



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

Recurso (Contraordenação)

290095

CONCLUSÃO - 27-01-2021

(Termo eletrónico elaborado por Escrivão Auxiliar Andreia Fernandes)

=CLS=

SENTENÇA

1

2 **I. Relatório:**

3 Pelo presente recurso de contra-ordenação, vieram os Recorrentes:

4 - **ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE ESCOLAS DE CONDUÇÃO (APEC)**, com o NIF.: 502.977.086; e

5 - **ALCINO MACHADO CRUZ** (adiante, abreviadamente, Alcino Cruz), com o NIF. [REDACTED]

6 nos termos do disposto no artigo 84.º do RJC (Regime Jurídico da Concorrência), impugnar
7 judicialmente a decisão da **Autoridade da Concorrência (AdC)**, que decidiu nos seguintes moldes:

8 **PRIMEIRO:** Declarar que a Visada APEC ao adoptar uma decisão de associação de empresas visando
9 a fixação de um preço mínimo para a obtenção da carta de condução para qualquer categoria de
10 veículo, tendo por objecto impedir, falsear ou restringir, de forma sensível, a concorrência, no mercado
11 da prestação de serviços do ensino da condução de veículos, na área da Grande Lisboa e de Setúbal,
12 praticou uma contra-ordenação às regras da concorrência punível com coima, nos termos e para os
13 efeitos da alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 19/2012;

14 **SEGUNDO:** Declarar que o Visado Alcino Cruz, ao ter conhecimento da prática ilícita que é imputada à
15 APEC, da qual é presidente da direcção, ao ter contribuído activamente para a prática da infracção e
16 por não ter adoptado qualquer diligência ou medida que impedisse a infracção ou a execução, é



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

Proc. n.º 420/17.1YUSTR

17 responsável, nos termos dos números 1 e 6 do artigo 73.º da Lei n.º 19/2012 pela contra-ordenação
18 prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 68.º da mesma Lei;

19 **TERCEIRO:** Fixar a coima aplicável à Visada APEC em € 400.000,00, nos termos do disposto no artigo
20 69.º da Lei n.º 19/2012;

21 **QUARTO:** Fixar a coima aplicável ao Visado Alcino Cruz em € 13.776,71, nos termos do disposto no
22 artigo 69.º da Lei n.º 19/2012;

23 **QUINTO:** Nos termos do disposto no artigo 71.º da Lei n.º 19/2012, a título de sanção acessória,
24 ordenar aos Visados que procedam à publicação, no prazo de 20 dias a contar do trânsito em julgado
25 da decisão, de um extracto da mesma, nos termos e conforme a cópia que lhes for comunicada
26 oportunamente, na II série do Diário da República e em jornal de expansão nacional.

27 Para tanto, apresentaram conjuntamente as conclusões constantes de fls. 2442-2443, que aqui se dão
28 por integralmente reproduzidas.

29 Recebido o recurso e enviados os autos ao Ministério Público, este apresentou-os nos termos do artigo
30 62.º, n.º 1 do Regime Geral das Contra-Ordenações (RGCO), ex vi do artigo 83.º do RJC.

31 Nos termos dos artigos 64.º e 65.º do RGCO, ex vi do artigo 83.º do RJC, designou-se data para
32 julgamento, o qual se realizou com observância de todo o formalismo legal, conforme plasmado na
33 respectiva acta, não tendo os Recorrentes prestado declarações.

34 ***

35 **II. Objecto do recurso:**

36 O objecto do recurso de impugnação judicial é definido pela acusação e, especialmente, pelas
37 conclusões do recurso apresentado pelos Recorrentes, uma vez que não se trata de um verdadeiro
38 processo criminal, mas de um processo onde predominam as regras concernentes aos recursos, sendo
39 de conhecer sobretudo as questões colocadas pelos Arguidos e não tanto aquilatar a procedência ou
40 improcedência da acusação.

62 - em todas as referências feitas no sentido de que ***o volume de negócios agregado das empresas***
63 ***associadas da APEC foi, em 2016, de 4.358.778,98 euros*** deverá passar a ler-se como estando



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

64 escrito que esse mesmo volume é antes de **"4.053.163,70€"**, incluindo a referência ao montante
65 máximo da coima aplicável.

66 - no anexo 1 da decisão administrativa sob a epígrafe de "Escolas de condução associadas da APEC e
67 respectivo volume de negócios em 2016", deverá:

68 i) considerar-se suprimida a linha n.º 32 referente a "Pinto, Lda.", com o volume de negócios de €
69 305.612,28 e indicação de fls.1555;

70 ii) remunerar-se as linhas, passando os n.ºs 33 a 35 para os números imediatamente anteriores
71 correspondentes;

72 iii) considerar-se que o total passará a ser de € 4.053.163,70.

73 É o que se decide nesta sede.

74 *

75 Não existem nulidades ou quaisquer excepções, questões prévias ou incidentais que obstem à
76 apreciação do mérito da causa e que cumpra apreciar.

77 ***

78 **FUNDAMENTAÇÃO**

79 **a) FACTOS PROVADOS:**

80 Discutida a causa e com relevância para a mesma, resultaram provados os seguintes factos:

81 **- Identificação e caracterização dos Recorrentes:**

82 Da APEC:



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

83 1. A APEC, de acordo com os seus estatutos, é uma associação
84 portuguesa de escolas de condução, de direito privado e sem fins lucrativos licenciada pelo
85 Estado e registada no Ministério do Emprego e da Segurança Social em 29 de Janeiro de
86 1993, sob o número 4/93, fls. 16, livro 1, com sede na Rua André Vidal Negreiros, n.º 30,
87 Letra B, 1950-023 Lisboa;

88 2. O fundador e criador da APEC é o actual presidente da direcção, Alcino Cruz;

89 3. Da direcção fazem ainda parte o secretário Ricardo Vieira, a 1.ª vogal, Paula
90 Cristina Aires Henriques, o 2.º vogal Paulo Alexandre Oliveira e a tesoureira, Adriana
91 Ribeiro da Costa Cruz;

92 4. A APEC tem por fim:

93 4.1 A promoção e defesa dos interesses dos seus associados, representando-os
94 perante quaisquer pessoas, colectivas ou singulares, autoridades, entidades, grupos
95 económicos, sindicatos, associações de trabalhadores ou patronais ou qualquer entidade
96 pública ou privada;

97 4.2 Celebrar convenções colectivas de trabalho;

98 4.3 Realizar estudos e pesquisas técnicas relacionados e destinados a melhorar
99 as actividades específicas das suas associações;

100 4.4 Promover o conhecimento de meios para prevenção de acidentes
101 rodoviários;

102 4.5 Promover e implementar centros de realização de exames de condução para
103 todas as categorias de veículos;

104 4.6 Promover, ministrar e realizar cursos de formação e actualização para
105 examinadores, directores e instrutores de condução;

106 4.7 Promover, a formação profissional para os seus trabalhadores, associados e
107 para outras actividades profissionais; e

108 4.8 Prosseguir na formação de actividades profissionais na melhoria das
109 condições para os seus associados e outras actividades profissionais;

110 5. De acordo com os seus estatutos, podem ser associados da APEC as
111 pessoas singulares ou colectivas residentes em Portugal, as quais se dediquem legalmente
112 à actividade do ensino automóvel;



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

- 113 6. As escolas de condução associadas da APEC deverão pagar uma quota para
114 poderem exercer o seu direito de voto;
- 115 7. A APEC não exige exclusividade aos seus associados, podendo estes ser,
116 também, associados de outras associações;
- 117 8. Todas as escolas de condução podem usufruir dos serviços da APEC;
- 118 9. No que se refere ao seu funcionamento, a APEC realiza reuniões onde estão
119 presentes escolas de condução associadas e não associadas.
- 120 10. Neste contexto, na organização das reuniões, o presidente da direcção,
121 Alcino Cruz, elabora uma carta de convocatória para a reunião, entrega-a ao secretário da
122 direcção, também responsável do centro de exames, Ricardo Vieira, que, por sua vez,
123 procede ao envio da mesma, por correio electrónico, a todas as escolas de condução que
124 usufruem dos serviços da APEC;
- 125 11. Não se verifica uma periodicidade regular na realização dessas reuniões,
126 sendo que a maior parte das reuniões são solicitadas pelas escolas de condução;
- 127 12. Os aspectos a discutir nas reuniões ou a agenda são definidos pelo
128 presidente e constam da carta de convocatória, não existindo registo oficial das decisões
129 adoptadas nestas reuniões, apenas existindo o registo das reuniões para eleições dos
130 corpos sociais;
- 131 13. Durante as reuniões, o presidente expõe o tema, as escolas de condução
132 associadas e não associadas (que também podem e, de facto, participam nestas reuniões),
133 apresentam as suas posições e/ou observações e o presidente da direcção ou o secretário
134 tomam nota destas observações, finalizando a reunião com um acordo verbal;
- 135 14. A APEC financia-se através das quotas dos seus associados, no valor de €
136 11,22, por trimestre e através da realização de exames de condução, teóricos e práticos,
137 bem como dos cursos de formação que organiza;
- 138 15. Eram associadas da APEC, em 2016, pelo menos, as seguintes entidades,
139 com os seguintes volumes de negócios no mesmo ano:



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

Escolas de condução Associadas da APEC		Volume de negócios em 2016 (€)
1.	Benficartas - Centro de Instrução Automóvel de Lisboa, Lda.	164 066,19
2.	Escola de Condução Lusitânia de Automobilismo, Lda.	30 333,82
3.	Escola de Condução A Portuguesa, Lda.	117 405,09
4.	Escola de Condução Parque dos Príncipes, Lda.	96 949,00
5.	Escola de Condução Pátria Lda.	42 394,00
6.	Escola de Condução Unidos do Volante Lda.	117 132,72
7.	Escola de condução Especial Batalhense, Lda.	728 781,25
8.	Escola de condução Fenomenal, Lda.	49 809,74
9.	Célia Maria da Silva Sousa	70 832,46
10.	E.C.O. - Escola de Condução de Odivelas, Lda.	34 376,88
11.	Elite da Escola de Condução e Formação, Lda.	243 101,03
12.	Escola de Condução 3ÁS, Lda.	41 120,31
13.	Escola de Condução Amoreira, Lda.	40 265,39
14.	Escola de Condução Atlas, Lda.	21 219,84
15.	Escola de Condução Beneditense, Lda.	140 496,00
16.	Escola de Condução Charneca, Lda.	35 231,55
17.	Escola de Condução da Brandoa, Lda.	63 083,25
18.	Escola de Condução Independente, Unipessoal, Lda.	95 127,38
19.	Escola de Condução Infantado, Lda.	105 992,18
20.	Escola de Condução Mercedes -Serra de Minas, Lda.	140 999,98
21.	Escola de Condução Quinta da Piedade, Lda.	74 594,01
22.	Escola de Condução Salvaterra, Lda.	45 294,97
23.	Escola de Condução Sentido Obrigatório, Lda.	332 402,17
24.	Escola de Condução Via Azul, Lda.	82 051,12
25.	Escola de Condução Via Rápida, Lda.	191 508,47



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

26.	Escola de Condução Viaensinoauto Unipessoal, Lda.	64 368,34
27.	Instrutora de automóveis, Lda.	179 313,23
28.	Mourin - Ensino Automobilístico, Lda.	93 442,94
29.	Nossa Senhora da Paz - Ensino e Formação de Condução, Lda.	84 862,68
30.	ONE MORE TIME - Escola de Condução, Lda.	20 909,56
31.	SACEC - Escola de Condução Sacavém Unipessoal, Lda.	137 789,51
32.	STRADAPERFIL, LDA.	212 441,63
33.	Trilhototal, Lda.	133 842,78
	TOTAL	4.031.536,47

141 Do Presidente da direcção da APEC:

142 16. A criação da APEC foi financiada por Alcino Cruz, que é não apenas o seu
143 fundador, mas igualmente o seu presidente da direcção desde a sua criação;

144 17. O artigo 38.º dos Estatutos da APEC estabelece que "**o presidente não**
145 **poderá em vida ser substituído no seu cargo**";

146 18. O presidente da direcção da APEC recebeu, em 2016, pelo exercício das
147 suas funções, o vencimento anual de €

148 - Da identificação e caracterização do mercado:

149 19. A situação que infra se dará como provada, respeitante a 2016, insere-se no
150 mercado da prestação do serviço do ensino da condução para todas as categorias de
151 veículos em Portugal;

152 20. As escolas de condução constituem a oferta neste mercado, prestando o
153 serviço do ensino de condução de veículos, mediante contrapartida de uma prestação
154 económica;



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

- 155 21. No que diz respeito à procura, esta é constituída por pessoas que
156 pretendendo obter habilitações para a condução de veículos, se dirigem às escolas de
157 condução, para que, através de uma formação teórica e prática, consigam aprovação nos
158 exames correspondentes, obtendo assim a carta de condução;
- 159 22. Do ponto de vista da procura, as várias categorias de carta de condução
160 poderão não ser substituíveis entre si;
- 161 23. Contudo, tipicamente, as escolas de condução (oferta) ministram cursos de
162 formação para todos os tipos de carta;
- 163 24. No que respeita à dimensão geográfica do mercado, a situação que infra se
164 dá como provada, respeitante a 2016, incide sobre a Região da Grande Lisboa e Setúbal;

165 - **Do comportamento da APEC:**

166 - **Antecedentes:**

- 167 25. Em 2012, o presidente da direcção da APEC sugeriu à Escola de condução
168 Marvila "praticar preços combinados" com as restantes escolas de condução, enviando a
169 seguinte mensagem de correio electrónico, em 16 de Outubro de 2012, à Escola de
170 Condução Marvila:

171 ***"A APEC vem, por este meio, sugerir às escolas de condução o seguinte:***

172 ***"1- A banalização da tabela de preços está a criar asfixia financeira nas escolas de condução.***
173 ***Na verdade! se, por exemplo, a tabela de preços for no valor de 457€ como é atualmente, 30***
174 ***inscrições perfaz em o valor de 13.710€. Se o valor for a 600€, o valor destas 30 inscrições***
175 ***perfazem 18.000€.***

176 ***"2- A diferença do valor dá para pagar o vencimento a 4 instrutores e a duas pessoas da***
177 ***secretaria. [...] Ora, a APEC não pode persuadir as escolas a praticarem preços combinados,***
178 ***por a lei proibir- mas deverá ser por iniciativa das escolas a persuadir em outros colegas para***
179 ***esta triste realidade que ninguém quer mas todos praticam.***



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

180 ***"Assim, a publicidade da escola deverá ser na tabela de preços a praticar 457€ sem o valor dos***
181 ***exames incluído ou 600€ com os exames incluídos.***

182 ***"Respeitosamente***

183 ***"O presidente de direção***

184 ***"Alcino Cruz"***

185 **26.** A mensagem de correio electrónico *supra* foi escrita porque várias escolas de
186 condução vinham pedir à APEC que tomasse uma posição sobre os preços praticados
187 pelas escolas de condução, que alegadamente praticavam preços abaixo do custo;

188 **27.** A Escola de Condução Marvila respondeu a esta mensagem de correio
189 electrónico, nos seguintes termos, nomeadamente: "*[...] o que o Senhor aqui propôs é*
190 ***crime e fortemente punido". Este email pode no futuro ser usado contra si, deve***
191 ***revisar a sua assessoria jurídica [...]***."

192 **28.** A notícia do Jornal de Notícias de 28 de Janeiro de 2013 deu conta de que a
193 APEC tinha realizado vários alertas junto do sector sobre a má gestão praticada pelas
194 escolas de condução e que tinha "*promessas de alguns dos principais grupos de que a*
195 *partir de Fevereiro já vão estabilizar os preços das cartas para os € 600"*;

196 **- Da convocatória de reunião: a mensagem de correio electrónico de 23.09.2016:**

197 **29.** Na sequência de queixas apresentadas, formal e informalmente, por
198 proprietários de escolas de condução às quais a APEC presta os seus serviços e a pedido
199 do grupo das designadas por grandes escolas de condução (Escola Segurança Máxima,
200 Escola da Pontinha, Escola Elite e Escola Radical, nenhuma delas associada da APEC), o
201 presidente da direcção da APEC convocou uma reunião com escolas de condução de
202 Lisboa, Grande Lisboa e Setúbal, com o fim de debater os preços das cartas de condução;

203 **30.** Neste sentido, o presidente da direcção de APEC, Alcino Cruz, de acordo
204 com o modo de actuação melhor descrito *supra*, elaborou a respectiva convocatória e
205 entregou-a ao secretário da associação, Ricardo Vieira, que, na qualidade de responsável



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

206 do centro de exames, a remeteu, em 23 de Setembro de 2016, através de correio
207 electrónico, para as 173 escolas de condução dos distritos de Lisboa e Setúbal,
208 identificadas no anexo 2 da decisão administrativa, cujo teor se considera reproduzido;
209 **31.** Esta mensagem de correio electrónico convocava as escolas de condução
210 nos seguintes termos:

211 ***“Encarrega-me o Presidente de Direção da APEC Dr Alcino Cruz de convocar todos os***
212 ***proprietários de Escolas de Condução para uma reunião a realizar no dia 28 de Setembro de***
213 ***2016, às 17h na sede da APEC, na Rua André Vidal de Negreiros nº 30 em Lisboa, com o***
214 ***objetivo de “sentar à mesma mesa” todos os intervenientes das Escolas de Condução para o***
215 ***preço da carta de condução deixar de ser banalizado.***

216 ***“Atenciosamente***

217 ***“O Responsável do Centro de Exames da APEC***

218 ***“Ricardo Vieira”.***

219 ***- Da reunião de 28.09.2016:***

220 **32.** Em 28 de Setembro de 2016, no seguimento da mensagem de correio
221 electrónico supra, teve lugar a referida reunião, estando presentes número de pessoas não
222 concretamente apurado, mas não inferior a 30, nem superior a 100 pessoas;

223 **33.** Entre essas pessoas, estavam presentes, pelo menos, representantes das
224 seguintes escolas de condução, associadas e não associadas da APEC, designadamente:

225 **33.1** Escola de Condução A Popular;

226 **33.2** Escola de Condução A Portuguesa;

227 **33.3** Grupo de escolas de condução Radical;

228 **33.4** Grupo de escolas de condução Colinas do Cruzeiro;

229 **33.5** Escola de Condução central de Loures;

230 **33.6** Escola de Condução Infante Sagres;

231 **33.7** Escola de Condução Sentido Obrigatório;



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

- 232 **33.8** Escola de Condução Jardim da Radial;
- 233 **33.9** Escola de Condução Jante Integral;
- 234 **33.10** Escola de Condução Via Odívelas;
- 235 **33.11** Escola de Condução Via Net;
- 236 **33.12** Escola de Condução Casal de Cambra;
- 237 **33.13** Escola de Condução Pontinha;
- 238 **33.14** Escola de Condução Ebenézer;
- 239 **34.** A reunião iniciou-se com a exposição de Alcino Cruz, afirmando que "os
- 240 *preços actuais não conseguem pagar os impostos nem pagar às pessoas, de acordo com*
- 241 *a avaliação feita pela APEC, uma carta de condução não deveria ter um custo inferior a*
- 242 *700 euros";*
- 243 **35.** Na sequência desta exposição várias escolas de condução manifestaram a
- 244 sua posição a este respeito, sendo em regra, que não conseguiam pagar impostos nem
- 245 pagar ordenados nem auferir rendimento com esta actividade;
- 246 **36.** Seguidamente, Alcino Cruz tomou de novo a palavra e concluiu que "se
- 247 *estiverem de acordo, aumentem 100 euros cada mês até Fevereiro de 2017, para chegar*
- 248 *pelo menos aos 700 euros";*
- 249 **37.** Algumas escolas presentes manifestaram o seu acordo e outras não se
- 250 pronunciaram;
- 251 **38.** Nessa reunião de 28 de Setembro de 2016, foi decidido:
- 252 **38.1** O aumento gradual dos valores para a obtenção da carta de condução para
- 253 qualquer categoria de veículo até atingir € 750,00, em 1 de Fevereiro de 2017,
- 254 designadamente:
- 255 - a partir de 1 de Outubro de 2016, nenhuma das escolas de condução poderia praticar um preço
- 256 inferior a € 300,00;
- 257 - a partir de 1 de Novembro de 2016, nenhuma das escolas de condução poderia praticar um preço
- 258 inferior a € 400,00;



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

259 - a partir de 1 de Dezembro de 2016, nenhuma das escolas de condução poderia praticar um preço
260 inferior a € 500,00;

261 - a partir de 1 de Janeiro de 2017, nenhuma das escolas de condução poderia praticar um preço inferior
262 a € 600,00;

263 **38.2** O preço anunciado em publicidade não podia ser inferior aos valores
264 mínimos acordados;

265 **38.3** A obrigação de denunciar as escolas de condução que eventualmente
266 estivessem a incumprir a implementação dos aumentos acordados; e

267 **38.4** No final de cada ano teria lugar uma reunião para determinar o valor do
268 aumento a efectuar pelas escolas de condução, que seria comunicado posteriormente
269 através do correio electrónico;

270 Da mensagem de correio electrónico de 29.09.2016:

271 **39.** Na sequência da reunião do dia 28 de Setembro de 2016, Ricardo Vieira,
272 secretário da direcção da APEC e responsável do centro de exames, remeteu, a pedido do
273 presidente da direcção, em 29 de Setembro de 2016, a seguinte mensagem de correio
274 electrónico, sob a epígrafe "**Acabar com banalização dos preços - Para cumprir**", às 173
275 escolas de condução que tinham sido convocadas para a reunião, as quais se mostram
276 identificadas no anexo 3 da decisão administrativa, cujo teor se considera reproduzido:

277 **"Exmos. Srs Proprietários**

278 **"Encarrega-me o Presidente de Direcção da APEC, Dr. Alcino Cruz, de comunicar o seguinte:**

279 **"Na sequência do email enviado as Escolas de Condução no dia 23 de Setembro de 2016, na**
280 **qual foram convidados para uma reunião com propósito de terminar com a banalização dos**
281 **preços da carta de condução;**

282 **"Após a reunião que tivemos com os grandes grupos de escolas de condução;**



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

283 *"E após a reunião de dia 28 de Setembro de 2016, ficou decidido por aceitação de todos os*
284 *presentes que o preço de qualquer categoria da carta de condução, incluindo a categoria A—*
285 *pois obriga a utilização de mais de 1 veículo (que significa mais custos) deverá aumentar*
286 *gradualmente até atingir o valor mínimo no qual a carta não dará prejuízo, da seguinte maneira:*

287 *"a)300,00€ (com tudo incluído) no dia 1 de Outubro 2016 -ninguém poderá prestar este serviço*
288 *abaixo deste valor.*

289 *"b)400,00€ (com tudo incluído) nodia1 deNovembro2016 -ninguém poderá prestar este serviço*
290 *abaixo deste valor.*

291 *"c)500,00€ (com tudo incluído) no dia1 de Dezembro 2016-ninguém poderá prestar este serviço*
292 *abaixo deste valor.*

293 *"d)600,00€ (com tudo incluído) no dia 1 de Janeiro2017 - ninguém poderá prestar este serviço*
294 *abaixo deste valor.*

295 *"e)750,00€ (com tudo incluído) no dia1 de Fevereiro2017 - ninguém poderá prestar este serviço*
296 *abaixo deste valor.*

297 *"Assim, em cinco meses a carta passará a não dar prejuízo.*

298 *"Devido a seriedade do assunto em questão, se virem que alguma escola pratique preços*
299 *abaixo dos mencionados em cima a partir das datas indicadas, vocês não baixarão o preço, mas*
300 *sim comunicarão para a APEC ao Responsável do Centro de Exames que irá de imediato*
301 *comunicar com tal escola, para persuadir esta a praticar preços não abaixo dos valores*
302 *indicados.*

303 *"O preço anunciado em publicidade não poderá ser inferior aos valores mínimos estabelecidos,*
304 *afim de não ser quebrada a confiança das outras escolas.*

305 *"Relembro que o objetivo não é vender a carta por valores inferiores a750 €, mas sim vender a*
306 *Carta por valores superiores a 750€, que é o valor em que a carta deixa de dar prejuízo.*



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

307 ***"Atingindo o valor dos 750€, a nova atualização será no final de cada ano, em reunião na qual***
308 ***analisaremos o aumento a efetuar, o qual será comunicado de forma semelhante a todas as***
309 ***escolas de condução.***

310 ***"Tudo o que temos decidido, não se trata de uma concertação de preços das categorias da carta***
311 ***de condução, mas sim estabelecer o valor mínimo abaixo da qual a carta dá prejuízo e no qual***
312 ***ninguém pode praticar. Acima destes valores mínimos podem vender o serviço da carta de***
313 ***condução pelo preço que quiserem e entenderem.***

314 ***"Aguardo a colaboração de todos.***

315 ***"Atenciosamente***

316 ***"O Responsável do Centro de Exames da APEC***

317 ***"Ricardo Vieira".***

318 ***Das reacções à mensagem de correio electrónico de 29.09.2016:***

319 **40.** Na sequência desta mensagem de correio electrónico, escolas de condução
320 manifestaram a sua concordância com o respectivo teor, designadamente, a Escola de
321 Condução Queluz, a Escola de Condução X-PTO, a Escola de Condução Francipaulo, a
322 Escola de Condução Move on Monte Caparica e a Escola de Condução Pinheiro de
323 Loures;

324 **41.** Em particular, as referidas escolas de condução responderam à mensagem
325 de Ricardo Vieira nos seguintes termos:

326 **41.1** A Escola de Condução Queluz respondeu em mensagem de correio
327 electrónico de 29 de Setembro de 2016 *"inteiramente de acordo, uma vez que todos*
328 *cumpramos";*

329 **41.2** A Escola de Condução X-PTO, através de mensagem de correio electrónico
330 de 4 de Outubro de 2016, referiu *"concordo com o aumento dos preços e vou fazê-lo, mas*
331 *tendo em conta que os meus preços se aproximam dos € 400, eu então ainda vou esperar*



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

332 *algum tempo, presumo que até o início de 2017, aumentando apenas o preço dos*
333 *motociclos de momento";*

334 **41.3** Posteriormente, em 16 de Outubro de 2016, esta Escola deu conta, através
335 de mensagem de correio electrónico, *"Como já tinha referido no meu e-mail anterior, a cata*
336 *[carta] de cat. B na xpto, encontra-se nos valores ainda acima daquilo que foi pedido na*
337 *reunião, logo irá manter-se como está, apenas vamos aumentar os motociclos para já. No*
338 *entanto a nossa preocupação mantém-se, a quem não cumprir o que acontece? O que*
339 *fazer a alguém que meta o preço nos valores pedidos e depois ande a meter nas caixas de*
340 *correio vales de 100€?"* (fls. 216 e 217).

