



**Relatório sobre o processo de consulta pública do projeto de Regulamento sobre Recolha, Identificação e Tratamento de Informação Confidencial, elaborado nos termos do n.º 4 do artigo 6.º dos Estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.**

## **I. Enquadramento**

De acordo com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º dos Estatutos da AMT, aprovados em anexo ao Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, bem como no n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, Lei-quadro das entidades administrativas independentes, com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo, os regulamentos com eficácia externa devem respeitar os princípios da participação e da publicidade proporcionando a intervenção dos interessados, designadamente do Governo, dos cidadãos, das entidades reguladas e de outras entidades destinatárias da atividade regulatória da AMT, das associações de utentes ou consumidores de interesse genérico ou específico nas áreas dos transportes terrestres, fluviais, marítimos e respetivas infraestruturas.

Consequentemente, por deliberação do Conselho de Administração da AMT, foi divulgado o processo de consulta pública do projeto de Regulamento sobre Recolha, Identificação e Tratamento de Informação Confidencial que decorreu durante trinta dias úteis, com início em 3 de novembro e termo em 17 de dezembro.

A consulta foi realizada ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 6.º dos Estatutos da AMT, e teve como objetivos tornar transparente o processo de decisão, promover a discussão entre os interessados e dotar a AMT das opiniões e abordagens do público, em geral, e dos *stakeholders*, em particular, no que respeita a procedimentos de recolha, identificação e tratamento de informação de caráter confidencial, com vista a suscitar a confiança dos envolvidos, contribuindo, também, para o pleno cumprimento da missão da AMT, no que respeita aos seus poderes de regulação, supervisão, de promoção e defesa da concorrência, e sancionatórios, fixados nos respetivos Estatutos..



## II. A consulta

A consulta pública do projeto de Regulamento foi divulgada na página eletrónica da AMT, e facultado um endereço eletrónico para o envio das respostas [geral@amt-autoridade.pt](mailto:geral@amt-autoridade.pt).

Foi dado conhecimento do projeto de Regulamento ao Secretário de Estado das Infraestruturas, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 6.º dos Estatutos da AMT.

A consulta pública do projeto de Regulamento sobre Recolha, Identificação e Tratamento de Informação Confidencial nos termos e para os efeitos do artigo 101.º do Código do Procedimento Administrativo, com vista a viabilizar aos interessados comentários e sugestões ao projeto de regulamento, durante um período de 30 dias úteis, consistiu na divulgação do projeto de texto normativo, sem indicação de questões a orientar a consulta.

Finalizado o período de consulta pública apenas foram recebidas observações e sugestões por parte da ANTROP - Associação Nacional de Transportes de Passageiros, analisadas e ponderadas nos pontos seguintes.

Antes de entrarmos na análise dos pontos específicos mais relevantes da pronúncia da ANTROP, importa salientar que a AMT solicita, no exercício dos seus poderes, informação necessária ao cumprimento da sua missão, sendo que as entidades reguladas e não reguladas que prestem uma atividade económica no ecossistema da mobilidade e dos transportes têm o dever de colaborar, prestando tal informação.

O presente regulamento visa acautelar, não o interesse da AMT, mas o interesse das entidades que partilham informação com a AMT, reguladas ou não reguladas, na não divulgação de informação confidencial, que contenha segredos de negócio, suscetível de lesar interesses comerciais dos titulares da informação.

Concretizando, cabe ao titular do segredo de negócio explicar à AMT as razões para aquelas informações não poderem ser divulgadas e qual o prejuízo daí decorrente, uma vez que o tratamento como confidencial dessa informação implica um desvio à regra da publicidade do processo.

A este respeito, reforça-se que não existe uma confidencialidade automática em função da temática, mas sim um ónus de fundamentação.



Nos termos da lei, cabe à empresa explicar e demonstrar de forma clara as razões para que essa informação deva fundamentar um desvio à regra da publicidade e cabe à AMT avaliar a suficiência dessa fundamentação, cumprindo igualmente o dever de fundamentação a que está legalmente vinculada.

A colaboração das empresas, titulares da informação relevante, na construção de um regime de proteção de confidencialidades é fundamental, na medida em que o cumprimento dessa colaboração visa proteger os seus próprios interesses.

Neste contexto, a pronúncia da ANTROP merece uma análise detalhada ponto por ponto, como se demonstra a seguir.

