do processo sancionatório PRC/2017/1, esta Autoridade vem proceder ao levantamento de informação com carácter confidencial, prevendo a divulgação pública de tal informação - sem distinção relativamente ao conhecimento de co-Visados ou Terceiros - em sede de Decisão Final a proferir no âmbito do PRC/2017/1.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

19 *"B. Dessas informações confidenciais constam elementos relativos a volumes de negócio*
20 *e quotas de mercado da SCC nos mercados em que opera, assim como informação relativa à*
21 *metodologia da formação de preços, incluindo margens e descontos praticados junto dos*
22 *destinatários dos seus produtos, o que constitui informação particularmente sensível na relação da*
23 *SCC com os retalhistas com que se relaciona comercialmente e que são co-Visados no presente*
24 *processo, sendo assim a divulgação de tal informação (mesmo que apenas perante co-Visados no*
25 *processo) lesiva da SCC.*

26 *"C. As decisões da AdC em revogar a proteção de confidencialidade que anteriormente*
27 *deferiu são violadoras do regime e das condições previstas na lei para o efeito, considerando que as*
28 *decisões através das quais a AdC procedeu a tal reconhecimento não se encontram afetadas por*
29 *nenhuma causa de invalidade e constituem atos constitutivos de direitos.*

30 *"D. Sendo assim, a destruição de tais atos só poderia observar-se nas condições previstas*
31 *no artigo 167.º, n.º 2, do CPA, cujo preenchimento não se verifica na presente situação, o que*
32 *determina a ilegalidade das decisões sob recurso.*

33 *"E. A utilização de documentos confidenciais por motivo de segredo de negócio como*
34 *meio de prova em processo sancionatório da AdC, nos termos do disposto no artigo 31.º, n.º 3, da*
35 *LdC, como invocado pela AdC para proceder ao levantamento de confidencialidades, nos termos das*
36 *Decisões impugnadas, não colide com a manutenção da confidencialidade daquelas informações, não*
37 *servindo assim como justificação legal para a atuação da AdC aqui em crise.*

38 *"F. Tal utilização tem subjacente a conciliação da prossecução da função sancionatória*
39 *pela AdC com o respeito pela proteção de confidencialidade da informação merecedora dessa tutela,*
40 *tal como decidido através do procedimento de classificação de confidencialidades, nos termos no*
41 *artigo 30.º, n.º 2, da LdC, conhecendo-se o objeto de tais informações através de resumos ou*
42 *descrições, que permitem salvaguardar o seu conteúdo da divulgação pública, apenas se concedendo*
43 *o seu acesso, em termos restritos, para o efeito de assegurar o direito de defesa dos Visados em*
44 *processo sancionatório, nos termos restritos do artigo 33.º, n.º 4, da LdC.*

45 *"G. Nesse sentido, deve concluir-se que, face à conjugação do disposto nos artigos 31.º,*
46 *n.º 3, e 33.º, n.º 4, ambos da LdC, a utilização de informação classificada como confidencial jamais*



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

47 *impõe uma destruição da proteção de confidencialidade reconhecida, pelo que as Decisões*
48 *impugnadas são ilegais e arbitrárias, constituindo a divulgação prevista das informações confidenciais*
49 *utilizadas, através da Decisão Final a proferir no PRC/2017/1 uma violação de segredos de negócio da*
50 *SCC.*

51 *"H. Ao presente recurso deve ser conferido efeito suspensivo, ao abrigo do disposto nos*
52 *artigos 408.º, n.º 3, e 407.º, n.º 1, do Código de Processo Penal, aplicável ex vi artigo 41.º, n.º 1, do*
53 *Regime Geral das Contraordenações, aplicável ex vi artigo 83.º da LdC, sob pena de, na pendência do*
54 *mesmo, a AdC emitir a Decisão Final no PRC/2017/1, divulgando aos co-Visados e a terceiros*
55 *informações confidenciais, consumando a violação dos direitos dos Recorrentes.."*

56 Recebido o recurso e enviados os autos ao Ministério Público, este
57 apresentou-os nos termos do artigo 62.º, n.º 1 do RGCO, ex vi do artigo 83.º do RJC,
58 declarando posteriormente não se opor a que fosse proferida decisão por mero
59 despacho.

60 Os Recorrentes e a AdC também declararam não se opor a que fosse
61 proferida decisão por mero despacho.

62 Essa decisão por mero despacho poderá concretizar-se quando, em
63 consonância com o n.º 2 do artigo 64.º do RGCO não se considere necessária a
64 audiência de julgamento e o Arguido, o Ministério Público (e também a AdC, vide,
65 por maioria de razão, o disposto no n.º 5 do artigo 87.º do Regime Jurídico da
66 Concorrência) não se oponham.

67 Afigura-se ser esta a situação dos presentes autos, porquanto a solução a
68 dar ao *thema decidendum* assenta apenas em questões de direito, sendo certo que é
69 desde já possível proferir decisão.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

71

OBJECTO DO RECURSO:

72

73

74

75

76

O objecto do recurso cinge-se apenas a determinar acerca da possibilidade de utilização e revelação a co-visados de informações classificadas como confidenciais pela AdC em sede de decisão final, para efeitos de imputação de responsabilidade contra-ordenacional, tendo por base os dois seguintes argumentos dos Recorrentes:

77

78

79

a) PRIMEIRO FUNDAMENTO DO RECURSO DE IMPUGNAÇÃO: Da ilegalidade da revogação das decisões que reconheceram a confidencialidade dos documentos utilizados como meio de prova;

80

81

82

b) SEGUNDO FUNDAMENTO DO RECURSO DE IMPUGNAÇÃO: Da errada interpretação do n.º 3 do artigo 31.º do RJC e da iminente violação do princípio da protecção do segredo de negócio pela AdC.

83

84

SANEAMENTO e FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO:

85

Saneamento:

86

Questão prévia:

87

88

89

90

Conforme refere o acórdão da Relação de Coimbra, de 08-10-2008 (proc. n.º 241/07.0TBCNT.C1, in www.dgsi.pt) "*a decisão por despacho proferida nos termos do artº 64º da RGCC não se trata de uma sentença, stricto sensu, que tenha de proceder à apreciação da matéria de facto e de direito, mas antes de um simples*



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

91 *“despacho” que apenas terá de seguir o formalismo da sentença na estrita medida*
92 *em que a questão a decidir o imponha.”*

93 No presente recurso, parece-nos evidente que estando apenas em causa
94 questões de direito, é desnecessário a fixação de factos provados e não provados e
95 respectiva fundamentação da motivação dos mesmos, passando-se a decidir as
96 referidas questões levantadas pelos Recorrentes, sem prejuízo de se proceder ao
97 excurso processual que se considera relevante.

98 *

99 Inexistem nulidades, excepções ou outras questões prévias que sejam de
100 conhecimento oficioso ou que tenham sido suscitadas pelos Recorrentes e que
101 importe o seu conhecimento e obste ao conhecimento do mérito da(s) questão(ões)
102 suscitada(s) pelos Recorrente, mantendo a instância a sua regularidade formal.

