O REGIME GERAL DAS CONTRAORDENAÇÕES E A SUA APLICABILIDADE AO DIREITO DA CONCORRÊNCIA: REFLEXÃO SOBRE A (IN)VIABILIDADE DA INTERVENÇÃO PENAL

*Catarina de Vasconcelos A. S. Fernandes**

Abstract *The increasing economic relevance of competition law infringements, particularly cartels, has revived the debate concerning their treatment under administrative sanctions law and the potential justification for criminalisation. This article assesses the arguments advanced in favour of criminalisation and defends the classification of competition infringements as administrative offences. It examines the ultima ratio principle of criminal law, the European competition law enforcement framework, the effectiveness of the sanctions regime and recent judicial developments. It concludes that the challenges posed by serious competition law infringements are capable of being effectively addressed within the existing administrative sanctions framework, without recourse to criminalisation.*

Sumário 1. Introdução. 2. Breve enquadramento da evolução do Direito Contraordenacional no Ordenamento Jurídico Português. 3. O Direito da Concorrência como Direito Contraordenacional: evolução histórica e fundamentos. 3.1. Evolução histórica e fundamentos. 3.2. O atual regime jurídico da concorrência: a Lei n.º 19/2012, de 8 de maio. 4. Das diferentes perspetivas relativas à manutenção das Infrações Concorrenciais no domínio do Direito das Contraordenações ou no domínio Penal. 4.1. Perspetivas favoráveis à manutenção das infrações concorrenciais no domínio do Direito das Contraordenações. 4.2. Perspetivas favoráveis à criminalização das infrações concorrenciais. 5. Análise crítica das propostas de criminalização e do afastamento do Regime Contraordenacional. 5.1. O sentido e o alcance subjacente ao princípio da ultima ratio do Direito Penal. 5.2. O enforcement do Direito da Concorrência nacional no âmbito do quadro jurídico europeu. 5.3. A eficácia do enforcement contraordenacional no

* Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (2020). Mestre em Ciências Jurídico-Económicas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (2024). Pós-graduada em Direito do Comércio Eletrónico pelo Instituto de Direito do Consumo e pelo Centro de Investigação de Direito Privado (2021), da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Pós-graduada em Direito das Contraordenações pelo Centro de Investigação de Direito Privado (2026) da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Advogada inscrita na Ordem dos Advogados desde outubro de 2024.

âmbito do Direito da Concorrência. 5.4. O entendimento preconizado na jurisprudência mais recente em matéria contraordenacional no domínio do Direito da Concorrência. 6. Conclusão.

Keywords: Competition law; administrative offences; criminalization; cartels; enforcement; ultima ratio.

JEL Classification Codes: K21; K14; K42

1. INTRODUÇÃO

O Direito das Contraordenações afigura-se, na atualidade, como um ramo jurídico estruturante de diversos domínios, designadamente o ambiente, a proteção de dados e a concorrência. É precisamente, neste último campo, ou seja, no Direito da Concorrência, que se centrará a nossa análise.

No entanto, é importante salientar, a título prévio, que a realidade já se afigurou distinta, tendo as práticas anticoncorrenciais sido, durante um determinado período de tempo, reguladas pelo Direito Penal. Esta realidade apenas se alterou em 1983, momento em que o Direito da Concorrência passou a integrar o Regime Geral das Contraordenações, solução normativa que se mantém até aos dias de hoje.

Contudo, tem vindo a emergir, nomeadamente no plano nacional, uma reflexão crítica quanto à adequação desta solução. Questiona-se, em particular, se a tutela das infrações concorrenciais, nomeadamente no caso dos cartéis, não deveria ser reconduzida ao domínio do Direito Penal.

Perspetivas como as referidas, ainda que não isentas de um conteúdo heteronormativo, colocam desafios relevantes ao sistema jurídico vigente e reabrem o debate em torno dos fundamentos do Direito Contraordenacional – e, por extensão, do Direito Penal –, exigindo uma análise aprofundada dos valores axiológicos que sustentam ambos os regimes sancionatórios.

Em face do exposto, o presente artigo, dada a sua limitada extensão não pretende realizar uma análise exaustiva sobre o tema, mas antes contribuir para a sua problematização, lançando algumas reflexões que visam promover a reflexão em torno desta questão.

Para esse efeito, propomo-nos, primeiramente, analisar a evolução do Direito das Contraordenações a nível nacional e, seguidamente, analisar a evolução do Direito da Concorrência, com especial enfoque nos termos concretos em que estas duas áreas se interligam. Num plano subsequente de análise, procuraremos apresentar duas das perspetivas que, a nível nacional,

defendem que as infrações concorrenciais devem ser reguladas no âmbito penal. Por fim, analisaremos criticamente se tais perspetivas, à luz do enquadramento dogmático do Direito Penal e do Direito das Contraordenações, se afiguram como as soluções mais adequadas para dar resposta eficaz aos fenómenos que se colocam no domínio do Direito da Concorrência. Analisar-se-á, assim, se o Direito das Contraordenações tem, de facto, revelado eficácia na regulação destas condutas, ou se se justifica uma reconfiguração do seu papel neste contexto.

2. BREVE ENQUADRAMENTO DA EVOLUÇÃO DO DIREITO CONTRAORDENACIONAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS

Como ponto prévio, cumpre salientar que o regime contraordenacional nem sempre constituiu o modelo de tutela sancionatória das infrações, tendo esta sido, durante um determinado período, assegurada exclusivamente pelo Direito Penal.

Neste contexto, importa salientar a relevância assumida pelo Código Penal de 1852. Este diploma assentava num sistema tripartido, composto por crimes, delitos e contravenções. Para o efeito, o legislador adotou um critério material quantitativo, segundo a gravidade da conduta. Consequentemente, aos crimes correspondiam a pena de morte, a pena de prisão e o degredo, aos delitos a reclusão e a pena de multa e às contravenções a reclusão e a multa leve[1]. Este modelo foi posteriormente reformulado com a aprovação do Código Penal de 1886, diploma cuja vigência se prolongou por quase um século, cessando apenas com a reforma penal concluída em 1982.