## **II.1. Análise da Pronúncia da ANTROP**

1. A ANTROP veio alegar, no ponto 1 da sua pronúncia, que *“No que respeita à redação do Preâmbulo parece relevante que no mesmo seja incluído um parágrafo que consagre o princípio da necessidade e o princípio da não repetição no que respeita à informação a solicitar pela AMT.”*

Quanto a este ponto, a AMT dá razão à ANTROP, tendo incluído no preâmbulo uma alusão expressa ao princípio da necessidade e da não repetição de pedidos de informação, de modo a conferir maior clareza, economicidade, eficiência e celeridade, à atuação da AMT, corolários do princípio da boa administração, consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) e no 5º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

2. A ANTROP sugere no ponto 2 a explicitação da redação da norma da parte final do n.º 1 do artigo 1º do Projeto *“sem prejuízo dos protocolos que venham a ser estabelecidos”*.

A AMT acolheu a sugestão da ANTROP e reformulou a parte final do n.º 1 do artigo 1º do Projeto, substituindo *“protocolos”* por *“acordos de confidencialidade”* que venham a ser casuisticamente celebrados, em razão de circunstâncias específicas do caso concreto.

3. Relativamente ao n.º 1 do artigo 3º, a ANTROP considera que o poder/direito da AMT de recolher informação que contenha “*segredos da vida interna das empresas*”, levanta dois tipos de questões.

Em primeiro lugar a referência à expressão “vida interna das empresas” não se coaduna com o âmbito de aplicação subjetiva do Projeto tal como recortado pelo respetivo artigo 2º que inclui outras entidades para além de empresas. Em segundo lugar, o poder da AMT de recolher e tratar informação “*confidencial*” deve estar permanentemente fundamentado, em concreto no que toca à indicação da necessidade específica de recolher ou tratar informação daquela natureza.

Sobre a expressão “*vida interna das empresas*”, a AMT acolhe a sugestão da ANTROP, uma vez que o corpo normativo do Regulamento acautela a existência de outras entidades para além de empresas no sentido lato do Direito da Concorrência, pelo que foi aditada a expressão “*empresas ou outras entidades públicas ou privadas*”.

Cumprе esclarecer que a noção de empresa ínsita na Lei da Concorrência Portuguesa reproduz o conceito do direito da concorrência da União Europeia, de natureza funcional, mais amplo do que a ideia de empresa mercantil, compreendendo todas as atividades comerciais que possam ser objeto de troca. Segundo jurisprudência constante desde a década de 90, “*o conceito de empresa abrange qualquer entidade que exerça uma atividade económica, independentemente do seu estatuto jurídico e do modo de financiamento e qualquer atividade consistente na oferta de bens ou serviços num determinado mercado constitui uma atividade económica*”<sup>1</sup>.

No entanto, o âmbito de aplicação do Regulamento abrange também outras entidades públicas ou privada, reguladas ou não.

Razão pela qual foi acolhida a sugestão da ANTROP.

---

<sup>1</sup> Comunicação da Comissão, Relatório sobre a concorrência nos serviços das profissões liberais, COM (2004) 83 final de 09.02.2004, p. 19; Processo C-41/90, Höfner e Elser, Col. 1991, p. I-1979, ponto 21; Processo C-309/99, Wouters, Col. 2002, p. I-1577, ponto 46; Processo C-35-36, Comissão/Itália (CNSD), Col. 1998, p. I-3851, ponto 36, e COSTAS COMESAÑA, J., *Notas sobre el ámbito de aplicación del concepto de unidade económica*, 2013, p. 217.

No que respeita ao dever de fundamentação por parte da AMT, é uma decorrência do princípio da boa administração, consagrado no artigo 41.º da CDFUE que, sob a epígrafe “Direito a uma boa administração”, reconhece “a *todas as pessoas*” um total de sete direitos fundamentais nas suas relações com as instituições, os órgãos e os organismos da União:

- i) o direito a um tratamento imparcial e equitativo;
- ii) o direito a um tratamento em tempo razoável;
- iii) o direito de ser ouvido;
- iv) o direito de acesso ao processo;
- v) a obrigação/o direito à fundamentação;
- vi) o direito à reparação;
- vii) o direito de interagir na língua oficial da União escolhida.

Face ao exposto, aceita-se a sugestão da ANTROP e reformula-se o n.º 1 do artigo 3.º.

4. A ANTROP sugere a eliminação do n.º 2 do Artigo 5º do Projeto, nos termos da qual “A AMT permite, nos termos legais, o acesso a resumos ou descrições concisas das partes suprimidas por razões de confidencialidade”. No entendimento da ANTROP, a pretensão de disponibilizar um resumo ou uma descrição concisa coloca em causa a própria confidencialidade, na medida em que, ainda que de forma resumida, dará a conhecer a terceiros matérias que são confidenciais.

Quanto a este tópico, a AMT pronuncia-se nos termos seguintes.

