

PRC/2025/2

DECISÃO FINAL

VERSÃO NÃO CONFIDENCIAL

VISADA

- **Associação Portuguesa das Empresas do Setor Privado e Recursos Humanos**

Índice

I	Do Processo	8
I.1	Notícia da infração	8
I.2	Abertura de inquérito	8
I.3	Registo do Processo na Rede Europeia da Concorrência	8
I.4	Diligências probatórias em fase de inquérito	8
I.4.1	Pedidos de elementos à visada	8
I.5	Decisão de Inquérito	9
I.6	Consulta do Processo e obtenção de cópias	9
I.7	Pronúncia sobre a Nota de Ilícitude	9
I.8	Diligências complementares de prova	10
I.8.1	Diligências complementares de prova requeridas pela APESPE RH	10
II	Dos Factos.....	11
II.1	Identificação e caracterização da visada	11
II.1.1	Da identificação e finalidades da APESPE RH e respetivo Código de Ética ..	11
II.1.2	Dos associados da APESPE RH e respetivos deveres	12
II.1.3	Dos órgãos da Associação	12
II.1.4	Dos volumes de negócios da APESPE RH e dos seus associados	14
II.2	Mercado	15
II.2.1	Identificação e caracterização do mercado	15
II.2.1.1	Dimensão do produto	15
II.2.1.2	Dimensão geográfica	19
II.2.1.3	Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC	20
II.3	Comportamentos	27
II.3.1	Enquadramento Prévio	27

II.3.2	Da adoção da cláusula de não-solicitação de trabalhadores (<i>no-poach</i>)	29
II.4	Síntese e conclusões da matéria de facto	31
II.4.1	Factos provados	31
II.5	Motivação da matéria de facto.....	32
III	Do Direito	33
III.1	Infração pela visada às regras do direito português e do direito da União Europeia da concorrência: apreciação jurídica e económica do comportamento	33
III.1.1	Regime jurídico da concorrência	33
III.1.1.1	Regime substantivo	34
III.1.1.2	Regime processual	35
III.1.2	Mercado relevante e desnecessidade da respetiva definição no caso em análise	35
III.1.3	Tipo objetivo	37
III.1.3.1	Conceito de associação de empresas.....	37
III.1.3.2	Da existência de uma decisão de associação de empresas	38
III.1.3.3	Objeto anticoncorrencial dos comportamentos	41
III.1.3.3.1	Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC.....	50
III.1.3.3.2	Do teor, objetivos e contexto económico e jurídico da decisão de associação de empresas	65
III.1.3.3.2.1	Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC	69
III.1.3.4	Caráter sensível da restrição da concorrência	81
III.1.3.5	Restrição da concorrência na totalidade do mercado nacional	82
III.1.3.6	Suscetibilidade de afetação do comércio entre Estados-Membros da União Europeia.....	83
III.1.3.6.1	O conceito de comércio entre os Estados-Membros.....	83

III.1.3.6.2	A noção de suscetibilidade de afetação do comércio entre os Estados-Membros	84
III.1.3.6.3	O conceito de carácter sensível da afetação do comércio entre Estados-Membros	87
III.1.4	Tipo subjetivo	88
III.1.4.1	Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC	89
III.1.4.2	Ilícitude	90
III.1.4.3	Culpa	90
III.1.4.3.1	Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC	92
III.1.5	Execução temporal da infração (infração permanente)	95
III.2	Determinação das sanções	96
III.2.1	Prevenção geral e prevenção especial	96
III.2.2	Medida legal e determinação da coima	97
III.2.2.1	Critérios de determinação da medida concreta da coima	98
III.2.2.1.1	Gravidade da infração	100
III.2.2.1.1.1	Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC	101
III.2.2.1.2	Natureza e dimensão do mercado afetado pela infração	102
III.2.2.1.2.1	Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC	104
III.2.2.1.3	Duração da infração	104
III.2.2.1.3.1	Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC	104
III.2.2.1.4	Grau de participação na infração	106
III.2.2.1.4.1	Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC	106
III.2.2.1.5	Vantagens de que beneficiaram as associadas da APESPE RH, em consequência da infração	106
III.2.2.1.5.1	Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC	107

III.2.2.1.6	Comportamento da infratora na eliminação das práticas proibidas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência	107
III.2.2.1.6.1	Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC	107
III.2.2.1.7	Situação económica da APESPE RH	107
III.2.2.1.7.1	Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC	108
III.2.2.1.8	Antecedentes contraordenacionais jusconcorrenciais da APESPE	109
III.2.2.1.9	Colaboração prestada à AdC	109
III.2.2.1.9.1	Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC	109
III.2.2.2	Medida concreta da coima	110
III.2.2.3	Sanções acessórias aplicáveis	111
III.2.2.3.1	Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC	111
III.3	Responsabilidade	111
IV	Conclusão	113
V	Decisão	114

Lista de acrónimos

AdC ou Autoridade	Autoridade da Concorrência
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CPP	Código de Processo Penal
CT	Código do Trabalho
LdC	Lei da Concorrência (Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, na sua redação atual)
LGT	Lei Geral Tributária
MP	Ministério Público – Departamento de Investigação e Ação Penal de Lisboa
RGIMOS	Regime Geral do Ilícito de Mera Ordenação Social
TCL	Tribunal do Comércio de Lisboa
TCRS	Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de justiça da União Europeia
TRL	Tribunal da Relação de Lisboa

PRC/2025/2

RELATÓRIO DO SERVIÇO INSTRUTOR E DECISÃO FINAL¹

A Autoridade da Concorrência (“Autoridade” ou “AdC”),

Considerando que tem por missão assegurar a aplicação das regras de promoção e a defesa da concorrência nos setores privado, público, cooperativo e social, no respeito pelo princípio da economia de mercado e de livre concorrência, tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a afetação ótima dos recursos e os interesses dos consumidores, de acordo com o n.º 3 do artigo 1.º dos Estatutos da Autoridade da Concorrência, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto²;

Considerando que prossegue a sua missão em Portugal, sem prejuízo das competências que lhe são cometidas em virtude da aplicação do direito da União Europeia, nos termos que resultam do n.º 4 do artigo 1.º dos Estatutos da Autoridade da Concorrência;

Considerando as competências que lhe são atribuídas pelo disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º e na alínea a) do n.º 2 do artigo 6.º, ambos dos Estatutos da Autoridade da Concorrência, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto;

Considerando o disposto na Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (“LdC” ou “Lei da Concorrência”)³, e as regras de concorrência do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (“TFUE”)⁴;

No processo de contraordenação registado sob a referência interna o n.º **PRC/2025/2**, em que é visada a **Associação Portuguesa das Empresas do Setor Privado e Recursos Humanos**, com o número único de pessoa coletiva 501934642, com sede na Avenida Sidónio Pais, n.º 26, R/C, Esquerdo, 1050 – 215, em Lisboa;

Considerando a Nota de Ilícitude (“NI”) deduzida no Processo, por decisão do Conselho de Administração da AdC de 16/07/2025 bem como a pronúncia escrita sobre a Nota de Ilícitude (“PNI”) submetida pela visada;

Considerando todos os elementos constantes do Processo;

Tem a ponderar os seguintes elementos de facto e de direito:

¹ Doravante, “Decisão Final” ou “Decisão”.

² Na redação que lhe é dada pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto.

³ Na redação que lhe é dada pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto.

⁴ Publicado no Jornal Oficial da União Europeia (JO) de 17 de dezembro de 2007, C 306/1.

I Do Processo

I.1 Notícia da infração

1. A Autoridade da Concorrência, por iniciativa oficiosa, tomou conhecimento de uma alegada prática restritiva da concorrência levada a cabo pela Associação Portuguesa das Empresas do Setor Privado de Emprego e de Recursos Humanos ("APESPE", "APESPE RH" ou "Associação"), a qual se traduz na adoção, no seio da Associação, de uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores temporários ("*no-poach*").

I.2 Abertura de inquérito

2. Existindo indícios de infração, o Conselho de Administração da AdC ordenou, em 12/02/2025, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 17.º da LdC, a abertura do competente inquérito contraordenacional, que foi registado sob o n.º PRC/2025/2, contra a APESPE RH, para investigar a existência de práticas restritivas da concorrência proibidas pelo n.º 1 do artigo 9.º da LdC, bem como pelo n.º 1 do artigo 101.º do TFUE (fls. 2 a 11).

I.3 Registo do Processo na Rede Europeia da Concorrência

3. Em conformidade com o disposto no n.º 3 do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1/2003 do Conselho, de 16/12/2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81.º e 82.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (Regulamento n.º 1/2003)⁵, correspondentes aos atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE, a AdC comunicou, por escrito, à Comissão Europeia, em 11/03/2025, a instauração do presente Processo, tendo esta informação sido disponibilizada às autoridades homólogas dos outros Estados-Membros.

I.4 Diligências probatórias em fase de inquérito

4. Com vista ao apuramento dos factos e no âmbito da investigação desenvolvida pela AdC, foi realizado um pedido de elementos, nos termos do n.º 2 do artigo 17.º da Lei da Concorrência, descrito na secção seguinte.

I.4.1 Pedidos de elementos à visada

5. Em 25/02/2025, a AdC dirigiu um pedido de elementos à APESPE RH ao abrigo do disposto nos artigos 15.º e 17.º, n.º 2, da Lei da Concorrência (fls. 13 a 21)⁶, no qual foram solicitadas as seguintes informações/documentos:
 - i) Identificação da data de constituição formal da APESPE RH e da data de início da sua atividade de facto;
 - ii) Identificação dos associados da APESPE RH, tendo sido ainda solicitados, neste âmbito, também os respetivos números de identificação fiscal, domicílios, contactos, volumes de negócios (para cada exercício, do início da atividade da

⁵ Publicado no JO de 4 de janeiro de 2003, L 1/1.

⁶ Cf. Ofício AdC com a referência S-AdC/2025/781, de 25/02/2025.

associação até à data do pedido) e eventuais datas de inscrição / cancelamento da inscrição;

- iii) Volume de negócios total da APESPE RH, para o exercício, de 2024;
 - iv) Identidade dos membros de todos os órgãos sociais da APESPE RH, à data do pedido de elementos;
 - v) Cópia de todos os regulamentos, códigos de conduta/ética ou documentos de natureza similar que estejam ou tenham estado em vigor na APESPE RH, indicando, se aplicável, a data de vigência dos mesmos;
 - vi) Cópia de todas as versões dos Estatutos da APESPE RH, indicando o período de vigência de cada versão;
 - vii) Caracterização do setor no qual operam as empresas associadas na APESPE, juntando, sempre que possível, estudos relevantes produzidos a este respeito.
6. Em 28/03/2025 e 04/04/2025 a AdC recebeu as respostas ao pedido de elementos referido no parágrafo anterior (fls. 35 a 39 e 40 a 135, respetivamente).

I.5 Decisão de Inquérito

7. Em 16/06/2025, a AdC encerrou a fase de inquérito com a adoção de uma Nota de Ilícitude ("NI"), nos termos e para os efeitos da alínea *a*) do n.º 3 do artigo 24.º da Lei da Concorrência, dando início à fase de instrução, relativamente à visada APESPE RH.
8. Para efeitos do exercício dos direitos de defesa da visada, a Autoridade fixou o prazo de 30 (trinta) dias úteis, a contar da respetiva notificação da NI, para, querendo, se pronunciar sobre o conteúdo da mesma, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 19/2012, e no artigo 50.º do Regime Geral das Contraordenações, aplicável *ex vi* do n.º 1 do artigo 13.º da Lei da Concorrência.
9. A notificação da NI foi realizada em 17/06/2025, via correio eletrónico e correio registado, dirigidos aos mandatários e representante legal da APESPE RH, respetivamente⁷ (cf. fls. 187 a 190).

I.6 Consulta do Processo e obtenção de cópias

10. Nos termos do artigo 33.º da Lei n.º 19/2012, sempre que solicitado pela visada, a AdC facultou cópia da versão não confidencial do processo (cf. fls. 26, 198 a 200 e 27 e 201 a 203, respetivamente).

I.7 Pronúncia sobre a Nota de Ilícitude

11. A visada apresentou a sua pronúncia⁸ sobre a NI em 31/07/2025 (cf. fls. 208 a 269).
12. O conteúdo da PNI apresentada, nas respetivas dimensões factual e jurídica, será detalhadamente analisado ao longo da presente Decisão. Sem prejuízo e em síntese, nesta peça processual, é contestada a matéria de facto que lhe é imputada na NI e são

⁷ Cf. ofícios de 17/06/2025, registados sob o n.º S-AdC/2025/2538 e S-AdC/2025/2539.

invocados erros nos pressupostos de direito e na subsunção dos factos ao direito (questões sobre as quais a AdC se pronunciará, respetivamente, nos capítulos II e III da presente Decisão).

I.8 Diligências complementares de prova

I.8.1 Diligências complementares de prova requeridas pela APESPE RH

13. Nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 25.º da LdC, a visada requereu à AdC, a título de complemento probatório, a “(...) *promoção de uma diligência complementar de prova junto do Instituto da Segurança Social, I.P (“Segurança Social”)*”⁹.
14. Em particular, concretiza a visada que “(...) *existem na posse da Segurança Social, todos os registos necessários à infirmação de qualquer efeito anticoncorrencial decorrente da alegada prática anticoncorrencial em causa nos presentes autos*”¹⁰.
15. Alega a visada que “*a Segurança Social possuirá inúmeros registos de trabalhadores temporários que foram sucessivamente contratados pelas ETT associadas da APESPE-RH, mesmo durante a vigência do contrato de trabalho temporário (...)*”¹¹.
16. Nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 25.º da LdC, “[a] *Autoridade pode recusar, através de decisão fundamentada, a realização das diligências complementares de prova requeridas quando as mesmas forem manifestamente irrelevantes ou tiverem intuito dilatório*”.
17. Da referida norma decorre que a Autoridade deve avaliar a relevância e a pertinência ou tempestividade das diligências complementares de prova requeridas, tendo o dever de fundamentar o eventual indeferimento de qualquer diligência.
18. A AdC apreciou o pedido de diligências complementares de prova apresentado pela APESPE RH, considerando tais diligências manifestamente irrelevantes na medida em que, não só o exercício requerido pela visada é despiciendo em matéria de restrições da concorrência por objeto como, a ele havendo lugar, o seu escopo não permitiria abranger a real extensão da prática.
19. Neste sentido, em 02/09/2025 a AdC remeteu à visada pelo Processo, ofício¹² com o sentido provável de decisão de indeferimento do requerimento para realização de diligências complementares de prova concedendo, naquela sede, prazo de 10 (dez) dias úteis para a APESPE RH se pronunciar.
20. A APESPE RH não se pronunciou no prazo disponibilizado para o efeito, pelo que o sentido provável de decisão de indeferimento das diligências complementares de prova requeridas se convolou em decisão final, de acordo com a informação transmitida à visada na respetiva notificação.

⁹ Cf. parágrafo 508 da PNI.

¹⁰ Cf. parágrafos 509 a 511 da PNI.

¹¹ Cf. parágrafo 512 da PNI.

¹² Ofício registado sob o n.º S-AdC/2025/7687, junto aos autos a fls. 314 a 317.

II Dos Factos

II.1 Identificação e caracterização da visada

II.1.1 Da identificação e finalidades da APESPE RH e respetivo Código de Ética

21. A APESPE RH é uma associação empresarial, com os seus Estatutos¹³ mais recentes publicados no Boletim do Trabalho e Emprego n.º 28, de 29/07/2015¹⁴.
22. Esta associação empresarial tem âmbito nacional e sede na Av. Sidónio Pais, n.º 26, R/C, Esq., 1050-215, em Lisboa¹⁵. A sua constituição formal ocorreu em 22/12/1987¹⁶.
23. A Associação *"tem por finalidade a defesa e promoção dos interesses coletivos das entidades empresariais privadas que atuem em todas as dimensões dos recursos humanos, nomeadamente nas atividades de agência privada de colocação, agência privada de emprego, Empresa de Trabalho Temporário, outsourcing, coaching, recrutamento e seleção, orientação de carreiras, formação profissional e consultoria"*¹⁷.
24. O Código Deontológico/ de Ética da APESPE RH – atualmente com a designação *"Código de Ética da Associação Portuguesa das Empresas do Sector Privado de Emprego e dos Recursos Humanos"* – foi inicialmente aprovado em 22/12/1987 e revisto em 2001, 2003, 2008, 2009, 2015 e em março de 2025¹⁸ e encontra-se publicado no *website* da Associação¹⁹ (*"Código de Ética"*).
25. Resulta do Código de Ética, a definição de um conjunto de normas fundamentais de conduta para o exercício da atividade das empresas associadas da APESPE RH. Ademais, o Anexo I do referido código contém normas de conduta especificamente destinadas às empresas de trabalho temporário (*"ETT"*) associadas da APESPE RH, nomeadamente em matérias de conduta geral, publicidade e concorrência, termos e condições de trabalho e autorregulação.

¹³ Os Estatutos da APESPE RH, constantes de PEN a fls. 39 do Processo, encontram-se também disponíveis publicamente para consulta no *website* da Associação, acessível através de <https://www.apesperh.pt/wp-content/uploads/2019/06/apespe-rh-estatutos.pdf> (consultado em 19/02/2026).

¹⁴ Cf. fls. 39 do Processo. O Boletim do Trabalho e Emprego encontra-se disponível em <https://bte.gep.msess.gov.pt/> (consultado em 19/02/2026).

¹⁵ Cf. Artigo 1.º, n.º 2 dos Estatutos.

¹⁶ Cf. Escritura de constituição da associação e escritura de mudança de denominação (constantes da PEN a fls. 39 do Processo)

¹⁷ Cf. Artigo 2.º, n.º 2 dos Estatutos.

¹⁸ Cf. fls. 39 – PEN (versões de 1987 a 2015) e 142 a 147 (versão de 2025) do Processo.

¹⁹ Acessível através de <https://www.apesperh.pt/apespe-rh/codigo-de-etica/> (fls. 443 a 445). Note-se que os Estatutos identificam este código como *"Código Deontológico"*.

II.1.2 Dos associados da APESPE RH e respetivos deveres

26. Em 28/03/2025²⁰, a APESPE RH contava com 39 (trinta e nove) associados, todos estes sociedades comerciais²¹.
27. Segundo a APESPE RH, a Associação reúne as principais empresas do Setor Privado de Emprego e os seus associados representam mais de 70% do mercado do trabalho temporário organizado, sendo que, no caso da formação profissional e consultoria de recursos humanos, existem mais de 1500 empresas registadas e certificadas²².
28. Das 39 (trinta e nove) empresas associadas com as quais a APESPE RH contava em março de 2025, 37 (trinta e sete) são ETT (i.e., empresas que prestam serviços de trabalho temporário, contratando, para tal, trabalhadores temporários²³), conforme resulta, desde logo, da denominação social das mesmas (cf. documento constante da PEN a fls. 39).
29. Conforme decorre do artigo 4.º, n.º 2, alínea a) dos seus Estatutos, "*como sócios efetivos, só podem fazer parte da Associação as entidades privadas, singulares ou coletivas, que exerçam qualquer das atividades previstas no Artigo 2º, n.º 2º*", ou seja, as atividades referidas no parágrafo 23 *supra*.
30. No que diz respeito às condições de admissão à Associação, estabelece o artigo 5.º, n.º 1 dos Estatutos da APESPE que "[a] *admissão como sócio efetivo deve ser requerida à Direção, com os documentos comprovativos dos requisitos de admissibilidade previstos no Regulamento Interno aprovado em Assembleia Geral e desde que subscrevam o Código Deontológico da Associação*"²⁴, o Regulamento Interno, assim como a Carta de Direitos e Deveres dos Associados e outros Códigos de Conduta e Boas Práticas existentes" (sublinhado e destacado da AdC).
31. A promoção dos objetivos da Associação e o cumprimento dos respetivos Estatutos, Código de Ética e Regulamento Interno, bem como dos Regulamentos Internos do seu sector de atividade constituem deveres dos associados expressamente consagrados nos Estatutos²⁵.

II.1.3 Dos órgãos da Associação

32. De acordo com o artigo 8.º dos seus Estatutos, a APESPE RH tem como órgãos a Assembleia Geral, a Direção e o Conselho Fiscal.

²⁰ Data da resposta ao pedido de elementos referido em I.4.1. *supra*.

²¹ Cf. Anexo ao Ofício S-AdC_2025_781, constante da PEN a fls. 39 do Processo.

²² Cf. Informação disponível no website da APESPE RH (acessível através de <https://www.apespe-rh.pt/apespe-rh/>), constante de fls. 137 do Processo.

²³ Conforme se analisará em mais detalhe na secção II.2 *infra*.

²⁴ O Código de Ética identificado nos parágrafos 24 e 25 *supra*.

²⁵ Cf. Artigo 6.º, n.º 2, alínea a) dos Estatutos.

33. O mandato dos membros dos órgãos sociais é de 4 anos²⁶.
34. À Assembleia Geral compete, entre outras questões, deliberar sobre a expulsão de membros da Associação, eleger e destituir a respetiva mesa, os membros da direção e do conselho fiscal, aprovar o relatório da direção e as contas anuais, aprovar o plano de atividades e orçamento anual, determinar a política da associação a curto e a longo prazo, aprovar o programa de ação anual da direção, interpretar e rever os estatutos, assim como os regulamento internos, deliberar sobre os recursos apresentados das deliberações da direção e decidir a dissolução e a liquidação da associação²⁷.
35. Fazem parte da Mesa da Assembleia Geral a ADECCO RECURSOS HUMANOS – Empresa de Trabalho Temporário, Lda., cuja representante assume a função de presidente, e a EGOR – Empresa de Trabalho Temporário, Lda., como vogal²⁸.
36. A Direção é composta por um Presidente, três Vice-Presidentes, um tesoureiro e dois vogais²⁹.
37. Nos termos do número 2 do artigo 10.º dos Estatutos cada Vice-Presidência coordena uma das seguintes áreas de atividade: (i) agências privadas de colocação e agências privadas de emprego, ETT, *outsourcing*; (ii) recrutamento e seleção; (iii) formação profissional e consultoria.
38. À Direção compete, nomeadamente, executar as decisões da Assembleia Geral, gerir a Associação, apresentar relatório anual e de contas à Assembleia Geral, estabelecer o orçamento, representar a Associação no exterior, negociar contratos coletivos de trabalho e acordos sociais estratégicos e aplicar aos associados sanções que não estejam reservadas à Assembleia Geral³⁰.
39. Da Direção da APESPE RH fazem parte a SERLIMA TARGET – Empresa de Trabalho Temporário, Lda., cujo representante assume a função de presidente, bem como a RANDSTAD – Empresa de Trabalho Temporário, S.A., a GIETT – Empresa de Trabalho Temporário, Unipessoal, Lda. e a GRUPO MULTIPESOAL – Empresa de Trabalho Temporário, S.A., que assumem as funções de Vice-Presidentes³¹.
40. Como vogais da Direção está a MULTITEMPO B JOBandTALENT– Empresa de Trabalho Temporário, S.A., e as HOSPEDEIRAS PORTUGAL Empresa de Trabalho Temporário, Lda. e, como tesoureiro, a MANPOWER – Empresa de Trabalho Temporário, Lda.³².

²⁶ Cf. o número 2 do artigo 8.º dos Estatutos.

²⁷ Cf. o número 7 do artigo 9.º dos Estatutos.

²⁸ Cf. fls. 37 do Processo. Elenco atualizado em conformidade com a informação disponível no website da visada, verificada em 19/02/2026 (<https://www.apesperh.pt/apespe-rh/direccao/>, fls. 446 a 448).

²⁹ Cf. o número 1 do artigo 10.º dos Estatutos.

³⁰ Cf. o número 8 do artigo 10.º dos Estatutos.

³¹ Cf. fls. 37 do Processo. Elenco atualizado em conformidade com a informação disponível no website da visada, verificada em 19/02/2026 (<https://www.apesperh.pt/apespe-rh/direccao/>, fls. 446 a 448).

³² Cf. fls. 37 do Processo. Elenco atualizado em conformidade com informação disponível no website da visada, verificada em 19/02/2026 (<https://www.apesperh.pt/apespe-rh/direccao/>, fls. 446 a 448).

41. Por sua vez, o Conselho Fiscal é composto, na presente data, pela MICHAEL PAGE INTERNATIONAL PORTUGAL – Empresa de Trabalho Temporário S.C., Lda., cujo representante assume a função de Presidente, bem como pela EUROFIRMS – Empresa de Trabalho Temporário, Lda. e pela TALENTER GC – Trabalho Temporário Unipessoal, Lda., como vogais³³.

II.1.4 Dos volumes de negócios da APESPE RH e dos seus associados

42. O volume anual de negócios da APESPE em 2024 foi de 100.900,00 € (cem mil e novecentos euros) (cf. fls. 39).
43. Os volumes de negócios totais, no último ano disponível³⁴, das 37 (trinta e sete) ETT associadas da APESPE RH em 28/03/2025 (referidas no parágrafo 28 *supra*), resultam num total agregado de 1.063.462.788,00 € (mil e sessenta e três milhões, quatrocentos e sessenta e dois mil, setecentos e oitenta e oito euros), conforme resulta da tabela de fls. 477³⁵.
44. Não foi possível apurar os volumes de negócios obtidos pelas empresas associadas da APESPE RH desde 1987 até março de 2025 (período durante o qual esteve em vigor a cláusula de não-aliciamento de trabalhadores temporários do Código de Ética, conforme se explanará nas secções II.2.1 e III.1.5 *infra*).
45. A este respeito, note-se que não foi possível apurar quaisquer dados relativos a volumes de negócios das associadas da APESPE RH anteriores a 2001. Posteriormente a 2001, apenas foi possível apurar os volumes de negócios de uma fração das associadas³⁶.
46. Saliente-se ainda que não foi possível obter tais dados através da APESPE RH, que, em resposta ao pedido de elementos que lhe foi dirigido, referiu não ser *“capaz de fornecer essas informações porquanto as desconhece, uma vez que essa informação não é, nem foi, desde a sua constituição ou do início da sua atividade, partilhada pelos seus associados com a APESPE”*³⁷.
47. Também não seria viável obter tal informação individualmente junto de cada associada da APESPE RH, tendo em consideração o elevado número de associadas desde 1987 até março de 2025 (que inclui diversas empresas que, entretanto, já não são associadas da APESPE RH, algumas das quais já foram, inclusive, objeto de

³³ *Ibidem*.

³⁴ Que corresponde ao ano de 2024 na maioria das associadas e de 2023 no caso de uma delas.

³⁵ A tabela contém os volumes de negócios totais do último ano disponível (2023 ou 2024) das ETT associadas da APESPE RH em 28/03/2025, obtidos a partir dos dados disponíveis no Insight View.

³⁶ Cf. Tabela das fls. 137 do Processo, que contém os dados do Insight View sobre os volumes de negócios totais disponíveis quanto a todas as ETT associadas da APESPE RH desde 1987 até 2023.

³⁷ Cf. fls. 35 do Processo.

dissolução e liquidação³⁸), bem como o volume e a antiguidade dos dados a obter. Note-se, a este respeito, que não seria exigível que as associadas tivessem todos estes dados conservados para fornecer à AdC, tendo nomeadamente em conta que, nos termos do Código Comercial, Código do IVA e Código do IRC, apenas é obrigatória a conservação dos documentos contabilísticos (livros, registos e documentos de suporte) pelo período de 10 anos³⁹.

II.2 Mercado

48. Sem prejuízo do que se irá expor na secção III.1.2 da presente Decisão Final, e atendendo ao comportamento da visada, objeto de análise no presente Processo, bem como à extensão territorial da sua atividade, conclui-se que o comportamento da APESPE RH ocorre no mercado da contratação de trabalhadores temporários por ETT, tendo este, pelo menos, uma dimensão nacional.

II.2.1 Identificação e caracterização do mercado

49. A definição de mercado relevante não é indispensável em processos por práticas restritivas da concorrência no âmbito de acordos, práticas concertadas ou decisões de associações de empresas a que seja atribuído um objetivo restritivo da concorrência, tal como decorre da jurisprudência constante dos tribunais europeus (secção III.1.2).
50. Assim, no caso em análise, não será necessária uma delimitação prévia e exata do(s) mercado(s) relevante(s), na medida em que estamos perante uma restrição grave no âmbito do n.º 1 do artigo 9.º da LdC e do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE (secção III.1.2).
51. Não obstante, e de forma a facilitar o enquadramento dos comportamentos em causa, segue-se uma descrição do mercado em que o comportamento objeto de investigação no presente Processo de contraordenação ocorre e/ou incide, *i.e.*, o mercado da contratação de trabalhadores temporários por ETT.

II.2.1.1 Dimensão do produto

52. Os comportamentos que se descreverão na secção II.2.1 *infra* ocorreram no mercado da contratação de trabalhadores temporários por ETT.
53. A procura neste mercado é constituída pelas ETT, empresas que, conforme referido no DL n.º 260/2009, “[têm] *por objecto a atividade de cedência temporária de trabalhadores para ocupação por utilizadores, podendo, ainda, desenvolver actividades de*

³⁸ Cf. fls. 39 e 137 do Processo. A respeito das empresas que foram objeto de dissolução e liquidação, *vide*, a título de exemplo, as seguintes: (i) COMPASSO - ETT, Lda. (NIF 503 807 583); (ii) DEMPRESA - Empresa de Trabalho Temporário, Lda. (NIF 504745158); (iii) ELIGRUPO- Empresa de Trabalho Temporário, Lda. (NIF 502863803); (iv) JOAQUIM SILVA SOARES - ETT, Lda. (NIF502 523492) e (v) JOPRA - ETT, Lda (NIF 501984593).

³⁹ Artigo 40.º do Código Comercial (aprovado pela Carta de Lei de 28/06/1888), artigo 125.º do Código do IRC (Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro) e artigo 52.º do Código do IVA (Decreto-Lei 102/2008, de 20 de junho).

*selecção, orientação e formação profissional, consultadoria e gestão de recursos humanos*⁴⁰.

54. O regime jurídico do exercício e licenciamento das agências privadas de colocação e das empresas de trabalho temporário é regulado pelo Decreto-Lei n.º 260/2009, de 25 de setembro ("DL n.º 260/2009"). O trabalho temporário também é regulado pelos artigos 172.º a 192.º do CT.
55. O exercício desta atividade de cedência temporária de trabalhadores encontra-se dependente da concessão de licença e, para tal, as ETT têm de cumprir determinados requisitos, designadamente, a utilização da expressão "*trabalho temporário*" na sua denominação social⁴¹.
56. As ETT providenciam serviços flexíveis e adaptados a necessidades temporárias ou sazonais das empresas e a projetos específicos⁴².
57. Estas empresas dispõem de uma ampla base de recrutamento e garantem um processo eficaz de recrutamento e seleção. São também estas que celebram os contratos de trabalho temporário diretamente com os trabalhadores e asseguram a gestão administrativa dos mesmos⁴³.
58. Por sua vez, a oferta neste mercado é constituída pelos trabalhadores temporários, i.e., os trabalhadores com os quais as ETT celebram um CTT (contrato de trabalho temporário) ou um CTI (contrato de trabalho por tempo indeterminado para cedência temporária)⁴⁴.
59. O trabalho temporário é uma "*[r]elação de trabalho triangular em que uma entidade empregadora (empresa de trabalho temporário) contrata, remunera e exerce o poder disciplinar sobre um trabalhador (trabalhador temporário), colocando-o a prestar a sua atividade numa outra entidade (utilizador) que o recebe e exerce, de forma delegada, os poderes de autoridade e direção*"⁴⁵.

⁴⁰ Cf. artigo 3.º do DL n.º 260/2009.

⁴¹ Cf. artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 260/2009.

⁴² Cf. informação disponível nos websites da APESPE RH (<https://www.apesperh.pt/empresas/trabalho-temporario-vantagens-para-as-empresas/>, fls. 449 a 450) e da Randstad, uma das associadas da APESPE (artigo de 07/04/2025, <https://www.randstad.pt/tendencias-360/bem-estar-no-trabalho/qual-e-a-diferenca-entre-trabalhadores-permanentes-e/>, fls. 451 a 455).

⁴³ Cf. informação disponível nos websites da APESPE RH (<https://www.apesperh.pt/empresas/trabalho-temporario-vantagens-para-as-empresas/>, fls. 449 a 450) e da Adecco, uma das associadas da APESPE (artigo de 07/07/2023, [Trabalho temporário: vamos desconstruir - Adecco Portugal](https://www.adecco.pt/trabalho-temporario-vamos-desconstruir-adecco-portugal), fls. 456 a 460).

⁴⁴ Cf. artigo 2.º, alínea g) do DL n.º 260/2009 e artigo 172.º do CT.

⁴⁵ Doravante, tais contratos serão referidos como CTT ou CTI quando se estiver a aludir à tipologia concreta e como contratos de trabalho temporário ou contratos celebrados pelas ETT com os seus trabalhadores temporários quando se pretender abarcar as duas tipologias.

⁴⁶ Cf. caderno Informativo sobre o Trabalho Temporário da Autoridade para as Condições do Trabalho, de 2016, disponível em <https://portal.act.gov.pt/>, fls. 360 a 365).

60. Um trabalhador temporário é, portanto, alguém que está a prestar trabalho numa empresa utilizadora por um período limitado e para um concreto fim, por exemplo fornecendo competências para um projeto específico ou preenchendo lacunas na equipa⁴⁷.
61. De acordo com o inquérito realizado pela Hays⁴⁸ a 96 empregadores portugueses, a principal razão apontada para o recurso ao trabalho temporário é o acréscimo excecional de atividade (62%). Seguem-se a substituição de trabalhadores (38%), a ação estratégica da empresa (26%) e o lançamento de novos projetos (16%).
62. Conforme conclui o estudo, de janeiro de 2022, da Informa D&B sobre o mercado de trabalho temporário nacional⁴⁹, *"perto de 80% das cedências de trabalhadores temporários realizam-se por períodos inferiores a três meses"*.
63. Segundo o mesmo estudo, os principais setores que recorrem a trabalhadores temporários são os do alojamento, que representava 23% das cedências em 2019, restauração e similares (8,4%) e a indústria alimentar (8,1%), sendo as atividades relacionadas com serviços administrativos e o transporte e armazenagem outros focos de procura relevantes.
64. Atente-se ainda na *"Análise síntese do sector do trabalho temporário"*, de 2019, disponibilizada pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)⁵⁰, que observa, à semelhança do estudo referido anteriormente, que a maioria dos contratos (mais de 75%) tem duração até 3 meses e que o alojamento, a restauração e similares e as indústrias alimentares, são as atividades económicas que mais contratos realizam, com recurso a trabalho temporário.
65. Ao nível das profissões, segunda esta análise, as mais representativas são *peçoal dos serviços e vendedores* (cerca de 30%) e os *trabalhadores não qualificados* (cerca de 10%), sendo ainda indicados os *operários, artífices e trab. similares* (cerca de 4%) e *operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem* (cerca de 3%)⁵¹.

⁴⁷ Vide o referido a este respeito no artigo de 07/04/2025 disponibilizado no *website* da Randstad, uma das associadas da APESPE (<https://www.randstad.pt/tendencias-360/bem-estar-no-trabalho/qual-e-a-diferenca-entre-trabalhadores-permanentes-e/>, fls. 451 a 455).

⁴⁸ Cf. artigos disponíveis nos websites da *Link do Leaders* (de 01/07/2020, <https://linktoleaders.com/maioria-dos-empregadores-portugueses-ja-recorreu-ao-trabalho-temporario/>) e da *RH Magazine* (de 30/06/2020, <https://rhmagazine.pt/52-dos-empregadores-em-portugal-ja-recorreram-a-trabalho-temporario-qualificado/>), fls. 469 a 475.

⁴⁹ Cf. resposta ao pedido de elementos, de 04/04/2025, fls. 42 a 134.

⁵⁰ Cf. *"Análise síntese do sector do trabalho temporário- ano de 2019"*, edição do IEFP/ Direção de Serviços de Estudos, Planeamento e Controlo de Gestão/ Núcleo de Estudos e Avaliação, coordenação de Cristina Taveira e autoria de Maria José Pedro (data de edição: outubro de 2021), disponível em <https://www.iefp.pt/estatisticas> (fls. 366 a 369).

⁵¹ *Ibidem*, p. 4.

66. Já o barómetro do trabalho temporário em Portugal, de 2024, disponibilizado pela APESPE⁵² refere que este tipo de trabalho é predominantemente utilizado em setores de atividade como a indústria alimentar, indústria automóvel, serviços administrativos, transportes e alojamento⁵³.
67. Este barómetro indica ainda que o nível de escolaridade da maioria dos trabalhadores temporários colocados corresponde ao ensino básico, seguindo-se o ensino secundário e que uma percentagem significativa destes trabalhadores – cerca de 43,5% - tem idade inferior a 30 anos⁵⁴.
68. Note-se que, de acordo com o Código do Trabalho, as ETT devem assegurar “a formação profissional de trabalhador temporário contratado a termo sempre que a duração do contrato, incluindo renovações, ou a soma de contratos de trabalho temporário sucessivos num ano civil seja superior a três meses”⁵⁶ (sublinhado da AdC).
69. Sobre a remuneração neste setor, a Análise Síntese disponibilizada pelo IEFP, referida *supra*, menciona que, no ano em análise (2019), mais de 90% dos salários iam até aos 750€ e que o salário médio calculado era, no geral, inferior ao SMN⁵⁷.
70. A referida análise expõe ainda que “[a] remuneração média oscila consideravelmente, sobretudo ao considerar o grupo profissional e a atividade económica da entidade patronal. A amplitude dos dados conduz-nos a uma observação mais detalhada, que comprova que algumas profissões atingem valores médios de remuneração base muito superiores a 1.000,00€, com particular relevo para determinados sectores de atividade”⁵⁸.
71. A APESPE RH é uma associação abrangente do setor, representando os seus associados mais de 70% do mercado do trabalho temporário organizado, segundo a própria refere e se explicou no parágrafo 27 *supra*.
72. Refira-se ainda que, segundo o estudo que a APESPE disponibilizou, “[a] oferta setorial [de trabalho temporário] caracteriza-se por um alto grau de concentração, tendo as cinco principais empresas em termos de volume de faturação – a Randstad, a Kelly Services, a Adecco, a Multitempo e a Multipessoal [4 das 5 associadas da APESPE] – alcançado em

⁵² Barómetro do trabalho temporário em Portugal: dados de dezembro de 2024, disponível em <https://www.apesperh.pt/noticias/barometro-do-tt-em-portugal-dados-de-dezembro-de-2024/> (fls. 370).

⁵³ *Ibidem*, p. 2.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 1 e 2 (onde se lê que “o ensino básico foi o nível de escolaridade predominante nas colocações efetuadas (60,9% dos colocados), seguindo-se o ensino secundário com 31,0%”).

⁵⁵ A percentagem significativa de jovens entre os trabalhadores temporários resulta também da análise do IEFP, identificada na nota de rodapé 50 *supra*, que indica que a idade média se situa nos 35 anos.

⁵⁶ Cf. Artigo 187.º do Código do Trabalho.

⁵⁷ Cf. “Análise síntese do sector do trabalho temporário– ano de 2019” (já identificada na nota de rodapé 50). Note-se que o SMN em 2019 era de 600 € e que a análise do salário médio calculado é apresentada com as reservas.

⁵⁸ *Ibidem*. Note-se que os dados são de 2019 e que esta análise é apresentada com reservas.

2020 uma quota de mercado conjunta de 34%, que se eleva a 48% quando consideradas as dez maiores⁵⁹.

73. Veja-se, por fim, os dados do INE relativos às atividades das empresas de trabalho temporário⁶⁰, de acordo com os quais o volume de negócios total do referido setor no último ano disponível (2022) foi de 1.634.011.119,00 € (mil seiscientos e trinta e quatro milhões, onze mil, cento e dezanove euros)⁶¹. Note-se, em termos comparativos para o mesmo ano, que o volume de negócios total agregado de 2022 das ETT associadas da APESPE (no final desse ano) foi de 984.395.453,00 € (novecentos e oitenta e quatro milhões, trezentos e noventa e cinco mil, quatrocentos e cinquenta e três euros)⁶², ou seja, cerca de 60% do total do setor.