Inserido no mesmo movimento reformista que conduziu à revisão penal, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 232/79, de 24 de julho, diploma que instituiu, pela primeira vez, o ilícito de mera ordenação social no ordenamento jurídico português. A aprovação deste diploma emergiu da crescente consciência da necessidade de rever e adaptar o modelo sancionatório vigente, até então fortemente ancorado no Direito Penal. Com efeito, o próprio preâmbulo do diploma evidencia essa preocupação ao afirmar que "*[a] necessidade de dotar*

1 Neste sentido, Azevedo, 2022: 17. O mesmo autor acrescenta que: "*[n]o contexto temporal do Código Penal de 1852, o conceito amplo de contravenção (contra-venire) deriva da "falta de cumprimento ou de preenchimento de uma obrigação resultante de um contrato, de uma promessa ou de uma palavra de honra". O preenchimento de um tipo contravencional ocorria através da prática, por ação ou omissão, de um ato punível como contravenção. Neste caso, a intenção maléfica não era tida em conta, ao contrário do que estava previsto para os crimes ou delitos.*".

o nosso país de um adequado «direito de mera ordenação social» vem sendo, de há muito e de muitos lados, assinada.". Acrescenta ainda que "*[t]anto no plano da reflexão teórica como no da aplicação prática do direito se sente cada vez mais instante a necessidade de dispor de um ordenamento sancionatório alternativo e diferente do direito criminal.".* Deste modo, pretendia-se instituir um sistema sancionatório mais consentâneo às necessidades de um Estado administrativista moderno, menos dependente do sistema penal e capaz de responder com maior flexibilidade a ilícitos de menor gravidade. Como refere Paulo Pinto de Albuquerque, o diploma possuía vocação de aplicação imediata, determinando a equiparação das contraordenações às contravenções e transgressões sancionadas com penas pecuniárias previstas na lei então vigente, bem como admitindo a sujeição ao mesmo regime de outras situações expressamente previstas na lei[2].

O principal impulsionador deste movimento foi Eduardo Correia, então ministro da Justiça que, influenciado pelo clima de descriminalização vivido na sociedade europeia e em especial na Alemanha, defendia a necessidade de evitar aquilo que designava por "*hipertrofia do Direito criminal*"[3]. Deste modo, criou-se este novo regime, contendo um conceito geral de contraordenação e um conjunto de regras substantivas e processuais para a aplicação de coimas a contraordenações[4].

No entanto, a consolidação efetiva do regime ocorreu apenas com o Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro[5], que estabeleceu o atual Regime Geral das Contraordenações (denominado, igualmente, por "RGCO"). Como salientam Augusto Silva Dias e Rui Soares Pereira, este diploma marcou o

2 Albuquerque, 2022: 16.

3 Correia, 1973: 257. A este propósito, refere o Autor que "*[a] reação contra o uso indiscriminado das penas criminais, como meio de proteger toda e qualquer espécie de fins ou interesses do Estado, é tema da mais flagrante actualidade. A esse propósito se fala repetidamente da hipertrofia do direito criminal a que essa indiscriminação conduz, sublinhando-se a desentronização de uma justiça penal, quando posta ao serviço de fins que se apoiem num puro dogmatismo moral inadequado a sociedades plurais ou que a ética é diferente*.". No mesmo sentido veja-se Nunes, 2025: 2, segundo o qual, "*[n]um artigo de 1973, EDUARDO CORREIA criticava a hipertrofia do Direito penal, que se traduzia num iusoindiscriminado e excessivo de sanções penais como meio de proteger toda e qualquer espécie de fins e interesses da Comunidade e da qual resultava um aumento massivo e inaceitável dos processos penais nos tribunais. E, por isso, era necessário libertar o Direito penal das incriminações baseadas em dogmatismos morais ultrapassados e desajustados no quadro de sociedades democráticas e plurais e de infrações cometidas de forma massiva que não possuíssem a ressonância moral característica do Direito penal*.".

4 Albuquerque, 2022: 16.

5 O Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro, foi objeto de diversas revisões, designadamente uma em 1989, uma em 1995, duas em 2001 e uma em 2024.

culminar da fase de implementação do ilícito de mera ordenação social em Portugal[6].

Deste modo, o Regime Geral das Contraordenações materializa-se, atualmente, como o quadro normativo fundamental do regime substantivo, procedimental e processual do Direito Contraordenacional. Trata-se de um verdadeiro regime geral, que se mantém como a referência normativa central do domínio sancionatório não penal, funcionando como matriz estruturante à qual se articulam e subordinam, tanto na sua dimensão substantiva como procedimental, diversos regimes especiais, nomeadamente, o Direito da Concorrência[7].

3. O DIREITO DA CONCORRÊNCIA COMO DIREITO CONTRAORDENACIONAL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E FUNDAMENTOS

3.1. Evolução histórica e fundamentos

Tal como decorre do exposto, no âmbito do ordenamento jurídico português, o enquadramento jurídico e normativo do Direito da Concorrência foi alvo de um processo de evolução ao longo dos anos, oscilando entre um modelo inspirado numa orientação penalista e, tal como vigora atualmente, um modelo assente no regime contraordenacional.

No entanto, cumpre salientar que, tal como decorre do exposto, inicialmente as práticas anticoncorrenciais encontravam tutela no Código Penal de 1852, o qual sancionava o recurso a meios fraudulentos com vista à alteração de preços resultantes da livre concorrência. Mais concretamente, previa o artigo 276.º do mencionado Código Penal que:

> "*Qualquer pessoa, que, usando de algum meio fraudulento, conseguir alterar os preços, que resultariam da natural e livre concorrencia nas mercadorias, generos, fundos, ou quaesquer outras cousas que fôrem objecto de commercio, será punido com multa, conforme a sua renda, de um a tres annos. § unico. Se o meio fraudulento empregado para*

6 Dias & Pereira, 2024: 35.

7 A este propósito, importa salientar que uma das tendências mais marcantes do Direito das Contraordenações se prende com a crescente diversidade dos regimes jurídicos setoriais. Como referem Dias & Pereira, 2024: 37, estes regimes *"excepcionam frequentemente o Regime Geral plasmado no DL n.º 433/82 e suas revisões posteriores, como sucede tradicionalmente nos domínios do mercado de valores mobiliários da concorrência* […]."

commeter este crime fôr a colligação com outros individuos, terá logar a pena logo que haja começo da execução.".

Seguiu-se, posteriormente, um período marcado por uma orientação económica avessa à lógica da livre concorrência. Nesta perspetiva, conforme assinala Miguel Moura e Silva, embora a Constituição de 1933 consagrasse, no n.º 7 do seu artigo 8.º, a liberdade de escolha de profissão ou género de trabalho, indústria e comércio, acolhendo, ainda que implicitamente, o princípio da livre concorrência, a estrutura corporativa então vigente afastava-se substancialmente dessa lógica[8].

Foi, contudo, neste contexto que surgiu em Portugal a primeira lei da concorrência, mais concretamente, a lei sobre as coligações económicas de 1936. Este diploma refletia uma clara preferência pela intervenção administrativa, permitindo ao Governo dissolver coligações quando a atuação se afigurasse contrária aos objetivos da economia nacional corporativa, sem prever, porém, a aplicação judicial de sanções penais. Todavia, encontrando-se a sua eficácia dependente de regulamentação complementar, a lei nunca chegou a entrar em vigor. Destino semelhante conheceu a Lei n.º 1/72, de 24 de março, que inaugurou um ciclo legislativo em matéria de concorrência, mas cuja execução prática permaneceu igualmente limitada[9].

