



Principais desenvolvimentos em Direito e Política de Concorrência 2025 Portugal

MIGUEL MENDES PEREIRA

CARLA MARCELINO

MAFALDA NUNES POMBO



Este artigo apresenta uma panorâmica geral dos principais desenvolvimentos de direito e política da concorrência em Portugal durante o ano 2025, designadamente, o destaque atribuído aos mercados laborais pela Autoridade da Concorrência (AdC) em processos de práticas restritivas da concorrência, o novo recorde no número de notificações de operações de concentração e o aumento significativo de ações de *private enforcement*.



Práticas Restritivas

Em 2025, a atividade da AdC no contexto de práticas restritivas da concorrência focou-se nos mercados laborais, que assumem cada vez mais preponderância na sua ação sancionatória, em investigações sobre acordos de fixação de preços, e em abusos de posição dominante em diversos mercados. O número de processos de *private enforcement* aumentou, e o escrutínio acentuado dos mercados digitais tornou-se inevitável. Acresce que determinadas decisões judiciais tiveram um impacto significativo na atividade sancionatória da AdC, sendo expectável que venham a influenciar também decisões futuras.

Apreensão de correspondência: o rescaldo

A investigação de práticas restritivas foi retomada em 2025 após um ano de atividade menos significativa da AdC, o que se deveu, em larga medida, à prolação de diversas decisões judiciais que julgaram inadmissível o uso de e-mails apreendidos como prova judicial. Numa tentativa de preservar quase uma década de exercício de poderes sancionatórios, a AdC levou a questão até ao Tribunal Constitucional, defendendo que a apreensão de mensagens de correio eletrónico não requer a emissão de um mandado por um juiz de instrução, bastando que o mesmo seja emitido por procurador. Em fevereiro de 2025, o Tribunal Constitucional rejeitou a última tentativa da AdC de anular uma decisão de 2023 do Tribunal da Relação de Lisboa que declarou nulas e sem efeito as provas apreendidas. Este litígio veio limitar o espaço de ação da AdC quanto a esta matéria, aguardando-se com expectativa as próximas decisões do TJUE.

A jurisprudência que declarou inválida a correspondência apreendida sem mandado de um juiz de instrução resultou na reabertura de um processo pela AdC no setor da saúde (julho de 2025). Neste caso, o tribunal declarou as provas nulas, levando à reabertura da investigação pela AdC e à consequente adoção de uma nova Nota de Ilícitude com fundamento em elementos de prova recolhidos fora das diligências de busca e apreensão. Em 2026, espera-se que outros casos observem desenvolvimentos semelhantes, nomeadamente os casos de *hub-and-spoke* pendentes em tribunal desde 2022.

Novidades acerca da prescrição

A discussão em torno da aplicação do prazo de prescrição do procedimento de contraordenação atraiu uma atenção considerável em 2025 quando o Tribunal da Relação de Lisboa declarou prescrito o caso que ficou conhecido como o cartel da Banca (fevereiro de 2025) - no qual a AdC aplicou coimas no valor de 225 milhões de euros a 13 bancos -, aplicando, para o efeito, a versão da lei vigente à data dos factos imputados aos bancos visados. A AdC interpôs recurso junto do Tribunal Constitucional, sem sucesso, visto que o Tribunal Constitucional não anulou a sentença proferida na primeira instância.

Esta decisão terá, com elevada probabilidade, consequências significativas para a aplicação do direito da concorrência em Portugal, contribuindo para a discussão sobre a controversa questão da aplicação da lei antiga versus lei nova quanto ao prazo de prescrição, questão essa que está longe de estar resolvida.

Posteriormente (março de 2025), o Tribunal da Relação decidiu em sentido contrário num processo que envolveu a EDP, determinando, nesse caso, a aplicação da lei nova, mesmo que os factos imputados pela AdC à empresa fossem anteriores à entrada em vigor da mesma. O Tribunal da Relação de Lisboa decidiu que o processo não se encontrava ainda prescrito. Prevê-se que os tribunais superiores em breve clarifiquem a questão da aplicação da lei no tempo quanto à prescrição do procedimento, contribuindo para um reforço da segurança jurídica na aplicação da lei em próximos processos, sendo certo que o resultado de um significativo número de processos encontrar-se-á dependente da abordagem adotada pelos tribunais superiores.

