

Data: 29.08.2019

Título: O regresso do caçador de cartéis

Pub:

VISÃO

Tipo: Revista Nacional Semanal

Secção: Nacional

Pág: 4;50;51;52;53;54;55;



50 O regresso do caçador de cartéis

Miguel Moura e Silva enfrentou alguns dos maiores grupos económicos do País e desmantelou vários cartéis durante os dez anos em que liderou o Departamento de Práticas Restritivas da Autoridade da Concorrência. Saiu em 2013, mas agora está de volta como vogal da direção

Área: 4741cm² / 106%

Tiragem: 80.000

FOTO

Cores: 4 Cores

ID: 6576849

Data: 29.08.2019

Título: O regresso do caçador de cartéis

Pub:

VISÃO

Tipo: Revista Nacional Semanal

Secção: Nacional

Pág: 4;50;51;52;53;54;55;

QuickCom
comunicação integrada

O CAÇADOR DE CARTEIS

Durante os dez anos em que liderou o Departamento de Práticas Restritivas da Autoridade da Concorrência, Miguel Moura e Silva enfrentou alguns dos maiores grupos económicos do País, desmantelou vários cartéis e aplicou multas de várias dezenas de milhões de euros. Afastado do cargo em 2013, regressa agora como vogal da direção

PAULO M. SANTOS DIANA TINOCO

Área: 4741cm² / 106%

Tiragem: 80.000

Foto: 4 Cores

ID: 6576849

Data: 29.08.2019

Título: O regresso do caçador de cartéis

Pub:

VISÃO

Tipo: Revista Nacional Semanal

Secção: Nacional

Pág: 4;50;51;52;53;54;55;

QuickCom
comunicação integrada



29 AGOSTO 2019 **visão** 51

Área: 4741cm² / 106%

FOTO Tiragem: 80.000

Cores: 4 Cores

ID: 6576849

A



Antes da chegada de Miguel Moura e Silva à Autoridade da Concorrência (AdC), podiam contar-se pelos dedos de uma mão os processos judiciais por práticas de concertação de preços, vulgo cartel, que existiram em Portugal. E os dois únicos casos que seguiram para tribunal, além de terem coimas muito baixas, acabaram por prescrever. Quando, em setembro de 2004, assumiu o cargo de diretor do Departamento de Práticas Restritivas, que investiga as práticas de concertação de preços, o paradigma mudou. Logo nesse ano começaram a ser investigados vários setores de atividade e uma simples notícia de um aumento generalizado de preços era suficiente para que a AdC iniciasse os procedimentos para descobrir a existência de cartel. Afastado do cargo em 2013, foi agora chamado por Margarida Matos Rosa, presidente da instituição, para integrar o conselho de administração, cargo que assumiu no passado dia 1 de agosto.

Um dos primeiros grandes casos que teve entre mãos envolveu algumas das maiores empresas farmacêuticas mundiais, como a Bayer, a Johnson & Johnson e a Roche. Mas nem esse poder o demoveu de avançar com uma investigação que acabou por resultar em multas de 16 milhões de euros a cinco multinacionais do setor. “Para ele, este caso era mais do que apenas uma caça ao cartel. Era a possibilidade

Na sala de aula Apesar do novo cargo, Miguel Moura e Silva vai manter-se como docente da Faculdade de Direito

de mostrar a existência de uma nova estrutura de combate à manipulação dos preços em Portugal”, diz um antigo colaborador daquele departamento. Na altura, o valor das coimas foi considerado muito exagerado, mas Miguel Moura e Silva defendeu, desde muito cedo, a aplicação de coimas elevadas às empresas, bem como de multas para os gestores envolvidos nessas práticas, como forma de prevenir futuros atos ilícitos de cartelização. Nos dez anos em que esteve neste departamento, aplicou multas superiores a 50 milhões de euros.