341 **41.4** Em mensagem de correio electrónico de 23 de Outubro de 2016, a Escola de
342 Condução X-PTO referiu que *"enquanto a APEC não disser quais são as sanções e*
343 *garantir que as vai cumprir, eu não aumento os meus preços...lamento";*

344 **41.5** A Escola de condução Francipaulo, em 11 de Outubro de 2016, por
345 mensagem de correio electrónico, responde *"vamos a frente";*

346 **41.6** A Escola de Condução Move on Monte Caparica, através de mensagem de
347 correio electrónico de 11 de Outubro de 2016, indicou que *"vamos manter este acordo*
348 *porque é importante para todas as escolas sem exceções";*

349 **41.7** A Escola de Condução Pinheiro de Loures referiu, através de mensagem de
350 correio electrónico de 11 de Outubro de 2016, que *"a União faz a força!, vamos lá cumprir*
351 *com o acordo para o bem de todos nós e unir para que a nossa classe tenha mais*
352 *credibilidade!";*

353 **41.8** A Escola de Condução Estoril, em mensagem de correio electrónico de 24 de
354 Outubro de 2016, questionou Ricardo Vieira sobre se *"o acordo para os valores das cartas*
355 *incluem os exames ou são taxados à parte? É essa a nossa dúvida".*

356 **42.** A Escola de Condução Elite manifestou explicitamente o seu desacordo,
357 respondendo à mensagem de correio electrónico enviada por Ricardo Vieira no dia 29 de
358 Setembro de 2016, nos seguintes termos:

359 *"Foi com espanto que recebemos o email infra remetido na passada 5ª feira, dia 29/09/2016, a*
360 *mando do presidente da APEC, com instruções para cumprir relativas a um aumento*



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

361 *generalizado dos preços da carta de condução. Assim, pelo presente esclarecemos que não*
362 *participamos em quaisquer negociações relativas a esse aumento de preços, não aceitamos*
363 *implementar qualquer medida que não passe pelas medidas por nós definidas para o*
364 *harmonioso desenvolvimento da atividade das nossas empresas, e muito menos nos revemos*
365 *no conteúdo desse email, ou em qualquer ameaça velada, designadamente no que respeita ao*
366 *recurso da “persuasão” que aí e como aí vem mencionada.*

367 *“Sem outro assunto, apresentamos os melhores cumprimentos,*

368 *“A Gerência*

369 *“Dr.ª Filomena Pires”*

370 *Da monitorização dos preços comunicados pela APEC:*

371 **43.** Posteriormente, como solicitado na mensagem de correio electrónico de 29
372 de Setembro de 2016 supra, algumas escolas de condução monitorizaram a
373 implementação dos valores comunicados pela APEC;

374 **44.** Neste sentido, oito escolas de condução informaram Ricardo Vieira sobre
375 eventuais incumprimentos na implementação dos aumentos de preços comunicados pela
376 APEC, quer remetendo cópia dos folhetos que publicitavam valores reduzidos, quer
377 informando apenas do eventual incumprimento;

378 **45.** Estas situações foram reportadas, em particular, pela Escola de Condução
379 100%, Escola de Condução X-PTO, Escola de Condução Cavaleira, Escola de Condução
380 Baía de Cascais, Escola de Condução Independente, Escola de Condução Atlas, Escola
381 de Condução A Popular e pela Escola de Condução Ebenézer;

382 **46.** Neste contexto, Ricardo Vieira contactou as escolas que alegadamente
383 estariam a incumprir os valores previamente estabelecidos, com o fim de confirmar tal
384 situação e, nesse caso, persuadir a escola correspondente a praticar o preço definido;

385 **47.** Uma vez verificadas as situações denunciadas, Ricardo Vieira, através de
386 mensagem de correio electrónico datada de 11 de Outubro de 2016, comunicou às 173



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

387 escolas de condução, identificadas no anexo 4 da decisão administrativa, cujo teor se
388 considera reproduzido, ter o próprio verificado que a grande maioria das escolas de
389 condução estavam a cumprir com os aumentos de valores determinados na mensagem de
390 correio electrónico de 29 de Setembro de 2016, nomeadamente o grupo de escolas de
391 condução Segurança Máxima, a Escola de Condução Radical e a Escola de Condução
392 Pátria, escrevendo o seguinte:

393 ***“Exmos Senhores***

394 ***“Após a receção dos vossos emails, denunciando algumas escolas que não tem cumprido com***
395 ***o acordado nos preços da carta abordado na reunião na APEC no dia 28 de Setembro, após***
396 ***verificar e constatar alguns preços da carta de condução em algumas escolas, quero alertar o***
397 ***seguinte:***

398 ***“O maior grupo de escolas de condução (Segurança Máxima) teve a hombridade de subir o***
399 ***preço da carta de condução da categoria B para o valor mínimo de 325€ e tem mantido desde o***
400 ***dia 1 de Outubro de 2016. (Foi confirmado por mim- Ricardo Vieira)***

401 ***“A escola de condução Radical tem a categoria B com o valor de 385€ e a escola de condução***
402 ***Pátria com o valor de 325€, ambas as escolas do Sr. Maçorano (Foi confirmado por mim-***
403 ***Ricardo Vieira)***

404 ***“Para quem apontava o dedo a estes grupos e não está a cumprir seria bom pensar um pouco!!***

405 ***“A grande maioria das escolas está a cumprir o acordado!***

406 ***“Assim, reforço que é necessário fortalecer a confiança na subida generalizada dos preços da***
407 ***carta de condução. [...]***

408 ***“Para quem ainda não está a cumprir, convido a reforçar a confiança da nossa classe subindo o***
409 ***preço da carta, uma vez que o preço mínimo de 300€ ainda é um preço prejudicial!***

410 ***“[...] não é com desconfiança crónica e acusações que conseguimos fortalecer a nossa classe.***



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

411 ***“Que possamos todos dar o passo da confiança e da tolerância por forma a dar coragem a os***
412 ***outros para fazer o mesmo! [...]***

413 ***“Atenciosamente***

414 ***“O Responsável do Centro de Exames da APEC***

415 ***“Ricardo Vieira”.***

416 **48.** Em 4 de Novembro de 2016, a Escola de Condução Ebenézer, através de
417 mensagem de correio electrónico, informou a APEC que estava, conjuntamente com a
418 Escola de Condução Pontinha, a cumprir os aumentos de preços acordados;

419 **49.** A Escola de Condução Atlas, em 11 de Outubro de 2016 e a Escola de
420 Condução X-PTO, em 4, 16 e 23 de Outubro de 2016, informaram Ricardo Vieira que não
421 tinham necessidade de aumentar os seus preços no caso da categoria B, atendendo a que
422 os valores que praticavam, nesse momento, eram já superiores ao valor mínimo
423 estabelecido na reunião de 28 de Setembro de 2016;

424 **50.** A maior parte das escolas de condução apenas implementaram o primeiro
425 dos aumentos comunicados pela APEC, em Outubro de 2016, sendo que a tentativa de
426 implementação dos preços em conformidade com o acordado na reunião não durou mais
427 do que três meses;

428 **51.** Ao adoptar as condutas descritas, a APEC agiu de forma directa, livre,
429 consciente e voluntariamente;

430 **52.** A APEC, adoptando um conjunto de medidas destinadas a fixar o preço
431 mínimo para a obtenção da carta de condução com a intenção de limitar, de forma
432 sensível, a concorrência entre as escolas de condução, e uma vez que tendo
433 conhecimento da legislação aplicável e sabendo que a sua actuação era proibida por lei,
434 não se absteve de adoptar os comportamentos dados como provados tendo querido
435 realizar todos os actos necessários à sua verificação, e abstendo-se, igualmente, até a
436 este momento, de praticar os actos necessários à sua cessação;



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

437 53. Alcino Cruz, na qualidade de presidente da APEC, teve conhecimento directo
438 da decisão da APEC que tinha por objectivo a fixação de um preço mínimo para a
439 obtenção da carta de condução de qualquer categoria de veículo, na zona de Grande
440 Lisboa e Setúbal e que tal consubstanciava uma prática restritiva da concorrência, estando
441 consciente do objecto anti concorrencial dessa prática;

442 54. Ainda assim não adoptou qualquer diligência ou medida tendente a pôr termo
443 a tal decisão, adoptando, pelo contrário, todas as medidas disponíveis para conseguir que o
444 maior número de escolas de condução aderissem aos termos da decisão adoptada pela
445 APEC, em 28 de Setembro de 2016, omitindo, intencionalmente, o seu dever de pôr termo
446 àquela decisão de APEC, sendo o responsável pela definição dos respectivos parâmetros,
447 sua implementação e execução.

448 - **Outros factos com relevo para a boa decisão da causa:**

449 55. A APEC tem tido um papel fundamental na realização de exames de
450 condução, em substituição da antiga DGV e na apresentação de propostas e sugestões
451 junto de entidades com responsabilidades na circulação rodoviária, com vista ao
452 melhoramento dos regimes vigentes, mesmo junto da própria Assembleia da República;

453 56. Sendo a APEC responsável pela realização de exames de condução, a
454 reprovação em crescendo nos exames realizados, a manifesta impreparação dos alunos e
455 o perigo que tal traz para a circulação rodoviária foi uma preocupação da Arguida,
456 chegando à suposição que tal poderia advir dos preços manifestamente baixos dos custos
457 das cartas e a necessidade de os alunos repetirem e voltarem a repetir aulas e exames
458 para conseguirem obter a carta de condução – ou seja, que as escolas poderiam estar a
459 promover intencionalmente o mau ensino da condução (teórica e prática) com o objectivo
460 de levar os alunos, como vem sucedendo há já vários anos, a sucessivas repetições de
461 aulas e de exames, com os inerentes adicionais pagamentos;

462 57. O IMT manifestava preocupação pelos preços praticados por algumas
463 escolas de condução (por vezes pouco mais de € 100,00 para obtenção de uma carta,



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

464 incluindo todos os custos administrativos que tal comporta) e o facto de haver um aumento
465 muito significativo de reprovações nos exames teóricos e práticos de condução;

466 **58.** Do grupo das chamadas grandes empresas, apenas uma compareceu na
467 reunião de 28.09.2016 (a Escola Radical);

468 **59.** A Escola de Condução Vitória, Lda. teve um volume de negócios de €
469 21.627,23, em 2016;

470 **60.** A Recorrente APEC apresentou, por referência ao ano de 2019, um total de
471 rendimentos de € 1.290.020,07, um total de gastos de € 1.289.386,78 e um resultado
472 líquido do período de € 522,55;

473 **61.** Teve, em 2019, um número médio de trabalhadores ao serviço de 20;

474 **62.** O Recorrente Alcino Cruz, por referência ao ano de 2019, auferiu
475 rendimentos a título de trabalho dependente e pensões no valor de € 10.000,00, a título de
476 rendimentos prediais o valor de € 10.000,00;

477 ***

478 b) Factos Não Provados:

479 Não se considerou provado que:

480 **1.** A Escola de Condução Vitória, Lda. era associada da APEC, em 2016;

481 **2.** Uma coima no valor de € 400.000,00 põe em causa a continuidade do
482 exercício de funções da APEC;

483 **3.** A APEC e o seu presidente não tinham intenção, porque disso não têm
484 qualquer interesse ou vantagem, de proceder a uma manipulação dos preços a praticar
485 pelas escolas de condução;

486 **4.** A APEC nunca interferiu, directa ou indirectamente, sobre o preço que as
487 suas associadas cobram pelos seus serviços ao público, sendo-lhe totalmente indiferente
488 os valores praticados;



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

- 489 5. A APEC, enviados os resultados da reunião das escolas, desligou-se do
490 caso, não querendo a Arguida saber se as escolas estavam ou não a cumprir o que foi
491 acordado na referida reunião;
- 492 6. Um preço de carta de condução que não traga prejuízo a quem o pratique
493 melhora necessariamente a qualidade do serviço prestado, evitando-se o fraco ensino que
494 promove a reprovação dos alunos para que os mesmos permaneçam vinculados às
495 escolas onde se inscreveram a fim de que, repetição de aulas após repetição de aulas,
496 venham a compensar financeiramente as escolas de condução;
- 497 7. Em 2013 e no âmbito de discussão junto de entidades públicas, a APEC
498 elaborou um estudo, não divulgado às suas associadas, para apuramento do valor pelo
499 qual a obtenção de uma carta de condução não daria prejuízo às escolas;
- 500 8. A consciência da APEC ao receber e divulgar os resultados da reunião era a
501 de que não estaria a transmitir algo de ilegal, que manipulasse, com intenção de prejudicar
502 a concorrência, a livre fixação de preços.

503 ***

504 *Consigna-se que a demais matéria quer constante da acusação, quer alegada pela Arguida que não se*
505 *compreendeu nem na matéria dada como provada nem na não provada se reporta a matéria*
506 *considerada pelo tribunal como irrelevante para a boa decisão da causa, matéria de direito, de cariz*
507 *meramente conclusivo ou meras remissões para meios de prova que não relevam para efeitos de*
508 *subsunção dos factos ao direito.*

509 ***

510 **B) Motivação da decisão de facto:**

511 **B.a) Quanto aos factos provados:**

512 A fim de formar a sua convicção, o tribunal baseou-se na análise ponderada e crítica do conjunto de
513 toda a prova produzida, de molde a reconstituir a factualidade ora em causa, tendo por base o princípio
514 da plena jurisdição do presente tribunal, insito no disposto no n.º 8 do artigo 87.º do RJC.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

515 Em primeiro lugar, o tribunal atentou para os factos que já constavam provados em sede de decisão
516 administrativa e que nunca foram colocados em causa pelos Recorrentes, sendo certo que os mesmos
517 já resultavam devidamente comprovados em sede da fase administrativa mediante os seguintes
518 elementos de prova, como sendo:

519 a) os factos relacionados com a "identificação e caracterização" da Recorrente APEC (com excepção
520 da identificação das empresas associadas da APEC, em 2016 – que foi colocado em causa, porém,
521 apenas e tão somente em sede de audiência de discussão e julgamento), factos esses que decorriam
522 já da compaginação dos seguintes elementos de prova documentais, não impugnados por qualquer
523 sujeito processual no que tange à sua genuinidade:

524 - documento de fls. 33-46, respeitante aos Estatutos da APEC, publicados em sede do Boletim de
525 Trabalho e Emprego, n.º 18, de 15.05.2013;

526 - documento de fls. 47-65, respeitante ao Regulamento Interno da APEC;

527 - documento de fls. 92, intitulado por "Elementos da Direcção da APEC";

528 - documentos de fls. 108 e 241 a 282, respeitante a facturas/recibos, nos valores de quotas pagas por
529 associados da APEC, de onde resulta o valor das mesmas e a periodicidade do seu pagamento;

530 - documento de fls. 1950, respeitante a "Demonstração dos Resultados por Naturezas" por referência a
531 Dezembro de 2016, da APEC;

532 Por outro lado, o tribunal considerou ainda as declarações prestadas por Alcino Cruz, na qualidade de
533 presidente da APEC, juntas a fls. 27-32, em sede das quais o Recorrente confirmou, designadamente,
534 que:

535 - a APEC não exige exclusividade aos seus associados, podendo estes ser, também, associados de
536 outras associações;

537 - todas as escolas de condução podem usufruir dos serviços da APEC;



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

538 - a APEC realiza reuniões onde estão presentes escolas de condução associadas e não associadas,
539 tendo esclarecido a forma de organização das reuniões e a sua periodicidade, quem define os assuntos
540 a discutir nas reuniões, o registo que é (ou não) feito das reuniões, a forma como costumam decorrer
541 as mesmas;

542 - que a APEC se financia, através do valor das quotas dos associados, bem como através da
543 realização de exames de condução, teóricos e práticos e dos cursos de formação que organiza.

544 Importa reforçar que estes factos não foram, em sede de impugnação judicial, infirmados ou
545 impugnados pelos Recorrentes, tendo aceiteado os mesmos pacificamente.

546 b) Os factos respeitantes ao "Presidente da direcção da APEC", que também já decorriam dos
547 seguintes elementos de prova produzidos em sede da fase administrativa:

548 - declarações de Alcino Cruz, juntas a fls. 27-32, de onde se conclui que a criação da APEC foi
549 financiada por si, que é não apenas o seu fundador, mas igualmente o seu presidente da direcção
550 desde a sua criação;

551 - documento de fls. 47-65, respeitante ao Regulamento Interno da APEC, mormente o seu artigo 38.º;

552 - documento de fls. 1678-1683, respeitante à declaração de IRS de 2016 de Alcino Cruz;

553 Por seu turno, no que tange aos factos objectivos que se mostram provados sob os itens "Da
554 identificação e caracterização do mercado", "Do comportamento da APEC" – "Antecedentes", "Da
555 convocatória de reunião: a mensagem de correio electrónico de 23.09.2016", "Da reunião de
556 28.09.2016", "Da mensagem de correio electrónico de 29.09.2016", "Das reacções à mensagem de
557 correio electrónico de 29.09.2016" e "Da monitorização dos preços comunicados pela APEC", apesar
558 da insistente discordância que os Recorrentes apontam, verificamos que essa discordância é
559 tendencialmente aparente, já que aquilo que verdadeiramente os Recorrentes acabam por colocar em
560 causa, salvo pontuais acontecimentos, é a interpretação dos factos e a sua subsunção ao direito. No
561 fundo, aquilo que os Recorrentes advogam é que não pode ser considerada, nos termos dos factos
562 provados, que existe uma qualquer decisão da APEC e do seu presidente no sentido de restringir a



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

563 concorrência quanto aos valores a cobrar aos consumidores pelo ensino com vista à obtenção de carta
564 de condução, colocando o acento tónico na questão da interpretação do que deve ser uma “decisão”,
565 questão essa que deverá ser abordada em sede da fundamentação de direito.

566 Ainda assim, para que não possam suscitar quaisquer dúvidas, os factos atinentes aos itens acima
567 indicados já se mostravam devidamente provados em sede da fase administrativa dos autos, não tendo
568 sido as provas nessa fase produzidas minimamente abaladas pela produção de outros meios de prova
569 em sede de julgamento, antes pelo contrário foram tendencialmente reforçadas.

570 Na verdade, a prova documental existente nos autos e coligida em sede da fase administrativa do
571 processo é verdadeiramente exuberante e não deixa qualquer margem de dúvida no que tange ao
572 sucedido, em termos de factualidade relevante.

573 Com efeito, resulta dos autos que já em 2012, por intermédio do email datado de 16.10.2012, a APEC,
574 através do seu presidente de direcção, o aqui também Recorrente Alcino Cruz, “sugeri” (e esta é a
575 palavra que é utilizada pelo próprio no email – “sugerir”) à Escola de Condução Marvila que as escolas,
576 ente si, praticassem “preços combinados”, propondo inclusivamente o valor mínimo dos preços a
577 praticar – vide teor do próprio email, constante de fls. 151.

578 A mensagem terá sido escrita porque várias escolas de condução vinham pedir à APEC que tomasse
579 uma posição sobre os preços praticados pelas escolas de condução, que alegadamente praticavam
580 preços abaixo do custo, conforme confirmado pelos próprios Recorrentes, em sede de defesa
581 apresentada a fls. 2280 e ss (mormente fls. 2281 e 2291), sendo certo que tal se coaduna com os
582 depoimentos das testemunhas que vieram a ser inquiridas em sede de julgamento, conforme se
583 explicará *infra*.

584 Na sequência do email enviado pela APEC, na pessoa de Alcino Cruz de 16.10.2012, a Escola de
585 Condução destinatária respondeu nos termos dados como provados, conforme resulta do teor do
586 próprio email por si enviado, datado com a mesma data e constante de fls. 221-222, onde
587 inclusivamente adverte os Recorrentes para a ilicitude da conduta adoptada.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

588 Posteriormente, a notícia do Jornal de Notícias de 28.01.2013, que consta do documento de fls. 283,
589 deu conta de que a APEC tinha realizado vários alertas junto do sector sobre a má gestão praticada
590 pelas escolas de condução e que tinha *"promessas de alguns dos principais grupos de que a partir de*
591 *Fevereiro já vão estabilizar os preços das cartas para os € 600"*.

592 O teor desta notícia nunca foi refutado pelos Recorrentes.

593 Passando para os factos centrais destes autos, resulta à saciedade, tanto da prova produzida em fase
594 administrativa, como da prova testemunhal produzida em sede de julgamento, a existência de um
595 acentuado desconforto em relação aos preços praticados por algumas escolas de condução, estando-
596 se perante um mercado altamente competitivo.

597 Na percepção tanto da APEC como da esmagadora maioria das escolas de condução que leccionam
598 na área de Lisboa e Setúbal estamos perante um mercado descontrolado, considerando que são
599 praticados preços abaixo do custo, o que, na sua perspectiva, pode afectar a qualidade do ensino.

600 Por isso, são várias as discussões em torno do assunto, nomeadamente, sendo apresentadas queixas
601 formais e informais junto da Recorrente APEC acerca da questão, o que culminou com um pedido de
602 reunião, por parte das "grandes escolas de condução" da zona, como de forma uníssona foi retractado,
603 em sede da fase administrativa, pelo próprio Recorrente Alcino Cruz – vide fls. 27 e ss. – e por Ricardo
604 Vieira – vide fls. 114 e ss. –, este inquirido também em fase de julgamento.

