

PROJETO DE LINHAS DE ORIENTAÇÃO SOBRE RESTRIÇÕES ACESSÓRIAS

Relatório da Consulta Pública

fevereiro 2026

1. ENQUADRAMENTO e OBJETO DO RELATÓRIO

1. Entre 30 de outubro de 2025 e 28 de janeiro de 2026, a AdC submeteu a consulta pública o projeto de Linhas de Orientação sobre Restrições Acessórias (doravante, “Projeto de LO”). O Projeto de LO destina-se a dar orientações às empresas e outros *stakeholders* sobre a interpretação do conceito de “restrições acessórias” e sobre como a AdC as avalia em sede de controlo de operações de concentração.
2. No âmbito da consulta pública, a AdC recebeu 2 contributos dos seguintes interessados, cuja participação no procedimento a AdC agradece, reconhecendo o seu significativo valor positivo para a matéria e os objetivos em causa:
 - i. PLMJ – Sociedade de Advogados, Sociedade Multidisciplinar, SP, RL. (“PLMJ”)
 - ii. Direção da Comissão de Concorrência da ICC Portugal (“ICC”)
3. Ambas as entidades realçam a importância da iniciativa e saúdam a sua oportunidade.
4. A PLMJ considera que a *“iniciativa é, sem dúvida, oportuna, tendo em conta o crescente relevo que a AdC tem vindo a atribuir a estas restrições no âmbito do exercício dos seus poderes de controlo de operações de concentração de empresas.”*¹
5. Acrescenta que a *“consolidação da prática da AdC nestas linhas de orientação (...) auxiliará tanto as empresas como os seus assessores na formulação destas cláusulas – reforçando a segurança jurídica e negocial ao longo do processo de negociação das operações – e, crê-se, também a própria AdC, ao clarificar a abordagem que seguirá na apreciação de tais cláusulas.”*²
6. Já a ICC saúda a AdC *“pela opção de aprovar as suas próprias Linhas de Orientação quanto a esta matéria, tendo até agora feito uso, em grande medida, das guidelines da Comissão Europeia (...), visando-se assim incrementar a segurança jurídica para as partes nas operações de concentração sujeitas à jurisdição da AdC, com o intuito de se fornecer orientações respeitantes ao modo como a Autoridade irá interpretar o conceito de restrições acessórias, e como as avaliará em sede dos seus processos de controlo de concentrações.”*³
7. A participação e a colaboração dos interessados na consulta pública revelaram-se fundamentais, tendo em conta a necessidade de concatenar a proteção dos seus legítimos interesses, a par da necessidade de proteção e de prossecução do interesse público que subjaz à atividade e missão da Autoridade. Por isso, a AdC agradece a participação na consulta pública e os comentários apresentados pelas entidades, que contribuíram para a adoção do documento final das Linhas de Orientação sobre Restrições Acessórias.
8. Com o presente relatório a AdC pretende apresentar uma síntese dos contributos recebidos sobre a temática consultada, refletir a ponderação que os mesmos suscitaram e clarificar as opções da Autoridade inscritas no documento final.

¹ §2.

² §3.

³ P. 1.