EFEITOS DISSUASORES

Aliás, neste período, aproveitou todos os processos para sensibilizar os juizes para a necessidade de se aplicar coimas elevadas neste tipo de práticas, defendendo que “para ter uma prevenção realmente efetiva, temos

de ter sanções dissuasoras”. Em média, as práticas de cartel levam a um incremento de preços no mercado entre 15% e 20%. Nos países onde as autoridades são mais eficazes e aplicam multas mais elevadas, o preço excessivo fica-se pelos 5%. Naqueles onde existe menos eficácia, o excedente tende a aumentar para valores muito superiores, por vezes até 40%.

“A cartelização é algo que nunca irá desaparecer devido à enorme

AS PRÁTICAS DE CARTEL TENDEM A AUMENTAR OS PREÇOS, EM MÉDIA, ENTRE 15% E 20%



pressão que existe sobre os gestores para gerarem lucros no curto prazo. É essa pressão que leva a que, por vezes, recorram ao caminho mais fácil para obter resultados imediatos. Por isso é importante a existência destas medidas dissuasoras”, justifica Miguel Moura e Silva. Foi também do seu tempo a introdução do Programa de Clemência, que passou a dispensar ou a reduzir as coimas para os infratores que denunciem essas práticas. Aliás, foi com base num destes programas que a Concorrência da União Europeia conseguiu dismantlar o chamado cartel dos camiões, que envolvia MAN, Volvo/Renault, Daimler, Iveco e DAF, e impor uma multa de 3,8 mil milhões de euros pela prática de concertação de preços ao longo de 14 anos.

No mesmo ano em que a AdC averigou as farmacêuticas, investiga um grupo de empresas de moagem que combinavam os preços a que vendiam a farinha para pão e massas, levando a um aumento generalizado do preço do pão em todo o País. Após vários meses de averiguações, a AdC conseguiu le-

Duplicação de preços nos reagentes para diabéticos

Foi o primeiro e um dos casos mais emblemáticos do período em que Miguel Moura e Silva liderou o Departamento de Práticas Restritivas da AdC. Tudo começou com um concurso público de fornecimento das chamadas tiras reagentes para diabéticos (reagentes de determinação do nível de glicose no sangue) ao Centro Hospitalar de Coimbra. As cinco farmacêuticas que foram a concurso propuseram todas um preço a rondar os 20 euros por caixa de 50 tiras, quase o dobro do valor praticado no ano anterior. Após a investigação, a AdC condenou-as a uma coima pesada de 3,3 milhões de euros. Apesar da concertação, as farmacêuticas não acertaram o discurso para justificar a duplicação do preço. Uma delas usou como desculpa para o aumento dos preços a queda das Torres Gémeas, em Nova Iorque, três anos antes. Mas o caso não ficou por aí. Durante o processo, a AdC notou que havia casos semelhantes noutros fornecimentos hospitalares. Alargou as investigações a mais 36 concursos públicos de produtos farmacêuticos para 22 hospitais de norte a sul do País. Deste processo resultaram multas totais de 16 milhões de euros para essas empresas. Algumas das farmacêuticas pagaram as coimas de livre vontade. Ao enfrentar esta poderosa indústria, a AdC deu um claro sinal ao mercado de que ninguém estaria a salvo do crivo desta instituição que ainda estava a dar os seus primeiros passos.