103 *

104 **Do mérito da acção.**

105 *Das alegações e das contra-alegações apresentadas nos autos, da*
106 *documentação junta, podemos concluir que o processado no âmbito do processo*
107 *contra-ordenacional PRC n.º PRC/2017/1 teve as seguintes vicissitudes.*

108 **1.** No âmbito do processo de contra-ordenação que correu termos na AdC
109 sob a referência interna PRC/2017/1, nos termos e para os efeitos do n.º 2
110 do artigo 30.º do RJC, a AdC notificou as empresas Visadas nesse processo,
111 onde se incluíam os aqui Recorrentes, para identificarem, de maneira
112 fundamentada, as informações apreendidas consideradas confidenciais por



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

113 motivo de segredo de negócio e, sendo o caso, juntarem versão não
114 confidencial desses documentos (mais se informando as empresas de que,
115 nos termos da lei, a não identificação de eventuais confidencialidades, a
116 falta de fundamentação ou a falta de envio de versão não confidencial de
117 documentos confidenciais determinava a publicidade da informação), bem
118 como para identificarem, de maneira fundamentada, as informações
119 constantes das respostas aos pedidos de elementos solicitados ao longo da
120 fase de inquérito do processo de contra-ordenação consideradas
121 confidenciais, ao abrigo dos n.º 1 e 2 do artigo 15.º do RJC;

122 2. Após um conjunto de interações havidas neste âmbito entre a AdC e as
123 Visadas, a AdC proferiu, em **22.11.2018**, as respetivas decisões finais de
124 classificação de confidencialidades, nos termos constantes dos documentos
125 n.ºs 8 e 9 juntos na impugnação judicial pelos Recorrentes;

126 3. Em 19.10.2020, a AdC notificou os Recorrentes do seu sentido provável de
127 decisão relativamente ao levantamento da confidencialidade do conjunto
128 de documentos ali referenciados em anexo, “[p]ara efeitos de imputação
129 aos Visados dos factos que constituem a infração, e como prova da
130 mesma (...)”, consignando o seguinte, nomeadamente: (vide documentos n.ºs
131 1 e 2 juntos pelos Recorrentes na impugnação judicial)

132 “6. Para efeitos de imputação aos Visados dos factos que constituem a infração, e como prova
133 da mesma, a AdC prevê utilizar, a par de documentos não confidenciais, documentos que foram
134 objeto de classificação pela SCC como integralmente ou parcialmente confidenciais, identificados no
135 Anexo ao presente Ofício, tendo tal classificação sido aceite pela AdC, nos termos do disposto no
136 artigo 30.º da Lei n.º 19/2012, e que se afiguram necessários àquela imputação e prova,
137 salvaguardando-se o acesso aos mesmos, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo
138 33.º da Lei n.º 19/2012. (...)”



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

139 *"8. Atenta a classificação efetuada pela SCC, empresa detentora da informação, a utilização*
140 *pela AdC daqueles elementos de prova será limitada à necessidade de imputação da infração aos*
141 *Visados e à salvaguarda dos respetivos direitos de defesa.»*

142 *"9. Em decorrência da necessidade de utilização dos referidos documentos classificados como*
143 *confidenciais, a AdC concede à SCC o prazo de 10 (dez) dias úteis para que, querendo, apresente*
144 *esclarecimentos adicionais sobre a natureza sigilosa dos documentos classificados como confidenciais*
145 *identificados no Anexo ao presente Ofício, a utilizar pela AdC para os efeitos anteriormente referidos,*
146 *ou reveja a classificação inicialmente efetuada, levantando a respetiva confidencialidade."*

147 **4.** Por intermédio daquelas notificações referidas em 3), a AdC concedeu aos
148 visados a oportunidade de pronúncia prévia no sentido de, querendo,
149 apresentarem esclarecimentos adicionais sobre a natureza sigilosa da
150 informação em causa, ou reverem a classificação inicialmente efectuada,
151 levantando a respectiva confidencialidade;

152 **5.** Em 02.11.2020, os Recorrentes pronunciaram-se nos termos constantes dos
153 documentos n.ºs 3 e 4 juntos com a impugnação judicial, que se
154 consideram integralmente reproduzidos por uma questão de economia
155 processual, manifestando a sua oposição à iniciativa da AdC em levantar a
156 confidencialidade dos documentos que anteriormente qualificou como
157 confidenciais, alegando em síntese:

158 (i) A AdC não tinha fundamento legal para revogar as decisões sobre a
159 classificação de documentos que tomou anteriormente no processo sancionatório em
160 curso, o que ademais constituía uma violação dos princípios da boa-fé e da
161 segurança jurídica.

162 (ii) A AdC não apresentava nenhum fundamento sobre a questão da
163 confidencialidade anteriormente aceite para alterar as suas decisões anteriores, isto,



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

164 é, desde o momento em que ocorreu a classificação de confidencialidade, até à
165 presente data, sendo também que os documentos confidenciais em causa já
166 poderiam ser - tendo existido sempre a expectativa de que seriam - usados como
167 prova pela AdC.

168 (iii) Não fazia sentido defender-se, nem existe fundamento legal, para que seja
169 reconhecido interesse superior à necessidade de demonstração de um ilícito
170 contraordenacional face à proteção de segredos de negócio, entendimento que está
171 subjacente à iniciativa da AdC.

172 **6.** Em 04.12.2020, a AdC decidiu proceder ao levantamento da
173 confidencialidade dos documentos identificados nos anexos aos dois
174 ofícios de sentido provável de decisão, onde fez constar, designadamente,
175 o seguinte (**DECISÃO RECORRIDA**):

176 *"(...) Constata-se que a SCC, no essencial, apenas reiterou as*
177 *confidencialidades indicadas, não se demonstrando prejuízo grave decorrente da*
178 *utilização da informação objeto de classificação como confidencial, nos termos e para*
179 *os efeitos referidos no mencionado Ofício.*

180 *"Neste contexto, importa clarificar que, de acordo com o n.º 3 do artigo 31.º*
181 *da Lei n.º 19/2012, a AdC pode utilizar informação classificada como confidencial,*
182 *sem prejuízo da garantia dos direitos de defesa dos Visados pelo processo, quando*
183 *esteja em causa informação necessária para a demonstração, e consequente*
184 *punibilidade, de uma infração às normas da concorrência previstas na Lei n.º 19/2012*
185 *ou no Direito da União Europeia.*



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

186 *“Em concreto, entende a AdC que a referência à garantia dos direitos de*
187 *defesa dos Visados no processo, ínsita no n.º 3 do artigo 31.º da Lei n.º 19/2012, não*
188 *impede a utilização de documentos classificados como confidenciais para os efeitos*
189 *acima indicados, incluindo para o cálculo do montante da coima, constatando-se que*
190 *as informações classificadas como confidenciais, sobre cuja utilização os Visados*
191 *foram chamados a pronunciar-se, são necessárias para efeitos da eventual*
192 *punibilidade da infração em causa.*

193 *“Cumpre referir que a AdC fará uso das referidas informações no estrito*
194 *cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 31.º da Lei n.º 19/2012, na medida em*
195 *que as mesmas se mostram necessárias à correta e completa fundamentação da*
196 *Decisão Final a adotar nos termos do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 29.º da*
197 *mesma Lei.*

198 *“Por fim, salienta-se que o acesso aos documentos previsto no n.º 4 do artigo*
199 *33.º da Lei n.º 19/2012 obedece a um conjunto de condicionalismos e garantias, uma*
200 *vez que o acesso é dado apenas ao advogado ou ao assessor económico externo e*
201 *estritamente para efeitos do exercício do direito de defesa, não sendo permitida a*
202 *sua reprodução, total ou parcial por qualquer meio, nem a sua utilização para*
203 *qualquer outro fim.*

204 *“Assim, notifica-se a SCC, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo*
205 *30.º da Lei n.º 19/2012, da decisão final da AdC de utilizar, para efeitos de*
206 *demonstração e imputação aos Visados, dos factos que constituem a infração, e*
207 *consequente punibilidade, do conjunto de informações classificadas como*
208 *confidenciais pela SCC identificado no anexo ao presente Ofício, na medida em que*
209 *as referidas informações se mostram necessárias à correta e completa*



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

210 *fundamentação da Decisão Final, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 31.º da*
211 *Lei n.º 19/2012, conforme indicado no Ofício S-AdC/2020/4792, de 19 de outubro de*
212 *2020*;

