



Divisão de Apoio ao Plenário

A DIPLN
Distribuir aos deputados
junto com a legislação
12-25
6

NOTA DE ADMISSIBILIDADE N.º 11/2025/DIPLN

DATA: 12-6-2025

Preparada por:

José Manuel Pinto

Iniciativa: Proposta de Lei da Concorrência.

Data da entrada: 21-5-2025

Numeração: Proposta de Lei n.º 19/VI (2.ª)

(artigo 95.º, n.º 1, primeira parte, do Regimento do Parlamento Nacional¹)

¹ Regimento do Parlamento Nacional n.º 1/2016, de 11 de maio, abreviadamente designado por RPN.



Divisão de Apoio ao Plenário

I

REQUISITOS FORMAIS E MATERIAIS DA INICIATIVA

Verificação dos requisitos gerais obrigatórios	Normas	<u>SIM</u>	<u>NÃO</u>
O documento é apresentado em papel?	decorrência da distribuição de cópias prevista no artigo ² 101.º-1 do RPN	x	
O texto está redigido em língua portuguesa?	art 98.º-1-a) do RPN	x	
O texto é apresentado sob forma articulada?	art 98.º-1-b) do RPN	x	
A iniciativa legislativa tem título que traduza o seu objeto principal?	art 98.º-1-c) do RPN	x	
O texto traz justificação ou exposição de motivos?	Art 11.º-1 da Lei da Publicação dos Atos ³ ; art 98.º-1-d) do RPN	x	
O texto contém esboço de preâmbulo da lei?	art 7.º-1 da LPA; art 98.º-2 do RPN	x	
O Governo é competente para apresentar a proposta de lei e o Parlamento Nacional para a aprovar?	arts 92.º, 97.º-1-c), 115.º-2-a) e 116.º-c) da CRDTL ⁴ ; art 11.º-3 da LPA; art 90.º do RPN	x	
O documento está assinado pelo Primeiro-Ministro e pelo ministro ou ministros competentes em razão da matéria?	art 11.º-3 da LPA; art 96.º-2 do RPN	x	
Há menção à data da aprovação da proposta de lei em Conselho de Ministros?	art 11.º-3 da LPA; art 96.º-2 do RPN	x	
A iniciativa legislativa é inteligível e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa?	art 92.º-1 do RPN	x	
A iniciativa legislativa enferma de alguma inconstitucionalidade grosseira ou flagrante?	art 92.º-1 do RPN		x
Está respeitada a chamada “lei-travão” (não se aumentarem despesas ou diminuírem receitas do Estado no ano em curso)?	art 97.º-2 da CRDTL	x	
Foi pedido processamento de urgência?	art 97.º do RPN		x

² Abreviado para “art” ou “arts”.

³ Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto, publicada no *Jornal da República*, Série I, n.º 1, de 4 de junho de 2003, também apelidada de “Lei-Formulário”, abreviadamente designada por LPA.

⁴ Constituição da República Democrática de Timor-Leste.



Divisão de Apoio ao Plenário

Verificação de formalidades não obrigatórias	Normas	<u>SIM</u>	<u>NÃO</u>
O texto está também redigido em língua tétum?	art 98.º-1-a) do RPN		x
Foi enviado aos serviços de apoio o suporte eletrónico do documento em formato editável?	<i>Não existe, mas é condição indispensável à tramitação</i>	x	

II

PROCEDIMENTO APLICÁVEL E TRAMITAÇÃO A OBSERVAR

Aplica-se o processo legislativo **comum** regulado nos artigos 90.º a 117.º do RPN.

III

CONCLUSÃO

Em face do preenchimento dos pressupostos da admissibilidade da proposta de lei, conclui-se que reúne as condições constitucionais, legais e regimentais para ser admitida.

Na menção formulária inicial que, de acordo com a LPA, deve culminar o **preâmbulo** propriamente dito da lei a aprovar, apresenta-se no seu lugar não a fórmula que diz respeito ao decretamento do ato legislativo pelo Parlamento Nacional mas, ao invés, a fórmula que constitui a própria apresentação da iniciativa pelo Governo. Esta deveria ter sido colocada na parte final da exposição de motivos da iniciativa e não no preâmbulo, que já faz parte da lei. Em consequência, a **exposição de motivos**, que justifica não a lei, mas a apresentação da iniciativa, ficou, na segunda página do documento, sem a sua fórmula final. O esboço de preâmbulo, que justifica a futura lei e a integra, tem a fórmula errada, o que terá de ser corrigido durante o procedimento legislativo, se a iniciativa vier a merecer aprovação na generalidade, enquadrando-se constitucionalmente a matéria na zona de competências (reservada ou concorrential) do Parlamento Nacional.

Para proceder à apreciação inicial da proposta de lei, consideramos competente em razão da matéria a **Comissão de Economia e Desenvolvimento (Comissão D)**.



Divisão de Apoio ao Plenário

IV

OBSERVAÇÕES

Sem prejuízo da admissão da iniciativa e dos aperfeiçoamentos de redação e legística a que haja lugar, a proposta de lei suscita-nos algumas observações de fundo.