No entanto, este quadro alterou-se substancialmente com a iminência da adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia ("CEE")[10]. Foi neste contexto que surgiu, em 1983, a primeira lei da concorrência efetivamente aplicada em Portugal, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 422/83, de 3 de dezembro[11]. O respetivo preâmbulo esclarece que o Programa do

8 Moura e Silva, 2018: 120.

9 Caramelo Gomes, 2010: 208-209, segundo o qual "*[n]ão passou esta lei de letra morta, porquanto nunca foi regulamentada como estava consignado, consequência provavelmente das hesitações que o regime ia demonstrando entre a solução corporativa e a solução do mercado, como bem aponta CRUZ VILAÇA*".

10 Botelho Moniz, 2016: 15, onde se refere que "*[e]ste regime surge pouco tempo antes da adesão de Portugal às Comunidades Europeias e foi criado no contexto de obrigações anteriormente assumidas por Portugal e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e a Comunidade Económica Europeia no âmbito de acordos celebrados em 1972 e, por outro lado, no decurso das negociações com as Comunidades tendo em vista a adesão de Portugal*.".

11 O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 422/83, de 3 de dezembro, salienta a relevância da defesa da concorrência, referindo que "*[a] defesa da concorrência constitui, na verdade, um dos instrumentos essenciais da política económica, sendo-lhe comummente reconhecidas duas grandes virtualidades: a de garantir aos consumidores uma escolha diversificada de bens e serviços, nas melhores condições de qualidade e de preço, e a de estimular as empresas a racionalizar ao máximo a produção e a distribuição dos bens e serviços e a adaptarem-se constantemente ao progresso técnico e científico*.".

IX Governo Constitucional identificava, entre as suas principais medidas económicas, a elaboração de uma lei de defesa da concorrência inspirada nos modelos vigentes nos países europeus, com o objetivo de adaptar o ordenamento português às exigências concorrenciais europeias[12].

A partir desse momento, o Direito da Concorrência passou a integrar o Regime Geral das Contraordenações, consolidando-se como um ramo autónomo e essencial para a regulação das relações económicas em Portugal[13].

3.2. O atual regime jurídico da concorrência: a Lei n.º 19/2012, de 8 de maio

Subsequentemente ao Decreto-Lei n.º 422/83, de 3 de dezembro, o regime jurídico da concorrência em Portugal conheceu importantes desenvolvimentos, os quais visavam acompanhar as necessidades internas e as exigências decorrentes da integração europeia.

Contudo, foi apenas em 27 de outubro de 2011 que foi aprovado o projeto que viria a dar origem ao atual regime jurídico da concorrência, consagrado na Lei n.º 19/2012, de 8 de maio ("Novo Regime Jurídico da Concorrência"), bem como ao regime jurídico da dispensa e da redução do montante da coima. Este processo legislativo visava dar cumprimento ao previsto no Memorando de Entendimento celebrado entre o Estado Português, o Fundo Monetário Internacional, a União Europeia e o Banco Central Europeu, no âmbito do programa de assistência financeira.

A proposta assentava em cinco princípios estruturantes[14]: (i) simplificação da lei e reforço da autonomia dos procedimentos de concorrência face às regras de procedimento penais e administrativos; (ii) racionalização das condições que determinam a abertura de investigações, conferindo à Autoridade da Concorrência maior capacitação de priorização; (iii) harmonização da legislação portuguesa relativa ao regulamento da União Europeia sobre o controlo de concentrações de empresas; (iv) maior clareza e segurança jurídica

12 O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 422/83, de 3 de dezembro, refere que "*[o] Programa do IX Governo Constitucional, aprovado pela Assembleia da República, inclui, entre as principais medidas a adoptar no âmbito económico, a elaboração de uma lei da concorrência em moldes semelhantes aos existentes nos países europeus.*".

13 Machete, Pinto Xavier & Belo, 2020: 167. No mesmo sentido, Moura e Silva, 2018: 121, que refere que "*[o]s processos relativos a práticas restritivas seguiam a tramitação prevista pelo então recente Regime Geral dos Ilícitos de Mera Ordenação Social (RGIMOS), o Decreto-Lei n.º 443/82, de 27/10, sendo previstas coimas de até 50 mil contos (cerca de 250 mil euros) para as infrações mais graves.* […].".

14 Presidência do Conselho de Ministros, 2012: 1-2.

na aplicação do Código do Processo Administrativo ao controlo de concentrações; e (v) aumento da equidade, celeridade e eficiência dos procedimentos de recurso judicial de decisões da Autoridade da Concorrência.

Assim sendo, importa denotar que estes princípios orientadores não só moldam a arquitetura do novo regime jurídico, como também espelham a sua matriz contraordenacional, nomeadamente na delimitação clara que pretende estabelecer face às regras dos procedimentos penais, bem como nas competências que atribui à Autoridade da Concorrência. Importa salientar, ainda, que este traço contraordenacional se projeta em diversas disposições da Lei n.º 19/2012. A título de exemplo, cumpre destacar o referido no artigo 68.º da Lei n.º 19/2012, de acordo com o qual as infrações às normas de concorrência, como os cartéis ou o abuso de posição dominante, são puníveis com coimas, figura marcadamente contraordenacional. Por outro lado, o artigo 5.º atribui à Autoridade da Concorrência, enquanto entidade administrativa independente, competência para instaurar processos de contraordenação, investigar e aplicar coimas às empresas infratoras. Estes exemplos permitem ilustrar o facto de ser a matriz contraordenacional o elemento estruturante do regime jurídico da concorrência.

4. DAS DIFERENTES PERSPETIVAS RELATIVAS À MANUTENÇÃO DAS INFRAÇÕES CONCORRENCIAIS NO DOMÍNIO DO DIREITO DAS CONTRAORDENAÇÕES OU NO DOMÍNIO PENAL

A qualificação das infrações concorrenciais como contraordenações, ou o seu eventual regresso ao domínio do Direito Penal mediante a respetiva tipificação como crimes, tem sido objeto de amplo debate doutrinário a nível nacional. Importa, por isso, analisar, mais detalhadamente, as principais posições defendidas a este respeito, bem assim os principais argumentos em que assenta cada via argumentativa.

4.1. Perspetivas favoráveis à manutenção das infrações concorrenciais no domínio do Direito das Contraordenações

A doutrina portuguesa tem defendido, de forma maioritária, a manutenção das infrações concorrenciais no quadro sancionatório do Direito das Contraordenações. Assim, a corrente doutrinária que subscreve esta posição sustenta que o Direito da Concorrência deve permanecer integrado no regime das contraordenações, embora sujeito, como ocorre com qualquer outro regime, a um contínuo aperfeiçoamento procedimental.

Neste contexto, uma das questões mais debatidas prende-se com o enquadramento que deverá ser dado às denominadas "*grandes contraordenações*"[15], ou seja, aos ilícitos puníveis com coimas de montantes muito elevados e que incidem sobre factos socialmente lesivos. Neste âmbito, importa salientar que as infrações concorrenciais são, geralmente, reconduzidas a esta categoria, atendendo aos elevados montantes das coimas aplicáveis e à relevância dos interesses que visam proteger.