Ao nível do direito da União Europeia sobre esta matéria, importa realçar o acórdão do TJUE relativo à Nissan Iberia (setembro de 2025) pelo qual o TJUE estabeleceu que os prazos de prescrição em ações de *private enforcement* só iniciam quando as respetivas decisões de práticas restritivas adotadas pelas autoridades da concorrência se tornam definitivas. Este acórdão expectavelmente influenciará a jurisprudência nacional em processos pendentes e futuros de *private enforcement*, especialmente dada a relevância do argumento aduzido pelo TJUE relativo ao princípio da eficácia do direito da União Europeia.

Mercados laborais

As práticas restritivas da concorrência nos mercados laborais têm sido uma área crucial nas investigações conduzidas pela AdC desde o caso Tondela (2022). A AdC tem procurado combinar políticas de concorrência (Relatório e Guia de Melhores Práticas, 2021) com outras ações de aplicação das regras de concorrência, a fim de solucionar o problema das práticas anticoncorrenciais nos mercados laborais desde a sua origem, e detetar formas de conluio numa fase preliminar. Esta mudança para uma aplicação preventiva do direito da concorrência levou as empresas a reforçar o seu próprio compliance e a procurar mitigar os riscos de litígio, uma vez que uma vasta gama de acordos entre empresas está sujeita a escrutínio por parte da AdC.

As investigações sobre práticas anticoncorrenciais relacionadas com o mercado de trabalho realizadas pela AdC em 2025 levaram à condenação do Grupo Inetum no setor da consultoria tecnológica (fevereiro de 2025) e à adoção de duas Notas de Ilícitude, uma contra uma associação de empresas (junho de 2025) e outra contra empresas da indústria de bebidas (setembro de 2025), que tiveram como fundamento acordos de não contratação de trabalhadores (*no-poach*).

O caso relativo ao Grupo Inetum teve início em 2022, após a AdC ter encontrado provas que sugeriam que várias empresas tinham celebrado acordos bilaterais de não contratação de trabalhadores. De acordo com a investigação da AdC, estes acordos envolviam um compromisso mútuo das empresas de não recrutar ou fazer ofertas não solicitadas aos funcionários das empresas participantes. Na mesma investigação, três outras empresas que operavam no mercado no qual se desenrolou a alegada prática e que teriam perpetuado condutas semelhantes celebraram transações com a AdC, que resultaram no pagamento de coimas no valor total conjunto de 4 milhões de euros. O Grupo Inetum optou por não transacionar, tendo sido sancionado com uma coima no valor de 3 milhões de euros.

O segundo caso respeita uma investigação iniciada em fevereiro de 2025, no qual a AdC concluiu que uma cláusula de não contratação incluída no Código de Ética de uma associação de empresas do setor de emprego e recursos humanos impedia os seus associados de recrutarem os trabalhadores temporários uns dos outros. A cláusula foi considerada como restritiva da mobilidade dos trabalhadores e, consequentemente, lesiva para a concorrência no mercado de trabalho relevante.

O terceiro caso envolve uma investigação sobre acordos recíprocos de não contratação ou solicitação de trabalhadores, alegadamente celebrados por algumas das principais empresas da indústria portuguesa de bebidas entre 2016 e 2023. Foi emitida Nota de Ilicitude dirigida a três empresas e, com base na responsabilidade solidária, à empresa-mãe de uma delas.

Os acordos de não contratação e de fixação de salários, bem como outras formas de conluio que afetam os mercados laborais, deverão continuar em destaque e desencadear futuras ações por parte da AdC. Outros casos atualmente em investigação resultarão, previsivelmente, em desenvolvimentos significativos em 2026. Em particular, a aplicação de conceitos clássicos a estas formas de conluio continuará a criar significativos desafios na aplicação da lei, tais como a definição do mercado relevante, a avaliação dos critérios para a legítima justificação destas práticas, ou a classificação da infração como uma infração “por objeto” ou “por efeito”.