Comparámo-la brevemente com as peças legislativas que já existem, sobre a matéria:

- a) Em Angola;
- b) No Brasil;
- c) Em Moçambique;
- d) Em Portugal.

Verificamos que a proposta de lei é menos completa do que qualquer um dos quatro diplomas comparados, com uma quantidade de disposições em qualquer dos casos muito inferior a metade do número de disposições de qualquer dos diplomas comparados.

Na definição do objeto, o artigo 1.º da proposta de lei, ao repetir a palavra “objeto” que consta da sua epígrafe, ao invés de referir logo que estabelece o regime jurídico em questão, contrasta com a preferível simplicidade das previsões das leis angolana (“A presente lei estabelece o conjunto de princípios e regras reguladores da concorrência”), moçambicana (“A presente Lei regula as matérias respeitantes à concorrência no exercício das actividades económicas”) e portuguesa (“A presente lei estabelece o regime jurídico da concorrência”).

Desuniformiza-se a linguagem, no artigo seguinte, ao se passar a falar de “presente diploma”, em vez de se continuar a usar a expressão “presente lei”.

Ainda em sede de artigo 2.º, importará que o proponente explique convenientemente as razões da exclusão dos setores do petróleo, gás e minerais – ainda que se possam intuir – do âmbito de aplicação da lei. Temos dúvidas de que a exclusão se deva referir a setores e não, como acontece na lei angolana, à circunstância de o acordo derivar de obrigações internacionais ou, como acontece na lei moçambicana, a essa circunstância e, em abstrato, “aos casos de necessidade de



Divisão de Apoio ao Plenário

proteção específica de um setor da economia, em benefício do interesse nacional ou do consumidor”.

No n.º 4 do artigo 2.º, a referência ao órgão ou entidade pública competente “em matéria de concorrência” é imprecisa. A nosso ver, a expressão a utilizar deve clarificar se é ao ministério com atribuições na área da concorrência, cremos que inserida na área da economia, ou a uma eventual entidade reguladora a criar (como acontece nas leis angolana e moçambicana) que nos queremos referir.

Nos artigos 4.º, 8.º, 12.º, 13.º, 15.º, 16.º, 17.º, 18.º, 19.º, 20.º, 23.º e 26.º, porém, há alusões já não à entidade pública competente “em matéria de concorrência”, mas à entidade pública competente “para a aplicação da lei da concorrência”, o que, para além de não parecer ser correto por poder haver mais do que uma entidade competente para aplicar a lei, suscita a dúvida sobre se com as duas expressões se pretende referir diferentes entidades ou se a referência é à mesma entidade, mas com recurso a diferentes expressões lamentavelmente desuniformizadas. Quer na lei angolana quer na lei moçambicana, a referência é apenas à entidade reguladora, que obrigatoriamente existe no esquema jurídico traçado, não fazendo sentido, por outro lado, fazer referência ao ministério da área, que tem as atribuições normais dos ministérios que não precisam de ser especialmente reafirmadas.

Se a opção legislativa é a de não fazer acompanhar o regime jurídico estabelecido da criação imediata de uma entidade reguladora independente responsável pela sua concretização, importaria, a nosso ver, prever com clareza qual o órgão que deva conduzir os processos administrativos e contraordenacionais aplicáveis, com garantia do devido recurso gracioso e contencioso das decisões tomadas e coimas ou outras sanções aplicadas.

Se, por outro lado, a proposta de lei não cria a entidade com os poderes de supervisão e sancionatórios a que se refere o n.º 1 do artigo 4.º, não faz sentido sequer falar de “instalação da entidade pública competente” no n.º 3 do mesmo artigo 4.º, pois qualquer instalação pressupõe a existência legal da entidade a instalar. Por isso, onde se lê “instalação” só pode ler-se “criação”.



Divisão de Apoio ao Plenário

O conceito de “empresa” previsto no n.º 1 do artigo 3.º é inspirado no da lei portuguesa, que usa a noção de “atividade económica” para o formular. A proposta de lei fala, porém, de atividade económica “que consista na oferta de bens e serviços”. O conceito de atividade económica não é autoexplicativo? Como justifica o proponente a inclusão da expressão referida? O que se pretende com a expressão aditada?

Na melhor técnica legislativa, as expressões “lei da concorrência” e “regime jurídico da concorrência”, que encontramos designadamente nos artigos 4.º, 5.º e 8.º da proposta de lei, deveriam referir-se, respetivamente, a “presente lei” e “regime jurídico previsto na presente lei”.

Os verbos que abrem as alíneas do n.º 2 do artigo 9.º devem ser uniformizados todos na mesmo tempo verbal, ou indicativo (“Detém”, “Detém” e “Tem”), ou conjuntivo (“Detiver”, “Detiver”, “Tiver”), e não estarem uns num tempo e outros noutro tempo diferente, parecendo que a proposta de lei foi escrita a dois tempos e com duas fontes diferentes.

A exemplificação que se pretende fazer no n.º 2 do artigo 10.º deve ser totalmente precetiva, evitando o uso do verbo “poder”, e ter por referência a expressão que consta da epígrafe do artigo, pelo que o seu proémio deverá dizer: “É considerada abuso de posição dominante, nomeadamente, a prática de:”.