II.2.1.2 Dimensão geográfica

74. De acordo com os seus estatutos, (i) “[a] APESPE-RH tem por finalidade a defesa e promoção dos interesses coletivos das entidades empresariais privadas que atuem em todas as dimensões dos recursos humanos, nomeadamente nas atividades de agência privada de colocação, agência privada de emprego, Empresa de Trabalho Temporário, outsourcing, coaching, recrutamento e seleção, orientação de carreiras, formação profissional e consultoria”⁶³, e (ii) “A APESPE-RH é uma Associação Empresarial, com âmbito nacional (...)”⁶⁴.
75. A APESPE RH tem, portanto, uma abrangência extensível a todo o território português, conforme explicado igualmente na secção II.1 da presente Decisão Final.
76. Ademais, a contratação de trabalhadores temporários efetuada pelas ETT associadas da APESPE RH é efetuada, no mínimo, a nível nacional, sendo os serviços de trabalho temporário prestados pelas referidas empresas igualmente prestados em todo o país, conforme demonstra o estudo da DBK já mencionado *supra*⁶⁵.
77. A dimensão do mercado relevante poderá não se esgotar, contudo, no território nacional. A prestação de serviços de trabalho temporário está fortemente integrada no Espaço Económico Europeu, refletindo a livre circulação de trabalhadores e de serviços consagrada nos Tratados da União Europeia. A referida mobilidade de

⁵⁹ Estudo da Informa D&B sobre o mercado de trabalho temporário nacional, 2022, fls. 42 a 134.

⁶⁰ Menciona-se este setor, ao qual corresponde o CAE 78200 (de acordo com Classificação Portuguesa das Atividades Económicas Rev.3, disponibilizada pelo INE em <https://www.ine.pt>), pela sua proximidade e relevância para o presente caso, sem prejuízo de não se pretender fazer equivaler o mesmo ao mercado em causa no Processo, i.e., o mercado da contratação de trabalhadores temporários.

⁶¹ Cf. dados do INE disponíveis em [Portal do INE](https://portal.ine.pt) (fls. 139).

⁶² Cf. fls. 39 e 137.

⁶³ Cf. artigo 2.º, n.º 2 dos Estatutos.

⁶⁴ Cf. artigo 1.º, n.º 2 dos Estatutos.

⁶⁵ Cf. resposta ao pedido de elementos, de 04/04/2025, com o registo E-AdC/2025/2042, nomeadamente, a tabela 3 do estudo da DBK Informa relativamente à distribuição das empresas licenciadas por zonas em 2021.

trabalhadores entre Estados-Membros, a inexistência *in casu* de particulares barreiras a tal circulação, bem como o facto de algumas das empresas associadas da APESPE RH serem multinacionais deste setor, implicam que as práticas adotadas a nível nacional possam ter impacto também no funcionamento do mercado europeu de trabalho, afetando, assim, a concorrência não só em Portugal, mas também noutros Estados-Membros.

78. Pelo exposto *supra*, considera-se que o âmbito geográfico do mercado será pelo menos nacional, sem prejuízo de não se poder excluir que a prática tenha uma incidência mais vasta, no mercado europeu, conforme explanado no parágrafo anterior.

II.2.1.3 Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC

79. A APESPE defendeu em sede de PNI que a *«definição de mercado relevante proposta pela AdC não permite corretamente identificar as pressões concorrenciais efetivas e imediatas que as ETT enfrentam quando procuram trabalhadores “temporários” ou as pressões concorrenciais sentidas pelos trabalhadores “temporários” no mercado, nem o peso da Visada no mercado relevante»*.
80. Os principais argumentos utilizados para chegar a tal conclusão serão resumidamente expostos *infra*⁶⁶.
81. De acordo com a APESPE, do lado da procura, as empresas que procuram celebrar contratos de utilização de trabalho temporário concorrem com as ETT para recrutar trabalhadores, dado que tais empresas estão frequentemente em situações em que podem celebrar contratos a termo, não se esgotando, portanto, a procura por trabalhadores que exerçam funções a título transitório nas ETT.
82. Não podendo, assim, considerar-se demonstrada qualquer pretensa preponderância das empresas associadas da APESPE RH no mercado.
83. Já do lado da oferta, a APESPE argumenta que, se as ETT passassem a oferecer melhores condições, seria expectável que os trabalhadores, independentemente do vínculo laboral que tivessem naquele momento, considerassem tornar-se trabalhadores temporários e que, nesta medida, assumindo o caso – mais frequente – de o trabalho temporário que lhes é solicitado não necessitar de especiais qualificações, a maioria dos trabalhadores seria capaz de substituir o seu trabalho por esta nova função, sem incorrer em custos irrecuperáveis, podendo oferecer esse trabalho no mercado num curto espaço de tempo.
84. Assim, conclui, que o mercado não pode ser constituído apenas pelos trabalhadores temporários, devendo englobar todos os trabalhadores.
85. Ademais, a APESPE afirma que existe uma rotatividade natural na força de trabalho que presta trabalho “temporário” que implica também que qualquer prática

⁶⁶ Por razões de economia processual, dão-se por integralmente reproduzidos os demais termos e fundamentos apresentados pela visada, não apenas no que respeita ao presente ponto, mas igualmente quanto aos restantes parágrafos da presente Decisão em que são expostos os argumentos apresentados pela APESPE.

anticoncorrencial de não-solicitação de trabalhadores dificilmente tivesse efeito no mercado porque, da mesma forma que as ETT concorrem com outras empresas, os trabalhadores não concorrem apenas para posições de trabalho temporário, sucedendo muitas vezes que os próprios utilizadores recrutem, a título definitivo, os trabalhadores temporários.

86. Analisando a pronúncia da visada e começando pelo lado da procura, importa perceber se esta não se esgota nas ETT e se as empresas que procuram celebrar contratos de utilização de trabalho temporário são concorrentes das ETT na contratação destes trabalhadores, como defende a visada nos parágrafos 127 a 145 da PNI.
87. Quando uma empresa procura contratar diretamente trabalhadores numa perspetiva temporária, recorrendo a contratos a termo, está sujeita ao regime previsto nos artigos 140.º a 149.º do CT. Já as ETT contratam trabalhadores temporários ao abrigo do regime previsto nos artigos 172.º a 192.º do CT.
88. Recorde-se que, conforme resulta do artigo 172.º do CTT, o modelo contratual das ETT consiste no seguinte: estas celebram com as empresas utilizadoras um CUTT (i.e., contrato de utilização de trabalho temporário, pelo qual as ETT se obrigam, mediante retribuição, a ceder àqueles um ou mais trabalhadores temporários) e, com os trabalhadores temporários, CTT ou CTI.
89. Assim, as ETT constituem em tipo específico de empregador – distinto das demais empresas –, residindo a atividade destas precisamente em angariar trabalhadores para os ceder temporariamente a empresas utilizadoras.
90. As características do modelo de negócio exercido pelas ETT colocam-nas, desde logo, num patamar distinto das outras empregadoras na contratação de trabalhadores: as ETT dispõem de amplas bases de recrutamento⁶⁷, uma vez que a sua atividade consiste justamente na colocação de trabalhadores em outras empresas.
91. Ademais, a própria natureza da relação jurídica mantida entre ETT, trabalhador e empresa utilizadora acentua esta diferença: a relação laboral é sempre triangular, obrigando a uma repartição de responsabilidades e poderes entre a ETT e a empresa utilizadora, inexistente na contratação direta.
92. Com efeito, os poderes de autoridade e direção sobre o trabalhador são exercidos pela empresa utilizadora, cabendo o exercício do poder disciplinar à ETT⁶⁸.
93. Além disso, a responsabilidade pela admissibilidade e conformidade do recurso ao trabalho temporário recai fundamentalmente sobre a empresa utilizadora, enquanto a ETT responde perante a sua relação contratual com o trabalhador.

⁶⁷ Conforme se referiu no parágrafo 57 *supra*.

⁶⁸ Cf. Artigo 185.º do CT e artigo 2.º do DL n.º 260/2009.

94. Sendo certo que a celebração dos CUTT⁶⁹ está sujeita a limitações semelhantes às aplicáveis aos contratos de trabalho a termo⁷⁰, importa realçar que estas limitações incidem sobre a relação contratual entre a empresa utilizadora e a ETT. Ainda que, em caso de incumprimento de certas regras relativas aos CUTT, os CTT possam converter-se (ou ser considerados) contratos sem termo, tal sucede com o utilizador e não com a ETT⁷¹.
95. A título de exemplo, nos termos dos números 2 e 3 do artigo 180.º do CT, um CTT só pode ser celebrado a termo resolutivo nas situações previstas para a celebração de CUTT, sendo nulo o termo que viole tal regra, caso em que se considera que o trabalho é prestado à ETT em regime de contrato de trabalho sem termo. Contudo, verificando-se simultaneamente uma das nulidades dos CUTT (por exemplo, celebração de contrato fora dos casos do artigo 175.º, n.º 1, sem forma escrita ou sem as menções obrigatórias), considera-se já que o contrato de trabalho sem termo é celebrado com o utilizador.
96. Ou seja, em virtude da relação triangular que caracteriza o trabalho temporário, as ETT partilham as suas responsabilidades com as empresas utilizadoras, respondendo sobretudo pela relação contratual com os trabalhadores, e não pela celebração ou admissibilidade dos contratos de utilização de trabalho temporário - o que as coloca numa posição distinta da das restantes empresas na contratação a termo.
97. Além disso, na contratação de trabalhadores temporários, as ETT enfrentam um quadro de limitações distinto, comparativamente às demais empresas que celebram contratos a termo.
98. Por exemplo, as ETT podem celebrar CTT sucessivos com o mesmo trabalhador para serem cedidos a utilizadores diferentes até ao máximo de 4 anos (ao passo que o limite é de 2 anos no caso dos contratos a termo certo)⁷². Note-se ainda que o limite de duração dos CTT é recente, tendo sido introduzido apenas em 2023, e que, em caso de ultrapassagem do mesmo, ocorre a conversão em CTI celebrado com a ETT⁷³, o que

⁶⁹ Vide, nomeadamente, os artigos 175.º a 179.º do CT.

⁷⁰ O regime estabelecido nos artigos 140.º a 149.º do CT limita a possibilidade de celebração de contratos a termo a circunstâncias específicas e prevê várias limitações, nomeadamente ao nível da duração - não podendo, por exemplo, o contrato a termo certo ter uma duração superior a 2 anos e existindo também restrições nos contratos celebrados por menos de 6 meses - e das renovações (máximo de três, não podendo a duração total das renovações exceder a do período inicial do contrato). Note-se ainda que, em caso de incumprimento destas limitações, o contrato converte-se em (ou considera-se) contrato sem termo, nos termos do artigo 147.º do CT.

⁷¹ Vide, a este respeito, o disposto nos artigos 176.º, n.º 3, 177.º, n.º 6, 178.º, n.º 4, 179.º, n.º 3 e 180.º, números 2 e 3.

⁷² Cf. Artigos 182.º, n.º 8 e 148.º, n.º 1 do CT.

⁷³ Cf. Artigo 182.º, n.º 9 do CT.

permite que esta continue a utilizar o trabalhador temporário em diferentes utilizadores⁷⁴.

99. Adicionalmente, enquanto se mantiver o motivo justificativo, o CTT pode ser renovado até 4 vezes, ao contrário das 3 renovações admitidas para o contrato a termo a certo⁷⁵.
100. As ETT podem também celebrar CTT a termo certo com duração inferior a 6 meses⁷⁶, sem sujeição aos limites aplicáveis a este respeito aos contratos a termo certo⁷⁷.
101. Por fim, acrescente-se que, após celebrar um CTT com uma empresa utilizadora para um serviço/ projeto concreto, a ETT pode optar entre celebrar um CTT com um trabalhador especificamente para tal finalidade ou alocar um trabalhador com quem tenha um vínculo por tempo indeterminado – um CTI – àquele projeto⁷⁸.
102. Um CTI, tipologia contratual exclusiva das ETT, permite-lhes reter trabalhadores com competências raras e/ou de elevada especialização e destacá-los sucessivamente para diferentes utilizadores, assegurando simultaneamente estabilidade contratual ao trabalhador e uma solução eficiente e flexível para os utilizadores (que usufruem de tais competências apenas enquanto necessário, evitando vínculos permanentes dispensáveis).
103. Por contraste, na contratação direta, uma empresa apenas poderá propor um contrato a termo (pouco apelativo para um profissional com competências muito especializadas e/ou raras) ou um contrato sem termo (mais oneroso e arriscado para a empresa em casos de necessidades transitórias ou descontínuas).
104. Deste modo, as ETT encontram-se numa posição totalmente diferente das demais empresas, proporcionando ao trabalhador simultaneamente um vínculo estável e diversidade de projetos.
105. Em suma, as ETT beneficiam de uma flexibilidade acrescida e de menor exposição ao risco na celebração de contratos de trabalho temporário, além de poderem recorrer ao CTI, o que lhes garante uma posição privilegiada na contratação de profissionais especializados para necessidades temporárias.
106. Pelo exposto, não é correta a asserção efetuada pela visada na PNI de que, do lado da procura, as empresas que procuram celebrar contratos de utilização de trabalho temporário concorrem com as ETT para recrutar trabalhadores.

⁷⁴ O que difere significativamente da consequência aplicável às restantes empresas em caso incumprimento do limite de 2 anos nos contratos a termo certo, que consiste na sua conversão em contrato sem termo (nos termos do artigo 147.º, n.º 1, alínea b) do CT), ficando estas vinculadas permanentemente a um trabalhador contratado para suprir uma necessidade temporária.

⁷⁵ Cf. Artigos 182.º, n.º 2 e 149.º, n.º 4 do CT.

⁷⁶ A este respeito, a própria visada refere diversas vezes ao longo da PNI, nomeadamente nos parágrafos 351 e 361, que a duração média dos CTT é inferior a 3 meses.

⁷⁷ Cf. Artigo 148.º, n.º 2 do CT.

⁷⁸ Cf. Artigo 172.º do CT (e como já se referiu no parágrafo 58 *supra*).

107. Não restando dúvidas de que a procura no mercado identificado é constituída apenas pelas ETT, questões também não podem subsistir quanto à preponderância das empresas associadas da APESPE RH no mercado.
108. Com efeito, conforme se explanou nos parágrafos 27 e 71 *supra*, é a própria APESPE que refere que as suas associadas representam 70% do mercado de trabalho organizado. Note-se ainda que, sendo esta uma atividade para a qual se exige que as empresas detenham uma licença e uma denominação social específica⁷⁹, as ETT são facilmente identificáveis. Além disso, tais números são seguidos de perto pelos dados do INE, mencionados no parágrafo 73.
109. Prosseguindo para o lado da oferta, também não é correta a afirmação da visada de que o mercado da contratação de trabalhadores temporários por ETT deveria englobar todos os trabalhadores.
110. Na ótica da visada, se as ETT oferecessem melhores condições, seria expectável que os trabalhadores, independentemente do respetivo vínculo laboral, considerassem tornar-se trabalhadores temporários, acrescentando esta ainda que a maioria dos trabalhadores seria capaz de substituir o seu trabalho por esta nova função, sem incorrer em custos irrecuperáveis e num curto espaço de tempo.
111. Contudo, de acordo com a Comunicação da Comissão sobre a definição de mercado relevante, não basta que essa substituição seja tecnicamente possível: é necessário que os trabalhadores tenham incentivos para a fazer e que, na prática, a realizem. Caso apenas alguns tivessem capacidade, possibilidade e incentivo para o fazer de forma eficaz e a curto prazo (e o fizessem), não seria adequado incluir todos os trabalhadores no mesmo mercado⁸⁰.
112. Ora, nas funções mais especializadas – que, conforme se explicará em detalhe nos parágrafos 253 a 267, têm expressão no contexto do trabalho temporário, contrariamente ao que defende a visada⁸¹ – a maioria dos trabalhadores não conseguiria adquirir, no curto prazo, as competências necessárias. Além disso, mesmo nas funções menos qualificadas, o trabalho temporário exige uma disponibilidade para maior mobilidade e adaptação a ambientes distintos, nem sempre compatível com o perfil ou preferências de muitos trabalhadores.

⁷⁹ Conforme se explanou no parágrafo 55 *supra*.

⁸⁰ Cf. *Comunicação da Comissão sobre a definição de mercado relevante para efeitos do direito da concorrência da União* (C/2024/1645), parágrafos 33 e 36.

⁸¹ De acordo com a análise do setor do trabalho temporário do IEPF (mencionada nos parágrafos 64 e 65 *supra*), os trabalhadores não qualificados representam apenas cerca de 10% do total. Dessa informação resulta, *a contrario*, que cerca de 90% dos trabalhadores temporários exercem profissões qualificadas. Ainda que se admitisse que algumas das profissões não elencadas pudessem ser não qualificadas – o que não se afigura plausível, porquanto, nesse caso, teriam sido incluídas na categoria de trabalhadores não qualificados – no cenário mais conservador possível concluir-se-ia, ainda assim, que aproximadamente 38% dos trabalhadores temporários desempenham funções qualificadas (correspondentes à soma das percentagens das profissões identificadas, deduzida a dos trabalhadores não qualificados).

113. Acresce que o trabalho temporário assenta num vínculo tendencialmente mais transitório. Muitos trabalhadores valorizam a estabilidade e segurança (relativas) dos contratos tradicionais e, por isso, mesmo perante uma eventual compensação salarial, continuariam a não ter incentivos para ingressar neste mercado.
114. Note-se ainda que a própria necessidade de apresentar um pré-aviso 30 ou 60 dias para denunciar um contrato por tempo indeterminado (e de 30 dias para um contrato a termo com duração de 6 meses ou mais) conflituaria com a disponibilidade quase imediata que é valorizada no trabalho temporário.
115. Consequentemente, mesmo com uma melhoria moderada das condições oferecidas pelas ETT, continuaria a existir um conjunto significativo de trabalhadores sem capacidade, perfil ou incentivos para transitar para o trabalho temporário, não se verificando a substituição generalizada pressuposta pela visada.
116. Note-se ainda que, como resulta das Orientações sobre a aplicação do artigo 101.º do TFUE aos acordos de cooperação horizontal⁸², a definição do mercado relevante em acordos de compra – como os acordos *no-poach*, conforme se explanará em detalhe na secção III.1.3.3 *infra* – deve ter em conta a substituíbilidade do ponto de vista da oferta. Assim, as alternativas de que dispõem os trabalhadores temporários (que, *in casu*, são os “fornecedores”) são determinantes para identificar as pressões concorrenciais que recaem sobre as ETT enquanto “compradoras” do *input* trabalho.
117. Em conformidade com as referidas Orientações, essa análise passará por avaliar como os trabalhadores temporários reagiriam a uma diminuição ligeira, mas não transitória, das remunerações oferecidas pelas ETT.
118. Muitos trabalhadores temporários aceitam este regime como porta de entrada no mercado laboral – nomeadamente os jovens, que representam uma proporção significativa dos trabalhadores temporários⁸³ e que frequentemente têm ligações mais fracas ao mercado de trabalho, enfrentando assimetrias de informação ou vínculos laborais mais frágeis. O trabalho temporário permite-lhes adquirir competências, criar contactos e desenvolver redes que, em alguns casos, podem conduzir a uma contratação permanente.
119. Existem ainda barreiras que limitam uma transição rápida para o emprego tradicional: certas profissões exigem qualificações específicas, experiência ou redes de contactos que muitos trabalhadores temporários ainda não possuem, mas procuram desenvolver através do trabalho temporário.
120. Além disso, fatores pessoais e de custo de transição também influenciam a permanência neste regime. Alguns trabalhadores necessitam de rendimento imediato

⁸² Comunicação da Comissão — Orientações sobre a aplicação do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos acordos de cooperação horizontal, (2023/C 259/01), de 21/07/2023, parágrafos 288 a 290.

⁸³ Conforme explicado no parágrafo 67 *supra*, cerca de 43,5% dos trabalhadores temporários têm até 30 anos, situando-se a idade média em torno dos 35 anos.

ou valorizam a (ou até necessitam da) flexibilidade associada ao trabalho temporário, não tendo assim incentivos para mudar de regime laboral.

121. Por fim, no caso dos trabalhadores ao abrigo de CTI – exclusivos das ETT – as alternativas no mercado tradicional são limitadas e menos aliciantes, em virtude da natureza altamente especializada ou rara das competências envolvidas, as quais tendem a responder a necessidades de carácter pontual por parte das empresas que recorrem a este tipo de funções, conforme também se assinalou nos parágrafos 102 a 104 *supra*.
122. Assim, mesmo perante uma redução moderada das condições oferecidas pelas ETT, uma parte significativa dos trabalhadores temporários não teria capacidade, alternativas viáveis ou incentivos para transitar, num curto espaço de tempo, para o modelo de emprego tradicional.
123. Conclui-se, portanto, que, tanto do lado da procura como da oferta, existem distinções estruturais, funcionais e legais que legitimam que se identifique, para efeitos do presente Processo, o mercado a contratação de trabalhadores temporários por ETT.
124. Por fim, quanto ao argumento da visada mencionado no parágrafo 85 acima, relativo à rotatividade natural na força de trabalho que presta trabalho temporário, refira-se, desde logo, que, conforme explicado anteriormente na presente secção, as pressões concorrenciais não são, no entendimento da AdC, as que a APESPE descreve. Ou seja, as demais empresas não concorrem diretamente com as ETT pelos trabalhadores temporários, nem os trabalhadores têm a capacidade ou o incentivo para, de forma eficaz e a curto prazo, alternar entre trabalho temporário e permanente.
125. Ademais, relativamente à conclusão da visada de que a alegada elevada rotatividade dos trabalhadores implica que qualquer prática anticoncorrencial de não-solicitação dificilmente tivesse efeitos no mercado - nomeadamente porque, segundo a visada, os próprios utilizadores recrutam frequentemente os trabalhadores temporários a título definitivo - importa sublinhar, desde já, que, não obstante a lei obrigar o utilizador de trabalho temporário a informar o trabalhador sobre postos de trabalho disponíveis para funções idênticas, não constam dos autos dados que evidenciem que a rotatividade entre trabalho temporário e permanente seja tão intensa como a visada sugere. Ainda que assim fosse, cumpre sublinhar que não é plausível que a alegada rotatividade ponha em causa a suscetibilidade de a prática sob análise impactar no mercado. Além disso, conforme se explicará em detalhe na secção III.1.3.3.2, não se coaduna com a realidade a argumentação da visada de que as características deste mercado colocam em causa a possibilidade de esta prática ter impacto no mercado.
126. Importa ainda salientar – sem prejuízo de o mercado da prestação de serviços de trabalho temporário ser o mercado a jusante daquele que está em causa no presente Processo - que a Comissão já referiu, no âmbito de diversas decisões de não oposição a concentrações⁸⁴, que existe um mercado de produto separado para a prestação de serviços de trabalho temporário, que é distinto da prestação de serviços de emprego

⁸⁴ Vide, a este respeito, as seguintes decisões: (i) Case no. COMP/M.6908 - RANDSTAD / USG ASSETS, de 06/06/2013, parágrafos 8 a 10; (ii) Case no. COMP/M.5009 - RANDSTAD / VEDIOR, de 17/04/2008, parágrafos 8 a 16 e (iii) Case no. IV/M.765 - ADIA / ECCO, de 24/06/1996, parágrafos 11 a 15.

permanente e da contratação direta pelas empresas (que estaria incluída num mercado mais amplo do trabalho flexível). Também a autoridade da concorrência húngara, na sua Decisão de 18/12/2020⁸⁵ (que será abordada em maior detalhe na secção III.1.3.3), relativa a uma Associação Húngara de Empresas de Consultoria em Recursos Humanos – que representava empresas que desempenhavam atividades de recrutamento e de trabalho temporário – considerou o mercado do trabalho temporário (e não um mercado mais amplo) como um dos mercados relevantes.

127. De todo o modo, conforme se detalhará na secção seguinte, a cláusula em análise neste Processo refere-se especificamente ao não-aliciamento de trabalhadores temporários (e não de trabalhadores em geral), sendo dirigida a empresas que atuam como ETT (e não a quaisquer outras empresas).
128. Face a todo o exposto, a AdC irá considerar, para efeitos de análise do presente Processo, o mercado da contratação de trabalhadores temporários por ETT, diretamente afetado pela conduta da APESPE RH, pelo menos, em território nacional.

II.3 Comportamentos

129. A prova coligida, a que *infra* se fará referência com maior detalhe, demonstra que a APESPE RH, de 22/12/1987 a 25/03/2025, adotou, no seu Código de Ética, uma cláusula de não-aliciamento de trabalhadores temporários.

II.3.1 Enquadramento Prévio

130. O comportamento da APESPE RH em apreço no presente Processo reclama a análise do seu enquadramento desde a constituição da associação de empresas até aos dias de hoje, no que respeita ao seu suporte estatutário, mas, sobretudo, na evolução do Código de Ética da visada.
131. Conforme explicado na secção II.1 *supra*, o Código de Ética – atualmente com a designação “Código de Ética da Associação Portuguesa das Empresas do Sector Privado de Emprego e dos Recursos Humanos” – foi inicialmente aprovado em 22/12/1987 e, posteriormente, revisto em 2001, 2003, 2008, 2009, 2015 e março de 2025⁸⁶.
132. Este Código define um conjunto de normas fundamentais de conduta para o exercício da atividade das associadas da APESPE RH. Ademais, o Anexo I⁸⁷ do referido código contém normas de conduta especificamente destinadas às ETT associadas da APESPE RH, nomeadamente em matérias de conduta geral, publicidade e concorrência, termos e condições de trabalho e autorregulação.

⁸⁵ Decisão da autoridade da concorrência húngara, a GVH, de 18/12/2020, processo VJ/61/2017, disponível em https://gvh.hu/dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2017/vj-612017616.

⁸⁶ Cf. fls. 39 e 142 a 147.

⁸⁷ Esta organização, em que se autonomizou o Anexo I, foi introduzida na versão de 2015 deste Código (tendo-se mantido na revisão de março de 2025). Anteriormente, estas normas, em particular a cláusula de não-aliciamento em causa no presente Processo, que será abordada em maior detalhe na secção II.3.2, constavam da secção “Normas de Conduta” (com exceção da 1ª versão do código, em que não existia separações por secções, constando a referida norma do próprio articulado do Código).

133. O Código de Ética enquadra-se num contexto em que, segundo a Associação, *"a APESPE RH, a sua Direção e os seus Associados defendem intransigentemente o cumprimento integral e escrupuloso da Lei e dos Códigos de Conduta subscritos. A adesão, sem compromissos, às regras dos códigos de ética/conduta e as boas práticas comerciais deles constantes são uma garantia primordial da idoneidade do setor e das empresas que o integram. A defesa destes princípios e valores deve ser feita pela positiva, em todos os casos, sem exceção"*⁸⁸.
134. Em concreto, é referido no Código que *"as Empresas signatárias, membros da APESPE - RH, reconhecem a importância da sua intervenção no mercado de trabalho, tanto no plano económico, como no plano social. No plano económico, as Empresas satisfazem as necessidades dos sectores comercial, industrial, público e de serviços, promovendo as competências, facilitando as reestruturações e proporcionando-lhes o acesso a uma mão-de-obra mais flexível, reforçando a competitividade das empresas e organizações, criando sinergias de inovação e de crescimento para a economia do País em geral. No plano social, as Empresas promovem as qualificações dos candidatos a emprego e contribuem para a empregabilidade dos trabalhadores que recorrem aos seus serviços, proporcionando-lhes empregos adequados às suas qualificações e aspirações profissionais"*⁸⁹.
135. O Código de Ética refere um conjunto de compromissos assumidos pelas empresas associadas, sendo de destacar o ponto 8, referente às ETT: *"Finalmente, as Empresas de Trabalho Temporário comprometem-se a envidar os seus melhores esforços, no exercício da sua actividade, para otimizar a prestação de serviços às Empresas Utilizadoras e aos Trabalhadores Temporários, promovendo a agilização dos seus procedimentos internos e a melhoria permanente da qualidade dos seus serviços, tomando em auto-regulação as normas de conduta do ANEXO I"*⁹⁰.
136. Acrescente-se, conforme explanado na secção II.1.2 *supra* que a promoção dos objetivos da Associação e o cumprimento dos respetivos Estatutos, Código de Ética e Regulamento Interno, bem como dos Regulamentos Internos do seu sector de atividade constituem deveres dos associados expressamente consagrados nos Estatutos⁹¹.
137. Ademais, importa salientar, como se explicou na secção referida no parágrafo anterior, que os Estatutos da APESPE⁹² estabelecem *como* condição de admissão na Associação a subscrição do *"Código Deontológico da Associação"* (i.e., o Código de Ética, abordado nos parágrafos anteriores).

⁸⁸ Cf. informação disponível no website da Associação, secção do Código de Ética, fls. 149.

⁸⁹ Cf. fls. 39.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Cf. Artigo 6.º, n.º 2, alínea a) dos Estatutos.

⁹² Cf. Artigo 5.º, n.º 1 dos Estatutos.

138. Note-se, portanto, que existe uma obrigação estatutária de subscrição do Código de Ética, bem como do seu cumprimento⁹³ pelas empresas associadas, Código este onde, até à revisão de março de 2025 se encontrava a cláusula nos termos da qual as ETT associadas se comprometiam a não aliciar os trabalhadores temporários a mudar de empregador, conforme se densificará *infra*.

II.3.2 Da adoção da cláusula de não-solicitação de trabalhadores (*no-poach*)

139. Na versão original do Código de Ética da Associação, adotada em 22/12/1987, estava prevista uma cláusula, no respetivo ponto XIII, onde se constatava o compromisso, por parte das associadas, em *"não [incitar] o Pessoal Temporário das concorrentes a mudar de empregador"*⁹⁴.
140. Na revisão de 2001 do Código, esta cláusula passou a constar do ponto 3.4. e a sua redação foi ligeiramente ajustada, passando a referir que *"As Empresas Associadas comprometem-se a exercer a sua actividade, de acordo com o regime jurídico aplicável ao sector e a respeitar os direitos das empresas concorrentes, abstendo-se de práticas ou condutas susceptíveis de serem qualificadas como concorrência desleal, designadamente, a evasão por falta de declaração e/ou pagamento à Segurança Social e ao Fisco, **bem como o aliciamento de Trabalhadores Temporários a mudar de empregador**"*⁹⁵.
141. Na revisão de 2015, foi inserido, no Código de Ética, o Anexo I (*"Normas de Conduta para as Empresas de Trabalho Temporário"*), no qual passou a situar-se a cláusula em causa, mantendo-se a respetiva numeração e redação, conforme se pode verificar no extrato *infra*⁹⁶:

⁹³ Esta obrigação vigora, inclusive, desde a versão original dos Estatutos da Associação (na altura designada *"Associação Portuguesa das Empresas de Trabalho Temporário"*), de 22/12/1987. O artigo 3.º da referida versão dos Estatutos exigia que as empresas respeitassem *"o Código Deontológico da Associação"* para que pudessem ser sócias da mesma, prevendo ainda o n.º 4 do artigo 5.º o respeito pelo mesmo Código como dever dos sócios.

⁹⁴ Cf. o documento *"Código Deontológico - 1987.pdf"*, constante da PEN a fls. 39 do Processo.

⁹⁵ Cf. documento *"Código Deontológico _revisto 2001_2003.pdf"*.

⁹⁶ Cf. documento *"Codigo ética _revisto 2015.pdf"* constante da PEN a fls. 39 do Processo.

3 Publicidade e Concorrência

3.1 As Empresas Associadas ficam obrigadas a cumprir com a legislação publicitária, nacional e comunitária, aplicável ao sector da sua actividade.

3.2 Os anúncios de selecção de pessoal para uma vaga em regime de Trabalho Temporário devem indicar claramente a natureza de tal regime, o número do alvará para o exercício da actividade, serem divulgados apenas quando a vaga estiver disponível e cancelados, logo que a mesma seja preenchida.

3.3 Para efeitos destas Normas de Conduta, as palavras “publicidade” e “anúncios” referem-se a todo e qualquer tipo de publicidade e/ou material de promoção, independentemente do suporte publicitário que seja utilizado.

3.4 As Empresas Associadas comprometem-se a exercer a sua actividade, de acordo com o regime jurídico aplicável ao sector e a respeitar os direitos das empresas concorrentes, abstenendo-se de práticas ou condutas susceptíveis de serem qualificadas como concorrência desleal, designadamente, a evasão por falta de declaração e/ou pagamento à Segurança Social e ao Fisco, bem como o aliciamento de Trabalhadores Temporários a mudar de empregador.



Av. Sidónio Pais, 26 r/c-Esq. 1050-215 Lisboa- Portugal
Telef. 218 477 373
www.apespe.pt info@apespe.pt
NIPC N.º 501 934 642 REG.N. 4/88 DE 88.02.15 DO MTSS

142. Ou seja, esta redação manteve-se inalterada de 2001 até à revisão efetuada na Assembleia Geral de 25/03/2025⁹⁷. Só nessa data, já após ter tido conhecimento do Processo⁹⁸, é que a APESPE procedeu à alteração da presente cláusula, eliminando a parte relativa ao não-aliamento de trabalhadores temporários.
143. O Código de Ética, com a redação em vigor até 25/03/2025 (referida no parágrafo 140 *supra*) encontrava-se publicado e livremente acessível no *website* da APESPE RH⁹⁹. Após essa data, a versão disponível no website foi atualizada, passando a refletir a alteração referida no parágrafo anterior¹⁰⁰.
144. Com base nesta cláusula (nas versões em vigor entre 1987 e março de 2025), as ETT associadas da APESPE RH deviam abster-se, entre si, de abordar trabalhadores temporários que estivessem, ao momento, vinculados com outra ETT.
145. Na PNI, a visada, não põe em causa a existência da cláusula enquanto facto (bem como a sua adoção e publicação), mas contesta sim a apreciação e/ou interpretação

⁹⁷ Cf. documentos “Código Deontológico _revisto 2001_2003.pdf”, “Código Deontológico APESPE-Provedor-revisao 2008.pdf”, “código ética _revisto 2010.pdf”, “Codigo ética _revisto 2015.pdf” constantes da PEN a fls. 39 do Processo e e-mail da APESPE com a Ata da Assembleia Geral de 25/03/2025 e o Código de Ética atualizado, publicado no website, constante de fls. 142 a 147.

⁹⁸ Cf. parágrafo 5 *supra*.

⁹⁹ Cf. extrato do website da APESPE RH, datado de 19/02/2025, contendo *link* para o Código de Ética, na versão em vigor naquela data (fls. 149 a 153).

¹⁰⁰ Cf. informação disponível na secção “Código de Ética” do website da APESPE, disponível em <https://www.apespe.pt/apespe-rh/codigo-de-etica/> (fls. 443 a 455).

efetuada pela Autoridade que será abordada, na parte do Direito, nomeadamente, na secção III.1.3.

146. Assim, tendo por base os factos apresentados e a redação da cláusula adotada pela APESPE RH entre 22/12/1987 e 25/03/2025, mencionada nos parágrafos anteriores – nos termos da qual as ETT associadas se comprometem a não aliciar os trabalhadores temporários a mudar de empregador – verifica-se que se está perante uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores (*no-poach*), conforme se explanará em detalhe na secção III *infra*.

II.4 Síntese e conclusões da matéria de facto

147. De acordo com prova coligida, fica demonstrado que a APESPE RH, de 22/12/1987 a 25/03/2025, adotou, no seu Código de Ética, uma cláusula de não-aliciamento de trabalhadores temporários (parágrafos 129 a 146).

II.4.1 Factos provados¹⁰¹

148. Nos termos acima expostos, resultam, assim, demonstrados, com fundamento nos elementos probatórios referenciados *supra*, que:
- a) A APESPE RH é uma associação empresarial, de âmbito nacional e tem por finalidade a defesa e promoção dos interesses coletivos das entidades empresariais privadas que atuem em todas as dimensões dos recursos humanos, nomeadamente, das ETT (cf. Estatutos da APESPE- PEN a fls. 39).
 - b) Em 28/03/2025¹⁰², a APESPE RH contava com 39 (trinta e nove) associados, todos estes sociedades comerciais (cf. “Anexo ao Ofício S-AdC_2025_781”- PEN a fls. 39).
 - c) Das 39 (trinta e nove) empresas associadas com as quais a APESPE RH contava em março de 2025, 37 (trinta e sete) são ETT (cf. “Anexo ao Ofício S-AdC_2025_781”- PEN a fls. 39).
 - d) O volume de negócios da APESPE RH foi, em 2024, de 100.900,00 € (cem mil, novecentos mil euros) (cf. “Anexo ao Ofício S-AdC_2025_781”- PEN a fls. 39).
 - e) Os volumes de negócios totais, no último ano disponível (2023 ou 2024), das ETT associadas da APESPE RH em 28/03/2025 (referidas em c) acima), resultam num total agregado de 1.063.462.788,00 € (mil e sessenta e três milhões, quatrocentos e sessenta e dois mil, setecentos e oitenta e oito euros) (cf. tabela a fls. 477).
 - f) A AdC identificou, exclusivamente para efeitos do presente Processo, o mercado da contratação de trabalhadores temporários por ETT, com âmbito geográfico pelo menos nacional (cf. subsecções II.2.1.1 e II.2.1.2).

¹⁰¹ A presente síntese pretende apenas sistematizar e resumir a factualidade acima demonstrada, substituindo a análise e detalhe aí desenvolvidos.

¹⁰² Data da resposta ao pedido de elementos referido em I.4.1. *supra*.

- g) O Código de Ética da APESPE RH foi inicialmente aprovado em 22/12/1987 e revisto em 2001, 2003, 2008, 2009, 2015 e março de 2025 [cf. PEN a fls. 39 (versões do Código de Ética de 1987 a 2015) e fls. 142 a 144 (versão de 2025)].
- h) O Código de Ética refere um conjunto de compromissos assumidos pelas empresas associadas (cf. PEN a fls. 39 e fls. 142 a 144).
- i) As empresas associadas da APESPE RH têm a obrigação, prevista nos Estatutos da associação, de subscrição e cumprimento do Código de Ética (cf. Estatutos da APESPE- PEN a fls. 39).
- j) A APESPE RH adotou, em 22/12/1987, no seu Código de Ética, uma cláusula, nos termos da qual as ETT associadas se comprometiam a não incitar o pessoal temporário a mudar de empregador (cf. documento “*Código Deontológico - 1987.pdf*”, constante da PEN a fls. 39).
- k) Tal proibição manteve-se no Código de Ética até 25/03/2025, apenas tendo sido ligeiramente alterada durante esse período, subsistindo-se o verbo “incitar” por “aliciar” e “pessoal temporário” por “trabalhadores temporários” (cf. versões do Código de Ética de 1987 a 2015, constantes de PEN a fls. 39).
- l) Só após ter tido conhecimento do Processo, em 25/03/2025, a APESPE procedeu à alteração da cláusula, eliminando a parte relativa ao não-aliciamento de trabalhadores temporários (cf. fls. 142 a 147).
- m) O Código de Ética, com a redação em vigor até 25/03/2025, encontrava-se publicado e livremente acessível no *website* da APESPE RH (cf. fls. 149 a 153). Após essa data, a versão disponível no website foi atualizada, passando a refletir a alteração referida no parágrafo anterior (cf. fls. 142 a 144 e 443 a 445).
- n) Com base nesta cláusula (nas versões em vigor entre 22/12/1987 e 25/03/2025), as ETT associadas da APESPE deviam abster-se, entre si, de abordar trabalhadores temporários que estivessem, ao momento, vinculados com outra ETT.

II.5 Motivação da matéria de facto

- 149. A AdC formou a sua convicção quanto aos factos considerados provados com base na análise crítica e global de toda a prova constante dos autos, o que inclui elementos e informações fornecidas pela visada, bem como da análise de dados disponíveis publicamente.
- 150. Os factos elencados nesta secção II resultam provados, encontrando-se suportados nos elementos de prova indicados *supra*, que, como se verá *infra*, permitem concluir pela existência de uma infração jusconcorrencial imputável à visada APESPE RH.
- 151. Dos factos descritos na subsecção II.3.2, resulta inequivocamente que a APESPE RH, de 22/12/1987 a 25/03/2025, adotou, no seu Código de Ética, uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores temporários (*no-poach*), nos termos da qual as ETT associadas se comprometiam a, entre si, não aliciar os trabalhadores temporários a mudar de empregador.
- 152. Este acervo factual reclama e justifica o respetivo enquadramento jusconcorrencial, que se desenvolverá de seguida, na parte do Direito.

III Do Direito

III.1 Infração pela visada às regras do direito português e do direito da União Europeia da concorrência: apreciação jurídica e económica do comportamento

153. A factualidade descrita na presente Decisão, sustentada na prova produzida e constante dos autos, evidencia de forma séria, precisa e concordante que a APESPE têm vindo a implementar, consciente e deliberadamente, comportamentos suscetíveis de consubstanciar práticas restritivas da concorrência, nos termos que se detalham de seguida, sendo passível de subsunção na previsão do n.º 1 do artigo 9.º da LdC, bem como do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, nos termos melhores descritos infra na presente secção.

154. O n.º 1 do artigo 9.º da LdC estabelece o seguinte:

“São proibidos [...] as decisões de associações de empresas que tenham por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional, nomeadamente os que consistam em:

(...) c) repartir os mercados ou as fontes de abastecimento; (...)”.

155. Este preceito tem a sua fonte no n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, do qual resulta que: *“[s]ão incompatíveis com o mercado interno e proibidos (...) todas as decisões de associações de empresas (...) que sejam suscetíveis de afetar o comércio entre os Estados-Membros e que tenham por objetivo ou efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência no mercado interno (...)”.*

Importa, por isso, proceder à qualificação jurídica e económica desses comportamentos, de acordo com o regime legal aplicável.

