

DECISÃO DE ARQUIVAMENTO
MEDIANTE A ACEITAÇÃO DE COMPROMISSOS E A IMPOSIÇÃO DE CONDIÇÕES
Artigo 23º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio

INFORMAÇÕES GERAIS

Ref.ª interna: PRC 2018/04
Decisão a adotar: Sentido provável de decisão de arquivamento mediante a aceitação de compromissos e a imposição de condições
Origem: Denúncia
Data de abertura de inquérito: 9 de agosto de 2018
Empresas investigadas: Associação dos Industriais de Panificação, Pastelaria e Similares do Norte (AIPAN)
Normas consideradas: Artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio
Natureza da infração: Decisão de associação de empresas
Regulador Setorial: n.a.

DO PROCESSO

I. ORIGEM

1. A Autoridade da Concorrência (Autoridade ou AdC) recebeu, em 5 de dezembro de 2017, uma denúncia indiciadora de uma eventual violação das regras de concorrência por invocar uma campanha de fixação e aumento dos preços de produtos da indústria panificadora, concretamente, pão, pastelaria e similares, alegadamente realizada por uma das Associações do setor (cf. fls. 5).
2. O denunciante alega, especificamente, que decorre uma “(...) *campanha feita pela Associação de Panificadores dizendo que o pão vai aumentar 20% no ano que vem sendo que a imprensa tem vindo a fazer eco de tal intenção o que configura uma atividade de infração das regras de concorrência pelo que julgo que a Autoridade da Concorrência deverá intervir para por cobro a tal situação com urgência*” (cf. fls. 5).
3. Através da consulta de notícias veiculadas por diversos meios de comunicação social, a AdC verificou que a associação em causa na denúncia correspondia à Associação dos Industriais de Panificação, Pastelaria e Similares do Norte (doravante, “AIPAN”) (cf. fls. 7 e ss.).
4. Tendo em conta a existência de indícios de eventual violação do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (Lei da Concorrência), por decisão do conselho de administração da AdC, de 9 de agosto de 2018, foi ordenada a abertura de processo de contraordenação, e respetivo inquérito, contra a AIPAN. O processo foi registado sob a referência PRC/2018/04 (cf. fls. 2 a 4).

II. DILIGÊNCIAS DE INVESTIGAÇÃO

5. Nos dias 3 e 4 de outubro de 2018, foram realizadas diligências de busca e apreensão na sede da AIPAN, ao abrigo do disposto no n.º 1 e na alínea *b*) do n.º 4 do artigo 18.º da Lei da Concorrência (cf. fls. 35 a 37).
6. Ainda no contexto da realização das referidas diligências de busca e apreensão, e ao abrigo do disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 18.º da Lei da Concorrência, foi inquirido, no dia 3 de outubro de 2018, na qualidade de Presidente da Direção da AIPAN, o Senhor António Duarte Fontes (cf. fls. 40 a 43).
7. No dia 19 de dezembro de 2018, a AdC procedeu ao envio de um pedido de elementos dirigido ao jornal Correio da Manhã (cf. fls. 59 a 65), tendo sido solicitado o envio de ficheiro de áudio ou registo escrito com o teor integral das declarações proferidas pelo Presidente da AIPAN. O jornal Correio da Manhã respondeu ao pedido no dia 8 de janeiro de 2019 (cf. fls. 66 a 72).
8. Em 21 de janeiro de 2019, a AdC endereçou um pedido de elementos à AIPAN, solicitando o Relatório e Contas referente a 2018, a identificação dos titulares dos órgãos de direção e informações sobre as suas associadas (cf. fls. 73 a 76). A informação solicitada foi remetida à Autoridade em 5 de fevereiro de 2019 (cf. fls. 87 a 96).

III. NOTIFICAÇÃO DA APRECIÇÃO PRELIMINAR DOS FACTOS

9. Por considerar que as preocupações jusconcorrenciais decorrentes da factualidade objeto do PRC 2018/04, eram suscetíveis de eliminação através da adoção de uma decisão de arquivamento mediante a aceitação de compromissos e a imposição de condições, a AdC notificou a AIPAN, em 15 de março de 2019, da Avaliação Preliminar dos factos, nos termos e para os efeitos do artigo 23.º, n.º 2, da Lei da Concorrência, concedendo-lhe, desta forma, a oportunidade de apresentar compromissos (cf. fls. 100 e 101).