2. COMENTÁRIOS GERAIS

2.1. Comentários

9. Em sede de *Comentários Gerais* são possíveis identificar quatro pontos.
10. Em primeiro lugar, a PLMJ relembra que a existência de Linhas de Orientação sobre Restrições Acessórias não substitui *"a necessária apreciação caso a caso das cláusulas, à luz do contexto jurídico, económico e factual específico."*⁴
11. Neste sentido, *"a adoção de critérios rígidos ou excessivamente formalistas em detrimento de uma análise caso a caso comporta o risco de inibir transações eficientes, reduzir o investimento e enfraquecer a dinâmica concorrencial a médio e longo prazo, em contradição com os objetivos do regime de controlo de concentrações e com a própria racionalidade económica das restrições acessórias."*⁵
12. A metodologia de apreciação caso-caso deve, por isso ser estruturante, sem prejuízo das Linhas de Orientação.⁶
13. Já a ICC *"questiona até que medida se poderia também incluir nas Linhas de Orientação que os princípios subjacentes às mesmas também são aplicáveis a concentrações de conexão nacional que não estivessem, não obstante, sujeitas a notificação à AdC"* (i.e. não notificáveis à AdC).⁷
14. Em terceiro lugar, a mesma ICC considera ser *"conveniente que se vincasse que qualquer interpretação diferente nesta matéria, por parte da AdC, face às Guidelines CE, devesse ser acompanhada de uma justificação quanto à necessidade dessa discrepância, desse entendimento divergente pela Autoridade."*⁸
15. Finalmente, a ICC considera não resultar *"totalmente claro se as transações "acqui-hires" (podendo elas próprias ser também consideradas operações de concentração) poderão comportar/incluir de igual modo, para a AdC, outro tipo de restrições acessórias, que não a especificamente relacionada com a transferência de colaboradores."* (ponto 16 do Projeto LO).⁹
16. Relativamente ao critério da *"necessidade" das restrições acessórias* (secção II.2 do Projeto LO), ambas as entidades suscitaram a necessidade de a AdC ponderar o ónus de demonstração da necessidade, desonerando as empresas de um exercício tão detalhado e exaustivo quanto o previsto no Projeto.
17. Entende a PLMJ que a verificação do critério da necessidade deve evitar *"impor às partes*

⁴ §4.

⁵ §96

⁶ §100.

⁷ I - Introdução, §1

⁸ I - Introdução, §2

⁹ II – Princípios Gerais, §1

*um **ónus probatório desproporcionado** de exclusão sistemática e fundamentada de todos os mecanismos jurídicos alternativos existentes, e [permitir] uma apreciação casuística de cada situação. A exigência de uma demonstração extensiva e negativa — quanto à inexistência de instrumentos equivalentes, menos gravosos e mais expeditos — não só **gera insegurança jurídica e custos desnecessários**, como impõe às partes uma apreciação contrafactual complexa que cabe, em última instância, à Autoridade, atendendo à presunção de que, em sede de controlo de operações de concentração, a decisão de não oposição da AdC abrange as restrições acessórias.”¹⁰*

18. No mesmo sentido, a ICC considera “que deverá ficar claro (devendo ser inclusivamente eliminada essa referência, incluindo da tabela da página 17) que a AdC não pretende introduzir qualquer ónus de prova acrescido às partes.”¹¹

2.2. Apreciação da AdC

19. Sobre a necessidade de uma apreciação casuística de cada restrição, será de referir que esse princípio já se encontra assegurado no Projeto de LO em vários momentos, designadamente nos parágrafos 28 e 41 relativamente aos âmbitos de análise, e no parágrafo 46 relativamente a algumas situações que possam, eventualmente, não ser qualificadas como restrições acessórias.
20. Sobre uma eventual extensão dos princípios subjacentes às Linhas de Orientação a operações de concentração não sujeitas a notificação à AdC, considera esta Autoridade que a sua atividade nesta matéria é enquadrada, em primeiro lugar, pelo n.º 5 do artigo 41.º da Lei da Concorrência, que circunscreve a avaliação e pronúncia sobre as restrições acessórias a uma “*decisão que autoriza uma concentração de empresas*” (sic), i.e., uma decisão de não oposição (adotada nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 50.º ou do n.º 1 do artigo 53.º, ambos da Lei da Concorrência), e em segundo lugar, a sua extensão a uma decisão sobre operações de concentração não sujeitas a notificação, i.e., de inaplicabilidade, adotada nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 50.º), redundaria numa avaliação e pronúncia inválidas por incompetência material da AdC para adotar uma decisão material.
21. Sem prejuízo do atrás exposto, nada impede as empresas envolvidas em operações de concentração não notificáveis à AdC de tomarem em consideração os princípios vertidos nas presentes linhas de orientação.
22. Sobre a necessidade de justificar *qualquer interpretação diferente em matéria de restrições acessórias, por parte da AdC, face às Guidelines CE*, será de referir que a AdC não se encontra vinculada às referidas Guidelines. Nada impede a AdC de recorrer a documentos emanados da Comissão Europeia que formalizem princípios, regras ou orientações sobre determinado tema relacionado com controlo de concentrações.