MULTA
€16
MILHÕES

EMPRESAS

- Abbott
- Bayer
- Johnson & Johnson
- Meranini
- Roche

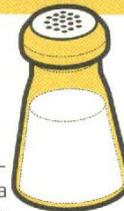
MULTA
€725
MIL

EMPRESAS

- Vatel
- Salexpor
- Sociedade Aveirense de Higiene e Sanidade
- Salmex

A denúncia anónima que acabou com o cartel do sal

É um daqueles produtos que todos temos em casa, mas que, devido ao seu baixo valor, poucos sabem ao certo quanto custa. Talvez por isso ninguém imaginasse que existia em Portugal uma poderosa associação entre as empresas que produzem sal para conseguirem manipular os preços de venda ao público. A investigação da Autoridade da Concorrência (AdC) começou após uma denúncia anónima, feita por email, que descrevia, ao pormenor, o modo como estas empresas atuavam. Os produtores de sal atribuíam quotas de produção a cada um dos membros do cartel, não tentavam “roubar” o negócio aos outros e reuniam-se periodicamente para avaliar as vendas de cada um. Os que ultrapassavam essas quotas tinham de pagar uma indemnização aos seus parceiros. E, desta forma, a concorrência deixava de existir, podendo as empresas praticar o preço que quisessem. A prática era de tal forma lucrativa que uma dessas empresas pagou aos restantes membros do cartel cerca de meio milhão de euros durante os anos em que o acordo esteve ativo. Para investigar o caso, a AdC conseguiu um mandado de busca. Mas quando começou a vasculhar as empresas envolvidas, as provas já tinham sido destruídas. Conseguiu, mesmo assim, encontrar um arquivo que continha os registos das reuniões e o montante que cada um tinha a receber ou a pagar aos outros elementos. A fonte que deu origem a este processo ainda hoje permanece anónima, apesar das várias tentativas de contacto por parte da AdC.



MULTA

€ 14,7
MILHÕES

EMPRESAS

- Eurest
- Trivalor
- Uniself
- Sodexo
- ICA/Nordigal

Cantinas concertadas para manipular concursos

Foi também através de uma denúncia que a AdC conseguiu investigar cinco empresas de restauração coletiva, o chamado cartel das cantinas. Implementaram um sistema que garantia, a cada empresa, a manutenção dos respetivos clientes através da fixação dos preços na apresentação de propostas. O vencedor pagava depois uma compensação aos restantes. Se o cliente ficasse insatisfeito com o serviço e fizesse novo concurso, todos os outros apresentavam propostas de preços mais elevados.

A AdC acabou por multar as cinco empresas envolvidas neste esquema, num total de 14,72 milhões de euros. O processo acabou por ter mais de 30 volumes devido à quantidade de informação prestada pelas sociedades de restauração coletiva. Para colocar "areia na engrenagem" das investigações, juntaram aos documentos apreendidos centenas de receitas usadas nos refeitórios, e uma delas até juntou desenhos que crianças de uma escola tinham feito para homenagear a cozinheira. Um dos membros envolvidos neste processo prestava, na altura, serviços dentro da AdC, o que obrigou a que as reuniões com o informador fossem realizadas fora das horas de expediente para não existir o risco de os dois se cruzarem. Além das empresas, foram ainda condenados vários gestores a coimas de 20 mil euros.



O cartel das escolas de condução da Madeira

Apesar do valor muito baixo das coimas, por se tratar de empresas de pequena dimensão, o caso das escolas de condução da Madeira foi exemplar, pois passou a ideia de que todas as atividades económicas, independentemente da dimensão do negócio ou da zona do País onde são realizadas, estão sujeitas às leis da concorrência.



Com a liberalização do setor que pôs fim ao regime condicionado de licenciamento de novas escolas de condução, deu-se um aumento da concorrência nesta atividade, o que levou a uma queda generalizada dos preços, para valores na ordem dos 300 euros. Mas, no Funchal, o fenómeno foi diferente. Os donos das escolas encontravam-se e discutiam os preços. Era uma forma de cartel pouco organizado. Numa primeira fase, subiram, em conjunto, os preços para os 500 euros e, mais tarde, atingiram os 600. No espaço de poucos meses, o custo das aulas de condução duplicou, num claro prejuízo para os consumidores, pois quem reside na Madeira não tinha a alternativa de tirar a carta noutra escola. Após a investigação, a AdC apurou a existência de uma prática concertada de preços, por não existir, do ponto de vista económico, uma explicação plausível para o seu aumento generalizado. Atendendo ao facto de as empresas envolvidas serem de pequena dimensão e operarem num mercado caracterizado pela insularidade, a AdC acabou por fazer uma condenação de valor baixo.