IV. APRESENTAÇÃO DE COMPROMISSOS

10. A AIPAN apresentou, em 2 de abril de 2019, um conjunto de compromissos que considerou adequados a remover as preocupações concorrenciais identificadas pela AdC (cf. fls. 102 e 108).

V. CONSULTA PÚBLICA

11. Em 5 de abril de 2019, a AdC publicou na sua página eletrónica e em dois jornais de maior circulação nacional, um resumo do processo e os compromissos apresentados, tendo fixado um prazo de 20 dias úteis para apresentação de observações, nos termos e para os efeitos do n.º 4 do artigo 23.º da Lei da Concorrência (cf. fls. 109 a 111).
12. Terminado o prazo de consulta pública, não foram recebidas pela AdC quaisquer observações.

VI. SENTIDO PROVÁVEL DE DECISÃO DE ARQUIVAMENTO

13. Em 16 de maio de 2019, a AdC notificou ao denunciante o sentido provável da decisão de arquivamento mediante a imposição de condições para que este pudesse apresentar as suas observações, nos termos do artigo 24.º, n.º 4, da Lei da Concorrência (cf. fls. 112 a 117).
14. Terminado o prazo de pronúncia do denunciante, não foram recebidas pela AdC quaisquer observações.

DOS FACTOS

VII. A VISADA

15. A AIPAN constitui uma das três associações de empresas de panificação e similares presentes no mercado nacional, tendo sido fundada em março de 1976.
16. Inicialmente direcionada apenas para a área da panificação, passou, em 2001, a abranger igualmente os setores da pastelaria e similares.
17. A referida Associação tem, desde maio de 2008, sede na Praceta Comercial do Chantre, na Maia, e representa 367 associados, sendo que a sua abrangência geográfica cobre toda a zona norte, incluindo os distritos de Aveiro, Braga, Bragança, Guarda, Porto, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu, e abrangendo 75 concelhos.
18. De acordo com a informação disponibilizada pela própria Associação, o universo de associados da AIPAN caracteriza-se, essencialmente, por micro e pequenas empresas distribuídas por toda a zona Norte do país, abrangendo cerca de 8800 trabalhadores.
19. Nos termos dos respetivos estatutos, a AIPAN tem como missão *“credibilizar, dignificar e valorizar a profissão, defender os interesses dos intervenientes e atender às necessidades dos profissionais da indústria da panificação e pastelaria”*, proporcionando junto das empresas suas associadas *“apoios variados, desde informação jurídica personalizada, passando pela formação modular certificada em diversas áreas, e disponibiliza ainda, ao abrigo de vários protocolos, um vasto conjunto de serviços e de informações técnicas, nomeadamente alimentares e nutricionais relativas ao setor”* (cf. fls. 88 e 89). Os órgãos de direção da AIPAN, no período 2017-2018, são:
 - a) Presidente: Soares Vieira & C.ª Lda. (A292) – representada por António Fontes;
 - b) Vogal: Martins & Brandão, Lda. (A44) – representada por Raul Neto;
 - c) Vogal: Monte Doce – Padaria e Confeitaria, Lda. (A345) – representada por Jorge Braga;
 - d) Secretário: CEREPAL – Produtos Alimentares, Lda. (A16) – representada por Alfredo Brito; e
 - e) Tesoureiro: Padaria Alto da Serra – Ind. Panificação, Lda. (A140) – representada por Horácio Castro.

VIII. DOS INDÍCIOS DAS ALEGADAS PRÁTICAS RESTRITIVAS

20. Em face da denúncia recebida pela AdC, verificou-se que, na edição do jornal Correio da Manhã, de 27 de novembro de 2017, foram publicadas declarações do Presidente da Direção da AIPAN, António Duarte Fontes, àquele jornal, de acordo com as quais o mesmo referiu que:

“[n]o início do ano que vem o pão terá, inevitavelmente, de aumentar. Não dá para aguentar mais esta situação [...] o que aí vem, em termos de agravamento dos custos de produção não permite alternativa” (cf. fls. 6 a 8).
21. Ainda de acordo com as alegadas declarações prestadas pelo responsável da AIPAN ao identificado jornal, o mesmo referiu que tal aumento *“terá sempre que rondar os 20%”* (cf. fls. 6 a 8).