¹⁰ §98

¹¹ II – Princípios Gerais, §2.

23. Contudo, fá-lo a título de mero auxiliar de interpretação, e não como princípios e regras aos quais se encontra adstrita.
24. Sobre as transações que envolvam *acqui-hires* e em que medida as mesmas *poderão incluir outro tipo de restrições acessórias, que não a especificamente relacionada com a transferência de colaboradores*, a AdC não vislumbra – e a ICC não aprofunda – que outras situações poderiam ser contempladas.
25. Não obstante, será de relembrar cada situação identificada e fundamentada pelas partes como restrição acessória é avaliada de forma casuística.
26. Por outro lado, como referido no
 - Parágrafo 7 do Projeto de LO, “[c]om o intuito de garantir a segurança jurídica às partes na operação, as presentes Linhas fornecem orientações sobre a interpretação do conceito de restrições acessórias e sobre a forma como a AdC as avalia em sede de controlo de operações de concentração. As orientações fornecidas nas secções seguintes refletem a prática da AdC.” e;
 - Parágrafo 37 do Projeto de LO, “[A]s cláusulas de não concorrência podem revestir vários formatos, consoante o meio através do qual se propõem cumprir o objetivo delineado, sendo os formatos mais comuns as cláusulas (i) de não concorrência (*stricto sensu*); e (ii) de não angariação/solicitação de clientes/ fornecedores/trabalhadores-chave.”,
27. Assim, nem as Linhas de Orientação poderiam ser exaustivas na antecipação de todos os possíveis cenários de comércio jurídico que pudessem ser subsumíveis à qualificação de restrições acessórias, nem na correspondente definição de parâmetros de avaliação. Perante o caso concreto – devidamente identificado e fundamentado, a AdC fará uma avaliação sobre sua qualificação (ou não) como restrição acessória e se beneficia da presunção do n.º 5 do artigo 41.º da Lei da Concorrência.
28. Sobre a necessidade de ponderar o ónus de demonstração do critério de *necessidade*, a AdC reconhece a pertinência das observações aduzidas pela PLMJ e pela ICC em sede de consulta pública e reconhece que, nos termos delineados no Projeto de LO, tal introduziria um ónus de fundamentação desproporcional para as empresas e, simetricamente, um ónus de verificação desproporcional para a AdC.
29. Neste sentido, a AdC acolheu os comentários e adaptou o documento final em conformidade.

3. COMENTÁRIOS ESPECÍFICOS

3.1. Comentários

30. Em sede de *Comentários Específicos* são possíveis identificar dois pontos: (i) sobre o âmbito temporal e a contagem do prazo as cláusulas de não concorrência; (ii) sobre a complementaridade entre o regime de restrições acessórias e os regimes do Código das

Sociedades Comerciais e do Código do Trabalho.

31. Sobre o âmbito temporal e a contagem do prazo as cláusulas de não concorrência, consideram a PLMJ e a ICC que:

- Para efeitos do âmbito temporal, a AdC apenas refere que a obrigação de concorrência não deve exceder a duração de 3 anos, não se fazendo a tradicional distinção, que é efetuada nas Guidelines CE, entre transações onde se transfere know-how ou simplesmente goodwill, ponto esse que no nosso entender mereceria uma clarificação (i.e., de que já não se coloca a questão do prazo de 2 anos), tendo em conta a diferença com o referido regime da Comissão Europeia." (ICC, III – Restrições Acessórias).
- A "**contagem do prazo** das cláusulas de não concorrência deve poder ser ancorada em eventos objetivos e economicamente relevantes, como a **saída efetiva do cedente e/ou key-people**, sobretudo em **estruturas de controlo conjunto** ou em **investimentos financeiros** com ciclos de desinvestimento próprios.