III.1.1 Regime jurídico da concorrência

156. O regime jurídico da concorrência atualmente em vigor consta da Lei n.º 19/2012, na versão que lhe foi dada pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto, que entrou em vigor em 16/09/2022, conforme decorre do respetivo artigo 10.º.

157. A Lei n.º 19/2012 entrou em vigor em 07/07/2012, revogando a Lei n.º 18/2003, de 11 de junho (Lei n.º 18/2003) que havia revogado o Decreto-Lei n.º 371/93, de 29 de outubro (Decreto-Lei n.º 371/93), que, por sua vez havia revogado o Decreto-Lei n.º 422/83, de 19 de novembro (Decreto-Lei n.º 422/83).

158. Os quatro diplomas referidos *supra* tipificaram como práticas restritivas da concorrência, puníveis como contraordenações, as decisões de associação de empresas que têm por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir a concorrência, nomeadamente as que se traduzam numa repartição dos mercados ou das fontes de abastecimento¹⁰³.

¹⁰³ Cf. Artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 422/83, artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 371/93, artigo 4.º da Lei n.º 18/2003 e artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.

159. Neste contexto e por força do cumprimento das regras respeitantes à aplicação da lei no tempo, há que determinar o regime legal concretamente aplicável ao presente Processo contraordenacional.

III.1.1.1 Regime substantivo

160. Do ponto de vista substantivo, o artigo 3.º do RGIMOS, aplicável *ex vi* do n.º 1 do artigo 13.º da LdC, determina o seguinte:

"1 - A punição da contraordenação é determinada pela lei vigente no momento da prática do facto ou do preenchimento dos pressupostos de que depende.

2 - Se a lei vigente ao tempo da prática do facto for posteriormente modificada, aplicar-se-á a lei mais favorável ao arguido, salvo se este já tiver sido condenado por decisão definitiva ou transitada em julgado e já executada".

161. Acresce que, nos termos do artigo 5.º do RGIMOS, *"o facto considera-se praticado no momento em que o agente atuou ou, no caso de omissão, deveria ter atuado"*.
162. Nas infrações permanentes, considerando que o momento da consumação perdurou no tempo (*i.e.*, enquanto subsistiu o comportamento ilícito), o agente comete uma única infração, sendo a sua ação indivisível.
163. No caso de contraordenação permanente, havendo sucessão de leis no tempo, se a sua execução se tiver iniciado na vigência da lei antiga, mas prosseguir na lei nova, sendo que o facto ilícito já era punido pela lei antiga, então a contraordenação cabe no âmbito de aplicação da lei nova, ainda que esta última seja mais gravosa, conforme jurisprudência assente e pacífica¹⁰⁴.
164. No presente caso, como melhor se verá adiante nas secções Execução temporal da infração (infração permanente) III.1.5 e III.2.2.1.3, está em causa uma única infração de natureza permanente, que decorreu, de forma ininterrupta, de 22/12/1987 a 25/03/2025 (conforme resulta, igualmente, dos parágrafos 129 a 145 *supra*).
165. Ora, *in casu*, o ato ilícito iniciou-se na vigência do Decreto-Lei n.º 422/83 - o qual já qualificava como práticas restritivas da concorrência, proibidas e puníveis como contraordenação, os acordos entre empresas, as decisões de associações de empresas e as práticas concertadas que tivessem por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir a concorrência, nomeadamente as que se traduzissem em repartir os mercados ou as fontes de abastecimento¹⁰⁵ (situação que se manteve nos diplomas seguintes, referidos nos parágrafos 157 a 158 *supra*) -, mantendo-se tal conduta antijurídica no momento da entrada em vigor da Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto (ocorrida em 16/09/2022, de acordo com o artigo 10.º desta lei), que conferiu a sua redação atual à Lei n.º 19/2012.

¹⁰⁴ Cf. Sentença do Tribunal de Concorrência, Regulação e Supervisão, de 06/10/2021, *Super Bock, S.A. e o. c. AdC*, processo n.º 71/18.3YUSTR-M, pág. 527; Acórdão do TRL de 05/12/2007 (processo n.º 5352/07, *Ordem dos Médicos*, disponível in <https://www.concorrenca.pt/pt>), pág. 88 e Acórdão do TRL de 30/10/2012 (processo n.º 440/07.4GCTVD.L1-5, disponível in www.dgsi.pt).

¹⁰⁵ Cf. Artigos 13.º e 16.º do Decreto-Lei n.º 422/83.

166. Assim, do ponto de vista substantivo e de acordo com o princípio da legalidade, a Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, na sua redação atual (que lhe é conferida pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto), com a moldura sancionatória aí prevista, é a legislação aplicável à totalidade dos factos em apreço.
167. Quanto ao direito da concorrência da União Europeia, a factualidade típica é apreciada à luz do disposto no artigo 101.º do TFUE.

III.1.1.2 Regime processual

168. Do ponto de vista processual, a Lei 19/2012, de 8 de maio, nos termos da alínea a) do n.º 1 do seu artigo 100.º, aplica-se *“aos processos de contraordenação cujo inquérito seja aberto após a entrada em vigor da presente lei”*. A redação atual da mesma foi-lhe conferida pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto, cujas disposições, de acordo com o seu artigo 9.º, n.º 1, se aplicam aos procedimentos desencadeados após a respetiva entrada em vigor (em 16/09/2022).
169. Por conseguinte, dado que a fase de inquérito dos presentes autos foi aberta, por decisão do Conselho de Administração da Autoridade da Concorrência, em 12/02/2025 (fls. 2 a 11), a lei aplicável à tramitação processual é a Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, na sua redação atual (i.e., sendo aplicáveis as alterações que lhe foram conferidas pela Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto).
170. Tendo em consideração que a Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, na sua redação atual, é a lei aplicável ponto de vista substantivo (à totalidade dos factos em apreço) e à tramitação processual.

III.1.2 Mercado relevante e desnecessidade da respetiva definição no caso em análise

171. O preenchimento dos tipos de infração previstos na LdC e nos artigos 101.º e 102.º do TFUE implica, em regra, a prévia definição dos mercados relevantes com referência aos quais se determina a existência de uma prática restritiva da concorrência.
172. O conceito de mercado relevante tem, no âmbito do direito da concorrência, uma dupla dimensão: a dimensão material, correspondente ao mercado relevante do produto ou serviço, e a dimensão geográfica, correspondente ao mercado geográfico relevante.
173. Contudo, a definição precisa dos mercados relevantes não é indispensável em processos por práticas restritivas da concorrência em que seja possível determinar que os acordos, práticas concertadas ou decisões de associações de empresas em causa têm um objeto restritivo da concorrência, independentemente de tal definição precisa, tal como decorre da jurisprudência europeia¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Cf. Acórdão do TGUE de 28/06/2016, no processo Portugal Telecom, SGPS SA c. Comissão Europeia (T-208/13), EU:T:2016:368, parágrafos 175 e 176 e Acórdão do TGUE de 30/03/2022, no processo SAS Cargo Group A/S e o. c. Comissão Europeia (T-324/17), EU:T:2022:175, parágrafos 306 a 310.

174. Também a Comissão Europeia, no § 48 das suas *Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado* [atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE], refere que a avaliação do carácter sensível dessa afetação não requer, necessariamente, a definição de mercados relevantes e o cálculo das quotas de mercado.
175. Como se constatará na secção III.1.3 *infra*, o comportamento em causa nos presentes autos é suscetível de configurar uma restrição da concorrência por objeto, enquadrada n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, conclusões estas que são independentes de uma definição precisa do mercado, pelo que, no presente caso, não é necessário proceder a uma delimitação prévia e exata do mercado relevante.
176. Refira-se ainda que, tal como decorre do acórdão do TGUE citado na nota de rodapé 106 *supra* (e da restante jurisprudência mencionada a este respeito), nas infrações ao artigo 101.º do TFUE, são os próprios acordos e atividades do cartel (*in casu*, a decisão de associação de empresas) que determinam os mercados relevantes.
177. Sem prejuízo do referido *supra*, para facilidade de enquadramento do comportamento em causa nos autos, a Autoridade identificou e descreveu na secção II.2, de forma sumária e apenas para efeitos do presente Processo, o mercado em que ocorre a infração.
178. Assim, quanto ao mercado do produto – que “*compreende todos os produtos e/ou serviços considerados permutáveis ou substituíveis pelo consumidor devido às suas características, preços e utilização pretendida*”¹⁰⁷ – conclui-se, pelas razões descritas na secção II.2.1.1, que está em causa no presente Processo o mercado da contratação de trabalhadores temporários por ETT.
179. No que respeita ao mercado geográfico – que “*compreende a área em que as empresas em causa fornecem produtos ou serviços, em que as condições da concorrência são suficientemente homogêneas e que podem distinguir-se das áreas vizinhas devido ao facto, em especial, das condições da concorrência serem consideravelmente diferentes nessas áreas*”¹⁰⁸ – conclui-se, pelas razões descritas na secção II.2.1.2, que está em causa, no presente Processo, um mercado de âmbito, no mínimo, nacional, não se podendo, porém, descartar a possibilidade de o âmbito se estender a nível europeu.
180. Em face do exposto, e como decorre do referido *supra* na secção II.2, para facilidade de enquadramento do comportamento em causa nos autos, a Autoridade identifica, exclusivamente para efeitos do presente Processo, o mercado da contratação de trabalhadores temporários por ETT, com âmbito pelo menos nacional.
181. Note-se que, na PNI, a APESPE teceu considerações sobre o mercado identificado, pronúncia esta que foi analisada e apreciada no âmbito da secção II.2 *supra*.

¹⁰⁷ Vd. “Comunicação da Comissão Europeia relativa à definição de mercado relevante para efeito de direito comunitário da concorrência”, JO C 372, de 09/12/1997, parágrafo 12.

¹⁰⁸ *Ibidem*, parágrafo 12.

III.1.3 Tipo objetivo

182. Tendo-se considerado que os factos objeto do Processo são suscetíveis de subsunção à previsão do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, cumpre apurar e analisar os elementos integrantes do dispositivo normativo em causa, com vista à explicitação da sua aplicabilidade ao caso concreto. São, assim, elementos cumulativos do tipo objetivo da infração: (i) a qualidade de associação de empresas; (ii) a existência de uma decisão de associação de empresas, (iii) que tenha *"por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir"* a concorrência, (iv) de *"forma sensível"*; (v) no *"todo ou em parte do mercado nacional"*.
183. No caso do artigo 101.º do TFUE, é ainda necessário que tal acordo ou prática concertada afete as trocas comerciais entre os Estados-Membros.
184. Em face do exposto, procede-se de seguida à análise de cada um dos requisitos elencados, verificando se o tipo objetivo da infração previsto se encontra preenchido no caso concreto.

III.1.3.1 Conceito de associação de empresas

185. O conceito de *"associação de empresas"*, para efeitos de aplicação do regime da concorrência, poderá concretizar-se como um agrupamento de pessoas singulares ou coletivas, sociedades ou organismos, que toma decisões coletivas no quadro de tal agrupamento, visando a produção de efeitos nesse quadro e representando, normalmente, os interesses de determinadas categorias de agentes económicos¹⁰⁹.
186. Não se afigura necessário para a caracterização de uma associação como associação de empresas, na aceção a que ora nos referimos, que esta desenvolva qualquer atividade comercial ou económica, podendo ter diversas formas jurídicas e denominar-se associação, corporação, confederação, entre outros.
187. Também não é imprescindível que a mesma tenha personalidade jurídica ou fins lucrativos, bastando apenas que as suas associadas possam caracterizar-se como empresas nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei da Concorrência¹¹⁰, conforme jurisprudência assente e pacífica¹¹¹.
188. Deste modo, para que a APESPE RH seja qualificada como uma associação de empresas importa apurar se os respetivos associados podem ser caracterizados como empresas para efeitos de aplicação do n.º 1 do artigo 3.º da Lei da Concorrência.

¹⁰⁹ Cf. Decisões da Comissão Europeia 95/188, de 30/01/1995, *Coapi*, e 86/596, de 26/11/1986, *Meldoc*, e o Acórdão do TJUE de 19/02/2002, no processo *J. C Wouters e o. c. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, (C-309/99), EU:C:2002:98.

¹¹⁰ Cf. Opinião do A-G Léger no processo *Wouters*, cit. (parágrafo 61).

¹¹¹ Neste sentido, *vide* o referido na sentença do TCRS de 15/06/2021 (caso APEC), 1.º Juízo, processo n.º 420/17.1YUSTR, parágrafos 1321 a 1330, confirmada pelo Acórdão do TRL, de 04/11/2021, bem como a jurisprudência mencionada na mesma.

189. Nos termos do disposto na norma referida *supra*, é considerada uma empresa, para efeitos do direito da concorrência, “[...] *qualquer entidade que exerça uma atividade económica independentemente do seu estatuto jurídico e do seu modo de financiamento*”.
190. A Lei da Concorrência reflete deste modo, no plano nacional, a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia (“TJUE”) quanto ao conceito de empresa¹¹².
191. Como decorre, nomeadamente, da Sentença citada na nota de rodapé 111 *supra*, a forma jurídica, o estatuto e a natureza da estrutura das entidades em causa, são irrelevantes, importando a qualificação dos elementos que a compõem enquanto empresas e o facto de tal estrutura prosseguir fins relacionados com as atividades económicas desenvolvidas por essas empresas.
192. Por atividade económica, neste sentido, entende-se a produção e comercialização de bens e também a prestação de serviços.
193. Ora, as associadas da APESPE RH – que, como decorre dos Estatutos da mesma¹¹³, são entidades empresariais privadas que atuam em todas as dimensões dos recursos humanos, nomeadamente nas atividades de agência privada de colocação, agência privada de emprego, Empresa de Trabalho Temporário, *outsourcing*, *coaching*, recrutamento e seleção, orientação de carreiras, formação profissional e consultoria - exercem atividades económicas, que consistem na prestação de serviços em diversas dimensões dos recursos humanos¹¹⁴, e enquadram-se, portanto, no conceito de empresa, na aceção da Lei da Concorrência, na medida em que prestem tais serviços na qualidade de profissionais liberais, sociedades comerciais e/ou empresários em nome individual.
194. Em concreto, verificou-se que as associadas da APESPE RH prestam tais serviços na qualidade de sociedades comerciais (conforme resulta do parágrafo 26).
195. Acresce que, conforme resulta também dos Estatutos da APESPE RH¹¹⁵, esta tem natureza jurídica de associação.
196. Encontra-se, deste modo, verificado o primeiro dos elementos do tipo objetivo constante do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência.

III.1.3.2 Da existência de uma decisão de associação de empresas

197. Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 9.º da LdC, são proibidas as decisões de associações de empresas que tenham por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir, de forma sensível, a concorrência no todo ou em parte de mercado

¹¹² Cf. Acórdão, proferido pelo TJUE em 23/04/1991, no processo *Klaus Höfner e Fritz Elser contra Macrotron GmbH* (C-41/90), EU:C:1991:161, parágrafos 21 a 26.

¹¹³ Conforme exposto na secção II.1, nomeadamente nos parágrafos 23 e 29.

¹¹⁴ Conforme melhor descrito *supra* (em particular nas secções II.1 e II.2).

¹¹⁵ Conforme descrito na secção II.1., parágrafos 21 e 22.

nacional, nomeadamente as que se traduzam em repartir os mercados ou as fontes de abastecimento.

198. O âmbito do n.º 1 do artigo 9.º da LdC abrange necessariamente todo e qualquer comportamento que traduza uma orientação emitida por uma associação, seja qual for a forma externa que possa concretamente revestir, desde que tenha a suscetibilidade de exercer uma influência sensível sobre o jogo da concorrência no mercado em causa¹¹⁶.
199. Desde logo, como aliás resulta da definição jurisprudencial e doutrinária das restantes práticas colusivas¹¹⁷, as questões de forma e competência não assumem relevância fundamental face ao seu conteúdo substancial. Assim, independentemente da competência para a adoção de determinada medida e da forma que a mesma possa assumir, o que importa é a existência da exteriorização de uma vontade imputável objetivamente à associação, da qual resulta uma intenção ou objetivo de coordenar (ou determinar) os comportamentos comerciais dos seus membros, e que essa exteriorização seja adequada a tais fins, igualmente em termos objetivos e de potencialidade causal.
200. Nestes termos, deve entender-se que a proibição constante do artigo 9.º da LdC reflete a preocupação fundamental de garantir, para o funcionamento do livre jogo concorrencial, o princípio da autonomia comercial dos operadores do mercado enquanto elemento estruturante do processo concorrencial salvaguardado pelas regras nacionais e europeias de defesa da concorrência, conforme resulta da jurisprudência do TJUE¹¹⁸.
201. Neste sentido, também a jurisprudência nacional sublinhou a necessidade de garantir a autonomia comercial dos operadores do mercado, por um lado, e a rigorosa proibição de condutas, por parte das associações de empresas, que, direta ou indiretamente, a ponham em causa¹¹⁹.

¹¹⁶ Cf. Acórdão do TJUE de 08/11/1983, no processo *NV IAZ International Belgium NV e outros contra Comissão das Comunidades Europeias* (processos apensos 96-102, 104, 105, 108 e 110/82), EU:C:1983:310, parágrafo 20 e Sentença do Tribunal do Comércio de Lisboa ("TCL") de 25/06/2010 (processo n.º 178/09.8TYLSB), proferida no caso AIPL – Associação dos Industriais da Panificação de Lisboa, p. 32 e 33.

¹¹⁷ Acórdão do TJUE de 27/01/1987, no processo *Verband der Sachversicherer e.V. c. Comissão*, (C-45/85), EU:C:1987:34, parágrafos 21 a 26.

¹¹⁸ A este respeito, vide o Acórdão do TJUE, de 12/01/2023, no processo *HSBC Holdings plc, HSBC Bank plc, HSBC Continental Europe*, anteriormente *HSBC France/Comissão Europeia* (C-883/19), EU:C:2023:11, parágrafo 114; o Acórdão do TJUE, de 04/06/2009, no processo *T-Mobile* (C-8/08), EU:C:2009:343, designadamente nos parágrafos 32 e 33 (incluindo a jurisprudência neles referida); o Acórdão do TJUE de 19/03/2015, no processo *Dole Food e Dole Fresh Fruit Europe/Comissão* (C-286/13 P), EU:C:2015:184, (doravante referido como "Dole Food"), em particular o parágrafo 119; o Acórdão do TJUE, de 16/12/1975, no processo *Suiker Unie E O./Comissão* (processos apensos [40/73 a 48/73](#), [50/73](#), [54/73 a 56/73](#), [111/73](#), [113/73 e 114/73](#)), EU:C:1975:174, em particular o parágrafo 174 e o Acórdão do TJUE, de 28/05/1998, no processo *Deere/Comissão* (C-7/95 P), EU:C:1998:256, parágrafo 87.

¹¹⁹ Cf. Sentença do TCL de 25/06/2010, AIPL (processo n.º 178/09.8TYLSB), p. 32.

202. Quanto ao que se entende por "decisão de associação de empresas" veio a jurisprudência nacional esclarecer que se deverá privilegiar uma interpretação com base na finalidade da proibição, bastando que se verifique uma exteriorização que reflita a vontade dessa associação de coordenar o comportamento dos seus membros¹²⁰.
203. Acrescente-se ainda a este respeito, como resulta também da jurisprudência nacional, que a decisão de associação de empresas pode revestir diversas formas, sendo independente a sua natureza jurídica e não sendo sequer necessário que se apure que a mesma pretende vincular os membros da associação, se estes se consideraram obrigados jurídica, factual ou moralmente a adotar o comportamento decidido¹²¹.
204. No caso concreto, decorre dos factos precisos e concordantes expostos na secção II.2.1 a conclusão de que a conduta da APESPE RH traduzida na adoção, no âmbito do seu Código de Ética, de uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores entre as ETT suas associadas, consubstancia uma decisão de associação de empresas suscetível de exercer uma influência sensível sobre o jogo da concorrência no mercado da contratação de trabalhadores temporários (com âmbito geográfico pelo menos nacional).
205. Com efeito, a adoção da cláusula descrita implica uma limitação da concorrência por parte das ETT, enquanto contratantes ou "compradoras" concorrentes, no mercado nacional da contratação de trabalhadores temporários.
206. Em concreto, a cláusula de não-solicitação de trabalhadores adotada pela APESPE RH, impedia as ETT suas associadas de aliciar "*Trabalhadores Temporários a mudar de empregador*" e, por conseguinte, de adotar um comportamento independente na aquisição do *input* trabalho, absolutamente essencial, aliás, para o exercício da respetiva atividade.
207. A referida cláusula de *no-poach* era suscetível de condicionar a liberdade de atuação das empresas associadas da ASPEPE RH, eliminando ainda a incerteza sobre o comportamento de cada uma destas empresas, com a correspondente influência na determinação das condições do mercado da contratação de trabalhadores

¹²⁰ *Ibidem* (pág. 32).

¹²¹ Cf. Sentença do TCRS de 15/06/2021, proferida no âmbito do processo n.º 420/17.1YUSTR (APEC), p. 57, e corroborada pelo Acórdão do TRL, de 04/11/2021:

"A decisão de uma associação de empresas pode revestir diversas formas, sendo independente a sua natureza jurídica (estatutos, regulamentos, as regras sobre o seu funcionamento, um acordo concluído pela associação com outra entidade, recomendações, etc.) [...]."

Para que se considere existir uma "decisão" não é sequer necessário que se apure que a mesma pretende vincular os membros ou empresas em causa, se estas se consideraram obrigadas jurídica, factual ou moralmente a adoptar o comportamento decidido [...]."

Também da jurisprudência europeia decorre que não é necessário que a decisão de associação de empresas apresente efeitos jurídicos obrigatórios ou vinculativos (cf. Acórdão do TJUE de 08/11/1983, no processo *IAZ International Belgium e o. c. Comissão* (processos apensos 96-102, 104, 105, 108 e 110/82), EU:C:1983:310, em particular, parágrafo 20).

temporários, privando estes trabalhadores de mobilidade laboral e de acesso a condições laborais potencialmente melhores.

208. Deste modo, a referida prática é subsumível na previsão da alínea c) do n.º 1 do artigo 9.º da LdC e da alínea c) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.
209. Note-se que, *in casu*, resulta dos Estatutos da APESPE RH, conforme explanado nos parágrafos 30 e 31 *supra*, que a subscrição do Código de Ética da Associação constitui condição de admissão dos seus sócios efetivos, constituindo ainda dever dos mesmos o cumprimento do referido código.
210. Assim, sem prejuízo de tal não constituir condição para estarmos perante uma decisão de associação de empresas, *in casu*, a cláusula de não-solicitação de trabalhadores em questão, prevista no Código de Ética, tinha caráter vinculativo para as empresas associadas da APESPE RH às quais se destinava, i.e., as ETT.
211. Pelo exposto, conclui-se que o comportamento da APESPE RH constitui uma decisão de associação de empresas, consubstanciada na adoção de uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores para efeitos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 9.º da LdC e na alínea c) do n.º 1 do TFUE, pelo que, por esta via, se encontra preenchido mais um dos elementos do tipo objetivo.

III.1.3.3 Objeto anticoncorrencial dos comportamentos

212. O n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e o n.º 1 do artigo 101.º do TFUE proíbem expressamente as decisões de associações de empresas que tenham por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência. A aferição do objeto e/ou efeito anticoncorrencial é, portanto, outro dos elementos do tipo objetivo que cumpre preencher.
213. De acordo com a Comissão Europeia “[o] artigo [101.º] tem por objectivo proteger a concorrência no mercado, como forma de reforçar o bem-estar dos consumidores e de assegurar uma eficiente afectação de recursos”¹²².
214. Também o Tribunal de Justiça já afirmou que: “[...] o artigo 81.º CE [101.º TFUE] visa, [...] proteger não apenas os interesses dos concorrentes ou dos consumidores, mas a estrutura do mercado e, deste modo, a concorrência em si mesma. Por isso, a declaração da existência de objectivo anticoncorrencial de um acordo não pode ficar subordinada a que os consumidores finais fiquem privados das vantagens de uma concorrência eficaz em termos de aprovisionamento ou de preços [...]”¹²³.
215. Para que se considere preenchido o elemento objetivo do tipo de ilícito previsto no n.º 1 do artigo 9.º da LdC e no n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, poder-se-á atender tanto ao

¹²² Comunicação da Comissão “Orientações relativas à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado”, JO de 27/04/2004, C 101, parágrafo 13.

¹²³ Acórdão do TJUE, de 06.10.2009, no processo *GlaxoSmithKline Services Unlimited e o. c. Comissão*, (processos apensos n.ºs C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P e C-519/06 P), ECLI:EU:C:2009:610.

objeto da prática, como aos efeitos da mesma, bastando a verificação de um destes critérios¹²⁴, sem prejuízo de se poder concluir pela sua existência cumulativa.

216. Assim, em primeiro lugar, deverá aferir-se se a decisão de associação de empresas tem por objeto a restrição da concorrência. Verificando-se tal objeto anticoncorrencial da prática, não é necessário proceder ao exame dos seus efeitos concretos na concorrência¹²⁵.
217. A distinção entre “restrição por objeto” e “restrição por efeito” e respetivas consequências decorre do facto de determinadas decisões de associações de empresas poderem ser consideradas, pela sua mera existência ou verificação e pela sua própria natureza, prejudiciais ao normal funcionamento da concorrência¹²⁶.
218. Com efeito, certas decisões de associações de empresas revelam um tal grau de nocividade para a concorrência, e são de tal modo suscetíveis de produzirem, *per se*, efeitos negativos, que se considera não ser necessário examinar os seus efeitos concretos, dado que a própria experiência demonstra que tais comportamentos tendem a provocar reduções da produção, divisão do mercado e subidas de preços, conduzindo a uma ineficiente repartição dos recursos, em prejuízo dos agentes económicos e dos consumidores¹²⁷.

¹²⁴ Cf. Acórdão do TJUE de 29/07/2024, no processo *Banco BPN/BIC Português, SA e o. contra Autoridade da Concorrência* (C-298/22), EU:C:2024:638, parágrafo 40. Vide ainda neste sentido os seguintes Acórdãos do mesmo Tribunal: Acórdão de 21/12/2023, no processo *International Skating Union/Comissão* (C-124/21 P), EU:C:2023:1012, parágrafo 98; Acórdão de 21/12/2023, no processo *European Superleague Company* (C-333/21), EU:C:2023:1011, parágrafo 158; e Acórdão de 21/12/2023, no processo *Royal Antwerp Football Club* (C-680/21), EU:C:2023:1010, parágrafo 85.

¹²⁵ Cf. Acórdãos do TJUE de 29/07/2024, no processo *Banco BPN/BIC Português, SA e o. contra Autoridade da Concorrência* (C-298/22), EU:C:2024:638, parágrafo 42; de 06/10/2009, no processo *GlaxoSmithKline Services e o. c. Comissão* (processos apensos C- 501/06P, C-513/06P, C-515/06P e C-519/06 P), EU:C:2009:610, em particular parágrafo 55; de 04/06/2009, no processo *T Mobile Netherlands, BV e o. c. Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit* (C-8/08), EU:C:2009:343, parágrafos 28 e 30; de 04/10/2011, no processo *Football Association Premier League e o.* (processos apensos C 403/08 e C 429/08), EU:C:2011:631, parágrafo 135; e de 13/10/2011, no processo *Pierre Fabre Dermo Cosmétique* (C 439/09), EU:C:2011:649, em particular parágrafo 34. Sentenças do 2.º Juízo do TCL, de 09/12/2005 (Ordem dos Médicos Dentistas), processo n.º 1307/05.6TYLSB, pp. 24 a 27; do 3.º Juízo do TCL, de 18/01/2007 (Ordem dos Médicos), processo n.º 851/06.2TYLSB, pág. 35; do 3.º Juízo do TCL, de 10/08/2007 (PT Multimédia – SIC), processo n.º 1050/06.9TYLSB, pp. 27 a 34. Cf. ainda Acórdãos do TRL, de 25/11/2008 (PT Multimédia – SIC), processo n.º 1050/06.9TYLSB.L1, pp. 70 a 74; de 15/12/2010 (Abbott, Menarini e outras), processo n.º 350/08.8TYLSB.L1, pp. 161 a 167.

¹²⁶ Cf. Acórdãos do TJUE, de 20/11/2008, no processo *Beef Industry Development and Barry Brothers (BIDS)* (C-209/07), EU:C:2008:643, parágrafo 17; e de 01/02/1978, no processo *Miller c Comissão Europeia* (C-19/77), EU:C:1978:19, parágrafo 7.

¹²⁷ Cf. Acórdãos do TJUE: *BIDS* (supracitado, parágrafo 17); de 30/06/1966, no processo *Société Technique Minière (L.T.M.) e Maschinenbau Ulm GmbH (M.B.U.)* (56-65), EU:C:1966:38, pp. 387 e 388; de 13/07/1966, no processo *Consten E O./ Comissão da CE* (processos apensos 56/64 e 58/64), EU:C:1966:41, pág. 433; de 04/06/2009, no processo *T-Mobile* (C-8/08), EU:C:2009:343, parágrafo 31; de 14/03/2013, no processo *Allianz Hungária Biztosító Zrt. e o. c. Gazdasági Versenyhivatal/Allianz Hungária Biztosító* (C 32/11),

219. Para que uma decisão de associação de empresas constitua uma restrição à concorrência por objeto é, portanto, essencial que esta apresente um grau suficiente de nocividade, conforme resulta da jurisprudência do TJUE¹²⁸.
220. Na mesma linha jurisprudencial, também a Comissão Europeia distingue quais as formas de coordenação que consubstanciam tipicamente restrições por objeto.
221. Nas Orientações sobre a aplicação do artigo 101.º do TFUE aos acordos de cooperação horizontal pode ler-se que *"certos tipos de cooperação entre empresas podem ser considerados, pela sua própria natureza, prejudiciais ao bom funcionamento do jogo normal da concorrência. Nesses casos, não é necessário analisar os efeitos reais ou potenciais do comportamento no mercado, a partir do momento em que o seu objetivo anticoncorrencial esteja provado"*¹²⁹.
222. Para que a decisão de associação de empresas tenha um objeto anticoncorrencial, não é necessário que exista uma intenção de restringir a concorrência¹³⁰.
223. Já nas Orientações relativas à aplicação do n.º 3 do artigo 101.º do TFUE, a Comissão Europeia chega mesmo a considerar existir uma presunção de que estas práticas restringem a concorrência na medida em que se trata *"de restrições que, à luz dos objetivos prosseguidos pelas regras comunitárias da concorrência, têm um elevado potencial em termos de efeitos negativos na concorrência e relativamente às quais não é necessário, para efeitos da aplicação do n.º 1 do artigo 81.º, demonstrar os seus efeitos concretos no mercado. Esta presunção baseia-se na natureza grave da restrição e na experiência que demonstra ser provável que as restrições da concorrência por objetivo tenham efeitos negativos no mercado e contrariem os objetivos das regras comunitárias da concorrência (...). No caso dos acordos horizontais, as restrições da concorrência por objetivo incluem a fixação dos preços, a limitação da produção e a partilha de mercados e clientes"*¹³¹ (sublinhado da Autoridade).
224. Daqui se conclui que determinadas decisões de associações de empresas, como as que constam da alínea c) do n.º 1 do artigo 9.º da LdC e da alínea c) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE são, pela sua própria natureza e pelo grau de novidade que apresentam, prejudiciais ao bom funcionamento da concorrência (i.e., são objetivamente suscetíveis de produzir efeitos negativos no mercado, em prejuízo da economia,

EU:C:2013:160, parágrafos 34 e 35; de 11/09/2014, no processo *CB/Comissão* (C-67/13), EU:C:2014:2204, parágrafos 49 e 50; e de 19/03/2015, no processo *Dole Food* (C-286/13P), EU:C:2015:186, parágrafos 113-114.

¹²⁸ Cf. Acórdão do TJUE de 02/04/2020, no processo *Gazdasági Versenyhivatal c. Budapest Bank e o.*, (C-228/18), EU:C:2020:265, parágrafos 37 e 38 (e jurisprudência aí mencionada).

¹²⁹ Comunicação da Comissão — Orientações sobre a aplicação do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos acordos de cooperação horizontal, (2023/C 259/01), de 21/07/2023, parágrafo 22.

¹³⁰ Neste sentido, Acórdão TJUE de 11/09/2014, no processo *Groupement des cartes bancaires c. Comissão* (C-67/13 P), EU:C:2014:2204, parágrafo 54.

¹³¹ Comunicação da Comissão "Orientações relativas à aplicação do n.º 3 do artigo 81.º do Tratado", JO de 27/04/2004, C 101, parágrafo 23.

constituindo, assim, uma restrição pelo objeto, sem que se tenha de proceder à análise dos seus efeitos).

225. Para apreciar se a presente decisão de associação de empresas apresenta um “*grau suficiente de nocividade*” deve atender-se ao teor das suas disposições, aos objetivos que visa atingir, bem como ao contexto económico e jurídico em que se insere, conforme resulta da jurisprudência do TJUE¹³². A análise de tais temáticas será realizada *infra*, no âmbito da secção III.1.3.3.2.
226. Refira-se também que a jurisprudência dos tribunais nacionais tem sido constante na identificação, no âmbito das práticas restritivas consagradas no n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência¹³³, de uma infração de perigo. Ou seja, a possibilidade de lesão do bem jurídico tutelado – a proteção da concorrência – ou a adequação da prática para produzir tal lesão é suficiente para que a infração se considere cometida¹³⁴.
227. Importa, pois, olhar a decisão de associação de empresas em causa no Processo à luz do enquadramento *supra*.
228. Como detalhado na secção II.2.1 *supra*, a APESPE RH adotou, no âmbito do seu Código de Ética, uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores, impedindo as ETT suas associadas de aliciar “*Trabalhadores Temporários a mudar de empregador*” e, por conseguinte, impedindo-as de adotar um comportamento independente na aquisição do *input* trabalho.
229. Importa referir, antes de abordar a prática de não-solicitação (*no-poach*) mais em detalhe, que, de acordo com o exposto nos parágrafos *supra*¹³⁵, é irrelevante para efeitos de imputação da infração à APESPE RH que se demonstre que as suas associadas tenham, efetivamente, adotado a referida prática entre si, não relevando também o facto de a APESPE RH efetuar ou não uma verificação do comportamento das mesmas.

¹³² Vide, a este respeito, o referido no Acórdão do TJUE, de 29/07/2023, no processo Super Bock Bebidas, S.A. (C-211/22), EU:C:2023:529, parágrafo 35 (e jurisprudência referida): “*Para apreciar se este critério está preenchido, deve atender-se ao teor das suas disposições, aos objetivos que visa atingir, bem como ao contexto económico e jurídico em que se insere. No âmbito da apreciação deste contexto, há também que tomar em consideração a natureza dos bens ou dos serviços afetados e as condições reais do funcionamento e da estrutura do mercado ou dos mercados em causa (Acórdão de 14 de março de 2013, Allianz Hungária Biztosító e o., C-32/11, EU:C:2013:160, n.º 36 e jurisprudência referida)*”. No mesmo sentido, vide o Acórdão do TJUE, de 02/04/2020, no processo *Gazdasági Versenyhivatal c. Budapest Bank e o.* (C-228/18), EU:C:2020:265, parágrafo 51.

¹³³ Em tudo idêntico ao anterior n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 18/2003.

¹³⁴ Cf. Sentença do TCRS de 06/10/2021, Super Bock, S.A. e o. c. AdC (processo n.º 71/18.3YUSTR-M, p. 540 e 541), Sentença do TCRS de 15/06/2021, no âmbito de caso APEC (processo n.º 420/17.1YUSTR), p. 70, confirmada pelo Acórdão do TRL, de 04/11/2021; Sentença do TCL, de 09/12/2005, *Ordem dos Médicos Dentistas c. AdC*, Processo n.º 1307/05.6TYLSB, p. 24 a 27; Sentença do TCL, de 10/08/2007, *PT Multimédia, SIC e Tv Cabo c. AdC*, Processo n.º 1050/06.9TYLSB, p. 27 a 34 e Acórdão do TRL de 15/12/2010, *Abbott, Menarini e o. c. AdC*, Processo n.º 350/08.8TYLSB.L1, pp. 161 a 167.

¹³⁵ Cf. parágrafos 203 e 217 a 226.

230. A decisão de associação de empresas adotada pela APESPE RH impede a solicitação de trabalhadores temporários entre as suas associadas, constituindo uma prática de não-solicitação, passível de infringir o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 9.º da LdC e na alínea c) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE ao constituir uma repartição do *input* trabalho¹³⁶, como se detalhará em seguida.
231. Neste sentido, cumpre sublinhar que, nas Orientações sobre a aplicação do artigo 101.º do TFUE aos acordos de cooperação horizontal, a Comissão afirma expressamente que os cartéis de compradores, que têm por objetivo restringir a concorrência, incluem práticas restritivas nos mercados laborais (referindo-se concretamente aos acordos de fixação de salários)¹³⁷¹³⁸.
232. A prática decisória da Comissão Europeia relativa a práticas anticoncorrenciais por fixação de preços de compra de *inputs* e repartição de fontes de abastecimento é sólida na qualificação deste tipo de infrações como restrições à concorrência pelo objeto¹³⁹, legalmente enquadradas no normativo do artigo 101.º do TFUE.
233. No que respeita aos acordos de *no-poach* em concreto, a Comissão pronunciou-se mais recentemente, referindo que tais acordos, em todas as suas formas - incluindo os acordos não-contratação e de não-solicitação, são suscetíveis de constituir restrições da concorrência por objeto, atendendo a que todos eles estão expressamente proibidos pelo artigo 101.º, n.º 1, alínea c), do TFUE e têm como objeto impedir que os trabalhadores circulem livremente entre empregadores concorrentes e/ou aumentar os custos de procura dos trabalhadores, causando, quase

¹³⁶ Cf. *Antitrust in Labour Market, Competition Policy Brief N.º 2/2024*, da Comissão Europeia (disponível em https://competition-policy.ec.europa.eu/publications/competition-policy-briefs_en) e *Acordos no mercado de trabalho e política de concorrência*, da AdC, setembro de 2021, p. 20 (disponível em https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/Relat%C3%B3rio_Acordos%20no%20Mercado%20de%20Trabalho%20e%20Pol%C3%ADtica%20de%20Concorr%C3%A2ncia.pdf).

¹³⁷ Comunicação da Comissão — Orientações sobre a aplicação do artigo 101.º do TFUE aos acordos de cooperação horizontal, (2023/C 259/01), de 21/07/2023, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0721\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0721(01)), parágrafo 279.

¹³⁸ Note-se que a Comissão se refere a acordos de forma genérica, abrangendo, com tal termo, decisões de associações de empresas. Com efeito, nas referidas Orientações (parágrafos 10 e 15), a Comissão começa por mencionar que o artigo 101.º se aplica às empresas e às associações de empresas, clarificando depois que, salvo indicação em contrário, o termo “acordo” abrange igualmente, nestas Orientações, as decisões de associações de empresas.

¹³⁹ Cf. decisões da Comissão: de 29/11/2022 (processo AT.40547 - Styrene Monomer, parágrafos 73 a 79); de 14/07/2020 (processo AT. 40410 – Etileno), parágrafos 65 a 71; de 08/02/2017 (processo AT.40018 – Car battery recycling, parágrafos 231 a 233, confirmada pelo TGUE, mediante Decisão de 23/05/2019, Case T-222/17), de 20/10/2005 (COMP/C.38.281/B.2, Italian Raw Tobacco, confirmada em recurso no processo C-578/11 P Deltafina SpA v Commission) e de 20/10/2004 (COMP/C.38.238/B.2, Spanish Raw Tobacco, substancialmente confirmada em recurso, nos processos apensos C-628/10 P e C-14/11 P, Alliance One International e Standard Commercial Tobacco v. Commission e Commission v. Alliance One International e o. [2012], C-240/11 P, World Wide Tobacco España v Commission [2012], e tendo a ação sido retirada no processo C-537/10 P, Deltafina SpA v Commission).

invariavelmente, prejuízos económicos para os trabalhadores e para a estrutura do mercado¹⁴⁰.