- 213 **7.** Os documentos sobre os quais a AdC decidiu levantar a confidencialidade
214 correspondem (i) às respostas de 16/05/2018 e de 10/10/2018 aos Pedidos
215 de Elementos da AdC, notificados a coberto dos Ofícios ref.ª S-
216 AdC/2018/976 e ref.ª AdC S-AdC/2018/2427; (ii) à pronúncia escrita da SCC
217 e Luís Duarte sobre a Nota de Ilícitude, de 17/02/2020, em particular, ao
218 Anexo SCC-07, correspondente ao estudo «FMCG 2018 performance &
219 trends - How grow beer in modern distribution on the last years?»,
220 elaborado pela Nielsen; (iii) a um conjunto de e-mails compreendidos nos
221 elementos de prova apreendida pela AdC no âmbito das diligências de
222 investigação que precederam a instauração do PRC/2017/1;
- 223 **8.** No caso do Recorrente Luís Duarte está em causa o Anexo SCC-07 da
224 pronúncia escrita da SCC e Luís Duarte sobre a Nota de Ilícitude;
- 225 **9.** Em 21.12.2020, a AdC notificou os Recorrentes (entre outros visados), da
226 decisão final condenatória proferida nos termos da alínea a) do n.º 3 do
227 artigo 29.º da Lei da Concorrência - *vide* ofícios juntos pela AdC como documento
228 n.º 1 com as suas contra-alegações escritas.

229

*

230

Analizando.

231

Da possibilidade de utilização e revelação a co-visados de

232

informações classificadas como confidenciais pela AdC em sede de decisão final,

233

para efeitos de imputação de responsabilidade contra-ordenacional:



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

234 Os Recorrentes insurgem-se contra o facto da AdC ter decidido utilizar, na
235 decisão final do processo de contra-ordenação em curso, para efeitos de
236 demonstração e imputação aos visados dos factos que constituem infracção e
237 consequente punição, as informações classificadas como confidenciais respeitantes
238 aos próprios Recorrentes, nos termos do n.º 3 do artigo 31.º do RJC.

239 a) **PRIMEIRO FUNDAMENTO DO RECURSO DE IMPUGNAÇÃO: Da**
240 **ilegalidade da revogação das decisões que reconheceram a confidencialidade**
241 **dos documentos utilizados como meio de prova.**

242 Entendem os Recorrentes que as decisões recorridas padecem de
243 ilegalidade, por constituírem actos revogatórios de decisões anteriores, sem que
244 respeitem os condicionalismos legalmente previstos para que tal revogação possa
245 ocorrer.

246 Nessa senda, defendem que tendo a AdC, anteriormente, nos termos do
247 procedimento a que alude o artigo 30.º do RJC, proferido uma decisão, quer seja ela
248 expressa quer seja tácita, no sentido de determinadas informações deverem estar
249 protegidas por serem consideradas sigilosas/confidenciais, tal determina que não
250 possa, posteriormente, alterar essa mesma decisão, sem que se verifiquem os
251 condicionalismos previstos nos artigos 165.º a 168.º do Código de Procedimento
252 Administrativo (doravante, CPA).

253 Esgrimem que o facto de o procedimento de tratamento de
254 confidencialidades tramitado pela AdC e em causa neste recurso se inserir no âmbito
255 de um processo contra-ordenacional, não anula a sua natureza jurídico-
256 administrativa e a sua sujeição natural às regras aplicáveis à revogação de actos
257 administrativos



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

258 A AdC defende, e antecipamos já, de forma correcta, que não tem
259 aplicação as normas que decorrem do CPA, advogando que a jurisprudência e a
260 doutrina maioritárias têm vindo a sustentar, em termos de acesso à informação no
261 âmbito dos processos contra-ordenacionais, que, embora o processo de contra-
262 ordenação integre, na sua fase administrativa, uma actuação materialmente
263 administrativa, esta forma de actuar sempre obedeceu a um procedimento próprio
264 de natureza sancionatória, moldado a partir do processo penal, que é expressamente
265 assumido como direito subsidiário, negando-se portanto, implicitamente, qualquer
266 recurso subsidiário ao direito administrativo.

267 Vejamos a posição deste tribunal.

268 Como já avançado anteriormente, consideramos que no vertente caso não
269 tem aplicação o CPA, já que o processo contra-ordenacional é regulado pelo regime
270 especial que resulta do RJC, o qual determina a aplicação subsidiária a este tipo de
271 processos do RGCO (artigo 13.º do RJC), que, por sua vez, estipula a aplicação
272 subsidiária do CPP, conforme resulta do n.º 1 do artigo 41.º do RGCO.

273 Na verdade, decorre do disposto no artigo 13.º do RJC que é aplicável ao
274 processo de contra-ordenação em curso, ainda que na fase administrativa, o RGCO.

275 Por sua vez, o RGCO, determina, por via do disposto no artigo 41.º, n.º 1,
276 que **"sempre que o contrário não resulte deste diploma, são aplicáveis,**
277 **devidamente adaptados, os preceitos reguladores do processo criminal."**

278 Ora, o procedimento que decorre do artigo 30.º do RGCO, avançado em
279 sede de um procedimento contra-ordenacional e que culmina com uma decisão
280 respeitante à classificação de informações como confidenciais (ou não) é proferida



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

281 exactamente num processo de carácter contra-ordenacional. Independentemente do
282 processo contra-ordenacional ser composto por uma fase que é denominada por
283 administrativa, tal não permite que se possa fazer uma aplicação das normas de
284 direito administrativo, já que tal processo nunca perde a sua veste de processo de
285 cariz sancionatório, existindo normas específicas que indicam qual o regime
286 subsidiário aplicável, caso exista uma lacuna na lei primariamente aplicável.

287 O direito subsidiário é, expressamente o direito processual penal, nos
288 termos do n.º 1 do artigo 41.º do RGCO, quer na fase administrativa, quer na fase
289 judicial (impugnação) - neste sentido, *vide* Lacerda Costa Pinto in "O Ilícito de Mera Ordenação
290 Social e a Erosão do Princípio da Subsidiariedade da Intervenção Penal", RPCC, ano 7, Fasc. 1.º, Jan-
291 Março 1997, pág. 81), Simas Santos e Lopes de Sousa, in "Contra-Ordenações, Anotações ao Regime
292 Geral", 2.ª ed., Vislis, pág. 267, António Beça Pereira, in "Regime Geral das Contra Ordenações e
293 Coimas", Almedina 2001, pág. 88; Teresa Beleza, in "Direito Penal", AAFDL, vol. I, 2.ª edição, pág. 131;
294 José P. F. Cardoso da Costa, in "O Recurso para os Tribunais Judiciais da aplicação das Coimas pelas
295 Autoridades Administrativas", 1991, págs. 57 e ss. e José Gonçalves da Costa, in "Contra-Ordenações",
296 CEJ, Set. 1995, págs. 46 e ss - bibliografia citada no acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de
297 25.11.2008, processo n.º 6057/08-5, in www.bdjur.almedina.net.

298 Os Recorrentes alegam que o CPA deverá ter aplicação porque o
299 procedimento de tratamento de confidencialidades ocorre não apenas em sede de
300 processos sancionatórios, mas também sempre que a AdC solicite informações a
301 empresas ou quaisquer outras pessoas, singulares ou colectivas, fora do âmbito da
302 acção sancionatória da AdC, nos termos do disposto no artigo 15.º, n.º 1, al. c), do
303 RJC.

304 Com todo o respeito, tal alegação é totalmente despicienda para o
305 presente caso. Na verdade, apesar da segunda parte dessa asserção ser correcta, não



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

306 menos certo que não estamos numa situação que seja enquadrável numa qualquer
307 acção que tenha por base poderes “meramente” de supervisão da AdC.