22. As referidas declarações foram igualmente objeto de divulgação por outros meios de comunicação social.
23. Com efeito, por referência à notícia do jornal Correio da Manhã, a revista Visão, na sua versão *online*, de 27 de novembro de 2017, publicou notícia sob o título “*Pão vai aumentar 20%*”, na qual são reproduzidas as declarações citadas *supra* (cf. fls. 12 e ss.).
24. Ainda de acordo com a publicação da revista Visão, “[s]egundo as contas da associação [AIPAN] a *carcaça* passará a custar 16 cêntimos no Porto e 24 cêntimos em Lisboa. Em Braga, subirá para os 13 cêntimos e em Coimbra para os 17, enquanto no Algarve, passará a custar 20 cêntimos”.
25. Da mesma forma, o jornal Expresso, também na sua versão *online*, publicou, no mesmo dia, 27 de novembro de 2017, notícia dando conta de que “[o]s industriais da panificação dizem não ter alternativa e, por isso, a partir do próximo mês de janeiro vão agravar o preço aos consumidores, uma subida na ordem dos 20%. É o primeiro aumento desde 2011 [...] pelo eventual aumento do salário mínimo para 600€ [...] aumento do preço dos combustíveis e os custos mais elevados de energia também vão puxar os preços para cima” (cf. fls. 9 e ss.).
26. Sem prejuízo, de acordo com as declarações prestadas pelo Presidente da Direção da AIPAN, na inquirição realizada pela AdC no âmbito da diligência de busca e apreensão referida *supra* (cf. §6), este sublinhou que:
- “[a]s referidas declarações foram prestadas no âmbito de entrevista telefónica com o jornalista Secundino do jornal ‘Correio da Manhã’ cerca de duas semanas antes da publicação, tendo o teor das mesmas sido no sentido de que os preços de venda ao público (PVP) no sector do pão poderiam ter de subir no ano seguinte, em virtude ao aumento dos custos, nomeadamente relativos à matéria-prima e à fatura energética, bem como o aumento, discutido na altura, do salário mínimo nacional. Mais esclareceu, no âmbito desta entrevista telefónica, que, sendo a unidade de base o cêntimo e sendo o pão vendido em determinadas áreas da região norte a 0,08 € (oito cêntimos), 0,01 € (um cêntimo) corresponde até a mais de 10% do PVP do pão e, correspondentemente, 0,02 € (dois cêntimos) a mais de 20%. Na publicação da notícia, o enfoque foi nesta última informação, em particular no título, chamando a atenção para possíveis aumentos de 20% no PVP do pão”.*
27. Referiu igualmente o Presidente da Direção da AIPAN que acredita não ter prestado declarações à revista Visão ou ao jornal Expresso, os quais terão reproduzido a notícia do jornal Correio da Manhã.
28. Em resposta a pedido de elementos da AdC (cf. §7), o jornal Correio da Manhã, indicou inexistir suporte documental da entrevista concedida pelo Presidente da Direção a este jornal (cf. fls. 66 a 72).
29. Acrescentou ainda que a notícia foi da autoria do jornalista Secundino Cunha, “*um jornalista altamente qualificado, que obedece de forma clara a todas as regras da ética profissional e demais deveres deontológicos, pautando o exercício da respetiva função pelo rigor informativo e objetividade que deve acompanhar o seu desempenho*”, sendo que “*a peça jornalística resultou de uma conversa telefónica com o responsável em causa, da qual foram transcritas, com total rigor e fidelidade, as passagens que considerou mais relevantes*”.

IX. COMPROMISSOS

30. Tendo a AIPAN sido notificada da apreciação preliminar da AdC e com o fim de ultrapassar as preocupações de natureza jusconcorrencial identificadas, submeteu, em 02 de abril de 2019, os seguintes compromissos (cf. fls. 102 a 108):

“COMPROMISSO 1

A AIPAN, através dos seus representantes, compromete-se a não prestar quaisquer declarações ou informações sobre preços e outras condições comerciais que possam de alguma forma promover ou viabilizar a coordenação de comportamentos por parte dos seus Associados [...].