605 Esta testemunha assentou a sua razão de ciência no facto de ser o Secretário da Direcção da APEC e
606 o Responsável do Centro de Exames, sendo ele um interlocutor privilegiado entre a APEC e todos a
607 quem esta associação presta serviços.

608 Na fase de julgamento, foram ouvidas as seguintes testemunhas que confirmaram essa situação de
609 forma uníssona:

610 - [REDACTED], instrutora de condução e sócia gerente da Escola de Condução Via Net;

611 - [REDACTED], instrutor de condução e sócio da Escola de Condução IDAL;



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

612 [REDACTED] instrutor de condução e sócio maioritário da Escola de Condução Vitória, Lda.;

613 [REDACTED] instrutor de condução e sócio gerente da Escola de Condução A
614 Portuguesa;

615 [REDACTED] instrutora de condução e sócia gerente da sociedade Isabel Maria
616 Navalho Duque, Unipessoal, Lda., proprietária das Escolas de Condução Parque das Nações e Olivais.

617 Na sequência desse pedido, Alcino Cruz, enquanto presidente da direcção da APEC, convocou uma
618 reunião com 173 escolas de condução de Lisboa, Grande Lisboa e Setúbal, com o fim de debater os
619 preços das cartas de condução, conforme resulta:

620 - do teor do email datado de 23.09.2016, junto a fls. 156-167, subscrito por Ricardo Vieira, no qual é
621 expressamente referido "Encarrega-me o Presidente da Direcção da APEC Dr. Alcino Cruz de
622 convocar todos os proprietários de Escolas de Condução para uma reunião a realizar no dia 28
623 de Setembro de 2016, às 17h na sede da APEC (...) com o objectivo de "sentar à mesma mesa"
624 todos os intervenientes das Escolas de Condução para o preço da carta de condução deixar de
625 ser banalizado." (sublinhados nossos).

626 Este email vem na senda do explicado pelo próprio Recorrente Alcino Cruz, nas suas declarações
627 prestada a fls. 27 e ss dos autos, onde refere que a convocatória foi por si elaborada e entregue ao
628 Secretário Ricardo Vieira, que por sua vez remeteu o email, o que se coaduna com o procedimento
629 geral das convocatórias para reuniões adoptada pela APEC, anteriormente explicado pelo mesmo
630 Recorrente, na mesma sede e conforme dado como provado.

631 Veja-se que este facto nunca sequer foi colocado em causa pelos próprios Recorrentes, quer em sede
632 de defesa apresentada na fase administrativa do processo, quer em fase de impugnação judicial.

633 Por isso, a tese que, surpreendentemente, foi adoptada em julgamento pela testemunha Ricardo Vieira,
634 acima já identificada, de que apenas escreveu que "Encarrega-me o Presidente da Direcção da APEC
635 Dr. Alcino Cruz" como mera forma tabelar, sendo a forma por si adoptada em todos os emails, por uma



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

636 questão de respeito institucional, não tendo Alcino Cruz e, por sua vez a APEC, nada que ver com o
637 email que por si foi enviado, já que o fez a título meramente pessoal, não colhe minimamente.

638 E não colhe por variadíssimos factores.

639 Por um lado, a tese apresentada contraria o teor do próprio email. Não é crível que uma pessoa que
640 exerce as funções de Secretario da Direcção numa associação, mande um email a título meramente
641 pessoal, mas ainda assim se lance a declarar (de modo a enganar os destinatários) que a reunião era
642 convocada pelo próprio presidente da Associação. Se não o tivesse sido, certamente que tal não teria
643 sido escrito.

644 Ao contrário da explicação da testemunha, a reunião em causa não tem, de acordo com critérios de
645 normalidade, qualquer carácter "pessoal" de Ricardo Vieira.

646 Trata-se de uma convocatória de um vasto número de escolas de condução para uma reunião, cujo
647 contacto a testemunha teve acesso, como pela própria assumido, porque estava na base de dados da
648 APEC, por com esta essas escolas terem algum tipo de relação.

649 A reunião ia realizar-se nas instalações da APEC para tratar de assuntos que são do interesse da
650 própria instituição. Conforme provado, a APEC, através do seu presidente da direcção, já
651 anteriormente, em 2012 e 2013, tinha assumido o seu interesse (independentemente de qual seja esse
652 interesse, económico, moral, institucional, não releva, para estes efeitos) em ver os preços a praticar
653 pelas escolas de condução aumentarem. É também do próprio interesse dos seus respectivos
654 associados verem os preços aumentar, estabelecendo um valor mínimo dos mesmos.

655 Para além disso, aquela alegada forma de cortesia geral aposta em todas as comunicações enviadas
656 pela testemunha, aquela alegada reverência institucional, aquela alegada forma tabelar, cai por terra
657 quando a testemunha refere que o email foi escrito a título pessoal. Não faz sentido um email ser
658 escrito a título pessoal, invocando o presidente da associação e justificar tal actuação com o respeito
659 que se tem por essa pessoa. Se isso assim fosse, demonstraria precisamente o contrário, um profundo
660 desrespeito e descortesia.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

687 Conforme consta do teor do email acima referido de 23.09.2016 e do email de 29.09.2016 de fls. 168 e
688 ss (que dá nota do resultado da reunião), a reunião ocorreu em 28.09.2016.

689 No que tange à participação de Alcino Cruz na mesma, é o próprio que, em declarações prestadas, no
690 início do processo, a fls. 27 e ss., que dá conta da forma como o mesmo interveio, nos moldes que se
691 deram como provados.

692 Reforça-se que essa participação nunca, jamais, em tempo algum, foi colocada em causa pelos
693 Recorrentes em sede de defesa apresentada em fase administrativa ou em sede da impugnação
694 judicial apresentada.

695 Apenas inexplicavelmente também em sede de julgamento é que foi apresentada uma tese nunca
696 antes exibida nos autos, no sentido de uma participação diminuta de Alcino Cruz nessa reunião que
697 inclusivamente teria dado apenas abertura à reunião, explicado os motivos da mesma e saído
698 imediatamente, não querendo saber de mais nada.

699 Com todo o respeito, para além dessa ser uma tese, frisamos, totalmente peregrina até então nos
700 autos, tal não se coaduna sequer com critérios de normalidade. Será dificilmente explicável que uma
701 pessoa com bastante sentido interventivo em sede do ensino da condução (como por todas as
702 testemunhas foi explicado em sede de julgamento e se pode verificar pelo teor do email já acima
703 referido de 16.10.2012, constante de fls. 151 e da notícia de 28.01.2013, de fls. 283), perante um
704 problema que já há muito considerava grave, se limite apenas a abrir a reunião (que até foi o próprio
705 que convocou) e a não querer saber mais do assunto.

706 Para além disso, essa versão das testemunhas inquiridas em julgamento como sendo Ricardo
707 Vieira
708 e todos acima já identificados, não mereceu
709 crédito ao tribunal.

710 Na verdade, o que se assistiu foi a uma versão surgida do nada em julgamento, contrariando factos
711 que nem pelos próprios Recorrentes havia sido contrariada até então nos autos.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

661 Acresce ainda que resulta dos autos que não é verdade que essa alegada forma tabelar seja sempre
662 usada pela testemunha, conforme se pode verificar do teor do email de fls. 202 e ss, datado de
663 11.10.2016, onde Ricardo Vieira dá conta do cumprimento (parcial) do acordo alcançado na reunião de
664 28 de Setembro de 2016.

665 Até mesmo quando respondeu à Autoridade da Concorrência, através de fls. 292 e ss., o que se
666 pressupõe uma missiva com um carácter mais protocolar (sendo que aí até seria coerente dizer que se
667 estava a escrever por determinação do legal representante da Visada APEC), a testemunha não
668 utilizou a alegada forma tabelar aventada, limitando-se a referir que escrevia na qualidade de
669 "secretário da direcção" da APEC.

670 Por fim, não podemos deixar aqui de apontar que o seu testemunho não mereceu qualquer
671 credibilidade ao tribunal. Na verdade, para além das incoerências acima apontadas, o mesmo
672 apresentou uma postura muito além do que é esperado de uma mera testemunha, apresentando um
673 comportamento hostil, defensivo, ao ponto de chegar a colocar em causa provas, com insinuações
674 sobre a ilegalidade na obtenção das mesmas, sem qualquer tipo de sustento lógico, coerente ou
675 factual, quando nem os próprios Recorrentes alguma vez tinham posto as mesmas provas em causa,
676 estando devidamente representados por Ilustre Advogado.

677 Apresentou versões dos factos igualmente contraditórias com a própria defesa apresentada pelos
678 Recorrentes que, conforme acima já mencionado, nem sequer nunca tinham questionado a intervenção
679 de Alcino Cruz na reunião em causa, nomeadamente que foi o mesmo que a convocou e que
680 apresentou um papel activo na moderação da mesma – vide artigo 22.º da impugnação judicial.

681 No fundo, o que se verificou foi uma tentativa forçada da testemunha de vitimizar a APEC e o seu
682 director, tentando inculcar, a todo o custo, ao tribunal a sua expectativa pessoal sobre o que pode ser,
683 no caso concreto, uma decisão justa, já que parece que, na sua perspectiva, "os fins justificam os
684 meios".

685 Não foi, na nossa convicção, uma testemunha objectiva e isenta.

686 Prosseguindo.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

738 Quanto ao número de pessoas que estariam presentes na reunião, se em sede de declarações
739 prestadas a fls. 27 e ss., Alcino Cruz apontou para um número "*de mais de 100 pessoas*", já em sede
740 de impugnação vieram os Recorrentes informar que seriam cerca de 50 pessoas. Por se afigurar
741 normal a dificuldade em quantificar, numa sala que esteja cheia, o número correcto de pessoas e tendo
742 em vista que as testemunhas acima mencionadas (Ricardo Vieira, [REDACTED]
743 [REDACTED] apontaram para números entre os 30 e 50 pessoas, o
744 tribunal não logrou apurar, em concreto, qual o número de presenças na reunião, apenas logrando
745 apontar que terão sido entre 30 e 100 pessoas.

746 As presenças das concretas escolas de condução na reunião, para além de serem factos que também
747 não foram contrariados pelos Recorrentes, resultam dos seguintes meios de prova conjugados:

748 - para a Escola de Condução A Popular e para a Escola de Condução A Portuguesa, as declarações
749 prestadas por Alcino Cruz, a fls. 27 e ss dos autos e o depoimento do próprio representante da "A
750 Portuguesa", em julgamento, que confirmou a sua presença;

751 - para o Grupo de escolas de condução Radical, o Grupo de escolas de condução Colinas do Cruzeiro,
752 a Escola de Condução Central de Loures, a Escola de Condução Infante Sagres, a Escola de
753 Condução Sentido Obrigatório, a Escola de Condução Jardim da Radial e a Escola de Condução
754 Ebenézer, o depoimento prestado por Ricardo Vieira, tanto na fase administrativa como em julgamento,
755 que atestou tais factos;

756 - Para a Escola de Condução Via Net, o depoimento prestado em julgamento pela própria
757 representante da escola, a testemunha [REDACTED] que atestou também a sua presença;

758 Consta ainda dos Autos uma mensagem de correio electrónico, remetida pela Escola de Condução
759 Ebenézer a Ricardo Vieira, que confirma a presença na referida reunião de representantes das escolas
760 de condução do grupo Colinas do Cruzeiro, da Escola de Condução Jardim Radial e da própria Escola
761 de Condução Ebenézer (já referidas supra) (fls. 219).

762 - Para a Escola de Condução Jante Integral, a Escola de Condução Via Odívelas, a Escola de
763 Condução Casal de Cambra e a Escola de Condução Pontinha, novamente o teor do email de fls. 219,



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

712 Verificou-se uma generalizada preocupação das testemunhas em fazer vingar em tribunal uma tese
713 que pudesse abalar aquilo que consideram ter sido uma injustiça cometida pela Autoridade da
714 Concorrência, que, em vez que resolver “os seus problemas”, actuando contra aquilo que entendem ser
715 uma situação de “dumping” no sector, ao contrário, condenou quem tentou resolver tais problemas.

716 E foi este sentimento de injustiça que, na convicção do tribunal, poderá ter toldado a isenção das
717 testemunhas.

718 O tribunal não pôde também ignorar o facto de nenhuma das testemunhas ter logrado indicar,
719 convenientemente, de quem, em concreto, tinha surgido a ideia de existir um aumento gradual dos
720 preços e impô-la aos demais, sendo certo que a reunião foi animada por acesas discussões entre
721 escolas de condução, como por todos foi identificado. Também não lograram indicar de quem tinha
722 partido a ideia de incumbir à APEC persuadir as escolas que não estivessem a cumprir o acordo,
723 incumprimento esse que deveria ser comunicado a Ricardo Vieira – vide teor do email de fls. 168 e ss.

724 Se as testemunhas, numa primeira fase dos seus depoimentos, sem sequer ser necessário questionar,
725 logo se apressaram a referir que Alcino Cruz e a APEC não tinham tomado qualquer decisão, que a o
726 teor da reunião era da inteira responsabilidade das escolas de condução, já num segundo momento,
727 questionadas sobre aqueles factos, apresentaram discursos totalmente vagos, titubeantes e esquivos.

728 Ora, não nos convence a tese de que numa reunião como a que está em causa, em que os ânimos
729 estavam evidentemente perturbados entre as escolas de condução, na discussão de um assunto tão
730 delicado como o que estava a ser tratado, não tivesse partido de uma pessoa “neutra” (como era o
731 caso do Presidente da Direcção da APEC) a ideia de realizar um aumento gradual nos termos em que
732 ficou acordado. Num sector onde reina a forte desconfiança e hostilidade, como todas as testemunhas
733 se queixaram, estranho é que, de repente, todas tenham logrado obter um resultado sem contestações.
734 O mais coerente com a normalidade do acontecer é que tal tenha partido exactamente da APEC
735 (através do seu presidente) que foi quem convocou a reunião e que até se dispôs, através do
736 respectivo secretário, a monitorizar os cumprimentos ou incumprimentos do acordado, a receber
737 denúncias e a persuadir os incumpridores, como resulta do email de 29.09.2016 (fls. 168 e ss.).



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

764 datado de 4 de Novembro de 2016, em que a Escola de Condução Ebenézer elenca as escolas que
765 estiveram e não estiveram na reunião e relativamente às quais havia monitorizado o cumprimento do
766 acordado na reunião, referindo-se, entre outras, às mencionadas escolas.

767 Com base nos elementos de prova que vieram sendo analisados, o tribunal pôde concluir que do grupo
768 das chamadas grandes empresas, apenas uma compareceu na reunião de 28.09.2016 (a Escola
769 Radical).

770 Quanto ao que ficou decidido na reunião em causa, o mesmo resulta do teor do email que logo do dia
771 seguinte foi enviado pela APEC, por Ricardo Vieira, por incumbência de Alcino Cruz, como mencionado
772 no próprio email, para as 173 escolas de condução que já tinham sido convocadas, constante de fls.
773 168 e ss e cujo teor se deu igualmente por provado.

774 No que se reporta às reacções ao aludido email de 29.09.2016 as mesmas resultam da análise dos
775 emails de resposta de fls. 175 a 177, 210 a 213, 216, 217, 182 e 178-181, sendo certo que se tratam
776 de factos e de documentos não questionados pelos Recorrentes.

777 Relativamente à monitorização dos preços comunicados pela APEC, dos autos resulta que, tal como
778 solicitado na mensagem de correio electrónico de 29 de Setembro de 2016 supra, algumas escolas de
779 condução monitorizaram a implementação dos valores comunicados pela APEC, informando Ricardo
780 Vieira sobre eventuais incumprimentos na implementação dos aumentos de preços comunicados pela
781 APEC e remetendo cópia dos folhetos que publicitavam valores reduzidos, conforme resulta do teor
782 dos emails de fls. 177, 181 a 201, 214 a 217 e 218 e 219.

783 Também do depoimento de Ricardo Vieira, prestado em sede de fase administrativa (fls. 27 e ss.),
784 resultou que este chegou mesmo a contactar as escolas que alegadamente estariam a incumprir os
785 valores previamente estabelecidos, com o fim de confirmar tal situação e, nesse caso, persuadir a
786 escola correspondente a praticar o preço definido.

787 Alegou, em sede de julgamento, a testemunha que "foi coagido a assinar o depoimento" em causa.
788 Ora, para além do depoimento da testemunha prestado em julgamento não ter merecido credibilidade,



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

789 pelos motivos já dissecados, as razões pelas quais se sentiu coagido não fazem qualquer sentido, em
790 termos de normalidade.

791 Na verdade, em primeiro lugar, referir sistematicamente que é formado em direito e assinar um
792 documento, sem sequer colocar, à frente da assinatura, qualquer ressalva, quanto ao sentido das
793 declarações que estava a assinar não corresponderem ao por si afirmado, com fundamento em poder
794 ser detido pela polícia que estava presente na diligência, é totalmente incoerente. Tal afirmação seria
795 legítima para qualquer cidadão pouco informado acerca dos seus direitos, não para uma pessoa que se
796 diz formada em direito.

797 Em segundo lugar, esperar que o processo decorra até julgamento, sem exercer qualquer tipo de
798 reacção relativamente à alegada coacção (e falamos de uma pessoa formada em direito),
799 inclusivamente deixando que a Autoridade da Concorrência profira acusação e decisão final, não
800 falando sequer com o Ilustre Advogado dos Recorrentes (sendo certo que pela própria testemunha foi
801 referido que foi acompanhando o desenrolar do processo) para que este pudesse encetar uma defesa
802 vigorosa quanto ao assunto, é, no mínimo, insólito e incrível.

803 Em terceiro lugar, não decorre dos autos nem de nenhum outro meio de prova qualquer facto que nos
804 permita concluir, de forma racional e objectiva, que a Autoridade da Concorrência tivesse algum tipo de
805 motivo ou razão para querer mal ou prejuízo à APEC e ao seu Director, ao ponto sequer de inventar
806 depoimentos ou declarações. Nada disso faz sentido. O que se verifica é um normal processo de
807 investigação de práticas restritivas da concorrência. Se se concorda ou não com a decisão adoptada
808 pela entidade administrativa é uma questão completamente diversa.

809 Em quarto lugar e contundentemente, foi a própria testemunha que, através do email de fis. 168 e ss.,
810 afirmou que iria ele próprio (porque é o "Responsável do Centro de Exames"), por incumbência de
811 Alcino Cruz, persuadir as escolas de condução a não praticar preços inferiores aos estabelecidos na
812 reunião, caso o fizessem. Não foi a Autoridade da Concorrência que escreveu o email, foi a própria
813 testemunha que o fez e o afirmou com todas as letras e sem que possa, por isso, existir qualquer tipo
814 de celeuma quanto à interpretação a dar a tal afirmação.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

841 por algumas escolas de condução (por vezes pouco mais de € 100,00 para obtenção de uma carta,
842 incluindo todos os custos administrativos que tal comporta) e o facto de haver um aumento muito
843 significativo de reprovações nos exames teóricos e práticos de condução, o tribunal assentou a sua
844 convicção com base no depoimento da testemunha [REDACTED] inquirido em sede
845 administrativa e judicial, que confirmou a factualidade em causa.

846 Assentou a razão do seu conhecimento no facto de ser director de serviços da APEC, responsável na
847 área de internacionalização, fazendo a ligação com entes estrangeiras na área da prevenção e
848 segurança rodoviária e na área da educação para a prevenção e segurança rodoviária.

849 Sobre os factos de que tinha conhecimento directo, como sendo os que estão em causa, apresentou
850 um discurso que considerámos credível e objectivo, tendo explicitado o seu saber de forma bastante
851 pormenorizada.

852 No que se relaciona com os factos respeitantes aos elementos económicos e financeiros das
853 Recorrentes, por referência a 2019, o tribunal considerou o teor dos documentos juntos pelos mesmos
854 mediante o requerimento entrado em juízo em 07.07.2020 (respeitantes ao IES da Recorrente pessoa
855 colectiva do ano de 2019 e ao IRS do ano de 2019 do Recorrente, pessoa singular).

856 Os factos respeitantes à identificação e caracterização do mercado, também não mereceram qualquer
857 tipo de controvérsia entre os sujeitos processuais, sendo que os mesmos decorrem dos demais factos
858 objectivos que se deram como provados, no que respeita à prática ilícita que nos autos se analisa,
859 conjugados com critérios de normalidade e experiência comum.

860 Finalmente, importa analisar os factos que maior controvérsia mereceram que consistem na
861 identificação das Escolas de Condução associadas da APEC em 2016 (apesar da controvérsia quanto
862 a este facto apenas ter surgido, de forma surpreendente, já em plena audiência de discussão e
863 julgamento) e nos factos respeitantes ao elemento subjectivo.

864 Começamos, então, pelas associadas da APEC, em 2016 (e respectivos volumes de negócio).



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

815 Em quinto lugar, também o email enviado pelo próprio (a testemunha Ricardo Vieira) datado de
816 11.10.2016, junto a fls. 202 e ss., cujo teor também se deu como provado, alude a que o próprio
817 procedeu a diligências de verificação do cumprimento do acordado, realizando no próprio email uma
818 recomendação, em tom de persuasão (a tal persuasão a que a APEC se tinha comprometido),
819 escrevendo o seguinte:

820 ***"Para quem ainda não está a cumprir, convido a reforçar a confiança da nossa classe subindo o***
821 ***preço da carta, uma vez que o preço mínimo de 300€ ainda é um preço prejudicial!"***

822 ***"[...] não é com desconfiança crônica e acusações que conseguimos fortalecer a nossa classe.***

823 ***"Que possamos todos dar o passo da confiança e da tolerância por forma a dar coragem a os***
824 ***outros para fazer o mesmo! [...]"***

825 Finalmente, todas as testemunhas que prestaram depoimento em julgamento e que acima já foram
826 identificadas, mostraram um genuíno descontentamento sobre a incapacidade prática do acordo
827 logrado em 28.09.2016, no sentido de fazer aumentar os preços das escolas de condução, referindo
828 que essa tentativa de aumento dos preços por parte de algumas escolas abrangidas apenas terá
829 durado cerca de 3 meses, tendo a maioria ficado pelo primeiro mês (muitas delas até já estavam nesse
830 patamar estabelecido para o mês de Outubro de 2016), o que se coaduna com as declarações de
831 Alcino Cruz, prestadas logo no início da fase administrativo do processo.

832 No que se relaciona com o facto da APEC ter vindo a ocupar um papel fundamental na realização de
833 exames de condução, em substituição da antiga DGV e na apresentação de propostas e sugestões
834 junto de entidades com responsabilidades na circulação rodoviária, com vista ao melhoramento dos
835 regimes vigentes, mesmo junto da própria Assembleia da República e com o facto da APEC
836 demonstrar preocupação com a reprovação em crescendo nos exames realizados, com a manifesta
837 impreparação dos alunos e com o perigo que tal traz para a circulação rodoviária, chegando à
838 suposição que tal poderia advir dos preços manifestamente baixos dos custos das cartas e a
839 necessidade de os alunos repetirem e voltarem a repetir aulas e exames para conseguirem obter a
840 carta de condução, bem assim como o facto do IMT manifestar preocupação pelos preços praticados



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

865 Conforme já referido, apenas em sede da primeira sessão de audiência de discussão e julgamento é
866 que a Recorrente APEC (mediante o Ilustre Advogado) veio considerar que as empresas que tinham
867 sido identificadas como sendo suas associadas em sede de decisão administrativa não estavam
868 correctas, apesar de já na impugnação ter sido junta uma lista que alegadamente identificava essas
869 associadas à data de 2016, que parcialmente coincidia com as constantes da decisão administrativa.
870 Aliás, enquanto a Autoridade da Concorrência identificava apenas 35 associadas, era a própria
871 Recorrente que identificava expressamente um número substancialmente superior (cerca de 150
872 associadas).