*Tal solução não configura uma restrição perpétua ou artificialmente prolongada, mas antes uma **realocação temporal proporcional** para cobrir o período em que o risco jusconcorrencial é mais intenso, preservando o valor transferido e reforçando os incentivos ao investimento sem agravar a restrição além do necessário."* (PLMJ, §97)

32. Em particular, sobre a não-aceitação de um período adicional para vigorar para além da vigência da estrutura de controlo conjunto (parágrafo 64 do Projeto LO), entende a PLMJ não ser rigoroso afirmar que a estipulação desse período não torna a cláusula tendencialmente perpétua.¹²

33. Argumenta que (PLMJ §§41-43):

- "Uma cláusula de duração perpétua é uma cláusula que tem termo inicial, mas não tem termo final, o que não é o caso. Com efeito, tais cláusulas têm uma duração limitada (por exemplo, dois ou três anos); simplesmente, o seu termo inicial é desconhecido à data da celebração do acordo. Consequentemente, também o seu termo final é, nessa fase, desconhecido.
- "O facto de o termo inicial ser contingente a um evento futuro perfeitamente determinável (v.g., a cessação do controlo ou a saída efetiva do vendedor) não converte a obrigação em cláusula indeterminada ou de duração indefinida. Pelo contrário, trata-se de um evento futuro que, desde o início, está claramente definido, é objetivo e encontra-se intrinsecamente associado a critérios económicos concretos e a objetivos legítimos de proteção do investimento."

34. Sobre a complementaridade entre o regime de restrições acessórias e os regimes do Código das Sociedades Comerciais e do Código do Trabalho, considera a PLMJ que a mesma deve ser reconhecida, uma vez que potencia soluções de proteção do investimento e lealdade, **preventivas, proporcionais e eficazes** em detrimento de remédios reativos cujo carácter litigioso e incerto é, muitas vezes, inadequado para evitar a dissipação irreversível de valor e

¹² §41.

de informação.”¹³

35. Entende a PLMJ que *“o direito societário e laboral portugueses confirmam a legitimidade e razoabilidade de obrigações proporcionais de não concorrência para proteger o investimento e o valor do negócio, em especial após o término de funções ou vínculos em que se extinguem deveres de lealdade estatutários.”*
36. Do ponto de vista societário, durante a vigência do vínculo societário e enquanto o vendedor permanecer em órgãos de administração ou em funções executivas, os deveres societários limitam comportamentos concorrenciais e o uso desleal de informação. Uma vez cessadas essas funções, a tutela societária desaparece, criando uma lacuna que pode pôr em causa o investimento do adquirente. A cláusula de não concorrência preenche esta lacuna, mitigando o risco de utilização indevida de informação ou de desvio de clientela.¹⁴
37. *“A cláusula de não concorrência preenche esta lacuna”* de proteção do investimento do adquirente após o término do mandato estatutário de administrador ou gerente de sociedade comercial, *“mitigando o risco de utilização indevida de informação ou de desvio de clientela e simultaneamente acautelando a necessidade de tutela ex ante para preservar o ativo”*.¹⁵
38. Assim, e para preencher esta lacuna de forma eficaz, a PLMJ recupera o argumento relativo ao *âmbito temporal* (cfr ponto 31, segundo bullet) no sentido fazer coincidir o termo inicial da obrigação com a saída efetiva do vendedor.¹⁶
39. Já o *regime laboral evidencia o reconhecimento legislativo da **necessidade atendível de proteger** a empresa da designada **concorrência diferencial***^[17] e oferece um contributo valioso para análise do ponto de equilíbrio entre os interesses em presença, sobrelevando-se o prejuízo efetivo que a concorrência diferencial pode causar.

3.2. Apreciação da AdC

65. Sobre o *âmbito temporal e a contagem do prazo as cláusulas de não concorrência*, a AdC entende o seguinte.
66. Relativamente ao comentário da ICC sobre o prazo único de 3 anos para obrigações de não concorrência e a divergência com o regime da UE, será recordar que a AdC não se

¹³ §100

¹⁴ §82.

¹⁵ Idem.

¹⁶ §83.