A este respeito, importa referir a Opinião de 15 de maio de 2025 do Advogado-Geral Nicholas Emiliou no caso Tondela (2022), no qual admite expressamente que o acordo de não contratação em causa não deveria ser classificado como restritivo “por objeto”, uma vez que o mesmo foi celebrado com o objetivo legítimo e proporcional de preservar o fair-play e a integridade da competição futebolística no contexto da pandemia, e que, nessas circunstâncias excecionais, não existiam alternativas igualmente eficazes aptas a produzir os mesmos efeitos.

Na sua Opinião, o Advogado-Geral Emiliou esclarece que, embora os acordos de não contratação sejam geralmente tratados, por princípio, como anticoncorrenciais “por objeto”, determinados fatores relacionados com o seu contexto e

objetivos legítimos poderão justificar um acordo ao abrigo do direito da concorrência da UE em casos excecionais, especialmente se for necessário fazer face a circunstâncias extraordinárias. O TJUE não proferiu ainda o seu acórdão, o qual se aguarda com expectativa, uma vez que o processo (re)abriu o debate sobre as infrações “por objeto” e “por efeito” no contexto do mercado de trabalho, um mercado em destaque na prática sancionatória.

A AdC tem ainda atuado relativamente a novas questões que surgem nos mercados laborais criadas pela transição digital, incluindo a análise de acordos no setor da IA generativa. O recente artigo publicado pela AdC sobre Concorrência, IA Generativa e Mercados de Trabalho (julho de 2025) realça, designadamente, que novas estratégias seguidas por operadores digitais com uma posição consolidada no mercado visam roubar talentos e obter os conhecimentos de startups de menor dimensão através da contratação de equipas inteiras, em vez de prosseguirem os métodos clássicos para obtenção desse fim, como através de fusões e aquisições que implicam a notificação de uma operação de concentração. O setor digital, em particular a IA, deverá continuar no radar da AdC.

Fixação de preços por associações de empresas

Durante o ano de 2025, a AdC conduziu duas investigações relacionadas com práticas de fixação de preços por associações de empresas.

O primeiro caso envolve uma alegada prática de fixação de preços mínimos no setor do turismo, e resultou na emissão de uma Nota de Ilicitude contra uma associação empresarial em abril de 2025. De acordo com a AdC, o acervo probatório permite sustentar que a associação empresarial terá fixado preços mínimos a cobrar pelos serviços prestados pelas suas associadas e outros prestadores de serviços. A prática assumiu a forma de recomendação de preços constantes de tabelas de honorários e de determinação de percentagens mínimas de aumento dos preços a aplicar de forma generalizada no setor.

Durante o mês de julho, noutra investigação, a AdC sancionou uma associação de prestadores de serviços de consultoria por ter alegadamente elaborado e adotado tabelas de honorários de valores mínimos a serem praticados no mercado nacional da prestação de serviços de consultoria nas áreas da arquitetura e engenharia e serviços relacionados, o que incluía a consultoria ambiental, económica e de gestão. A associação pôs termo ao processo através da celebração de uma transação com a AdC mediante a qual pagou uma coima no valor de 580.000 euros.

Abuso de posição dominante de volta em destaque

Em 2024, a AdC estabeleceu como prioridade para o ano seguinte a investigação de práticas de abuso de posição dominante. A opção de dar prioridade a esta área, em detrimento da investigação de acordos restritivos, parece estar relacionada com as dificuldades que a AdC enfrentou nas suas ações de investigação em resultado da jurisprudência recente relativa à (in)admissibilidade da prova apreendida no contexto de buscas e apreensões.

Embora em 2025 os desenvolvimentos não tenham sido tão significativos como em 2024 (relembre-se que, em 2024, a SIBS foi sancionada com uma coima no valor de 14 milhões de euros no primeiro caso de abuso de posição dominante em muitos anos), foram investigados dois casos.

Em dezembro de 2025, a AdC anunciou a abertura de uma investigação sobre um alegado abuso de posição dominante no mercado nacional dos portais de anúncios imobiliários online envolvendo o principal grupo empresarial a operar neste segmento em Portugal. Segundo a AdC, as práticas sob investigação terão restringido o acesso ao portal dominante de anúncios imobiliários online a determinadas agências, com o objetivo de excluir esses concorrentes do mercado.

