

IV Congresso ICC Concorrência em Portugal 2025

Nuno Cunha Rodrigues

18 de novembro de 2025

9:35-10:00

Introdução

Caros oradores e convidados,

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Em primeiro lugar, permitam-me que agradeça à Comissão da Concorrência da ICC Portugal pelo convite e que felicite o Presidente e Vice-Presidentes da Comissão por este evento. Como já vem sendo habitual, este Congresso constitui uma excelente oportunidade para discutir alguns dos temas mais importantes da política de concorrência na atualidade.

A Autoridade da Concorrência valoriza iniciativas como esta, que promovem um diálogo aberto e inclusivo sobre matérias relevantes para a política de concorrência.

Esta ocasião é particularmente relevante uma vez que nos encontramos em diálogo com os principais destinatários das regras da concorrência: as empresas.

É amplamente reconhecido que a concorrência contribui para o fortalecimento dos mercados, permitindo às empresas desenvolver a sua atividade num contexto equitativo, justo e dinâmico.

Para isso, é fundamental que a AdC continue a exercer o seu papel na eliminação de barreiras criadas por comportamentos ilícitos, e de emitir recomendações que promovam um enquadramento legislativo e regulatório favorável à concorrência, ao investimento e à inovação, em benefício do bem-estar dos consumidores.

Na minha intervenção, irei explorar algumas destas questões, e refletir sobre a evolução dos desafios que enfrentamos.

Atividade da AdC em 2025

Permitam-me que comece por destacar algumas das principais atividades e resultados da AdC neste ano.

Com o findar de 2025, podemos afirmar com orgulho que o trabalho desenvolvido pela equipa da AdC alcançou resultados relevantes ao longo do ano, tanto na defesa como na promoção da concorrência.

Este esforço foi inclusivamente reconhecido a nível internacional, através da classificação atribuída à AdC pelo **GCR Rating Enforcement**, de “**Muito Bom**”, tendo apenas 6 autoridades a nível mundial obtido uma classificação superior.

Em 2025, até ao momento, a AdC emitiu 4 decisões sancionatórias. Estas decisões dizem respeito a um **vasto leque de práticas anticoncorrenciais**: desde abuso de posição dominante a acordos de “*no-poach*”, decisões de associações de empresas e outros acordos de natureza horizontal e vertical. Estas práticas abrangem também uma grande diversidade de sectores.

Uma das principais áreas de atuação tem sido o **mercado laboral**. Emitimos uma decisão de condenação de três empresas do setor da consultoria tecnológica por práticas anticoncorrenciais nesse mercado. Durante este ano, emitimos também acusações em dois outros casos referentes ao mercado de trabalho: (i) um relativo à inclusão de uma cláusula de não-solicitação, ou não-angariação, de trabalhadores temporários no Código de Ética de uma associação empresarial do setor dos recursos humanos; e (ii) outro pela existência de acordos entre três empresas da indústria de bebidas para não contratação mútua dos trabalhadores.

A ação sancionatória da AdC tem também incidido sobre a atuação das **associações de empresas**. Este ano, aplicámos uma coima a uma associação de prestadores de serviços de consultoria, nas áreas da arquitetura e da engenharia, pela elaboração e adoção de tabelas de honorários mínimos a cobrar em Portugal. Além disso, emitimos uma acusação a uma associação empresarial do setor do turismo pela mesma prática, realizada através da recomendação de preços indicados em

tabelas de honorários, bem como pelo estabelecimento da percentagem mínima de aumentos de preços a aplicar nesse setor.

Concluímos ainda um caso que espelha a eficácia da nossa **abordagem complementar – o círculo virtuoso - entre *enforcement* e promoção (*advocacy*)** da concorrência.

Graças ao trabalho realizado no âmbito de um estudo de mercado, a AdC detetou e sancionou um abuso de posição dominante na comercialização de banana da Madeira. No ano passado, a AdC emitiu um conjunto de recomendações aos decisores públicos nacionais e regionais, com foco na produção de banana na Região Autónoma da Madeira, particularmente nos critérios de reconhecimento das organizações de produtores. Na sua sequência, e através da monitorização contínua do mercado feita pela AdC, foi identificada uma prática de abuso de posição dominante, e o caso está agora concluído através de um procedimento de transação.

De facto, a deteção de práticas anticoncorrenciais pode concretizar-se por diferentes meios, e a AdC continua empenhada em melhorá-la.