234. A Comissão é clara ao afirmar que tais acordos se inserem no âmbito da repartição de fontes de abastecimento, prevista no artigo 101.º, n.º 1, alínea c), do TFUE e que os mesmos são suscetíveis de reduzir o dinamismo do mercado laboral com os consequentes efeitos negativos sobre os trabalhadores, remuneração, produtividade das empresas e inovação¹⁴¹.
235. Note-se ainda que a Comissão veio confirmar, na decisão *Food delivery cartel*¹⁴² - caso em que existia um acordo de não-solicitação celebrado entre a Glovo e a Delivery Hero - o entendimento de que os acordos de *no-poach* constituem uma infração à concorrência por objeto, ao abrigo do artigo 101.º do TFUE.
236. A este respeito, cumpre citar também a decisão da AdC de 18/02/2025¹⁴³, na qual esta Autoridade condenou as visadas pelo envolvimento num acordo de *no-poach* (obrigando-se reciprocamente a não recrutar e/ou não abordar espontaneamente os seus trabalhadores, especialistas em software SAP), acrescentando ainda que as mesmas “[c]om essa conduta, restringiram a concorrência no mercado laboral, repartindo a oferta de mão de obra e limitando a mobilidade dos referidos profissionais”¹⁴⁴¹⁴⁵.
237. Neste âmbito, a AdC afirmou que tal comportamento “implicou a eliminação da incerteza comercial entre as empresas sobre a sua política de recrutamento, com um

¹⁴⁰ *Antitrust in Labour Market, Competition Policy Brief N.º 2/2024*, https://competition-policy.ec.europa.eu/publications/competition-policy-briefs_en, p. 5 (“[a]lso based on the above, we take the view that all forms of no-poach agreements, including no-hire and non-solicit agreements, and even agreements creating a one-way (non-reciprocal) obligation, are likely to be restrictions of competition by object, as they all are explicitly prohibited under Article 101(1)(c) TFEU, have the anticompetitive objective of preventing employees from freely moving between competing employers and/or increase employees’ search costs and thereby almost invariably cause economic harm to employees and to the market structure”).

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 2 e 3 a 6.

¹⁴² Case AT.40795 – *Food Delivery Services*, de 02/06/2025, disponível em [AT.40795 - Food delivery services](#).

¹⁴³ Decisão do Conselho da AdC de 18/02/2025, adotada no âmbito do PRC/2022/3, disponível em <https://extranet.concorrenca.pt/PesquisAdC/SearchNew.aspx?IsEnglish=False>.

¹⁴⁴ Cf. ficha do Processo, disponível em https://extranet.concorrenca.pt/PesquisAdC/Page.aspx?Ref=PRC_2022_3&isEnglish=False.

¹⁴⁵ Cumpre ainda citar a decisão da AdC de 28/04/2022 (adotada no âmbito do PRC/2020/1 (https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/processos/prc/AdC-PRC_2020_01-Decisao-VNC-final-net.pdf), sancionando 31 sociedades desportivas que participaram na edição 2019/2020 da Primeira e Segunda Ligas e a Liga Portuguesa de Futebol Profissional (Liga), por terem celebrado um acordo restritivo da concorrência que impedia a contratação pelos clubes da Primeira e Segunda Ligas de futebolistas que rescindissem unilateralmente o contrato de trabalho evocando questões provocadas pela pandemia Covid-19. Nesta decisão, a AdC concluiu que “através de um acordo de não-contratação (*no-poach*), as empresas abstêm-se de contratar os trabalhadores umas das outras, deste modo renunciando à concorrência pela aquisição de recursos humanos, para além de privarem os trabalhadores de mobilidade laboral”. Ambas as decisões foram objeto de recurso de impugnação judicial, atualmente pendentes no Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão.

impacto direto nos especialistas em software SAP, seus trabalhadores, em termos de perda de oportunidades profissionais”¹⁴⁶.

238. A AdC acrescentou ainda que o tipo de acordo em causa naquele processo configurava uma repartição do *input* trabalho e que tal repartição entre empresas concorrentes colocava as empresas em causa no processo (e ali mencionadas) *“numa situação concorrencial mais favorável face a outras empresas do sector cujos trabalhadores podem ser aliciados a mudar de empregador ou efetivamente contratados por empresas concorrentes, o que implica um aumento do seu valor de mercado, gerando um aumento de custos, neste caso laborais”¹⁴⁷.*
239. Assim sendo, a AdC concluiu, nesse caso, que o referido acordo comportava uma restrição da concorrência por objeto¹⁴⁸.
240. Este tema foi também abordado no Acórdão do TJUE no caso FIFA¹⁴⁹ e nas recentes conclusões do Advogado Geral no caso português *Liga* (identificado na nota de rodapé 145 *supra*)¹⁵⁰, nas quais o mesmo começa por referir que *“os acordos no-poach (...) têm, pelo menos quando são celebrados entre concorrentes atuais e potenciais, e a menos que sejam acessórios de uma transação legítima que não é ela própria anticoncorrencial, todas as características para serem considerados, prima facie, restritivos da concorrência «por objetivo»”, acrescentando que “é evidente que um acordo no-poach pode ser considerado uma forma de repartição de uma fonte de abastecimento (...) expressamente referido no artigo 101.º, n.º 1, alínea c), TFUE. Além disso, a prática recente das autoridades (44) e dos órgãos jurisdicionais (45) (tanto na União Europeia como noutros locais), bem como a doutrina jurídica e económica (46), parecem fornecer indicações suficientes e fiáveis para considerar que os acordos no-poach são geralmente prejudiciais ao funcionamento normal da concorrência”¹⁵¹.*
241. O Advogado Geral esclarece ainda que *“[e]m vez de concorrer para recrutar os melhores trabalhadores — oferecendo salários mais elevados e/ou melhores condições e oportunidades de trabalho — as empresas em questão «bloqueiam» o seu pessoal, com um «efeito de congelamento» dos termos dos seus contratos. As empresas mais eficientes, que têm o incentivo e a capacidade para recrutar o pessoal que consideram mais adequado às suas necessidades, ficam impedidas de o fazer quando esse pessoal é contratado por uma das outras partes no acordo”¹⁵².*

¹⁴⁶ Decisão do Conselho da AdC de 18/02/2025, adotada no âmbito do PRC/2022/3, disponível em <https://extranet.concorrenca.pt/PesquisAdC/SearchNew.aspx?IsEnglish=False>, parágrafo 674.

¹⁴⁷ *Ibidem*, parágrafos 674 e 675.

¹⁴⁸ Parágrafo 730 da referida decisão. A mesma conclusão foi alcançada na decisão da AdC adotada no âmbito do PRC/2020/1, referida na nota de rodapé 145 *supra* (parágrafos 1285 e 1286).

¹⁴⁹ Cf. Acórdão do TJUE de 04/10/2024, no processo *FIFA c. BZ* (C-650/22), EU:C:2024:824, parágrafo 168.

¹⁵⁰ *Vide* as Conclusões do Advogado-Geral, de 15/05/2025, Processo C-133/24, parágrafos 49 a 53.

¹⁵¹ *Ibidem*, parágrafos 49 e 50.

¹⁵² *Ibidem*, parágrafo 51.

242. Concluindo que “[i]sto conduz, inevitavelmente, a uma afetação insuficiente dos recursos humanos, a uma perda de eficiência e/ou de inovação e, obviamente, a salários mais baixos para o pessoal. O mercado dos fatores de produção (mercado de trabalho) é certamente afetado negativamente e, em consequência, o mercado de produção (produtos ou serviços oferecidos pelas empresas em questão) pode também frequentemente ser afetado de forma similar”¹⁵³.
243. Acresce que existe um número importante de decisões adotadas por diversas autoridades de concorrência europeias sobre esta matéria¹⁵⁴, destacando-se, com particular relevância no presente caso, uma decisão da autoridade da concorrência

¹⁵³ *Ibidem*, parágrafo 52.

¹⁵⁴ Além das decisões que serão destacadas de seguida, atente-se também nas seguintes decisões de autoridades de concorrência europeias, pela sua pertinência no presente caso:

- (a) Decisão da autoridade da concorrência da Lituânia (Konkurencijos taryba), de 27/12/2022 (disponível em https://kt.gov.lt/uploads/docs/docs/5520_76a43218e5ae22499c5274a8993038f1.pdf), na qual a Associação Lituana de Agências Imobiliárias (LNTAA) e os seus membros foram condenados por terem celebrado acordos anticoncorrenciais, um dos quais de não-solicitação de agentes imobiliários de outras agências (através de uma cláusula inserida no código de ética da associação). A autoridade concluiu que tal prática constituiu uma restrição à concorrência por objeto e a decisão já foi confirmada por um tribunal lituano (cf. comunicado de 15/04/2024, disponível em <https://www.teismai.lt/lt/regionu-administracinis-teismas-pripazino-kad-nekilnojamajo-turto-bendroviu-ir-jas-vienijancios-asociacijos-etikos-kodeksas-pazeidzia-konkurencijos-istatyma/12207>).
- (b) Decisão da autoridade da concorrência dinamarquesa, de 30/01/2008 (disponível em <https://kfst.dk/media/13565/20080130-afgoerelse-lokale-pengeinstitutter.pdf>), também relativa a uma associação de empresas - a associação dinamarquesa de bancos locais (LOPI) –por práticas restritivas relacionadas, designadamente, com a contratação de trabalhadores, que a referida autoridade qualificou como restrição à concorrência por objeto (*vide* em particular os parágrafos 13 e 268 da decisão).

Note-se que, recentemente, também a autoridade da concorrência da Eslováquia, a AMO, sancionou a Associação Eslovaca da Indústria e Comércio de Combustíveis pela adoção de um Código de Ética que impunha aos seus membros a obrigação de não contratarem trabalhadores uns dos outros (decisão de 24/06/2025, cf. *press release* disponível em [CARTELS: AMO imposes first fine for cartel agreement on the labour market | Antimonopoly Office of the Slovak Republic](#)).

Vide ainda, a este respeito, a decisão da autoridade da concorrência finlandesa, de 31/10/2019, caso SM-Liiga, (disponível em: <https://www.kkv.fi/en/current/press-releases/jokerit-agreement-between-finnish-ice-hockey-league-and-league-teams-in-violation-of-competition-law/>) – relativa a um acordo entre quinze clubes da principal liga finlandesa de hóquei no gelo (SM-Liiga), com o envolvimento da respetiva liga, no sentido de proibir, nomeadamente, a contratação e cedência de jogadores, que aquela autoridade concluiu que tinha um objetivo anticoncorrencial –, bem como duas decisões da autoridade nacional de concorrência espanhola, a Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) (Resolución EXPTE. S/0120/08, de 31/07/2010, *Transitarios*, pp. 90 e 93, disponível em <https://www.cnmc.es/expedientes/s012008> e Resolución Expte. S/0086/08, de 02/03/2011, *Peluquería Profesional*), nas quais estavam em causa, designadamente, pactos de não-contratação de colaboradores e a CNMC concluiu pela existência de restrições à concorrência por objeto.

húngara, a GVH, de 18/12/2020¹⁵⁵ e uma decisão da autoridade da concorrência catalã, em Espanha (o TCDC da ACCO), de 11/07/2023¹⁵⁶.

244. Na decisão da GVH, esta autoridade condenou a SZTMSZ – a Associação Húngara de Empresas de Consultoria em Recursos Humanos – por esta ter adotado decisões de associação de empresas restritivas da concorrência, uma das quais consubstanciada na adoção de uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores de outras empresas membros da associação¹⁵⁷, considerando que tal configurava uma infração por objeto¹⁵⁸. Note-se que embora esta decisão tenha sido anulada e deva ainda ser reformulada, o Tribunal Húngaro confirmou, relativamente à adoção da cláusula de não-solicitação, que esta prática se poderia qualificar como uma infração à concorrência por objeto, por configurar uma limitação do acesso às fontes de abastecimento¹⁵⁹.
245. Já na decisão da autoridade da concorrência catalã, o TCDC da ACCO sancionou a Asociación de Escuelas Privadas Independientes de Cataluña (EPIC) por uma infração à concorrência consubstanciada na adoção de um acordo de não-captação de trabalhadores, através do código de ética da associação, segundo o qual os seus membros (escolas privadas não financiadas pelo Estado) não podiam contactar com trabalhadores já contratados por outros membros e/ou contratá-los sem o seu consentimento prévio¹⁶⁰.
246. Nesta decisão, o TCDC da ACCO afirmou que “[o]s pactos de não captação [no-poach] incidem diretamente no mercado de trabalho, de forma a restringirem a mobilidade dos trabalhadores e as suas possibilidades de emprego, de acesso a informação ou de optar por melhores condições laborais e remuneratórias, e reduzem a sua capacidade de negociação com as empresas empregadoras, em função dos seus perfis e experiência profissional”¹⁶¹.
247. Esclarecendo depois que, “[p]elo contrário, numa situação de mercado de trabalho competitiva, os trabalhadores podem ver-se beneficiados com melhores oportunidades de

¹⁵⁵ Decisão da Autoridade da Concorrência Húngara, a GVH, de 18/12/2020, Processo VJ/61/2017, disponível em https://gvh.hu/dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2017/vj-612017616.

¹⁵⁶ Decisão do Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia de la Autoridad Catalana de la Competencia (TCDC da ACCO) de 11/07/2023, Processo 109/2021, *Asociación de Escuelas Privadas Independientes de Cataluña* (disponível em: https://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/20230927_resolucio_109_2021_esp.pdf).

¹⁵⁷ Vide nomeadamente os parágrafos 121 a 125 e 944 da decisão da GVH.

¹⁵⁸ Vide os parágrafos 943 e seguintes da decisão da GVH (em particular os parágrafos 970 e 971).

¹⁵⁹ Cf. Decisão do Tribunal Húngaro Kúria, de 24/05/2023, processo n.º Kfv.II.37.762/2022/24, parágrafos 301 a 310 (disponível em:

https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/birosagi_dontesek/birosagi_dontesek/birosagi_dontesek_2017/Vj061_2017_Kuria.pdf1&inline=true)

¹⁶⁰ Vide a este respeito, designadamente, a parte final (p. 20) da decisão, já identificada na nota de rodapé 156.

¹⁶¹ Tradução nossa do original, p. 8 da decisão (identificada na nota de rodapé 156).

trabalho e/ou salários e condições laborais mais atrativas. Além disso, é provável que a concorrência no mercado de trabalho sem restrições à mobilidade dos trabalhadores comporte uma melhor afetação de recursos e o aumento da produtividade e da inovação derivada da contratação de capital humano — considerado como um fator de competitividade das empresas — que se traduza em melhores preços e/ou quantidade e variedade de produtos e serviços em benefício dos consumidores finais” (citando também, neste sentido, os guias das autoridades dos EUA, Department of Justice (DoJ) e Federal Trade Commission (FTC), a este respeito)¹⁶².

248. A propósito da qualificação desta prática, a autoridade catalã refere ainda que *“os pactos de não captação são acordos colusórios que implicam a repartição de inputs (recursos humanos) necessários para a produção de bens e serviços e que são considerados, segundo a jurisprudência europeia e nacional consolidada, uma restrição da concorrência por objeto”* a que *“a prática das autoridades da concorrência, tanto no âmbito internacional como europeu, tem sido a de qualificar os pactos de não captação como restrições da concorrência ‘per se’ ou ‘por objeto’”* concluindo posteriormente que a prática constitui uma infração à concorrência pelo objeto¹⁶³.
249. Neste quadro, cumpre, de seguida, olhar para o teor do acordo em causa, os seus objetivos, e, bem assim, para o específico contexto económico e jurídico em que a prática objeto dos presentes autos teve lugar, análise que se efetuará na subsecção III.1.3.3.2 *infra*.

III.1.3.3.1 Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC

250. Na PNI, a respeito do objeto anticoncorrencial da conduta, a APESPE defende, no início da sua argumentação, que a prática decisória das autoridades da concorrência a nível nacional, europeu e internacional se tem focado, sobretudo, em setores em que a mão de obra é altamente qualificada, escassa e detentora de competências de alto valor acrescentado – contextos em que a mobilidade dos trabalhadores é um fator determinante para a inovação, para a progressão de carreira e para a própria concorrência naqueles mercados – enquanto o mercado do trabalho temporário é caracterizado por uma oferta abundante de mão de obra, predominantemente não qualificada, com baixas ou inexistentes barreiras à entrada e à saída e com uma elevada rotatividade, sendo a relação profissional dos trabalhadores com as ETT por natureza transitória e flexível, circunstâncias que, no entender da mesma, levam a que qualquer acordo de não-solicitação não tenha impacto restritivo da concorrência.
251. A visada conclui, a respeito da prática decisória existente, que não se identificam casos com factos semelhantes ao do presente Processo – referindo-se as decisões citadas sobretudo a acordos de não-contratação, e não de não-solicitação, e envolvendo mercados diferentes, nomeadamente quanto à qualificação e disponibilidade da mão de obra - não existindo ainda, assim, uma experiência decisória suficientemente sólida e fiável que permita considerar este tipo de acordo como restrição da concorrência

¹⁶² Tradução nossa do original, p. 8 da decisão (identificada na nota de rodapé 156).

¹⁶³ Tradução nossa do original, p. 11 e 12 da decisão (identificada na nota de rodapé 156). *Vide* também a prática decisória mencionada ao longo da decisão, em particular nas p. 7 a 13.

pelo objeto (ou seja, não se pode presumir automaticamente que tal prática é, por natureza, anticoncorrencial).

252. Antes de proceder à análise individual do que a visada refere relativamente a cada uma das decisões nacionais, europeias e de outras jurisdições mencionadas na NI, importa tecer três considerações prévias sobre a sua argumentação no âmbito desta secção, sumarizada acima.
253. Em primeiro lugar, conforme explanado no parágrafo 250 *supra*, a visada parte do pressuposto – nesta parte, bem como noutras ao longo da PNI – de que o trabalho temporário é, em regra, indiferenciado e não qualificado, pressupondo uma fungibilidade total entre trabalhadores. Em traços simples, parece entender que seria indiferente para uma ETT colocar o trabalhador A, B ou C a desempenhar determinada função, independentemente do respetivo percurso, experiência, competências ou aptidões.
254. Tal visão está, contudo, significativamente afastada daquela que as próprias ETT associadas da APESPE parecem ter do trabalho temporário.
255. Num artigo intitulado “[v]antagens e desvantagens da contratação de trabalhadores temporários”, a Randstad identifica como uma das vantagens deste regime o acesso a competências especializadas, cuja escassez constitui, segundo a própria, uma preocupação relevante das empresas¹⁶⁴. Conclui esta ETT que *“a adoção de talentos temporários ou freelance pode ser uma solução, proporcionando acesso a competências raras através do mercado de trabalho flexível”*¹⁶⁵.
256. No mesmo artigo, a Randstad recomenda ainda que as empresas utilizadoras analisem o historial profissional dos candidatos para aferirem a sua adaptação à cultura e aos métodos de trabalho da empresa, sublinhando a importância da experiência anterior em organizações semelhantes¹⁶⁶.
257. Já num artigo intitulado *“como atrair trabalhadores temporários”* a Randstad começa por referir que as empresas *“[...] debatem-se com uma escassez de competências”*.

¹⁶⁴ A Randstad menciona a este respeito que “[s]egundo o inquérito da ManpowerGroup de 2024, 75% dos empregadores globais enfrentam dificuldades em encontrar e atrair talentos com as competências adequadas. Um recente inquérito Eurobarómetro destaca a escassez de competências como uma das principais preocupações das Pequenas e Médias Empresas (PME) em toda a UE. Segundo o inquérito, 42% das PME europeias enfrentam escassez de trabalhadores qualificados, incluindo técnicos de laboratório, mecânicos, entre outros. O sector industrial e a indústria transformadora enfrentam desafios acrescidos, com 47% e 50% das PME destes sectores a comunicarem problemas no recrutamento de talentos técnicos”.

¹⁶⁵ Artigo “Vantagens e desvantagens da contratação de trabalhadores temporários”, de 02/12/2024, fls. 461 a 463, disponível no website da Randstad Portugal (<https://www.randstad.pt/tendencias-360/flexible-staffing/vantagens-e-desvantagens-da-contratacao-temporaria/>).

¹⁶⁶ *Ibidem*.

*especializadas. Como resultado, a concorrência para atrair talento temporário está a tornar-se mais intensa*¹⁶⁷.

258. Nesta publicação, a ETT refere que “[a]s empresas em qualquer ponto da cadeia de fornecimento podem aproveitar os trabalhadores temporários como uma vantagem estratégica, mas precisam de se diferenciar para que a sua marca como empregador seja exclusivamente atractiva para as equipas de trabalho flexível. Caso contrário, perderão os melhores talentos temporários para os concorrentes dentro e fora dos seus sectores”, acrescentando que “[o] talento temporário é uma forma altamente eficaz de resolver as crescentes deficiências de competências, melhorar os custos e aceder rapidamente a talentos especializados nestes [fabrico, logística e automóvel] e noutros sectores relacionados”.
259. Quanto ao que estes trabalhadores pretendem, a Randstad explica que “[e]xistem dezenas de razões orientadas para a carreira que podem levar os trabalhadores temporários a escolherem funções temporárias” e que tais funções cada vez mais “[...] também se alinham com a aprendizagem”, mencionando ainda que “[n]a indústria transformadora, os trabalhadores temporários mudam frequentemente de emprego quando lhes é oferecido apenas um pequeno aumento”. A ETT salienta ainda que “os salários não são o único fator competitivo nesta área. O desenvolvimento de talentos e as oportunidades de progressão nas suas fileiras são fatores distintivos [...]”.
260. Atente-se ainda nos resultados de um inquérito realizado pela Hays a 96 empregadores portugueses¹⁶⁸:
- a) 52% afirmam que em algum momento já recorreram a trabalho temporário qualificado para suprir necessidades de contratação;
 - b) 51% indicam competências técnicas como uma das competências que mais valorizam em colaboradores temporários;
 - c) Entre as principais dificuldades do mercado de trabalho, 64% apontam a falta de profissionais qualificados.
261. Destes artigos retiram-se várias conclusões importantes: (i) o trabalho qualificado tem uma importância significativa no contexto do trabalho temporário (i) o trabalho temporário constitui uma relevante fonte de acesso a competências raras e especializadas; (ii) existe uma escassez de tais competências; (iii) tal escassez intensifica a concorrência por este tipo de trabalho e (iv) as competências técnicas, experiência e historial profissional são fatores valorizados e determinantes.

¹⁶⁷ Artigo “como atrair trabalhadores temporários”, de 17/03/2025, fls. 464 a 468, disponível no website da Randstad Portugal (<https://www.randstad.pt/tendencias-360/bem-estar-no-trabalho/como-atrair-trabalhadores-temporarios/><https://www.randstad.pt/tendencias-360/flexible-staffing/vantagens-e-desvantagens-da-contratacao-temporaria/>).

¹⁶⁸ Cf. artigos disponíveis nos websites da Link To Leaders (de 01/07/2020, <https://linktoleaders.com/maioria-dos-empregadores-portugueses-ja-recorreu-ao-trabalho-temporario/>) e da RH Magazine (de 30/06/2020, <https://rhmagazine.pt/52-dos-empregadores-em-portugal-ja-recorreram-a-trabalho-temporario-qualificado/>), fls. 469 a 475.

262. O tema da escassez de mão de obra tem, aliás, sido amplamente abordado em diversos artigos e notícias¹⁶⁹, não se limitando à mão de obra qualificada - sobretudo se se considerar a escassez de mão de obra sazonal¹⁷⁰.
263. Note-se que o conceito de “*mão de obra qualificada*” não se confunde necessariamente com o nível de escolaridade. É perfeitamente possível que alguém com o ensino básico ou secundário desempenhe funções qualificadas, pelo grau de especialização que estas exigem - por exemplo, canalizadores, carpinteiros, eletricitistas ou mecânicos.
264. De acordo com a Classificação Portuguesa das Profissões¹⁷¹, a categoria *Trabalhadores não qualificados* “[c]ompreende as tarefas e funções das profissões não qualificadas, com especial incidência na execução de tarefas simples e de rotina, para as quais pode ser necessário utilizar máquinas-ferramentas portáteis e considerável esforço físico”.
265. Esta categoria abrange trabalhadores não qualificados de diversas áreas e exemplifica trabalhos que dela se excluem, estabelecendo assim uma diferenciação clara entre profissões qualificadas e não qualificadas. A título ilustrativo, as profissões de ajudante de cozinha e de trabalhador não qualificado da construção de edifícios - ambas não qualificadas - não incluem, respetivamente, as de cozinheiro e pedreiro, que são qualificadas¹⁷².
266. Conforme mencionado nos parágrafos 64 e 65 *supra*, de acordo com a análise do setor do trabalho temporário do IEPF¹⁷³, os trabalhadores não qualificados representam apenas cerca de 10% do total¹⁷⁴.

¹⁶⁹ Cf. notícias dos jornais Público (de 11/12/2024, disponível em <https://www.publico.pt/2024/12/11/economia/noticia/comercio-servicos-tecnologia-lideram-escassez-maodeobra-portugal-2115191>, fls. 385 a 387) e Jornal de Negócios (de 14/05/2025, disponível em <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/construcao/detalhe/falta-de-mao-de-obra-afeta-maioria-das-construtoras>, fls. 476)

¹⁷⁰ Cf. Artigo do GEP - Gabinete de Estratégia de Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, de 09/12/2024, disponível em https://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/80545/ANT_Escassez_de_mao-de-obra_2024.pdf/de093e2e-de49-4ab6-8433-1611eca4a5a2, fls. 389 a 393.

¹⁷¹ Classificação Portuguesa das Profissões, 2010, publicação do INE, disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=107961853&PUBLICACOES_modo=2&xlang=pt.

¹⁷² Idem, p. 424, 427 e 428.

¹⁷³ Cf. “*Análise síntese do sector do trabalho temporário- ano de 2019*”, outubro de 2021 identificada em maior detalhe na nota de rodapé 50.

¹⁷⁴ Dessa informação resulta, *a contrario*, que cerca de 90% dos trabalhadores temporários exercem profissões qualificadas. Ainda que se admitisse que algumas das profissões não elencadas pudessem ser não qualificadas - o que não se afigura plausível, porquanto, nesse caso, teriam sido incluídas na categoria de trabalhadores não qualificados - no cenário mais conservador possível concluir-se-ia, ainda assim, que aproximadamente 38% dos trabalhadores temporários desempenham funções qualificadas (correspondentes à soma das percentagens das profissões identificadas, deduzida a dos trabalhadores não qualificados).

267. Conclui-se, assim, que a construção apresentada pela visada – e utilizada posteriormente como pressuposto na comparação do presente Processo com a prática decisória existente – assenta numa caracterização do trabalho temporário que não se coaduna com a realidade, ao partir da premissa de que este não exige competências específicas, que a mão de obra envolvida é predominantemente não qualificada, que inexistem barreiras à entrada e que os trabalhadores são totalmente fungíveis e não constituem um recurso escasso.
268. Relativamente à parte final da argumentação da visada¹⁷⁵ – segundo a qual os trabalhadores temporários não dependem de trajetórias profissionais longas, nem de oportunidades de progressão interna, sendo a sua relação com as ETT por natureza transitória e flexível –, demonstrar-se-á na secção III.1.3.3.2 *infra* que tal entendimento não procede e que as características deste mercado não afastam a aptidão da prática em causa para produzir efeitos restritivos da concorrência.
269. Em segundo lugar, e tendo a visada alegado, de forma genérica (como se analisará adiante, em sede de apreciação de cada decisão), que a prática decisória existente não apresenta contornos factuais idênticos aos do presente Processo, importa sublinhar que a inexistência de decisões que incidam exatamente sobre o mesmo circunstancialismo não obsta, como pretende a APESPE, à qualificação da conduta em apreço como uma restrição da concorrência pelo objeto.
270. Como salientou o TJUE no acórdão *Lundbeck*¹⁷⁶, *“não é, de modo nenhum, exigido que o mesmo tipo de acordos já tenha sido condenado pela Comissão para que estes possam ser considerados restritivos da concorrência por objetivo [...] Para efeito da qualificação de «restrição por objetivo» de um dado acordo, apenas importam as características próprias deste [...], do qual deve ser deduzida a eventual nocividade particular para a concorrência, se necessário em resultado de uma análise pormenorizada desse acordo, dos seus objetivos e do contexto económico e jurídico em que se insere”*.
271. Também no caso *Banca*¹⁷⁷, relativo a um intercâmbio de informações, o TJUE sublinhou que *“embora a existência de um precedente no qual um intercâmbio de informações com a mesma forma e no mesmo setor de atividade que o que está em causa no processo principal foi qualificado como restrição por objeto seja suscetível de facilitar a prova de que este último institui igualmente tal restrição, a inexistência desse precedente [...] não pode obstar a que, sendo caso disso, o referido intercâmbio em causa seja qualificado dessa forma”*.
272. Resulta, assim, da jurisprudência europeia recente que a inexistência de um caso anterior relativo ao mesmo tipo de acordos e/ou com contornos factuais/contextuais idênticos não constitui fator determinante para afastar a qualificação de uma conduta como restritiva da concorrência por objeto.

¹⁷⁵ Referida no parágrafo 250 *supra*.

¹⁷⁶ Cf. Acórdão do TJUE de 25/03/2021, no processo *H. Lundbeck A/S e Lundbeck Ltd contra Comissão Europeia* (C-591/16 P), EU:C:2020:428, parágrafos 130 e 131.

¹⁷⁷ Acórdão do TJUE de 29/07/2024, no processo *Banco BPN/BIC Português, SA e o. contra Autoridade da Concorrência* (C-298/22), EU:C:2024:638, parágrafo 41.

273. Acresce que práticas que não correspondam às formulações mais tradicionais das infrações previstas no artigo 9.º da LdC e no artigo 101.º do TFUE, ou que não se encontrem expressamente contempladas nas Orientações, podem, em função do seu concreto contexto económico e jurídico, revelar-se, pela sua própria natureza, restritivas da concorrência por objeto.
274. Refira-se ainda que, sem prejuízo de tal não ser exigido segundo a jurisprudência do TJUE acima mencionada, não corresponde à verdade que, no presente caso, inexistia prática decisória prévia relevante, seja da Comissão, da AdC ou de outras autoridades nacionais da concorrência dos Estados-Membros.
275. É certo que poderá não existir prática decisória que incida sobre um caso com circunstancialismo integralmente idêntico, contudo, tal não se afigura necessário. Exigir identidade absoluta de circunstancialismo implicaria, por absurdo, que nunca pudesse haver desenvolvimento jurisprudencial ou decisório, restringindo a atuação das autoridades a situações exatamente coincidentes com as já apreciadas – o que seria logicamente impossível.
276. Em terceiro lugar, atente-se que, conforme se explanou *supra*, em particular no parágrafo 233, quer os acordos de não-contratação (ou não-angariação), quer os acordos de não-solicitação são suscetíveis de restringir a concorrência por objeto. A Comissão é clara nesse sentido¹⁷⁸ e, no *policy brief* em que aborda esta temática – tal como no *issues paper* elaborado pela AdC sobre o mesmo assunto – é feita uma equiparação entre ambos os conceitos¹⁷⁹.
277. A Comissão esclarece ainda, de forma perentória, que ambos (acordos de não-contratação e de não-solicitação) são expressamente proibidos pelo artigo 101.º, n.º 1, alínea c), do TFUE e têm como objeto impedir que os trabalhadores circulem livremente entre empregadores concorrentes e/ou aumentar os custos de procura dos trabalhadores, causando, quase invariavelmente, prejuízos económicos para os trabalhadores e para a estrutura do mercado¹⁸⁰.
278. Assim, não se afigura justificada a distinção acentuada que a visada pretende estabelecer entre os dois tipos de acordos, procurando descredibilizar a prática decisória existente por esta incidir essencialmente sobre acordos de não-contratação (embora também existam casos de não-solicitação, conforme se analisará em detalhe *infra*). Com efeito, os dois conceitos encontram-se intimamente relacionados e são ambos de natureza potencialmente restritiva da concorrência, ainda que possa verificar-se uma diferença de grau na intensidade dessa restrição¹⁸¹.

¹⁷⁸ *Antitrust in Labour Market, Competition Policy Brief N.º 2/2024*, https://competition-policy.ec.europa.eu/publications/competition-policy-briefs_en, p. 5.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 2 e 5 e *Acordos no mercado de trabalho e política de concorrência*, AdC, setembro 2021, p. 20 (melhor identificado na nota de rodapé 136), p. 4 e 10.

¹⁸⁰ *Ibidem* (*Antitrust in Labour Market, Competition Policy Brief N.º 2/2024*), p. 5.

¹⁸¹ *Acordos no mercado de trabalho e política de concorrência*, AdC, setembro 2021, p. 20 (melhor identificado na nota de rodapé 136), p. 2.

279. Relativamente à prática decisória europeia, invocou a visada na PNI, em suma, que este tema é novo quer nas Orientações da Comissão, quer na prática decisória, sendo a primeira decisão da Comissão sobre práticas anticoncorrenciais no mercado laboral - *Food Delivery Services*¹⁸² - muito recente. Além disso, defende ainda a APESPE que não existe qualquer paralelismo concreto entre esta Decisão e o presente Processo, uma vez que:
- a) A factualidade é diferente: no caso *Food Delivery* existe também um acordo de não-contratação e a conclusão pela existência de um acordo de não-solicitação nesse caso resulta de uma série de e-mails trocados;
 - b) O contexto económico é também díspar: (i) os trabalhadores temporários não são um recurso escasso; (ii) as ETT não conseguem, de facto concorrer entre si no que toca à possibilidade de oferecer melhores salários/ condições de trabalho; (iii) a expansão da capacidade das ETT também não opera pelo recrutamento de mais trabalhadores (as ETT não podem contratar *a priori* trabalhadores temporários);
 - c) Ademais, a AdC não alega nem demonstra (como a Comissão fez) que a solicitação ativa é um fator decisivo na obtenção de mão de obra (não sendo a solicitação ativa vista, no trabalho temporário, como meio necessário para aceder a certas capacidades técnicas, por não exigir, em regra, competências específicas).
280. Quanto à alegada novidade da temática nas Orientações da Comissão e na prática decisória europeia, conforme explicado nos parágrafos 269 a 275 *supra*, não se exige que um acordo idêntico, com a mesma factualidade, já tenha sido condenado pela Comissão para que possa ser qualificado como restritivo da concorrência por objeto (por maioria de razão, também não é determinante a maior ou menor atualidade das decisões ou das orientações existentes a esse respeito).
281. Ademais, ainda que a prática decisória europeia relativa aos acordos de *no-poach* seja recente, o entendimento quanto à natureza anticoncorrencial de práticas de fixação de preços de compra de *inputs* ou na repartição de fontes de abastecimento – o tipo de infração, em termos mais amplos, aqui em causa – encontra-se já solidamente estabelecido, conforme resulta do parágrafo 232 *supra*.
282. Relativamente à decisão da Comissão *Food Delivery Services*¹⁸³, importa salientar que, contrariamente ao que sustenta a visada, esta apresenta paralelismos relevantes com o presente Processo.
283. Uma das infrações em causa nesse caso é o *no-poach*, no âmbito do qual existia um acordo de não-solicitação celebrado entre a Glovo e a Delivery Hero, bem como uma cláusula de não-contratação inserida nos acordos parassociais.
284. A Comissão analisou as várias infrações individualmente e, dentro do *no-poach*, examinou as duas condutas – a cláusula de não-contratação e o acordo de não-

¹⁸² Case AT.40795 – *Food Delivery Services*, de 02/06/2025, disponível em [AT.40795 - Food delivery services](#).

¹⁸³ Case AT.40795 – *Food Delivery Services*, de 02/06/2025.

solicitação – de forma sequencial e independente¹⁸⁴, sem qualquer indicação de que a gravidade das condutas devesse ser apreciada conjuntamente ou de que, consideradas isoladamente, não constituíssem infrações.

285. Acresce que são condutas independentes, dado que a primeira (não-contratação) resulta de uma cláusula inserida nos acordos parassociais, limitada aos *key employees*, enquanto a segunda (acordo de não-solicitação) tem âmbito geral, aplicando-se a qualquer trabalhador, e surgiu posteriormente, através de contactos por e-mail¹⁸⁵.
286. Ou seja, embora a factualidade do caso *Food Delivery Services* não seja igual à do presente Processo¹⁸⁶, apresenta semelhanças relevantes, nomeadamente no facto de a restrição em causa consistir numa prática de não-solicitação aplicável à generalidade dos trabalhadores¹⁸⁷ - tal como, no presente caso, se aplica a todos os trabalhadores temporários das ETT, sem qualquer segmentação.
287. A visada sustenta ainda que o contexto jurídico e económico é distinto nos dois processos, nomeadamente porque, no seu entender, os trabalhadores temporários não constituem um recurso escasso, as ETT não conseguem concorrer entre si no que toca à possibilidade de oferecer melhores salários/ condições de trabalho, a expansão da capacidade das ETT não opera pelo recrutamento de mais trabalhadores, acrescentando ainda que a solicitação ativa não é vista, no trabalho temporário, como necessária para aceder a capacidades técnicas específicas, por este não exigir, em regra, competências específicas.
288. Sobre a parte de os trabalhadores temporários não constituírem um recurso escasso, conforme exposto nos parágrafos 253 a 267, tal caracterização revela-se desligada da realidade.
289. Relativamente à alegação de que as ETT não conseguem concorrer entre si na oferta de melhores salários ou condições de trabalho, tal também não se coaduna com a realidade. Com efeito, as ETT podem oferecer remunerações superiores aos mínimos legais aplicáveis, podendo fazê-lo, designadamente, mediante a redução da sua própria margem (conforme se explanará em maior detalhe na secção III.1.3.3.2 *infra*, no âmbito do contexto jurídico e económico da decisão). Acresce que as ETT podem igualmente concorrer entre si na prestação de serviços a empresas utilizadoras ou setores caracterizados por melhores condições laborais e níveis salariais mais elevados.
290. Quanto à alegação de que a expansão da capacidade das ETT não opera através do recrutamento de mais trabalhadores, note-se, em primeiro lugar, que tal não corresponde necessariamente à realidade, nomeadamente se tivermos em consideração a possibilidade de celebração de CTI com trabalhadores que possuam competências mais raras ou procuradas.

¹⁸⁴ Uma nos parágrafos 25 a 30 da referida Decisão, e outra nos parágrafos 31 a 36.

¹⁸⁵ Cf. Decisão da Comissão *Food Delivery Services*, parágrafos 25, 26, 31 e 32.

¹⁸⁶ Não tendo de o ser, conforme exposto nos parágrafos 269 a 275 *supra*.

¹⁸⁷ Cf. Decisão da Comissão *Food Delivery Services*, parágrafo 35.