COMPROMISSO 2

A AIPAN compromete-se, no prazo de 15 (quinze) dias úteis a contar da data de adoção da decisão final da AdC no PRC/2018/4, a informar os seus Associados – através de circular informativa – de que os preços e outras condições comerciais devem ser definidos por estes com total autonomia e independência não podendo ou devendo a AIPAN de alguma forma promover ou viabilizar a coordenação de comportamentos por parte dos seus Associados [...].

A AIPAN compromete-se ainda a publicar a identificada circular informativa, após o respetivo envio aos Associados, no seu sítio na internet.

Mais se compromete a AIPAN a remeter à AdC, no prazo de 10 (dez) dias úteis após a expedição da referida circular informativa e publicação da mesma no seu sítio na internet, o comprovativo do envio da mesma aos seus Associados e da respetiva publicação. “

DO DIREITO

X. EVENTUAL INFRAÇÃO POR DECISÃO DE ASSOCIAÇÃO DE EMPRESA

31. As decisões e recomendações de preços por parte de associações de empresas configuram violações do disposto no artigo 9.º da Lei da Concorrência, na medida em que viabilizam ou promovem a coordenação do comportamento estratégico das empresas, interferindo com o livre jogo da concorrência e com a autonomia dos agentes económicos.
32. No caso em apreço, vários meios de comunicação social publicaram notícias fazendo referência a declarações alegadamente proferidas pelo Presidente da Direção da AIPAN nos termos das quais o mesmo sinalizava a necessidade e imperatividade de as panificadoras procederem ao aumento do preço do pão (cf. §20 e ss.).
33. Em diligência de inquirição desenvolvida pela AdC, o Presidente da Direção da AIPAN referiu que as notícias publicadas não reproduziram as declarações proferidas, sendo que apenas terá sido referido que o preço do pão poderia ter que aumentar face ao aumento dos custos (cf. §26 e ss.).
34. Sem prejuízo de poder inexistir total coincidência entre as declarações proferidas pelo Presidente da Direção da AIPAN e as notícias publicadas por diversos meios de comunicação social, a mera referência à tendência que os preços devem seguir num determinado mercado, em particular, no

sentido do seu aumento, é suscetível de influenciar a forma como os agentes económicos definem os seus preços e as suas políticas comerciais e promover uma coordenação de comportamentos, permitindo-lhes igualmente prever com razoável grau de certeza qual será a política comercial dos seus concorrentes.

35. Tal comportamento suscita necessariamente preocupações de natureza jusconcorrencial à AdC no mercado nacional dos produtos da indústria panificadora, concretamente, pão, pastelaria e similares.

XI. APRECIÇÃO DOS COMPROMISSOS

36. Salienta-se, desde logo, que a decisão de imposição de condições constitui um instrumento importante de política de concorrência, que visa assegurar uma aplicação eficaz das regras de concorrência, proporcionando uma solução mais célere para as preocupações de concorrência identificadas. Subjacente a este tipo de decisão está, assim, o objetivo de garantir uma resolução expedita dos processos, evitando o dispêndio de recursos no prolongamento desnecessário das investigações.
37. Refira-se que a nível europeu, o Tribunal de Justiça da União Europeia reconheceu, no quadro das especificidades do procedimento de arquivamento com compromissos nos termos do artigo 9.º do Regulamento n.º 1/2003, que a Comissão Europeia *“não é obrigada a procurar, ela própria, soluções menos rigorosas ou mais moderadas do que os compromissos que lhe foram propostos”*¹.
38. No caso concreto, a preocupação da AdC foi a de assegurar o bom e regular funcionamento do mercado permitindo, sem entraves, o livre jogo da oferta e da procura no setor da panificação, panificação e similares.
39. Neste contexto, atendendo aos Compromissos apresentados pela AIPAN, entende a AdC que os Compromissos são suscetíveis de eliminar as preocupações jusconcorrenciais identificadas.