308 Estamos perante um processo que tem subjacente os poderes
309 sancionatórios da AdC, robustecidos pelo interesse público do *enforcement*. Trata-se,
310 por isso, de um processo contra-ordenacional, onde o horizonte a seguir impõe que
311 sejam atendidos os seus princípios enformadores, corporizantes, estruturais, que são
312 a espinha dorsal de um Estado de Direito Democrático e que visam garantir um *due*
313 *processo of law*. E é nessa perspectiva que a questão colocada pelos Recorrentes
314 deverá ser abordada.

315 Assim sendo, tendo por certo que, no processamento de contra-
316 ordenações, nomeadamente na fase administrativa, não é aplicável, por qualquer
317 forma, o regime que decorre do procedimento administrativo, falece a argumentação
318 dos Recorrentes no sentido de poder ser aplicável o CPA.

319

*

320 **b) SEGUNDO FUNDAMENTO DO RECURSO DE IMPUGNAÇÃO: Da**
321 **errada interpretação do n.º 3 do artigo 31.º do RJC e da iminente violação do**
322 **princípio da protecção do segredo de negócio pela AdC.**

323 Os Recorrentes alegam também que nas decisões recorridas a AdC decidiu
324 levantar as confidencialidades de informações quando inseridas na Decisão Final, não
325 porque tivesse reconsiderado o carácter confidencial das ditas informações, mas
326 porque entendeu que não as pode usar como meio de prova sem as fazer constar da
327 Decisão Final, posição com a qual não concordam.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr. Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

328 Esgrimem por isso que não deverá ser postergado o disposto no n.º 4 do
329 artigo 33.º do RJC, não devendo ser dada total primazia ao direito de defesa dos co-
330 visados em detrimento dos segredos de negócio dos Recorrentes, devidamente
331 identificados e classificados como tal, nos termos do procedimento a que alude o
332 artigo 30.º do RJC.

333 Defendem, por essa via, que a AdC não pode reproduzir na decisão final
334 documentos, informações ou declarações qualificadas como segredos de negócio ou
335 matéria sensível, dando-os a conhecer a co-visados, devendo essa decisão final
336 limitar-se a extrair conclusões de tais elementos podendo o advogado ou o assessor
337 económico externo dos visados consultá-los nas condições previstas no n.º 4 do
338 artigo 33.º do RJC para efeitos de defesa.

339 Rematam que as decisões recorridas viola o dever da AdC de acautelar a
340 protecção das suas informações confidenciais e, conseqüentemente, os seus
341 segredos de negócio, previstos no artigo 30.º do RJC, corolário do direito
342 fundamental de propriedade (artigo 62.º da CRP) e no direito de livre iniciativa
343 económica (n.º 1 do artigo 61.º da CRP), ao definir um regime de acesso a
344 informação confidencial de co-visado distinto do definido pelo legislador no n.º 4 do
345 artigo 33.º do RJC.

346 Em primeiro lugar, importa esclarecer que apenas está em causa o acesso
347 a informação confidencial contemplada na decisão final **por parte de co-**
348 **visados/arguidos** e **nunca por parte de terceiros**, uma vez que a própria decisão
349 recorrida é expressa nesse sentido, quando afirma:

350 *"Cumpre referir que a AdC fará uso das referidas informações no estrito*
351 *cumprimento do disposto no n.º 3 do artigo 31.º da Lei n.º 19/2012, na medida em*



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

352 *que as mesmas se mostram necessárias à correta e completa fundamentação da*
353 *Decisão Final a adotar nos termos do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 29.º da*
354 *mesma Lei." (sublinhado nosso)*

355 Não é por isso verdade, como os Recorrentes argumentam, que pretende
356 a AdC que a informação qualificada como confidencial passe a ser pública para
357 qualquer pessoa.

358 Aliás, tal vem a ser integralmente confirmado pela posição adoptada pela
359 AdC, em sede de alegações escritas, quando confirma o seguinte:

360 *"Adicionalmente, importa precisar que uma coisa é o facto de*
361 *determinados elementos serem confidenciais, por conterem informação sensível, cujo*
362 *acesso por terceiros poderá revelar-se prejudicial para os interesses dos Visados em*
363 *causa e que, por esses motivos, urge acautelar - e não é posto em causa pelas*
364 *decisões sub judice."*

365 E também quando esclarece que: *"a solução preconizada pelas decisões*
366 *impugnadas não defrauda o direito à proteção do segredo de negócio, porquanto i)*
367 *a prova cuja confidencialidade foi levantada para efeitos de imputação da infração e*
368 *prova da mesma é reduzida e circunstanciada àquela ali expressamente elencada,*
369 *permanecendo fora do objeto deste levantamento a restante universalidade do*
370 *acervo probatório tratado ao abrigo do procedimento de confidencialidades feito a*
371 *montante; ii) o levantamento de confidencialidade nos moldes realizados cingiu-se à*
372 *informação que veio efetivamente a ser vertida/ referida na Decisão Final entretanto*
373 *proferida, nem sequer sendo possível aos demais co-Visados obter cópia integral*
374 *desses mesmos elementos de prova: iii) o acesso ao processo por terceiros continua*



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

375 a observar o tratamento de confidencialidades previamente concluído, mesmo
376 relativamente à Decisão Final entretanto adotada." (sublinhado nosso)

377 Assim sendo, fica excluída e prejudicada a apreciação dessa vertente da
378 questão suscitada pelos Recorrentes (o acesso a informação confidencial por
379 terceiros), porque é uma perspectiva que não é abrangida pela extensão da decisão
380 recorrida.

381 Delimitada a questão, importa dissecá-la.

382 Ora, decorre do n.º 1 do artigo 30.º do RJC, sob a epígrafe de "**Segredos**
383 **de negócio**" que "***na instrução dos processos, a Autoridade da Concorrência***
384 ***acautela o interesse legítimo das empresas, associações de empresas ou outras***
385 ***entidades na não divulgação dos seus segredos de negócio, sem prejuízo do***
386 ***disposto no n.º 3 do artigo seguinte.***"

387 Para a resolução da questão colocada a este tribunal importa chamar
388 também à colação o disposto no n.º 4 do artigo 33.º e no n.º 3 do artigo 31.º do RJC,
389 normativos estes distintos e cujo alcance impõe diferenciar.

390 Aquele n.º 4 do artigo 33.º do RJC dispõe nos seguintes moldes:

391 "***O acesso a documentos contendo informação classificada como***
392 ***confidencial, independentemente de ser utilizada ou não como meio de prova, é***
393 ***permitido apenas ao advogado ou ao assessor económico externo do visado e***
394 ***estritamente para efeitos do exercício de defesa nos termos do n.º 1 do artigo***
395 ***25.º e da impugnação judicial da decisão da Autoridade da Concorrência, não***
396 ***sendo permitida a sua reprodução, total ou parcial por qualquer meio, nem a***



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

397 ***sua utilização para qualquer outro fim, sem prejuízo do disposto no n.º 7 do***
398 ***artigo 12.º, e nos artigos 14.º e 16.º da Lei n.º 23/2018, de 5 de Junho.***

399 O normativo transcrito disciplina o **acesso ao processo pelo Visado**, na
400 parte respeitante a **documentos que contenham informação identificada como**
401 **confidencial**, regime esse que é aplicável independentemente dessa informação ser
402 utilizada ou não como meio de prova.