Se, por um lado, a clemência é um instrumento fundamental na deteção de práticas colusivas, dada a sua natureza secreta, por outro, estamos também conscientes de que não podemos aguardar passivamente a chegada de novas investigações. Por conseguinte, estamos a **reforçar a nossa capacidade *ex officio*** de deteção de comportamentos anticoncorrenciais. A AdC tem uma equipa multidisciplinar, que

envolve técnicos de vários departamentos, dedicada a promover e aperfeiçoar a utilização de técnicas de “*screening*” e “*web scraping*”, com recurso também à Inteligência Artificial.

Em resultado deste esforço de equipa **nascem três novas ferramentas de IT.**

Em primeiro lugar, destaco a solução “**Screen-IT**”, concebida para identificar padrões colusivos entre empresas no contexto da contratação pública.

Com esta ferramenta, otimizada para ser utilizada por qualquer especialista em concorrência sem quaisquer conhecimentos de programação, será possível monitorizar os dados recolhidos, identificar “*red flags*” e facilmente detetar padrões de comportamento potencialmente anti concorrenciais.

Em paralelo, a solução “**Scrap-IT**” assenta numa arquitetura inovadora de agregação serviços sobre *WebScraping* (recolha automatizada de dados online), dispensando o recurso à implementação de código para a sua extração. Recorrendo também, numa das fases, a modelos avançados de IA (*Large Language Models*), esta solução permite recolher, normalizar e armazenar os preços praticados por determinados vendedores online, facilitando uma análise sistemática e a identificação de indícios de possíveis práticas de fixação/combinação de preços.

Por último, desenvolvemos uma ferramenta baseada em inteligência artificial (*Machine Learning*) para detetar situações de *gun-jumping*, a que chamámos "**Detect-IT**". Esta solução recorre a módulos de IA pré-treinados para proceder a uma análise semântica de conteúdos noticiosos, permitindo sinalizar possíveis operações de concentração que não foram, mas deveriam ter sido notificadas à AdC.

A investigação das práticas de *gun jumping* é uma das prioridades da AdC, e este foi um passo importante que demos no sentido de uma deteção *ex officio* mais eficaz. Já foram iniciadas 2 investigações com base nesta nova ferramenta.

Ao nível do controlo de concentrações, aliás, a atividade da AdC tem vindo a crescer. Em 2024, a AdC emitiu 93 decisões finais, o que corresponde a mais 13% que no ano anterior. Em 2025, contamos até ao momento com 87 decisões finais, pelo que se espera que o número de notificações no final de 2025 seja ainda superior ao de 2024. Mantemos também a prioridade em concluir os processos de apreciação de operações de concentração no prazo de um mês.

Ainda no domínio do controlo de concentrações, continuamos a dar prioridade à análise pormenorizada de restrições acessórias. Neste contexto, lançámos recentemente a **consulta pública sobre as Linhas de Orientação sobre Restrições Acessórias**. As Linhas de Orientação visam fornecer diretrizes sobre a interpretação do conceito de restrições acessórias e sobre o modo como a AdC as avalia em sede de controlo

de operações de concentração. Tem por isso o intuito de reforçar a segurança jurídica das partes.

Com dizia há pouco, a nossa atividade sancionatória e de supervisão está alinhada com os nossos esforços de promoção da concorrência.

A AdC tem vindo a realizar campanhas de sensibilização em todo o país, estabelecendo um diálogo direto com os cidadãos e as empresas, aumentando a consciencialização para a importância e os benefícios da concorrência, bem como para os riscos de a infringir.

Este ano, a AdC lançou uma nova iniciativa de *advocacy* denominada “**Mais Concorrência**”, que irá completar em breve uma dezena de sessões e quase 300 participantes de entidades públicas e privadas. Esta nova campanha é focada na prevenção da prática de *bid-rigging*, mercados laborais, sustentabilidade e na atuação das associações de empresas. O objetivo passa por prevenir a ocorrência, e agilizar a deteção, de práticas anticoncorrenciais, bem como promover a consciencialização dos benefícios da concorrência, em sectores-chave da economia como a educação, a saúde e a construção.

Ainda no que respeita à promoção da concorrência, é de assinalar que a AdC publicou um grande número de estudos e recomendações que abrangem áreas como a sustentabilidade, a inteligência artificial e as indústrias de rede.