873 Sucede que, já em julgamento, a rota de defesa da Recorrente APEC alterou-se substancialmente,
874 alegando que aquela lista da impugnação foi um lapso e que a lista das associadas da APEC em 2016
875 já se encontrava nos autos a fls. 119 (correspondente ao respectivo caderno eleitoral). Defenderam que
876 das empresas indicadas na decisão administrativa como suas associadas apenas as seguintes o eram
877 em 2016:

878 - Escola de Condução a Portuguesa Lda.;

879 - Escola de Condução Atlas Lda.;

880 - Escola de Condução Salvaterra Lda.;

881 - Escola de Condução Sentido Obrigatório Lda.

882 Em primeiro lugar, importa, desde logo, referir que, nos termos do artigo 6.º dos Estatutos da APEC, os
883 associados apenas podem participar em assembleias gerais e reuniões se as quotas trimestrais
884 estiverem liquidadas até 5 dias antes da assembleia.

885 Por outro lado, por todas as testemunhas que, por qualquer motivo estavam ligadas à APEC, como
886 sendo Ricardo Vieira, como secretário da direcção e as testemunhas [REDACTED], não apenas como
887 director de serviços da APEC, mas enquanto seu associado, [REDACTED]
888 [REDACTED] estes na qualidade de representantes de empresas associadas da Recorrente, afirmaram que



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

889 para poderem votar para a eleição de órgãos sociais era, de facto, necessário, ter o pagamento das
890 cotas em dia.

891 Ora, se assim é, o alegado documento de 2016 a fls. 119, que respeita a um caderno eleitoral, apenas
892 nos permite concluir quem eram os associados que estavam com as cotas em dia e que, por isso,
893 poderiam votar, o que não significa que a lista represente todos os associados à data.

894 É certo que a falta de pagamento dessas cotas poderia determinar a perda da qualidade de associado
895 – vide artigo 9.º dos Estatutos. Todavia, apenas após um período de 12 meses é que essa perda
896 poderia ocorrer, necessitando sempre de uma declaração da direcção, pelo que, reforçamos, o
897 documento de fls. 119 não nos permite aferir quem eram ou não os associados da APEC em 2016.

898 Em sede da fase administrativa do processo de contra-ordenação, a Autoridade da Concorrência
899 efectuou vários pedidos de elementos à APEC, nos termos do artigo 15.º, do n.º 2 do artigo 17.º e da
900 alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º do RJC.

901 Nessa senda, constava a seguinte comunicação: “(...) a não prestação ou a prestação de informações
902 falsas, inexactas ou incompletas, em resposta a pedido da Autoridade da Concorrência, no uso dos
903 seus poderes sancionatórios» constitui uma contra-ordenação punível com coima que não poderá
904 exceder 1.º do volume agregado das empresas associadas, realizado no ano anterior à decisão da
905 AdC, nos termos conjugados da alínea h) do n.º 1 do artigo 68.º e n.º 3 do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012”.

906 Por força da missiva com data de 08.03.2017, junta a fls. 285 e ss., a Autoridade da Concorrência
907 solicitou à APEC, entre outros, que esta fornecesse as informações solicitadas na Tabela 1, relativa
908 aos “Associados e Não Associados da APEC”, mediante o preenchimento dos dados relevantes nos
909 campos previstos na Tabela, i.e., Denominação social, NIF da empresa, Escola de condução a que
910 pertence, Endereço electrónico e Morada da empresa (Anexo 2).

911 Nessa sequencia, respondeu a APEC em 04.04.2017, conforme consta de fls. 292 a 349, juntando,
912 entre outros elementos, a listagem referente a “Elementos dos associados e não associados da APEC”,
913 de fls. fls.318-334.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

914 Em 06.04.2017, a APEC voltou a enviar essa listagem, embora noutro formato, para melhor
915 visualização da mesma (vide fls. 351-354).

916 Ora, duas foram as vezes que a própria APEC identificou nos autos, nesta fase administrativa, quem
917 eram as suas associadas e numa lista bastante extensa, logrou especificar, em concreto, quais as
918 entidades que eram e quais as entidades que não eram suas associadas, indicando, especificamente,
919 na coluna "associados e não associados" o n.º "0" ou o n.º "1", caso não fossem ou fossem associadas,
920 respectivamente.

921 Existiu, por isso, um trabalho de verificação subjacente, não sendo coerente que, perante um pedido da
922 Autoridade da Concorrência que concretamente referia que a não prestação ou a prestação de
923 informações falsas, inexatas ou incompletas constituía uma contra-ordenação punível com coima e
924 sendo certo que a indicação dos associados é uma informação que reveste grande relevo, pois
925 contende com o valor da coima, que essa informação fosse feita de forma irreflectida ou sem qualquer
926 tipo de critério.

927 Mas ainda assim, perante a identificação que foi feita pela própria Recorrente das suas associadas em
928 2016, a Autoridade da Concorrência foi mais longe e em 20.04.2017 enviou vários pedidos de
929 elementos às várias escolas de condução indicadas pela APEC como suas associadas (vide fls. 356-
930 1234) a solicitar, "na qualidade de visada e escola de condução associada da Associação
931 Portuguesa de Escolas de Condução (APEC), nos termos do disposto nos artigos 15.º, 17.º, n.º 2, e
932 18.º, n.º 1, alínea a), da Lei n.º 19/2012, de 8 de Maio, que forneça as informações, documentos e
933 demais elementos indicados no Anexo 1 ao presente ofício, que dele faz parte integrante". (sublinhado
934 nosso)

935 Assim, mesmo perante a identificação expressa e peremptória da Recorrente no sentido de indicar
936 quem eram as suas associadas em 2016, a Autoridade da Concorrência apenas considerou que o
937 eram aquelas que responderam a essa solicitação no sentido de admitirem essa qualidade ou não a
938 refutando.

939 Não merece qualquer reparo a actuação da Autoridade da Concorrência.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

- 940 E não se diga que estas asserções, implicam a violação do princípio "*in dubio pro reo*".
- 941 É certo que no processo penal não há ónus da prova, vigorando o princípio da investigação ou da
942 verdade material.
- 943 Mas consideramos que, no ramo de direito sancionatório, o ponto essencial assenta primordialmente
944 nas consequências da falta de prova sobre factos e não em quem deve provar o quê, porque não
945 existe um verdadeiro sistema de repartição de ónus da prova.
- 946 ***"Um sistema de ónus da prova implica uma repartição do encargo da prova entre a acusação e a***
947 ***defesa, mas o ponto essencial não é tanto quem deve provar cada um dos factos, mas quais as***
948 ***consequências da falta de prova dos mesmos. Se os factos resultam provados, pouco importa***
949 ***quem desenvolveu a actividade probatória, o importante é a situação de certeza. É hoje pacífico***
950 ***na doutrina que não existe um ónus da prova em sentido formal ou de alegação, isto é, não***
951 ***existe um encargo de produzir prova por parte da acusação ou da defesa, tendo as partes o***
952 ***dever de produzir as provas necessárias a escorar as suas afirmações de facto, sob pena de***
953 ***não verem os factos respectivos serem tidos como provados. Neste sentido, Figueiredo***
954 ***Dias in "Direito Processual", 1974, vol I, pág. 212.***" (sublinhado nosso) – vide acórdão da Relação de
955 Évora de 04.04.2013, processo n.º 2121/11.5TBABF.E1, in www.dgsi.pt.
- 956 Ora, perante o que havia, na fase administrativa expressamente declarado, no sentido de indicar quem
957 eram as suas associadas, em 2016, a Recorrente deveria produzir prova no sentido de ancorar as suas
958 afirmações em sede de audiência de discussão e julgamento, ou seja, demonstrando ter existido, da
959 sua parte, um qualquer lapso.
- 960 E será que o fez?
- 961 Consideramos que com a junção da lista que juntou com a impugnação judicial a fls. 2450 e ss. nada
962 logrou demonstrar no sentido pugnado, já que é a própria que defende que a mesma contem lapsos,
963 desconhecendo-se em que contexto foi produzido o documento e quem foi o seu autor.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

964 Apenas com o depoimento da testemunha [REDACTED] em julgamento, logrou provar que a
965 Escola de Condução Vitória não era, em 2016, associada da Recorrente, o qual peremptoriamente
966 afirmou que é director dessa Escola desde 2009/2010 e que certamente desde esse ano que não é
967 associado. Acredita-se ou pelo menos fica-se com a dúvida insanável, se se poderá ter tratado de um
968 lapso da Recorrente quando indicou a empresa em causa.

969 Já não é credível, porém, pelos motivos explicitados, que exista tantos lapsos como parece a
970 Recorrente querer fazer crer.

971 É certo que a testemunha Ricardo Vieira tentou demonstrar esse colossal lapso em tribunal. Porém,
972 pelos motivos que já foram dissecados, não nos mereceu o seu depoimento credibilidade, por ser
973 evidentemente ausente de objectividade.

974 Assim, quanto às empresas que se deram como provadas como sendo associadas da APEC em 2016,
975 concretamente considerou-se as seguintes respostas, dadas pelas mesmas, à Autoridade da
976 Concorrência, em sede das quais também juntaram os respectivos elementos que comprovam os
977 respectivos volumes de negócios, os quais não foram contestados por nenhum sujeito processual:



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

Benficartas - Centro de Instrução Automóvel de Lisboa, Lda.	Fls. 997 e ss
Escola de Condução Lusitânia de Automobilismo, Lda.	Fls. 2016 e ss.
Escola de Condução A Portuguesa, Lda.	Fls. 2023 e ss.
Escola de Condução Parque dos Príncipes, Lda.	Fls. 1249 e ss
Escola de Condução Pátria Lda.	Fls. 983 e ss
Escola de Condução Unidos do Volante Lda.	Fls. 1902 e ss
Escola de condução Especial Batalhense, Lda.	Fls. 1662 e ss
Escola de condução Fenomenal, Lda.	Fls. 1316 e ss.
Célia Maria da Silva Sousa	Fls. 2068 e ss
E.C.O. - Escola de Condução de Odivelas, Lda.	Fls. 1988
Elite da Escola de Condução e Formação, Lda.	Fls. 2016 e ss.
Escola de Condução 3ÁS – Ângelo, Alcino & Filhos, Lda.	Fls. 1060 e ss
Escola de Condução Amoreira, Lda.	Fls. 1943 e ss
Escola de Condução Atlas, Lda.	Fls. 1992 e ss.
Escola de Condução Beneditense, Lda.	Fls. 933 e ss.
Escola de Condução Charneca, Lda.	Fls. 1891 e ss
Escola de Condução da Brandoa, Lda.	Fls. 1945 e ss
Escola de Condução Independente, Unipessoal, Lda.	Fls. 1448 e ss.
Escola de Condução Infantado, Lda.	Fls. 1599 e ss.
Escola de Condução Mercedes -Serra de Minas, Lda.	Fls. 1047 e ss.
Escola de Condução Quinta da Piedade, Lda.	Fls. 1277 e ss
Escola de Condução Salvaterra, Lda.	Fls. 1242 e ss.
Escola de Condução Sentido Obrigatório, LDA	Fls. 2015 e ss
Escola de Condução Via Azul Tânia & Gonçalo, Lda.	Fls. 1468 e ss



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

978 Apenas importa referir que foi com base nos documentos junto pela Escola de Condução Vitória, a
979 fls.1971 e ss. que se apurou o seu volume de negócios dado como provado.

980 Finalmente, no que se relaciona com os factos subjectivos que se deram como provados, antes de
981 mais, importa referir que os mesmos não constavam em sede da decisão administrativa, na parte
982 respeitante à factualidade dada como provada. Estavam, contudo, devidamente alegados em sede da
983 motivação de direito.

984 Se bem que a técnica decisória, com todo o respeito, não seja a mais correcta, já que os factos
985 referentes ao elemento subjectivo do ilícito deveriam ter ficado consignados em sede da factualidade
986 dada como provada e não, avulsamente, em sede da motivação de direito, o certo é que tal não
987 impede, claro está, que esses mesmos factos não possam ser tidos em consideração, desde que não
988 comprometam a inteligibilidade da decisão no que respeita ao complexo de factos imputados.

989 Analisada a decisão e a própria impugnação apresentada, verifica-se que qualquer pessoa de médio
990 entendimento percebe que circunstâncias estão em causa, mostrando os Recorrentes ter percebido
991 que tipo de imputação subjectiva lhes foi imputada e dela se defendendo inclusivamente.

992 Nesta conformidade, importa explicitar os motivos pelos quais se deram como provados os factos de
993 índole subjectiva em causa nos autos.

994 No que tange a estes factos integrantes do elemento subjectivo, pertencendo ao foro interno dos
995 agentes, os mesmos apenas podem ser captados através de factos materiais que lhe dêem expressão
996 plástica, segundo as regras da experiência comum.

997 ***"No ilícito de mera ordenação social a culpa (elemento moral da contra-ordenação e critério da***
998 ***individualização judicial da coima) não radica na formulação de uma censura de tipo ético-***
999 ***peçoal, mas tão-só na imputação do facto à responsabilidade social do agente. (...)***
1000 ***Pertencendo ao foro interno do agente, o dolo é insusceptível de directa apreensão, apenas***
1001 ***sendo possível captar a sua existência através de factos materiais que lhe dêem expressão***
1002 ***plástica, segundo as regras da experiência comum"*** – vide acórdão do Tribunal da Relação de
1003 Coimbra de 24.05.2005, processo n.º 665/05-1, in www.dgsi.pt.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1004 Paulo Pinto de Albuquerque, in Comentário do Regime Geral das Contraordenações, à Luz da
1005 Constituição da República e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, Universidade Católica
1006 Editora, pág. 62, afirma que "**o dolo contraordenacional reside no conhecimento intelectual dos**
1007 **elementos do tipo e no desrespeito pelas proibições ou obrigações tuteladas pelas normas**
1008 **contraordenacionais.**"

1009 Neste conspecto, importa referir que Alcino Cruz, por si e na qualidade de presidente da APEC, há
1010 muito vinha demonstrando preocupação acerca dos preços praticados nas escolas de condução,
1011 independentemente da motivação dessa preocupação. Logo em 2012, tal como provado, sugeriu à
1012 Escola de condução Marvila "praticar preços combinados" com as restantes escolas de condução e em
1013 2013 assumiu publicamente, em notícia do jornal, que tinha realizado vários alertas junto do sector
1014 sobre a má gestão praticada pelas escolas de condução e que tinha "promessas de alguns dos
1015 principais grupos de que a partir de Fevereiro já vão estabilizar os preços das cartas para os € 600,00".

1016 A preocupação, em si mesma, acerca dos preços praticados pelas escolas de condução poderá até ser
1017 legítima. Não é isso que se discute nos autos. Agora o problema é quando se ultrapassa a mera
1018 preocupação e se faz sugestões sobre o modo de poderem ser concertados preços entre as escolas,
1019 quando se tenta persuadir os operadores económicos a praticar determinados preços no mercado. Isso
1020 já não é legítimo, como será, de forma mais densificada, afluído em sede da motivação de direito.

1021 Ora, resultou da prova produzida à saciedade, que Alcino Cruz, tanto por si como na qualidade de
1022 presidente da APEC (sendo um sujeito individual não poderá ser dualizado para estes efeitos), tinha
1023 perfeito conhecimento de que não poderia influenciar as regras de mercado.

1024 Tanto assim é que logo em Outubro de 2012, através do email de fls. 151, é o próprio Recorrente
1025 Alcino Cruz que afirma expressa e peremptoriamente que "**a APEC não pode persuadir as escolas a**
1026 **praticarem preços combinados**", tendo sido advertido pela própria destinatária do email referido, a
1027 Escola de Condução de Marvila, que a sugestão que estava a ser feita no sentido desta concertar
1028 preços com outras escolas, era uma sugestão ilícita e punível (fls. 221).



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1029 Por seu turno, do próprio depoimento da testemunha Ricardo Vieira, entre todas as tentativas
1030 inoportunas de tornar a APEC a vítima da actuação da Autoridade da Concorrência, se pode extrair a
1031 existência de uma consciência muito bem apurada, em sede da própria organização, acerca do que é e
1032 não é permitido pelas normas mais elementares previstas no direito da concorrência.

1033 Aliás, tal consciência está muito bem vincada no circuito económico em que se inserem os
1034 Recorrentes, pelo que nos foi permitido verificar através dos depoimentos dos representantes das
1035 Escolas de Condução que depuseram em tribunal, já devidamente identificámos *supra*. Por todos foi
1036 dito que a APEC sempre transmitiu, perante as queixas que recebia das várias escolas de condução,
1037 acerca dos baixos preços praticados no mercado em questão, que não podia fazer nada relativamente
1038 a essa questão, que não poderia impor preços, nem convencer ou induzir alguém a praticar
1039 determinado tipo de preço, que isso não era legal.

1040 Nem poderia ser de outra forma, já que qualquer cidadão, com o mínimo de conhecimento sobre as
1041 regras do mercado (nem sequer precisa ser elevadamente conhecedor), sabe que não podem ser
1042 concertados preços mínimos a praticar em sectores cujos preços se encontram liberalizados. A fixação
1043 de um preço mínimo concertadamente é uma das infracções primárias, mais graves (as chamadas
1044 *hardcore*) do direito da concorrência, é daquelas infracções que é do conhecimento geral.

1045 Aliás, veja-se que no email de 29.09.2016, é a própria APEC que se sente na obrigação de afirmar
1046 *"tudo o que temos decidido não se trata de uma concertação de preços (...) mas sim estabelecer o*
1047 *valor mínimo (...)"*. Não se trata, nem mais nem menos, do culminar da nossa convicção de que, de
1048 forma contundente, o objectivo era mesmo a de estabelecer preços mínimos.

1049 E de que existia perfeita consciência de que as regras da concorrência estavam a ser violadas, apenas
1050 se invocando argumentos (pouco) ardilosos para apaziguar destinatários mais inquietos ou
1051 contestatários.

1052 Ainda assim tal não foi conseguido.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1053 Na verdade, a Escola de Condução Elite manifestou explicitamente o seu desacordo, respondendo à
1054 mensagem de correio electrónico enviada por Ricardo Vieira no dia 29 de Setembro de 2016, nos
1055 termos provados (fls. 178 a 181).

1056 Ainda perante o evidente desacordo desta escola, que obviamente pretendeu desassociar-se de
1057 qualquer tipo de acordo de preços, a APEC prosseguiu os seus intentos e manteve a sua orientação
1058 dos preços não deverem ser inferiores a € 700,00, nunca sequer se desvinculando publicamente dessa
1059 recomendação.

1060 Ora, apesar de todo o conhecimento acerca da proibição que estava em causa, ainda assim Alcino
1061 Cruz convocou uma reunião (independentemente de quem tenha partido a ideia da mesma), actuação
1062 que é necessariamente imputável à APEC, porque é na qualidade de seu director que o fez, cedendo
1063 mesmo as instalações desta para o efeito, tendo em vista o estabelecimento de um patamar abaixo do
1064 qual não deveriam ser praticados os preços do ensino nas escolas de condução e como se ainda não
1065 bastasse, sugeriu nessa reunião que esses preços mínimos fossem por todos praticados e ainda
1066 decidiu que a APEC havia de persuadir os agentes económicos no sentido de seguirem aquela
1067 sugestão, o que acabou por acontecer.

1068 Ora, os Recorrentes, em primeiro lugar, agiram livre e conscientemente porque, de acordo com critérios
1069 de razoabilidade, estamos perante acções que não são meramente reflexas ou inconscientes do ser
1070 humano.

1071 Em segundo lugar, reforçamos, existe, por parte de Alcino Cruz, na qualidade de representante da
1072 APEC, uma evidente intenção de praticar o ilícito em causa (recomendar a prática de um preço
1073 mínimo), porque é isso que traduzem todos os factos objectivos dados como provados, sabendo que
1074 estava a violar normas da concorrência – veja-se que, conforme se explicará em sede de motivação de direito, nem
1075 sequer estava em causa apurar a intenção subjectiva dos Recorrentes de falsear ou restringir as regras da concorrência.

1076 Quem age dessa forma, de acordo com critérios de normalidade e de experiência comum (e na ausência de
1077 outros factos que permitam ladear essas regras de normalidade), age porque quer necessariamente agir



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1078 dessa forma, querendo o que foi realizado, traduzindo-se numa acção humana deliberada e querida pelo
1079 agente.

1080 Existe, pois, uma evidente adesão da vontade por parte dos Recorrentes. E adesão da vontade
1081 (elemento volitivo) a um resultado querido (elemento cognoscitivo).

1082 Assim sendo, consideramos que as condutas dos Recorrentes ultrapassam a mera irresponsabilidade
1083 ou indiferença perante o resultado das suas acções, mas antes consistem em acções obviamente
1084 animadas pela liberdade de escolha dos mesmos.

1085 Perante tudo o que ficou exposto, não podemos aceitar sequer que os agentes tenham confiado poder
1086 evitar o resultado típico, como forma de se poder sustentar existir negligência consciente.

1087 Estando presente uma representação mental de que a conduta desencadeada é indevida e
1088 prosseguindo-se, ainda assim, na sua realização, com a fixação objectiva de preços fixos, estamos
1089 indubitavelmente perante uma violação consciente e não de uma mera violação das regras de cuidado.

1090 *

1091 **Quanto aos factos não provados:**

1092 No que se reporta aos factos não provados, em primeiro lugar, o tribunal considerou a existência de
1093 prova em sentido contrário do alegado:

1094 - pela Autoridade da Concorrência, quanto ao facto da Escola de Condução Vitória, Lda., ser associada
1095 da APEC em 2016;

1096 - pelos Recorrentes quanto ao facto da APEC e o seu presidente não terem intenção, porque disso não
1097 têm qualquer interesse ou vantagem, de proceder a uma manipulação dos preços a praticar pelas
1098 escolas de condução, de nunca terem interferido, directa ou indirectamente, sobre o preço que as suas
1099 associadas cobram pelos seus serviços ao público, sendo-lhe totalmente indiferente os valores
1100 praticados, da mesma APEC, enviados os resultados da reunião das escolas, se ter desligado do caso,
1101 não querendo saber se as escolas estavam ou não a cumprir o que foi acordado na referida reunião e



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1102 quanto ao facto da consciência da APEC ao receber e divulgar os resultados da reunião ser a de que
1103 não estaria a transmitir algo de ilegal, que manipulasse, com intenção de prejudicar a concorrência, a
1104 livre fixação de preços,

1105 nos moldes já evidenciados na motivação dos factos dados como provados, que aqui, nas partes
1106 respectivamente atinentes, consideramos integralmente reproduzida, por uma questão de economia
1107 processual.

1108 Ponderou igualmente o tribunal a ausência de prova que tenha vertido sobre o facto de
1109 uma coima no valor de € 400.000,00 por em causa a continuidade do exercício de funções da APEC.
1110 Apesar de ter evidenciado, em 2019, um resultado líquido do período de € 522,55, a Recorrente
1111 apresentou um total de rendimentos substancial (de € 1.290.020,07), sendo certo que existe a
1112 possibilidade de uma coima poder ser cumprida em prestações.

1113 No que se relaciona com o facto de um preço de carta de condução que não traga prejuízo a quem o
1114 pratique melhorar necessariamente a qualidade do serviço prestado, evitando-se o fraco ensino, o
1115 tribunal considerou que essa asserção dos Recorrentes não se mostra tão óbvia como pretendem fazer
1116 crer. A qualidade do ensino não tem de estar directamente relacionada com os preços praticados, mas
1117 antes com a capacidade técnica e o brio e responsabilidade profissional dos respectivos profissionais, o
1118 que apenas poderá ser alcançado mediante a adopção de medidas que permitam uma melhor
1119 qualificação, em termos profissionais e deontológicos, daqueles que ministram as aulas de condução.