403 Já o n.º 3 do artigo 31.º do RJC determina:

404 ***“Sem prejuízo da garantia dos direitos de defesa do visado pelo***
405 ***processo, a Autoridade da Concorrência pode utilizar como meios de prova para***
406 ***a demonstração de uma infracção às normas da concorrência previstas na***
407 ***presente lei ou no direito da União Europeia a informação classificada como***
408 ***confidencial, por motivo de segredos de negócio, ao abrigo da alínea c) do n.º 1***
409 ***e do n.º 3 do artigo 15.º e dos n.os 2 e 3 do artigo anterior.***

410 Aqui já não está em causa o acesso pelo Visado a documentos com
411 informação confidencial, mas antes a **utilização dessa mesma informação** pela AdC
412 para demonstrar uma determinada infracção às normas da concorrência.

413 Se, no primeiro caso, a lei expressamente disciplina que o acesso **aos**
414 **documentos, que podem conter informação incriminatória ou exculpatória**, mas
415 que contêm informação classificada como confidencial, apenas é permitido ao
416 advogado ou ao assessor económico externo do Visado e estritamente para efeitos
417 do exercício de defesa nos termos do n.º 1 do artigo 25.º e da impugnação judicial da
418 decisão da AdC, já no caso do **uso da própria informação** em si mesma com
419 carácter confidencial pela AdC para efeitos de demonstração de uma infracção às



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

420 normas da concorrência, a lei não é totalmente elucidativa no que tange a saber se o
421 próprio co-visado/arguido pode aceder a esse tipo de informação utilizada pela AdC.

422 A lei apenas se limita a apontar um caminho, através da expressão "**sem**
423 **prejuízo da garantia dos direitos de defesa do visado pelo processo**" (primeira parte
424 do n.º 3 do artigo 31.º do RJC).

425 Para densificar esse normativo, poder-se-á trilhar caminho pela disposição
426 do n.º 4 do artigo 33.º do RJC, como entendem os Recorrentes?

427 Porque o normativo disciplina uma questão distinta e ao contrário do
428 entendimento dos Recorrentes, data vénia, consideramos que a resposta à questão
429 sobre se pode ou não a AdC permitir o acesso a informação confidencial utilizada
430 para fundamentar uma decisão final ao visado não pode ser colhida naquele n.º 4 do
431 artigo 33.º do RJC.

432 Como verificámos, o mesmo trata **do acesso a documentos constantes**
433 **do processo** (que contém informações confidenciais) e a questão em apreço
434 ultrapassa esse objecto, porquanto situa-se no patamar em que a AdC concluiu que
435 existe matéria incriminatória e que para o efeito informação confidencial específica
436 importa ser trazida à colação na decisão final para sustentar uma condenação.
437 **Estamos antes e já no patamar do âmago e do núcleo mais denso e sensível dos**
438 **direitos de defesa dos Visados, tangente com o conhecimento efectivo dos**
439 **factos e fundamentos que sustentam uma "acusação" contra si deduzida.**

440 Veja-se que o valor em causa no n.º 4 do artigo 33.º do RJC tem que
441 ver com um "mero" acesso ao processo, valor esse evidentemente inferior ao
442 valor e interesse que está em causa quando se está perante o próprio exercício



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

443 **do direito de defesa sobre concretos factos imputados e fundamentos que**
444 **subjazem.**

445 Neste particular segmento do direito de defesa está em causa não a
446 possibilidade de analisar documentos e de verificar se os mesmos podem ter outra
447 interpretação, quando lidos na integra ou devidamente contextualizados ou se dos
448 mesmos resulta também informações exculpatórias, o que poderá ser analisado por
449 advogado ou assessor económico externo (n.º 4 do artigo 33.º), mas,
450 fundamentalmente, a possibilidade do Visado se defender verdadeiramente sobre
451 concretos factos e fundamentos imputados, sob pena de ser posta em causa a
452 própria efectividade da tutela jurisdicional e as exigências de um processo equitativo.

453 Poderá então a AdC dar acesso pleno aos visados a informação
454 confidencial que contemple na decisão final condenatória para a fundamentar?

455 A resposta, como deixámos antever anteriormente, deverá ser positiva e
456 deverá ser encontrada no segmento do n.º 3 do artigo 31.º do RJC seguinte: "**sem**
457 **prejuízo da garantia dos direitos de defesa do visado pelo processo**", densificado
458 pelos normativos constitucionais reguladores de tal matéria.

459 Com efeito, erigido a princípio estruturante, decorre, desde logo do artigo
460 2.º da nossa CRP que "***a República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado***
461 ***na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no***
462 ***respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e***
463 ***interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e***
464 ***o aprofundamento da democracia participativa.***"

465 Por seu turno, como decorrência desse mesmo princípio basilar, o **n.º 10**
466 **do artigo 32.º da mesma CRP** explica que nos processos de contra-ordenação, bem



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

467 como em quaisquer processos sancionatórios, são assegurados ao arguido os direitos
468 de audiência e defesa, sendo o direito de defesa um direito fundamental englobado
469 na categoria de direitos, liberdades e garantias.

470 Todavia, o segredo relativo à propriedade literária, artística ou científica
471 reconduz-se ao segredo comercial, industrial ou sobre a vida interna das empresas,
472 que tem por sustento o direito de propriedade das mesmas empresas, igualmente
473 com assento constitucional (artigos 61.º e 62.º da CRP).

474 Tal determina a existência de um conflito de direitos fundamentais, em
475 que o direito à propriedade literária, artística ou científica poderá ter de ceder, numa
476 ponderação casuística, com vista a encontrar o melhor equilíbrio possível entre os
477 direitos.

478 *"Assim – este o mais directo e essencial dado normativo a reter no*
479 *presente contexto – o visado/arguido pelo processo conserva plenamente o seu*
480 *direito de defesa relativamente às informações confidenciais que sejam de uma*
481 *forma ou de outra usadas como meio de prova no processo. (...)*

482 *"Numa palavra: no confronto entre segredos de negócios e defesa do*
483 *visado/arguido, este último direito prevalece. Aliás, outra solução seria*
484 *inconstitucional por directa e flagrante violação do artigo 32.º, n.º 10, da*
485 *Constituição (...)"*. - vide José Lobo Moutinho e Henrique Salinas, in "Lei da Concorrência
486 Comentário Conimbricense", 2.ª Edição, Almedina, pág. 445-446. (sublinhados nossos)

487 Adrede, consideramos ponto assente que, no momento em que a AdC se
488 vê confrontada perante informações confidenciais que importam ser utilizadas para
489 fundamentar uma decisão condenatória dirigida a uma determinada empresa, essa



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

490 entidade administrativa deve ter como **norteador primordial** o facto de não dever
491 permitir apenas o acesso a uma decisão final em versão não confidencial ao co-
492 visado, com elementos truncados e referências sob a fórmula de súmulas de
493 conteúdos ocultados, já que isso violaria, crassamente, o núcleo do direito de defesa
494 desse co-visado e seria um acto violador do disposto na primeira parte do n.º 3 do
495 artigo 31.º do RJC, do artigo 58.º do RGCO e do n.º 10 do artigo 32.º do CRP, o que
496 se traduziria numa decisão nula.

497 Na verdade, o Arguido apenas poderá exercer aquele direito de defesa se
498 tiver **conhecimento pleno** (não meramente fraccionado ou espartilhado) de todos os
499 factos de que é acusado e dos fundamentos que lhe subjazem, não se
500 compadecendo o exercício desse direito com rasuras, ocultações ou truncagens de
501 palavras, mesmo que tal permita intuir o sentido do texto ocultado ou truncado.

502 E é o Arguido, não o seu advogado ou assessor económico externo, que
503 deve poder ter acesso aos factos e fundamentos integrais da peça processual que,
504 caso o mesmo apresente impugnação judicial, passará a valer como acusação (n.º 1
505 do artigo 63.º do RGCO). É ele que está em posição para conhecer os factos
506 concretos que lhe são imputados e as provas subjacentes e deles se poder defender,
507 porque é ele que é afectado directamente por essa imputação.