Pese embora diversos autores considerem que este tipo de contraordenações merece uma tutela de garantias adequada, a solução contraordenacional continua a ser entendida como a mais adequada, embora devidamente ajustada a esta realidade. Um dos autores que defende este entendimento é Nuno Brandão, que propõe uma reforma do sistema contraordenacional vigente *"em termos consentâneos com a diversidade de realidades normativas cobertas pelo direito das contra-ordenações actual, voltando a fazer do Regime Geral das Contra-Ordenações a verdadeira parte geral do nosso direito e processo contra-ordenacional e nele instituindo regimes diferenciados, sobretudo de índole processual, em função da pequena, média ou elevada gravidade das contra-ordenações e respectivas sanções*"[16]. O Autor sublinha, contudo, que a intervenção do Direito Penal deve, por variadas razões, ter um carácter contido e fragmentário, de acordo com a conceção de um direito penal de *ultima ratio*[17].

Por seu turno, Frederico de Lacerda da Costa Pinto considera que não será, necessário criar um sistema próprio para as grandes contraordenações, defendendo antes a autonomia dos regimes setoriais[18]. Importa salientar, contudo, que o Autor converge com Nuno Brandão quanto à rejeição do recurso ao Direito Penal como resposta para esta (e quaisquer outras) infrações. No seu entendimento, o debate não deve centrar-se numa alegada necessidade de converter as grandes contraordenações em crimes ou de as equiparar a estes[19], uma vez que tal equiparação ignoraria que a criminalização exige pressupostos reforçados, como uma ofensividade qualitativamente distinta, uma maior

15 Mais concretamente sobre o termo "*grandes contraordenações*", veja-se Brandão, 2022: 43, segundo o qual: "*o termo foi cunhado na Alemanha e retomado para designar infrações no domínio do direito da concorrência, do setor financeiro e de outros sectores da área da regulação que reúnem duas características fundamentais: serem puníveis com coimas superiores a um milhão de euros e integrarem factos socialmente danosos, por atentarem contra autênticos bens jurídicos)".*

16 Brandão, 2017: 299.

17 Brandão, 2022: 43. No mesmo sentido, veja-se Brandão, 2016: 467 e ss.

18 Costa Pinto, 2022: 70.

19 *Ibidem*: 68.

dignidade punitiva do facto e a verificação de uma necessidade incontornável de tutela penal, pressupostos que não se encontram, em regra, preenchidos nas infrações contraordenacionais, mesmo quando de grande gravidade[20].

Deste modo, a corrente doutrinária ora analisada, de que são exemplo Nuno Brandão e Frederico Lacerda da Costa Pinto, mantém uma clara distinção entre crimes e contraordenações, rejeitando a via da criminalização como resposta para quaisquer contraordenações, mesmo as denominadas "grandes contraordenações".

4.2. Perspetivas favoráveis à criminalização das infrações concorrenciais

Em contraposição à corrente doutrinária maioritária, alguns autores têm questionado a manutenção das infrações concorrenciais no domínio do Direito das Contraordenações. Embora esta perspetiva permaneça minoritária no panorama nacional, sustenta que determinadas infrações concorrenciais, em especial, os cartéis, podem justificar uma resposta de natureza penal.

Neste âmbito, importa salientar a posição assumida, no plano nacional, por Flávia Noversa Loureiro e, bem assim, por Nuno Castro Marques.

a. A posição assumida por Flávia Noversa Loureiro

Na obra *Direito Penal da Concorrência*, Flávia Noversa Loureiro defende a existência de um Direito Penal da Concorrência, propondo a construção de um tipo incriminador de cartel "*hard core*". A Autora parte da premissa de que apenas as práticas mais gravosas justificam a intervenção penal, devendo as restantes continuar a ser tratadas no âmbito do direito de mera ordenação social[21].

A sua análise centra-se, assim, na identificação das condutas que, pela sua ofensividade intrínseca, merecem a censura penal. Defende assim que "*[e]stará em causa, na verdade, a prática restritiva de cartel (de acordos, práticas concertadas ou decisão de associação de empresas), naquelas configurações que são globalmente consideradas como especialmente nefastas: a fixação de preços, a repartição de mercado, a limitação de quotas de produção e as licitações fraudulentas*"[22].

Para a Autora, estes comportamentos afetam gravemente o mercado e são prejudiciais quer para os demais concorrentes, quer para os consumidores, ao

20 *Ibidem*: 68.

21 Loureiro, 2017: 263-264.

22 *Ibidem*: 263-264.

aumentarem os preços e restringirem a oferta[23]. Acrescenta ainda que tais práticas criam distorções profundas no funcionamento do mercado, colocando em risco o valor estruturante da liberdade concorrencial[24].

A defesa da intervenção penal assenta, em grande medida, na particular lesividade do cartel, que se combina com a crescente sofisticação das práticas colusórias, a dificuldade acrescida de deteção e investigação e a expansão dos poderes das autoridades concorrenciais, cada vez mais próximos dos atribuídos aos órgãos de polícia criminal e autoridades judiciais[25]. Para a Autora, estes fatores tornam insuficiente a resposta proporcionada pelo direito administrativo sancionatório, revelando uma crise de paradigma regulatório tradicional, incapaz de desencorajar eficazmente a proliferação de cartéis[26].

Deste modo, Flávia Noversa Loureiro sustenta que uma tutela adequada da liberdade concorrencial pode exigir a articulação entre diversos instrumentos sancionatórios, nos quais o direito penal assume um papel ponderado, mas indispensável, no combate às formas mais graves e socialmente lesivas de colusão[27].

b. A posição assumida por Nuno Castro Marques

Nuno Castro Marques, na obra *Contributo para a autonomia do Direito Nacional da Concorrência em particular na criminalização dos cartéis* sustenta, igualmente, que determinadas infrações concorrenciais, sobretudo as mais gravosas, como os cartéis, devem ser enquadradas no âmbito do Direito Penal[28].

Para o Autor, os ilícitos referidos não devem ser qualificados como meros ilícitos de ordenação social, uma vez que, no seu entender, envolvem bens jurídicos de particular relevância e apresentam um grau de gravidade e censurabilidade que exige uma tutela penal direta[29]. A natureza essencialmente administrativa das coimas atualmente aplicadas revela-se, assim, no seu entender, insuficiente e mesmo incongruente face à severidade dos ilícitos colusórios e aos valores jurídico-constitucionais postos em causa.

23 *Ibidem*: 195.

24 *Ibidem*: 247-252.

25 *Ibidem*: 235-237.

26 *Ibidem*: 200-201.

27 *Ibidem*: 285-286.

28 Castro Marques, 2019: 163.

29 *Ibidem*: 143-163.

A fundamentação desta posição assenta em múltiplos fatores. Um deles é a influência do modelo norte-americano no Direito Europeu da Concorrência, onde a repressão dos cartéis assenta predominantemente em instrumentos penais[30]. O Autor identifica, ainda, divergências quanto ao alcance dos bens jurídicos tutelados, sublinhando a necessidade de reconhecer que a proteção concorrencial abrange não só bens supraindividuais, como a estrutura do mercado e o funcionamento da economia, mas também bens individuais, o que justifica a aproximação ao Direito Penal Económico enquanto instrumento de defesa de valores constitucionais ligados aos direitos sociais e à organização económica[31].