Neste ponto, gostaria de salientar a publicação mais recente da série de “*short papers*” sobre **Inteligência Artificial**, que versa sobre

“Concorrência, IA e Mercados de Trabalho”. Este segue-se aos dois outros estudos publicados em 2024 que exploraram a (i) interação entre a concorrência e o acesso e utilização de dados, bem como (ii) o acesso a modelos de IA e a concorrência, incluindo a avaliação de potenciais estratégias anticoncorrenciais. Este estudo nos mercados de trabalho chama a atenção precisamente para a escassez de talentos no setor da IA, o que pode criar incentivos para restringir a mobilidade laboral.

Um **quarto *paper* sobre acesso a chips** está já em preparação, para ser lançado até ao final deste ano ou início do próximo.

Como referia, o trabalho da AdC ao nível de estudos setoriais e de acompanhamento de mercados tem-se também focado na área da sustentabilidade, por exemplo, através dos comentários da AdC aos projetos legislativos para o estabelecimento do novo regime jurídico da mobilidade elétrica¹. Recorde-se que, em outubro de 2024, a AdC adotou o Estudo “Concorrência e mobilidade elétrica em Portugal”, que incluía recomendações dirigidas ao Governo e aos Municípios, visando endereçar as barreiras no setor da mobilidade elétrica identificadas no estudo.

¹ [Comentários da AdC aos Projetos de Resolução em apreciação na CEOPH, da Assembleia da República, no âmbito da mobilidade elétrica, numa perspetiva de concorrência](#) (de 07.03.2025) e [Comentários da AdC ao Projeto de Decreto-Lei nº 41/XXIV/2025, que estabelece o novo regime jurídico da mobilidade elétrica](#) (de 28.03.2025).

A AdC também tem vindo a centrar a sua atenção no setor financeiro, nomeadamente através da elaboração de um estudo sobre o setor bancário, que teve como ponto de partida uma consulta ao mercado. Esta atividade reflete o foco da AdC na defesa de políticas públicas mais favoráveis à concorrência.

Temas em Debate

São também fóruns como este que hoje aqui nos reúne que contribuem para a promoção de uma cultura de concorrência forte no nosso país, através do diálogo e da troca de ideias, com temas tão atuais e relevantes para o panorama da concorrência em Portugal e na Europa.

Vivemos um momento de profunda transformação dos mercados globais, em que a estabilidade que outrora conhecemos já não se verifica. A política de concorrência, enquanto instrumento essencial de promoção de mercados abertos e eficientes, está a evoluir num contexto profundamente marcado pela transformação tecnológica, pela incerteza geopolítica e por tensões comerciais.

A crescente imposição de barreiras comerciais ilustra bem a inevitável interdependência entre a política de concorrência e outras políticas públicas. As tarifas e medidas protecionistas, ao criarem condições artificiais de vantagem, permitem que algumas empresas prosperem não pelo seu mérito competitivo, mas pela proteção que lhes é concedida. Estas condições desiguais distorcem o mercado

internacional, e contrariam precisamente o objetivo central da política de concorrência: garantir um verdadeiro “*level playing field*”.

O desafio que se coloca às autoridades de concorrência é o de reforçar o papel da concorrência como motor de melhores políticas públicas, assegurando que estas perturbações não comprometem o bom funcionamento dos mercados, nem a confiança nas suas regras.

Neste contexto, a política de concorrência deve acompanhar e refletir as transformações em curso, dando corpo ao que tenho chamado de **Concorrência 2.0**: um novo ecossistema jurídico da concorrência, capaz de responder às dinâmicas do contexto económico atual.

Desde logo, no que toca à digitalização.

O direito europeu, nomeadamente através da Diretiva ECN+, é inequívoco ao reconhecer às autoridades nacionais de concorrência o poder de apreender e utilizar provas digitais como parte integrante do seu conjunto de instrumentos de investigação. Contudo, este tema tem sido abordado de forma diferente entre tribunais europeus e nacionais.

As conclusões da Advogada-Geral Laila Medina representam, neste contexto, um desenvolvimento particularmente relevante². A Advogada-Geral salientou que restringir a possibilidade de apreender prova digital poderia gerar um “risco sistémico de impunidade” no que respeita às infrações às regras de concorrência. Esta circunstância evidencia de forma clara que a apreensão de mensagens de correio

² Cf. [Conclusões da Advogada-Geral Laila Medina](#), de 20 de junho de 2024, processos apensos C-258/23 a C-260/23, IMI — Imagens Médicas Integradas, S.A. (C-258/23), *et al.*, contra Autoridade da Concorrência.

eletrónico transcende a mera interpretação do direito nacional, constituindo uma questão de relevância fundamental para a eficácia da aplicação do direito da concorrência no plano da União Europeia.