508 Esse conhecimento não se compadece, reforçamos, com resumos ou
509 versões truncadas, resumos e versões essas que deixariam nas mãos da AdC dar a
510 conhecer aos Visados apenas um resquício da factualidade imputada e das provas
511 subjacentes, deixando ao seu critério o seu modo de comunicar o conteúdo de uma
512 decisão de condenação a essas Visadas. Tal permitiria à AdC escolher o que seria ou
513 não conveniente comunicar.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

514 Obviamente, com todo o respeito por melhor entendimento, estamos em
515 crer que nem os próprios Recorrentes, caso estivessem na margem em que se
516 encontram os demais co-visados, suportariam uma solução como a que agora
517 aventam. Isto porque tal seria aniquilar, pura e simplesmente, toda uma construção
518 alicerçada em princípios básicos, assentes estruturalmente na Dignidade da Pessoa
519 Humana, desmoronando essa construção a que se chamou Estado de Direito
520 Democrático. O Estado, enquanto entidade sancionatória, que prossegue interesses
521 públicos, não pode comunicar apenas partes, previamente seleccionadas, de uma
522 decisão condenatória aos Visados, sob pena de destruição do estruturante direito de
523 defesa dos mesmos.

524 Na verdade, "**a Constituição proíbe absolutamente a aplicação de**
525 **qualquer tipo de sanção sem que ao arguido seja garantida a possibilidade de se**
526 **defender. O direito de se defender é por muitos considerado um princípio**
527 **natural de qualquer tipo de processo, uma exigência fundamental do Estado de**
528 **Direito material.**" - vide Germano Marques da Silva e Henrique Salinas, in Constituição
529 Portuguesa Anotada, vol. I, Universidade Católica Editora, pág. 537.

530 O processo sancionatório, na vertente do direito de defesa dos arguidos,
531 deverá ser configurado "**como um due process of law, devendo considerar-se**
532 **ilegítimas, por consequência, quer eventuais normas processuais, quer**
533 **procedimentos aplicativos delas que impliquem um encurtamento inadmissível,**
534 **um prejuízo insuportável e injustificável das possibilidades de defesa do**
535 **arguido (vejam-se ainda os Acs. n.ºs 135/88, 207/88 e 39/04).**" - vide Germano
536 Marques da Silva e Henrique Salinas, in Constituição Portuguesa Anotada, vol. I, Universidade Católica
537 Editora, pág. 517.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

538 Aliás, não menos despiendo se revela o facto de, nos processos de
539 contra-ordenação, nem sequer ser obrigatória a constituição de advogado (artigo
540 53.º do RGCO, *a contrario*), podendo o visado não ter também assessor económico
541 externo.

542 Levada a interpretação dos Recorrentes ao extremo, caso a decisão final se
543 fundasse integralmente em informações confidenciais, para que um Visado pudesse
544 ter acesso integral (sempre, ainda assim, indirecto) aos factos que lhe são imputados
545 e dos fundamentos que lhe subjazem, teria que contratar um advogado no âmbito
546 de um tipo de processo onde tal nem sequer é exigido (ou contratar um assessor), o
547 que implicava a grave situação do próprio Visado, que tem o primordial interesse em
548 se defender e tem conhecimento, em princípio, directo dos factos imputados, nunca
549 ter acesso, de forma plena e integral, aos factos tal qual lhe estavam a ser imputados.

550 Caso o Arguido não constituísse advogado ou assessor económico
551 externo, nunca teria acesso a esses factos e fundamentos.

552 E caso o Arguido pretendesse prestar declarações, quer na fase
553 administrativa, quer em eventual fase judicial, que factos concretos é que a AdC ou o
554 tribunal poderiam questionar sem desvendar os ditos segredos de negócio?

555 Não pode ser, por tal se traduzir numa injustificada, desproporcional,
556 irrazoável compressão de uma das vertentes mais primárias do direito de defesa do
557 visado/arguido num qualquer processo de natureza sancionatória, que é o
558 conhecimento pleno de todos os factos imputados e fundamentos em que assentam.

559 Nesta senda e olhando com maior proximidade para o RJC, verificamos
560 que a AdC tem, sim, o dever de acautelar o interesse legítimo das empresas,



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1.º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

561 associações de empresas ou outras entidades na não divulgação dos seus segredos
562 de negócio, como decorre do n.º 1 do artigo 30.º desse RJC, mas o mesmo normativo
563 adverte expressamente que essa tutela é realizada "sem prejuízo do disposto no n.º
564 3 do artigo seguinte", precisamente do n.º 3 do artigo 31.º.

565 Por isso, a tese defendida pelos Recorrentes no sentido de que existe uma
566 remissão do n.º 3 do artigo 31.º do RJC, na sua parte final para o disposto na alínea
567 c) do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 15.º e dos n.ºs 2 e 3 do artigo 30.º e que essa
568 remissão implica que o legislador tenha optado por dar prevalência aos segredos de
569 negócio dos Visados, decorrente do disposto no artigo 30.º, n.º 1, da RJC, é, data
570 vénia, uma tese falaciosa e incorrecta.

571 O que decorre das normas citadas, é precisamente o inverso. O legislador
572 quis antes evidenciar que os segredos de negócio devem ser tutelados, sim, pela AdC
573 (n.º 1 do artigo 30.º do RJC), mas essa tutela não poderá prejudicar os direitos de
574 defesa dos Visados (como mencionámos, o mesmo n.º 1 do artigo 30.º do RJC, adverte que a
575 tutela é realizada "sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo seguinte", ou seja do n.º 3 do artigo
576 31.º que explicitamente se refere a esses direitos de defesa).

577 Os Recorrentes também defendem que a conciliação de valores em causa,
578 fundamenta o dever do visado em processo sancionatório proceder à entrega de
579 uma versão não confidencial dos documentos que contêm informações que devem
580 ser protegidas da divulgação pública, no âmbito da submissão de pedidos de
581 protecção de confidencialidades, após a realização das diligências de obtenção de
582 prova previstas no artigo 18.º, n.º 1, alíneas c) e d), do RJC (artigo 30.º, n.º 2, do RJC)
583 e que é essa a lógica que se encontra subjacente ao dever de «fornecer um resumo
584 ou descrição concisa de cada informação suprimida por razões de confidencialidade»,
585 previsto no §20.º, subal. (iv), do Projecto de Linhas de Orientação da AdC sobre



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

586 Protecção de Confidencialidades no Âmbito de Processos Sancionatórios e
587 Procedimentos de Supervisão, de 04/05/2017.

588 Novamente renovando do nosso maior respeito, é um argumento que
589 também não colhe, porque pura e simplesmente, os Recorrentes estão a confundir o
590 acesso dos Visados a uma decisão condenatória, com o acesso ao processo.

591 São duas verdades completamente distintas.

592 O acesso à decisão condenatória pelos Visados é, pelos motivos já
593 elencados, **pleno**.

594 O acesso a elementos do processo que estejam classificados como
595 confidenciais, sejam eles utilizados como prova ou não, não pode ser feito
596 directamente pelos Visados, mas antes por interpostas pessoas, legalmente
597 identificadas (advogado ou assessor económico externo).

598 Este é o modelo que é contemplado no RJC.

599 Por isso, à pergunta se faz sentido ou não, tendo em vista a posição que
600 aqui adoptamos, continuar a exigir a entrega de uma versão não confidencial dos
601 documentos que contêm informações confidenciais, onde seja feito um resumo ou
602 descrição concisa de cada informação suprimida por razões de confidencialidade, a
603 resposta a dar é obviamente positiva.