Assinala igualmente o Autor que mesmo no contexto do Direito Europeu da Concorrência, cujo bem jurídico tradicionalmente tutelado é a defesa do mercado interno, tem vindo a consolidar-se uma evolução jurisprudencial, tanto do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos como do Tribunal de Justiça da União Europeia, que afasta progressivamente o paradigma da natureza meramente administrativa das infrações e das sanções concorrenciais[32].

O Autor sublinha igualmente que o Direito Europeu da Concorrência foi construído com recurso a referenciais constitucionais que informam também o Direito Penal e do Direito Processual Penal dos Estados-membros, o que, no caso português, tem originado dificuldades na aplicação prática das normas de concorrência, dada a divergência entre a jurisprudência europeia e os princípios estruturantes do direito penal nacional[33].

Além disso, refere Nuno Castro Marques, que o Direito da Concorrência está longe de ser axiologicamente neutro, envolvendo frequentemente direitos fundamentais, questões de elevada complexidade técnica e poderes investigatórios robustos atribuídos às autoridades responsáveis, que se aproximam do paradigma penal e se mostram desadequados à simplicidade típica dos ilícitos de mera ordenação social[34].

Por fim, o Autor observa que o legislador nacional já optou por atribuir natureza criminal a diversos comportamentos empresariais ou económicos que, em certos casos, são paralelos, ou até mesmo menos graves, do que os

30 *Ibidem*: 31-37.

31 *Ibidem*: 143-163.

32 *Ibidem*: 335-355.

33 *Ibidem*: 356-375.

34 *Ibidem*: 237-280.

cartéis[35]. Ora, no seu entender, esta opção legislativa demonstra que não existe um obstáculo dogmático ou axiológico à intervenção penal neste domínio, antes sugerindo que a ausência de criminalização dos cartéis constitui uma anomalia face à lógica global do sistema sancionatório económico[36].

5. ANÁLISE CRÍTICA DAS PROPOSTAS DE CRIMINALIZAÇÃO E DO AFASTAMENTO DO REGIME CONTRAORDENACIONAL

Chegados a este ponto, cumpre esclarecer que não acompanhamos a perspetiva que defende a criminalização das infrações concorrenciais, em particular dos cartéis. Entendemos, pelo contrário, que o Direito da Concorrência deverá continuar a ser norteado pelo Regime Jurídico das Contraordenações.

Ora, no nosso entender, a opção pela tutela contraordenacional revela-se não só coerente com os princípios estruturantes que presidem à intervenção sancionatória do Estado, como também mais adequada às especificidades do *enforcement* do Direito da Concorrência. Para sustentar esta posição, apresentam-se de seguida os principais argumentos que, em nosso entender, justificam a manutenção deste enquadramento jurídico, nomeadamente: (i) o sentido e o alcance subjacente ao princípio da *ultima ratio* do Direito Penal; (ii) o *enforcement* do Direito da Concorrência nacional no âmbito do quadro jurídico europeu; (iii) a eficácia do *enforcement* contraordenacional no âmbito do Direito da Concorrência; e (iv) o entendimento adotado na jurisprudência mais recente em matéria contraordenacional no domínio do Direito da Concorrência.

5.1. O sentido e o alcance subjacente ao princípio da ultima ratio do Direito Penal

Desde já, e para efeitos de análise da presente questão, cumpre recordar o previsto no n.º 2 do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa ("CRP"), o qual estabelece que "*[a] lei só pode restringir os direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos*". Este preceito consagra, assim, o princípio da *ultima ratio* do Direito Penal, segundo o qual a intervenção penal deve ocorrer apenas

35 *Ibidem*: 415-446.

36 *Ibidem*: 415-446.

quando absolutamente indispensável para a proteção de bens jurídicos essenciais.

Com efeito, cumpre destacar a posição assumida por Figueiredo Dias, que aquando da análise deste princípio, afirma que a violação de um bem jurídico penal não basta por si para desencadear a intervenção, exigindo-se que esta seja absolutamente indispensável à livre realização da personalidade de cada um na comunidade[37]. Nesta perspetiva, o Direito Penal constitui, na verdade, a *ultima ratio* da política social e a sua intervenção é de natureza definitivamente subsidiária[38]. Acresce ainda o Autor que, uma vez que o Direito Penal utiliza os meios mais onerosos para os direitos e as liberdades das pessoas, ele só pode intervir nos casos em que todos os outros meios de política social, nomeadamente os de política jurídica não-penal, se revelem insuficientes ou inadequados[39].

Igualmente no plano doutrinário, e numa linha convergente, Maria Fernanda Palma refere que num Estado de Direito democrático, não cabe ao Estado promover uma Ética ou uma Moral em si mesmas, mas apenas, quando muito, na medida indispensável à preservação das condições sociais de existência[40].

Deste conjunto de premissas decorre que o Direito Penal assume um carácter subsidiário e fragmentário, devendo ser utilizado apenas para situações em que nenhum outro meio jurídico proporciona uma tutela eficaz dos valores fundamentais. O carácter subsidiário do Direito Penal revela-se no facto de só se dever recorrer ao mesmo, como instrumento de tutela de bens jurídicos, quando a criminalização for não só necessária, mas também adequada. Ora, neste espectro, Germano Marques da Silva salienta precisamente que o recurso ao Direito Penal é injustificado ou supérfluo quando a tutela do bem jurídico for eficaz mediante sanções de natureza não penal[41]. Por outro lado, a fragmentariedade traduz-se no facto de que não constituem crimes todas as condutas socialmente danosas, mas só aquelas que o legislador qualifica como tais[42].

37 Figueiredo Dias, 2012: 128.

38 *Ibidem*.

39 *Ibidem*.

40 Palma, 2018: 54.

41 Marques da Silva, 2001: 88.

42 Neste sentido, veja-se o Acórdão do Tribunal Constitucional, processo n.º 512/93, no qual se refere que: "*[o] direito penal é um direito de proteção. Ele só deve, por isso, intervir para proteger bens jurídicos.*

Cumpre salientar que este entendimento é, aliás, reiterado pela jurisprudência do Tribunal Constitucional. Neste contexto, importa salientar que o Tribunal Constitucional, no Acórdão de 29 de maio de 1985, proferido no âmbito do processo n.º 95/84, referiu esta exigência ao afirmar que o recurso a meios penais está constitucionalmente sujeito a limites bastante estritos, sendo as penas admissíveis apenas quando necessárias, adequadas e proporcionadas à proteção de bens jurídicos de primeira importância. Mais concretamente, sublinhou que é bastante mais gravosa a penalização indevida do que a falta de penalização[43], defendendo que as normas penais devem constituir sempre a última instância da tutela dos valores constitucionalmente protegidos.