¹⁷ Especificidade da concorrência que um ex-trabalhador está em condições de realizar relativamente ao seu antigo empregador, por ter trabalhado para ele (Ac. do TR Lisboa, proc. 4883/07.5TTLSB.L1-4, de 20.10.2010) e fundamentação bastante para ser estipulado, nos termos do Código do Trabalho um Pacto de Não Concorrência em favor do empregador.

encontra vinculada às referidas Guidelines. Por outro lado, considerando que as “orientações fornecidas nas secções seguintes refletem a prática da AdC” (cfr. parágrafo 7 do Projeto LO) e essa prática tem sido consistente na aplicação de um prazo único, não se vê por que razão as Linhas de Orientação deveriam estipular de forma diferente.

67. Relativamente ao comentário aduzido pela PLMJ sobre o âmbito temporal das obrigações de não concorrência (i) se dever iniciar, não a partir da implementação da operação, mas com a saída efetiva do cedente/key-people da estrutura de controlo conjunto e (ii) poder incluir um prazo adicional para além dessa saída, a AdC entende o seguinte.
68. A PLMJ argumenta que uma cláusula de duração perpétua é uma cláusula que tem termo inicial, mas não tem termo final. Diferentemente, referenciar o início da vigência da cláusula a um evento futuro perfeitamente determinável (como a cessação do controlo ou a saída efetiva do vendedor) não converte a obrigação em cláusula indeterminada ou de duração indefinida. Pelo contrário, tratar-se-á de um evento futuro que, desde o início, está claramente definido.
69. Sobre esta posição, e em primeiro lugar, há que recordar que a qualificação de uma determinada obrigação de não concorrência como restrição acessória depende de esta ser diretamente relacionada com a operação e com ela necessária. Tal significa que a restrição serve o propósito de proteger o investimento realizado (de forma que o investidor possa beneficiar dele na máxima plenitude) e colmatar uma lacuna que tornaria a operação inviável ou manifestamente mais onerosa para a parte que se propõe assumir o controlo sobre a adquirida.
70. Daqui resulta que o elemento central da restrição e por referência ao qual a avaliação da AdC deve incidir é a “operação de concentração”; e a sua concretização o momento de referência para aferir a conformidade do seu âmbito temporal.
71. Ora, para tal, torna-se imperativo que a cláusula de não concorrência em questão, para ser considerada diretamente relacionada e necessária à realização da operação de concentração, seja caracterizada por um âmbito temporal **determinável – i.e., quando se inicia e quando termina – e não sujeito a qualquer fator de verificação incerta**¹⁸, sob pena de desproporcionalidade por possível perpetuidade.
72. No caso de controlo conjunto, a AdC considera aceitável que a cláusula de não concorrência vigore enquanto a estrutura de controlo sobre aquela empresa-comum corresponder à operação notificada e objeto de não oposição. A AdC entende que a proteção da empresa-comum face à concorrência das suas empresas-mãe é justificável enquanto esta estrutura de controlo durar.
73. Assim, inicia-se com a concretização da operação e termina quando uma das partes (ou ambas) cessarem o controlo: são dois elementos temporalmente determináveis a partir da referência “concretização da operação de concentração”.
74. Ao invés, a solução proposta pela PLMJ adota como referência de início da duração da obrigação, não (como deveria) a *concretização da operação de concentração*, mas a

¹⁸ Projeto de LO, parágrafo 58.

verificação temporalmente indeterminável de um facto determinado - a saída efetiva do cedente/key-people, i.e., a cessação de controlo conjunto tal como notificado e objeto de não oposição.