604 A nossa posição não arreda essa necessidade, pura e simplesmente
605 porque não poderá ser confundido, repete-se, o acesso a uma decisão condenatória
606 por Visados, com o acesso a partes confidenciais de um processo que podem ou não
607 ser utilizadas como prova, as quais poderão ser acedidas, na sua versão não



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

608 confidencial, directamente pelos Visados ou por terceiros. Assim se concilia o
609 interesse da transparência e da publicidade do processo, o da protecção da
610 confidencialidade de informações e o exercício pleno do direito de defesa que
611 pressupõe o conhecimento de toda a informação reunida pela AdC constante do
612 processo.

613 Na verdade, reforçamos, e na perspectiva de Visados num qualquer
614 processo contra-ordenacional movido pela AdC, existem duas dimensões do seu
615 direito de defesa:

616 - uma dimensão que tem em vista a possibilidade destes acederem ao
617 processo, onde, caso existam informações confidenciais, ou terão que se bastar com
618 a versão não confidencial dos autos ou terão que aceder às mesmas por intermédio
619 de advogado ou assessor económico externo;

620 - outra dimensão do direito de defesa, cuja protecção, por motivos óbvios,
621 terá de ser mais musculada, que acontece quando passa a existir uma decisão
622 concreta contra o Visado, relativamente à qual este tem direito a se defender. Nesse
623 caso, o acesso a toda a informação que seja vertida na decisão e que por isso a
624 sustenta, tem de ser conhecida pelo Visado.

625 O exposto não significa, porém, que perante uma infracção às normas da
626 concorrência que necessite de ser justificada com a utilização de informações
627 confidenciais, o interesse na tutela destes deva sempre ser postergado.

628 Na verdade, julgamos que importa indagar e explorar um critério que
629 ofereça uma garantia razoável de justiça, o qual poderá ser encontrado com apelo ao
630 **princípio da proporcionalidade**, atenta a sua dimensão de "*critério universal de*



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

631 *constitucionalidade*" - nas palavras de Laura Nunes Vicente, in " *O princípio da proporcionalidade;*
632 *Uma Nova Abordagem em Tempos de Pluralismo*", www.ij.fd.uc.pt/publicacoes/premios.

633 Como vimos, se por um lado, importa proteger o direito dos Visados a não
634 divulgar os seus segredos de negócios, direito esse que tem sido considerado
635 análogo aos direitos, liberdades e garantias, por se considerar que tais segredos, em
636 última análise, integram os direitos a que aludem os artigos 61.º e 62.º do CRP, por
637 outro lado e verdadeiramente sem menos relevo que o primeiro, importa acautelar o
638 direito de defesa das co-visadas, nos termos do disposto no n.º 10 do artigo 32.º, da
639 CRP, com estatuto de direito, liberdade e garantia.

640 A concordância prática destes direitos em causa e a aplicação do princípio
641 constitucional da proporcionalidade (artigo 18.º, n.º 2 da CRP), permitem na situação
642 concreta que se exija um grau de ponderação casuística e de rigor perante os
643 próprios interessados titulares da informação classificada como confidencial, sem que
644 seja restringido, de forma desproporcional, injustificada e arbitrária o outro valor em
645 jogo.

646 Na verdade, ***"(...) a doutrina é unânime em reconhecer que os direitos***
647 ***fundamentais não têm carácter absoluto nem ilimitado, existindo situações em***
648 ***que a protecção jurídica concedida ao direito fundamental de alguém colide***
649 ***com a necessidade de proteger outros direitos constitucionalmente***
650 ***consagrados. Do reconhecimento da necessidade de proceder a restrições que***
651 ***permitam a compatibilização de direitos fundamentais em conflito surgem os***
652 ***critérios avançados para a poder efectivar, nomeadamente requisitos materiais***
653 ***assentes em critérios de proporcionalidade e salvaguarda do núcleo intangível***
654 ***de cada um dos direitos em apreço.***



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

655 ***"O princípio da proporcionalidade em sentido amplo assenta em três***
656 ***subprincípios que o caracterizam:***

657 ***"a) o princípio da necessidade, através do qual se exige que a***
658 ***restrição de um direito fundamental seja imprescindível para a salvaguarda de***
659 ***outros direitos em virtude da ausência de qualquer outra possibilidade com o***
660 ***mesmo efeito;***

661 ***"b) o princípio da adequação, o qual requer que a restrição***
662 ***efectuada seja adequada à realização do fim visado; e***

663 ***"c) o princípio da proporcionalidade em sentido estrito,***
664 ***determinando que a restrição a operar só o pode fazer na exacta medida da***
665 ***prossecação do fim pretendido, impedindo que a restrição decorra da adopção***
666 ***de medidas excessivas (JORGE MIRANDA; Manual.; ob. cit.; p. 340; J. J. GOMES***
667 ***CANOTILHO e VITAL MOREIRA; Constituição da Republica Portuguesa anotada***
668 ***— Volume I; 4ª Edição; Coimbra Editora; 2007; p. 392-393.).***

669 ***"Do exposto resulta que este critério tem de ser aferido no caso***
670 ***concreto, depois de analisado e ponderado o contexto e as demais***
671 ***circunstâncias que requeiram a pretendida restrição" (Correia, Ana Rita dos***
672 ***Santos, ob cit. 17 a 19)."*** - vide acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 13-02-2019,
673 processo n.º 71/18.3YUSTR-B-L1, publicado em www.concorrencia.pt.

674 Assim sendo, a protecção constitucional que é dada ao direito de
675 protecção do segredo de negócio, previsto nos artigos 62.º e 61.º n.º 1 da CRP, não
676 goza de carácter absoluto, sendo, por isso, possível tal direito ser comprimido
677 perante um conflito com outros valores constitucionalmente protegidos, cuja defesa



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

678 assumam particular preponderância no caso concreto e se revistam de maior carência
679 de protecção.

680 A esta luz e nesta mesma senda, importa chamar à colação que decorre do
681 n.º 1 e da alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º dos Estatutos da Autoridade da
682 Concorrência, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de Agosto, que a AdC
683 dispõe de poderes sancionatórios, incumbindo-lhe, por atribuição legal,
684 concretamente identificar e investigar os comportamentos susceptíveis de infringir a
685 legislação de concorrência nacional e da União Europeia, nomeadamente em matéria
686 de práticas restritivas da concorrência e de controlo de operações de concentração
687 de empresas, proceder à instrução e decidir sobre os respectivos processos,
688 aplicando, se for caso disso, as sanções e demais medidas previstas na lei.

689 Ora, quando a AdC exerce os seus poderes sancionatórios está a tutelar
690 bens jurídicos protegidos pelo direito da concorrência, que se traduzem, em suma,
691 nos seguintes (*vide*, Miguel Moura e Silva, in Direito da Concorrência, 2020 Reimpressão, AAFDU
692 Editora, pág. 31):

693 - na eficiência na afectação de recursos, permitindo o máximo de volume
694 de produção ao mais baixo preço, de modo a que os produtores eficientes consigam
695 obter o retorno dos seus investimentos;

696 - na protecção da livre concorrência que tutela um mecanismo
697 descentralizado de tomada de decisões económicas no mercado, assumindo uma
698 função de garantia institucional de direitos e liberdades fundamentais, como o direito
699 de propriedade, a liberdade de empresa ou os direitos dos consumidores, sendo um
700 elemento integrante do Estado de Direito Democrático, assegurando-se condições
701 efectivas para o controlo do poder económico pelo poder político democrático;



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

702 - protecção do bem estar do consumidor, desempenhando um papel
703 redistributivo, através de preços mais eficientes e de uma maior inovação e qualidade
704 dos serviços e produtos;

705 - protecção de um nível de pressão sobre as empresas para que sejam
706 mais eficientes não apenas a curto prazo mas também a longo prazo, sendo a
707 concorrência um dos motores de incremento da produtividade da economia.