Daqui decorre que nem toda a carência de tutela sancionatória, nem sequer a que incide sobre bens com dignidade penal, justifica *per se* a intervenção penal. A CRP impõe que, sempre que existam mecanismos alternativos aptos a assegurar a eficácia sancionatória, o legislador esteja vinculado a preferi-los. Ora, é neste enquadramento que Alexandra Vilela refere que "*a inexistência de carência de pena pode deixar em aberto a carência de sanção contra-ordenacional*"[44].

Tal como refere André Farias Carmona, é precisamente neste espaço que emerge o Direito das Contraordenações, ou seja, uma tutela sancionatória alternativa, legitimada e exigida pelo princípio da intervenção mínima da tutela penal[45]. Trata-se de um instrumento que permite proteger bens jurídicos relevantes sem recorrer aos meios mais gravosos e intrusivos do Direito Penal.

Ora, no nosso entender, e numa linha convergente com o referido pelos Autores anteriormente mencionados, é precisamente neste quadro dogmático que identificamos o primeiro obstáculo às teorias que defendem a criminalização de determinadas condutas no domínio do Direito da Concorrência.

E mais: a sua intervenção apenas se justifica, se não for possível o recurso a outras medidas de política social, igualmente eficazes, mas menos "violentas", que as sanções criminais. O direito penal tem, assim, um carácter fragmentário e subsidiário, cumprindo uma função de ultima ratio. Fala-se, a propósito, no princípio da fragmentariedade: o direito penal há-de de limitar-se à defesa das perturbações graves da ordem social e à proteção das condições existentes indispensáveis ao viver comunitário. E fala-se, bem assim, no princípio da subsidiariedade: dentro da panóplia das medidas legislativas para a proteção e defesa dos bens jurídicos, as sanções penais hão-de ser sempre o último recurso.".

43 Acórdão do Tribunal Constitucional, processo n.º 95/84.

44 Vilela, 2022: 265.

45 Carmona, 2022: 32-34.

Com efeito, as perspetivas que defendem a criminalização assentam na putativa gravidade destas infrações, partindo do pressuposto de que a sua severidade justificaria, por si só, a intervenção imediata do Direito Penal.

Contudo, entendemos que tais posições incorrem num erro estrutural ao desconsiderarem os princípios da intervenção penal. Com efeito, esses princípios vinculam o legislador a recorrer ao Direito Penal apenas quando todas as outras formas de tutela se revelem inadequadas ou ineficazes, nomeadamente, a tutela contraordenacional. Ora, nas teorias analisadas, não se vislumbram argumentos que permitam concluir pela verificação da inadequação ou ineficácia nos termos exigidos pelo princípio da *ultima ratio*.

Em suma, entendemos que a questão deve ser colocada noutros termos: saber se o Direito das Contraordenações é, ou não, capaz de assegurar uma tutela eficaz das infrações concorrenciais. Conforme decorre do exposto e do que desenvolveremos adiante, a resposta a esta questão é, no nosso entender, afirmativa.

5.2. O *enforcement* do Direito da Concorrência nacional no âmbito do quadro jurídico europeu

Importa, adicionalmente, analisar o concreto enquadramento em que o Direito da Concorrência nacional se encontra inserido. Com efeito, o Direito da Concorrência nacional tem os seus alicerces no quadro jurídico da União Europeia. Este quadro jurídico manifesta-se, não apenas no que respeita ao conteúdo material das normas, mas também quanto ao modelo sancionatório aplicável. Neste sentido, salienta Abel Mateus que o "*Tratado da União Europeia estabeleceu uma Ordem Jurídica Comunitária autónoma (não derivada de direitos nacionais) que se impõe às dos Estados-Membros*"[46].

Neste mesmo sentido, refere Luiz Cabral de Moncada que "*[o] direito português da concorrência já não é novo, remontando a diplomas anteriores à adesão do nosso país à CEE, hoje UE, mas foi a partir desta que se desenvolveu um direito da concorrência à imagem e semelhança do europeu, como não podia deixar de ser, pois que se trata de matérias de competência europeia*"[47].

Com efeito, o atual regime jurídico da concorrência é, em tudo semelhante, ao regime europeu. Tal constata-se, desde logo, na proximidade existente entre os ilícitos previstos nos artigos 9.º e 11.º da Lei n.º 19/2012 e aqueles que se encontram consagrados nos artigos 101.º e 102.º do Tratado sobre o

46 Mateus, 2006.

47 Moncada, 2024: 418.

Funcionamento da União Europeia ("TFUE"). Do mesmo modo, a Comissão Europeia atua, à semelhança da Autoridade da Concorrência, enquanto autoridade dotada de poderes de investigação e poderes sancionatórios típicos do modelo contraordenacional. Afigura-se, neste âmbito, premente referir o disposto no n.º 1 do artigo 96.º da Lei n.º 19/2012, de acordo com o qual: "*O novo regime jurídico da concorrência, aprovado pela presente lei, deve ser revisto de acordo com a evolução do Regime Jurídico da Concorrência da União Europeia*".

Contribuem igualmente para este entendimento instrumentos mais recentes, como é o caso da Diretiva (UE) 2019/1, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018 ("Diretiva ECN+"). A referida Diretiva, reforça os poderes de investigação, decisão e sancionamento das autoridades nacionais incluindo a possibilidade de aplicação de coimas efetivas, proporcionadas e dissuasivas, sem, contudo, impor aos Estados-Membros a adoção de mecanismos de natureza penal. Pelo contrário, a Diretiva parte do pressuposto de que o *enforcement* das regras da concorrência pode ser assegurado através de autoridades administrativas independentes dotadas de adequados poderes sancionatórios, que se encontram inseridas num quadro europeu. Neste sentido, refere a Diretiva no primeiro preâmbulo que: "*A aplicação dos artigos 101.º e 102.º do TFUE é assegurada pelas autoridades nacionais da concorrência (ANC) dos Estados-Membros em paralelo com a Comissão, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1/2023 do Conselho. Em conjunto, as ANC e a Comissão formam uma rede de autoridades públicas responsáveis pela aplicação das regras de concorrência da União em estreita cooperação («a Rede Europeia da Concorrência»)*".

Deste modo, entendemos que a adoção de um modelo penal para as infrações concorrenciais em Portugal levantaria sérios problemas de compatibilidade e coerência, nomeadamente face ao quadro comunitário[48]. Com efeito, um afastamento significativo do paradigma sancionatório predominantemente acolhido no seio da União Europeia poderia gerar dificuldades acrescidas no concreto *enforcement* do Direito da Concorrência e introduzir complexidades adicionais na articulação entre o direito nacional e europeu. Acresce que o atual sistema europeu de aplicação das regras da concorrência foi concebido com base na cooperação entre as autoridades administrativas

48 A adoção de um modelo penal criaria, além disso, um direito da concorrência a velocidades distintas, tanto no plano interno, relativamente aos cartéis e às demais práticas restritivas, como na sua articulação com o Direito da União Europeia.

especializadas, contexto no qual a manutenção da matriz contraordenacional se afigura particularmente congruente.

