

**Audição da Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas,  
enquanto personalidade indigitada para Vogal do Conselho de Administração da  
Autoridade da Concorrência, nos termos do disposto no artigo 17.º da Lei-quadro  
das Entidades Reguladoras, aprovada em anexo à Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto**

**27 de junho de 2019**

**Intervenção inicial**

Miguel José Pinto Tavares Moura e Silva

Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Exmo. Senhor Presidente da Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

Deputado Hélder Amaral

Senhoras Deputadas,

Senhores Deputados,

É uma honra comparecer hoje perante esta Comissão, enquanto personalidade indigitada pelo Senhor Ministro da Economia para o cargo de Vogal do Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência (AdC). A essa honra corresponde também uma especial responsabilidade, uma vez que exerci durante quase duas décadas funções públicas nesta área, primeiro como Vogal do antigo Conselho da Concorrência (1998-2003) e depois na AdC, (2004-2017), onde exerci os cargos de Diretor do Departamento de Práticas Restritivas da Concorrência (2004-2013) e de Diretor da Unidade Especial de Avaliação de Políticas Públicas (2013-2016). Essa experiência é acompanhada por mais de duas décadas e meia de dedicação à investigação e ao ensino, com especialização no Direito da Concorrência, remontando as minhas primeiras publicações científicas na área aos anos de 1993 e de 1994. O tema da minha dissertação de Mestrado, elaborada em 1997, foi a relação entre a concorrência e a inovação tecnológica, tendo a minha tese de doutoramento, concluída em 2008, incidido sobre a proibição do abuso de posição dominante na nova

economia. Sou atualmente Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, onde leciono há mais de 26 anos.

Feita esta breve apresentação curricular e considerando o contexto e objetivo desta audição, procurarei auxiliar esta Comissão fornecendo elementos para o indispensável escrutínio democrático.

Julgo que é importante dedicar a restante intervenção à apresentação do meu ponto de vista quanto a quatro pontos: o primeiro é uma análise sumária da missão da AdC; o segundo visa a caracterização – igualmente breve – desta instituição como autoridade independente de defesa da concorrência; no terceiro procurarei identificar alguns dos principais desafios e prioridades para a AdC no âmbito do mandato para o qual, a confirmar-se a indigitação, serei chamado a exercer funções; por fim, deixarei algumas notas sobre o que penso poder ser o contributo que poderei dar no cargo em questão para a promoção do interesse público na defesa da concorrência.

## **1. Missão da AdC**

A missão da AdC é assegurar a aplicação das regras de promoção e defesa da concorrência, de forma transversal aos vários sectores da economia (privado, público, cooperativo e social), no respeito pelo princípio da economia de mercado e de livre concorrência (artigo 1.º/2 dos Estatutos da AdC, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto).

Trata-se, em primeiro lugar, de uma missão que se insere num princípio fundamental da ordem económica nacional, designadamente o de assegurar a subordinação do poder económico ao poder político democrático [alínea a) do artigo 80.º da CRP]. A sua atuação visa o desempenho de uma das incumbências prioritárias do Estado no plano económico, assegurando “o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral” [alínea f) do artigo 81.º da CRP].

A defesa da concorrência é, por isso, um princípio dirigente da atuação do Estado no plano económico, na qual se situa a missão da AdC, devidamente enquadrada por um quadro legal moderno e sujeita ao controlo pelo poder judicial, ao escrutínio democrático exercido pela Assembleia da República nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 19/2012, bem como, em medida ajustada à sua natureza de autoridade “reguladora” independente, a um regime de

tutela de índole financeira, nos termos dos seus Estatutos (artigo 40.º, n.º 2 dos Estatutos), bem como a um eventual crivo político nas suas decisões de proibição de concentrações (artigo 41.º dos Estatutos).

Em termos mais amplos, esta missão integra-se igualmente na participação do País na construção e aprofundamento da União Europeia, na qual o princípio de uma economia de mercado aberto e de livre concorrência tem acolhimento explícito nos Tratados (n.º 2 do artigo 119.º e artigo 120.º do TFUE), sendo o objetivo de assegurar que a concorrência não seja falseada no mercado interno concretizado pelas regras de concorrência do TFUE e por diversos atos de direito derivado. A aplicação destas regras é, de resto, uma incumbência legal da AdC, no que respeita aos artigos 101.º e 102.º do TFUE.