O Regime Jurídico da Concorrência, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, a cujo cumprimento a AMT está, nos termos do artigo 2º dos Estatutos, vinculada, determina que a confidencialidade requerida só pode ser aceite se as versões não confidenciais apresentadas pela empresa permitirem apreender o teor da informação confidencial suprimida.

Daqui decorre a obrigatoriedade de a empresa fornecer uma breve descrição ou resumo das informações suprimidas, que permita apreender o seu conteúdo e matéria, sob pena de a AMT levantar a confidencialidade de todo o documento, independentemente de alguma informação daquele documento constituir segredo de negócio, no pressuposto de que a AMT tem como princípio não



modificar o tratamento de confidencialidades dos documentos do processo, cabendo esse ónus só e apenas às empresas visadas de acordo com o n.º 2 e 3 do artigo 30.º da Lei da Concorrência.

Com efeito, a AMT apenas tem o dever de permitir às empresas que identifiquem a informação confidencial constante no processo.

A análise crítica e conseqüente aceitação ou não dos pedidos de proteção de confidencialidade por parte das empresas é um momento processual crucial na marcha do processo porquanto a decisão quanto a esta matéria terá impacto significativo nos momentos posteriores do processo, designadamente na fase do exercício dos direitos de defesa das co-visadas.

As decisões que a AMT toma quanto a matéria de confidencialidades e de proteção de segredos de negócio não são concretizadas de ânimo leve. Note-se que para a AMT, em termos de envolvimento no processo de classificação de confidencialidades, seria imensamente mais fácil aceitar acriticamente os pedidos de proteção tal como apresentados pelas empresas visadas, reduzindo significativamente os níveis de litigância de decisão interlocutória.

Sucedem que a posição que a AMT adotar neste processo de classificação vai refletir-se diretamente no exercício de direitos de defesa das co-visadas, designadamente quando pretenderem aceder ao processo.

Com efeito, o acesso a informação confidencial para exercício de direitos de defesa por parte da empresa fica bastante condicionado. Deste modo, e sem prejuízo de dever acautelar o interesse legítimo das empresas na não divulgação dos seus segredos de negócio, a AMT não pode ignorar o impacto que essa proteção vai ter nos direitos de defesa das outras visadas pelo processo contraordenacional.

O rigor e a fundamentação que a AMT exige às empresas no procedimento de proteção de confidencialidades são necessários, adequados e proporcionais à proteção dos direitos de defesa das demais empresas visadas no processo.

Seguramente que o acesso à informação das empresas co-visadas para efeitos de exercício dos seus direitos de defesa, é distinto consoante seja feito por intermédio do seu mandatário a informação integralmente confidencial nas instalações da AMT ou possa aceder livremente a essa informação através de cópias ou através de versões não confidenciais.

Está em causa, pois, um equilíbrio que recai sobre a AMT assegurar entre proteção de segredos de negócio e direitos de defesa.

Por todo o exposto, nega-se provimento à proposta da ANTROP, mantendo-se a redação do n.º 2 do artigo 5.º do Projeto de Regulamento.

5. A ANTROP sugere o aditamento de duas novas alíneas no elenco do n.º 1 do Artigo 7º do Projeto, que indica a tipologia de situações a que podem corresponder os pedidos de confidencialidade: *“d) Respeite a informação de natureza comercial, financeira ou operacional específica do seu titular”*.  
*“e) A que seja qualificada como confidencial no âmbito de contratos públicos”*.

Sobre este ponto, a AMT aceitou a sugestão da ANTROP, tendo acrescentado duas novas alíneas ao elenco do n.º 1 do artigo 7.º do Projeto.

6. Sobre a redação do n.º 2 do Artigo 7º do Projeto, veio a ANTROP alegar que é dúbia na parte em que refere *“sejam suscetíveis de exercer uma pressão considerável a nível económico ou comercial sobre os seus concorrentes ou sobre os seus parceiros comerciais, clientes ou fornecedores”*.  
Propôs ainda a ANTROP a retificação da norma no que respeita à referência apenas a *“empresas”* quando o leque de entidades a que o futuro Regulamento se destina comporta outro tipo de entidades, em consonância com o teor do artigo 2º do Projeto.

Sobre este ponto, a AMT reformulou a redação da norma nos termos propostos pela ANTROP, tendo substituído o conceito indeterminado *“pressão considerável”* por *“sejam suscetíveis de causar prejuízos...”*, tendo igualmente estendido o âmbito de aplicação a outras entidades, que não apenas empresas.