1120 Finalmente considerou-se como não provado que em 2013 e no âmbito de discussão junto de
1121 entidades públicas, a APEC elaborou um estudo, não divulgado às suas associadas, para apuramento
1122 do valor pelo qual a obtenção de uma carta de condução não daria prejuízo às escolas porque apesar
1123 desse alegado "estudo" ter sido referido por Alcino Cruz e por Ricardo Vieira, o certo é que quando a
1124 Autoridade da Concorrência solicitou a junção do mesmo aos autos, aquilo que foi junto foi o
1125 documento de fls. 317, o qual, para além de não estar sequer datado ou assinado, se limita a ser uma
1126 mera folha, com uma tabela com números genéricos, sem que se consiga perceber com base em que
1127 ciência se logrou concluir pelos valores que nessa tabela constam.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1128 Ora, com todo o respeito, quando se alude a um qualquer estudo, pressupõe-se que tenha existido um
1129 qualquer processo racional e contínuo, de busca de informação útil sobre um determinado assunto.
1130 Conforme referido, da tabela de fls. 317 não se logra compreender os factores objectivos que levaram
1131 às conclusões nela apostas.

1132 *

1133 Quanto aos demais depoimentos de testemunhas a que o tribunal não se tenha reportado, tal deveu-se
1134 ao facto de não as termos considerado relevantes para a boa decisão da causa ou apresentaram um
1135 conhecimento acerca dos factos não tão aprofundado ou esclarecedor acerca das temáticas em causa.

1136 No que se relaciona a outros meios de prova que não se tenha feito referência, tal deveu-se ao facto de
1137 não se terem considerado relevantes para a boa decisão da causa, por não abalarem a convicção do
1138 tribunal, com base nos demais elementos de prova que foram sendo mencionados.

1139 ***

1140 **DE DIREITO:**

1141 **A) Enquadramento jurídico-contrordenacional dos factos – Da prática pelos Recorrentes da**
1142 **contra-ordenação prevista e punível pelas disposições conjugadas da alínea a) do n.º 1 do artigo**
1143 **9.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 68.º do RJC:**

1144 Resulta da alínea a) do n.º 1 do artigo 68.º do RJC que constitui contra-ordenação a violação do
1145 disposto, designadamente, no artigo 9.º.

1146 Por sua vez, a alínea a) do n.º 1 desse artigo 9.º do RJC estabelece que “**são proibidos os acordos**
1147 **entre empresas, as práticas concertadas entre empresas e as decisões de associações de**
1148 **empresas que tenham por objecto ou como efeito impedir, falsear ou restringir de forma**
1149 **sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional, nomeadamente os que**
1150 **consistam em: fixar, de forma directa ou indirecta, os preços de compra ou de venda ou**
1151 **quaisquer outras condições de transacção”.**



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1152 O antigo Regulamento (CE) 17/62 previa um sistema centralizado de aplicação das regras da
1153 concorrência, onde era previsto um monopólio da Comissão para a aplicação do n.º 3 do artigo 81.º
1154 (vide n.º 1 do artigo 9.º do citado Regulamento).

1155 Não obstante a existência de mecanismos de consulta e cooperação com as autoridades da
1156 concorrência dos Estados-Membros, a Comissão adoptou antes uma estratégia intervencionista em
1157 casos que revelavam impacto ou importância apenas a nível nacional.

1158 Sucede, porém, que em **1 de Maio de 2004**, entrou em vigor o Regulamento (CE) 1/2003, que,
1159 conforme José Luís da Cruz Vilaça, in "O ordenamento comunitário da concorrência e o novo papel do
1160 juiz numa União alargada", Revista do CEJ, 2.º Semestre 2004, n.º 1, pág. 37 e ss, veio introduzir uma
1161 **"revolução copernicana no sistema de controlo da concorrência no âmbito da União".**

1162 Na verdade, o Regulamento n.º 1/2003, no que tange à aplicação pelas Autoridades Nacionais da
1163 Concorrência do Direito Comunitário da Concorrência, prevê as competências desta nos seguintes
1164 termos (vide artigo 5.º correspondente):

1165 **"As autoridades dos Estados-Membros responsáveis em matéria de concorrência têm**
1166 **competência para aplicar, em processos individuais, os artigos 81.º e 82.º [artigo 101.º e 102.º] do**
1167 **Tratado. Para o efeito, podem, actuando oficiosamente ou na sequência de denúncia, tomar as**
1168 **seguintes decisões:**

1169 **"- exigir que seja posto termo à infracção,**

1170 **"- ordenar medidas provisórias**

1171 **"- aceitar compromissos,**

1172 **"- aplicar coimas, sanções pecuniárias compulsórias ou qualquer outra sanção prevista pelo**
1173 **respectivo direito nacional**

1174 **"Sempre que, com base nas informações de que dispõem, não estejam preenchidas as**
1175 **condições de proibição, podem igualmente decidir que não se justifica a sua intervenção."**



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1176 Por seu turno, o artigo 6.º do Regulamento define que **"os tribunais nacionais têm competência para**
1177 **aplicar os artigos 81.º e 82.º [actuais artigos 101.º e 102.º] do Tratado."**

1178 Perante uma situação de prática restritiva da concorrência, o tribunal nacional deverá determinar se
1179 deverá aplicar apenas o direito nacional ou também o comunitário.

1180 De acordo com o n.º 2 do artigo 2.º do RJC, **"sob reserva das obrigações internacionais do Estado**
1181 **português, a presente lei é aplicável à promoção e defesa da concorrência, nomeadamente às**
1182 **práticas restritivas e às operações de concentração de empresas que ocorram em território**
1183 **nacional ou que neste tenham ou possam ter efeitos."**

1184 Já os Artigos 101.º e 102.º TFUE aplicam-se às práticas que sejam **"susceptíveis de afectar o**
1185 **comércio entre os Estados Membros"**.

1186 Uma vez preenchido o dito critério de afectação do comércio entre Estados Membros, os tribunais
1187 nacionais são obrigados a aplicar o Direito Europeu da Concorrência, a par do Direito nacional, através
1188 do efeito directo dos artigos 101.º e 102.º TFUE e do artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003.

1189 Na maior parte dos casos, a aplicação conjunta do Direito nacional e do Direito Europeu da
1190 Concorrência não originará complexidades, já que existe uma evidente confluência entre normas.

1191 Caso existam divergências, a aplicação do Direito nacional não pode conduzir a um resultado diferente
1192 do imposto pelas normas europeias da concorrência, com a excepção de normas nacionais mais
1193 exigentes relativas a práticas unilaterais.

1194 Nos termos do n.º 1 do artigo 16.º do Regulamento, se forem chamados a pronunciar-se sobre
1195 acordos, decisões ou práticas que já tenham sido objecto de Decisão da Comissão Europeia, **"os**
1196 **tribunais nacionais não podem tomar decisões que sejam contrárias à decisão aprovada pela**
1197 **Comissão"**; quando se pronunciarem sobre questões cuja decisão pela Comissão está pendente,
1198 **"devem evitar tomar decisões que entrem em conflito"** com a decisão prevista, devendo **"avaliar se**
1199 **é ou não necessário sustentar a instância"**.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1200 No vertente caso, tendo em conta que não está em causa a situação em que não existe convergência
1201 entre o direito nacional e comunitário da concorrência, como sendo a da proibição do abuso de
1202 dependência económica, a distinção acaba por perder interesse já que, conforme mencionámos acima,
1203 as normas nacionais aplicáveis *in casu* são totalmente convergentes com as normas europeias.

1204 Porém, considerando a origem da norma ínsita no artigo 9.º do RJC, mostra-se fundamental, para
1205 melhor poder ser interpretado, atentar para a prática das instituições da União Europeia e para o labor
1206 jurisprudencial a nível do Tribunal de Justiça da União Europeia, também em observância do princípio
1207 da aplicação uniforme do direito da concorrência da União Europeia, consagrado no já referido
1208 Regulamento n.º 1/2003.

1209 Assim, estando em causa, no vertente caso, uma decisão de uma associação de empresas que teve,
1210 por objecto, restringir de forma sensível a concorrência em parte do mercado nacional, importa
1211 densificar os seguintes conceitos:

1212 - associação de empresas;

1213 - decisão;

1214 - por objecto (por contraposição a "verificação de um efeito");

1215 - restrição da concorrência de forma sensível.

1216 Ora, no direito da concorrência, o conceito de "**empresa**" surge com um papel inestimavelmente
1217 preponderante. Na verdade, esse ramo do direito é dirigido essencialmente a empresas, não num
1218 sentido usual, mas num sentido funcional.

1219 O conceito de "**empresa**" em sede do direito nacional, plasmado no artigo 3.º do RJC, está imbuído de
1220 todo o labor jurisprudencial comunitário desenvolvido, sendo expressamente afirmado que "**considera-**
1221 **se empresa, para efeitos da presente lei, qualquer entidade que exerça uma actividade**
1222 **económica que consista na oferta de bens ou serviços num determinado mercado,**
1223 **independentemente do seu estatuto jurídico e do seu modo de financiamento.**"



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1224 O Tribunal de Justiça já considerou que a prestação de serviços públicos se pode inserir na noção de
1225 comércio do Tratado – *vide* acórdão de 30 de Abril de 1974, Giuseppe Sacchi (155/73), C.J. (1974).

1226 Daqui podemos concluir que a noção de empresa abarca toda e qualquer entidade que exerça uma
1227 actividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e do modo de financiamento – *vide*
1228 acórdão Höfner e Elser, (C-41/90), C.J. (1991) I-1919, nota 19, paragrafo 21.

1229 Deste modo, não é sequer necessário que a entidade prossiga fins lucrativos, bastando que se insira
1230 numa actividade de natureza económica.

1231 Porque assim é, e apesar de tal poder parecer estranho aos olhos de uma mera perspectiva empírica,
1232 para efeitos do direito da concorrência, pode ser uma empresa tanto uma pessoa singular (não
1233 enquanto assalariada ou consumidora final) – *vide* acórdão do TJUE de 16 de Setembro de 1999,
1234 Jean-Claude Becu (C-22/98), C.J. (1999) I-5665, parágrafos 26-27 e acórdão do TJUE de 12 de
1235 Setembro de 2000, Pavel Pavlov (C-180/98 etc.), C.J. (2000) I-6451, parágrafos 78-81,
1236 respectivamente –, como uma pessoa colectiva, onde se incluem, cooperativas (*vide* acórdão do TJUE
1237 de 25 de Março de 1981, Coöperatieve Stremsel- en Kleurselfabriek (61/80), C.J. (1981) 851),
1238 autoridades públicas (*vide* Acórdão Höfner & Elser, (C-41/90), C.J. (1991) I-1919, nota 32), clubes de
1239 futebol (*vide* acórdão do TJUE de 26 de Janeiro de 2005, Laurent Piau (T-193/02), C.J. (2005) II-209,
1240 paragrafo 69), profissionais liberais (*vide* acórdão Pavel Pavlov, v (C-180/98 etc.), C.J. (2000) I-6451
1241 nota 36; acórdão do TJUE de 19 de Fevereiro de 2002, Wouters (C-309/99), C.J. (2002) I-1577).

1242 Já "**actividade económica**" de acordo com o acórdão Pavel Pavlov, v (C-180/98 etc.), C.J. (2000) I-
1243 6451 nota 36, paragrafo 75, é "**qualquer actividade consistente na oferta de bens ou serviços num**
1244 **determinado mercado**".

1245 Por isso, e na senda do acórdão Wouters, C-309/99, C.J. (2002) I-1577, nota 40, paragrafo 57 e do
1246 acórdão do TJUE de 18 de Março de 1997, Diego Cali (C-343/95), C.J. (1997) I-1547, paragrafo 23,
1247 constitui uma actividade não económica, "**uma actividade que, pela sua própria natureza, pelas**
1248 **regras a que está sujeita e pelo seu objecto, é estranha à esfera das trocas económicas (...) ou**



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1249 ***está associada ao exercício de prerrogativas de poder público (...) escapa à aplicação das regras***
1250 ***de concorrência do Tratado***".

1251 Conforme alerta o acórdão do TGUE de 12 de Dezembro de 2006, SELEX (T-155/04), C.J. (2006) II-
1252 4797, parágrafos 54-55, a mesma entidade pode ser considerada "empresa" relativamente a uma
1253 actividade que desenvolva e já não relativamente a outras.

1254 ***"As diferentes actividades de uma entidade devem ser analisadas individualmente e não se pode***
1255 ***deduzir da equiparação de algumas delas a prerrogativas de poder público que as outras***
1256 ***actividades não possam ter carácter económico. (...) Por conseguinte, há que determinar,***
1257 ***relativamente a cada uma das actividades (...), por um lado, se são dissociáveis das suas***
1258 ***actividades de missão pública e, por outro, se constituem actividades económicas (...)***".

1259 ***"O conceito de empresa, inserido nesse contexto, deve ser entendido como designando uma***
1260 ***unidade económica, mesmo que, do ponto de vista jurídico, essa unidade económica seja***
1261 ***constituída por várias pessoas singulares ou colectivas."*** – vide acórdão do TJUE de 10 de
1262 Setembro de 2009, Akzo Nobel (C-97/08 P), C.J. (2009), parágrafos 55 e 58.

1263 Como muitos são os operadores do mercado que se organizam através de associações, como forma
1264 de assegurar a aplicação das regras da concorrência a todos os operadores económicos abarcados
1265 pela noção de "empresa", o direito da concorrência proíbe decisões anti concorrenciais de
1266 **associações de empresas**, podendo ser impostas sanções tanto a estas como individualmente aos
1267 seus membros – vide acórdão Cimenteries CBR (T-25/95, etc.), C.J. (2000) II-491, nota 55, paragrafo
1268 485.

1269 Uma associação fica automaticamente sujeita ao direito da concorrência se os seus membros forem
1270 considerados, nos termos acima analisados, "empresas" ou caso os seus membros sejam associações
1271 de empresas, não sendo necessário que a associação, em si mesma, tenha sequer uma actividade
1272 económica – vide Acórdão Cimenteries CBR, T-25/95, C.J. (2000) II-491.

1273 Assim sendo, são abrangidas todas as formas institucionalizadas de cooperação, isto é, a actuação nos
1274 mercados mediante ***uma estrutura colectiva ou um órgão comum, independentemente de***



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1275 ***qualquer carácter económico que, por ventura, o ente em causa possa até nem revestir*** – vide
1276 os acórdãos Van Landewyck (Procs. apensos 209/78 a 215/78 e 218/78, parágrafos 87 e 88), IAZ
1277 (Procs. apensos 96/82 a 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 e 110/82, parágrafos 19 e 20) e Cimenteries
1278 CBR (Acórdão do TGUE, Proc. T-25/95, parágrafo 485).

1279 Importa analisar o que poderá ser considerada uma **decisão de uma associação de empresas**.

1280 A decisão de uma associação de empresas pode revestir diversas formas, sendo independente a sua
1281 natureza jurídica (estatutos, regulamentos, as regras sobre o seu funcionamento, um acordo concluído
1282 pela associação com outra entidade, recomendações, etc.) (vide acórdão do TJUE de 27.01.1097,
1283 Verband Der Sachversicherer E., processo n.º 45/85, C.J. 1987 página 405.

1284 Para que se considere existir uma “**decisão**” não é sequer necessário que se apure que a mesma
1285 pretende vincular os membros ou empresas em causa, se estas se consideraram obrigadas jurídica,
1286 factual ou moralmente a adoptar o comportamento decidido – vide acórdão do TGUE de 14 de Maio de
1287 1998, Mayr-Melnhof Kartongesellschaft (T-347/94), C.J. (1998) II-1751, parágrafo 65 e acórdão do
1288 TJUE de 27 de Janeiro de 1987, Verband der Sachversicherer (45/85), C.J. (1987) 405, parágrafos 30-
1289 32.

1290 Seguidamente, essas decisões de associações de empresas são condenáveis sempre que tenham **por**
1291 **objecto ou como efeito impedir, falsear ou restringir a concorrência**.

1292 O **artigo 9.º do RJC exemplifica algumas práticas restritivas da concorrência**:

1293 a) Fixar, de forma directa ou indirecta, os preços de compra ou de venda ou quaisquer outras
1294 condições de transacção;

1295 b) Limitar ou controlar a produção, a distribuição, o desenvolvimento técnico ou os investimentos;

1296 c) Repartir os mercados ou as fontes de abastecimento;

1297 d) Aplicar, relativamente a parceiros comerciais, condições desiguais no caso de prestações
1298 equivalentes, colocando-os, por esse facto, em desvantagem na concorrência;



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.superviso@tribunais.org.pt

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1299 e) Subordinar a celebração de contratos à aceitação, por parte dos outros contraentes, de prestações
1300 suplementares que, pela sua natureza ou de acordo com os usos comerciais, não têm ligação com o
1301 objecto desses contratos.

1302 Nestes termos, apenas importa demonstrar que determinada prática tem efeito restritivo da
1303 concorrência, apenas e apenas se o seu objecto não for, só por si, anti concorrencial – vide
1304 acórdão Consten e Grundig, (56/64), C.J. (1966) 429, nota 18 e acórdão do TGUE de 15 de Setembro
1305 de 1998, European Night Services (T-374/94), C.J. (1998) II-3141, paragrafo 136.

1306 Por esta forma, a prova da violação do artigo 9.º do RJC mostra-se simplificada. A lei parte do
1307 pressuposto de que existem práticas colusivas que, independentemente do seu contexto económico,
1308 legal, financeiro e social, têm uma probabilidade tão elevada de serem prejudiciais para o consumidor e
1309 de distorcerem a concorrência que seria inútil e muito oneroso impor a prova do seu efeito anti
1310 concorrencial.

1311 *"A prova d[a] intenção [anticoncorrencial] não constitui um elemento necessário para*
1312 *determinar se um acordo tem por objectivo tal restrição (...). Em contrapartida, embora a*
1313 *intenção das partes não constitua um elemento necessário para determinar o carácter restritivo*
1314 *de um acordo, nada impede a Comissão ou os órgãos jurisdicionais comunitários de ter em*
1315 *conta essa intenção"* (vide acórdão do TJUE de 6 de Abril de 2006, General Motors BV (C-551/03 P),
1316 C.J. (2006) I-3173, paragrafos 77-78).

1317 Na jurisprudência comunitária podemos verificar que têm sido identificados os seguintes acordos como
1318 consubstanciados de práticas anti concorrenciais pelo objecto (vide acórdão European Night Services
1319 (T-374/94 etc.), C.J. (1998) II-3141, nota 74, paragrafo 136; acórdão Cimenteries CBR (T-25/95, etc.),
1320 C.J. (2000) II-491, nota 55; Acórdão do TGUE de 19 de Maio de 1999, BASF Lacke (T-175/95), C.J.
1321 (1999) II-1581, paragrafo 133.):

1322 - Acordos horizontais de fixação de preços, de troca de informação sobre preços e de repartição de
1323 mercados; e

1324 - Acordos verticais de fixação de preços ou de proibição de exportações.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1325 Nos demais casos, é necessário provar que, pelo menos, existe a possibilidade de um efeito anti
1326 concorrencial – neste sentido, *vide* acórdão do TJUE de 28 de Maio de 1998, John Deere (C-7/95 P),
1327 C.J. (1998) I-3111, parágrafo 77.

1328 Porém, nem todas as práticas anti concorrenciais são condenáveis, sendo necessário que as mesmas
1329 tenham uma expressão no mercado significativa; aquilo a que se denomina por "**regra de minimis**"
1330 (apelando ao antigo brocardo "*minimis non curat praetor*") – vide acórdão Béguelin Import, proc. 22/71,
1331 parágrafos 16 e 17.

1332 A Comissão Europeia, visando a adopção de critérios estabilizadores da matéria, publicou a
1333 "**Comunicação da Comissão relativa aos acordos de pequena importância que não restringem**
1334 **sensivelmente a concorrência nos termos do n.º 1 do artigo 81.º do Tratado que institui a**
1335 **Comunidade Europeia (de minimis)**" (JO C 368/13, de 22/11/2001) e, posteriormente, o
1336 "**Comunicação relativa aos acordos de pequena importância que não restringem sensivelmente**
1337 **a concorrência nos termos do artigo 101.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União**
1338 **Europeia (Comunicação de minimis) (2014/C 291/01)**", comunicações que não são, porém,
1339 vinculativas.

1340 Nesta última comunicação foram estabelecidos níveis de quotas nos mercados relevantes abaixo dos
1341 quais se presume que determinado acto não restringe a concorrência, nos seguintes moldes:

1342 "**A Comissão considera que os acordos entre empresas que podem afectar o comércio entre os**
1343 **Estados-Membros e que podem ter por efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência no**
1344 **mercado interno não restringem sensivelmente a concorrência na acepção do artigo 101.º, n.º 1,**
1345 **do Tratado:**

1346 "**a) Se a quota de mercado agregada das partes no acordo não ultrapassar 10 % em qualquer**
1347 **dos mercados relevantes afectados pelo acordo, quando o acordo for concluído entre empresas**
1348 **que sejam concorrentes efectivos ou potenciais em qualquer desses mercados (acordos entre**
1349 **concorrentes) (...); ou**



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1350 ***“b) Se a quota de mercado de cada uma das partes no acordo não ultrapassar 15 % em qualquer***
1351 ***dos mercados relevantes afectados pelo acordo, quando este for concluído entre empresas que***
1352 ***não sejam concorrentes efectivos nem potenciais em qualquer desses mercados (acordos entre***
1353 ***não concorrentes).***

1354 ***“9. Nos casos em que for difícil determinar se se trata de um acordo entre concorrentes ou de***
1355 ***um acordo entre não concorrentes, aplica-se o limiar de 10 %.***

1356 ***“10. Sempre que a concorrência for restringida num mercado relevante pelo efeito cumulativo***
1357 ***de acordos de venda de bens ou de serviços concluídos por diferentes fornecedores ou***
1358 ***distribuidores (efeito de exclusão cumulativo provocado por redes paralelas de acordos que***
1359 ***produzem efeitos semelhantes no mercado), os limiares da quota de mercado previstos nos***
1360 ***pontos 8 e 9 são reduzidos para 5 %, tanto para os acordos entre concorrentes como para os***
1361 ***acordos entre não concorrentes. Considera-se, de um modo geral, que fornecedores ou***
1362 ***distribuidores individuais com uma quota de mercado que não exceda 5 % não contribuem***
1363 ***sensivelmente para um efeito de exclusão cumulativo (...). Um efeito de exclusão cumulativo***
1364 ***difficilmente poderá produzir-se se menos de 30 % do mercado relevante estiver coberto por***
1365 ***redes paralelas de acordos criando efeitos semelhantes.”***

1366 ***“11. A Comissão também considera que os acordos não restringem sensivelmente a***
1367 ***concorrência se as quotas de mercado das partes no acordo não excederem os limiares de,***
1368 ***respetivamente, 10 %, 15 % e 5 % previstos nos pontos 8, 9 e 10 durante dois exercícios***
1369 ***consecutivos em mais de 2 pontos percentuais.***

1370 ***“12. A fim de calcular a quota de mercado, é necessário determinar o mercado relevante. Este é***
1371 ***constituído pelo mercado do produto relevante e pelo mercado geográfico relevante. Para***
1372 ***definir o mercado relevante, deve ter-se em conta o disposto na Comunicação relativa à***
1373 ***definição de mercado relevante (...). As quotas de mercado são calculadas com base nos dados***
1374 ***relativos ao valor das vendas ou, se for caso disso, nos dados relativos ao valor das compras.***
1375 ***Se não estiverem disponíveis dados relativos ao valor, podem ser utilizadas estimativas***



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1376 *elaboradas com base noutras informações de mercado fiáveis, incluindo dados relativos ao*
1377 *volume.*

1378 *“13. Tendo em vista a clarificação do Tribunal de Justiça referida no ponto 2, a presente*
1379 *Comunicação não abrange os acordos que tenham por objetivo impedir, restringir ou a falsear a*
1380 *concorrência no mercado interno. A Comissão não irá, portanto, aplicar o «porto seguro» criado*
1381 *pelos limiares de quota de mercado estabelecidos nos pontos 8, 9, 10 e 11 a esses acordos (...).*
1382 *Por exemplo, relativamente a acordos entre concorrentes, a Comissão não aplicará os*
1383 *princípios expostos na presente Comunicação, em especial, aos acordos que contenham*
1384 *restrições que, directa ou indirectamente, tenham por objectivo: a) a fixação de preços de venda*
1385 *de produtos a terceiros; b) a limitação da produção ou das vendas; ou c) a repartição de*
1386 *mercados ou clientes. Do mesmo modo, a Comissão não aplicará o «porto seguro» criado por*
1387 *esses limiares de quotas de mercado a acordos que contenham qualquer uma das restrições*
1388 *listadas como restrições graves (hardcore) no atual ou em futuros regulamentos relativos à*
1389 *retirada do benefício da isenção por categoria (11), que a Comissão considera que constituem,*
1390 *regra geral, restrições por objeto.*

1391 *“14. O «porto seguro» criado pelos limiares de quotas de mercado estabelecidos nos pontos 8,*
1392 *9, 10 e 11 é particularmente relevante para as categorias de acordos não abrangidos por*
1393 *qualquer regulamento de isenção por categoria da Comissão (... O «porto seguro» é também*
1394 *relevante para os acordos abrangidos por um regulamento de isenção por categoria na medida*
1395 *em que esses acordos contenham uma assim chamada restrição excluída, ou seja, uma*
1396 *restrição não listada como restrição grave, mas, não obstante, abrangida pelo regulamento de*
1397 *isenção por categoria da Comissão (...).” (sublinhados nossos)*

1398 Os princípios expostos aplicam-se igualmente a decisões de associações de empresas e a práticas
1399 concertadas – vide correspondente ponto 6.