5.3. A eficácia do *enforcement* contraordenacional no âmbito do Direito da Concorrência

Importa ainda salientar que o Direito da Concorrência, ancorado no regime das contraordenações, tem demonstrado uma elevada eficácia na repressão das práticas lesivas da concorrência[49]. A experiência portuguesa demonstra que a aplicação de coimas de montante significativo, que à luz do atual regime jurídico da concorrência podem ascender a 10% do volume de negócios mundial da empresa infratora, tem demonstrado ter um efeito dissuasor importante, sem necessidade de intervenção do Direito Penal.

A este respeito, os dados divulgados pela Autoridade da Concorrência confirmam esta eficácia. Em 2022, a Autoridade da Concorrência aplicou coimas no valor de cerca de €490 milhões, através de 11 decisões condenatórias e aplicou uma sanção acessória que consistiu na inibição de participação em concursos públicos[50]. No mesmo ano, foram recebidos 8 pedidos de clemência, o que corresponde ao número mais elevado desde a criação do mecanismo[51]. De igual modo em 2024, a Autoridade da Concorrência aplicou coimas no valor de cerca de €67,5 milhões, decorrentes de 7 decisões condenatórias[52], tendo sido recebidos 4 pedidos de clemência[53]. Já em 2025, a Autoridade da Concorrência proferiu 5 decisões condenatórias, que culminaram na aplicação de coimas no montante global de cerca de €5,1 milhões[54]. Importa ainda salientar que a estes resultados acresce toda a atividade desenvolvida pela Autoridade da Concorrência noutras áreas essenciais da sua atuação, designadamente no âmbito do controlo de concentrações.

Com efeito, estes elementos permitem concluir que o atual modelo contraordenacional dispõe de instrumentos efetivos para a repressão das infrações concorrenciais, e, consequentemente, para a eficácia da tutela da concorrência.

---

49 A este propósito, não se identificaram registos de práticas concorrenciais reprimidas quando o Direito da Concorrência se encontrava sob tutela do Direito Penal.

50 Autoridade da Concorrência, 2022: 13-14.

51 *Ibidem*: 13.

52 Autoridade da Concorrência, 2024: 10.

53 *Ibidem*: 4.

54 Autoridade da Concorrência, 2025: 10.

O entendimento preconizado na jurisprudência mais recente em matéria contraordenacional no domínio do Direito da Concorrência

Acresce salientar que o sistema português de contraordenações evoluiu significativamente ao longo das últimas décadas, não se apresentando mais como um regime de *bagatelas penais* (expressão amplamente utilizada até então para designar estes ilícitos). Deste modo, o Direito das Contraordenações constitui, atualmente, um ramo do direito autónomo e complexo, dotado de princípios e garantias que lhe permitem adequar-se às exigências de diversos setores, como o Direito da Concorrência.

Neste âmbito, a jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça tem contribuído para moldar e consolidar um regime sancionatório próprio, complexo, setorialmente diferenciado e permanentemente escrutinado pelos princípios da legalidade e constitucionalidade. Veja-se, a este propósito, o Acórdão Uniformizador de Jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça, de 20 de setembro de 2024[55]. No referido Acórdão o Supremo Tribunal de Justiça determinou que em processo de contraordenação relativo a práticas restritivas da concorrência previstas no Regime Jurídico da Concorrência, compete ao juiz de instrução ordenar ou autorizar a apreensão de mensagens de correio eletrónico ou de outros registos de comunicações de natureza semelhante, independentemente de se encontrarem abertas (lidas) ou fechadas (não lidas), aplicando-se o artigo 17.º da Lei do Cibercrime, por força do n.º 1 do artigo 13.º do Regime Jurídico da Concorrência e do n.º 1 do artigo 41.º do Regime Jurídico das Contraordenações Económicas. Embora referido a título exemplificativo, este Acórdão permite evidenciar que a jurisprudência tem norteado o regime das contraordenações no sentido de o adaptar e adequar às garantias processuais necessárias, sem, contudo, sacrificar os princípios estruturantes e a flexibilidade que caraterizam o modelo contraordenacional.

Importa ainda referir que a própria jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos tem demonstrado uma postura convergente com este modelo, aplicando, nomeadamente, o artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos em processos contraordenacionais, quando a gravidade assim o exige[56].

Deste modo, fica evidenciado que, também no plano jurisprudencial e garantístico, o Direito das Contraordenações encontra-se hoje num grau

55 Acórdão Uniformizador de Jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça, processo n.º 28999/18.3T8LSB-B.L1-A.S1.

56 Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos no caso *Engel and Others v the Netherlands*.

diferente de maturidade e de resposta aos desafios colocados por setores particularmente exigentes, como o Direito da Concorrência. Assim sendo, e perante este contexto, entendemos que a criminalização das infrações concorrenciais representaria uma rutura injustificada com um modelo que tem demonstrado capacidade de adaptação e eficácia prática.

6. CONCLUSÃO

O presente artigo procurou demonstrar que a opção do legislador português em consagrar as infrações concorrenciais no âmbito do Direito das Contraordenações não constitui uma solução contingente, mas antes uma escolha coerente com a evolução histórica e dogmática deste regime jurídico. Com efeito, desde a sua consolidação com a aprovação do Regime Geral das Contraordenações, o Direito das Contraordenações afirmou-se como um regime sancionatório autónomo do Direito Penal, dotado de princípios e garantias que se revelam adequados à regulação dos ilícitos de natureza económica, nomeadamente, as práticas restritivas da concorrência.

Neste contexto, não acompanhamos as posições doutrinárias que visam a criminalização das infrações concorrenciais, em particular os denominados cartéis *hard core*. Desde logo, entendemos que tais propostas não ultrapassam o crivo do princípio da *ultima ratio* do Direito Penal, princípio constitucionalmente consagrado no n.º 2 do artigo 18.º da CRP, e que exige que a intervenção penal seja reservada para situações em que outros meios de tutela se revelem insuficientes ou inadequados à proteção dos bens jurídicos em causa. O recurso ao Direito Penal pressupõe, assim, uma necessidade incontornável de tutela penal, exigência que não se considera verificada no âmbito das infrações concorrenciais.

Com efeito, o sistema contraordenacional tem demonstrado uma capacidade efetiva de deteção, investigação e repressão das práticas anticoncorrenciais. A atividade desenvolvida pela Autoridade da Concorrência, os montantes das coimas aplicadas e a utilização dos mecanismos de clemência constituem indicadores relevantes da eficácia do modelo vigente.

Acresce que a análise não pode abstrair-se do quadro jurídico europeu em que o Direito da Concorrência nacional se insere. A União Europeia assenta a sua atuação num modelo de *enforcement* de natureza administrativa, conferindo à Comissão Europeia – diga-se, aliás, num paralelismo ao que acontece com a Autoridade da Concorrência a nível nacional – amplos poderes de investigação e sancionamento. Neste contexto, a eventual adoção

de um modelo penal em Portugal suscitaria dificuldades de articulação com o paradigma europeu de aplicação das regras da concorrência, enfraquecendo a coerência sistemática que tem caraterizado a evolução deste domínio jurídico.