291. Contudo, note-se que, apesar de uma característica do caso *Food Delivery Services* ser a possibilidade de a restrição em causa afetar a capacidade da Glovo de se expandir, tal não constitui uma característica essencial para aferir o potencial impacto e a nocividade de uma infração deste tipo. Com efeito, este tipo de práticas tem, em primeira linha, impacto no mercado de trabalho e nos próprios trabalhadores - limitando a mobilidade, afetando os salários e as possibilidades de progressão e originando uma alocação ineficiente do fator trabalho - e ainda que tal possa também afetar a qualidade dos serviços prestados pelas ETT no mercado a jusante (i.e., serviços de trabalho temporário), não é condição necessária para a qualificação da infração que esta tenha o potencial de restringir a expansão das empresas.
292. Quanto à alegação de que a solicitação ativa não é necessária, no trabalho temporário, para aceder a capacidades técnicas específicas - por este não exigir, em regra, competências especializadas - importa recordar que, conforme explicado nos parágrafos 253 a 267, contrariamente ao que refere a visada, o trabalho temporário requer, em diversos contextos, competências específicas.
293. Ademais, o valor acrescentado das ETT - conforme referido nos parágrafos 56 e 57 e será explicado em maior de detalhe nos parágrafos 390 a 396 *infra* - reside essencialmente na capacidade de recrutamento rápido e eficaz, que lhes permite responder prontamente às necessidades transitórias das empresas utilizadoras. Ora, para que tal ocorra, é absolutamente essencial que as ETT tenham acesso ao maior número possível de trabalhadores, sobretudo quando são requeridas competências específicas ou quando as empresas utilizadoras preferem trabalhadores com um certo historial ou experiência (podendo essas características destacar a oferta daquela ETT face à das concorrentes).
294. Assim, o facto de as ETT associadas da APESPE não poderem solicitar trabalhadores das outras associadas tem um impacto substancial na capacidade de prestar o melhor serviço possível, nomeadamente no fornecimento dos trabalhadores mais adequados e com maior celeridade - particularmente tendo em consideração que estas empresas, conforme exposto no parágrafo 27, têm um peso muito significativo no mercado do trabalho temporário.
295. Conclui-se, portanto, que os contextos jurídicos e económicos dos dois processos não apresentam diferenças suscetíveis de impedir que a decisão *Food Delivery Services* seja considerada relevante para a análise do presente Processo (não sendo, conforme explicado nos parágrafos 269 a 275 *supra*, necessário que tais contextos sejam integralmente coincidentes).
296. Quanto à prática decisória portuguesa, a visada considera também que não há uma decisão prévia relevante, salientando que desde o início da prática e a primeira decisão da AdC sobre a matéria mediarão 35 anos e especificando o seguinte:
- a) Sobre o caso *Liga*, que este ainda não está concluído e que não constitui precedente relevante, sendo o respetivo contexto jurídico e económico diferente. Acrescenta ainda que, de acordo com conclusões do Advogado Geral sobre este caso, um acordo de *no-poach* não é automaticamente restritivo da concorrência pelo objeto;

- b) Acerca do caso *Inetum*, que o caso também é diferente, por estarem em causa acordos de não-contratação e por envolver mão de obra qualificada, exigindo-se investimentos consideráveis para essa carreira e existindo poucos profissionais qualificados para tais funções, o que não acontece no trabalho temporário.
297. A visada refere ainda, antes da conclusão referida *supra* (de que, quanto à prática decisória portuguesa, não há uma decisão prévia relevante) que os trabalhadores temporários não foram privados de oportunidades profissionais, que não foi eliminada a incerteza comercial entre as empresas relativamente à contratação de trabalhadores temporários e que “[t]ampouco se verifica uma repartição do input trabalho entre empresas concorrentes, pois nada impede a contratação de trabalhadores temporários de empresas concorrentes”.
298. A este respeito, sem prejuízo de a AdC concluir que a conduta da APESPE consubstancia uma prática de não-solicitação, tal não altera o facto de essa conduta limitar as oportunidades profissionais dos trabalhadores e reduzir a incerteza comercial que deveria existir quanto à contratação de trabalhadores, conduzindo a uma repartição do input trabalho.
299. Com efeito, conforme se explicou nos parágrafos 276 a 278 *supra*, ambas as modalidades de *no-poach* (não-solicitação e não-contratação) são suscetíveis de restringir a concorrência por objeto. Ainda que a intensidade da restrição da concorrência possa ser menor no caso da não-solicitação, é indubitável que existe.
300. Se as empresas sabem que as suas concorrentes não solicitarão os seus trabalhadores, a incerteza comercial é necessariamente reduzida. Do mesmo modo, se os trabalhadores não podem ser aliciados por empresas concorrentes da sua empregadora, as suas oportunidades profissionais diminuem face ao que ocorreria na ausência dessa restrição.
301. Verifica-se, assim, uma repartição do *input* trabalho, na medida em que se estabelece que cada empregadora mantém os seus trabalhadores sem solicitar os das concorrentes, ainda que estes possam vir a ser contratados se tomarem a iniciativa de se candidatarem.
302. Apreciando o que referiu a visada quanto ao caso *Liga*¹⁸⁸, sendo certo que este ainda não se encontra concluído - aguardando-se decisão do TJUE - e que os contextos jurídico e económico dos dois processos não são iguais, importa notar, conforme referido nos parágrafos 269 a 275 *supra*, que não é necessário que o circunstancialismo seja totalmente idêntico para que uma decisão possa ter relevância para o presente Processo. Acresce que não é correto afirmar que o trabalho temporário não exige competências específicas e que inexistem barreiras à entrada, conforme se explanou nos parágrafos 253 a 267 *supra*.
303. A visada acrescenta ainda que, de acordo com as conclusões do Advogado-Geral no âmbito deste caso¹⁸⁹, um acordo de *no-poach* não é automaticamente restritivo da

¹⁸⁸ Decisão do Conselho da AdC de 28/04/2022, adotada no âmbito do PRC/2020/1 (melhor identificada na nota de rodapé 145).

¹⁸⁹ Vide as Conclusões do Advogado-Geral, de 15/05/2025, Processo C-133/24.

concorrência por objeto. Ora, a AdC nunca sustentou o contrário, resultando, aliás, da presente Decisão, bem como da NI¹⁹⁰ que esta Autoridade considera essencial, em consonância com a jurisprudência reiterada do TJUE, a análise do conteúdo e dos objetivos da conduta, bem como do respetivo contexto jurídico e económico, para aferir a sua natureza e potencial nocividade, que será efetuada na secção III.1.3.3.2 *infra* desta Decisão.

304. Note-se, a este respeito, conforme citado nos parágrafos 240 a 242 *supra*, que o Advogado-Geral concluiu que os acordos de *no-poach* celebrados entre concorrentes atuais ou potenciais, salvo se forem acessórios de uma transação legítima, apresentam todas as características para serem considerados, *prima facie*, restritivos da concorrência “por objeto”, podendo configurar uma forma de repartição de uma fonte de abastecimento, na aceção do artigo 101.º, n.º 1, alínea c), do TFUE, acrescentando, contudo, que determinados elementos relativos ao conteúdo, aos objetivos ou ao contexto jurídico e económico do acordo podem afastar o seu carácter intrinsecamente anticoncorrencial¹⁹¹.
305. Porém, tal entendimento não constitui uma novidade, decorrendo precisamente da necessidade de análise desses elementos, residindo a discórdia apenas no resultado dessa análise, sendo que, como se demonstrará nas secções *infra*, a AdC conclui que, tendo em consideração tais elementos, a prática em apreço é restritiva da concorrência por objeto.
306. Ainda a este respeito, a visada refere, *en passant*, que a cláusula em causa neste Processo não pode deixar de ser considerada estranha às preocupações próprias do direito da concorrência e que a analogia com a jurisprudência *Wouters* (proc. C-309/99) seria “*mais do que evidente*”. Contudo, a visada não concretiza nem demonstra em que consistiria essa analogia.
307. Note-se que, no Acórdão *Wouters*, o TJUE concluiu que a regulamentação adotada pela Ordem dos Advogados neerlandesa não violava o então artigo 85.º do Tratado (atual artigo 101.º do TFUE), por considerar que esse organismo pôde razoavelmente entender que, apesar dos seus efeitos restritivos da concorrência, tal regulamentação era necessária para garantir o bom exercício da profissão de advogado. Para alcançar essa conclusão, o Tribunal analisou as regras e obrigações deontológicas específicas que vinculam os advogados¹⁹², não existindo qualquer paralelismo relevante com a situação em apreço nos presentes autos.
308. Com efeito, a cláusula em análise neste Processo, nos termos em que está formulada, não pode, de modo algum, ser considerada necessária ao bom exercício da atividade das ETT, nem estas empresas são comparáveis, do ponto de vista funcional ou regulatório, aos advogados. Ademais, como se demonstrará na secção III.1.3.3.2 *infra*,

¹⁹⁰ Cf. Parágrafos 225 e 249 e secção III.1.3.3.2 desta Decisão, bem como dos parágrafos 165 e 189 e das secções III.1.3.3.1 e III.1.3.3.2 da NI.

¹⁹¹ Cf. Conclusões do Advogado-Geral, de 15/05/2025, Processo C-133/24.

¹⁹² Acórdão do TJUE de 19/02/2002, no processo *J. C Wouters e o. c. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten* (C-309/99), EU:C:2002:98, parágrafos 73 a 110.

o alegado objetivo de tutela da concorrência leal não é suscetível de afastar a qualificação da cláusula como restritiva da concorrência por objeto.

309. Já no que respeita ao caso *Inetum*¹⁹³, reitera-se o referido *supra* quanto à desnecessidade de a factualidade e o contexto dessa decisão serem totalmente idênticos aos do presente Processo, bem como à equiparação entre os acordos de não-contratação e de não-solicitação¹⁹⁴. Ademais, não procede a distinção, perentoriamente estabelecida pela visada, baseada no facto de aquele caso envolver mão de obra altamente qualificada, para cuja formação seriam exigidos investimentos consideráveis e existiriam poucos profissionais disponíveis, ao passo que tal não ocorreria no trabalho temporário. Com efeito, conforme já se explanou *supra*, esta é uma realidade que pode igualmente verificar-se em determinadas funções no âmbito do trabalho temporário¹⁹⁵.
310. Por fim, considerações semelhantes teceu a visada a respeito da prática decisória noutras jurisdições:
- a) Sobre a Decisão Húngara, considera existir uma configuração e um contexto económico, jurídico e contratual totalmente diversos: (i) estava em causa uma verdadeira cláusula de não-contratação; (ii) o comportamento não se limitava aos trabalhadores temporários, sendo aplicável a qualquer trabalhador das empresas associadas, em particular a mão de obra especializada no recrutamento de trabalhadores temporários e a consultores e (iii) existia um mecanismo sancionatório. A visada acrescentou ainda que a Decisão foi anulada.
 - b) A respeito da Decisão Catalã, a APESPE RH referiu que se trata de um acordo de não-contratação entre as empresas associadas (e não de meras cláusulas de não-solicitação) - estas apenas podiam recrutar, ativa ou passivamente, trabalhadores com o consentimento prévio da escola de origem associada da EPIC – acrescentando que estava em causa mão de obra especializada e qualificada.
 - c) Acerca da Decisão Lituana, a visada considerou que esta também não podia ser transposta para a realidade do Processo dado que: (i) não era uma mera não-solicitação (na prática, os comportamentos proibidos pela disposição eram ativos e passivos, pois as associadas denunciavam qualquer contacto que outra associada tivesse com os seus mediadores, independentemente de quem iniciasse o contacto) e (ii) existiam denúncias à associação e eram aplicadas sanções efetivas pela violação do código de ética (daí a Autoridade Lituana referir que a prática eliminou completamente a concorrência pelos trabalhadores, o que não seria possível numa prática de não-solicitação);
 - d) A Decisão Dinamarquesa também não é relevante, nomeadamente por respeitar a trabalhadores qualificados, haver escassez de mão de obra e sanções;

¹⁹³ Decisão do Conselho da AdC de 18/02/2025, adotada no âmbito do PRC/2022/3 (melhor identificada na nota de rodapé 146).

¹⁹⁴ Cf. Parágrafos 253 a 267 e 269 a 275 *supra*.

¹⁹⁵ Cf. Parágrafos 253 a 267 *supra*.

311. O mesmo se aplica à Decisão Finlandesa (Hóquei) por estar em causa uma não-contratação, bem como um tipo de mão de obra e mercados diferentes;
- e) Por fim, também os outros casos (*Transitarios* e *Peluqueria*) são, no entender da APESPE, diferentes por serem acordos de não-contratação e terem âmbito de aplicação mais amplo.
312. Apreciando o que referiu a visada no que respeita à Decisão Húngara¹⁹⁶, importa notar que, contrariamente ao que pretende a visada, não está em causa uma configuração nem um contexto económico, jurídico ou contratual totalmente distinto.
313. Em primeiro lugar, não é correto afirmar que estivesse em causa nessa Decisão uma cláusula de não-contratação. Tratava-se, sim, de uma cláusula de não-solicitação, cujo âmbito incluía também situações em que uma empresa proactivamente abordava trabalhadores mesmo que estes lhe tivessem sido recomendados por terceiros/clientes e que estivessem à procura de emprego¹⁹⁷. Ora, ainda que tal proibição se traduzisse numa forma mais abrangente de não-solicitação, não deixava, por isso, de manter essa natureza.
314. Com efeito, não existia qualquer disposição que impedisse a empresa de contratar um trabalhador que, por sua própria iniciativa, procurasse emprego.
315. A este respeito, salienta-se ainda que, em nenhum lugar da Decisão, a Autoridade Húngara classifica a cláusula como de não-contratação. O próprio Tribunal Húngaro, na sua Decisão que confirmou a parte relativa à não-solicitação (conforme se abordará infra)¹⁹⁸, considerou irrelevante o facto de os trabalhadores não estarem impedidos de, por sua iniciativa, celebrar contrato com outra empresa-membro da associação, entendendo que o objetivo anticoncorrencial da conduta era perceptível *prima facie* mesmo quando apenas se proibia o aliciamento ativo entre empresas associadas¹⁹⁹.
316. Acresce que, como a própria visada reconhece, a cláusula em causa na Decisão Húngara aplicava-se a todos os trabalhadores das empresas associadas, abrangendo, portanto, também os trabalhadores temporários, à semelhança do que sucede no presente Processo²⁰⁰.
317. Ainda que a visada refira que a cláusula incidiria em particular sobre mão de obra especializada no recrutamento de trabalhadores temporários e sobre consultores que mediavam o processo de contratação, reconhece simultaneamente que esta abrangia todos os trabalhadores das empresas associadas. Note-se que é pouco plausível que todos correspondessem a mão de obra altamente qualificada, escassa ou detentora

¹⁹⁶ Decisão da Autoridade da Concorrência Húngara, a GVH, de 18/12/2020, processo VJ/61/2017 (melhor identificada na nota de rodapé 155).

¹⁹⁷ *Ibidem*, secção VIII.4.3.1.

¹⁹⁸ Decisão do Tribunal Húngaro Kúria, de 24/05/2023, processo n.º Kfv.II.37.762/2022/24 (melhor identificada na nota de rodapé 159)

¹⁹⁹ *Ibidem*, parágrafo 307.

²⁰⁰ Cf. secção VIII.4.3.1. da Decisão Húngara (identificada nas notas de rodapé 155 e 196).

de competências técnicas ou criativas de elevado valor acrescentado²⁰¹ e tal facto não obstou a que a Autoridade Húngara qualificasse a proibição de não-solicitação como restritiva da concorrência por objeto, entendimento que foi confirmado pelo Tribunal.

318. Importa ainda salientar que o facto de existir, no caso húngaro, um mecanismo sancionatório previsto na cláusula não descaracteriza a decisão enquanto precedente relevante. Em primeiro lugar, porque nem a Autoridade da Concorrência Húngara nem o Tribunal consideraram esse mecanismo essencial para a qualificação da conduta como de não-solicitação; em segundo lugar, porque tal mecanismo apenas foi introduzido numa fase posterior; e, em terceiro lugar, porque não podem ser ignoradas as restantes semelhanças, que se afiguram substanciais²⁰².
319. Conforme referido por esta Autoridade no parágrafo 184 da NI, a Decisão da Autoridade da Concorrência Húngara foi, de facto, anulada, porém, o Tribunal Húngaro confirmou que a adoção da cláusula de não-solicitação poderia ser qualificada como uma infração à concorrência por objeto, por configurar uma limitação ao acesso às fontes de abastecimento (e não uma repartição de mercados)²⁰³.
320. A este respeito, o Tribunal entendeu que, ao limitar a possibilidade de escolha entre fontes de abastecimento – isto é, o acesso ao trabalhador enquanto “recurso” – as empresas visavam alcançar uma posição económica mais estável e previsível. O que o Tribunal não considerou provado foi que tal conduta configurasse igualmente uma repartição de mercados, entendendo não ser suficiente, para tal qualificação, a alegação de que um consultor aliciado poderia levar consigo os clientes²⁰⁴.
321. O facto de o Tribunal ter qualificado a conduta como uma infração à concorrência por objeto por limitar o acesso às fontes de abastecimento, e não por constituir uma repartição de mercados, não põe em causa a natureza restritiva da prática – conclusão essa expressamente afirmada pelo Tribunal²⁰⁵. Tal entendimento é, de resto, plenamente coerente com o adotado pela AdC no presente Processo – sendo demonstrado nos parágrafos 227 a 248²⁰⁶ *supra* que a conduta em apreço configura

²⁰¹ A visada argumenta, nos parágrafos 184 a 186 da PNI, que a prática decisória se tem focado em casos de mão de obra altamente qualificada, escassa e detentora de competências técnicas ou criativas de alto valor acrescentado, por serem aqueles em que, no entender da visada, a mobilidade de trabalhadores é um fator relevante e, portanto, estas restrições têm impacto.

²⁰² Tratava-se de uma prática consubstanciada na adoção de uma cláusula de não-solicitação inserida num código de ética, adotado por uma associação que, à semelhança da APESPE, integrava empresas de trabalho temporário (embora também representasse outras empresas de recrutamento), aplicável a todos os trabalhadores, incluindo os temporários, e qualificada como restritiva da concorrência por objeto (cf. secção VIII.4.3.1. da Decisão Húngara, identificada nas notas de rodapé 155 e 196).

²⁰³ Cf. Parágrafos 301 a 305 da Decisão do Tribunal Húngaro (identificada nas notas de rodapé 159 e 198).

²⁰⁴ *Ibidem*.

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ Cf. Parágrafos 204 a 208 e 227 a 248 *supra* e parágrafos 144 a 147 e 168 a 188 da NI.

uma repartição do *input* trabalho, precisamente por implicar limitações ao acesso a trabalhadores – e é igualmente perfilhado pela Comissão Europeia, que considera que os acordos de *no-poach* se inserem no âmbito da repartição de fontes de abastecimento prevista no artigo 101.º, n.º 1, alínea c), do TFUE²⁰⁷.

322. Já a segunda conclusão do Tribunal – sobre a repartição de mercados – não tem qualquer aplicação no presente Processo, dado que, em nenhum momento, a AdC alegou que a conduta em apreço pudesse conduzir, neste caso, a uma repartição dos clientes das ETT.
323. Passando à Decisão Catalã²⁰⁸, mais uma vez, as diferenças factuais alegadas pela visada não desqualificam esta decisão como precedente relevante para o presente caso²⁰⁹.
324. Com efeito, quanto à alegação da APESPE de que estava igualmente em causa uma não-contratação (e não apenas uma não-solicitação), reitera-se o que se referiu nos parágrafos 276 e 278 *supra* sobre a equiparação entre os dois conceitos. No que respeita à alegação da visada de que o tipo de mão de obra seria distinto, recorde-se que o circunstancialismo em causa nas decisões não tem de ser totalmente idêntico e que a caracterização que a visada faz do trabalho temporário, bem como do tipo de mão de obra/ recurso que tais trabalhadores constituem, se encontra desligada da realidade²¹⁰.
325. A respeito da Decisão Lituana²¹¹, sem prejuízo de se reiterar o já referido *supra* quanto ao facto de o circunstancialismo não ter de ser totalmente idêntico e à equiparação entre as várias formas de *no-poach*²¹², importa notar que, neste caso, se estava perante uma cláusula inserida num código de ética que, contrariamente ao que defende a visada, foi sempre tratada, ao longo da decisão, como uma cláusula de não-solicitação, sendo apenas mencionada, em nota de rodapé, a ocorrência pontual de uma não-contratação entre duas visadas²¹³.

²⁰⁷ *Antitrust in Labour Market, Competition Policy Brief N.º 2/2024*, https://competition-policy.ec.europa.eu/publications/competition-policy-briefs_en, p. 3 a 6.

²⁰⁸ Decisão do Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia de la Autoridad Catalana de la Competencia, de 11/07/2023, processo 109/2021 (melhor identificada na nota de rodapé 156).

²⁰⁹ Trata-se de uma prática consubstanciada na adoção de uma cláusula que proibia a solicitação de trabalhadores (sem prejuízo de exigir também uma comunicação prévia à contratação), adotada por uma associação de empresas, aplicável à generalidade dos trabalhadores das associadas, que foi qualificada como restritiva da concorrência por objeto.

²¹⁰ Conforme se explanou nos parágrafos 253 a 267 e 269 a 275 *supra*.

²¹¹ Decisão da autoridade da concorrência da Lituânia, de 27/12/2022 (identificada na nota de rodapé 154).

²¹² Parágrafos 269 a 278 *supra*.

²¹³ Ademais, aquela Autoridade concluiu que “as empresas em causa eliminaram a independência do comportamento dos seus concorrentes no mercado e os respetivos incentivos para competir, uma vez que a pressão concorrencial percebida, decorrente da potencial perda de recursos humanos disponíveis, foi

326. Quanto às restantes decisões mencionadas pela visada – as decisões Dinamarquesa, Finlandesa (*Hóquei*), *Transitários* e *Peluquería* –, reitera-se, mais uma vez, o referido *supra* quanto à equiparação entre as várias formas de *no-poach*, à inexistência de necessidade de identidade total do circunstancialismo e ao carácter impreciso da caracterização feita pela visada sobre o trabalho temporário e o tipo de mão de obra em causa²¹⁴. Assim, as diferenças factuais invocadas pela visada não desqualificam estas decisões como decisões prévias relevantes para o presente caso.

III.1.3.3.2 Do teor, objetivos e contexto económico e jurídico da decisão de associação de empresas

327. Como se referiu *supra*, é necessário analisar o conteúdo e objetivos da decisão de associação de empresas adotada pela APESPE, bem como o respetivo contexto económico e jurídico, para aferir se esta apresenta um grau suficiente de nocividade relativamente à concorrência para ser considerada uma restrição da concorrência por objeto.
328. Como explanado na secção II.2.1 *supra*, a APESPE RH adotou, no âmbito do seu Código de Ética, uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores que impedia as ETT suas associadas de aliciar “*Trabalhadores Temporários a mudar de empregador*”.
329. Com base nesta cláusula, as ETT associadas da APESPE RH deviam abster-se, entre si, de abordar trabalhadores temporários que estivessem, ao momento, vinculados com outra ETT.
330. O comportamento da APESPE RH implicava, no mínimo, uma redução da incerteza comercial entre as ETT suas associadas sobre as respetivas políticas de recrutamento, com um impacto direto nos trabalhadores das mesmas, em termos de perda de oportunidades profissionais.
331. Com efeito, a cláusula adotada pela APESPE RH dificultava a celebração de contratos, por trabalhadores temporários, com outras ETT e o desenvolvimento da sua atividade profissional junto das mesmas.
332. Do lado das empresas, a repartição do *input* trabalho efetuada por esta cláusula colocava as ETT associadas da APESPE RH numa posição de maior poder negocial face aos seus trabalhadores e, consequentemente numa situação concorrencial mais favorável face a outras empresas do setor, cujos trabalhadores podiam ser livremente aliciados a mudar de empregador por empresas concorrentes²¹⁵.
333. Do lado dos trabalhadores, a referida cláusula era suscetível de prejudicar os trabalhadores temporários das ETT associadas da APESPE RH em termos de perda de poder negocial face à sua entidade empregadora, bem como perdas de oportunidades de integrar novas funções e/ou empresas melhor enquadradas com as suas

reduzida” (cf. parágrafo 635 da Decisão, sendo relevante, a este respeito, a análise da secção 8.2.), e não que a prática eliminou completamente a concorrência pelos trabalhadores, como alegou a visada.

²¹⁴ Parágrafos 253 a 278 *supra*.

²¹⁵ Note-se, a este respeito, que as ETT associadas da APESPE RH representam uma parte muito significativa do setor do trabalho temporário, conforme explicado nos parágrafos 71 e 73 *supra*.

preferências e competências e/ou que lhes oferecessem melhores condições, gerando assim ineficiências na alocação do fator trabalho²¹⁶.

334. No caso *sub judice*, o objetivo da decisão da associação de empresas adotada pela APESPE RH era precisamente o de limitar o risco de mudança de empregador pelos trabalhadores temporários de modo a colocar as ETT suas associadas numa situação de maior poder negocial face aos seus trabalhadores e, por conseguinte, numa situação concorrencial mais favorável face a outras empresas do setor.
335. Note-se, quanto ao objetivo da decisão, que importam, como sublinhado pelo TJUE, "*as finalidades objetivas que esse comportamento pretende alcançar relativamente à concorrência*"²¹⁷.
336. Tais finalidades não se confundem com as intenções subjetivas de restringir a concorrência (cuja verificação não é necessária) ou ainda com os objetivos legítimos alegadamente prosseguidos²¹⁸.
337. Impõe-se, portanto, a conclusão de que a conduta objeto da presente investigação é subsumível, integralmente, no âmbito de aplicação do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, tendo por objeto a restrição da concorrência no mercado da contratação de trabalhadores temporários por ETT, com âmbito geográfico pelo menos nacional.
338. No que concerne à análise do contexto jurídico e económico em que a conduta da APESPE RH se insere, recorde-se que este é um dos elementos a ter em consideração para apurar a existência do objetivo anticoncorrencial da mesma, ainda que não seja exigível uma análise dos seus efeitos, como explicado *supra*.
339. Resulta da jurisprudência do TJUE que a análise do contexto económico e jurídico em que se insere a decisão de associação de empresas é essencial para apreciar se a mesma apresenta um grau suficiente de nocividade para a concorrência para ser considerado uma restrição da concorrência por objeto e que, para tal, se deve tomar em consideração a natureza dos bens ou dos serviços afetados e as condições reais do funcionamento e da estrutura do mercado²¹⁹.

²¹⁶ Relatório da AdC "*Acordos no mercado de trabalho e política de concorrência*", de 21.09.2021, disponível em www.concorrenca.pt, e Antitrust in Labour Market, Competition Policy Brief N.º 2/2024, disponível em https://competition-policy.ec.europa.eu/publications/competition-policy-briefs_en, p. 2, 5 e 7.

²¹⁷ Cf. Acórdão do TJUE de 21/12/2023, no processo *Royal Antwerp Football Club* (C-680/21), EU:C:2023:1010, parágrafo 94 e Antitrust in Labour Market, Competition Policy Brief N.º 2/2024, disponível em https://competition-policy.ec.europa.eu/publications/competition-policy-briefs_en, p. 3 e 4.

²¹⁸ Cf. Acórdão do TJUE de 21/12/2023, no processo *Royal Antwerp Football Club* (C-680/21), EU:C:2023:1010, parágrafo 94; Conclusões do Advogado-Geral de 27/03/2014 no caso *Cartes Bancaires*, C-67/13 P, parágrafo 117; Antitrust in Labour Market, Competition Policy Brief N.º 2/2024, disponível em https://competition-policy.ec.europa.eu/publications/competition-policy-briefs_en, p. 3 e 4.

²¹⁹ Cf. Acórdão do TJUE, de 29/07/2023, no processo *Super Bock Bebidas, S.A.* (C-211/22), EU:C:2023:529, parágrafos 34 e 35 (e jurisprudência aí referida) e Acórdão do TJUE, de 02/04/2020, no processo *Gazdasági Versenyhivatal c. Budapest Bank e o.* (C-228/18), EU:C:2020:265, parágrafo 51.

340. A análise do contexto económico e jurídico auxilia na compreensão da função económica e do significado real do acordo ou, *in casu*, da decisão de associação de empresas²²⁰.
341. Porém, resulta também da jurisprudência, que esta análise do contexto económico não pode confundir-se ou equiparar-se a uma análise dos efeitos da prática²²¹.
342. Acresce que, no *policy brief* no qual se abordou os acordos de *no-poach*²²², a Comissão salienta ainda que, conforme jurisprudência do TJUE, as restrições que se enquadram numa das categorias especificamente referidas no artigo 101.º do TFUE não exigem uma análise aprofundada do contexto económico e jurídico, podendo esta ser limitada ao estritamente necessário para estabelecer a existência de uma restrição da concorrência pelo objeto - entendimento recentemente reiterado pelo Tribunal Geral, precisamente no contexto de um cartel de compradores, no caso *Campine*, e pelo Tribunal de Justiça, no caso *EDP – Energias de Portugal*.
343. Nesse seguimento, a Comissão entende que os acordos de *no-poach* se enquadram na alínea c) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, podendo, por isso, a análise ser limitada ao estritamente necessário para determinar se um acordo específico deste tipo revela um grau suficiente de prejuízo para a concorrência. A este respeito, acrescenta ainda que “[d]e um modo geral, quanto à natureza dos serviços, o trabalho é um fator fundamental de produção, e a capacidade de atrair talento constitui um parâmetro competitivo essencial” e que “[q]uanto ao funcionamento e estrutura do mercado, o facto de as partes terem celebrado um acordo que restringe a mobilidade laboral pode, por si só, sugerir a existência de escassez de talento”²²³.
344. Como explanado na secção II.2.1 *supra*, a APESPE RH adotou, no âmbito do seu Código de Ética (de 22/12/1987 a 25/03/2025), uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores que impedia as ETT suas associadas de incitar/aliciar “*Trabalhadores Temporários a mudar de empregador*”, que deve ser apreciada no âmbito do contexto jurídico e económico em que se insere.

²²⁰ Cf. Conclusões do Advogado-Geral Melchior Wathelet, apresentadas em 25/06/2015, relativamente ao caso *Toshiba Corporation c. Comissão*, proc C-373/14 (parágrafo 67): “[o] contexto económico e jurídico serve para ajudar a autoridade responsável pela análise da restrição por objetivo alegada a compreender a função económica e o significado real do acordo (...)”.

²²¹ Vide, neste sentido, o referido pelo TCRS na sua Sentença 04/01/2016, GPL (processo n.º 102/15.9YUSTR, p. 174), confirmada pelo Acórdão do TRL, de 10/01/2017: “um nível de exigência demasiado elevado na aferição do contexto económico em que a prática se insere, colocando-o a par de uma análise quanto aos efeitos (...), poderia conduzir, nesses casos, à negação de uma tutela efetiva do bem jurídico tutelado contrária ao «sentido fundante da norma» qual seja o de atuar de forma clara sobre certas *hardcore restrictions*. Acresce ainda que a jurisprudência comunitária continua a reiterar que as restrições quanto ao objeto e as restrições quanto ao efeito são alternativas e não cumulativas, pelo que essa equiparação entre a análise necessária para efeitos de verificação de um objeto anticoncorrencial e de um efeito anticoncorrencial é de rejeitar”.

²²² *Antitrust in Labour Market, Competition Policy Brief* N.º 2/2024, https://competition-policy.ec.europa.eu/publications/competition-policy-briefs_en, p. 3.

²²³ *Ibidem*, p. 5.

345. Em primeiro lugar, cumpre relembrar que as empresas associadas da APESPE RH têm a obrigação, prevista nos Estatutos da associação, de subscrição e cumprimento deste Código de Ética, de onde constava a cláusula não-solicitação de trabalhadores temporários²²⁴.
346. Depois, cumpre referir que o artigo 138.º do Código do Trabalho português, sob a epígrafe *"Limitação da liberdade de trabalho"*, estabelece que é *"nulo o acordo entre empregadores, nomeadamente em cláusula de contrato de utilização de trabalho temporário, que proíba a admissão de trabalhador que a eles preste ou tenha prestado trabalho, bem como obrigue, em caso de admissão, ao pagamento de uma indemnização"*, resultando daí que práticas de *no-poach* de trabalhadores entre empregadores também não são admissíveis à luz do Direito do Trabalho.
347. O contexto jurídico das empresas de trabalho temporário e dos trabalhadores temporários em Portugal é moldado por um conjunto de leis e regulamentos que visam equilibrar a flexibilidade do mercado de trabalho com a proteção dos direitos destes trabalhadores.
348. O regime legal do trabalho temporário, inicialmente estabelecido tem evoluído ao longo dos anos, sendo atualmente regulamentado principalmente pelos artigos 172.º a 192.º Código do Trabalho, complementados por legislação específica, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 260/2009, que regula o exercício e licenciamento das agências privadas de colocação e das ETT.
349. Este quadro legal define as condições de admissibilidade do trabalho temporário, os direitos e deveres das ETT, das empresas utilizadoras e dos trabalhadores temporários, bem como as modalidades contratuais aplicáveis.
350. Está previsto, no Código do Trabalho²²⁵, um conjunto de direitos laborais relativos aos trabalhadores temporários semelhantes aos dos trabalhadores com vínculo direto com a empresa utilizadora, nomeadamente no que diz respeito à retribuição, duração do trabalho, férias, segurança e saúde no trabalho. A lei estabelece que a retribuição dos trabalhadores temporários não pode ser inferior à que seria devida a um trabalhador da empresa utilizadora que desempenhe as mesmas funções. Além disso, têm direito a formação profissional adequada ao posto de trabalho²²⁶.
351. O contrato de trabalho temporário deve ser celebrado por escrito e especificar o motivo da sua celebração, a duração prevista e as funções a desempenhar²²⁷.
352. Conforme se explicou em maior detalhe na secção II.2, as ETT podem celebrar com os seus trabalhadores CTT ou CTI. Existem limites à duração dos CTT e às suas renovações, com o objetivo de evitar a precariedade excessiva²²⁸, porém, tais

²²⁴ Conforme explicado *supra*, nomeadamente nos parágrafos 30 e 31.

²²⁵ Cf. artigos n.º 185 a 187 do Código do Trabalho.

²²⁶ Nos termos expostos no parágrafo 68 *supra*.

²²⁷ Cf. artigos 172.º e 181.º do Código do Trabalho.

²²⁸ Cf. artigos n.º 178.º, 179.º e 182.º do Código do Trabalho.

limitações não são iguais às existentes para as demais empresas na contratação direta a termo.

353. A relação triangular existente entre ETT, trabalhador e empresa utilizadora obriga a uma repartição de responsabilidades e poderes entre a ETT e a empresa utilizadora que não existe na contratação direta (conforme também amplamente se explanou na secção II.2).
354. Do ponto de vista económico, o trabalho temporário responde à necessidade das empresas de ajustarem rapidamente a sua força de trabalho a flutuações de atividade, substituições ou projetos de duração limitada²²⁹, abrangendo igualmente uma parcela relevante de funções qualificadas e constituindo um canal importante de acesso a competências raras e especializadas, cuja escassez intensifica a concorrência por este tipo de trabalho²³⁰.
355. Nesse contexto, o valor acrescentado das ETT reside essencialmente na sua capacidade de recrutamento rápido e eficaz, sendo a solicitação ativa de trabalhadores – sobretudo quando são exigidas competências específicas ou determinado historial e experiência – um elemento crucial para o desempenho eficaz das suas atividades²³¹.
356. A introdução de uma cláusula de não-solicitação entre as ETT associadas da APESPE RH implicou, no mínimo, uma redução da incerteza comercial entre as referidas associadas sobre as respetivas políticas de recrutamento, com um impacto direto nos trabalhadores das mesmas, em termos de perda de oportunidades profissionais.
357. Ao limitar a capacidade de uma ETT de recrutar trabalhadores já integrados no mercado através de outra empresa, a cláusula em questão aumentou o poder negocial das entidades empregadoras e diminuiu a pressão competitiva para oferecer melhores condições de trabalho ou salários mais atrativos aos trabalhadores temporários, o que apresenta especial gravidade *in casu* tendo em conta a natureza precária associada ao trabalho temporário²³².
358. A restrição da mobilidade e das oportunidades de progressão dos trabalhadores, podem, inclusive, deteriorar a qualidade da alocação ao posto de trabalho, o que se traduz numa ineficiência na afetação de recursos²³³.

III.1.3.3.2.1 Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC

359. Na sua PNI, quanto ao conteúdo da decisão, a visada alega, em suma, que:

²²⁹ Conforme explanado no parágrafo 62.

²³⁰ Conforme demonstrado nos parágrafos 254 a 267 *supra*.

²³¹ Conforme explicado em maior detalhe nos parágrafos 293 e 294.

²³² *Vide* também, a este respeito, o exposto na secção II.2 *supra*.

²³³ Relatório da AdC “Acordos no mercado de trabalho e política de concorrência”, de 21/09/2021, disponível em www.concorrenca.pt.

- a) A interpretação da AdC sobre as cláusulas do Código de Ética da APESPE RH é contrária ao seu teor, objetivos e razão de ser. A visada defende que a leitura isolada das cláusulas não permite corretamente apreender o correto âmbito de aplicação das mesmas e que a AdC desconsidera o compromisso geral da associação com a livre concorrência e outras regras do próprio Código que garantem a liberdade de escolha dos trabalhadores;
 - b) Ainda que se entendesse - o que não concede - que a conduta visava restringir por completo o contacto ativo com trabalhadores temporários de outras ETT associadas da APESPE, tal configuraria apenas uma prática de não-solicitação. A este respeito, a visada argumenta ainda que, mesmo que a cláusula em causa fosse considerada restritiva da concorrência, a AdC incorreu em erro ao não distinguir entre comportamentos ativos e passivos. Com efeito, segundo a visada, os verbos “incitar” e “aliciar” constantes do Código reportam-se exclusivamente a ações ativas de angariação de trabalhadores, pelo que, ao referir-se genericamente a uma prática de “não-solicitação e/ou não-angariação”, a AdC absteve-se de analisar o concreto comportamento imputado;
 - c) A lógica aplicável à permissibilidade de uma restrição das vendas ativas no contexto de acordos verticais é totalmente transponível para o presente caso. A este respeito, a visada sustenta que:
 - i. À semelhança do previsto no Regulamento (UE) n.º 2022/720, onde o fornecedor pode reservar um território ou grupo de clientes e proibir vendas ativas de outros distribuidores, também as ETT realizam investimentos nos trabalhadores temporários - remuneração, formação, exames de saúde, entre outros - investimentos que considera significativos e consideráveis, tendo em consideração que a duração média dos contratos é inferior a três meses e que a sua realização é obrigatória por lei;
 - ii. O utilizador paga à ETT um valor superior ao salário do trabalhador temporário, mas a sua disposição de pagar não é infinita, em particular considerando que pode recrutar e contratar diretamente esses trabalhadores. Assim, a ETT não pode estabelecer um preço demasiado elevado (atendendo à pressão concorrencial de outras ETT e do próprio utilizador), e o investimento terá de ser recuperado nos pagamentos devidos pela utilização do trabalhador temporário ao longo desses menos de três meses, o que poderia não ser possível com a saída imediata do trabalhador.
360. Quanto ao primeiro argumento da visada – segundo o qual a existência de normas que impõem o compromisso com a livre concorrência em simultâneo com a cláusula de proibição de aliciamento exigiria uma interpretação no sentido de que esta última não era anticoncorrencial – carece de provimento.
361. A Autoridade da Concorrência não ignora a existência de normas no Código de Ética que visam a promoção da livre concorrência. No entanto, a APESPE optou por incluir e manter uma disposição específica, a qual, conflituando com os princípios gerais do mesmo Código, não poderá ser entendida como afastada ou neutralizada perante tais princípios e normas, mormente dado o seu cariz específico e concreto.

362. Sem prejuízo desta realidade, observa-se que a APESPE RH invoca, ainda no âmbito deste argumento, a inclusão, a partir de 2001, de uma norma no seu Código de Ética que expressamente afirma que as "*Empresas Associadas não podem impedir que os Trabalhadores Temporários procurem outro emprego, sempre que o desejarem*"²³⁴.
363. Embora esta disposição declare uma abertura à procura de emprego por parte dos trabalhadores, tal facto não elimina o carácter restritivo da concorrência da cláusula que impedia o aliciamento. É crucial notar a distinção entre a liberdade individual do trabalhador de ativamente procurar novo emprego e a liberdade concorrencial das empresas de o aliciar. A cláusula citada aborda o primeiro ponto, mas ignora o segundo (liberdade das empresas de aliciar), que constitui o elemento central da infração.
364. O facto de os trabalhadores temporários poderem procurar ativamente outro emprego não atenua a restrição à concorrência por objeto imposta pela cláusula de não-solicitação. Aliás, uma não afeta a outra, uma empresa pode perfeitamente cumprir as duas cláusulas em simultâneo.
365. É de notar, portanto, que, independentemente do valor de cada norma no Código de Ética, a APESPE manteve, até à sua alteração, uma disposição que restringia o comportamento concorrencial dos seus associados. A existência de outras normas que promoviam a concorrência não anula a natureza da cláusula de não-aliamento, nem isenta a associação de responsabilidade.
366. Sobre a argumentação da visada de que a conduta sempre configuraria, apenas, uma prática de não-solicitação, não tendo a AdC distinguido entre comportamentos ativos e passivos, referindo-se de forma genérica a uma prática de "não-solicitação e/ou não-angariação", importa notar, desde logo, que – como se explicou nos parágrafos 233 e 276 a 278 *supra* – quer os acordos de não-contratação (ou não-angariação), quer os acordos de não-solicitação são suscetíveis de restringir a concorrência por objeto. A Comissão é clara nesse sentido, equiparando ambos os conceitos.
367. Nestes termos, a distinção mencionada pela visada não se afigurava essencial, particularmente em sede de NI, fase em que a AdC não poderia excluir a existência de uma prática de não-contratação, existindo ainda oportunidade para a visada se pronunciar (como sucedeu) e para a realização, caso se revelasse adequado, de diligências complementares de prova.
368. Sem prejuízo de não se poder excluir inteiramente a existência de uma prática de não-contratação – e do referido nos parágrafos anteriores quanto à equiparação entre ambos os conceitos – a AdC concluiu, ponderada a pronúncia apresentada pela visada e a evidência existente, que a conduta da APESPE corresponde a uma prática de não-solicitação, conforme já decorre da análise efetuada *supra* na presente secção.
369. Relativamente ao terceiro argumento da visada – sobre a lógica aplicável à permissibilidade de uma restrição das vendas ativas no contexto de acordos verticais ser transponível para o presente caso – note-se, em primeiro lugar, que tal lógica deriva do quadro jurídico dos acordos verticais. O Regulamento (UE) 2022/720 aplica-

²³⁴ Cf. parágrafos 46 e 47 da PNI.

se apenas a acordos verticais e a isenção por categoria e flexibilidades nela previstas visam promover estruturas de distribuição eficientes sem eliminar a concorrência essencial no mercado – ou seja, no âmbito de relações verticais e não horizontais.