7. No que toca à redação da alínea b) do n.º 1 do artigo 8º, A ANTROP propõe que, na parte final, seja aditada a expressão seguinte: “*e não respeitem a dados exclusivos da entidade com a qual a pessoa colabora*”, por entender que a informação confidencial de uma entidade (empresa ou outra) é sempre do conhecimento de determinada pessoa ligada a essa entidade e que normalmente é adquirida pela pessoa através do trabalho que realiza nessa mesma entidade.

A AMT, dando provimento à sugestão da ANTROP reformulou a redação da b) do n.º 1 do artigo 8º do Projeto de Regulamento.

8. No que concerne à redação do n.º 4 do Artigo 8º, a ANTROP sugeriu o aditamento da frase: “*e desde que verificada alguma das situações indicadas no n.º 1 do presente artigo*”. Com efeito, o mero decurso do tempo não basta para que a informação perca o carácter de confidencial, sendo necessário que exista uma situação concreta que o justifique.

Neste ponto, a AMT acolheu igualmente a proposta da ANTROP.

9. A ANTROP, pelas mesmas razões indicadas no parágrafo 4 anterior sugeriu a eliminação da alínea f) do n.º 1 do artigo 9º, relativa à apresentação de uma descrição concisa de uma matéria qualificada como confidencial, porque tal apresentação já não garante em si mesma a confidencialidade.

Pelas razões constantes do ponto 4, a AMT refuta e nega provimento à sugestão da ANTROP.

10. No que concerne à redação do n.º 2 do Artigo 11º do Projeto, a ANTROP sugeriu da expressão “*sempre que aplicável*”, por entender que podem existir situações em que a informação é confidencial embora não exista o preenchimento de todos os requisitos indicados (por exemplo, o requisito do valor económico).

A AMT aceitou a sugestão da ANTROP, tendo reformulado a redação da norma.



11. A redação do n.º 4 do Artigo 11º não faz sentido ao referir “*não são admissíveis pedidos de tratamento confidencial da integralidade ou secções inteiras de documentos*”, uma vez que se trata de uma pré-limitação formal do que pode ou não ser confidencial, sendo que o critério deverá ser o da materialidade da informação. E, neste plano, pode acontecer que todo um documento ou apenas uma parte do mesmo seja confidencial.

Sobre este ponto, a AMT não considera informação confidencial se a empresa não enviar pedidos de proteção de confidencialidades, uma vez que não procede ao tratamento de qualquer documento ou informação constante do processo, sendo tal ónus adstrito exclusivamente à própria visada.

A decisão de classificação de um documento como confidencial, em sede de direito da concorrência, está condicionada pelo cumprimento pelo visado de um triplo ónus, a saber: identificação das informações que considera confidenciais; fundamentação de tal entendimento e de fornecimento de cópia não confidencial dos documentos pertinentes, expurgado das informações confidenciais.

Acresce que a tutela do segredo de negócio tem por limite a não restrição infundada da publicidade do processo e os direitos de defesa dos demais visados.

Por um lado, a AMT tem o dever de acautelar o legítimo interesse dos visados na não divulgação dos seus segredos de negócio. Por outro lado, o processo é, em regra, público e, (todos) os visados num processo de contraordenação têm acesso ao processo para efeitos de exercício dos seus direitos de defesa.

Daqui resulta, portanto, que a ponderação entre o direito ao segredo de negócio, por um lado e, por outro, o direito de defesa, deve ser casuística e fundamentamente ponderada pela AMT, cabendo ao interessado, colaborando com aquela, fundamentar o respetivo pedido de proteção de confidencialidades.

Ora, após a apreensão de elementos ou quando pretenda a AMT juntar ao processo determinados documentos, notifica o visado e respetivo titular dos



mesmos para identificar, de maneira fundamentada, as informações recolhidas que considere confidenciais por motivo de segredo de negócio (juntando, sendo esse o caso, uma versão não confidencial, já expurgada das respetivas confidencialidades).

Nestes termos, refuta-se a pretensão da ANTROP.

12. Sugere-se o aditamento no futuro Regulamento de uma norma com a redação seguinte:

*“Garantia de confidencialidade”*

*“A AMT garante que a informação confidencial será guardada em local que garanta a mesma e o seu acesso será reservado ao pessoal da AMT, com identificação das pessoas da AMT que, em cada momento, acederam à mesma”.*

Sobre esse aspeto, a AMT aceita a sugestão da ANTROP, por constituir uma garantia da empresa ou qualquer outra entidade, pública ou privada, regulada ou não pela AMT.