Por outro lado, também a evolução legislativa e jurisprudencial das últimas décadas demonstra que o Direito das Contraordenações está longe de corresponder a um simples regime de ilícitos menores. Neste sentido, a densificação das garantias processuais, bem como a intervenção dos tribunais nacionais e europeus têm contribuído para a consolidação de um modelo sancionatório sólido e capaz de responder aos desafios colocados por setores económicos particularmente exigentes, como o da concorrência.

Em face do exposto, entendemos que não se encontram preenchidos os pressupostos que justificariam a criminalização das infrações concorrenciais. Pelo contrário, a manutenção destas infrações no domínio do Direito das Contraordenações revela-se não apenas compatível com os princípios estruturantes do ordenamento jurídico português e europeu, mas também constituiu a solução mais adequada para assegurar uma tutela eficaz da concorrência. Pelo exposto, o debate em torno dos cartéis e das denominadas "*grandes contraordenações*" não deve, por isso, conduzir à substituição do paradigma contraordenacional pelo paradigma penal, mas antes ao contínuo aperfeiçoamento dos mecanismos de investigação, sancionamento e proteção das garantias processuais no seio do próprio sistema contraordenacional.

BIBLIOGRAFIA

Doutrina

ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de
2022 *Comentário do Regime Geral das Contraordenações à luz da Constituição da República, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*, Lisboa: Universidade Católica Editora.

AZEVEDO, Tiago Lopes de
2022 *Lições de Direito das Contraordenações,* Coimbra: Almedina.

BOTELHO MONIZ, Carlos (coord.)
2016 *Lei da Concorrência Anotada*, Coimbra: Almedina.

BRANDÃO, Nuno
2016 *Crimes e Contra-Ordenações: da Cisão à Convergência Material*, Coimbra: Coimbra Editora.
2017 "Por um sistema contra-ordenacional a diferentes velocidades", in *Scientia Iuridica*, Tomo LXVI, n.º 344, pp. 263-299.
2022 "As grandes contra-ordenações e os seus desafios actuais", in *III Jornadas do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão*, outubro 2022, p. 43, disponível em: https://research.unl.pt/ws/portalfiles/portal/110465853/eb_IIIJornadasConcorrencia.pdf [consultado em: 05.10.2026].
CARAMELO GOMES, José Luís
2010 *Lições de Direito da Concorrência*, Coimbra: Almedina.
CARMONA, André Farias
2022 *O Direito das Contraordenações e a Ultima Ratio – O princípio que separa crime e contraordenação*, outubro 2022, Universidade Católica Portuguesa, disponível em: https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/42155/1/203349067.pdf [consultado em: 05.10.2026].
CASTRO MARQUES, Nuno
2019 *Contributo para a autonomia do Direito Nacional da Concorrência em particular na criminalização dos cartéis,* Porto: Universidade Católica Editora.
CORREIA, Eduardo
1973 "Direito Penal e Direito de Mera Ordenação Social", in *Boletim da Faculdade de Direito*, vol. XLIX, p. 257.
COSTA PINTO, Frederico de Lacerda da
2022 "As «grandes contraordenações» e a organização do sistema sancionatório: Expansão, continuidade e autonomia dos sistemas sancionatórios sectoriais", in *III Jornadas do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão*, outubro 2022, p. 70, disponível em: https://research.unl.pt/ws/portalfiles/portal/110465853/eb_IIIJornadasConcorrencia.pdf [consultado em: 05.10.2026].
DIAS, Augusto Silva & PEREIRA, Rui Soares
2024 *Direito das Contra-Ordenações*, 2.ª edição, Coimbra: Almedina.
FIGUEIREDO DIAS, Jorge de
2012 *Direito Penal - Parte Geral I - Tomo I – Questões Fundamentais. A Doutrina Geral do Crime,* Coimbra: Coimbra Editora.
LOUREIRO, Flávia Noversa
2017 *Direito Penal da Concorrência,* Coimbra: Almedina.

MACHETE, Miguel Pena; PINTO XAVIER, Catarina & BELO, Beatriz
2020 "Direito da Concorrência: A Necessária Reforma por Força da Diretiva ECN+", in *Revista de Concorrência e Regulação,* n.os 42-43, p. 167, disponível em: https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/imported-magazines/CR_42-4310_PT.pdf [consultado em: 05.10.2026].
MARQUES DA SILVA, Germano
2001 *Direito Penal Português – Parte Geral I – Introdução e Teoria da Lei Penal*, 2.ª edição, Coimbra: Coimbra Editora.
MATEUS, Abel M.
2006 "Sobre os fundamentos do direito e economia da concorrência", in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 66, vol. III, disponível em: https://portal.oa.pt/publicacoes/revista-da-ordem-dos-advogados/ano-2006/ano-66-vol-iii-dez-2006/doutrina/abel-m-mateus-sobre-os-fundamentos-do-direito-e-economia-da-concorrencia/ [consultado em: 05.10.2026].
MONCADA, Luiz Cabral de
2024 *Direito da Regulação Económica,* Coimbra: Almedina.
MOURA E SILVA, Miguel
2018 *Direito da Concorrência,* Lisboa: AAFDL Editora.
NUNES, Duarte Rodrigues
2025 "As "grandes contraordenações" – Entre o Direito penal e o Direito das contraordenações (natureza jurídica, garantias substantivas e processuais e meios investigatórios admissíveis)", in *Julgar Digital*, outubro 2025, disponível em: https://julgar.pt/as-grandes-contraordenacoes-entre-o-direito-penal-e-o-direito-das-contraordenacoes-natureza-juridica-garantias-substantivas-e-processuais-e-meios-investigatorios-admissiveis/ [consultado em: 05.10.2026].
PALMA, Maria Fernanda
2018 *Direito Penal – Conceito material de crime, princípios e fundamentos – Teoria da lei penal: interpretação, aplicação no tempo, no espaço e quanto às pessoas,* Lisboa: AAFDL Editora.
VILELA, Alexandra
2022 *O Direito de Mera Ordenação Social: entre a ideia de "recorrência" e de "erosão" do Direito Penal Clássico*, Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.

DOCUMENTOS OFICIAIS

Autoridade da Concorrência

2022 Relatório de Atividades, Gestão e Contas.
2024 Relatório de Atividades, Gestão e Contas.
2025 Relatório de Atividades, Gestão e Contas.

Presidência do Conselho de Ministros

2012 Proposta de Lei n.º 45/XII: Exposição de Motivos, Presidência do Conselho de Ministros.

JURISPRUDÊNCIA

Tribunal Constitucional

Acórdão do Tribunal Constitucional de 29.05.1985, processo n.º 95/84.
Acórdão do Tribunal Constitucional de 21.02.1995, processo n.º 512/93.

Supremo Tribunal de Justiça

Acórdão Uniformizador de Jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça n.º 12/2024 de 20.09.2024, processo n.º 28999/18.3T8LSB-B.L1-A.S1.

Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de 8.06.1976, *Engel and Others v the Netherlands*.