370. Os acordos verticais distinguem-se dos horizontais por envolverem empresas que operam em diferentes níveis da cadeia económica. Por essa razão, determinados tipos de restrições podem ser considerados admissíveis quando visam aumentar a eficiência global da distribuição. Restrições como a limitação das vendas ativas em territórios ou grupos de clientes exclusivos podem, em particular, criar incentivos ao investimento e à promoção da marca nesses mercados, melhorar a qualidade do serviço ao cliente e evitar fenómenos de *free-riding* entre distribuidores, sem necessariamente comprometer a concorrência.
371. Em contraste, os acordos horizontais reúnem empresas concorrentes, atuando no mesmo nível de mercado. Se estas empresas estabelecem restrições territoriais ou de clientes – como a repartição de mercados ou de fontes de abastecimento –, tal tipicamente configura uma infração por objeto das regras de concorrência. Tais restrições horizontais são quase sempre proibidas, pois têm como objeto restringir ou eliminar a concorrência efetiva entre concorrentes, o que prejudica consumidores e a dinâmica competitiva do mercado, razão pela qual o Regulamento (UE) 2022/720 não abrange nem autoriza esse tipo de práticas.
372. Além disso, quanto aos alegados investimentos invocados pela visada, importa notar que a remuneração e os subsídios dificilmente se podem considerar um investimento, sendo antes a contrapartida de um serviço prestado pelo trabalhador temporário. Do mesmo modo, os exames médicos de admissão, destinados apenas a verificar a aptidão do trabalhador para o desempenho das funções, também não se enquadram nessa categoria.
373. A visada menciona igualmente investimentos em formação. Contudo, como explicado no parágrafo 68, a lei apenas obriga as ETT a assegurar formação profissional quando a duração do contrato (incluindo renovações) ou a soma de contratos sucessivos no mesmo ano civil ultrapassa três meses. Assim, se, como a própria visada refere, a duração média dos contratos é inferior a esse limite, a formação não seria exigível na maioria dos casos. Por outro lado, existindo relações mais prolongadas, com vários contratos sucessivos, o eventual investimento em formação poderia ser recuperado durante esse período mais longo.
374. Acresce que, se as ETT ministrarem formação não exigida por lei, tal apenas confirma que o trabalho temporário requer, na realidade, competências mais específicas do que a própria visada admite.
375. Importa recordar que, conforme já avançado nos parágrafos 335 e 336 *supra*, o objetivo de um acordo não deve ser confundido com intenções subjetivas ou alegados propósitos legítimos – como o de recuperar investimentos.
376. A Comissão sublinha ainda que os acordos de *no-poach* são expressamente proibidos pelo artigo 101.º, n.º 1, alínea c) do TFUE, por se tratarem de uma das restrições mais evidentes à concorrência e mesmo que prossigam objetivos legítimos, tal não exclui, por si só, a qualificação como restrição por objeto. Acresce, conforme refere a Comissão, que os mesmos objetivos podem ser alcançados através de meios menos

restritivos, como cláusulas de permanência mínima junto do empregador ou reembolso proporcional dos custos de formação²³⁵.

377. Assim, mesmo que as ETT realizassem investimentos que o justificassem – o que, conforme se referiu, não parece plausível –, poderiam e deveriam recorrer a outros instrumentos disponíveis no ordenamento jurídico, que não um pacto de não-solicitação entre concorrentes.
378. Por fim, quanto à alegada necessidade de recuperar o “investimento” num curto período, a visada assenta em duas premissas incorretas.
379. Em primeiro lugar, defende que as ETT não podem fixar preços mais elevados devido à pressão concorrencial de outras ETT e dos próprios utilizadores, o que parte da premissa errada de que o trabalho a termo e o trabalho temporário são totalmente substituíveis – o que, como se demonstra ao longo desta Decisão²³⁶, não corresponde à realidade.
380. Em segundo lugar, sustenta que o investimento teria de ser recuperado nos pagamentos efetuados ao longo de contratos com duração inferior a três meses. Ora, ainda que os CTT possam ser curtos, é expectável que a ETT mantenha uma relação continuada com os mesmos trabalhadores, celebrando sucessivos contratos a termo, precisamente para assegurar uma base de recrutamento ampla e estável²³⁷ e, nesses casos, o eventual investimento poderia ser recuperado ao longo desse tempo. Além disso, como já se referiu, se a duração dos contratos for inferior a três meses e não houver renovações ou contratações sucessivas, a formação não é sequer obrigatória.
381. A respeito do contexto jurídico e económico, a visada defende que tal contexto subjacente ao mercado de trabalho temporário impede a obtenção de qualquer poder negocial pelas ETT sobre os trabalhadores temporários e que, mesmo que a decisão de associação de empresas tivesse existido, nunca poderia ter afetado a mobilidade dos trabalhadores ou as suas oportunidades de progressão. Para alcançar tal conclusão a visada alega, em suma, o seguinte:
- a) O contexto jurídico e económico associado ao trabalho temporário: (i) impediria que a prática restritiva, a existir, resultasse em pagar salários mais baixos (dados os limites previstos no artigo 185.º, n.º 5 do CT) e (ii) não permite que as empresas ofereçam um salário superior, porque isso seria irracional economicamente (existindo possibilidade de celebrar diretamente com o trabalhador um contrato a termo, a disponibilidade do utilizador para pagar à ETT por este serviço apenas se manterá enquanto os custos de recrutamento forem superiores²³⁸ ao preço da utilização do trabalho temporário);

²³⁵ Antitrust in Labour Market, Competition Policy Brief N.º 2/2024, disponível em https://competition-policy.ec.europa.eu/publications/competition-policy-briefs_en, p. 4.

²³⁶ Cf. secção II.2, no âmbito do mercado, e parágrafos 386 a 398, no âmbito do contexto jurídico e económico.

²³⁷ Cf. parágrafos 57 e 392.

²³⁸ A visada refere “inferiores”, o que deverá tratar-se de um lapso.

- b) Mesmo que o trabalhador temporário não pudesse mudar de empregador durante a duração do seu contrato, seria uma restrição de mobilidade de muito curta duração;
 - c) A própria natureza do trabalho temporário, atendendo à sua curta duração (e aos limites que existem relativamente às situações em que é possível celebrar um CUTT), é estranha a uma lógica de progressão.
382. A visada referiu ainda, neste âmbito, que, mesmo que a tese da AdC estivesse correta, as empresas estariam numa situação de conflito de deveres, pois também deviam cumprir as normas de conduta constantes do Código de Ética segundo as quais respeitam a livre concorrência, não praticam atos de concorrência desleal e não impedem que os trabalhadores temporários procurem outro emprego.
383. Sobre esta matéria, por razões de economia processual, remete-se para o que já se expôs nos parágrafos 360 a 368 *supra*. Como aí se demonstrou, a AdC não ignora a existência de normas que promovem a livre concorrência; contudo, em primeiro lugar, o facto de os trabalhadores temporários poderem procurar ativamente outro emprego não mitiga a restrição à concorrência por objeto imposta pela cláusula de não-solicitação - até porque ambas as disposições podem ser cumpridas em simultâneo. Ademais, a existência dessas cláusulas não elimina a natureza restritiva da concorrência da cláusula de não-aliciamento, nem afasta a responsabilidade da Associação, que foi quem escolheu incluir e manter uma disposição específica que contrariava os próprios princípios do Código de respeito pela concorrência.
384. A respeito do impacto que a visada alega que o contexto jurídico e económico do trabalho temporário tem nas variações salariais dos trabalhadores, veja-se o seguinte.
385. É verdade que as ETT, nos termos do artigo 185.º, n.º 5 do CT²³⁹, estão vinculadas a um limite mínimo relativo aos salários dos trabalhadores temporários.
386. Porém, já não é correta a asserção efetuada pela visada de que tal contexto não permite que ETT ofereçam um salário superior²⁴⁰.
387. Tal afirmação da visada parte da premissa de que o trabalho temporário, contratado com uma ETT, e o trabalho a termo, contratado diretamente pelo utilizador, são totalmente substituíveis, bastando que os custos de recrutamento se tornem

²³⁹ Que dispõe que “[o] trabalhador tem direito à retribuição mínima de instrumento de regulamentação colectiva de trabalho aplicável à empresa de trabalho temporário ou ao utilizador que corresponda às suas funções, ou à praticada por este para trabalho igual ou de valor igual, consoante a que for mais favorável”.

²⁴⁰ Note-se que também na decisão da Autoridade da Concorrência Catalã, identificada de nota de rodapé 156 *supra* (p. 10 e 11), perante a argumentação da associação ali visada de que a conduta não teria potencialidade para afetar o mercado de trabalho considerado, uma vez que os direitos económicos dos trabalhadores estariam determinados pelos acordos coletivos aplicáveis (sendo o poder de negociação dos trabalhadores submetido à negociação coletiva), aquela Autoridade salientou que as condições salariais/laborais estabelecidas na negociação coletiva poderiam ser melhoradas através da negociação entre o pessoal docente e os centros educativos associados, o que era impedido pelas restrições à mobilidade ali em causa.

inferiores ao custo do serviço da ETT para que os utilizadores optem por contratar diretamente com o trabalhador.

388. Ora, como se explanou na secção II.2, a relação triangular existente entre ETT, trabalhador e empresa utilizadora implica uma repartição de responsabilidades e poderes entre a ETT e a empresa utilizadora que não existe na contratação direta. Com a contratação a termo, a empresa vai assumir um vínculo direto com o trabalhador, assumindo integralmente as responsabilidades e poderes inerentes à relação laboral.
389. Além disso, conforme igualmente analisado na secção II.2, o regime jurídico aplicável ao trabalho temporário e à contratação a termo também diverge noutros aspetos, incluindo certas limitações específicas (vide parágrafos 93 a 105 a este respeito).
390. Adicionalmente, os serviços oferecidos pelas ETT distinguem significativamente a utilização do trabalho temporário do recurso a uma contratação direta.
391. Com efeito, conforme se explicou nos parágrafos 57 a 58, as ETT oferecem soluções flexíveis, customizadas imediatas e chave-na-mão.
392. Neste âmbito, as ETT oferecem um acompanhamento especializado e experiente no recrutamento e seleção, identificando e atraindo candidatos qualificados através de uma ampla base de profissionais. Paralelamente, estas asseguram toda a gestão administrativa destes recursos humanos temporários, permitindo às empresas responder de forma ágil a necessidades temporárias, enquanto as desoneram da carga administrativa e dos riscos e encargos inerentes a uma contratação direta.
393. Veja-se, a este respeito, a Decisão da Comissão de não oposição à concentração Randstad/Vedior²⁴¹, na qual a Comissão, para a conclusão de que o mercado prestação de serviços de trabalho temporário ("TES") é distinto, nomeadamente, da contratação direta, refere que *"os inquiridos também confirmaram que existe um valor acrescentado importante trazido pelo trabalho das empresas de trabalho temporário, que não é possível obter com outras formas de trabalho flexível. Em particular, o valor acrescentado verifica-se na pré-seleção realizada pelas empresas, na sua experiência e nas suas amplas bases de trabalhadores que permitem encontrar candidatos adequados, no seu conceito de serviço completo (incluindo, por exemplo, formação e gestão administrativa) e na redução geral dos custos administrativos associados à contratação e ao pagamento dos trabalhadores por parte da empresa utilizadora"* (sublinhado da AdC).
394. Atente-se na Decisão Randstad/USG Assets²⁴², na qual a Comissão referiu que *"a maioria dos clientes indicou que não mudaria para formas alternativas de recrutamento de trabalho flexível se os preços dos fornecedores de TES aumentassem entre 5% e 10%"* (sublinhado da AdC). Acerca da importância do valor acrescentado proporcionado pelos fornecedores de trabalho temporário que foi destacada, especificaram-se como elementos, além dos já mencionados no parágrafo anterior, a *"flexibilidade oferecida*

²⁴¹ Case no. COMP/M.5009 - RANDSTAD / VEDIOR, de 17/04/2008, parágrafos 8 a 16.

²⁴² Case no. COMP/M.6908 - RANDSTAD / USG ASSETS²⁴², de 06/06/2013, parágrafos 8 a 10.

às empresas utilizadoras (nomeadamente para acomodar o desempenho do trabalho face a alterações da procura produtiva ou requisitos legais num determinado Estado-Membro)".

395. Assim, resulta claro que a premissa – total substituíbilidade entre a obtenção de trabalho temporário através de uma ETT e a contratação direta a termo – de que a visada parte para considerar que o contexto jurídico e económico do trabalho temporário não permitia que as ETT aumentassem os salários dos trabalhadores temporários, por ser irracional economicamente, não é correta.
396. Pelo contrário, o valor acrescentado oferecido pelas ETT às empresas, explanado em detalhe nos parágrafos anteriores, é perfeitamente apto a justificar que as empresas continuassem a recorrer a este serviço mesmo que fosse mais barato contratar diretamente trabalhadores a termo.
397. Adicionalmente, as ETT obtêm uma margem a partir da diferença entre o valor que cobram às empresas utilizadoras através dos CUTT e o valor pago aos trabalhadores temporários, portanto, têm sempre a possibilidade de aumentar os salários destes trabalhadores sacrificando uma parte da sua margem.
398. Refira-se, aliás, que a probabilidade de os salários dos trabalhadores temporários aumentarem à custa da margem das ETT seria significativamente maior se estes trabalhadores tivessem um poder negocial reforçado na relação contratual com a ETT.
399. Relativamente à argumentação da visada de que a própria natureza do trabalho temporário é estranha a uma lógica de progressão (sintetizada na alínea c) do parágrafo 381 *supra*), note-se que, mesmo quando os CTT são de curta duração e, por isso, dificultam uma progressão no âmbito do próprio contrato, a mobilidade dos trabalhadores temporários entre diferentes ETT continua a criar oportunidades de progressão. Neste sentido, o dinamismo próprio desse tipo de contratação potencia precisamente esta forma de progressão, permitindo que os trabalhadores sejam atraídos por outras ETT que lhes ofereçam melhores condições salariais ou funções que representem um avanço na carreira.
400. A título ilustrativo, um trabalhador que exercesse determinadas funções numa ETT e auferisse um determinado valor mensal (por ser esse o valor pago pelo utilizador aos trabalhadores na mesma função) poderia ser abordado por outra ETT para desempenhar as mesmas funções junto de um utilizador que oferecesse um salário superior. Em alternativa, essa nova ETT poderia também encaminhá-lo para um posto de categoria superior, com uma remuneração mais elevada, promovendo, assim, a progressão do trabalhador no contexto do trabalho temporário.
401. Assim, contrariamente à tese da visada, o contexto do trabalho temporário admite uma lógica de progressão e de melhoria salarial, sustentada por mecanismos de concorrência entre ETT para captar e reter talento, bem como para prestar os melhores serviços aos utilizadores. Note-se que, precisamente devido ao maior dinamismo contratual, a solicitação ativa possui até maior importância neste contexto, permitindo e potenciando que os trabalhadores temporários dinamizem a sua carreira entre diferentes contratos e relações com ETT, sendo este também um importante fator mitigador da precariedade neste tipo de contratação.

402. Por fim, a respeito da argumentação da APESPE sobre a curta duração da restrição de mobilidade, note-se que, conforme explicado nos parágrafos anteriores, este tipo de restrição tem particular impacto nas possibilidades de progressão e de melhoria das condições dos trabalhadores por via da mobilidade entre contratos e entre ETT, pelo que a duração de cada CTT não constitui uma *proxy* adequada para aferir a nocividade e potenciais impactos desta restrição. Ademais, ainda que os CTT possam ter durações curtas, a ligação entre a ETT e um trabalhador – com o qual esta poderá celebrar sucessivos CTT, o que é expectável face ao tipo de serviços prestados pelas ETT e à importância de estas manterem amplas bases de recrutamento²⁴³ –, não terá necessariamente de ser curta.
403. Resulta, portanto, do exposto *supra*, que o enquadramento jurídico e económico do trabalho temporário não obsta, antes possibilita, o desenvolvimento de poder negocial por parte das ETT, assim como dinâmicas de progressão e valorização salarial, podendo, neste contexto, uma cláusula de não-solicitação afetar a mobilidade dos trabalhadores e as suas oportunidades de progressão e de melhoria salarial.
404. Por fim, quanto ao objetivo da decisão, a visada defende em suma, que:
- a) As cláusulas deste Código sobre o aliciamento de trabalhadores temporários referem-se exclusivamente a atos de concorrência desleal nos termos constantes do artigo 311.º do Código da Propriedade Industrial (CPI)²⁴⁴ e não a questões de livre concorrência. Alega a APESPE que a proibição não visa o aliciamento em si, mas sim o aliciamento que constitua uma prática desleal, sustentando que a leitura isolada das disposições feita pela AdC desconsidera o contexto sistemático do Código e a distinção entre os dois conceitos jurídicos, que têm fundamentos constitucionais e propósitos diferentes.
 - b) O objetivo prosseguido pelas disposições do Código de Ética só pode ser aquele por si apontado: proibir atos de concorrência desleal. Para tal conclusão, a visada refere, em suma, que, tendo em conta que (i) devido ao contexto jurídico e económico, as ETT não ganham poder negocial e, mesmo que ganhassem, seria por um período muito reduzido; e que (ii) dada a fungibilidade dos trabalhadores temporários (mão de obra maioritariamente não qualificada, com elevada oferta para contratos de curta duração e inexistência de barreiras à entrada), não existe motivo para que as ETT estabelecessem essa restrição.
405. Sobre o primeiro argumento, note-se que a análise da letra das várias versões da norma não corrobora minimamente a interpretação defendida pela visada.
406. A primeira versão referia que as empresas associadas “[r]espeitam os direitos dos concorrentes e não fazem concorrência desleal. Não incitam o Pessoal Temporário das concorrentes a mudar de empregador”. Já a segunda versão previa que estas se abstêm “de práticas ou condutas susceptíveis de serem qualificadas como concorrência desleal, designadamente, a evasão por falta de declaração e/ou pagamento à Segurança Social e

²⁴³ Cf. parágrafos 57 e 392 a 394.

²⁴⁴ Cf. artigo 311.º do Decreto-Lei n.º 110/2018, de 10 de dezembro.

ao Fisco, bem como o aliciamento de Trabalhadores Temporários a mudar de empregador”²⁴⁵.

407. Assim, na primeira versão, a concorrência desleal e a proibição de incitamento de trabalhadores surgem separadas por um ponto final, não havendo qualquer elemento que demonstre a existência de uma interligação entre ambas.
408. Já na segunda versão, ao empregar o termo “*designadamente*”, a visada elenca exemplos de condutas que considera constituírem “concorrência desleal” e que, por conseguinte, pretende proibir – entre elas, o aliciamento de trabalhadores. Se o objetivo fosse, de facto, proibir apenas comportamentos de aliciamento que configurassem concorrência desleal, algum elemento literal nesse sentido teria de ter sido introduzido, sob pena de o alegado objetivo não poder ser apreendido por qualquer intérprete.
409. Não se pode, portanto, retirar outro sentido desta cláusula que não o de criar uma prática de não-aliciamento entre as empresas associadas, com o objetivo de limitar o risco de mudança de empregador pelos trabalhadores temporários de modo a colocar as ETT suas associadas numa situação de maior poder negocial face aos seus trabalhadores e, por conseguinte, numa situação concorrencial mais favorável face a outras empresas do setor.
410. A distinção entre concorrência desleal e livre concorrência não invalida a análise da AdC, uma vez que a cláusula, na sua substância, configura uma prática restritiva da concorrência, conforme explicado *supra* ao longo da presente secção.
411. Para efeitos de fundamentação deste argumento, a visada cita também um conjunto de acórdãos, que se analisam de seguida.
412. Em primeiro lugar, a visada faz referência ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (“STJ”) de 02/07/2024²⁴⁶, procurando enquadrar o aliciamento de trabalhadores como um possível ato de concorrência desleal²⁴⁷.
413. Contudo, o referido acórdão analisa uma disputa individual de concorrência desleal entre um antigo colaborador e a sua anterior empresa empregadora. A cláusula em causa no presente Processo, por outro lado, constitui uma norma de conduta estabelecida pela associação que vincula as suas ETT associadas, todas estas concorrentes entre si.
414. Ora, a decisão citada refere expressamente que “[a] concorrência e a luta pela obtenção de posições de privilégio no mercado não é, enquanto tal, um facto ilícito” e, sobre a concorrência desleal, que “a generalidade da doutrina e da jurisprudência salientam que só a aproximação aos actos concretamente praticados e nas circunstâncias que forem

²⁴⁵ Cf. Código de Ética, nas suas várias versões, constantes de fls. 39 do Processo.

²⁴⁶ Acórdão do STJ de 02/07/2024, processo n.º 837/20.4T8PVZ.P1.S1, disponível em https://juris.stj.pt/837%2F20.4T8PVZ.P1.S1/pAbUeP-jyF9xe2hUt5A9pnD5eA8?search=Tg0rt5WXp3ntv5835_Q.

²⁴⁷ Cf. parágrafo 62 da PNI.

apuradas permite uma conclusão sobre a respectiva ilicitude”, havendo, assim, “que avaliar cada caso em concreto”.

415. Deste modo, o Acórdão em causa não contraria de modo algum o entendimento desta Autoridade de que o aliciamento, *per se*, não constitui uma prática de concorrência desleal, não podendo, portanto, ser genericamente proibido.
416. O Código de Ética da APESPE RH, ao proibir o aliciamento de forma genérica, ultrapassa, assim, a esfera da concorrência desleal e entra na da esfera da violação das regras de concorrência, pois cria uma barreira artificial à concorrência pelo recrutamento.
417. Por sua vez, o Acórdão do Tribunal da Relação do Porto (“TRP”)²⁴⁸, também citado pela visada, vai no mesmo sentido. Na verdade, a decisão reforça que o aliciamento “[...] só será desleal se a contratação desses trabalhadores não constituir um ato normal de renovação dos quadros da contratante (concorrente), mas tiver como propósito – este sim, desleal – o prejuízo sério da outra empresa, ou seja, se tiver a intenção de a desagregar ou desorganizar” - restringindo o escopo de aplicação no âmbito da concorrência desleal.
418. Enquanto a deslealdade exige a prova de uma intenção de desorganização e de prejuízo sério da outra empresa (um critério difícil de cumprir), a norma do Código é mais abrangente e preventiva. A sua finalidade não é apenas punir a desorganização intencional e séria da concorrência, mas sim estabelecer um padrão de lealdade e de vínculo entre associados ao proibir, de forma mais absoluta, o aliciamento de trabalhadores – o que inevitavelmente prejudica a *normal de renovação dos quadros*.
419. Desta forma, a cláusula de não-solicitação inserida no Código de Ética da APESPE RH, como norma de conduta estabelecida pela Associação, transcende o conceito estrito de concorrência desleal abordado no Acórdão, dado que a sua violação ocorre com a mera ação de solicitar ou aliciar, independentemente da prova de que essa ação resultou numa desorganização intencional e séria da empresa concorrente.
420. Por conseguinte, conclui-se que a cláusula, nos termos em que foi inserida nas várias versões do Código extravasa qualquer objetivo legítimo de prevenção da concorrência desleal, passando para um domínio concorrencial.
421. No segundo argumento, sintetizado na alínea b) do parágrafo 404, a APESPE parte de duas premissas principais - atendendo ao contexto jurídico e económico do trabalho temporário e à alegada fungibilidade dos trabalhadores, as ETT não obteriam poder negocial, nem teriam incentivo para estabelecer a restrição em causa – para concluir que a cláusula visaria apenas prevenir atos de concorrência desleal.
422. Ora, conforme se demonstrou nos parágrafos anteriores²⁴⁹, o contexto jurídico e económico do trabalho temporário não impede, antes admite, a obtenção de poder negocial pelas ETT, bem como dinâmicas de progressão e melhoria salarial. Acresce a duração média dos contratos a termo não constitui um indicador adequado para

²⁴⁸ Acórdão do TRP de 20/05/2024, processo n.º 5918/21.4T8PRT.P1, disponível em <https://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/56a6e7121657f91e80257cda00381fdf/35c4aeba2f0fcd8e80258b4000548a07?OpenDocument>.

²⁴⁹ Parágrafos 384 a 402 *supra*.

aferir a nocividade ou os impactos potenciais da restrição e que a mesma pode não refletir a duração “real” da ligação entre a ETT e o trabalhador temporário.

423. Ademais, a fungibilidade dos trabalhadores temporários nos termos expostos pela APESPE²⁵⁰ também não se mostra conforme à realidade. Como se explanou *supra*²⁵¹, o trabalho temporário abrange uma proporção mais elevada de trabalhadores/ funções qualificadas do que a visada admite, constituindo ainda uma importante via de acesso a competências raras e especializadas, cuja escassez²⁵² intensifica a concorrência por este tipo de trabalho. Cumpre ainda referir que as competências, experiência e historial profissional dos trabalhadores são fatores valorizados e determinantes.
424. Verifica-se, portanto, que existe fundamento económico para as ETT estabelecerem tal restrição, não podendo o objetivo da decisão ser reduzido à prevenção de atos de concorrência desleal, como a visada sustenta²⁵³. Importa recordar ainda que, conforme se explanou *supra*, o que releva é a finalidade objetiva do comportamento, não as intenções subjetivas nem os alegados objetivos legítimos. Tal assume particular relevância quando tais eventuais objetivos podiam ser alcançados por meios menos restritivos – como certamente ocorre no caso na prevenção da concorrência desleal.
425. Em suma, a conclusão da APESPE de que, no caso em apreço, não se verifica uma restrição à concorrência por objeto, por alegada ausência de grau suficiente de nocividade, revela-se infundada e contrária à posição da AdC, que, com base na análise exposta, conclui pela existência de tal restrição.
426. Por fim, a visada procurou ainda demonstrar, através de currículos de trabalhadores contratados por diversas empresas associadas da APESPE RH, a inexistência de uma prática de não-solicitação, nomeadamente no caso de uma trabalhadora que teria transitado diretamente da Randstad para a Multipessoal, embora tal não possa ser comprovado com base no currículo, pela falta de indicação da contratação por esta última empresa.
427. Todavia, a análise de tais currículos não permite extrair conclusões relevantes relativamente à prática de não-solicitação. O simples facto de várias empresas associadas da APESPE RH contratarem sucessivamente o mesmo trabalhador temporário não exclui a existência dessa prática, uma vez que o trabalhador pode ter procurado ativamente emprego junto de tais empresas. Assim, os elementos disponibilizados não infirmam as conclusões da AdC.
428. Pelo exposto, considera-se que está preenchido mais um elemento do tipo objetivo previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência, verificando-se a

²⁵⁰ Alega a visada que se trata de mão de obra maioritariamente não qualificada, com elevada oferta para contratos de curta duração e inexistência de barreiras à entrada.

²⁵¹ Nos parágrafos 253 a 267.

²⁵² A este respeito, atente-se ainda no entendimento da Comissão, exposto no *Antitrust in Labour Market, Competition Policy Brief* (já referido no parágrafo 343 *supra*), de que a celebração de um acordo que restringe a mobilidade laboral pode, por si só, sugerir a existência de escassez de talento.

²⁵³ Vide também, a este respeito, o referido nos parágrafos 410 a 420 *supra*.

adoção, pela APESPE RH, no âmbito do seu Código de Ética de 22/12/1987 até 25/03/2025, de uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores, impedindo as ETT suas associadas a aliciar “*Trabalhadores Temporários a mudar de empregador*”, com o objetivo de impedir, falsear ou restringir a concorrência.

III.1.3.4 Caráter sensível da restrição da concorrência

429. Para ser abrangida pela proibição do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, uma decisão de associação de empresas deve impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no todo ou em parte do mercado nacional.
430. Ou seja, apenas quando a restrição da concorrência resultante da prática ilícita ultrapassar o limiar do negligenciável pode a mesma ser proibida e os seus agentes punidos²⁵⁴.
431. Tal como resulta da jurisprudência do TJUE, um acordo suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros e que tenha um objetivo anticoncorrencial constitui, pela sua natureza e independentemente de qualquer efeito concreto do mesmo, uma restrição sensível à concorrência²⁵⁵.
432. Por outro lado, a Comissão Europeia, na sua Comunicação *de minimis*²⁵⁶, esclarece também que os acordos ou práticas concertadas que tenham um objeto anticoncorrencial constituem, justamente pela sua própria natureza e independentemente de qualquer efeito concreto, uma restrição sensível, ainda que os mesmos não atinjam os limiares de quotas de mercado estabelecidos pela Comissão nessa mesma Comunicação.
433. Por outras palavras, a Comissão esclarece que uma restrição da concorrência por objeto nunca é *de minimis*, ou seja, nunca é insignificante, dado o seu potencial intrínseco de nocividade para o funcionamento dos mercados e para o livre jogo da concorrência. Este entendimento tem sido também sufragado pela jurisprudência nacional²⁵⁷.

²⁵⁴ Cf. Acórdão do TJUE, de 13/12/2012, no processo *Expedia Inc. c. Autorité de la Concurrence e o.* (C-226/11), EU:C:2012:795, parágrafo 16.

²⁵⁵ Vide, neste sentido, o Acórdão do TJUE de 13/12/2012, no processo *Expedia Inc. c. Autorité de la Concurrence e o.* (C-226/11), EU:C:2012:795, parágrafos 35 a 37 e o Acórdão do TJUE, de 08/12/2011, no processo *KME Germany e o. c. Comissão* (C-272/09), EU:C:2011:810, parágrafo 65.

²⁵⁶ “Comunicação da Comissão relativa aos acordos de pequena importância que não restringem sensivelmente a concorrência nos termos do artigo 101.º, n.º 1 do TFUE (“Comunicação de minimis”); in JOUE n.º C 291/01, de 30/08/2014 – parágrafos 2, 8 e 13.

²⁵⁷ Vide, a este respeito, a Sentença do TCRS, de 4 de julho de 2022, MEO c. AdC, processo n.º 318/19.0YUSTR-N – páginas 287 e 316. Confirmado pelo Acórdão do TRL, de 20.02.2023, proc. n.º 318/19.0YUSTR-N.L1.

434. O ponto n.º 6 da mencionada Comunicação da Comissão dispõe que “[o]s *princípios expostos na presente Comunicação aplicam-se igualmente a decisões de associações de empresas (...)*”.
435. De facto, da proibição do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE consta uma preocupação fundamental, a de garantir, em nome do livre jogo concorrencial, o princípio da autonomia comercial dos operadores no mercado, enquanto elemento estruturante do processo concorrencial salvaguardado pelas regras nacionais e europeias de defesa da concorrência.
436. Nos presentes autos está em causa uma restrição da concorrência pelo objeto - tendo-se concluído, conforme resulta do parágrafo 428 *supra*, pela verificação de indícios suficientes da existência da mesma, em conformidade com a jurisprudência e prática decisória nacional e europeia - qualificável igualmente, segundo essa mesma jurisprudência e prática decisória, como uma restrição sensível.
437. Essa restrição sensível materializa-se na decisão da associação de empresas de adotar uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores temporários (*no-poach*), visando limitar ou eliminar o grau de incerteza inerente ao funcionamento do mercado em causa.
438. Em particular, verifica-se que a visada é uma associação abrangente no mercado em causa, dado que, segundo a própria, as suas associadas representam mais de 70% do mercado do trabalho temporário organizado, conforme explanado no parágrafo 27 *supra*.
439. Note-se ainda que a cláusula de não-solicitação de trabalhadores (*no-poach*) incidia sobre todos e quaisquer trabalhadores temporários das ETT associadas e não apenas sobre um tipo específico ou um número limitado de trabalhadores.
440. Ora, sendo que a restrição se afere “*no todo ou em parte do mercado nacional*”, no que respeita ao n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência, tendo em conta o âmbito de atuação da associação de empresas em causa e não olvidando também o facto de se tratar de uma infração por objeto e o grau de nocividade da mesma²⁵⁸, considera-se que a infração afetou todo o território português e que a mesma se traduz numa restrição sensível da concorrência.

III.1.3.5 Restrição da concorrência na totalidade do mercado nacional

441. O preenchimento do tipo objetivo previsto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência depende, por fim, da verificação de uma restrição sensível da concorrência “*no todo ou em parte do mercado nacional*”.
442. No presente caso e conforme explicitado na secção II.1 *supra*, em particular nos parágrafos 21 e 27, a APESPE RH é uma associação de empresas de âmbito nacional, que, segundo a própria, reúne as principais empresas do Setor Privado de Emprego, representando os seus associados mais de 70% do mercado do trabalho temporário

²⁵⁸ Como resulta da análise efetuada no âmbito da secção III.1.3.3 e nas respetivas subsecções.

organizado. Ademais, conforme decorre da referida secção, bem como da secção II.2, esta Associação tem uma abrangência extensível a todo o território português.

443. Pelo exposto, considera-se que a infração em apreço afetou (pelo menos) todo o território português, encontrando-se desta forma preenchido o último elemento do tipo objetivo previsto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência.

III.1.3.6 Suscetibilidade de afetação do comércio entre Estados-Membros da União Europeia

444. O n.º 1 do artigo 101.º do TFUE deverá ser aplicado pela AdC, sempre e quando a prática em causa se enquadre na correspondente disposição do ordenamento jurídico nacional – *in casu*, o n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência – e seja suscetível de afetar sensivelmente o comércio entre os Estados-Membros.
445. O critério da suscetibilidade de afetação do comércio entre os Estados-Membros constitui um critério autónomo de direito da União Europeia, que deve ser apreciado numa base casuística, tratando-se de um critério de determinação da jurisdição, que define o âmbito de aplicação do direito da concorrência da União Europeia.
446. A Comissão Europeia estabeleceu as Orientações a seguir na interpretação deste critério, explicando que o conceito de suscetibilidade deverá ser entendido num sentido amplo, que abranja toda a atividade económica transfronteiriça, sem se limitar às tradicionais trocas transfronteiriças de bens e serviços, em conformidade com o objetivo do TFUE de promover a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais²⁵⁹.

III.1.3.6.1 O conceito de comércio entre os Estados-Membros

447. Em primeiro lugar, note-se que o conceito de "comércio" não se limita às tradicionais trocas transfronteiriças de bens e serviços, tratando-se, ao invés, de um conceito mais amplo, que cobre toda a atividade económica transfronteiriça, sendo que tal interpretação é coerente com o objetivo fundamental do TFUE de promover a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais²⁶⁰.
448. Esclarecem ainda as Orientações da Comissão que este conceito abrange igualmente situações em que os acordos ou práticas concertadas afetam a estrutura concorrencial do mercado²⁶¹.
449. A aplicação do critério de afetação do comércio entre Estados-Membros é independente da definição dos mercados geográficos relevantes, podendo o mesmo ser afetado em casos em que o mercado relevante é nacional²⁶².

²⁵⁹ *Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado (atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE)*, Comunicação da Comissão, JO C 101, de 27/04/2004, parágrafos 18 a 21.

²⁶⁰ *Idem*, parágrafo 19.

²⁶¹ *Idem*, parágrafo 20.

²⁶² *Idem*, parágrafo 22.

450. A este respeito importa sublinhar que o mercado nacional de um Estado-Membro da União Europeia corresponde a uma parte do mercado interno. Com efeito, mesmo que esteja em causa um único Estado-Membro, a natureza muito grave da infração e, sobretudo, a sua vocação para falsear o mercado nacional – o que, como se viu, sucede no caso em apreço – fornecem uma boa indicação acerca da possibilidade de os factos serem suscetíveis de afetar o comércio entre os Estados-Membros.
451. Bem assim, segundo a jurisprudência assente dos tribunais da União Europeia, os acordos e práticas concertadas, que abrangem a totalidade do território de um Estado-Membro têm, pela sua própria natureza, o efeito de reforçar a segmentação ou compartimentação dos mercados numa base nacional, na medida em que dificultam a penetração económica pretendida pelo TFUE, prejudicando assim os objetivos comuns por este previstos²⁶³, designadamente as trocas comerciais entre Estados-Membros.
452. No plano nacional, também o TCRS afirmou que:
- "Ora, tendo em conta o exposto e sabendo-se como se sabe que a aplicação do critério da susceptibilidade de afetação do comércio entre Estados-Membros é independente da definição dos mercados geográficos relevantes, sabendo-se também que a susceptibilidade de afectar implica inevitavelmente a desnecessidade do acordo ou a prática terem tido, efectivamente um efeito no comércio entre os Estados-Membros, não existindo por isso obrigação ou necessidade de calcular o volume efectivo de comércio entre os Estados-Membros afectado pelo acordo ou prática"*²⁶⁴
453. No caso concreto e como se analisará de seguida, a decisão abrange a totalidade do território português e tem, pela sua própria natureza, o efeito de reforçar a segmentação dos mercados numa base nacional, dificultando a penetração económica pretendida pelo TFUE, afetando (ou sendo, pelo menos, suscetível de afetar) negativamente a estrutura concorrencial na União Europeia.
454. A prática em causa tem uma natureza lesiva e prejudicial ao bom funcionamento da concorrência (*i.e.*, objetivamente suscetível de produzir efeitos negativos no mercado em prejuízo dos trabalhadores), sendo como tal considerada uma restrição com um objeto anticoncorrencial, nomeadamente à luz da prática decisória de outras autoridades da concorrência da União Europeia, exposta na secção III.1.3.3 *supra*.

III.1.3.6.2 A noção de suscetibilidade de afetação do comércio entre os Estados-Membros

455. No sentido de aferir como deve ser avaliado o critério acima referido, importa ademais concretizar o que se entende por uma restrição concorrencial que seja "*suscetível de*

²⁶³ Cf. Acórdão do TJUE de 24/09/2009, no processo *Erste Group Bank c. Comissão* (processos apensos C-125/07P, C-133/07P, C-135/07P e C-137/07P), EU:C:2009:576, em particular parágrafo 38; acórdão do TGUE de 11/12/2003, no processo *Adriatica di Navigazione c. Comissão* (T-61/99), ECLI:EU:T:2003:335; Cf. Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado (atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE), Comunicação da Comissão, JO C 101, de 27/04/2004, parágrafo 78.

²⁶⁴ Cf. Sentença do TCRS, de 06.10.2021, *Super Bock, S.A. c. AdC*, processo n.º 71/18.3YUSTR-M, p. 577.

afetar” o comércio entre Estados-Membros, tal como desenvolvida pela jurisprudência do TJUE e explicada nas Orientações da Comissão.

456. De acordo com o critério desenvolvido pelo TJUE²⁶⁵, a noção de suscetibilidade de afetação do comércio entre Estados-Membros implica que deve ser possível prever, com um grau de probabilidade suficiente, e com base num conjunto de fatores objetivos, de facto ou de direito, que a prática restritiva em causa possa ter uma influência, direta ou indireta, efetiva ou potencial, na estrutura do comércio entre os Estados-Membros²⁶⁶.
457. Assim, segundo as Orientações sobre a afetação do comércio entre Estados-Membros, para que o direito da União Europeia seja aplicável, não é necessário que a prática restritiva tenha, ou tenha tido, efetivamente, um efeito no comércio entre os Estados-Membros, bastando que seja “*suscetível*” de produzir esse efeito²⁶⁷.
458. Refira-se ainda que, segundo as Orientações da Comissão, a avaliação da suscetibilidade da afetação do comércio entre Estados-Membros baseia-se em fatores objetivos, não sendo necessária uma intenção subjetiva por parte das empresas em causa²⁶⁸.
459. Os fatores a considerar no juízo da previsibilidade da afetação incluem a natureza da prática e dos produtos/serviços objeto da mesma (designadamente a sua adequação ao comércio transfronteiriço), a posição de mercado e a importância das empresas ou associações de empresas envolvidas, podendo os mesmos, considerados individualmente, não ser decisivos²⁶⁹.
460. Cumpre reiterar que, não só a expressão “*suscetível de afetar*”, mas também a referência do TJUE a “*um grau de probabilidade suficiente*”, contribuem para a conclusão de que, para que o direito da União Europeia seja aplicável, basta que o acordo ou prática seja “*suscetível*” de produzir um efeito no comércio entre os Estados-Membros.
461. Certo é que, na determinação daquele “*grau de probabilidade*”, não há qualquer obrigação ou necessidade de calcular o volume efetivo de comércio entre os Estados-Membros afetados pela prática²⁷⁰.

²⁶⁵ Vide citação efetuada no parágrafo 452 *supra* do Acórdão do TJUE, de 29/06/2023, no processo *Super Bock Bebidas, S.A., AN, BQ c. Autoridade da Concorrência* (C-211/22), EU:C:2023:529. Atente-se ainda no acórdão do TJUE, de 11/07/2013, no processo *Ziegler/Comissão* (C-439/11), EU:C:2013:513, parágrafo 92, e no acórdão do TJUE, de 16/07/2015, no processo *ING Pensii* (C-172/14), EU:C:2015:484, parágrafo 48.

²⁶⁶ Cf. Comunicação da Comissão Europeia “*Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado*” (atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE), JO de 27/04/2004, C 101 - parágrafo 23.

²⁶⁷ *Ibidem* – parágrafo 26.

²⁶⁸ *Ibidem* – parágrafo 25.

²⁶⁹ *Ibidem*, parágrafo 28.

²⁷⁰ *Ibidem*, parágrafo 27.