MULTA

€ 10
MIL

EMPRESAS

- Escola de Condução Francisco Pereira
- Manuel Rodrigues
- Escola de Condução Infante
- Escola de Condução do Estreito
- Alfredo Camacho
- SMTZ - Ensino da Condução Automóvel
- Fernandes Ramos & Nóbrega

var o caso a julgamento e aplicou uma coima exemplar de nove milhões de euros. Nos dez anos que se seguiram, levou inúmeros casos de concertação de preços a julgamento, desde o cartel do sal até ao dos envelopes, passando pelas escolas de condução e por muitos outros setores de atividade que, até àquela data, viam no sistema judicial português alguma permissividade para este tipo de práticas. Os casos desmantelados foram tantos, que no seio da AdC já lhe chamavam o "caçador de cartéis". Embora alguns deles tenham acabado por prescrever, durante todos os anos em que esteve à frente do Departamento de Práticas Restritivas, a AdC apenas perdeu, por razões substantivas, um processo de cartel: o que acabou por ficar conhecido como *Caso dos Helicópteros* (ver caixas).

O AFASTAMENTO

E nem a Banca escapou ao crivo de Miguel Moura e Silva, que conduziu uma das maiores buscas feitas até agora a instituições financeiras em Portugal. Para o efeito, foi necessária a criação de equipas de investigação mistas, com elementos do Ministério Público, do DIAP, da PSP, além da AdC. Sete anos passados e este processo continua a arrastar-se nos tribunais. Ainda está em segredo de justiça, mas este caso poderá gerar a maior multa de sempre aplicada em Portugal pela AdC, porque, regra geral, as coimas tendem a ser equivalentes a 5% do volume de negócios das empresas envolvidas.

Para esta entidade, existe uma luta desigual nestes processos mais complicados, que envolvem grandes interesses económicos, como é este caso da Banca. A Autoridade tem de enfrentar não só os grandes escritórios de advogados do País mas

EM DEZ ANOS, A ADC APLICOU MULTAS TOTAIS SUPERIORES A 50 MILHÕES DE EUROS



também consultoras internacionais que se especializaram em economia da concorrência.

Para Miguel Moura e Silva, a vantagem da AdC é o controlo do processo. "Não podemos deixar-nos enredar em questões processuais, porque nesse caso a vantagem passa para o outro lado. Para sermos eficazes, temos de ser como a cavalaria aérea: identificar o alvo, entrar rapidamente e eliminar as defesas antes que tenham tempo de reagir", defende.

Foi após a investigação ao poderoso setor bancário que Miguel Moura e Silva acabou por ser afastado da direção do Departamento de Práticas Restritivas. Em 2013, já com uma nova administração, foi "empurrado" para um novo cargo dentro da instituição, como diretor da Unidade Especial de

Manual É autor do livro *Direito da Concorrência*, com cerca de 1 400 páginas

Avaliação de Políticas Públicas. Insatisfeito, decidiu afastar-se da AdC e voltar a dar aulas na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, onde é professor associado.

Quando foi chamado pela atual presidente da AdC para assumir o cargo de vogal da administração, Miguel Moura e Silva já tinha planeado uma licença sabática de um ano para trabalhar na tese de agregação sobre os desafios da Inteligência Artificial para a concorrência. "Este era o único convite a que eu não poderia dizer que não. Não tinha desculpa. Cancelei a minha licença sabática", diz.

A primeira derrota em tribunal



Entre 2001 e 2004, o Serviço Nacional de Bombeiros e a Proteção Civil pagaram entre 500 e 600 mil euros pelo aluguer de cada helicóptero para o combate aos incêndios florestais. As empresas que apresentavam propostas a concurso público para o fornecimento deste serviço eram quase sempre as mesmas: a Aeronorte e a Helisul, tendo a primeira apresentado o melhor preço em todos estes anos. Em 2005, tudo mudou. As duas entidades decidem juntar-se em consórcio e apresentar uma proposta única naquele concurso. E pediam 1,2 milhões de euros pelo aluguer de cada um dos helicópteros de combate às chamas. O preço quase absurdo levou o Ministério da Administração Interna a anular o concurso. A AdC acaba por dar como provada a existência de cartel. O caso foi a tribunal, mas este considerou que o consórcio era uma forma legítima de participar em concursos públicos. O facto de serem os únicos concorrentes dos anos anteriores e se terem juntado, só por si, não era prova de cartel, apesar da duplicação do preço. O tribunal alegou ainda que o concurso era internacional e que poderiam ter concorrido empresas espanholas. Mais tarde, soube-se que em Espanha existia um cartel igual ao português que dominou os concursos no país vizinho.