1400 Como se pode concluir do exposto e também das próprias decisões do TJUE (vide, por exemplo,
1401 processo C-226/11 Expedia v. Autorité de la concurrence e outros), deverá ser desvalorizada a
1402 importância da quota de mercado conjunta dos intervenientes para considerar que o objecto de um



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1403 acordo restringe sensivelmente a concorrência, logo, os intervenientes cujo acordo tenha um **objecto**
1404 **restritivo da concorrência por natureza não poderão argumentar que não atingiram a quota de**
1405 **mercado mínima para justificar a “falta de impacto” do acordo no sector de mercado em que**
1406 **operam e, consequentemente, também não poderão alegar que a restrição não é “sensível”.**

1407 Nos casos em que a predita Comunicação não tem aplicação, importa apelar a uma apreciação
1408 casuística. O limiar dos 5% da quota de mercado tem origem jurisprudencial. Segundo o acórdão do
1409 TJUE de 25 de Outubro de 1983, AEG-Telefunken (107/82), C.J. (1983) 3151, paragrafo 58, ***“uma***
1410 ***empresa que detenha cerca de 5% do mercado relevante é uma empresa com importância***
1411 ***suficiente para que o seu comportamento seja, em princípio, capaz de afectar o comércio”.***

1412 Feito este enquadramento teórico e preliminar de forma sumária, importa volver ao caso concreto.

1413 - **Da responsabilidade da pessoa colectiva APEC:**

1414 Em primeiro lugar, a Recorrente APEC, ao que julgamos, não contesta que as regras que dimanam do
1415 artigo 9.º e ss do RJC são aplicáveis ao sector do ensino da condução.

1416 Na verdade, decorre do n.º 1 do artigo 121.º do Código da Estrada que ***“só pode conduzir quem***
1417 ***estiver legalmente habilitado para o efeito”.***

1418 Nos termos do n.º 4 do artigo 121.º do mesmo Código (com as alterações designadamente operadas
1419 pelo Decreto-Lei n.º 138/2012, de 5 de Julho) o documento que titula a habilitação legal para conduzir
1420 ciclomotores, motociclos, quadriciclos pesados e automóveis designa-se ***“carta de condução”.***

1421 A Lei n.º 14/2014, de 18 de Março aprovou o regime jurídico do ensino da condução, regulando o
1422 acesso e o exercício da actividade de exploração de escolas de condução e das profissões de instrutor
1423 de condução e de director de escola de condução e a certificação das respectivas entidades
1424 formadoras.

1425 Esta lei revogou o Decreto-Lei n.º 86/98, de 3 de Abril (*vide* alínea a) do artigo 76.º), tendo determinado
1426 um regime de liberalização da actividade, eliminando a previsão de um *numerus clausus* para abertura



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1427 de escolas, a figura do concurso público como meio de selecção e introduziu o **princípio da liberdade**
1428 **de estabelecimento de preços por cada escola de condução.**

1429 Com efeito, decorre do n.º 2 do artigo 24.º da mesma Lei n.º 14/2012, de 18 de Março que ***“os preços***
1430 ***a praticar pela ministração do ensino da condução e de outros serviços prestados são***
1431 ***livremente estabelecidos pela escola de condução.”***

1432 Por seu turno, é a Portaria n.º 185/2015, de 23 de Junho que regulamenta a Lei n.º 14/2014, de 18 de
1433 Março.

1434 **O ensino da condução para todas as categorias de veículos com vista à obtenção da carta de**
1435 **condução é ministrado pelas escolas de condução, que prestam o correspondente serviço de**
1436 **ensino de condução**, as quais necessitam de obter uma licença de Empresa Exploradora de Escola
1437 de Condução (EEEC) prévia junto do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT) (artigo 18.º
1438 da Portaria n.º 185/2015, de 23 de Junho).

1439 Após o licenciamento, a nova EEEEC deve comunicar ao IMT, I. P., a abertura da primeira escola de
1440 condução, sendo necessário, entre os vários documentos a apresentar, a licença de utilização para fins
1441 comerciais ou serviços, emitida pela Câmara Municipal da área de localização da escola de condução
1442 (alvará) – n.º 1 e al. d) do n.º 3 do artigo 19.º da Portaria n.º 185/2015, de 23 de Junho.

1443 O ensino em si mesmo abrange duas vertentes: a do ensino teórico e a do ensino prático.

1444 **Para que um candidato a condutor, mediante pagamento, possa obter a sua carta de condução**
1445 **terá que celebrar por escrito um contrato de formação** – artigo 2.º da Portaria n.º 185/2015, de 23
1446 de Junho.

1447 Logo que o candidato a condutor reúna as condições necessárias de aprendizagem contempladas
1448 legalmente, a escola de condução submete-o a exame e inscreve-o num centro de exames para a
1449 realização do exame teórico e, posteriormente, do prático.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1450 Os centros de exames são locais credenciados para a prática de exames de condução para todas as
1451 categorias de veículos, podendo também desenvolver cursos de formação profissional dirigidos aos
1452 profissionais do ensino de educação automóvel e aos condutores profissionais, em contrapartida de
1453 uma prestação económica.

1454 Caso o candidato a condutor conclua com êxito os exames teórico e prático, o centro de exames
1455 comunica ao IMT e este por sua vez, emite a carta de condução.

1456 Entende a Recorrente que uma concorrência ilimitada no sector do ensino da condução tem
1457 necessariamente como consequência diminuir a qualidade do ensino, assumindo a protecção dos
1458 candidatos a condutor especial importância e aumentar o risco de levar à ruína certas escolas de
1459 condução.

1460 Sucede, porém, que, não obstante o interesse social que recai sobre as escolas de condução, que
1461 ministram o ensino de condução, o certo é que a lei da concorrência não contempla qualquer tipo de
1462 restrição na aplicação das suas regras a este tipo de actividades, sendo as regras da concorrência,
1463 como acima analisámos, aplicáveis em princípio a todos os sectores económicos.

1464 Assim sendo, temos de concluir que as normas que decorrem dos artigos 9.º e ss. do RJC se aplicam
1465 plenamente ao sector das escolas de condução.

1466 Na verdade, não ignorando o inestimável contributo das escolas de condução na garantia de um ensino
1467 de condução com qualidade, que previna a sinistralidade rodoviária, não podemos deixar de invocar a
1468 função especial que é dada, no direito da concorrência, ao conceito funcional de "**empresa**" (e também
1469 ao conceito de "**associação de empresa**"), o qual pretende assegurar que as regras da concorrência
1470 sejam aplicáveis a todos os operadores económicos abarcados por tal conceito, no qual são
1471 abrangidos os prestadores de serviços. As escolas de condução são, assim, prestadores, contra uma
1472 remuneração e com autonomia de decisão, de uma actividade no mercado do serviço de ensino de
1473 condução, geradora, assim, de acréscimos patrimoniais.

1474 À semelhança da noção de "**empresa**", também o conceito de "**associação de empresa**", densificado
1475 em várias decisões do Tribunal de Justiça, revela-se bastante abrangente, no sentido de abarcar todas



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1476 as formas institucionalizadas de cooperação, isto é, a actuação nos mercados mediante uma estrutura
1477 colectiva ou um órgão comum, isto independentemente de existir ou não qualquer carácter económico
1478 a nortear o ente em causa.

1479 Assim sendo, ficará sob a égide do direito da concorrência todo o acto que dimanar de órgão da
1480 associação que manifeste uma convergência de vontades entre os agentes económicos que a ela
1481 pertençam, que implique uma restrição ao ordenamento jus concorrencial, ainda que destituído de força
1482 jurídica vinculativa ou de forma escrita.

1483 Nestes termos, uma vez comprovado, como está, o carácter económico da actividade desenvolvida
1484 pelas empresas que compõem a APEC (enquanto suas associadas), mostra-se demonstrado que a
1485 Recorrente se enquadra na noção de **"associação de empresas"**.

1486 Quanto à questão de saber se existe uma decisão da APEC para efeito de aplicação das normas jus
1487 concorrenciais, importa referir que se mostra provado que o seu presidente da direcção convocou uma
1488 reunião com 173 escolas de condução de Lisboa, Grande Lisboa e Setúbal, com o fim de debater os
1489 preços das cartas de condução, **"para o preço da carta de condução deixar de ser banalizado"**. Essa
1490 convocatória foi, na prática, concretizada pelo Responsável do Centro de Exames da APEC e seu
1491 Secretário.

1492 Essa reunião foi realizada em 28 de Setembro de 2016, estando presentes número de pessoas não
1493 concretamente apurado, mas entre 30 e 100 pessoas, entre eles associados da APEC.

1494 Nessa reunião, o Presidente da Direcção da APEC concluiu no sentido de que, caso estivessem todos
1495 de acordo, as escolas de condução deveriam aumentar gradualmente os preços das cartas de
1496 condução, 100 euros cada mês até Fevereiro de 2017, para chegar pelo menos aos 700 euros.

1497 Nessa sequencia, foi decidido esse aumento gradual dos preços.

1498 A APEC defende que esta foi uma decisão das escolas de condução e não da própria APEC. Sucede,
1499 porém, que, independentemente desta decisão tomada no dia 28.09.2016 ter sido, em termos formais,
1500 um acordo entre escolas de condução, uma vez que a APEC, como pela própria é defendido, não pode



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1501 impor preços, o certo é que a Recorrente não se desassociou dessa decisão tomada. Antes pelos
1502 contrário.

1503 Primeiro, é o próprio Presidente da Direcção que sugere o aumento gradual dos preços, até atingir os €
1504 700,00, o que consubstancia uma decisão para efeitos jus concorrenciais, conforme acima já
1505 expusemos.

1506 Segundo, a vinculação da APEC relativamente ao decidido é tão evidente que, logo no dia seguinte à
1507 reunião, a própria, por determinação do seu Presidente de Direcção e através do seu Secretário, toma
1508 outra decisão, que é a de propor o cumprimento do acordado naquela reunião às 173 escolas de
1509 condução convocadas, através de email de 29.09.2016, em que o assunto dessa missiva era
1510 inclusivamente "***Acabar com banalização dos preços - Para cumprir***" (sublinhado nosso).

1511 Para além disso, propõe inclusivamente às escolas de condução que se vissem alguém a incumprir o
1512 acordado "***vocês não baixarão o preço***", ficando a própria APEC incumbida de receber as denúncias
1513 sobre os incumprimentos verificados e de comunicar com a escola inadimplente "***para persuadir esta***
1514 ***a praticar preços não abaixo dos valores indicados***". (sublinhado nosso)

1515 Para além disso, é a APEC que expressamente refere que "***não se trata de uma concertação de***
1516 ***preços das categorias da carta de condução, mas sim estabelecer o valor mínimo abaixo da qual***
1517 ***a carta dá prejuízo e no qual ninguém pode praticar***". (sublinhado nosso)

1518 Este tipo de missiva, ainda que se considere que possa ser uma mera sugestão ou recomendação,
1519 traduz de igual forma, uma "decisão" para efeitos do direito da concorrência e aplicação do artigo 9.º e
1520 ss do RJC, tal como analisámos acima.

1521 Ora, todas estas decisões que foram tomadas, foram-no pelo órgão competente da APEC, o respectivo
1522 presidente da direcção, foram comunicadas a membros e não membros pelo respectivo Secretário, por
1523 incumbência do próprio Presidente da Direcção, agindo no âmbito das suas atribuições, enquanto
1524 expressão oficial da vontade da associação.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1525 Ainda que se possa argumentar que as decisões (reforça-se que mesmo meras recomendações
1526 constituem "decisões" para os efeitos sob análise) não eram vinculativas nem para membros e muito
1527 menos para não membros, não é por isso que essas "decisões" podem deixar de ser qualificadas como
1528 "decisões de uma associação de empresas", bastando que as mesmas traduzam a vontade da
1529 associação de empresas.

1530 Veja-se que a APEC está autorizada pelos seus estatutos a promover e defender "*os interesses dos*
1531 *seus associados, representando-os perante quaisquer pessoas, colectivas ou singulares, autoridades,*
1532 *entidades, grupos económicos, sindicatos, associações de trabalhadores ou patronais ou qualquer*
1533 *entidade pública ou privada*" (artigo 4.º, al. a)).

1534 Por seu turno, mesmo tratando-se de meras recomendações sem carácter vinculativo, as mesmas,
1535 elaboradas que foram no seio de um agrupamento e comunicadas que foram quer a membros, quer a
1536 não membros desse agrupamento, sempre se traduziriam na expressão de uma concertação de
1537 empresas filiadas nesse agrupamento (sendo indiferente estarem ou não também incluídas empresas
1538 não filiadas) com a finalidade de restringir a concorrência.

1539 Importa ainda, a este respeito tecer alguns comentários que julgamos importantes.

1540 Em primeiro lugar, julgamos que é evidente que os membros da APEC, seus associados, portanto,
1541 tinham um interesse comum em cauterizar o mercado mediante um aumento dos preços das cartas de
1542 condução.

1543 Em segundo lugar, importa reconhecer a natureza da própria recomendação, a qual mesmo que não
1544 vinculativa ou obrigatória, estabelece em termos injuntivos um aumento colectivo e gradual do preço
1545 das cartas de condução (veja-se as expressões utilizadas, como "*acabar com a banalização dos preços*
1546 *– para cumprir*", "*vocês não baixarão o preço*", "*para persuadir esta* [leia-se escola incumpridora] *a*
1547 *praticar preços não abaixo dos valores indicados*", "*o preço anunciado em publicidade não poderá ser*
1548 *inferior aos valores mínimos estabelecidos*", "*o objectivo (...) [é] vender a carta por valores superiores a*
1549 *€ 750*", "*estabelecer o valor mínimo abaixo da qual a carta dá prejuízo e no qual ninguém pode*
1550 *praticar*").



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1551 Este era, sem sombra de dúvida, o resultado que era pretendido, até porque existiu, como já
1552 mencionado, o compromisso assumido pela APEC de persuadir as escolas inadimplentes, ou seja, que
1553 não praticassem preços abaixo dos valores que tinham sido estabelecidos.

1554 Neste contexto, foi o próprio Secretário da Associação que contactou as escolas que alegadamente
1555 estariam a incumprir os valores previamente estabelecidos, com o fim de confirmar o incumprimento e
1556 persuadir a escola correspondente a praticar o preço definido, sendo que, através de mensagem de
1557 correio electrónico datada de 11 de Outubro de 2016, comunicou às 173 escolas de condução ter o
1558 próprio verificado que a grande maioria das escolas de condução estavam a cumprir com os aumentos
1559 de valores determinados na mensagem de correio electrónico de 29 de Setembro de 2016.

1560 Com este sentido e em face de todos os elementos coligidos, é forçoso concluir que não há, nesta
1561 sede, qualquer tipo de censura a apontar à decisão da Autoridade da Concorrência porque ainda que
1562 possa ser considerada uma mera recomendação da APEC, a mesma não deixa de ser uma decisão da
1563 mesma que, independentemente da sua natureza jurídica, expressa de forma fiel a vontade da
1564 Recorrente APEC de coordenar, de moldar o comportamento dos seus membros (e não membros) no
1565 mercado de Lisboa e Setúbal do ensino das escolas de condução, à medida e semelhança dos termos
1566 previstos e contemplados na dita recomendação (decisão).

1567 A APEC defendeu ainda, se bem compreendemos, que quem deveria ser condenado seriam as
1568 próprias escolas de condução que participaram na reunião de 28.09.2026. Ora, como já referimos, a
1569 APEC tomou, para os efeitos do direito da concorrência uma decisão, pelo que falece a argumentação
1570 expendida.

1571 Mas mesmo que assim não fosse, mesmo que se considerasse que a APEC desempenhou um papel
1572 mais "passivo", não se poderia exonerar da sua responsabilidade, já que preencheria sempre todos os
1573 requisitos objectivos e subjectivos para ser co-autora, nomeadamente contribuir activa ou
1574 passivamente para a prossecução dos objectivos do "cartel" e concordar ou, pelo menos, não se
1575 distanciar da actividade e objectivos desse "cartel" (vide Caso AC-Treuhand I, parágrafos 131-136).



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1576 Assim sendo, não nos subsistem quaisquer dúvidas de que estamos perante uma decisão de uma
1577 associação de empresas, nos termos a que alude o n.º 1 do artigo 9.º do RJC.

1578 Para além disso, essa decisão tem como finalidade óbvia restringir a concorrência, em matéria de
1579 prestação do serviço do ensino de condução, já que a prática se subsume na al. a) do n.º 1 do artigo
1580 9.º do RJC (***“fixar, de forma directa ou indirecta, os preços de compra ou de venda ou quaisquer***
1581 ***outras condições de transacção***”).

1582 Com efeito, o objectivo da decisão era que existisse um aumento gradual dos valores para a obtenção
1583 da carta de condução para qualquer categoria de veículo até atingir € 700,00, em 1 de Fevereiro de
1584 2017, de forma a que nesta data, esse fosse o preço mínimo praticado no mercado em causa,
1585 designadamente:

1586 - a partir de 1 de Outubro de 2016, nenhuma das escolas de condução poderia praticar um preço
1587 inferior a € 300,00;

1588 - a partir de 1 de Novembro de 2016, nenhuma das escolas de condução poderia praticar um preço
1589 inferior a € 400,00;

1590 - a partir de 1 de Dezembro de 2016, nenhuma das escolas de condução poderia praticar um preço
1591 inferior a € 500,00;

1592 - a partir de 1 de Janeiro de 2017, nenhuma das escolas de condução poderia praticar um preço inferior
1593 a € 600,00.

1594 Voltamos a frisar que o n.º 1 do artigo 9.º do RJC se basta com a mera conclusão de que o objectivo da
1595 decisão é o de restringir a concorrência, tendo em conta o seu contexto económico – infracção por
1596 objecto.

1597 A definição directa de preços fixos ou mínimos é um dos exemplos de restrição grave da concorrência,
1598 por objecto directo, apontados pela Comissão Europeia nas Orientações Relativas às Restrições
1599 Verticais.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1600 Mostra-se totalmente despidiendo apurar, nesta sede, para efeitos de subsunção da conduta aos
1601 elementos do tipo objectivo de ilícito, se foram ou não sequer produzidos efeitos.

1602 Aliás, resulta ainda assim que a recomendação implicou efeitos, ainda que bastante circunscritos
1603 temporalmente, sendo a própria APEC, através do seu Secretário que informa, no já referido email de
1604 11 de Outubro de 2016, que verificou que a grande maioria das escolas de condução estavam a
1605 cumprir com os aumentos de valores determinados na mensagem de correio electrónico de 29 de
1606 Setembro de 2016.

1607 Mostra-se, desta forma, totalmente despidiendo também apurar se as escolas de condução, na sua
1608 maioria ou na sua minoria, cumpriram com o determinado relativamente ao aumento gradual dos
1609 preços. O cumprimento da decisão é totalmente irrelevante.

1610 Esta solução não é inovadora. No acórdão Sandoz prodotti farmaceutici SpA. (processo C-277/87,
1611 11.01.1990) o Tribunal de Justiça da União Europeia defendeu, com aplicação ao vertente caso,
1612 *mutatis mutandis*, que "**o facto de o fornecedor não ter tomado medidas para fazer respeitar pelos**
1613 **seus clientes uma cláusula de um contrato que tem por objectivo restringir a concorrência não**
1614 **basta para subtrair essa cláusula à proibição do artigo**".

1615 Sendo como foi, o objectivo da recomendação, de estabelecer um limite mínimo dos preços a praticar,
1616 estamos perante uma recomendação que, objectivamente, ataca a concorrência, sendo este um dos
1617 exemplos que logo em primeiro lugar são elencados pelo n.º 1 do artigo 9.º do RJC.

1618 A fixação dos preços mínimos, com aumentos preestabelecidos gradualmente implica (pelo menos
1619 esse era o objectivo) a coarctação da liberdade das escolas de condução em determinar efectivamente
1620 os preços a praticar (diminuindo-os, se assim entendessem), abaixo dos patamares estabelecidos,
1621 eliminando a concorrência pelo preço dos produtos, em prejuízo dos consumidores finais que deixam
1622 de poder beneficiar de produtos a preços mais reduzidos.

1623 A restrição daquela liberdade determina, necessariamente, uma distorção no mercado, já que influencia
1624 a lei da oferta e da procura (porque é o factor preço que se apresenta como decisivo), eliminando (ou
1625 pretendendo eliminar) a incerteza do comportamento das empresas concorrentes.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1626 Com efeito, a fixação dos preços deve resultar apenas do livre jogo do mercado, muito embora o
1627 mesmo deva respeitar as normas que a esse respeito sejam aplicáveis, as quais se propõem a regular
1628 o funcionamento do mercado e não a introduzir-lhe distorções.

1629 A decisão sob análise integra, por si, uma restrição sensível da concorrência, independentemente dos
1630 seus efeitos, os quais são à partida presumidos pelo legislador.

1631 E essa decisão/recomendação, como a Autoridade da Concorrência defende e bem, permanece até
1632 aos dias de hoje, pois importa não confundir aquilo que são os efeitos da decisão/recomendação (a
1633 restrição que adviria da concreta implementação da recomendação) e aquilo que é a restrição por
1634 objecto que advém da decisão/recomendação mantida em vigor.

1635 Como já explicámos, para o preenchimento do tipo objectivo, a questão dos autos não se coloca a nível
1636 de efeitos da decisão, mas antes ao nível do objecto da mesma e que subsistiu até hoje, no óbvio
1637 interesse dos membros da APEC.

1638 Até ao momento presente, a APEC não se distanciou publicamente da recomendação que emanou,
1639 mantendo, assim, em vigor, essa recomendação. Se continuou ou não a monitorizar os preços
1640 praticados pelas escolas de condução é matéria despicienda. Se não o fez foi por sua recreação e não
1641 por qualquer via de distanciamento e repudio em relação à recomendação efectuada. Aliás, repudio
1642 algum até hoje existiu, atenta a defesa apresentada pela própria APEC.

1643 Assim, temos de considerar, com a decisão administrativa, que pelo menos, até a essa decisão
1644 administrativa a decisão vigorou (duração, portanto de, pelo menos, um ano).