### **III. O projeto de Regulamento**

#### **III.1. Lei habilitante**

À Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), enquanto regulador económico independente, criado ao abrigo da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que aprova a lei-quadro das entidades reguladoras, com habilitação constitucional no n.º 3 do artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), cabe promover a competitividade no Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes e o funcionamento eficiente dos respetivos mercados, de modo a garantir a concorrência não falseada entre os agentes económicos, em conformidade com o paradigma estatuído pelo Tratado de Roma de 1957.

A interação entre a AMT e os agentes económicos e institucionais é enquadrada nomeadamente pelos artigos 8º e 46º dos Estatutos da AMT.



As entidades destinatárias são as que estão sob jurisdição da AMT, ou seja, todas as que exerçam atividades económicas no âmbito da mobilidade, dos transportes terrestres, fluviais, marítimos, ferroviários e respetivas infraestruturas. Estas entidades estão, nos termos do artigo 46º dos Estatutos da AMT, sujeitas aos poderes da AMT e, nessa medida, obrigadas, de acordo com o artigo 8.º dos referidos Estatutos, a prestar toda a colaboração que lhes seja solicitada por esta Autoridade para o cabal desempenho das suas funções, designadamente através do fornecimento de informações e documentos.

O direito à informação consignado no n.º 1 e 2 do artigo 268.º da CRP, nos artigos 82.º a 85.º do Código de Procedimento Administrativo (CPA) e na Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), aprovada pela Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, alterada pela Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que aprovou o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, implica para a AMT um esforço significativo no sentido de identificar e resguardar a informação cujo conhecimento por parte de terceiros possa ser lesivo para as entidades que a facultaram ou para os visados. Este esforço aumenta significativamente no caso de não identificação dessa informação.

A LADA, aplicável aos órgãos das entidades administrativas independentes por força da respetiva alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º, estabelece, no artigo 5.º, o princípio do direito de acesso aos documentos administrativos, consagrado no artigo 268.º da CRP, consubstanciando, nos termos do artigo 17.º da mesma CRP, um direito fundamental de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias.

Sem prejuízo das demais restrições legalmente previstas, os documentos administrativos ficam, nos termos do n.º 7 do artigo 6.º da LADA, sujeitos a interdição de acesso ou a acesso sob autorização, durante o tempo estritamente necessário à salvaguarda de outros interesses juridicamente relevantes, mediante decisão do órgão ou entidade competente, sempre que contenham informações cujo conhecimento seja designadamente suscetível de:

- a) Afetar a eficácia da regulação, fiscalização ou supervisão, incluindo os respetivos planos, metodologias e estratégias de supervisão ou de fiscalização;
- b) Causar danos graves e dificilmente reversíveis a bens ou interesses patrimoniais de terceiros que sejam superiores aos bens e interesses protegidos pelo direito de acesso à informação administrativa.



Os documentos administrativos sujeitos a restrições de acesso são objeto de comunicação parcial sempre que seja possível expurgar a informação relativa à matéria reservada (n.º 8 do artigo 6.º da LADA).

### **III.2. Ponderação dos custos e benefícios das medidas projetadas**

O presente projeto de Regulamento pretende sistematizar procedimentos de recolha, identificação e tratamento de informação de carácter confidencial, com vista a suscitar a confiança por parte de todos os *stakeholders* diretamente envolvidos, contribuindo, também, para o pleno cumprimento da missão da AMT, no que respeita aos seus poderes de regulação, supervisão, de promoção e defesa da concorrência, e sancionatórios, fixados nos respetivos Estatutos.

Acresce que a prossecução da missão da AMT, enquanto regulador económico independente, cuja credencial constitucional reside no n.º 3 do artigo 267.º da Constituição da República Portuguesa, exige responsabilização ética, transparência e sujeição ao escrutínio democrático, inspiradora do valor da confiança na sociedade e na Economia e da estabilidade das próprias organizações.

Os procedimentos preconizados no presente projeto de Regulamento refletem a prática que tem vindo a ser adotada pela AMT, bem como a jurisprudência nacional e europeia quanto a estas matérias.

Tratando-se de um projeto de regulamento com eficácia externa, que estabelece obrigações relativamente a entidades terceiras, o Conselho de Administração da AMT deliberou submetê-lo a consulta pública, em conformidade com os números 2 e 3 do referido artigo 6.º e com o n.º 1 do artigo 101.º do CPA, possibilitando a participação de todos os interessados no procedimento regulamentar, harmonizando e conciliando a interpretação e aplicação de normas restritivas do direito de acesso à informação e de participação no procedimento administrativo.



### **III.3. A entrada em vigor do Regulamento**

O Regulamento entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no Diário da República, devendo a AMT publicá-lo na sua página eletrónica em cumprimento do n.º 6, do artigo 6.º, dos Estatutos da AMT e do n.º 5, do artigo 41.º, da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.