MULTA
€310
MIL

EMPRESAS
• Aeronorte
• Helisul

MULTA
€9
MILHÕES

EMPRESAS

- Cerealis
- Moagem Ceres
- Granel
- Germen
- Eduardo e Artur Pereira
- Farlis
- Abranches & Filhos
- Carreiro, Campos & Ca
- Catelas & Teorgas
- Pitorro

O cartel que aumentou o preço do pão



Dez empresas portuguesas de moagem de farinha decidiram aumentar o preço da farinha uniformemente, e comunicavam, na mesma data, os novos valores aos seus clientes. Foi uma prática que se manteve durante cinco anos. Com a subida do custo da farinha, o preço do pão foi subindo em todo o País. Na altura, estimou-se que esta prática de concertação de preços provocou um aumento generalizado de 30% a 35% do preço do pão, considerado o primeiro dos bens essenciais.

Após investigar o caso ao longo de vários meses, a AdC decidiu instaurar um conjunto de coimas, que, no total, somavam nove milhões de euros.

Houve uma primeira decisão em 2005, mas acabou por ser anulada pelo Tribunal do Comércio de Lisboa, em fevereiro de 2008, por "alegadas irregularidades processuais". A AdC não se deixou derrotar e decidiu refazer o processo, reforçando a solidez da apreciação jurídica. No ano seguinte, voltou a condenar as mesmas 11 empresas de moagem de farinha por levarem a cabo "uma prática concertada tendo como objeto a fixação de preços". Este não foi o único caso no setor do pão, pois em 2008 a AdC tinha já condenado a Associação dos Industriais de Panificação de Lisboa a uma coima de 1,1 milhões de euros por associação de empresas, que trocavam informação sobre os preços a praticar com o objetivo de "impedir, restringir ou falsear a concorrência" em prejuízo dos consumidores.

A história interminável do cartel da banca

Ainda hoje se arrasta pelos tribunais, mas foi talvez o processo mais mediático e que obrigou a logística mais complicada enquanto Miguel Moura e Silva dirigiu o departamento de práticas restritivas da AdC. A investigação começou em 2012 e envolveu 15 bancos que, alegadamente, trocavam entre si informação comercial sensível relativa a crédito à habitação, ao consumo e às empresas.



Em março do ano seguinte, o País acordava com a notícia de uma das maiores operações de busca a instituições bancárias. Envolveu meios da AdC, do Departamento de Investigação e Ação Penal (DIAP), do Tribunal de Instrução Criminal (TIC) e da PSP.

Foi montado um posto de comando com elementos de todas as entidades envolvidas. Para ir aos 25 locais das buscas, criaram-se 25 equipas, compostas por um elemento de cada uma das forças que estavam no caso. Todas as buscas começaram no mesmo minuto, de forma sincronizada.

As operações teriam de ser feitas por um juiz de instrução criminal, que se fazia acompanhar por um escrivão, por um procurador, um técnico da AdC e um elemento da PSP à paisana. Como não existiam 25 juizes de instrução criminal em Lisboa, o Conselho Superior da Magistratura teve de indicar outros magistrados para atuarem como juizes de instrução criminal. No dia das buscas, a garagem do DIAP parecia um porta-aviões: todos os carros saíram em simultâneo às 7h30 e foram coordenados via rádio pela PSP.

O processo ainda se arrasta e, até à data, já teve 41 recursos judiciais, dos quais apenas cinco foram desfavoráveis para a Autoridade da Concorrência. Estes sucessivos recursos geraram um tempo de paragem no processo de cerca de 20 meses