1645 Nem sequer consideramos que, ao ter deixado de monitorizar se a recomendação estava ou não a ser
1646 cumprida pelas escolas de condução, se poderá falar de uma “revogação” tácita da
1647 decisão/recomendação, porque não se provou qualquer facto concludente nesse sentido, sendo certo
1648 que nos termos do n.º 1 do artigo 217.º do Código Civil, apenas pode ser havida como tácita a
1649 declaração negocial quando esta **“se deduz de factos que, com toda a probabilidade, a revela”**.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1650 O facto de estarmos perante uma infracção por objecto tem consequência também no que tange ao
1651 apuramento do mercado relevante e na aplicação da **regra de minimis**.

1652 Ora, conforme já acima explanámos, nem todas as decisões de associações de empresas distorcem a
1653 concorrência a ponto de a restringir sensivelmente, ou seja, a ponto de causar um impacto significativo
1654 na economia nacional (ou comunitária) que justifique uma intervenção das autoridades competentes.

1655 Normalmente esse impacto é aferido através da determinação do mercado relevante, bem como da
1656 quota de mercado de cada um dos intervenientes *stand-alone* e da quota conjunta de mercado de
1657 todos os intervenientes, a qual poderá nem sequer corresponder à soma das quotas de mercado *stand-*
1658 *alone*, já que os intervenientes *stand-alone* podem ganhar quota de mercado através da prática
1659 restritiva.

1660 O conceito de mercado relevante tem, no âmbito jus concorrencial, uma dupla dimensão: a dimensão
1661 material (ou o mercado relevante do produto ou serviço) e a dimensão geográfica (ou o mercado
1662 geográfico relevante).

1663 Seguimos de perto, pela sua evidente correcção, o que é referido na decisão da Autoridade da
1664 Concorrência.

1665 "O "mercado de produto relevante compreende todos os produtos e/ou serviços considerados
1666 permutáveis ou substituíveis pelo consumidor devido às suas características, preços e utilização
1667 pretendida".

1668 "Para a definição do mercado de produto relevante, a substituição pelo lado da procura constitui o
1669 elemento de disciplina mais imediato e eficaz sobre os fornecedores de um dado produto. A
1670 substituíbilidade do lado da oferta pode igualmente ser tomada em consideração na definição dos
1671 mercados nos casos em que os seus efeitos são equivalentes aos da substituição do lado da procura
1672 em termos de eficácia e efeito imediato.

1673 "O "mercado geográfico relevante compreende a área em que as empresas em causa fornecem
1674 produtos ou serviços, em que as condições da concorrência são suficientemente homogêneas e que



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1675 *podem distinguir-se de áreas geográficas vizinhas devido ao facto, em especial, das condições da*
1676 *concorrência serem consideravelmente diferentes nessas áreas".*

1677 *"Para a definição do mercado geográfico relevante, podem analisar-se as variações de preços entre*
1678 *áreas geográficas diferentes, as características básicas da procura, opiniões dos consumidores e dos*
1679 *concorrentes, a atual estrutura geográfica das compras, o fluxo das trocas comerciais, as barreiras e*
1680 *custos associados às trocas entre áreas geográficas diferentes."*

1681 *"(...)*

1682 *"Não poderá, contudo, deixar de se sublinhar que a definição de mercados relevantes não é*
1683 *indispensável em processos por práticas restritivas da concorrência no âmbito de acordos, práticas*
1684 *concertadas ou decisões de associações de empresas a que seja atribuído um objecto restritivo da*
1685 *concorrência, tal como decorre da jurisprudência dos tribunais europeus:*

1686 *"Quanto, em primeiro lugar, à crítica relativa à falta de definição prévia do mercado relevante pela*
1687 *Comissão, há que reconhecer que a Comissão não tinha, neste caso, nenhuma obrigação de operar*
1688 *uma delimitação do mercado em causa. Com efeito, resulta da jurisprudência que, no quadro da*
1689 *aplicação do artigo 81.º, n.º 1, CE [artigo 101.º, n.º 1, do TFUE], é com vista a determinar se um acordo*
1690 *é susceptível de afectar o comércio entre Estados Membros e tem por objecto ou efeito impedir,*
1691 *restringir ou falsear o jogo da concorrência no interior do mercado comum que é necessário definir o*
1692 *mercado em causa (acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 21 de Fevereiro de 1995, SPO e*
1693 *O./Comissão, T 29/92, Colect., p.II 289, n.º 74; Cimento, n.º 31 supra, n.º 1093, e de 6 de Julho de*
1694 *2000, Volkswagen/Comissão, T 62/98, Colect., p. II 2707, n.º 230). Por consequência, a obrigação de*
1695 *operar uma delimitação do mercado em causa numa decisão adotada em aplicação do artigo 81.º, n.º 1*
1696 *CE [artigo 101.º, n.º 1 do TFUE], impõe-se à Comissão unicamente quando, sem tal delimitação, não*
1697 *seja possível determinar se o acordo, a decisão de associação de empresas ou a prática concertada*
1698 *em causa é susceptível de afectar o comércio entre os Estados Membros e tem por objectivo ou efeito*
1699 *impedir, restringir ou falsear o jogo da concorrência no mercado comum (acórdãos do Tribunal de*
1700 *Primeira Instância de 15 de Setembro de 1998, European Night Services e O./Comissão, T 374/94, T*
1701 *375/94, T 384/94 e T 388/94, Colect., p.II 3141, n.ºs 93 a 95 e 105, e Volkswagen/Comissão, já*



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1702 *referido, n.º 230). Ora, a recorrente não contesta que os acordos ou as práticas concertadas em causa*
1703 *eram susceptíveis de afectar o comércio entre os Estados Membros e tinham por objectivo restringir e*
1704 *falsear o jogo da concorrência no interior do mercado comum. Em consequência, não exigindo a*
1705 *aplicação feita pela Comissão do artigo 81.º CE [artigo 101.º do TFUE], neste caso, uma definição*
1706 *prévia do mercado pertinente, não pode ser identificada qualquer violação da obrigação de*
1707 *fundamentação quanto a este ponto".*

1708 *"Mais recentemente o acórdão do Tribunal Geral, de 28 de Junho de 2016, no caso Portugal Telecom,*
1709 *SGPS SA c. Comissão Europeia, fez referência à definição prévia do mercado relevante que se passa*
1710 *a citar:*

1711 *"[...] embora, no âmbito da interpretação do contexto de um acordo, haja que tomar em consideração*
1712 *as condições reais do funcionamento e da estrutura do mercado ou dos mercados em causa, a*
1713 *Comissão não é sempre obrigada a proceder a uma definição precisa do mercado ou dos mercados em*
1714 *causa. Com efeito, a definição do mercado em causa não desempenha o mesmo papel consoante se*
1715 *trate de aplicar o artigo 101.º TFUE ou o artigo 102.º TFUE. No âmbito da aplicação do artigo 102.º*
1716 *TFUE, a definição adequada do mercado em causa é uma condição necessária e prévia a qualquer*
1717 *juízo sobre um comportamento pretensamente anticoncorrencial (acórdãos de 10 de março de*
1718 *1992, SIV e o./Comissão, T 68/89, T 77/89 e T 78/89, Colet., EU:T:1992:38, n.º 159, e de 11 de*
1719 *dezembro de 2003, Adriatica di Navigazione/Comissão, T 61/99, Colet., EU:T:2003:335, n.º 27), uma*
1720 *vez que, antes de declarar a existência de um abuso de posição dominante, é necessário estabelecer a*
1721 *existência de uma posição dominante num dado mercado, o que pressupõe que este mercado tenha*
1722 *sido previamente delimitado. Em contrapartida, resulta de jurisprudência constante que, no quadro da*
1723 *aplicação do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, é para determinar se o acordo em causa é suscetível de afetar*
1724 *o comércio entre Estados Membros e tem por objetivo ou por efeito impedir, restringir ou falsear a*
1725 *concorrência no mercado interno que é necessário definir o mercado em causa (acórdãos de 21 de*
1726 *fevereiro de 1995, SPO e o./Comissão, T 29/92, Colet., EU:T:1995:34, n.º 74, e Adriatica di*
1727 *Navigazione/Comissão, já referido, EU:T:2003:335, n.º 27; v., também, acórdão de 12 de setembro de*
1728 *2007, Prym e Prym Consumer/Comissão, T 30/05, EU:T:2007:267, n.º 86 e jurisprudência aí referida).*



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1729 *Assim, no quadro do artigo 101.º, n.º 1, TFUE, não é necessária uma definição prévia do mercado*
1730 *relevante sempre que o acordo controvertido, em si mesmo, tenha um objeto anticoncorrencial, ou seja,*
1731 *sempre que a Comissão tenha podido corretamente chegar à conclusão, sem uma delimitação prévia*
1732 *do mercado, que o acordo em causa falseava a concorrência e era suscetível de afetar de forma*
1733 *sensível o comércio entre os Estados Membros. Trata-se, nomeadamente, do caso das restrições mais*
1734 *graves, explicitamente proibidas pelo artigo 101.º, n.º 1, alíneas a) a e), TFUE (conclusões do*
1735 *advogado geral Y. Bot nos processos apensos Erste Group Bank e o./Comissão, C 125/07 P, C 133/07*
1736 *P, C 135/07 P e C 137/07 P, Colet., EU:C:2009:192, n.os 168 a 175).*

1737 *"Pode então concluir-se que, no caso em análise, a delimitação exata do(s) mercado(s) relevante(s)*
1738 *pode ser deixada em aberto, na medida em que, independentemente de se considerar um mercado*
1739 *mais restrito ou mais lato, a apreciação jusconcorrencial não se alteraria.*

1740 (...)

1741 *"No caso em análise, as medidas adotadas pela APEC estão destinadas a influenciar o comportamento*
1742 *das escolas de condução, associadas e não associadas da APEC, as quais prestam serviços de ensino*
1743 *da condução de veículos de todas as categorias.*

1744 "(...)"

1745 *"Neste sentido, dada a natureza da prática em análise, considera-se como mercado relevante o*
1746 *Mercado da prestação do serviço do ensino da condução de veículos, na zona da Grande Lisboa e*
1747 *Setúbal.*

1748 *"No entanto, deixa-se em aberto eventuais segmentações do mercado acima identificado, quer ao nível*
1749 *do mercado do produto/serviço, quer ao nível do mercado geográfico por não relevarem no contexto da*
1750 *presente Decisão."*

1751 *Acresce que, pelo facto de estarmos perante uma decisão de uma associação de empresas para a*
1752 *fixação e monitorização de preços mínimos da carta de condução para todas as categorias de veículos*
1753 *na região da Grande Lisboa e Setúbal, sendo uma infracção por objecto, considerada como um dos*



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1754 exemplos de restrição grave da concorrência, por objecto directo, apontados pela Comissão Europeia
1755 nas Orientações Relativas às Restrições Verticais, tal implica, por si só, que estejamos perante uma
1756 prática restritiva que apresenta um carácter sensível na afectação da concorrência no mercado em
1757 causa.

1758 Assim sendo e em face do exposto, consideramos que se mostram verificados todos os elementos
1759 objectivos do tipo de ilícito em causa pela APEC.

1760 - **Da (in)justificação da decisão:**

1761 Não obstante, os Recorrentes entendem que a decisão de associação de empresas se mostra
1762 justificada, nos termos do disposto no artigo 10.º do RJC, porquanto o aumento dos preços, nos moldes
1763 decididos, teria o condão de aumentar o nível de qualidade do ensino da condução, evitando
1764 sucessivas reprovações de alunos pelas escolas, já que alegadamente as escolas poderiam estar a
1765 promover intencionalmente o mau ensino de condução.

1766 Decorre desse artigo 10.º do RJC o seguinte:

1767 ***"1 - Podem ser considerados justificados (...) as decisões de associações de empresas referidas***
1768 ***no artigo anterior que contribuam para melhorar a produção ou a distribuição de bens ou***
1769 ***serviços ou para promover o desenvolvimento técnico ou económico desde que,***
1770 ***cumulativamente:***

1771 ***"a) Reservem aos utilizadores desses bens ou serviços uma parte equitativa do benefício daí***
1772 ***resultante;***

1773 ***"b) Não imponham às empresas em causa quaisquer restrições que não sejam indispensáveis***
1774 ***para atingir esses objectivos;***

1775 ***"c) Não dêem a essas empresas a possibilidade de eliminar a concorrência numa parte***
1776 ***substancial do mercado dos bens ou serviços em causa.***



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1777 ***“2 - Compete às empresas ou associações de empresas que invoquem o benefício da***
1778 ***justificação fazer a prova do preenchimento das condições previstas no número anterior.***

1779 ***“3 - São considerados justificados (...) as decisões de associações de empresas proibidos pelo***
1780 ***artigo anterior que, embora não afectando o comércio entre os Estados membros, preenchem***
1781 ***os restantes requisitos de aplicação de um regulamento adoptado nos termos do disposto no***
1782 ***n.º 3 do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.***

1783 ***“4 - A Autoridade da Concorrência pode retirar o benefício referido no número anterior se***
1784 ***verificar que, em determinado caso, uma prática abrangida produz efeitos incompatíveis com o***
1785 ***disposto no n.º 1.”***

1786 No fundo, o que importa apurar é se a decisão em causa poderia contribuir para melhorar a prestação
1787 de serviços no sector em causa, tendo a mesma que cumprir os requisitos cumulativos do transcrito n.º
1788 1 do artigo 10.º do RJC, competindo aos Recorrentes o ónus de prova acerca do cumprimento das
1789 mesmas condições.

1790 A Autoridade da Concorrência entende que tal problema, a dar-se como existente, não pode
1791 naturalmente resolver-se através de uma imposição de preços mínimos por parte da associação,
1792 questionando por que motivo a APEC, no contexto que descreveu, não deixou simplesmente serem as
1793 escolas de condução a decidir que preço praticar, se considera que o preço que praticam não se
1794 adequa aos custos em que incorrem.

1795 Defende que se, como invocam os Recorrentes, nunca pretendeu a APEC imiscuir-se na política de
1796 preços das escolas, caberia deixar a estas a liberdade de subir os preços, cada uma por si, de forma
1797 autónoma e não concertada.

1798 Esgrime que as diferentes escolas de condução terão diversas estruturas de custos e diversos planos
1799 de negócio, pelo que um *“preço que dá prejuízo”*, como sustenta a APEC, dificilmente se tratará de um
1800 valor universalmente aplicável a todas as escolas de condução e que tendo em conta os fins da APEC,
1801 contantes dos respectivos Estatutos, caso apurasse indícios de um mau ensino por parte das escolas



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1802 com vista a um interesse comercial deveria lançar mão de outras medidas de intuito pedagógico e, até,
1803 deontológico.

1804 A reunião de 28 de Setembro de 2016 não abordou qualquer outra medida que permitisse "moralizar" o
1805 sector – evitando que os alunos das escolas (consumidores) tenham, como sustenta a APEC, de sofrer
1806 o risco de adquirir um mau ensino, vendo-se condicionados a incorrer em custos acrescidos
1807 desnecessários para compensar alegados prejuízos das escolas.

1808 Continua, defendendo que a iniciativa promovida pela APEC não defende as escolas de condução: ao
1809 invés, prejudica-as, ao induzi-las ao cometimento de um ilícito jus-concorrencial, interferindo na
1810 liberdade de cada uma fixar o preço de forma autónoma.

1811 Analisando.

1812 Salvo o devido respeito por melhor entendimento, consideramos que não nos é possível deduzir que a
1813 decisão de uma associação, nos moldes que foram dados como provados, em sede da qual se
1814 recomendava (pelo menos, era uma recomendação) o aumento gradual dos preços a praticar pelo
1815 ensino da condução para obtenção de carta de condução, em qualquer uma das categorias de
1816 veículos, até que o mesmo atingisse o valor de € 700,00 em determinada data, devendo existir
1817 aumentos fixos de € 100,00 mensais, durante cinco meses, constitui uma medida que contribui para a
1818 melhoria da prestação de serviços neste sector da economia, tal como conclui a Autoridade da
1819 Concorrência.

1820 A circunstância da finalidade de leccionar aulas práticas e teóricas de condução ser, em última
1821 instância, diminuir a sinistralidade rodoviária, pelo que se mostra de capital importância que as aulas
1822 sejam prestadas com qualidade, o que é inquestionável, também não implica que o aumento escalado,
1823 mediante patamares fixos dos preços, seja susceptível de melhorar os serviços no sector em causa.

1824 Na verdade, consideramos que a decisão da associação de empresas em causa, salvo melhor
1825 entendimento, vai muito para além do que poderá ser entendido como uma colaboração útil entre
1826 escolas de condução, com vista a dignificar o sector, diminuir a sinistralidade e aumentar a qualidade
1827 do ensino em causa.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1828 Essa recomendação de aumento gradual dos preços, com patamares fixos de € 100,00 mensais, até
1829 atingir € 700,00, por um lado, não reflecte, em matéria de custos e receitas, a situação de cada escola
1830 de condução em concreto. Neste conspecto, cumpre mencionar que se a decisão de associação de
1831 empresas que se analisa prevê esse tipo de aumento gradual fixo, tem de se concluir que tem
1832 subjacente que todas as escolas de condução têm as mesmas percentagens de encargos de
1833 exploração e as mesmas margens de lucros, o que implica que ignora, totalmente, as situações
1834 particulares de cada escola envolvida.

1835 Assim sendo, temos de concluir que não está demonstrado que a recomendação tinha por objectivo
1836 fazer face aos problemas reais que se colocavam no mercado das escolas de condução, devido à
1837 constante diminuição dos preços pelo ensino com vista a obtenção de carta de condução, não sendo
1838 também a mesma recomendação um instrumento apto para fazer face a essa situação.

1839 Acresce que os próprios meios utilizados pela recomendação, através de um aumento colectivo,
1840 gradual, fixo e linear dos preços vão além do que era necessário para aquele efeito. Voltamos a frisar,
1841 a desconsideração de encargos distintos que pendem sobre cada uma das escolas de condução,
1842 mediante um carácter global do aumento, provoca necessária e imprescindivelmente restrições à
1843 concorrência que ultrapassam o necessário para alcançar o objectivo visado.

1844 Tal como defende a Autoridade da Concorrência, perante as preocupações que assolavam a APEC,
1845 relativas à qualidade do ensino, chegando mesmo a considerar que existiam escolas que promoviam
1846 um ensino deficiente com vista a que os alunos reprovassem e assim tivessem maiores custos para
1847 colmatar os baixos preços praticados (custos esses em concreto que até se desconhecem,
1848 desconhecendo-se até se são ou não superiores ao valor dos € 700,00 pretendidos), apenas restava à
1849 Recorrente, tendo em conta os seus fins plasmado nos respectivos Estatutos, ***"caso apurasse
1850 indícios de um mau ensino por parte das escolas com vista a um interesse comercial deveria
1851 lançar mão de outras medidas de intuito pedagógico e, até, deontológico"***.

1852 Tem razão a Autoridade da Concorrência quando afirma que a reunião de 28 de Setembro de 2016
1853 nem sequer abordou qualquer outra medida que permitisse "moralizar" o sector – evitando que os



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1854 alunos das escolas (consumidores) tenham, como sustenta a APEC, de sofrer o risco de adquirir um
1855 mau ensino.

1856 Na realidade, a iniciativa promovida pela APEC não defende as escolas de condução: ao invés,
1857 prejudica-as, ao induzi-las ao cometimento de um ilícito jus-concorrencial, interferindo na liberdade de
1858 cada uma fixar o preço de forma autónoma, tal como se queixaram algumas escolas de condução que
1859 receberam o email de 29.09.2016.

1860 Observando-se que, nas condições explicitadas, as desvantagens da solução escolhida, do ponto de
1861 vista da concorrência, eram mais importantes do que as vantagens (não se tendo provado o contrário)
1862 e que não haveria, por consequência, uma melhoria das prestações de serviços no mercado das
1863 escolas de condução, temos de concluir que não se mostram reunidas as cumulativas condições a que
1864 alude o artigo 10.º, n.º 1 e 2 do RJC, não podendo ser considerada justificada a decisão da associação
1865 de empresas, tendo de ser desatendida a pretensão dos Recorrentes nesse sentido.

1866 - Do tipo subjectivo:

1867 Nos termos conjugados do n.º 1 do artigo 8.º do RGCO e do n.º 3 do artigo 68.º do RJC, este tipo de
1868 contra-ordenação que objectivamente se mostra verificado pode ser punido quer a título de dolo, quer a
1869 título de negligência.

1870 Um dos princípios basilares do direito contra-ordenacional é o princípio da culpa, sendo indispensável
1871 que o facto possa ser imputado a título de dolo ou negligência. O dolo consiste, de forma sumária, no
1872 propósito de praticar o facto descrito na lei contra-ordenacional. Já a negligência consiste na falta do
1873 cuidado devido, que tem como consequência a realização do facto proibido por lei.

1874 Na verdade, a culpa jurídico-contra-ordenacional é distinta da culpa jurídico-penal; esta baseada numa
1875 censura ética, dirigida à pessoa de agente e à sua atitude interna. Aquela associada à imputação do
1876 facto à responsabilidade social do seu autor.

1877 Ora, mostra-se provado que ao adoptar as condutas descritas, a APEC agiu de forma directa, livre,
1878 consciente e voluntariamente e que, adoptando um conjunto de medidas destinadas a fixar o preço



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1879 mínimo para a obtenção da carta de condução com a intenção de limitar, de forma sensível, a
1880 concorrência entre as escolas de condução, e uma vez que tendo conhecimento da legislação aplicável
1881 e sabendo que a sua actuação era proibida por lei, não se absteve de adoptar os comportamentos
1882 dados como provados tendo querido realizar todos os actos necessários à sua verificação, e abstendo-
1883 se, igualmente, até a este momento, de praticar os actos necessários à sua cessação.

1884 Nos termos do artigo 14.º do Código Penal, age com dolo quem, representando um facto que preenche
1885 um tipo de crime, actua com intenção de o realizar, consistindo o dolo directo no conhecimento e
1886 vontade de realização dos factos que preenchem o tipo (elementos cognitivo e volitivo do dolo).

1887 Tendo em vista os factos que se mostram provados, não subsistem dúvidas de que a Recorrente
1888 actuou a título doloso (dolo directo), nos termos do artigo 14.º do Código Penal – e a esse título deverá
1889 ser sancionada, mostrando-se perfectibilizados os elementos objectivos e subjectivos do tipo de contra-
1890 ordenação em causa.

1891 Acresce que de acordo com o n.º 1 e alínea a) do 2 do artigo 73.º do RJC, ***“pela prática das***
1892 ***contraordenações previstas na presente lei podem ser responsabilizadas pessoas singulares,***
1893 ***pessoas coletivas, independentemente da regularidade da sua constituição, sociedades e***
1894 ***associações sem personalidade jurídica”***, sendo que ***“as pessoas colectivas e as entidades***
1895 ***equiparadas referidas (...) respondem pelas contra-ordenações previstas na presente lei,***
1896 ***quando cometidas em seu nome e no interesse colectivo por pessoas que nelas ocupem uma***
1897 ***posição de liderança”***, como sucede no vertente caso.

1898 Esta asserção remete-nos para a análise integrada de outra questão que se reporta à responsabilidade
1899 do presidente da direcção da APEC, Alcino Cruz.