708 Estão em causa interesses evidentemente públicos.

709 **Por seu turno, quando a lei comete à AdC a função de acautelar o**
710 **interesse legítimo das empresas na não divulgação dos seus segredos de**
711 **negócio está, em última análise, a tutelar também a própria concorrência.**

712 Por isso defendemos, sob a égide do princípio da proporcionalidade, que
713 a AdC, quando decide utilizar informação confidencial na decisão condenatória,
714 deverá:

715 - primeiro, questionar o titular do segredo em causa, no sentido de apurar
716 se o mesmo autoriza a divulgação ao Arguido dessa informação;

717 - caso se verifique, como sucedeu no vertente processo, uma recusa de
718 autorização, a AdC deverá ponderar qual das atitudes por si a tomar é menos
719 prejudicial à concorrência, que é o bem primordial que deve sempre por si ser
720 defendido (veja-se que ao tutelar os segredos de negócio, a AdC está, como acima mencionado, a
721 tutelar também e em última instância, a concorrência):

722 - se o teor da informação confidencial é de tal forma sensível que a sua
723 revelação a um Arguido acarreta mais danos para essa concorrência do que a própria



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

724 infracção que se pretende sancionar, a AdC deverá ponderar o arquivamento do
725 processo quanto às infracções relativamente às quais a informação confidencial se
726 mostre essencial;

727 - se, ao contrário, numa mesma ponderação de interesses, a revelação de
728 informação confidencial se justificar, em face da gravidade da infracção indiciada e
729 dos danos que da mesma derivaram, então deve a AdC fazer prosseguir o processo,
730 deduzindo acusação e notificando o Arguido para exercer, de forma plena, o seu
731 direito de defesa.

732 Neste sentido, parece ir também José Lobo Moutinho e Henrique Salinas, in "Lei da
733 Concorrência Comentário Conimbricense", 2.ª Edição, Almedina, pág. 448-451.

734 Julgamos de capital relevo, chamar à colação o Regulamento (CE) n.º
735 773/2004 da Comissão, de 7 de Abril de 2004, relativo à instrução de processos pela
736 Comissão para efeitos dos artigos 81.º e 82.º do Tratado CE [actuais artigos 101.º e 102.º
737 do TFUE].

738 O Considerando n.º 14 desse Regulamento estabelece precisamente que
739 ***"sempre que for necessário recorrer a segredos comerciais ou outras***
740 ***informações confidenciais para provar uma infracção, a Comissão deve***
741 ***determinar, relativamente a cada documento, se a necessidade de divulgação é***
742 ***superior ao prejuízo susceptível de resultar da divulgação."***

743 Por outra via, o n.º 3 do artigo 15.º do mesmo Regulamento determina
744 ainda que ***"nada no presente regulamento impede a Comissão de divulgar e***
745 ***utilizar as informações necessárias para fazer prova de uma infracção aos***
746 ***artigos 81.º ou 82.º do Tratado."***



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

747 A análise é, assim, casuística e deverá ser feita sob a égide do princípio da
748 proporcionalidade.

749 Ora, no vertente caso, os Recorrentes apenas se insurgiram com o facto da
750 AdC pretender dar acesso a informação confidencial a co-visados, informação essa
751 que serve para fundamentar a decisão condenatória final.

752 Ou seja, a questão é tão somente apurar se é ou não possível conceder o
753 acesso a informação confidencial constante de uma decisão final da AdC, por
754 fundamentar uma condenação, a uma visada, acesso esse contudo restrito ao
755 mecanismo previsto no n.º 4 do artigo 33.º do RJC.

756 Não está em causa discutir se, perante as informações confidenciais, sob
757 ponderação do princípio da proporcionalidade, o bem jurídico "concorrência", cuja
758 reafirmação é pretendida pela incriminação de co-visados, é ou não mais molestado
759 com uma eventual "renúncia" na prossecução dessa incriminação ou com o
760 desvendar dos segredos de negócio dos Recorrentes a co-visados.

761 Aliás, quando notificados, e bem, pela AdC para que se pronunciasse
762 acerca do levantamento da confidencialidade de algumas das informações
763 previamente classificadas como confidenciais, para efeitos de uso dessas informações
764 para imputação do ilícito, nos termos do n.º 3 do artigo 31.º do RJC, os Recorrentes
765 limitaram-se a referir, em síntese:

766 (i) A AdC não tinha fundamento legal para revogar as decisões sobre a
767 classificação de documentos que tomou anteriormente no processo sancionatório em
768 curso, o que ademais constituía uma violação dos princípios da boa-fé e da
769 segurança jurídica.



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

770 (ii) A AdC não apresentava nenhum fundamento sobre a questão da
771 confidencialidade anteriormente aceite para alterar as suas decisões anteriores, isto,
772 é, desde o momento em que ocorreu a classificação de confidencialidade, até à
773 presente data, sendo também que os documentos confidenciais em causa já
774 poderiam ser - tendo existido sempre a expectativa de que seriam - usados como
775 prova pela AdC.

776 (iii) Não fazia sentido defender-se, nem existe fundamento legal, para que
777 seja reconhecido interesse superior à necessidade de demonstração de um ilícito
778 contraordenacional face à proteção de segredos de negócio, entendimento que está
779 subjacente à iniciativa da AdC.

780 Nada trouxeram de novo para os autos que permitisse à AdC concluir pela
781 superioridade dos danos acarretados para a concorrência no caso de revelação dos
782 segredos de negócio em causa, por contrabalanço aos danos eventualmente
783 produzidos pela infração dos Visados às normas da concorrência indiciada.

784 Nesta conformidade e em suma, sendo a questão apenas de saber se a
785 AdC deveria permitir o acesso à informação em causa constante da decisão final,
786 apenas nos termos do n.º 4 do artigo 33.º do RJC, a resposta não poderá deixar de
787 ser negativa, improcedendo a pretensão dos Recorrentes.

788 Nenhuma censura deverá ser vertida sobre as decisões da AdC recorridas.

789 ***



Santarém - Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão

1º Juízo

Pr.Do Município, Ed Ex-Escola Prática de Cavalaria
2005-345 Santarém

Telef: 243090300 Fax: 243090329 Mail: tribunal.c.supervisao@tribunais.org.pt

Recurso das Medidas das Autoridades Administrativas

790

DECISÃO:

791

Nestes termos e pelos motivos supra expostos, **julgo a impugnação**

792

judicial deduzida pelos Recorrentes SCC – SOCIEDADE CENTRAL DE CERVEJAS E

793

BEBIDAS, S. A. e LUÍS MIGUEL DAS NEVES DUARTE totalmente improcedente e,

794

em consequência, **confirmo, na íntegra, as decisões recorridas da Autoridade da**

795

Concorrência.

796

797

Custas pelos Recorrentes, operando, de acordo com o artigo 8.º, n.º 7 do

798

RCP e Tabela III, anexa ao mesmo, em função do decaimento e complexidade das

799

questões suscitadas, à correcção da taxa de justiça devida pela impugnação,

800

considerando ser devida antes o montante de **4 (quatro) Unidades de Conta** -

801

artigo 513.º do CPP, *a contrário*, ex vi do artigo 92.º, n.º 1 do RGCO e artigo 93.º, n.º 3

802

e 4 do mesmo RGCO - sem prejuízo da taxa de justiça inicialmente paga, que não

803

deverá ser descontada ao valor agora fixado.

804

805

Deposite.

806

Notifique

807

Processei e revi

808

Santarém, data e assinatura certificada electronicamente