A concorrência é protegida pela intervenção pública numa ótica instrumental: o princípio-regra de organização das atividades económicas é a concorrência em função dos resultados que esta permite alcançar em termos de promoção do bem-estar social. Como refere o Nobel da Economia, JEAN TIROLE, “os defensores da concorrência, bem como muitos dos seus críticos, esquecem, por vezes, que a concorrência não é um fim em si mesma. É apenas um instrumento ao serviço da sociedade. Caso leve à ineficiência, deve ser eliminada ou corrigida”.<sup>1</sup>

O que se protege então, quando protegemos a concorrência?

Em primeiro lugar, salvuardamos um *mecanismo descentralizado de tomada de decisões económicas no mercado*, enquanto garantia institucional de direitos e liberdades fundamentais, tais como o direito de propriedade, a liberdade de empresa ou os direitos dos consumidores, bem como, nos termos já expostos, enquanto forma de subordinação do poder económico ao poder político democrático.

Em segundo lugar, a concorrência *protege o bem-estar dos consumidores face aos riscos de apropriação por parte dos produtores pela atuação de monopólios e cartéis*, tendo assim um papel redistributivo ditado pela lei: combater a transferência injustificada de excedente do consumidor para os produtores.

Por fim, a concorrência *gera uma pressão que leva as empresas a ser mais eficientes, não apenas a curto prazo mas também a longo prazo*, estimulando o investimento na inovação, sendo, por isso, um dos motores de incremento da produtividade da economia.

É, pois, esta a missão confiada à AdC: salvuardar e promover a concorrência, exercendo os seus poderes em obediência à Constituição e à lei.

---

<sup>1</sup> Jean Tirole, *Economics for the Common Good*, Princeton: Princeton University Press, 2017, p. 357.

## **2. A instituição**

A AdC é uma entidade que conta já com 16 anos de funcionamento. Mas não podemos esquecer que ela foi construída sobre as fundações lançadas pelas entidades que a antecederam: o Conselho da Concorrência, que teve o privilégio de integrar entre finais de 1998 e o início de 2003, e a antiga Direção-Geral da Concorrência e Preços (depois Direção-Geral do Comércio e Concorrência).

Seria desadequado fazer aqui um balanço desses 16 anos, mas há que, pelo menos, evocar o momento fundador da AdC. Este fica marcado pelo dinamismo e determinação com que o Professor Doutor Abel Mateus, o Professor Doutor Eduardo Lopes Rodrigues e a Mestre Teresa Moreira imprimiram aos trabalhos, recrutando uma equipa jovem, dinâmica e com um elevado nível de qualificações académicas. A atual imagem pública da AdC muito deve ao trabalho desenvolvido nesse período.

A AdC conta atualmente com cerca de 90 quadros, entre técnicos superiores e técnicos administrativos, prevendo o plano de atividades para 2019 que se chegue ao preenchimento do quadro, num total de 110 efetivos.

Para o desempenho das suas atribuições, a AdC dispõe de um orçamento relevante, com uma previsão de receitas para 2019 que ascende a 12,3 e uma despesa estimada em 11,7 milhões de euros, dos quais cerca de 71% correspondem a despesas de pessoal e cerca de 24,5% à aquisição de bens e serviços. Não conhecendo, naturalmente, a sua composição, parece indiscutível tratar-se de um orçamento que demonstra bem o significativo investimento na prossecução da missão da AdC (a título de comparação, o orçamento da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa ronda os 10 milhões de euros).

Porque o tempo é escasso, gostaria apenas de sublinhar que o corpo técnico da AdC é o seu principal ativo. Os funcionários da AdC, independentemente das funções que exercem, têm dado provas ao longo destes 16 anos de enorme dedicação e compromisso com a missão e com o interesse público, indo por vezes, quando isso se impõe, muito para além do que lhes podia ser razoavelmente exigido. Fica assim, uma palavra de reconhecimento a todos os que integraram e integram atualmente os quadros da AdC.

### 3. Principais desafios

A AdC é hoje uma instituição consolidada e prestigiada a nível nacional e internacional, o que, como já referi, se deve muito aos seus quadros. Todavia, como é inevitável numa sociedade em mudança económica, tecnológica e social, enfrenta alguns desafios importantes. Procurei, na minha autoavaliação apresentada à CReSAP, identificar alguns dos que me parecem mais relevantes. Naturalmente, esta é uma perspetiva de quem está fora da instituição e não tem acesso a informação sobre os trabalhos em curso, além da que consta do Plano de Atividades para o corrente ano e do Relatório de Atividades de 2017, último ano disponível na página da AdC.