À luz desta evolução, importa refletir sobre eventuais melhorias a introduzir no quadro jurídico nacional da concorrência, designadamente no sentido de clarificar este aspeto face ao direito da União, bem como em sede de controlo de concentrações.

Em paralelo, o próprio quadro jurídico europeu da concorrência encontra-se também em processo de modernização.

A revisão das orientações da União Europeia em matéria de controlo de concentrações constitui um exercício oportuno e necessário, tendo em conta que passaram cerca de duas décadas desde a sua publicação. A Autoridade da Concorrência está empenhada neste processo, ao participar ativamente nas discussões em curso, nomeadamente através do envio de contributos para a consulta aprofundada lançada pela Comissão Europeia.

Exemplo concreto desse compromisso é também a realização, precisamente no final desta semana, em Lisboa, de um *workshop* da Rede Europeia de Concorrência (ECN) dedicado à revisão das Orientações. Este *workshop* organizado pela AdC, em parceria com a Rede ECN, reforça o alinhamento entre a Comissão Europeia e as autoridades nacionais quanto a este importante processo de revisão.

A par disso, o contexto da revisão do Regulamento n.º 1/2003 reforça a importância de manter uma cooperação estreita no seio da Rede ECN. Continuaremos, por isso, firmes na nossa determinação de trabalhar ativamente com as restantes autoridades nacionais da concorrência e com a Comissão Europeia, não apenas para assegurar uma aplicação coerente e eficaz do direito da concorrência, mas também para explorar novas formas de cooperação que reforcem a dissuasão efetiva das práticas anticoncorrenciais em toda a União Europeia.

O repensar do papel e da atuação da concorrência surge também em resposta ao desafio que se coloca à Europa, em termos de crescimento económico, competitividade e inovação.

A implementação de uma nova estratégia industrial para a Europa exige, por isso, um enquadramento da política de concorrência capaz de assegurar condições de mercado que favoreçam simultaneamente a eficiência económica e o dinamismo empresarial.

As empresas estão no centro desta transformação: são elas que criam emprego, impulsionam a produtividade e traduzem a inovação em progresso real. A concorrência, longe de constituir um entrave, atua como um impulsionador da inovação. É um motor que estimula a eficiência, premeia o mérito e abre espaço para que novas ideias floresçam.

É sempre oportuno sublinhar que a concorrência é benéfica para as empresas. Fortalecer a concorrência é, por isso, fortalecer as empresas

e, em última instância, o próprio crescimento económico nacional e europeu.

Apesar de este objetivo ser comum aos vários setores económicos, o modo como a concorrência contribui para o alcançar assume formas distintas.

Por exemplo, no setor da grande distribuição, que será objeto de debate neste congresso, a concorrência desempenha um papel essencial na promoção da igualdade de condições entre grandes operadores e pequenas e médias empresas, bem como na prevenção e sanção de restrições verticais. Num setor com um impacto tão direto no custo de vida dos portugueses, as pressões inflacionistas, o aumento dos custos de produção, a resiliência das cadeias de abastecimento e a transformação digital, impulsionada pelo comércio eletrónico, recordam-nos a importância de manter um ambiente concorrencial.

Independentemente da forma que assume em cada setor, a concorrência é sempre um fator de progresso. Estimula a eficiência, incentiva a inovação e promove a confiança nas regras do mercado.

Conclusão

Minhas Senhoras e meus Senhores, é tempo de concluir.

A concorrência é mais do que um princípio jurídico ou económico: é uma condição essencial de liberdade, de justiça e de prosperidade. É

através dela que asseguramos mercados abertos, oportunidades reais e crescimento sustentável.

Com empenho coletivo na defesa e promoção de um mercado concorrencial saudável, justo, dinâmico e inovador, estou convicto de que seremos capazes de enfrentar os desafios do presente, e de construir uma economia mais competitiva e mais resiliente.

Uma economia que ofereça mais oportunidades às empresas, mais escolhas os consumidores e mais confiança à sociedade.

Desejo a todos uma excelente Conferência.

Muito obrigado.