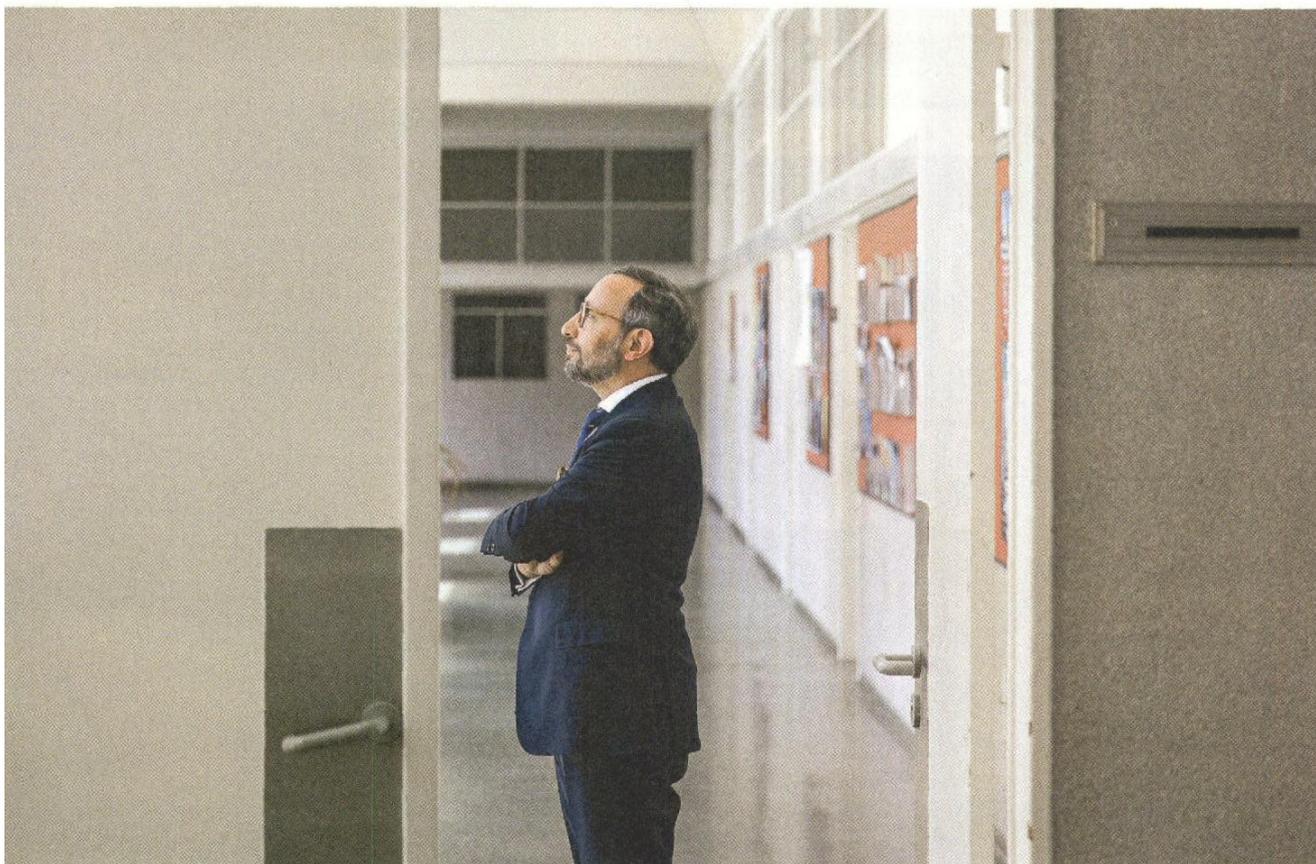
O APELO DA CONCORRÊNCIA

Miguel Moura e Silva, 51 anos, natural de Coimbra, licenciou-se em Direito na Universidade Católica, em 1990, tendo como objetivo especializar-se em Direito das Sociedades Comerciais. Nessa altura ainda não existia, em Portugal, formação nas universidades em Direito da Concorrência. Tudo mudaria quando, no ano seguinte, se candidatou a uma bolsa para estudar no Colégio da Europa, em Bruges. Foi na Bélgica que se apaixonou por Direito da Concorrência. Fez, mais tarde, uma especialização na Faculdade de Direito da Universidade de Michigan, nos EUA, país com uma legislação centenária em matéria de cartéis e práticas restritivas da concorrência. Quando regressou a Portugal, ainda trabalhou em escritórios de advogados, mas, em 1998, conseguiu um cargo no antigo Conselho da Concorrência, organismo que foi extinto para dar origem, em 2003, à Autoridade da Concorrência.