Com o mesmo sentido deve ser reformulado o proémio do n.º 2 do artigo 11.º: “Considera-se abuso de dependência económica:”.

De resto, a circunstância de, quer no artigo 10.º, quer no artigo 11.º, a epígrafe resumir o conteúdo da disposição pela alusão ao conceito suporia que a previsão normativa comesasse pela sua definição e não, como foi feito, pela proibição da conduta inerente ao conceito.

Qual é o significado da expressão “estrutura da concorrência” utilizada no n.º 1 do artigo 16.º, que não encontramos nas leis comparadas?



Divisão de Apoio ao Plenário

No âmbito ainda do artigo 16.º, não nos parece que o que esteja em causa seja uma “apreciação”, parecendo mais adequada a qualificação da atividade em questão como sendo de “investigação”, conforme ocorre nas leis angolana e moçambicana.

Se o artigo 21º qualifica como contraordenação (infração com características específicas) a infração (conceito genérico que coincide com o de violação) cometida neste âmbito, achamos que o n.º 4 e o n.º 5 do artigo 23.º devem voltar a usar a palavra “contraordenação” e não, como erradamente fazem, o termo “infração”.

No âmbito do mesmo artigo 23.º, a aplicação das sanções administrativas a que se refere o n.º 1 não é uma possibilidade que caiba à entidade competente avaliar, mas uma obrigação decorrente do princípio da legalidade, mostrando-se assim injustificada a utilização do termo “pode”. À entidade competente não é lícito escolher se aplica ou não determinada sanção em face da comprovação da prática de uma contraordenação. Tem de a aplicar. Pode graduar a sanção ou determinar o valor concreto de uma coima em função das circunstâncias previstas na lei, mas não pode deixar de a aplicar. Trata-se de um poder vinculado, resultante da sujeição ao princípio da legalidade. Na política criminal e sancionatória, pode haver juízos de oportunidade sobre que ações, preventivas e repressivas, adotar e que tipo, neste caso, de práticas anti-concorrenciais privilegiar em termos de investigação, nunca a decisão de não aplicar sanção a uma infração comprovadamente cometida, ainda que, naturalmente, na sequência do devido procedimento. A não ser que, por absurdo, à infração não corresponda na lei qualquer sanção.

Ao valor das coimas é imposto, por sua vez, um valor mínimo e um valor máximo calculado em percentagem sobre o volume de negócios do ano anterior, sendo o valor mínimo da coima de 1% do volume de negócios, quer para o caso do n.º 4 quer para o caso do n.º 5 do artigo 23.º, variando o valor máximo. A sujeição do valor da coima a um valor mínimo calculado sobre o volume de negócios é suscetível de violar o princípio da proporcionalidade, corolário do princípio da igualdade, e ferir de inconstitucionalidade as duas disposições citadas, uma vez que obrigaria ao pagamento de coimas de valores absurdos e desproporcionados à gravidade das contraordenações a empresas com volumes de negócios elevados. Por exemplo, uma empresa com um volume de negócios de 100 milhões de dólares teria de pagar pelo menos um milhão de



Divisão de Apoio ao Plenário

dólares pelo cometimento de qualquer das contraordenações descritas no n.º 4 do artigo 23.º, ao passo que uma empresa com um volume de negócios de 100 mil pagaria apenas mil. Refira-se, por curiosidade, que a lei moçambicana, provavelmente ciente do problema, determina apenas limites máximos, assim permitindo que o princípio da proporcionalidade possa viver numa baliza que não o asfixie.

A definição de condutas que configuram contraordenação em sede de n.º 4 do artigo 23.º traz-nos exemplos infelizes, em particular na sua alínea b), de como não se deve definir infrações, por se recorrer, na delimitação dos elementos objetivos da infração, a expressões carregadas de subjetividade que violam o princípio da tipicidade dos crimes e contraordenações. O que é que significa “não colaborar com a entidade pública competente”? Se os elementos objetivos não estão bem definidos, não é de estranhar que nem sequer encontremos os elementos subjetivos nem a respetiva moldura, que faz variar a pena em função do grau de culpa do agente.

Por fim, entendemos que a remissão para os tribunais administrativos, fiscais e de contas feita no artigo 26.º não carece de referência expressa ao quadro legal em que estão previstos, que é dispensável. Se, porém, for entendido útil referi-los, chamamos a atenção para a desatualização das menções aos respetivos diplomas legais. Para além da alteração à Lei n.º 25/2021, de 2 de dezembro, operada pela Lei n.º 12/2022, de 21 de dezembro, falta mencionar a segunda alteração, levada a cabo pela Lei n.º 4/2025, de 28 de abril.

V

PROJETO DE DESPACHO

Propõe-se que Sua Ex.^a a Presidente do Parlamento Nacional lavre, sobre o rosto da proposta de lei, um despacho do seguinte teor: *“Admito. Baixa à Comissão D para, no prazo de 30 dias, proceder à apreciação inicial da iniciativa e emitir relatório e parecer”*.