Em agosto de 2025, um outro caso de abuso de posição dominante relativo a uma empresa ativa na distribuição e comercialização de bananas da Madeira (agosto de 2025) foi encerrado por via de celebração de uma transação.

A aplicação de forma quase automática de presunções legais e judiciais na determinação dos danos nestes processos deve-se, em parte, à desconsideração geral por parte dos tribunais nacionais de prova económica complexa.

As associações de consumidores, em particular a Ius Omnibus, têm sido extraordinariamente ativas na propositura de ações coletivas de *private enforcement*. De momento, mais de 30 ações coletivas contra grandes empresas internacionais encontram-se pendentes nos tribunais portugueses, totalizando mais de 21 mil milhões de euros em pedidos de indemnização, e colocando Portugal como uma das jurisdições mais atrativas na propositura destas ações.

O interesse pela jurisdição portuguesa na propositura de ações coletivas por parte de associações de consumidores deve-se a um conjunto de razões.

Em primeiro lugar, o regime de *opt-out*, mediante o qual todos os indivíduos que partilham um interesse comum na causa encontram-se automaticamente incluídos na ação sem necessidade de apresentar ações individuais, a menos que optem por se excluir (*opt-out*) da representação no processo, apresenta-se como um fator determinante na atratividade da jurisdição portuguesa.

Em segundo lugar, a apresentação da contestação pelo réu deve ser feita dentro de um prazo curto (30 dias após a citação, sendo que os réus com sede no estrangeiro beneficiam de um prazo adicional de 30 dias). Com a contestação, o réu terá que invocar todos os argumentos substantivos e processuais que possam ser relevantes na decisão da causa, o que implica necessariamente refutar os argumentos e a prova apresentados pelos autores, bem como, apresentar o conjunto completo dos seus argumentos principais e a prova que os sustente.

Em terceiro lugar, o processo pode avançar diretamente para julgamento sem que o juiz tome quaisquer decisões substantivas antes desse momento. De facto, o juiz dispõe de ampla discricionariedade quanto à condução de todas as questões do processo.

Por último, embora igualmente relevante, os custos relacionados com o processo são, em Portugal, geralmente baixos. As custas judiciais são devidas apenas no final do processo e são liquidadas exclusivamente pela parte vencida. Os danos não reclamados não são reembolsáveis aos réus, mas transferidos para entidades públicas após o pagamento das despesas do processo.

Neste contexto, o financiamento por terceiros de ações de *private enforcement* lançou nos processos pendentes um debate acerca dos reais interesses dos autores das ações e financiadores e, consequentemente, sobre a legitimidade dos autores para representar os consumidores. O Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão já confirmou num processo a legitimidade da Ius Omnibus para intentar uma ação contra a Abanca (novembro de 2025).

Private Enforcement

As ações de *private enforcement* assumiram um papel de destaque ao longo de 2024 e 2025, com a propositura de novas ações coletivas e a interposição de diversos recursos nos tribunais portugueses. Entre os casos mais relevantes destacam-se as ações follow-on referentes a casos como o cartel dos camiões e o cartel da banca, e um conjunto de novas ações coletivas propostas por associações de consumidores.

O Supremo Tribunal de Justiça proferiu a sua primeira decisão (fevereiro de 2025) numa ação de *private enforcement* contra o cartel dos camiões, mediante a qual confirmou uma estimativa de sobrecusto de 5% fundada em presunções judiciais por aplicação da Lei n.º 23/2018, de 5 de junho (Lei do *private enforcement*). O Supremo Tribunal de Justiça fundamentou a sua decisão nos acórdãos proferidos pelo Supremo Tribunal de Justiça espanhol que, igualmente com base em estimativas judiciais, estabeleceu o sobrecusto em 5% do preço de compra dos camiões efetivamente pago pelos autores das ações. O Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão em Portugal tem vindo a determinar os danos com base em 5% de sobrecusto. Em decisões mais recentes em alguns casos, verifica-se que este tribunal tem vindo a considerar que dos referidos 5% de sobrecusto, 2% foram repercutidos, concluindo que os danos se cifram em 3%.