CONCLUSÃO

40. O comportamento da AIPAN, corporizado na proposta de compromissos apresentada, afigura-se, assim, apto a conformar-se com o disposto no artigo 9.º da Lei da Concorrência, eliminando as preocupações jusconcorrenciais identificadas pela AdC.
41. Nesta medida, à luz dos factos apurados pela AdC e atentando quer ao teor dos Compromissos apresentados pela AIPAN, considera a AdC que a aceitação dos Compromissos em causa constitui, no PRC/2018/4, a solução mais apropriada à salvaguarda do interesse público da concorrência, pelo facto de se assegurar, em concreto, a aplicação das regras de promoção e defesa da concorrência, no respeito pelos princípios da economia de mercado e da livre concorrência, bem como dos interesses dos consumidores.

¹ Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de junho de 2010, proc. C-441/07 P, Alrosa c. Comissão, parágrafo 60.

42. Tomando em consideração o *supra* exposto, a AdC entende estar em condições de aceitar os Compromissos apresentados pela AIPAN, descritos na secção VIII *supra*, como forma de eliminar as preocupações jusconcorrenciais identificadas no âmbito do PRC/2018/4.
43. Os Compromissos são de cumprimento obrigatório e imediato para a AIPAN, a partir da data de notificação da Decisão de arquivamento mediante a aceitação de compromissos e a imposição de condições, nos termos e para os efeitos do n.º 6 e seguintes do artigo 23.º da Lei da Concorrência, aplicável *ex vi* artigo 28.º da mesma Lei.
44. Mais se recorda que, nos termos do n.º 7 do artigo 23.º da Lei da Concorrência, aplicável *ex vi* artigo 28.º da mesma Lei, a AdC pode, no prazo de 2 (dois) anos a contar da data da decisão de arquivamento mediante a aceitação de compromissos e a imposição de condições, e sem prejuízo das sanções que devam ser aplicadas, reabrir o processo, caso (i) surjam novos factos ou elementos alterando substancialmente a situação de facto em que a decisão se tenha fundado; (ii) as condições não sejam cumpridas, e (iii) a decisão tiver sido fundada em informações falsas, inexatas ou incompletas.

DECISÃO

45. Tudo visto e ponderado, o Conselho da AdC decide:

Primeiro

Arquivar o processo de contraordenação PRC 2018/04, nos termos e para os efeitos do disposto na alínea b) do artigo 23.º da Lei n.º 19 de 2012, de 8 de maio, através de uma decisão de arquivamento mediante a aceitação dos compromissos apresentados e a imposição de condições que tornam obrigatório o seu cumprimento.

Segundo

Impor, concretamente, à AIPAN o cumprimento das seguintes condições, resultantes dos compromissos apresentados:

“COMPROMISSO 1

A AIPAN, através dos seus representantes, compromete-se a não prestar quaisquer declarações ou informações sobre preços e outras condições comerciais que possam de alguma forma promover ou viabilizar a coordenação de comportamentos por parte dos seus Associados [...].

COMPROMISSO 2

A AIPAN compromete-se, no prazo de 15 (quinze) dias úteis a contar da data de adoção da decisão final da AdC no PRC/2018/4, a informar os seus Associados – através de circular informativa – de que os preços e outras condições comerciais devem ser definidos por estes com total autonomia e independência não podendo ou devendo a AIPAN de alguma forma promover ou viabilizar a coordenação de comportamentos por parte dos seus Associados [...].

A AIPAN compromete-se ainda a publicar a identificada circular informativa, após o respetivo envio aos Associados, no seu sítio na internet.

Mais se compromete a AIPAN a remeter à AdC, no prazo de 10 (dez) dias úteis após a expedição da referida circular informativa e publicação da mesma no seu sítio na internet, o comprovativo do envio da mesma aos seus Associados e da respetiva publicação.”

Terceiro

Determinar que as condições impostas são de cumprimento obrigatório para a AIPAN a partir da data de notificação da presente decisão.

Lisboa, 06 de junho de 2019.

O conselho de administração da Autoridade da Concorrência,

X

Margarida Matos Rosa
Presidente

X

Nuno Rocha de Carvalho
Vogal

X

Maria João Melícias
Vogal