75. A circunstância de a duração em si ser *determinada* - “x” anos após a saída efetiva - não é determinante para efeitos de avaliação do âmbito temporal da cláusula (i.e., para apurar se o mesmo extravasa o propósito de proteger o investimento realizado) se não se souber concretizar o momento a partir do qual a contagem se inicia.
76. Neste sentido, a AdC considera que a solução proposta pela PLMJ tornaria a avaliação do âmbito temporal mais incerto - porque indeterminável quanto ao seu início - e tendencialmente desproporcional, razão pelo qual não é acolhido.
77. Sobre a *complementaridade entre o regime de restrições acessórias e outros regimes jurídicos que possam também contemplar enquadramentos similares*, a AdC entende o seguinte.
78. Como resulta do Projeto de LO, o regime das restrições acessórias assenta na qualificação de uma determinada obrigação como diretamente relacionada e necessária à concretização da operação de concentração. Assim, para efeitos qualificação de uma determinada restrição como “acessória”, a sua avaliação terá, por força de subsunção à Lei da Concorrência, de atender a critérios jusconcorrenciais de relação direta com a operação e necessidade para a sua concretização.
79. Tal não significa, contudo, que em alguns domínios a AdC não necessite de recorrer a outros regimes jurídicos para fundamentar a sua pronúncia jusconcorrencial. Serão, e.g., os casos das regras do Código das Sociedades Comerciais em matérias de aferição de “controlo”.
80. Mas, no caso das restrições acessórias, a sua natureza de ligação direta e necessária com operação de concentração implica, e em especial no que diz respeito a esta última característica da necessidade que se atenda à *(in)existência de alternativas menos gravosas para a concorrência. A existência de alternativas menos gravosas que cumpram o desiderato da restrição preclui a necessidade de recorrer a um instituto jurídico sobre o qual o legislador entendeu reconhecer uma tolerância circunscrita a permitir uma implementação harmoniosa da concentração*.¹⁹
81. Ora, daqui se conclui que eventuais outros regimes jurídicos que possam também contemplar enquadramentos similares a restrições acessórias apenas se podem relacionar com estas numa ótica de se apresentarem como “alternativas menos gravosas que cumpram o desiderato da restrição”. E é isso mesmo que o Projeto de LO prevê nos seus pontos 46 (iii) e 47 que, relembre-se não são exaustivos.
82. No caso observado pela PLMJ sobre uma eventual “lacuna” de proteção do investimento do adquirente após o término do mandato estatutário de administrador ou gerente de

¹⁹ Projeto de LO, parágrafo 21. Este parágrafo foi “diluído” - sem que tenha perdido o seu propósito - nos novos parágrafos 20 e 21 do documento final.

sociedade comercial²⁰, a AdC considera que tal não se verifica.

83. De facto, se apenas estiver em causa uma obrigação de exclusividade/permanência para gerente/administrador, então a regra do Código das Sociedades Comerciais vigora durante o respetivo mandato, não sendo, por isso considerada uma restrição acessória. Diferentemente, se esta obrigação estiver em conjunto com uma cláusula de não concorrência, então a duração desta última “consome” a de exclusividade/permanência.²¹
84. Assim, a AdC considera que, sem prejuízo da necessidade de uma clarificação, não existe, verdadeiramente, uma “lacuna”, pelo que é desnecessária qualquer alteração à redação do documento final.

4. CONCLUSÃO

85. O procedimento de consulta pública ao Projeto de LO pretendeu-se amplo, para permitir a participação de todos os interessados na matéria abordada. A consulta permitiu recolher observações que foram objeto de ponderação pela AdC e estabilização do documento final.
86. Em particular, a AdC agradece os contributos da ICC e da PLMJ relativamente à necessidade de ponderar o ónus de demonstração do critério de *necessidade* (ponto 28) e à lacuna de proteção do investimento do adquirente após o término do mandato estatutário de administrador ou gerente de sociedade comercial (pontos 82-84). Ambos serão devidamente acolhidos ou clarificados no documento final de Linhas de Orientação.
87. Considera-se, assim, que da adoção das novas Linhas de Orientação sobre Restrições Acessórias resultarão importantes ganhos em rigor, certeza e segurança jurídica, bem como em eficiência processual.

²⁰ Pontos 36-38 *supra*.

²¹ E.g., uma cláusula de não concorrência por 3 anos e um mandato de administrador/gerente por 5 anos. O 4.º e 5.º anos de mandato não estão cobertos uma vez que (i) a duração da cláusula de não concorrência já terminou e (ii) caem automaticamente no Código das Sociedades Comerciais de proibição de não concorrência.