1900 - *Da responsabilidade do presidente da direcção da APEC, Alcino Cruz:*

1901 Decorre do n.º 6 do artigo 73.º do RJC que ***“os titulares do órgão de administração das pessoas***
1902 ***colectivas e entidades equiparadas, bem como os responsáveis pela direcção ou fiscalização de***
1903 ***áreas de actividade em que seja praticada alguma contra-ordenação, incorrem na sanção***
1904 ***cominada no n.º 4 do artigo 69.º, quando actuem nos termos descritos na alínea a) do n.º 2 ou***



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1905 ***quando, conhecendo ou devendo conhecer a prática da infracção, não adoptem as medidas***
1906 ***adequadas para lhe pôr termo imediatamente, a não ser que sanção mais grave lhes caiba por***
1907 ***força de outra disposição legal."***

1908 Ora, conforme acima já aludido, decorre dessa al. a) do n.º 2 do mesmo artigo 73.º do RJC que "***as***
1909 ***peçoas colectivas e as entidades equiparadas referidas no número anterior respondem pelas***
1910 ***contra-ordenações previstas na presente lei, quando cometidas em seu nome e no interesse***
1911 ***colectivo por peçoas que nelas ocupem uma posição de liderança."***

1912 Alcino Cruz não só se absteve de adoptar qualquer diligência ou medida que impedisse a infracção ou
1913 a sua execução, apesar de ter conhecimento da prática ilícita que é imputada à APEC, como,
1914 primordialmente, revelou, através dos factos provados, a adopção de uma conduta fundamental e
1915 preponderante, enquanto pessoa que ocupa o cargo de maior liderança no seio da APEC, na
1916 realização daquela prática ilícita, uma vez que:

1917 - elaborou a convocatória da reunião celebrada em 28 de Setembro de 2016;

1918 - encarregou Ricardo Vieira, secretário da direcção, de proceder a tal convocação, mediante
1919 mensagem de correio electrónico datada de 23 de Setembro de 2016, para as escolas de condução às
1920 quais a APEC presta os seus serviços;

1921 - em sede da dita reunião do dia 28 de Setembro de 2016 com as escolas de condução, nas
1922 instalações da Associação, teve uma participação activa, expondo o assunto a debater, como sendo a
1923 fixação de um preço mínimo para a obtenção da carta de condução para qualquer categoria de veículo,
1924 através do aumento gradual dos preços; e

1925 - na proposta de um plano de acção comum a adoptar pelas escolas de condução no sentido daquele
1926 aumento gradual de preços;

1927 - determinando que fosse dado conhecimento posterior, através de mensagem de correio electrónico
1928 enviada por Ricardo Vieira, dos termos do conjunto das medidas adoptadas na reunião celebrada em
1929 28 de Setembro de 2016, na qual incumbiu a APEC de monitorizar o seu cumprimento.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1930 Veja-se que o conceito de "posição de liderança" está explicitado no n.º 4 do artigo 11.º do Código
1931 Penal, nos seguintes termos: "**entende-se que ocupam uma posição de liderança os órgãos e**
1932 **representantes da pessoa colectiva e quem nela tiver autoridade para exercer o controlo da sua**
1933 **actividade**".

1934 Esta actuação foi realizada em nome da APEC, na medida em que o seu representante legal actuou
1935 sempre na veste de Presidente de Direcção daquela Associação, actuando dentro do contexto das
1936 suas funções, tendo os actos praticados pela pessoa física uma relação intrinsecamente directa com as
1937 suas competências e atribuições, sendo exteriorizados como actos da própria associação, tendo sido
1938 as funções exercidas por Alcino Cruz junto da APEC que permitiram cometer o ilícito contra-
1939 ordenacional – veja-se, a título de exemplo, os emails que foram enviados em 23.09.2016
1940 (convocatória da reunião de 28.09.2016) e em 29.09.2016 (comunicação do resultado da reunião de
1941 28.09.2016), os quais são paradigmáticos

1942 Por fim, também não subsistem quaisquer dúvidas de que os factos em causa foram praticados no
1943 interesse colectivo, conforme já acima explicitamos, a propósito de outra temática.

1944 Com efeito, um dos fins da APEC, de acordo com a al. a) do artigo 4.º dos seus estatutos é a promoção
1945 e defesa dos seus associados. Estes, enquanto escolas de condução, tinham evidente interesse em
1946 que os preços a praticar pelo ensino com vista à obtenção de carta de condução não fosse praticado
1947 abaixo de determinado patamar, visando, por esta via, produzir um benefício para a colectividade. Não
1948 se está, obviamente, perante um qualquer facto conexo à vida privada da pessoa singular que os
1949 praticou.

1950 Aliás, os factos foram praticados nas condições de organização e funcionamento da APEC e até
1951 mesmo no contexto da política geral da empresa. Na verdade, já em 2012, o mesmo presidente da
1952 direcção da APEC sugeriu à Escola de condução Marvila "praticar preços combinados" com as
1953 restantes escolas de condução, sendo que tal sucedeu porque várias escolas de condução vinham
1954 pedir à APEC que tomasse uma posição sobre os preços praticados pelas escolas de condução, por
1955 alegadamente praticarem preços abaixo do custo.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1956 Também em 2013, a notícia do Jornal de Notícias deu conta de que a APEC tinha realizado vários
1957 alertas junto do sector sobre a má gestão praticada pelas escolas de condução e que tinha "promessas
1958 de alguns dos principais grupos de que a partir de Fevereiro já vão estabilizar os preços das cartas
1959 para os € 600".

1960 - Do tipo subjectivo:

1961 Para além disso, em termos subjectivos, mostra-se provado que Alcino Cruz, na qualidade de
1962 presidente da APEC, teve conhecimento directo da decisão da APEC que tinha por objectivo a fixação
1963 de um preço mínimo para a obtenção da carta de condução de qualquer categoria de veículo, na zona
1964 de Grande Lisboa e Setúbal e que tal consubstanciava uma prática restritiva da concorrência, estando
1965 consciente do objecto anti concorrencial dessa prática.

1966 Ainda assim, não adoptou qualquer diligência ou medida tendente a pôr termo a tal decisão,
1967 adoptando, pelo contrário, todas as medidas disponíveis para conseguir que o maior número de escolas
1968 de condução aderissem aos termos da decisão adoptada pela APEC, em 28 de Setembro de 2016,
1969 omitindo, intencionalmente, o seu dever de pôr termo àquela decisão de APEC, sendo o responsável
1970 pela definição dos respectivos parâmetros, sua implementação e execução.

1971 Nos termos do artigo 14.º do Código Penal, age com dolo quem, representando um facto que preenche
1972 um tipo de crime, actua com intenção de o realizar, consistindo o dolo directo no conhecimento e
1973 vontade de realização dos factos que preenchem o tipo (elementos cognitivo e volitivo do dolo).

1974 Nestes termos, importa concluir que, por via do citado n.º 6 do artigo 73.º do RJC, deverá ser Alcino
1975 Cruz condenado pela prática do ilícito contra-ordenacional em causa nos autos, devendo-o ser a título
1976 de dolo directo, tal como concluiu a decisão administrativa.

1977

*

1978 **B) DA MEDIDA DA COIMA:**



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

1979 Decorre do disposto na al. a) do n.º 1 do artigo 68.º e do n.º 2 do artigo 69.º do RJC que a contra-
1980 ordenação cometida pela APEC em causa nos autos é punível com coima cujo limite máximo da
1981 respectiva moldura não pode exceder 10% do volume de negócios agregado das empresas associadas
1982 realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final condenatória proferida pela Autoridade da
1983 Concorrência.

1984 Tendo em vista os factos provados, o valor da coima aplicável à APEC não pode ultrapassar os 10% de
1985 € 4.031.536,47, ou seja, € **403.153,65**.

1986 Por seu turno, nos termos do disposto na al. a) do n.º 1 do artigo 68.º e do n.º 4 do artigo 69.º do RJC,
1987 a moldura da coima aplicável à conduta praticada pelo Recorrente Alcino Cruz tem como limite máximo
1988 o valor correspondente a um valor que não pode exceder 10% da respectiva remuneração anual
1989 auferida pelo exercício das suas funções na associação infractora, no último ano completo em que se
1990 tenha verificado a prática proibida.

1991 O n.º 5 do mesmo dispositivo legal, explicita que *"na remuneração prevista no número anterior*
1992 *incluem-se, designadamente, ordenados, salários, vencimentos, gratificações, percentagens,*
1993 *comissões, participações, subsídios ou prémios, senhas de presença, emolumentos e*
1994 *remunerações acessórias, ainda que periódicas, fixas ou variáveis, de natureza contratual ou*
1995 *não, bem como prestações acessórias, tal como definidas para efeitos de tributação do*
1996 *rendimento, que sejam auferidos devido à prestação de trabalho ou em conexão com esta e*
1997 *constituam para o respectivo beneficiário uma vantagem económica."*

1998 Tendo em consideração os factos provados, o valor da coima aplicável a Alcino Cruz não poderá
1999 ultrapassar os 10% de € [REDACTED], ou seja, € [REDACTED]

2000 Em termos de limites mínimos das molduras de ambas as coimas, as mesmas situam-se em € 3,74,
2001 por via do disposto no n.º 1 do artigo 17.º do RGCO (também aplicável às pessoas colectivas – vide,
2002 nesse sentido, António Beça Pereira, in RGCO Anotado, 12.º Edição, Almedina, pág. 70), por via da
2003 remissão do artigo 83.º do RJC.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

2004 Sob a epígrafe de "**Determinação da medida da coima**", o artigo 69.º do RJC determina, no seu n.º 1,
2005 o seguinte:

2006 "**Na determinação da medida da coima a que se refere o artigo anterior, a Autoridade da**
2007 **Concorrência pode considerar, nomeadamente, os seguintes critérios:**

2008 "**a) A gravidade da infracção para a afectação de uma concorrência efectiva no mercado**
2009 **nacional;**

2010 "**b) A natureza e a dimensão do mercado afectado pela infracção;**

2011 "**c) A duração da infracção;**

2012 "**d) O grau de participação do visado pelo processo na infracção;**

2013 "**e) As vantagens de que haja beneficiado o visado pelo processo em consequência da**
2014 **infracção, quando as mesmas sejam identificadas;**

2015 "**f) O comportamento do visado pelo processo na eliminação das práticas restritivas e na**
2016 **reparação dos prejuízos causados à concorrência, nomeadamente através do pagamento de**
2017 **indemnização aos lesados na sequência de acordo extrajudicial;**

2018 "**g) A situação económica do visado pelo processo;**

2019 "**h) Os antecedentes contra-ordenacionais do visado pelo processo por infracção às regras da**
2020 **concorrência;**

2021 "**i) A colaboração prestada à Autoridade da Concorrência até ao termo do procedimento.**"

2022 No vertente caso, há que considerar o seguinte:

2023 Quanto à gravidade da infracção para a afectação de uma concorrência efectiva no mercado
2024 nacional, consideramos que a contra-ordenação em causa é muito grave, até porque ela
2025 consubstancia uma daquelas infracções que são pelo legislador presumidas como produtoras de



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

2026 efeitos restritivos da concorrência, nem sequer sendo por isso necessário provar quaisquer efeitos,
2027 porque se entende que eles existem sempre neste tipo de práticas.

2028 Na verdade, e como já várias vezes mencionámos, a definição directa de preços fixos ou mínimos é um
2029 dos exemplos de restrição grave da concorrência, por objecto directo, apontados pela Comissão
2030 Europeia nas Orientações Relativas às Restrições Verticais.

2031 Ora, a infracção objecto do presente processo de contra-ordenação traduz-se numa decisão de
2032 associação de empresas de fixação de preços a praticar pelas escolas de condução às quais a APEC
2033 presta os seus serviços, com o objecto de impedir, restringir ou falsear, de forma sensível, a
2034 concorrência e, em particular, com o objectivo de aumentar de forma concertada o preço para a
2035 obtenção da carta de condução de qualquer categoria de veículo.

2036 A fixação dos preços mínimos, com aumentos preestabelecidos gradualmente implica (pelo menos
2037 esse era o objectivo) a coarctação da liberdade das escolas de condução em determinar efectivamente
2038 os preços a praticar, diminuindo-os, se assim entendessem, abaixo dos patamares estabelecidos,
2039 eliminando a concorrência pelo preço dos produtos, em prejuízo dos consumidores finais que deixam
2040 de poder beneficiar de produtos a preços mais reduzidos.

2041 A restrição daquela liberdade determina, necessariamente, uma distorção no mercado, já que influencia
2042 a lei da oferta e da procura (porque é o factor preço que se apresenta como decisivo), eliminando (ou
2043 pretendendo eliminar) a incerteza do comportamento das empresas concorrentes.

2044 Com efeito, a fixação dos preços deve resultar apenas do livre jogo do mercado, muito embora o
2045 mesmo deva respeitar as normas que a esse respeito sejam aplicáveis, as quais se propõem a regular
2046 o funcionamento do mercado e não a introduzir-lhe distorções.

2047 Beneficia os Recorrentes, porém, o facto de não terem sido apurados efeitos concretos para o
2048 mercado, para além de um período de 3 meses, sendo que a maior parte das escolas de condução
2049 apenas implementaram o primeiro dos aumentos comunicados pela APEC, em Outubro de 2016 e
2050 também o facto da decisão não ter carácter vinculativo, não tendo sido estabelecidas sanções.



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

2051 No que se reporta à natureza e a dimensão do mercado afectado pela infracção, a prática em
2052 causa nos autos insere-se no âmbito da prestação do serviço do ensino da condução, por referência a
2053 todas as categorias de veículos.

2054 Estamos perante um mercado, cujo segmento da procura é constituído por pessoas que pretendendo
2055 obter habilitações para a condução de veículos, se dirigem às escolas de condução, para que, através
2056 de uma formação teórica e prática, consigam aprovação nos exames correspondentes, obtendo assim
2057 a carta de condução. Qualquer consumidor que, nestes moldes, desejasse adquirir os referidos
2058 serviços por um menor preço do que foi objectivamente indicado na reunião de 28.09.2016 e
2059 comunicado a um raio de 174 escolas no perímetro geográfico de Lisboa e Setúbal, dificilmente teria
2060 outra escola a onde pudesse recorrer.

2061 Estes são factos de desfavorecem os Recorrentes.

2062 Contudo, em sentido inverso, beneficia os mesmos Recorrentes o facto da prática em causa nos autos,
2063 quanto à dimensão geográfica do mercado, incidir sobre uma região bem definida no país, a Região da
2064 Grande Lisboa e Setúbal, não se estendendo a outras regiões, de acordo com a factualidade provada.

2065 No que tange à duração da infracção, se os efeitos da prática ilícita (cujo apuramento nem sequer
2066 seria necessário apurar) beneficiam os Recorrentes, nos moldes já indicados, não menos certo que
2067 aplicado que seja este critério da duração da infracção, o mesmo desfavorece, e muito, os mesmos
2068 Recorrentes.

2069 Até ao momento presente, a APEC não se distanciou publicamente da decisão/recomendação que
2070 emanou, mantendo, assim, em vigor, a mesma. Se continuou ou não a monitorizar os preços
2071 praticados pelas escolas de condução é matéria despicienda. Se não o fez foi por sua recreação e não
2072 por qualquer via de distanciamento e repudio em relação à recomendação efectuada. Aliás, repudio
2073 algum até hoje existiu, atenta a defesa apresentada pela própria APEC. Assim sendo, tal como fez a
2074 decisão administrativa, devemos considerar, para os presentes efeitos que a prática se manteve, pelo
2075 menos, durante um ano (até, pelo menos, à decisão administrativa).



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

2076 No que toca ao grau de participação dos visados pelo processo na infracção, os Recorrentes
2077 executaram os factos que consubstanciam a infracção em causa no presente processo, na modalidade
2078 de autoria imediata.

2079 Quanto a vantagens de que hajam beneficiado os visados pelo processo em consequência da
2080 infracção, consideramos que a APEC beneficiou na medida em que promoveu os interesses dos seus
2081 associados no sentido de tentar aumentar os preços do ensino da condução.

2082 Em termos económicos, nenhum benefício foi apurado em concreto.

2083 No que respeita ao comportamento dos visados pelo processo na eliminação das práticas
2084 restritivas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência, como já verificámos, os Visados
2085 nunca pugnaram pela eliminação no mercado da prática restritiva em causa nos autos, mantendo a
2086 decisão, ainda que se considere que a mesma apresenta a forma de recomendação.

2087 Em termos de situação económica dos visados, mostra-se provado que a Recorrente APEC
2088 apresentou, por referência ao ano de 2019, um total de rendimentos de € 1.290.020,07, um total de
2089 gastos de € 1.289.386,78 e um resultado líquido do período de € 522,55.

2090 Teve, em 2019, um número médio de trabalhadores ao serviço de 20.

2091 O Recorrente Alcino Cruz, por referência ao ano de 2019, auferiu rendimentos a título de trabalho
2092 dependente e pensões no valor de € [REDACTED] a título de rendimentos prediais o valor de € [REDACTED]

2093 Não são conhecidos quaisquer antecedentes contra-ordenacionais dos visados por infracção às
2094 regras da concorrência, facto que releva a seu favor.

2095 Quanto à colaboração prestada à Autoridade da Concorrência até ao termo do procedimento, a
2096 mesma entidade administrativa esclareceu que "a APEC respondeu no prazo fixado a todos os pedidos
2097 de elementos da Autoridade".

2098 Para além disso, consideramos que não deve ser desconsiderado o facto da APEC ter tido um papel
2099 fundamental na realização de exames de condução, em substituição da antiga DGV e na apresentação



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

2100 de propostas e sugestões junto de entidades com responsabilidades na circulação rodoviária, com vista
2101 ao melhoramento dos regimes vigentes, mesmo junto da própria Assembleia da República.

2102 Também não poderá ser inócuo, em desfavor dos Recorrentes, o facto de não apresentarem, através
2103 do teor da impugnação judicial que apresentaram, qualquer sentido crítico quanto à actuação em
2104 concreto, o que aumenta a exigências de prevenção especial.

2105 Ora, tendo em vista o que ficou exposto, considerando ainda a latitude das molduras das coimas (no
2106 caso da APEC de € 3,74 a € 403.153,65 e no caso de Alcino Cruz de € 3,74 a € [REDACTED] e sob
2107 ponderação dos princípios da necessidade, proibição de excesso ou proporcionalidade das penas –
2108 vide artigo 18.º, n.º 2 da CRP – consideramos que as coimas aplicadas pela Autoridade da
2109 Concorrência de € 400.000,00 e de € 13.776,71, respectivamente, que rasam os limites máximos, são,
2110 com todo o respeito, excessivas, julgando-se antes adequado fixar as coimas nos seguintes montantes:

2111 - A coima de € 200.000,00 para a Recorrente colectiva; e

2112 - A coima de € 10.000,00, para o Recorrente singular.

2113 - **Da sanção acessória:**

2114 Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 71.º do RJC, ***“caso a gravidade da infracção e a culpa do***
2115 ***infractor o justifiquem, a Autoridade da Concorrência pode determinar a aplicação, em***
2116 ***simultâneo com a coima, das seguintes sanções acessórias:***

2117 ***“a) Publicação no Diário da República e num dos jornais de maior circulação nacional, regional***
2118 ***ou local, consoante o mercado geográfico relevante, a expensas do infractor, de extrato da***
2119 ***decisão de condenação ou, pelo menos, da parte decisória da decisão de condenação proferida***
2120 ***no âmbito de um processo instaurado ao abrigo da presente lei, após o trânsito em julgado;***

2121 ***“b) Privação do direito de participar em procedimentos de formação de contratos cujo objeto***
2122 ***abranja prestações típicas dos contratos de empreitada, de concessão de obras públicas, de***
2123 ***concessão de serviços públicos, de locação ou aquisição de bens móveis ou de aquisição de***



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

2124 ***serviços ou ainda em procedimentos destinados à atribuição de licenças ou alvarás, desde que***
2125 ***a prática que constitui contra-ordenação punível com coima se tenha verificado durante ou por***
2126 ***causa do procedimento relevante."***

2127 Tendo em conta a gravidade da infracção que acima se explicitou, bem assim como o grau de culpa
2128 dos Recorrentes, que cometeram a infracção a título doloso, consideramos que a sanção acessória
2129 determinada pela Autoridade da Concorrência de ordenar aos Visados que procedam à publicação, no
2130 prazo de 20 dias a contar do trânsito em julgado da Decisão, de um extracto da mesma, nos termos e
2131 conforme a cópia que lhe será oportunamente comunicada, na II série do Diário da República e em
2132 jornal de expansão nacional, não merece qualquer censura, considerando-se que tal aplicação não
2133 afronta os princípios da necessidade, proibição de excesso ou proporcionalidade das sanções – vide
2134 artigo 18º, n.º 2 da CRP.

2135 ***

2136 **DECISÃO:**

2137 Face ao exposto e pelos fundamentos expendidos, decido julgar parcialmente procedente a
2138 impugnação judicial deduzida pelos Recorrentes **ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE ESCOLAS DE**
2139 **CONDUÇÃO (APEC)** e **ALCINO MACHADO CRUZ** contra a decisão da **Autoridade da Concorrência**
2140 **(AdC)** e, em consequência, decido:

2141 a) **Condenar a Recorrente ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE ESCOLAS DE**
2142 **CONDUÇÃO (APEC)**, pela prática de uma contra-ordenação traduzida na adopção de uma
2143 decisão de associação de empresas visando a fixação de um preço mínimo para a obtenção
2144 da carta de condução para qualquer categoria de veículo, tendo por objecto impedir, falsear
2145 ou restringir, de forma sensível, a concorrência, no mercado da prestação de serviços do
2146 ensino da condução de veículos, na área da Grande Lisboa e de Setúbal, que consubstancia
2147 uma infracção às regras da concorrência prevista e punida pelas disposições conjugadas da
2148 alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º, da alínea a) do n.º 1 do artigo 68.º e do artigo 69.º do Regime
2149 Jurídico da Concorrência, na coima que fixo em **€ 200.000,00** (duzentos mil euros);



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

2150 **b) Condenar o Recorrente ALCINO MACHADO CRUZ** pela prática de uma
2151 contra-ordenação traduzida na adopção, enquanto presidente da direcção da APEC, de uma
2152 decisão de associação de empresas visando a fixação de um preço mínimo para a obtenção
2153 da carta de condução para qualquer categoria de veículo, tendo por objecto impedir, falsear
2154 ou restringir, de forma sensível, a concorrência, no mercado da prestação de serviços do
2155 ensino da condução de veículos, na área da Grande Lisboa e de Setúbal, que consubstancia
2156 uma infracção às regras da concorrência prevista e punida pelas disposições conjugadas da
2157 alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º, da alínea a) do n.º 1 do artigo 68.º, do artigo 69.º e n.ºs 1 e 6
2158 do artigo 73.º do Regime Jurídico da Concorrência, na coima que fixo em **€ 10.000,00** (dez
2159 mil euros);

2160 **c) Nos termos do disposto no artigo 71.º da Lei n.º 19/2012, a título de sanção**
2161 **acessória**, ordenar aos Visados que procedam à publicação, no prazo de 20 dias a contar
2162 do trânsito em julgado desta decisão, de um extracto da mesma, nos termos e conforme a
2163 cópia que lhes for comunicada pela Autoridade da Concorrência (em 5 dias, após o trânsito
2164 em julgado desta decisão), na II série do Diário da República e em jornal de expansão
2165 nacional;

2166 **d) Julgar, no de mais, improcedente a impugnação dos Recorrentes**
2167 **apresentada.**

2168

2169 **Custas pelos Recorrentes**, operando, de acordo com o artigo 8.º, n.º 7 do RCP e Tabela III, anexa ao
2170 mesmo, em função do decaimento e complexidade das questões suscitadas, à correcção da taxa de
2171 justiça devida pela impugnação e fixando a taxa de justiça em **4 (quatro) Unidades de Conta, por**
2172 **referência a cada Recorrente** – artigo 513.º do CPP, *a contrário*, ex vi do artigo 92.º, n.º 1 do RGCO e
2173 artigo 93.º, n.º 3 do mesmo RGCO – sem prejuízo de outros montantes anteriormente já liquidados
2174 (eventualmente nos termos do n.º 8 do artigo 8.º do RCP), que não deverão ser descontados ao valor
2175 aqui fixado.

2176 **Deposite.**



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

Proc. nº 420/17.1YUSTR

2177 Notifique e comunique

2178 *Processei e revi*

2179 *Santarém, data e assinatura certificadas electronicamente*