O Conselho da Concorrência era um organismo muito burocrático e fortemente dependente da tutela. As coimas eram bastante reduzidas e os poucos processos que existiram acabaram por prescrever. No final de 2003, o Conselho da Concorrência foi extinto e deu lugar à Autoridade da Concorrência. Em setembro de 2004, a AdC abriu um concurso para contratar um diretor para o Departamento de Práticas Restritivas. Miguel Moura e Silva concorreu e conseguiu o lugar. Na liderança deste novo organismo, encontrou uma equipa jovem, ainda por formatar, disposta a correr riscos e sem os vícios dos antigos funcionários do Conselho da Concorrência. Miguel Moura e Silva viu a oportunidade de mudar o paradigma em Portugal. Instituiu uma forma de funcionamento muito mais eficiente e dinâmica, muito diferente da que existia no Conselho da Concorrência.

O GATO E O RATO

Assume que a "caça aos cartéis" é uma espécie de jogo do gato e do rato e, nestes jogos, há sempre um refinamento das técnicas usadas. Uma espécie de corrida tecnológica em que há, atualmente, um desfasamento entre o quadro legal e a realidade de comunicação das empresas. Os emails são, nos dias de hoje, a grande fonte de troca de informação e é neles que se baseia grande parte da prova.



Regresso Após três anos de ausência, Miguel Moura e Silva está de volta à AdC, como vogal da administração

Entre 2007 e 2012, a AdC não conseguia mandados para apreender correio eletrónico, pois, devido às alterações do Código Penal após o processo Casa Pia, a pesquisa de emails foi equiparada às escutas telefónicas. Como não são permitidas escutas nos processos contraordenacionais – aqueles com que trabalha a AdC –, o trabalho de investigação ficou gravemente comprometido.

Em 2012, com a nova lei, o Ministério Público e o Tribunal de Instrução Criminal consideraram que a AdC tinha enquadramento legal adequado para obter mandados de apreensão de correio eletrónico. E há ainda uma diretiva comunitária, que terá de ser transposta até 2021, que deixa claro que as autoridades devem ter acesso a prova em meio digital. Uma clarificação legal que pode ser fundamental para as futuras investigações da AdC. Mais do que aos emails, as autoridades

querem ter acesso aos chats privados ou a aplicações usadas para comunicação, pois é através desses meios que as empresas comunicam atualmente.

Autor de vários livros sobre concorrência, uma das suas grandes preocupações é a “próxima fronteira com a Inteligência Artificial e o deep learning”. Para Miguel Moura e Silva, o problema dos cartéis assenta na cooperação e esta pode surgir de forma tácita em circunstâncias muito variadas. “Com a Inteligência Artificial, o computador aprenderá, por tentativa

e erro, que a melhor forma de manter os preços elevados é cooperar com os seus concorrentes. Deixando de ter o elo humano na equação, teremos de criar uma espécie de entidade pública para analisar algoritmos e identificar este problema numa lógica regulatória”, explica.

Apesar das novas funções, Moura e Silva manter-se-á como professor na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em “funções de docência e de investigação, desde que não remuneradas”, esclarece o comunicado do Conselho de Ministros que aprovou a sua nomeação. Foi o próprio que pediu que ficasse escrito preto no branco que manteria a ligação à universidade.

O chamado “caçador de cartéis” está de volta à AdC e com autoridade reforçada, o que, por si só, pode ter um enorme efeito dissuasor para a prática de cartelização. No meio, admite-se que estas funções poderão funcionar como uma espécie de tirocínio para assumir a presidência em outubro de 2022, altura em que termina o mandato de Margarida Matos Rosa. posentos@visao.pt

O PROCESSO DO CHAMADO CARTEL DA BANCA JÁ TEVE 41 RECURSOS EM TRIBUNAL

Área: 4741cm² / 106%

Tiragem: 80.000

FOTO: 4 Cores

ID: 6576849