462. De facto, desde o Acórdão proferido no caso *Cementhandelaren*²⁷¹, e posteriormente no Acórdão no caso *Remia*²⁷², que o Tribunal de Justiça tem vindo a considerar que as decisões de associações de empresas que abrangem a totalidade do território de um Estado-Membro têm, pela sua própria natureza, o efeito de reforçar a segmentação ou compartimentação dos mercados numa base nacional, na medida em que dificultam a penetração económica pretendida pelo TFUE²⁷³, prejudicando os objetivos comuns previstos pelo TFUE, designadamente as trocas comerciais entre Estados-Membros²⁷⁴.
463. Como melhor explicitado *infra*, no caso concreto, a decisão de associação de empresas em causa é suscetível de reforçar as barreiras nacionais, contribuindo para o isolamento do mercado nacional e dificultando a penetração económica pretendida pelo TFUE.
464. No caso *sub judice*, ficou amplamente demonstrado, com recurso a elementos de prova precisos e concordantes, que a decisão de associação de empresas consubstanciada na adoção de uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores (*no-poach*), tem um objeto restritivo da concorrência.
465. Com efeito, trata-se de um comportamento de índole grave que é pela sua própria natureza prejudicial ao bom funcionamento da concorrência (*i.e.*, objetivamente suscetível de produzir efeitos negativos no mercado, em prejuízo dos trabalhadores), sendo como tal considerado, à luz da jurisprudência dos tribunais da União Europeia e nacionais, como uma restrição com objeto anticoncorrencial.
466. Por outro lado, ficou clara e inequivocamente estabelecido, conforme explicitado *supra*, que o comportamento da APESPE RH objeto do presente Processo, abrange, pelo menos, a totalidade do território nacional, como decorre das secções II.2.1.2 e III.1.3.5 *supra*.
467. Assim sendo, o comportamento da APESPE RH conduziu à alteração, pelo menos em todo o território nacional, e, conseqüentemente, numa parte do mercado interno, das condições concorrenciais do mercado nacional da contratação de trabalhadores temporários por ETT.
468. Assim, conclui-se que o caso em apreço é suscetível de afetar o comércio entre Estados-Membros.

²⁷¹ Acórdão do TJUE, de 17/10/1972, no processo *Vereeniging van Cementhandelaren c. Comissão* (8/72), EU:C:1972:79, parágrafo 29.

²⁷² Acórdão do TJUE, de 11/07/1985, no processo *Remia B.V. e o. c. Comissão* (42/84), EU:C:1985:327, parágrafo 22.

²⁷³ Cf. Acórdão do TJUE de 24/09/2009, no processo *Erste Group Bank c. Comissão* (processos apensos C-125/07P, C-133/07P, C-135/07P e C-137/07P), EU:C:2009:576, em particular parágrafo 38; Cf. Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado (atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE), Comunicação da Comissão, JO C 101, de 27/04/2004, parágrafo 78.

²⁷⁴ Conforme suprarreferido, este entendimento é, igualmente, sufragado pela jurisprudência nacional (cf. Sentença do TCRS de 04/07/2022, caso MEO c. AdC, processo n.º 18/19.OYUSTR-N, pp. 324 e 325).

III.1.3.6.3 O conceito de carácter sensível da afetação do comércio entre Estados-Membros

469. Por fim, de acordo com as Orientações da Comissão, importa ainda que a prática seja suscetível de afetar “*sensivelmente*” o comércio entre Estados-Membros.
470. Deste modo, o conceito de afetação do comércio integra um elemento quantitativo que limita a aplicabilidade do direito da União Europeia a práticas restritivas suscetíveis de produzir efeitos de certa importância²⁷⁵.
471. Assim, e quanto à questão de saber se essa influência poderá afetar sensivelmente o comércio, tal dependerá da importância do objeto da prática restritiva, bem como da posição que os participantes ocupam no mercado²⁷⁶.
472. De acordo com as Orientações da Comissão, o carácter sensível pode ser apreciado, nomeadamente, por referência à posição e à importância das empresas envolvidas no mercado dos produtos em causa. Assim, “[q]uanto mais forte for a posição de mercado das empresas em causa, maior é a probabilidade de um acordo ou prática suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros o vir a afetar de forma sensível”²⁷⁷.
473. Note-se que, segundo a APESPE RH, as suas associadas representam mais de 70% do mercado do trabalho temporário organizado²⁷⁸ e que, entre as suas associadas, se encontram várias empresas multinacionais do setor (cf. fls. 137).
474. Nestes termos, aplicando as Orientações da Comissão e a jurisprudência referida nos parágrafos anteriores (em nota de rodapé), a restrição da concorrência em causa, tratando-se de uma decisão de associação de empresas com objeto anticoncorrencial que abrange a totalidade do território nacional, tem, pela sua natureza, “o efeito de reforçar a segmentação dos mercados numa base nacional, na medida em que dificulta a penetração económica pretendida pelo Tratado”²⁷⁹, devendo, como tal, concluir-se que a mesma é apta a afetar, de forma sensível, o comércio entre Estados-Membros.
475. Em suma, considera-se, pelo exposto, que se verifica, *in casu*, a suscetibilidade de afetação do comércio entre os Estados-Membros, nos termos e para os efeitos de aplicação do disposto no artigo 101.º do TFUE.

²⁷⁵ Comunicação da Comissão Europeia “Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado” (atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE), JO de 27/04/2004, C 101 – parágrafo 25.

²⁷⁶ Cf. Acórdão de 22/10/1997, no processo *SCK, FNK contra Comissão* (processos apensos T-213/95 e T-18/96), EU:T:1997:157, ponto 181, onde se considerou que uma quota de mercado de cerca de 40% podia afetar de maneira sensível o comércio entre Estados-Membros.

²⁷⁷ Comunicação da Comissão Europeia “Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado” (atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE), JO de 27/04/2004, C 101 - parágrafos 44 e 45.

²⁷⁸ Conforme explanado no parágrafo 27 *supra*.

²⁷⁹ Comunicação da Comissão Europeia “Orientações sobre o conceito de afetação do comércio entre os Estados-Membros previsto nos artigos 81.º e 82.º do Tratado” (atuais artigos 101.º e 102.º do TFUE), JO de 27/04/2004, C 101 - parágrafo 78.

476. Concluída a análise jusconcorrencial de todos os elementos constitutivos do tipo objetivo constante do n.º 1 do artigo 9.º da LdC e do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, a Autoridade conclui estarem reunidos os pressupostos que permitem considerar que a existência de uma decisão de associação de empresas consubstanciada na adoção de uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores (*no-poach*) entre as ETT associadas da APESPE RH, entre 22/12/1987 e 25/03/2025, tem uma natureza intrinsecamente restritiva, consubstanciando uma restrição da concorrência por objeto, nos termos e para os efeitos daqueles dispositivos normativos.

III.1.4 Tipo subjetivo

477. Para que a infração que resulta da conduta identificada nos presentes autos – qualificada como restrição da concorrência por objeto – possa ser imputada à visada, é necessário demonstrar que, para além do preenchimento dos elementos do tipo objetivo, estão igualmente preenchidos os elementos do tipo subjetivo da infração tipificada no n.º 1 do artigo 9.º da LdC e no n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.
478. Com efeito, o n.º 1 do artigo 8.º do RGIMOS, aplicável *ex vi* do n.º 1 do artigo 13.º da Lei da Concorrência, determina que *“só é punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência”*, sendo, neste âmbito, a negligência punível, nos termos do n.º 3 do artigo 68.º da LdC.
479. De acordo com o artigo 14.º do Código Penal, aplicável subsidiariamente *ex vi* dos artigos 32.º do RGIMOS e 13.º da LdC age com dolo quem *“representando um facto que preenche um tipo de crime, actuar com intenção de o realizar”* (dolo direto), bem como quem *“representar a realização de um facto que preenche um tipo de crime como consequência necessária da sua conduta”* (dolo necessário). Existe ainda dolo eventual *“[q]uando a realização de um facto que preenche um tipo de crime for representada como consequência possível da conduta, há dolo se o agente actuar conformando-se com aquela realização”*.
480. No caso das contraordenações por violação às regras da concorrência, a jurisprudência nacional é clara ao referir que *“as condutas não são axiologicamente neutras, sendo que, quantas a estas, a simples ignorância da proibição não pode afastar o dolo e deve ser apreciada em sede consciência da ilicitude”*²⁸⁰.
481. Conforme se demonstrará em detalhe abaixo, os elementos do tipo subjetivo do ilícito em causa encontram-se preenchidos no caso *sub judice*.
482. A factualidade identificada e vertida na secção II.2.1 da presente Decisão Final revela um conjunto de elementos suficientemente precisos e concordantes suscetíveis de demonstrar que a visada agiu de forma perfeitamente livre, voluntária, consciente e intencional na prática da infração que lhe é imputada, nunca tendo agido, durante o tempo considerado relevante para efeitos da presente decisão, no sentido de dela se distanciar.

²⁸⁰ Cf. sentença do TCL de 12/01/2006, processo n.º 1302/05.5TYLSB, pág. 28 (Ordem dos Médicos Veterinários), confirmada pelo TRL (Acórdão de 06/07/2007, processo nº 8638/06-9).

483. Em concreto, analisando os factos vertidos na referida secção, conclui-se que a APESPE RH, deliberadamente, adotou, no seu Código de Ética (de 22/12/1987 a 25/03/2025), uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores temporários (*no-poach*) entre as ETT suas associadas.
484. Conclusão que se torna ainda mais indubitável se tivermos em consideração que, conforme resulta dos parágrafos 139 a 141, a APESPE RH reviu diversas vezes o seu Código de Ética, sem ter eliminado ou alterado a cláusula em questão. Com efeito, só após ter tido conhecimento do Processo, é que a visada procedeu à alteração da presente cláusula, eliminando a parte relativa ao não-aliciamento de trabalhadores temporários²⁸¹.
485. Note-se, a este respeito, que, conforme decorre da jurisprudência nacional, não é necessário que o dolo comporte o perigo ou o dano para a concorrência²⁸².
486. Resulta do exposto que a APESPE RH agiu com dolo, nos termos do n.º 1 do artigo 14.º do Código Penal, aplicável subsidiariamente *ex vi* dos artigos 32.º do RGIMOS e 13.º da LdC, praticando assim, de forma consciente, livre, voluntária, intencional e deliberada, os factos descritos na presente Decisão Final, que consubstanciam uma prática restritiva da concorrência, nos termos e para os efeitos da alínea c) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e da alínea c) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.
487. Importa ainda referir que, nos termos do n.º 3 do artigo 68.º da Lei da Concorrência, a negligência é, também, punível.

III.1.4.1 Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC

488. Na sua pronúncia, defende a visada, subsidiariamente (face ao que referiu a respeito do erro sobre a ilicitude, que se analisará na secção III.1.4.3 *infra*), que a imputação da contraordenação apenas poderá ser feita a título negligente²⁸³.
489. A APESPE RH invoca que não foi carreada prova para os autos que demonstre que saberia que a sua conduta violaria as normas constantes do artigo 9.º, n.º 1, da LdC e 101.º, n.º 1, do TFUE – que a associação considera fator essencial para que a conduta possa ser considerada dolosa – e que qualquer potencial resultado anticoncorrencial não foi efetivamente desejado, demonstrando o seu Código de Ética uma preocupação e compromisso com o princípio da livre concorrência.
490. Este argumento não tem acolhimento por parte desta Autoridade.

²⁸¹ Cf. parágrafo 142 *supra*.

²⁸² Vide, a este respeito, o referido na Sentença do TCRS de 06/10/2021, *Super Bock, S.A. e o. c. AdC*, processo n.º 71/18.3YUSTR-M, p. 540 e 541: “[o] que não se exige à acusação é que comprove que foi criado um perigo, que os meios utilizados foram perigosos ou que decorreu um qualquer dano para a concorrência, justamente porque a contra-ordenação se justifica pela sua aptidão causal de determinação de um dano àquela concorrência. Do mesmo modo não se exige que o dolo abarque o perigo ou o dano” (sublinhado da AdC).

²⁸³ Cf. parágrafos 428 e 451 a 458 da PNI.

491. Em primeiro lugar, conforme exposto no parágrafo 485, não é necessário que o dolo comporte o perigo ou o dano para a concorrência. Ou seja, a APESPE RH não teria de representar e querer um resultado anticoncorrencial, bastaria que tivesse representado e querido realizar todos os atos necessários à prática dos factos que constituem a infração, isto é, proibir a solicitação de trabalhadores temporários entre os seus associados, repartindo assim o *input* trabalho entre eles.
492. Sendo inequívoco que a APESPE RH adotou a cláusula – que, por sua natureza, tem um objeto restritivo ao proibir expressamente a solicitação de trabalhadores –, a infração é punível a título de dolo. Com efeito, conforme já se explicou, foi a própria APESPE que elaborou, aprovou e publicou o Código de Ética, tendo-o revisto em várias ocasiões e, inclusive, ajustado ligeiramente a redação da referida proibição, sem, contudo, a eliminar.
493. Acresce que, ainda que se admitisse, a título meramente argumentativo, a inexistência de dolo direto, a APESPE RH sempre teria, no mínimo, representado a realização dos factos que constituem a infração como uma consequência necessária, ou como uma consequência possível, da sua conduta, conformando-se com esta realização. Assim, estaríamos, em qualquer caso, perante uma conduta dolosa.
494. Assim, a argumentação da visada quanto à ausência de dolo é improcedente.

III.1.4.2 Illicitude

495. A conduta da visada preenche todos os elementos típicos da decisão de associação de empresas, enquanto prática proibida nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, pelo que a mesma é ilícita, não se verificando, *in casu*, quaisquer causas de exclusão de ilicitude ou de justificação do facto.
496. Constatou-se que a referida conduta preenche os elementos que integram e traduzem a ilicitude da decisão de associação de empresas, assumindo-se como contrária à ordem jurídica.
497. É, pois, inequívoco o carácter antijurídico da decisão de associação de empresas adotada pela visada, que, para além de ser típica e dolosa, é ilícita, sendo expressamente proibida pela alínea c) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência, bem como pela alínea c) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.

III.1.4.3 Culpa

498. Nos termos do n.º 1 do artigo 9.º do RGIMOS, aplicável *ex vi* do artigo 13.º da Lei da Concorrência, “[a]ge sem culpa quem atua sem consciência da ilicitude do facto, se o erro sobre a ilicitude lhe não for censurável”²⁸⁴.

²⁸⁴ A este propósito, *vide* o Acórdão do TRL, de 11/09/2014, no processo n.º 1085/11.0TYLSB.L1, Conforlimpa e Number One contra AdC (que confirmou a Sentença do TCL de 24/07/2012), pág. 87, na parte relativa à culpa:

499. A APESPE RH, enquanto associação de empresas, não podia deixar de saber que a sua atuação numa decisão desta natureza corresponde a uma conduta punida por lei.
500. Ademais, em nenhum momento, desde o início da sua conduta, mostrou indícios de a pretender alterar, sendo obrigação de qualquer operador do mercado conhecer as regras que regulam a sua atividade.
501. Ora, a APESPE – associação de empresas com muitos anos de atividade e com forte implementação no mercado do trabalho temporário²⁸⁵ – não podia deixar de conhecer as obrigações que lhe incumbem à luz do direito da concorrência, pelas quais qualquer operador económico deve determinar, de maneira autónoma, a política que pretende seguir no mercado.
502. De facto, as decisões de associação de empresas que têm por objeto a adoção de uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores devem ser reconhecidas por todos os agentes económicos como restrições da concorrência graves e ilegais.
503. Assim, não é concebível que uma prática como aquela que se tem vindo a descrever possa resultar de uma falta de cuidado ou desatenção da APESPE RH, ou de uma consequência inadvertida da sua atuação²⁸⁶.
504. De todo o exposto, conclui-se que a APESPE RH tinha consciência da ilicitude da sua conduta, conhecendo o carácter restritivo da concorrência do seu comportamento e ainda assim optando por o adotar.
505. Conclui-se, portanto, que a visada agiu de forma livre, consciente e voluntária na prática da infração, sabendo que a conduta que lhe é imputada era proibida por lei e ilícita, e tendo, ainda assim, querido realizar todos os atos necessários à sua verificação.
506. Do exposto, resulta que a APESPE RH agiu deliberadamente, já que, conhecendo as normas legais aplicáveis, não se absteve de praticar, de forma intencional, os atos acima descritos, levando a cabo uma conduta que preenche todos os elementos

“(…) a questão central não é se as Arguidas tinham intenção de violar a Lei da Concorrência; a questão que se coloca é se, sabendo ou devendo saber que as suas condutas eram proibidas por lei, quiseram realizar todos os actos necessários à prática dos factos que preenchem a infração (ou, pelo menos, teriam podido prever a realização da infração como consequência necessária ou possível das suas condutas, conformando-se com esta realização).

Ora, as Recorrentes não podiam deixar de conhecer as obrigações que lhe[s] incumbem à luz do Direito da Concorrência, pelas quais qualquer operador económico deve determinar de maneira autónoma a política que pretende seguir no mercado, impondo rigorosamente a abstenção de qualquer iniciativa que ponha em causa tal autonomia comercial, substituindo-a por mecanismos de cooperação de condutas comerciais”.

²⁸⁵ Conforme exposto na secção II.1 *supra*.

²⁸⁶ Atente-se ainda, com as necessárias adaptações ao processo de contraordenação, na posição referida no Acórdão do TRL, de 31/05/2016 (processo n.º 249/14.9PAPTS.L1-5, disponível in www.dgsi.pt): «na problemática do erro sobre a ilicitude “o que está em causa é saber-se se, numa situação concreta, a pessoa tinha a obrigação de suspeitar que aquele acto realmente fosse ilícito ou lícito (...) o agente não tem de conhecer a norma violada, bastando-lhe a consciência da ilicitude material que, normalmente, se presume”».

(objetivos e subjetivos) do tipo legal de contraordenação previsto e punido no artigo 9.º da Lei da Concorrência e pelo artigo 101.º do TFUE.

507. Fê-lo culposamente, manifestando insensibilidade aos valores tutelados pelas normas violadas, revelador de uma atitude contrária ao direito.
508. Assim, a conduta da associação de empresas *supra* descrita é, além de típica e ilícita, também culposa.

III.1.4.3.1 Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC

509. A APESPE RH, na sua PNI, invocou que a conduta não lhe poderia ser imputada por existir erro sobre a ilicitude.
510. Para alcançar tal conclusão a visada apresenta, em suma, os argumentos expostos *infra*.
511. Em primeiro lugar, a visada sublinha o contraste entre a imputação da conduta, que remonta a 1987, e a alegada novidade da investigação e sanção de práticas anticoncorrenciais no mercado laboral, na medida em que as primeiras decisões da AdC e da Comissão Europeia sobre este tema são muito recentes²⁸⁷.
512. Neste seguimento, a visada argumenta que seria impossível à APESPE RH, em 1987, representar que a cláusula preencheria o tipo contraordenacional, considerando a jurisprudência do TJUE que tendia a excluir os acordos laborais do âmbito objetivo do artigo 101.º, n.º 1 do TFUE²⁸⁸ e que as disposições em causa não pretendiam reger aspetos de livre concorrência entre as empresas associadas.
513. Contudo, a argumentação da visada quanto ao alegado erro sobre a ilicitude não tem cabimento.
514. O facto de a AdC e a Comissão Europeia terem mais recentemente, intensificado a sua atuação no domínio das práticas restritivas no mercado laboral traduz apenas uma evolução das prioridades de *enforcement* destas entidades, não significando, de modo algum, que tais práticas não fossem ilícitas até então.
515. Com efeito, a Autoridade define anualmente as suas prioridades de atuação²⁸⁹, identificando práticas, setores ou matérias em que pretende concentrar os seus recursos - que, sendo naturalmente limitados, não permitem abranger todas as áreas de igual forma.
516. Porém, conforme exposto na secção III.1.1 *supra*, já antes de 1987 eram proibidas as decisões de associações de empresas que tivessem por objeto ou efeito impedir, falsear ou restringir a concorrência, nomeadamente as que se traduzissem numa repartição de mercados ou de fontes de abastecimento. Sublinhe-se ainda que, apesar de a prática decisória relativa aos acordos de *no-poach* poder ser mais recente, o entendimento quanto à natureza anticoncorrencial de práticas de fixação de preços

²⁸⁷ Cf. parágrafos 435 a 441 da PNI.

²⁸⁸ Cf. Acórdão do TJUE, de 21/09/1999, no processo *Albany* (C-67/96), EU:C:1999:430.

²⁸⁹ Nos termos dos artigos 5.º, 22.º e 46.º dos Estatutos da AdC e 7.º, 8.º e 24.º da LdC.

de compra de *inputs* ou na repartição de fontes de abastecimento - o tipo de infração, em termos mais amplos, aqui em causa - encontra-se já solidamente estabelecido, conforme resulta do parágrafo 232 *supra*.

517. A natureza intrinsecamente restritiva da proibição de aliciamento de trabalhadores temporários, por restringir um mecanismo fundamental de concorrência entre empresas concorrentes, é inerente à própria prática e não nasceu num vazio jurídico. Tal proibição já existia antes de 1987, sendo totalmente independente do maior ou menor enfoque da AdC ou da Comissão no *enforcement* destas práticas em determinado período.
518. Por conseguinte, e conforme exposto nos parágrafos 501 a 503 *supra*, a APESPE RH – enquanto associação com longa atividade, forte implementação no mercado e que estabelece regras de conduta vinculativas para as suas associadas, que representam uma parte significativa do setor do trabalho temporário - não podia deixar de conhecer as obrigações que sobre si recaem à luz do direito da concorrência. Era-lhe, pois, evidente que uma coordenação do comportamento concorrencial dos seus membros neste domínio configurava, desde sempre, uma prática restritiva por objeto.
519. Adicionalmente, a invocação do acórdão *Albany* para reforçar a tese do erro sobre a ilicitude revela-se inadequada, uma vez que este Acórdão estabeleceu uma exceção estrita aplicável apenas a acordos celebrados no quadro da negociação coletiva entre parceiros sociais (representantes das entidades patronais e dos trabalhadores) com objetivos de política social²⁹⁰. Tal exceção não é transponível para o presente caso, pois a cláusula de não-solicitação constante do Código de Ética da APESPE RH não configura um acordo coletivo de trabalho, mas sim uma decisão de uma associação de empresas que visa restringir a concorrência entre os seus associados pelo fator de produção trabalho.
520. Por sua vez, no que respeita à alegação da APESPE RH de que as disposições do Código de Ética visavam apenas a regulação da concorrência leal entre associados e não pretendiam reger os aspetos de livre concorrência, utilizada para sustentar que não poderia, no seu entender, representar que a sua conduta preenchia o tipo contraordenacional em causa e que estaria em erro sobre a ilicitude é, também, improcedente.
521. A este respeito, *vide* o douto entendimento adotado pelo Acórdão do TRL, de 11/09/2014²⁹¹:

"Da culpa

(...) a questão central não é se as Arguidas tinham intenção de violar a Lei da Concorrência; a questão que se coloca é se, sabendo ou devendo saber que as suas condutas eram proibidas por lei, quiseram realizar todos os actos necessários à prática dos factos que

²⁹⁰ Cf. parágrafos 59 e 60 do Acórdão do TJUE de 21/09/1999, no processo *Albany* (C-67/96), EU:C:1999:430.

²⁹¹ Acórdão do TRL, de 11/09/2014, no processo n.º 1085/11.0TYLSB.L1, Conforlimpa e Number One contra AdC (pág. 87), que confirmou a Sentença do 1.º Juízo do TCL de 24/07/2012, processo n.º 1085/11.0TYLSB.

preenchem a infração (ou, pelo menos, teriam podido prever a realização da infração como consequência necessária ou possível das suas condutas, conformando-se com esta realização”.

522. Prossegue o Tribunal: “[o]ra, as Recorrentes não podiam deixar de conhecer as obrigações que lhe[s] incumbem à luz do Direito da Concorrência, pelas quais qualquer operador económico deve determinar de maneira autónoma a política que pretende seguir no mercado, impondo rigorosamente a abstenção de qualquer iniciativa que ponha em causa tal autonomia comercial, substituindo-a por mecanismos de cooperação de condutas comerciais”²⁹².
523. Conforme decorre do entendimento do Tribunal acima transcrito, a APESPE RH não podia deixar de conhecer esta proibição. Ademais, não seria necessário que representasse ou quisesse expressamente violar a Lei da Concorrência, bastando que tivesse querido realizar os atos necessários à prática dos factos que constituem a infração - isto é, proibir a solicitação de trabalhadores temporários entre as suas associadas, repartindo assim o *input* trabalho entre elas - o que manifestamente ocorreu. É, pois, indiferente que o tenha feito sob o pretexto de regular a concorrência leal.
524. Veja-se por fim, ainda a respeito do alegado erro sobre a ilicitude e da sua censurabilidade, o entendimento sufragado pelo TCRS, na Sentença de 04/07/2022, no caso MEO c. AdC²⁹³:
- “No campo contra-ordenacional, ‘a censurabilidade da culpa do agente mede-se pela sua responsabilidade social pela evitação da conduta infractora e não pela sua atitude interna, ao invés do que sucede no âmbito do direito penal. (...)*
- Por exemplo, são censuráveis as lacunas de conhecimento dos profissionais ou habitues de certa área de actividade (médicos, advogados, industriais, comerciantes, caçadores, pescadores, etc.) sobre a existência e a validade das regras que a regulamentam quando o agente não cuida de saber as ditas regras”, o que revela uma atitude de contrariedade ou indiferença perante a responsabilidade social que sobre o agente impende, conformando paradigmaticamente o tipo específico da culpa dolosa [...]”.*
525. Ora, uma associação como a APESPE RH, que, conforme já explanado anteriormente, possui uma longa atividade e forte implementação no mercado, atuando em todas as dimensões dos recursos humanos – i.e., em áreas eminentemente laborais onde são particularmente relevantes as regras que delimitam o que as empresas podem ou não determinar relativamente aos seus trabalhadores e que estabelece regras de conduta vinculativas para as suas associadas –, detém uma responsabilidade social acrescida na prevenção de condutas infratoras. Assim, qualquer erro sobre a ilicitude - cuja existência não se concede - apenas poderia decorrer de uma atitude desvaliosa face aos princípios concorrenciais mais elementares aplicáveis a todos os operadores económicos, razão pela qual tal erro seria sempre censurável e não excluiria a culpa.

²⁹² *Ibidem*.

²⁹³ Sentença do TCRS de 04/07/2022, caso MEO c. AdC, processo n.º 18/19.0YUSTR-N, pág. 341.

526. À luz de todo o exposto, a APESPE RH agiu deliberadamente, com manifesto dolo – adotando uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores, representando tais factos e pretendendo a sua realização – de forma ilícita e culposa, sabendo, ou não podendo deixar de saber, que tal prática era ilícita à luz das normas legais em vigor. Não se verifica, pois, qualquer erro sobre a ilicitude e, ainda que este se admitisse por mera hipótese (o que não se concede), seria sempre censurável.
527. Note-se que a visada, no contexto da determinação das sanções, relativamente ao “grau de culpa”, após recordar os argumentos apresentados quanto ao erro sobre a ilicitude – que, na sua ótica, excluem a culpa na imputação de uma contraordenação –, refere ainda que, mesmo que tais argumentos não fossem considerados suficientes para demonstrar a existência de um erro sobre a ilicitude, sempre se deveria considerar um grau de culpa reduzido em qualquer eventual conduta anticoncorrencial que a AdC viesse a sancionar.
528. No entanto, conforme exposto nos parágrafos anteriores, concluiu-se que a APESPE agiu de forma ilícita e culposa, não havendo, portanto, lugar à consideração de um grau de culpa reduzido.

III.1.5 Execução temporal da infração (infração permanente)

529. De acordo com os elementos probatórios constantes dos autos (cf. secção II.3.2 *supra*), a infração contraordenacional imputada à visada teve início em 22/12/1987, tendo-se mantido ininterruptamente até 25/03/2025.
530. Com efeito, é possível constatar uma componente de continuidade temporal nos comportamentos da visada. Verifica-se que a cláusula de não-solicitação de trabalhadores temporários (*no-poach*) ora em causa foi adotada em 22/12/1987 (momento em que o Código de Ética entrou em vigor, conforme resulta dos parágrafos 129 a 144), tendo-se mantido, apesar das sucessivas revisões do referido Código, até 25/03/2025, data em que, já após ter tido conhecimento do Processo, a APESPE RH procedeu à alteração da referida cláusula, eliminando a parte relativa ao não-aliciamento de trabalhadores (atualizando posteriormente também a versão do Código disponível no website), conforme se expôs nos parágrafos 139 a 145.
531. A referida continuidade temporal dos comportamentos da visada descritos na presente decisão leva a Autoridade a concluir estar perante uma infração permanente ou continuada, cujo momento da consumação perdurou no tempo, enquanto subsistiu o comportamento ilícito.
532. No caso das infrações permanentes – que se distinguem das infrações instantâneas, no âmbito das quais a consumação ocorre num único momento no tempo –, a consumação é uma situação duradoura, que se arrasta no tempo e que só termina com a prática de novo facto que restitua a situação anterior ao evento típico que lhe deu início (*i.e.*, enquanto subsistiu o comportamento ilícito), o agente comete uma única infração, sendo a sua ação indivisível no tempo.
533. É pacífica a qualificação como permanentes das infrações anticoncorreciais nas situações em que, tendo sido praticado um ato inicial restritivo da concorrência – *in casu*, a decisão de associação de empresas –, os respetivos intervenientes não se dissociaram ou afastaram dos termos desse mesmo ato restritivo, omitindo dessa

forma o dever de fazer cessar a situação antijurídica criada, o que equivale a uma forma de consumação que se prolonga no tempo²⁹⁴.

534. Em linha com jurisprudência referida em nota de rodapé no parágrafo anterior, a decisão de associação de empresas restritiva da concorrência em causa nos autos não se esgotou num determinado evento isolado, tendo-se prolongado no tempo por determinado período, durante o qual o desvalor jurídico subjacente à infração permaneceu.
535. No caso concreto e como decorre da secção II.3.2 *supra*, a visada adotou um comportamento constante no tempo, caracterizado pela adoção, no seu Código de Ética, em 22/12/1987, de uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores temporários, mantendo-a até 25/03/2025 (data em que, já após ter tido conhecimento do Processo, a APESPE RH procedeu à alteração da referida cláusula).
536. Aplicando o enquadramento legal explicitado na jurisprudência citada à factualidade sob análise no Processo, conclui-se pela existência de elementos inequívocos, precisos e concordantes de que se está perante uma infração única e continuada (utilizando-se o conceito do direito da União Europeia) ou permanente (no conceito do ordenamento português), iniciada, pelo menos, em 22/12/1987, e que terá durado, pelo menos, até 25/03/2025, devendo imputar-se à visada uma única infração, com a duração de 37,5 anos²⁹⁵.
537. Note-se, por fim, que a visada, na sua PNI, apresentou argumentos a respeito da duração da infração, os quais serão analisados na subsecção III.2.2.1.3 *infra*, uma vez que tais questões foram suscitadas no contexto da determinação das sanções.

III.2 Determinação das sanções

III.2.1 Prevenção geral e prevenção especial

538. A aplicação de coimas em processo contraordenacional visa a salvaguarda dos bens jurídicos protegidos pelas normas que proíbem, no presente contexto, a adoção de determinados comportamentos qualificados como restritivos da concorrência.
539. A confiança da comunidade e, particularmente, a confiança dos agentes económicos na sua ordem jurídica e na tutela da concorrência como garantia do funcionamento eficiente dos mercados e do bem-estar dos consumidores tem de ser tutelada e firmemente protegida.
540. Deve, por conseguinte, atender-se às exigências de prevenção, geral e especial, que visam, por um lado, tutelar a confiança dos agentes económicos na promoção do equilíbrio e da transparência das relações entre os mesmos e, por outro lado, dissuadir os agentes económicos que manifestam uma elevada insensibilidade aos

²⁹⁴ A este respeito, *vide* a Sentença do TCRS de 06/10/2021, caso Super Bock, S.A. e o. c. AdC (processo n.º 71/18.3YUSTR-M), p. 525 a 527, o Acórdão do TRL de 15/12/2010, no caso Abbott, Menarini e J&J c. AdC (processo n.º 350/08.8TYLS, p. 165) e o Acórdão do TJUE de 26/01/2017, *Villeroy & Bosh Belgium/Comissão*, C-642/13 P, n.º 54).

²⁹⁵ Conforme se explicará em mais detalhe no parágrafo 637.

bens jurídicos tutelados, restabelecendo a confiança dos (demais) agentes económicos e dos consumidores no ordenamento jurídico.

541. Em sede contraordenacional, a prevenção geral assume um lugar primordial na finalidade da coima.
542. A prevenção geral é entendida como um instrumento de política sancionatória destinado a atuar sobre a generalidade dos membros da comunidade, afastando-os da prática de ilícitos, seja através da manutenção ou reforço da confiança da comunidade na validade e na força da vigência das suas normas de tutela de bens jurídicos (prevenção geral positiva ou integração), seja através da intimidação causada à generalidade dos agentes, devido ao prejuízo que a sanção causa ao infrator e que os leva a não cometerem atos puníveis (prevenção geral negativa ou de intimidação).
543. Por sua vez, a prevenção especial assenta na ideia de que a coima é um instrumento de atuação preventiva que incide direta e concretamente sobre o infrator, com o fim de evitar que, no futuro, este cometa novos ilícitos.
544. A prevenção especial atua, quer ao nível da intimidação individual do agente para que este não repita o facto praticado (prevenção especial negativa), quer através da criação de condições para que este atue de harmonia com as regras jurídicas (prevenção especial positiva).
545. Estes elementos serão tidos em conta, nos termos da Lei da Concorrência e das *Linhas de Orientação sobre a metodologia a utilizar na aplicação de coimas no âmbito do artigo 69.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio*²⁹⁶ ("LdO Coimas"), na determinação do *quantum* a aplicar no caso concreto.

III.2.2 Medida legal e determinação da coima

546. A decisão de associação de empresas ora em causa, que consiste na adoção de uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores temporários, constitui uma contraordenação na aceção da alínea c) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012.
547. A violação do disposto nos artigos 9.º, n.º 1, da LdC, e 101.º, n.º 1, do TFUE, constitui contraordenação punível com coima, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 68.º da LdC.
548. Nos termos do art.º 69.º, n.º 4 da LdC "[n]o caso das contraordenações referidas nas alíneas a) a g) do n.º 1 do artigo anterior, o montante máximo da coima aplicável não pode exceder 10 /prct. do volume de negócios total, a nível mundial, realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final proferida pela AdC [...] pela associação de empresas."
549. Por sua vez, o n.º 5 do mesmo artigo refere que "[c]aso a infração de uma associação de empresas nos termos do número anterior esteja relacionada com as atividades das

²⁹⁶ Na sua versão atual, adotada em julho de 2024, (disponível online em: <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/documentos/legislacao/LdO%20Coimas.pdf>), dado que, nos termos do parágrafo 13 da referida versão das Linhas de Orientação, estas "(...) aplicam-se aos processos de contraordenação cujo inquérito seja aberto após a sua entrada em vigor", o que se verifica no presente Processo, cujo inquérito foi aberto em fevereiro de 2025.

empresas associadas, o montante máximo da coima aplicável não pode exceder 10 /prct. do volume de negócios total, agregado, a nível mundial, do conjunto de pessoas que integrem as empresas associadas que exerçam atividades no mercado afetado pela infração, não podendo a responsabilidade financeira de cada empresa associada no que respeita ao pagamento da coima exceder o montante máximo fixado nos termos do número anterior”.

550. Ora, *in casu*, a infração cometida pela APESPE RH está relacionada com as atividades das empresas suas associadas, pelo que a coima aplicável àquela não pode exceder 10% do volume de negócios total, agregado, a nível mundial, realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final proferida pela AdC, pelo conjunto de pessoas que integrem as empresas suas associadas que exerçam atividades no mercado afetado pela infração (nos termos do n.º 5 do artigo 69.º da LdC), i.e., as empresas suas associadas que atuem no mercado da contratação de trabalhadores temporários por ETT.
551. Da leitura do n.º 7 do artigo 69.º da LdC ressalva-se, no entanto, que da aplicação da regra referida nos n.ºs 4 e 5 não pode resultar um valor máximo da coima superior ao que resultaria tendo por referência o valor correspondente ao ano económico anterior ao ano da infração.
552. No caso concreto, o exercício imediatamente anterior à decisão final proferida pela AdC é o de 2025, sendo o exercício correspondente ao ano económico anterior ao da infração o de 2024. Todavia, não se encontrando ainda disponíveis os volumes de negócios das associadas respeitantes ao ano de 2025, deverá atender-se aos do último ano disponível, os quais, conforme explicado no parágrafo 43 *supra*, correspondem aos do ano de 2024 para a maioria das associadas e do ano de 2023 no caso de uma delas.
553. Assim, para a determinação de tal limite máximo, considerar-se-ão os últimos volumes de negócios totais, disponíveis à data²⁹⁷, das 37 (trinta e sete) ETT associadas da APESPE RH referidas no parágrafo 28 *supra*.
554. Deste modo, atendendo ao referido nos parágrafos 548 a 553, à data, o limite máximo de 10% (previsto no n.º 5 do artigo 69.º da LdC) situa-se nos 106.346.278,80 € (cento e seis milhões, trezentos e quarenta e seis mil, duzentos e setenta e oito euros e oitenta cêntimos).
555. Para efeitos da determinação da medida da coima, a Autoridade considerará o disposto nos números 1 e 13 do artigo 69.º da Lei da Concorrência, procedendo, nessa conformidade, à aplicação das *LdO Coimas* (na sua versão atual, conforme explicado no parágrafo 545), conforme se explanará em maior detalhe na secção III.2.2.1 *infra*.

III.2.2.1 Critérios de determinação da medida concreta da coima

556. Em processo de contraordenação, a coima tem um fim de prevenção especial negativa, isto é, visa evitar que o agente repita a conduta infratora e, igualmente, um

²⁹⁷ Que correspondem ao ano de 2024 na maioria das associadas e de 2023 no caso de uma delas.

fim de prevenção geral positiva, ou seja, visa evitar que os demais agentes tomem o comportamento infrator como um modelo de conduta.

557. Nos termos da lei aplicável, estes fins devem ser alcançados em função, nomeadamente, da ponderação dos critérios enunciados no n.º 1 do artigo 69.º da Lei da Concorrência, que são os seguintes: (i) a gravidade da infração para a afetação da concorrência efetiva no mercado nacional; (ii) a natureza e a dimensão do mercado afetado pela infração; (iii) a duração da infração; (iv) o grau de participação na infração; (v) as vantagens de que haja beneficiado o visado em consequência da infração, quando as mesmas sejam identificadas; (vi) o comportamento da visada na eliminação das práticas restritivas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência, nomeadamente através do pagamento de indemnização aos lesados na sequência de acordo extrajudicial; (vii) a sua situação económica; (viii) os antecedentes do visado em matéria de infrações às regras da concorrência; e (ix) a colaboração prestada à Autoridade até ao termo do procedimento.
558. São ainda de considerar todas as circunstâncias relevantes para a aferição da culpa, nos termos do n.º 1 do artigo 18.º do RGIMOS.
559. Definidos estes parâmetros, estipula, como já referido, o n.º 5 do artigo 69.º da Lei da Concorrência que a coima não pode exceder 10% do volume de negócios total, agregado, a nível mundial, realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final proferida pela AdC, pelo conjunto de pessoas que integrem as empresas associadas da APESPE RH que exerçam atividades no mercado afetado pela infração.
560. Na concreta tarefa de determinação da medida da coima a ponderação dos factos e demais critérios é sempre combinada e subjetivizada à luz da situação económico-financeira atual da visada.
561. Na determinação da medida da coima devem ainda aplicar-se os princípios e a metodologia constantes das LdO Coimas, na versão atual, com base na ponderação dos critérios elencados no n.º 1 do artigo 69.º da Lei da Concorrência.
562. As LdO Coimas visam introduzir um maior grau de certeza jurídica, previsibilidade e transparência na atuação sancionatória da AdC, conferindo aos agentes económicos as informações necessárias à compreensão do método utilizado pela Autoridade na determinação das coimas aplicadas.
563. Tal não significa que a aplicação da metodologia constante das LdO Coimas se traduza num cálculo aritmético tendente à fixação dos montantes das coimas a aplicar.
564. Pelo contrário, tal metodologia fornece apenas uma orientação de índole geral, preservando o grau de amplitude necessário à adaptação das coimas às particularidades e exigências específicas de prevenção geral e especial que se façam sentir em cada caso concreto, à luz do princípio da proporcionalidade.
565. Além disso, as LdO Coimas refletem as boas práticas e a jurisprudência da União Europeia nesta matéria, visando assegurar consistência e uniformidade na aplicação das regras de concorrência no espaço da União.
566. De acordo com os parágrafos 29 e 30 das LdO Coimas, proferindo uma decisão final condenatória, a Autoridade deverá considerar, para efeitos da determinação do

montante base da coima a aplicar (em concreto, da base de incidência), a média atualizada das vendas de bens ou serviços, direta ou indiretamente relacionados com a infração, nos anos da infração considerados no Processo.