O primeiro desafio é o de reforçar a confiança que nela depositam consumidores, agentes económicos, agentes políticos e sociedade civil. Lembro-me bem, nos primeiros tempos em que trabalhei na AdC, sob a presidência do Professor Doutor Abel Mateus, de ser frequente sermos contactados pelo público apenas para mostrar apreço pelo trabalho desenvolvido na aplicação das regras de concorrência. É importante retomar esse capital de esperança da sociedade portuguesa nas suas instituições, neste caso, na AdC.

Para isso, julgo ser imprescindível **reforçar a área sancionatória da AdC**, promovendo a orientação para os resultados, conciliando a eficácia com o respeito pelos direitos de defesa das empresas, e concentrando recursos, se necessário, em processos com maior impacto potencial na economia portuguesa.

Esse desiderato pressupõe a resolução de algumas questões que não estão na disponibilidade da AdC, mas que virão certamente a este Parlamento. As principais questões em aberto são o acesso a prova em meio digital e o sistema de recursos das decisões da AdC.

Quanto à primeira, é preciso ser claro: sem **acesso a prova em meio digital**, a investigação da AdC relativamente às práticas mais prejudiciais para a economia portuguesa ficará paralisada. Os cartéis já não funcionam no velho sistema das reuniões em hotéis, com registos em agendas ou cadernos; eles usam os mesmos meios que todos nós. Sem regras claras, sujeitas a todas as garantias constitucionais – não se pretende um *Big Brother* concorrencial – a missão da AdC será, de facto, impossível.

A segunda questão prende-se com o atual **regime em matéria de recursos**, que tem levado a que a AdC tenha, tanto quanto pude apurar, mais de 50 recursos interlocutórios no Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão.

Estando neste momento a decorrer o prazo de transposição da Diretiva (UE) n.º 2019/1, que termina apenas a 4 de fevereiro de 2021, é importante aproveitar esta oportunidade para,

sem que se faça uma revisão geral da Lei n.º 19/2012 – não me parece boa política rever as leis sem ter um período razoável de aplicação – aproveitar para fazer os ajustamentos estritamente indispensáveis, sendo aliás a questão da prova em meio digital matéria contemplada na diretiva citada.

Embora o procedimento sancionatório em Portugal respeite integralmente o direito a um processo justo e equitativo, consagrado no artigo 6.º, n.º 1 da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, parece-nos importante reforçar as garantias de imparcialidade pela implementação de medidas de organização interna que assegurem uma **separação entre a investigação e a decisão de processos sancionatórios**. Tal é indispensável não apenas para reforçar as garantias mas também para que as decisões da AdC sejam mais sólidas e sustentadas em recurso para os tribunais.

Outra área que considero prioritária, e que o Plano de Atividades da AdC para 2019 valoriza igualmente, é a **melhoria do serviço prestado pela AdC**, dando, por exemplo, uma resposta atempada às denúncias apresentadas.

Noutro plano, considero essencial a consolidação da cooperação institucional da AdC com as autoridades reguladoras setoriais independentes, por exemplo, com a organização de um fórum informal para a discussão de temas substantivos e processuais de interesse comum.

*Last, but not least*, um aspeto que deve merecer carácter prioritário é a **promoção da transparência e a prevenção dos riscos de corrupção**. Referi este ponto na autoavaliação à CReSAP porque é essencial atualizar os instrumentos de controlo interno, desde logo pela revisão do Código de Conduta para os colaboradores da AdC, estando em vigor o texto aprovado pelo primeiro Conselho de Administração, e pela criação de uma estrutura clara de níveis de decisão, com a atribuição de pelouros aos membros do Conselho de Administração e delegações de competências nos diretores, assegurando que o sistema de gestão de processos permite auditar as intervenções realizadas em cada processo e atribuir responsabilidades aos diferentes níveis de decisão.

#### 4. Contributo individual

Concluo com algumas palavras sobre o que acho que pode ser o meu contributo para a AdC, afinal de contas, a razão de ser desta audiência.

Em primeiro lugar, quero sublinhar a **independência** com que sempre exerci os cargos públicos que me foram confiados.

Em segundo lugar, o **conhecimento** do tema da defesa da concorrência e da AdC enquanto instituição.

Por fim, a **experiência** adquirida num percurso académico e profissional de mais de duas décadas, no exercício de várias funções nas áreas da regulação e da defesa da concorrência.

São estas as considerações iniciais que gostava de apresentar e coloco-me à vossa disposição para quaisquer questões ou esclarecimentos que julguem necessários.

Obrigado pela vossa atenção.