Controlo de Concentrações

O ano 2025 foi mais um ano recorde para a atividade de controlo de concentrações da AdC, com 99 operações notificadas e um total de 100 decisões adotadas. Destas decisões, 98 foram adotadas após a instrução do procedimento, e apenas duas foram adotadas após investigação aprofundada. 92 concentrações foram aprovadas incondicionalmente e não foi adotada qualquer decisão de oposição. Cinco procedimentos foram extintos após a retirada da notificação pelas empresas notificantes e foram adotadas três decisões de inaplicabilidade.

Em termos setoriais, a atividade de controlo de concentrações em 2025 distribuiu-se principalmente pelas indústrias extrativas e transformadoras, comércio e serviços, saúde e farmacêutico, e imobiliário. Outros setores em causa foram a distribuição e indústria alimentar, transportes e infraestruturas, digital e tecnologia da informação, turismo e atividades recreativas, energia e combustíveis, telecomunicações e media, banca, mercados financeiros e seguros, agricultura, animais e pesca, e, por fim, ambiente e gestão de resíduos.

Comparativamente com 2024 – um ano recorde até então para a atividade de controlo de concentrações da AdC com 92 notificações, duas decisões de não oposição com compromissos e uma proibição –, 2025 reflete quer um novo aumento de operações notificadas, quer uma continuidade no predomínio de decisões de não oposição adotadas sem passagem a investigação aprofundada. De uma perspetiva setorial, a distribuição global da atividade de controlo de concentrações permaneceu praticamente inalterada em relação ao ano anterior, com as indústrias extrativas e transformadoras, os serviços, os cuidados de saúde e o setor imobiliário a manterem um papel central, a par de uma diversificação alargada das transações noutros setores.

CUF / Hospital Particular do Algarve

Em abril de 2025, a CUF, um dos principais grupos privados de saúde de Portugal, notificou a AdC da sua intenção de adquirir o controlo exclusivo do Hospital Particular do Algarve, S.A. (HPA), um dos principais grupos hospitalares privados regionais que opera unidades hospitalares e clínicas no Algarve, Alentejo e Região Autónoma da Madeira.

Em julho de 2025, a AdC deu início a uma investigação aprofundada. Segundo a AdC, o setor da prestação de cuidados de saúde registou um aumento sustentado da procura nos últimos anos, impulsionado em parte pela expansão da cobertura dos seguros de saúde e dos subsistemas de saúde complementares e, simultaneamente, passou por um processo de consolidação num contexto de elevadas barreiras à entrada. A AdC observou ainda que a transação é suscetível de reforçar significativamente o poder de negociação das partes face às seguradoras de saúde e aos subsistemas de saúde complementares, com potenciais efeitos adversos nas condições comerciais e nos custos para os utilizadores finais. Além disso, a AdC manifestou preocupações relacionadas com a possível eliminação da concorrência futura (potencial).

A decisão final está prevista para 2026.

Boluda / Remolcanosa Portugal

Outra transação que passou a investigação aprofundada em 2025 foi a Boluda / Remolcanosa Portugal, notificada em agosto. A transação diz respeito à aquisição da Remolcanosa Portugal, um prestador de serviços marítimos de reboque e portuários que opera na maioria dos portos portugueses, pelo Grupo Boluda, um grupo espanhol de serviços marítimos que opera internacionalmente nos setores de reboque, logística portuária e transporte.

Em dezembro de 2025, a AdC concluiu que a transação suscita sérias dúvidas quanto à sua compatibilidade com as regras da concorrência e deu início a uma investigação aprofundada.

As transações no setor do reboque marítimo justificam, por norma, uma análise mais profunda em virtude de características estruturais do setor, nomeadamente o quadro regulamentar que rege o acesso à prestação de serviços de reboque, os elevados investimentos associados a operações de reboque, o âmbito limitado da substituíbilidade geográfica ou funcional entre portos e operadores e o papel indispensável dos serviços de reboque para o funcionamento seguro e contínuo das operações portuárias.

Também esta decisão final está prevista para 2026.



Contacto:



Miguel Mendes Pereira

Sócio

miguel.pereira@pt.dlapiper.com

dlapiper.com