567. A este propósito, as referidas orientações indicam ainda, no parágrafo 40, que, sendo visadas associações de empresas – como é o caso neste Processo – para aferir o volume de negócios relacionado com a infração, a Autoridade considera uma percentagem entre 0% e 30% dos volumes agregados das vendas de bens ou serviços direta ou indiretamente relacionados com a infração das empresas associadas.
568. Porém, caso os elementos e informações disponíveis não sejam credíveis ou fiáveis ou não permitam determinar o volume de negócios relacionado com a infração (nos anos da infração considerados no Processo), de acordo com o parágrafo 31, a Autoridade pode recorrer ao volume de negócios total no último ano da infração para determinar o montante de base da coima. Neste caso, e num Processo em que é visada uma associação de empresas, a AdC considera uma percentagem entre 0% e 10% dos volumes de negócios totais agregados das empresas associadas, nos termos do parágrafo 40 das LdO Coimas.
569. No caso concreto, conforme explanado nos parágrafos 44 a 47 *supra*, os elementos disponíveis não permitem determinar, de modo fiável, os volumes de negócios obtidos pelas associadas da APESPE RH nos anos da infração considerados no Processo, não possibilitando, portanto, a determinação dos volumes de negócios relacionados com a infração em tais anos. Assim, a AdC apenas poderá atender aos volumes de negócios totais agregados das empresas associadas no último ano da infração para determinar o montante de base da coima, como resulta dos parágrafos anteriores.
570. *In casu*, os últimos volumes de negócios disponíveis à data²⁹⁸ das 37 (trinta e sete) ETT associadas da APESPE RH referidas no parágrafo 28 *supra* resultam um total agregado de 1.063.462.788,00 € (mil e sessenta e três milhões, quatrocentos e sessenta e dois mil, setecentos e oitenta e oito euros) - cf. parágrafo 43 *supra* e tabela constante de fls. 477.
571. Os princípios e a metodologia constante das Linhas de Orientação para o cálculo das coimas, com base na ponderação dos critérios elencados no n.º 1 do artigo 69.º da Lei da Concorrência, serão aplicados na determinação da medida concreta da coima nos termos adiante descritos em detalhe.

III.2.2.1.1 Gravidade da infração

572. As restrições da concorrência por objeto afiguram-se como as práticas anticoncorrenciais mais graves, consubstanciando, pela sua própria natureza, condutas prejudiciais ao bom funcionamento da concorrência, *i.e.*, objetivamente suscetíveis de produzir efeitos negativos no mercado.
573. Trata-se de práticas com um tal grau de nocividade para concorrência que a própria experiência demonstra que tendem a provocar reduções da produção, divisão do

²⁹⁸ Que correspondem ao ano de 2024 na maioria das associadas e de 2023 no caso de uma delas.

mercado e subidas de preços, conduzindo a uma má repartição dos recursos, em prejuízo dos agentes económicos e dos consumidores.

574. Ora, a infração em causa no presente Processo de contraordenação traduz-se numa decisão de associação de empresas consubstanciada na adoção de uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores temporários (*no-poach*), com o objetivo de impedir, restringir ou falsear, de forma sensível, a concorrência. *Vide* a este respeito a análise efetuada no âmbito da secção III.1.3 (e das respetivas subsecções), nomeadamente sobre o grau de nocividade da presente infração, na qual se concluiu pela qualificação da mesma como infração por objeto.
575. A referida cláusula é suscetível de prejudicar os trabalhadores temporários das ETT associadas da APESPE RH em termos de perda de poder negocial face à sua entidade empregadora, bem como de perdas de oportunidades de integrar novas funções e/ou empresas melhor enquadradas com as suas preferências e competências e/ou que lhes ofereçam melhores condições, gerando assim ineficiências na alocação do fator trabalho, razão pela qual se deverá concluir pela elevada gravidade da infração cometida pela visada.

III.2.2.1.1 Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC

576. Na PNI, a APESPE RH contesta a qualificação da infração como "muito grave" para a manutenção da concorrência efetiva, afirmando que a cláusula de não-aliciamento, por si só e na ausência de prova de um comportamento efetivo, não pode ser assim qualificada.
577. A visada argumenta que a cláusula não é suscetível de aumentar o poder negocial das ETT nem de reduzir o poder negocial dos trabalhadores temporários, uma vez que o regime aplicável ao contrato de trabalho temporário é determinado por lei e não pelo acordo entre estas empresas.
578. Adicionalmente, defende que a restrição se limitava à capacidade das ETT associadas de procurarem ativamente trabalhadores de outras associadas, não existindo qualquer restrição à liberdade dos trabalhadores de, por iniciativa própria, procurarem emprego e serem contratados por outras empresas, o que é demonstrado pelos casos de trabalhadores que efetivamente mudaram de ETT. Neste sentido, o comportamento da visada teria sempre preservado alguma concorrência.
579. No entendimento da Autoridade estes argumentos não têm provimento.
580. Desde logo, conforme exposto na secção III.1.3.3 *supra*, é irrelevante para efeitos de imputação da infração à APESPE RH que se demonstre que as suas associadas tenham, efetivamente, aplicado a referida prática entre si. Tal não coloca em causa o objeto anticoncorrencial da conduta, nem o seu grau de nocividade da mesma, amplamente demonstrados na referida secção²⁹⁹. Acresce que, conforme explanado na secção II.3,

²⁹⁹ A este respeito, veja-se, a título de exemplo, a Decisão Catalã (referida nos parágrafos 243, 245 e 248 *supra* e melhor identificada na nota de rodapé 156), na qual não se provou o efetivo cumprimento da cláusula em causa, tendo a conduta sido qualificada como infração anticoncorrencial, por objeto, e muito grave (*vide* nomeadamente as p. 13, 14 e 18 da Decisão).

as associadas da APESPE estavam obrigadas à subscrição e cumprimento do seu Código de Ética e, por conseguinte, da cláusula de não-solicitação nele prevista.

581. Depois, conforme se demonstrou nos parágrafos 381 a 403 *supra*, o enquadramento jurídico e económico do trabalho temporário não obsta, antes possibilita, o desenvolvimento de poder negocial por parte das ETT. Conforme explicado, a lei laboral apenas fixa um patamar mínimo, não impedindo que práticas restritivas da mobilidade, como a cláusula de não-solicitação, afetem outras variáveis não reguladas, tais como a determinação de condições salariais superiores, oportunidades de progressão e outros benefícios.
582. Por fim, o argumento da visada segundo o qual a restrição se limitava meramente ao aliciamento ativo e não eliminava a mobilidade dos trabalhadores, não é bastante para afastar a elevada gravidade da infração. A procura ativa de trabalhadores pelos empregadores constitui um vetor crucial da dinâmica concorrencial no mercado de trabalho, pois, ao eliminar a possibilidade de as associadas se aliciarem mutuamente, reduz-se o poder negocial dos trabalhadores e compromete-se a alocação eficiente do fator trabalho, privando-os de obterem melhores condições através de ofertas concorrentes.
583. Essa procura ativa por parte dos empregadores assume particular importância na contratação de trabalhadores temporários por ETT. Devido ao maior dinamismo contratual que caracteriza o setor, tal permite – e potencia – que os trabalhadores temporários desenvolvam a sua carreira entre diferentes contratos e relações com ETT, constituindo também um importante fator mitigador de precariedade neste tipo de contratação, conforme explanado nos parágrafos 399 a 401 *supra*.
584. Acresce que, como referido na secção III.1.4, a visada agiu deliberadamente, de forma ilícita e dolosa, sem que se tenha apurado e se vislumbre qualquer causa de exclusão da ilicitude ou da culpa.
585. Importará considerar ainda que a decisão de associação de empresas terá tido impacto pelo menos em todo o território nacional, como decorre da secção II.2.1.2 *supra*.
586. Nestes termos, a infração cometida pela visada é considerada muito grave.

III.2.2.1.2 Natureza e dimensão do mercado afetado pela infração

587. Conforme referido *supra*, o comportamento da APESPE RH incidiu sobre o mercado da contratação de trabalhadores temporários por ETT, no território nacional.
588. Em face da natureza da prática restritiva da concorrência em causa nos autos, que constitui uma infração pelo objeto (cf., *supra*, a secção III.1.3.3), é forçoso concluir-se que – independentemente de qualquer análise de efeitos, que não é necessária, conforme explanado acima – o comportamento da visada afigura-se particularmente suscetível de lesar os trabalhadores, atenta a natureza do mercado afetado.
589. Com efeito, conforme resulta das secções II.1 e II.2 *supra*, o setor do trabalho temporário apresenta um elevado grau de estruturação, caracterizando-se pela atuação de operadores profissionalizados e sujeitos a licenciamento específico, bem como por um nível relevante de concentração e um enquadramento associativo

representativo, sendo, por essa razão, especialmente sensível a práticas coordenadas promovidas a nível associativo.

590. No que respeita à dimensão do setor, importa salientar que o volume de negócios total das atividades das empresas de trabalho temporário, no último ano divulgado pelo INE (2022), se cifrou em € 1.634.011.119,00³⁰⁰.
591. A APESPE RH apresenta dimensão e cobertura nacionais, assumindo-se como uma associação representativa e abrangente do setor, na medida em que, conforme a própria admite, os seus associados representam mais de 70% do mercado do trabalho temporário organizado em Portugal (cf. secção II.1)
592. Tal representatividade reflete-se igualmente ao nível da atividade económica no setor. Com efeito, o volume de negócios total agregado, em 2022³⁰¹, das ETT associadas da APESPE RH (no final desse ano) correspondia a cerca de 60% do volume de negócios total das atividades das empresas de trabalho temporário, referido no parágrafo 588³⁰².
593. Acresce que a APESPE congrega os principais operadores económicos do setor. Com efeito, em 2022 - ano dos últimos dados disponíveis do INE quanto ao volume de negócios total das atividades das empresas de trabalho temporário -, as cinco associadas da APESPE com maior faturação representavam cerca de 33% do volume de negócios total do setor³⁰³.
594. Deste modo, a conjugação da cobertura nacional, da elevada representatividade e do peso económico significativo das ETT associadas da APESPE, permite concluir que esta associação se encontra numa posição particularmente apta a influenciar o funcionamento concorrencial do mercado da contratação de trabalhadores temporários. Esta elevada representatividade assume especial relevo à luz das

³⁰⁰ Conforme explicado no parágrafo 73 *supra*. Note-se que se menciona este setor pela sua proximidade e relevância para o presente caso, sem prejuízo de não se pretender fazer equivaler o mesmo ao mercado em causa, i.e., o mercado da contratação de trabalhadores temporários.

³⁰¹ Atende-se ao ano de 2022 por se tratar do ano mais recente relativamente ao qual existem dados do INE quanto ao volume de negócios total das atividades das empresas de trabalho temporário. Todavia, importa igualmente referir, a título complementar, que o volume de negócios total agregado no último ano disponível (2023 ou 2024) das ETT que eram associadas da APESPE em 28/03/2025, ascendeu a 1.063.462.788,00€ e que não foi possível apurar os volumes de negócios obtidos pelas associadas da APESPE RH no período compreendido entre 22/12/1987 e 25/03/2025, conforme explicado na secção II.1.4.

³⁰² Conforme resulta do no parágrafo 73 *supra*, o volume de negócios total agregado de 2022 das ETT associadas da APESPE RH (no final desse ano) foi de 984.395.453,00 € (novecentos e oitenta e quatro milhões, trezentos e noventa e cinco mil, quatrocentos e cinquenta e três euros).

³⁰³ Tal volume de negócios está referido no parágrafo 588. Já os volumes de negócios das associadas encontram-se indicados na tabela constante das fls. 477.

características estruturais do mercado em causa e do setor do trabalho temporário em geral³⁰⁴.

III.2.2.1.2.1 Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC

595. Por sua vez, a APESPE RH contesta a definição do mercado realizada pela Autoridade, defendendo que o trabalhador só assume a qualidade de trabalhador temporário após a celebração do contrato e que, nessa medida, as ETT concorrem pela aquisição de mão de obra em conjunto com a generalidade das empresas (incluindo aquelas que celebram contratos a termo ou necessitam de mão de obra por períodos reduzidos).
596. Segundo a visada, a sua representatividade de 70% diz respeito apenas ao mercado de trabalho temporário organizado, existindo, porém, outras empresas que concorrem pela contratação de trabalhadores e exercem pressão concorrencial sobre as ETT. Assim, no entender da APESPE, o mercado supostamente afetado pela infração exigiria uma melhor definição, mas, em todo o caso, seria sempre mais ampla do que a proposta pela AdC.
597. A AdC entende, pelos motivos apresentados nas secções II.2 e III.1.2 da presente Decisão Final, que o mercado relevante para efeitos do presente Processo é o mercado nacional da contratação de trabalhadores temporários por parte de ETT (mantendo-se, portanto, as considerações expostas nos parágrafos 587 a 594 *supra*).

III.2.2.1.3 Duração da infração

598. A infração cometida pela APESPE RH iniciou-se, em 22/12/1987, com a adoção, no seu Código de Ética, da cláusula de não-solicitação de trabalhadores temporários e manteve-se, de forma permanente, até 25/03/2025. Note-se que, durante este período, a APESPE RH reviu diversas vezes o seu Código de Ética, só tendo alterado a cláusula em questão (eliminando a parte relativa ao não-aliciamento de trabalhadores temporários) na referida data, já após ter tido conhecimento do Processo (em conformidade com o exposto nos parágrafos 139 a 145, 484 e na secção III.1.5). Assim, a duração da infração foi de 37,5 anos³⁰⁵.

III.2.2.1.3.1 Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC

599. A APESPE RH alega, na sua pronúncia, que, mesmo que se assumisse a existência de uma infração, se deveria ter em conta o facto de a primeira decisão sancionatória emitida pela Autoridade por práticas anticoncorrenciais no mercado laboral apenas ter ocorrido em 2022, não sendo, até então, exigível que as empresas (e as associações) tivessem consciência, mesmo ao abrigo do regime de exceção legal, de que uma conduta como a que está em causa nos presentes autos pudesse estar em violação do artigo 9.º, n.º 1, do RJC ou do artigo 101.º, n.º 1, do TFUE.

³⁰⁴ Conforme se resumizou no parágrafo 589 *supra*, remetendo-se ainda, em geral, para tudo o que foi exposto nas secções II.2 e III.1.3.3, a respeito do mercado e do contexto económico da decisão.

³⁰⁵ Conforme se detalhará no parágrafo 637 *infra*, no âmbito da medida concreta da coima.

600. Neste seguimento, a APESPE RH alega que, em conformidade com o princípio da legalidade, se deveria considerar uma duração máxima de infração de 3 anos, entre abril de 2022 e março de 2025³⁰⁶, pois apenas entre esse período poderia a APESPE RH considerar que a sua conduta eventualmente seria proibida (constituindo o restante, na prática, uma aplicação retroativa de uma interpretação da norma contraordenacional a um comportamento anterior a essa proibição).
601. Em primeiro lugar, apenas esclarecer que, embora a argumentação referida nos parágrafos anteriores incida sobre a duração da infração, optou-se por analisá-la apenas na presente subsecção (e não na secção III.1.5, relativa à execução temporal da infração), uma vez que a visada a suscitou no contexto da determinação das sanções.
602. Conforme exposto no parágrafo 165 da presente Decisão, o ato ilícito iniciou-se na vigência do Decreto-Lei n.º 422/83, o qual já qualificava como práticas restritivas da concorrência – proibidas e puníveis como contraordenação – os acordos entre empresas, as decisões de associações de empresas e as práticas concertadas que tivessem por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir a concorrência, nomeadamente as que se traduzissem em repartir os mercados ou as fontes de abastecimento.
603. Cabe recordar, conforme decorre da secção III.1.3.3, em particular dos parágrafos 227 a 248, que um acordo/decisão de associação de empresas de não-solicitação de trabalhadores constitui uma repartição do *input* trabalho, *i.e.*, uma repartição de uma fonte de abastecimento, proibida nos termos do artigo 9.º da LdC (que já era proibida desde antes de 1987, como se explicou no parágrafo anterior) e do artigo 101.º do TFUE.
604. Desta forma, estando a conduta da APESPE RH, desde 1987, legalmente enquadrada e prevista como prática restritiva da concorrência (por objeto), a alegação de incompatibilidade com o princípio da legalidade e de aplicação retroativa de uma norma contraordenacional não tem qualquer provimento.
605. Acresce que, como se explicou nos parágrafos 269 a 281 *supra*, não se exige, para que uma prática possa ser qualificada como restritiva da concorrência por objeto que já tenha sido anteriormente condenada (não sendo também, por maioria de razão, determinante a maior ou menor atualidade das decisões prévias a esse respeito). Ademais, ainda que a prática decisória nacional e europeia relativa aos acordos de *no-poach* seja recente, o entendimento quanto à natureza anticoncorrencial de práticas de fixação de preços de compra de inputs ou na repartição de fontes de abastecimento – o tipo de infração, em termos mais amplos, aqui em causa – encontra-se já solidamente estabelecido³⁰⁷.
606. Refira-se, por fim, que o facto de a AdC e a Comissão Europeia terem, mais recentemente, intensificado a sua atuação no domínio das práticas restritivas no mercado laboral traduz apenas uma evolução das prioridades de *enforcement* destas

³⁰⁶ Cf. parágrafos 472 a 476 da PNI.

³⁰⁷ Cf. parágrafo 232 *supra*.

entidades, não significando, de modo algum, que tais práticas não fossem ilícitas até então, não procedendo, conforme explicado em detalhe nos parágrafos 509 a 526 *supra*, a argumentação de APESPE RH no sentido de que não seria, até então, exigível que tivesse consciência de que a presente conduta podia violar o disposto no artigo 9.º, n.º 1, da Lei da Concorrência e 101.º, n.º 1, do TFUE.

607. Assim, o momento da primeira decisão sancionatória emitida pela Autoridade por práticas anticoncorrenciais no mercado laboral jamais poderia constituir o momento relevante para a determinação do início da prática em questão, sendo a duração desta infração aquela já indicada no parágrafo 598 *supra*.

III.2.2.1.4 Grau de participação na infração

608. Como decorre das secções III.1.3 e III.1.4 da presente Decisão Final, a APESPE RH executou integralmente os factos que consubstanciam a infração em causa no presente Processo, agindo deliberadamente e de forma ilícita e culposa, sem que se vislumbre qualquer causa de exclusão da ilicitude ou da culpa, pelo que a mesma deve ser punida como autora da infração em referência.

III.2.2.1.4.1 Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC

609. No entendimento da APESPE RH não se poderá considerar a atuação da mesma como deliberada e culposa ou que não se verifiquem causas de exclusão de ilicitude ou da culpa.
610. Todavia, pelos motivos expostos na secção III.1.4, a Autoridade considera que a APESPE RH agiu deliberadamente, com manifesto dolo – adotando uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores, representando tais factos e pretendendo a sua realização – de forma ilícita e culposa, sabendo, ou não podendo deixar de saber, que tal prática era ilícita à luz das normas legais em vigor. Não se verifica, pois, qualquer erro sobre a ilicitude e, ainda que este se admitisse por mera hipótese (o que não se concede), seria sempre censurável.

III.2.2.1.5 Vantagens de que beneficiaram as associadas da APESPE RH, em consequência da infração

611. Da prática em causa resulta, no mínimo, uma redução da incerteza comercial entre as ETT associadas sobre as respetivas políticas de recrutamento.
612. Adicionalmente, importa referir que, como explanado na secção III.1.3.3, ao limitar a capacidade das ETT associadas de solicitar trabalhadores, a cláusula em questão diminuiu a pressão competitiva destas para oferecer melhores condições de trabalho ou salários mais atrativos aos trabalhadores temporários e aumentou o seu poder negocial face a tais trabalhadores.
613. A alteração das condições concorrenciais do mercado é assim obtida pelas empresas associadas, por interposição da APESPE RH, em exclusivo benefício destas.

III.2.2.1.5.1 Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC

614. Contudo, a visada alega que, não estando ativa no mercado, nunca poderia ter beneficiado da infração. Além disso, defende que a referência a supostas vantagens que as suas associadas terão beneficiado não pode influir na coima, na medida em que o Processo não as envolve como visadas³⁰⁸.
615. Ora, numa decisão tomada por uma associação de empresas, está-se, por definição, perante uma entidade que, em regra, não atua diretamente no mercado em causa, mas cuja atuação visa precisamente a obtenção de uma vantagem económica para os seus membros.
616. No caso concreto, ao adotar uma cláusula que proibia a solicitação de trabalhadores, a APESPE RH alterou as condições concorrenciais do mercado em exclusivo benefício das suas associadas, designadamente reforçando o seu poder negocial face aos trabalhadores.
617. Assim, embora sejam considerados os benefícios obtidos pelas associadas – porquanto foi em seu exclusivo proveito que a prática foi levada a cabo – tal circunstância não afasta a responsabilidade da APESPE RH, enquanto autora da infração.

III.2.2.1.6 Comportamento da infratora na eliminação das práticas proibidas e na reparação dos prejuízos causados à concorrência

618. De acordo com a informação que a AdC tem disponível à data, a APESPE RH, em revisão efetuada na Assembleia Geral de 25/03/2025, após ter tido conhecimento do Processo³⁰⁹, procedeu à alteração da cláusula em apreço, eliminando a parte relativa ao não-aliciamento de trabalhadores temporários.

III.2.2.1.6.1 Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC

619. A APESPE RH sublinha na PNI que esta atuação, embora não signifique o reconhecimento da prática de qualquer contraordenação, foi levada a cabo para eliminar as cláusulas em resposta à mera existência de um entendimento contrário da Autoridade, demonstrando o seu compromisso com a promoção da livre concorrência.
620. A Autoridade reconhece o facto de a visada ter procedido à eliminação da cláusula de não-aliciamento em Assembleia Geral de 25/03/2025 (após ter tido conhecimento do presente Processo), o que resultou na cessação da prática restritiva. Tal comportamento será considerado como atenuante no cálculo da coima, nos termos que serão detalhados na secção III.2.2.2 *infra*.

III.2.2.1.7 Situação económica da APESPE RH

³⁰⁸ Cf. parágrafos 483 a 488 da PNI.

³⁰⁹ Cf. parágrafo 142.

621. A Autoridade terá em consideração, para efeitos da determinação concreta da coima, a situação económica da associação de empresas visada, em cumprimento do disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 69.º da LdC, na alínea g) do n.º 10 e no n.º 39 das *Linhas de Orientação para cálculo de coimas*.

III.2.2.1.7.1 Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC

622. Importa referir que, na sua defesa, a APESPE RH sublinha que é uma associação de direito privado sem fins lucrativos, cujo volume de negócios não provém de atividade comercial, mas sim de receitas estatutárias (joias, quotas e contribuições dos associados).
623. Neste sentido, a visada apresentou os seus dados económico-financeiros referentes a 2024, através dos quais procura demonstrar uma situação económica frágil. Nesse ano, o seu volume de negócios totalizou 100.900€ (valor que, segundo a visada, resulta integralmente de quotas), tendo apresentado um resultado líquido negativo de 21.475,14€. Em consequência, os fundos patrimoniais da associação ascendiam a 30.741,32€. A APESPE RH conclui que estes valores devem ser considerados na concretização de qualquer coima a aplicar.
624. Em primeiro lugar, note-se que as LdO Coimas determinam que “[a] Autoridade da Concorrência não concede qualquer redução de coima apenas com base na mera verificação de uma situação financeira desfavorável ou deficitária” e que “[a] redução da coima só é concedida com base na demonstração objetiva, pelo visado, de que a aplicação de uma coima, nas condições fixadas nas presentes Linhas de Orientação, poria irremediavelmente em perigo a viabilidade económica do visado no processo, e adicionalmente, determinaria, inequivocamente, que os seus ativos ficassem privados de valor”³¹⁰.
625. Refere ainda o parágrafo 65 do mesmo diploma que, na análise da situação económica do visado, “[d]everá ainda ser avaliada a capacidade, por parte dos detentores do capital do visado, para suportar o pagamento da coima em apreço”.
626. Ora, no caso das associações de empresas, conforme exposto na secção III.2.2, de acordo com o artigo 69.º, n.º 5, da LdC, a Autoridade deve considerar, na fixação da coima, os volumes de negócios das empresas associadas que operam no mercado afetado pela infração.
627. Acresce que, uma eventual situação de insolvência da associação está salvaguardada pelo n.º 11, do artigo 73.º, do mesmo diploma, nos termos do qual esta poderá solicitar contribuições aos seus membros para assegurar o pagamento da coima. Note-se ainda que as associadas da APESPE RH poderão, nos termos do n.º 13 do mesmo artigo, ser solidariamente responsáveis por tal pagamento.
628. Tal solução revela-se especialmente adequada, pois, em infrações praticadas por associações de empresas, que, conforme explanado na secção III.2.2.1.5 *supra*, beneficiam os seus associados, não faria sentido que a situação económica da associação – que pode não ser proporcional ao montante da coima, dado que estas

³¹⁰ Parágrafos 60 a 61 das LdO Coimas.

entidades, em regra, não exercem atividade económica direta e que a coima é calculada com base nos volumes de negócios das associadas – conduzi-se à redução da coima ou ao seu eventual não pagamento. Só assim se assegura que a sanção aplicada mantém o seu indispensável efeito dissuasor e a proporcionalidade face ao impacto da infração.

629. Assim, não podendo esta Autoridade desconsiderar a capacidade financeira das associadas da APESPE RH, a situação económica da associação não poderá determinar uma redução da coima.

III.2.2.1.8 Antecedentes contraordenacionais jusconcorrenciais da APESPE

630. Não são conhecidas condenações prévias da visada, que tenham transitado em julgado, no domínio da aplicação da Lei n.º 19/2012.
631. Na sua PNI, a visada refere apenas que este aspeto pode e deve ser valorado positivamente. Esta Autoridade tem esse critério em conta na determinação da medida da coima.

III.2.2.1.9 Colaboração prestada à AdC

632. Até ao presente momento, no âmbito do decurso do inquérito e da instrução do Processo, designadamente quando do pedido de elementos que lhe foi endereçado, a APESPE RH atuou, de forma genérica, em conformidade com as normas aplicáveis cumprindo o dever legal de colaboração que sobre ela incide.

III.2.2.1.9.1 Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC

633. A APESPE invoca que a colaboração prestada à AdC no decorrer do Processo deve ser valorada positivamente na aplicação da eventual coima, enquanto circunstância atenuante. Este sublinha ainda que, apesar de a prestação atempada e completa de informações não constituir uma obrigação legal na versão atual do RJC, a AdC deve valorizar a conduta construtiva e colaborativa da APESPE, citando o precedente do processo *SNATTI*, onde a colaboração foi considerada uma circunstância atenuante.
634. Contrariamente ao que é alegado pela visada, cumpre esclarecer que a omissão ou incorreção na prestação de informações solicitadas pela AdC constitui, de facto, uma contraordenação punível com coima. De acordo com o artigo 68.º, n.º 1, alínea h), da LdC, constitui contraordenação punível com coima "*a não prestação no prazo fixado ou a prestação de informações falsas, inexatas ou incompletas, em resposta a pedido de informação da AdC, nos termos do artigo 15.º*", podendo ainda ser aplicada uma sanção pecuniária compulsória, nos termos do artigo 72.º, alínea c), do mesmo diploma.
635. Desta forma, este enquadramento demonstra que a colaboração da visada se circunscreveu, primariamente, ao cumprimento de uma obrigação legal em vigor.
636. Note-se ainda que, na Decisão Final relativa ao processo *SNATTI*, considerou-se como circunstância atenuante a colaboração por a visada naquele processo ter ultrapassado o mero dever legal, o que não se verifica no presente caso.

III.2.2.2 Medida concreta da coima

637. Tendo a AdC de partir, como base de incidência – conforme explanado nos parágrafos 568 e 569 *supra* – dos volumes de negócios totais agregados das empresas associadas no último ano da infração, note-se o seguinte a respeito da determinação o montante de base da coima:
- a) Quanto ao ano a considerar, considerar-se-ão os últimos volumes de negócios disponíveis à data³¹¹ das 37 (trinta e sete) ETT associadas da APESPE RH referidas no parágrafo 28 *supra*. Tal corresponde a um total agregado de 1.063.462.788,00 € (mil e sessenta e três milhões, quatrocentos e sessenta e dois mil, setecentos e oitenta e oito euros), conforme explanado no parágrafo 43 *supra* e se pode verificar na tabela constante das fls. 477.
 - b) O montante de base da coima corresponderá a uma percentagem do volume de negócios total agregado das associadas, identificado no parágrafo anterior, que deverá ser fixada entre 0% e 10%, em função da gravidade e duração da infração (que, no presente caso, corresponde a 37,5 anos), nos termos dos parágrafos 28, 31, 39, 40 e 43 das LdO Coimas.
 - c) Nestes termos, a AdC considerará a seguinte percentagem do volume de negócios total agregado das associadas da APESPE no último ano disponível: 0,5%.
 - d) O disposto na secção 4.2.3. das LdO Coimas, a respeito da aplicação de um fator de multiplicação correspondente ao número de anos de duração da infração, e na secção 4.2.4. (relativa às infrações especialmente graves) do mesmo diploma não é, *in casu*, aplicável, dada a metodologia em utilização (baseado no volume de negócios total e não no volume de negócios relacionado com a infração).
638. Em seguida, a Autoridade poderá ajustar o montante de base, nos termos da secção 4.3. das LdO Coimas. No presente caso, a AdC considerará como circunstância atenuante o facto de a visada ter, por sua iniciativa, procedido à eliminação da cláusula de não-aliciamento em 25/03/2025 (conforme exposto na secção III.2.2.1.6 *supra*), o que resultará num desconto de 15% face ao montante de base da coima.
639. Não obstante, nos termos da secção 4.4. das LdO Coimas, a AdC poder ainda proceder a outros ajustamentos para a determinação concreta da coima, não se considera, *in casu*, necessário e/ou aplicável qualquer ajuste neste âmbito.
640. Por fim, tendo por referência o montante base apurado, a coima concretamente aplicável “[n]o caso de associações de empresas, a coima não pode exceder 10% do volume de negócios agregado das empresas associadas” realizado no exercício imediatamente anterior à Decisão Final proferida pela AdC, não podendo, desta regra, resultar um valor máximo da coima superior ao que resultaria tendo por referência o valor correspondente ao ano económico anterior ao ano da infração³¹².

³¹¹ Que correspondem ao ano de 2024 na maioria das associadas e de 2023 no caso de uma delas.

³¹² Cf. parágrafos 53, 54 e 56 das LdO Coimas e n.ºs 4, 5 e 7 do artigo 69.º da LdC.

641. Concretamente, a coima a aplicar não poderá ultrapassar o valor de 106.346.278,80 € (cento e seis milhões, trezentos e quarenta e seis mil, duzentos e setenta e oito euros e oitenta cêntimos)³¹³.

III.2.2.3 Sanções acessórias aplicáveis

642. Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 71.º da LdC, “[c]aso a gravidade da infração e a culpa do infrator o justifiquem, a Autoridade da Concorrência pode determinar a aplicação, em simultâneo com a coima, das seguintes sanções acessórias: a) Publicação no Diário da República e num dos maiores jornais de circulação nacional, regional ou local, consoante o mercado geográfico relevante, a expensas do infrator, de extrato da decisão de condenação, ou, pelo menos, da parte decisória da decisão da condenação, proferida no âmbito de um processo instaurado ao abrigo da presente lei, após o trânsito em julgado”.
643. A gravidade da infração cometida pela visada, bem como as exigências de prevenção geral e especial, oportunamente consideradas nos autos, justificam a aplicação da sanção acessória referida *supra*, bem como de outras medidas de conduta ou de carácter estrutural, nos termos do n.º 6 do artigo 29.º da LdC.
644. Neste contexto, importa sublinhar a elevada gravidade da infração cometida pela visada, traduzida numa decisão de associação de empresas consubstanciada na adoção de uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores temporários (*no-poach*), com o objetivo de impedir, restringir ou falsear, de forma sensível, a concorrência.
645. Tendo em conta a gravidade da infração cometida, a culpa da APESPE RH, destinatária desta Decisão Final, bem como as exigências de prevenção geral e especial, a AdC considera justificada, no presente caso, a aplicação da sanção acessória referida no parágrafo 642 *supra*.

III.2.2.3.1 Pronúncia da APESPE e apreciação da AdC

646. Na sua PNI, a APESPE sustenta que, pelas razões aí expostas, a gravidade da alegada infração e o grau de culpa que lhe é imputado não justificam a aplicação de uma sanção acessória consistente na publicação da decisão condenatória proferida no âmbito do presente processo, no Diário da República e/ou em jornal de expansão nacional, regional ou local, após o trânsito em julgado. Todavia, pelas razões igualmente expostas pela AdC ao longo da presente Decisão Final, na apreciação dos argumentos da visada, considera-se justificada a aplicação de tal sanção, nos termos referidos no parágrafo anterior.

III.3 Responsabilidade

647. Nos termos do disposto no n.º 11 do artigo 73.º da Lei da Concorrência, as associações de empresas que sejam objeto de uma coima ou de uma sanção pecuniária compulsória, nos termos previstos nas alíneas a) a g) do n.º 1 do artigo 68.º, no n.º 5

³¹³ Parágrafo 554 da presente Decisão Final.

do artigo 69.º e no artigo 72.º, e se encontrem numa situação de insolvência, solicitam às empresas associadas uma contribuição com vista a assegurar aquele pagamento, fixando a AdC prazo para efeitos de prestação dessa contribuição. Salienta-se, portanto, que caso a APESPE RH se encontre ou se venha a encontrar na situação aqui prevista, deverá informar a AdC e solicitar às empresas associadas uma contribuição com vista a assegurar o pagamento da coima que eventualmente lhe venha a ser aplicada.

648. Por sua vez, dispõe o n.º 12 do mesmo artigo que, caso as contribuições referidas no parágrafo anterior não sejam integralmente recebidas no prazo fixado pela AdC, as empresas cujos representantes, ao tempo da infração, eram membros dos órgãos diretivos de uma associação de empresas na situação descrita *supra* são solidariamente responsáveis entre si pelo respetivo pagamento, exceto quando demonstrem que, antes do início da investigação, desconheciam, ou se distanciaram ativamente, e não executaram a decisão que constitui a infração ou da qual a mesma resultou.
649. Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a título subsidiário, poderão ainda ser solidariamente responsáveis pelo pagamento de uma coima ou de uma sanção pecuniária compulsória de que seja objeto uma associação de empresas, nos termos previstos nas alíneas a) a g) do n.º 1 do artigo 68.º, no n.º 5 do artigo 69.º e no artigo 72.º, as empresas associadas que exerciam atividades no mercado em que foi cometida a infração, exceto quando demonstrem que, antes do início da investigação, desconheciam, ou se distanciaram ativamente, e não executaram a decisão que constitui a infração ou da qual a mesma resultou (conforme refere o n.º 13 do já referido art.º 73.º).
650. Por fim, importa referir que, de acordo com o n.º 14 do mesmo artigo, a responsabilidade individual de cada uma das empresas associadas decorrente dos parágrafos anteriores não pode exceder o montante que resulte da aplicação do disposto no n.º 5 do artigo 69.º (10% do volume de negócios total, a nível mundial, realizado no exercício imediatamente anterior à decisão final proferida pela AdC, pelo conjunto de pessoas que integrem cada empresa).

IV Conclusão

651. A APESPE RH adotou uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores temporários a praticar pelas ETT suas associadas, em todo o território nacional, tendo como objeto impedir, falsear ou restringir, de forma sensível, a concorrência.
652. Tal prática da APESPE RH, manteve-se, de forma permanente, de 22/12/1987 a 25/03/2025.
653. Com tais condutas, a APESPE RH cometeu uma infração ao disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e, bem assim, ao disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.
654. A referida decisão de associação de empresas preenche todos os elementos do tipo legal de contraordenação, tendo a APESPE RH agido dolosamente, ou seja, de forma direta, livre, consciente e voluntária, e sendo a sua conduta também ilícita e culposa.
655. Os referidos comportamentos consubstanciam contraordenações puníveis com coimas, nos termos conjugados das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 68.º e do n.º 2 do artigo 69.º da Lei da Concorrência.
656. As contraordenações são puníveis mesmo no caso de condutas negligentes (n.º 3 do artigo 68.º da Lei da Concorrência).
657. A contraordenação praticada pela APESPE RH é punível com coima que não pode exceder, de acordo com o n.º 5 do artigo 69.º da LdC, 10% do volume de negócios agregado das suas empresas associadas, a nível mundial, realizado no exercício imediatamente anterior à eventual decisão final condenatória que venha a ser proferida pela Autoridade. Ressalva-se, no entanto, nos termos do n.º 7 do artigo 69.º da LdC, que, da aplicação da regra referida nos n.ºs 4 e 5 do mesmo artigo, não pode resultar um valor máximo da coima superior ao que resultaria tendo por referência o valor correspondente ao ano económico anterior ao ano da infração.
658. Na fixação da coima aplicável, a AdC tem em consideração os critérios estabelecidos no n.º 1 do artigo 69.º da Lei da Concorrência e a metodologia decorrente das LdO Coimas (na sua versão de 2024).
659. No caso concreto, uma vez que os elementos disponíveis não permitem determinar, de modo fiável, os volumes de negócios obtidos pelas associadas da APESPE RH nos anos da infração considerados no Processo - não possibilitando, portanto, a determinação dos volumes de negócios relacionados com a infração em tais anos - a AdC, para determinar o montante de base da coima, terá de atender aos volumes de negócios totais agregados das empresas associadas no último ano da infração (*in casu*, no último ano disponível, cf. secção III.2.2.1).
660. Acessoriamente, a Autoridade determina a publicação, a expensas da visada, de extrato da decisão proferida no âmbito dos presentes autos, no Diário da República e num jornal nacional de expansão nacional, nos termos e para os efeitos da alínea a) do n.º 1 do artigo 71.º da Lei da Concorrência.

V Decisão

Tudo visto e ponderado, o Conselho de Administração da AdC decide:

Primeiro

Declarar que a APESPE RH adotou uma cláusula de não-solicitação de trabalhadores temporários a praticar pelas ETT suas associadas, em todo o território nacional, entre 22/12/1987 e 25/03/2025, em violação do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 e na alínea c) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, tendo praticado uma contraordenação às regras da concorrência, nos termos e para os efeitos das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei da Concorrência, fixando-se a coima que lhe é aplicável em € 4.519.000,00 € (quatro milhões, quinhentos e dezanove mil euros), nos termos do disposto nos n.ºs 4, 5 e 7 do artigo 69.º da Lei da Concorrência.

Segundo

Ordenar à APESPE RH, a título de sanção acessória, que proceda à publicação, no prazo de 20 (vinte) dias a contar do trânsito em julgado da presente Decisão, de um extrato escrito da mesma, conforme cópia que lhe será comunicada, na II Série do Diário da República e em jornal nacional de expansão nacional, nos termos e para os efeitos do artigo 71.º da Lei da Concorrência.

Terceiro

Fixar, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 92.º e na alínea b) do n.º 2 e no n.º 3 do artigo 94.º do RGIMOS, em € 250 (duzentos e cinquenta euros), o montante das custas a suportar pela APESPE RH, no presente Processo.

Quarto

Advertir a visada pela decisão, nos termos do disposto no artigo 58.º do RGIMOS, de que:

- a presente decisão é recorrível judicialmente no prazo de 60 (sessenta) dias, nos termos do disposto nos artigos 87.º da LdC e 59.º do RGIMOS;
- em caso de impugnação judicial, o Tribunal pode decidir mediante audiência de julgamento ou, caso os visados pelo processo, o Ministério Público ou a Autoridade não se oponham, mediante simples despacho;
- nos termos do n.º 1 do artigo 88.º da Lei da Concorrência, o Tribunal conhece com plena jurisdição dos recursos interpostos nos termos da alínea a) supra, podendo, nessa medida, reduzir ou aumentar as coimas;

- a coima aplicada deverá ser paga, nos termos do n.º 5 do artigo 84.º da LdC no prazo de 20 (vinte) dias subsequentes ao termo do prazo para a interposição de recurso judicial; ou no prazo de 20 (vinte) dias subsequentes à decisão de indeferimento da atribuição do efeito suspensivo e de prestação de caução por parte do Tribunal competente;
- em caso de impossibilidade de pagamento tempestivo, deverá o facto ser comunicado por escrito à Autoridade.

Lisboa, 10 de março de 2026

O Conselho de Administração da AdC,

X

Nuno Cunha Rodrigues
Presidente

X

Miguel Moura e Silva
Vogal

X

Ana Sofia Rodrigues
Vogal