

DECISÃO DE ADOÇÃO DE MEDIDAS CAUTELARES

A Autoridade da Concorrência (Autoridade ou AdC),

Considerando que tem por missão assegurar a aplicação das regras de promoção e 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 agosto (Estatutos da Autoridade da Concorrência);

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 artigo 5.º e nas alíneas a) e c) do n.º 2 do artigo 6.º, ambos dos Estatutos da Autoridade da Concorrência;

Considerando o disposto no n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (Lei n.º 19/2012 ou Lei da Concorrência)¹ e as regras de concorrência do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)²,

No processo de contraordenação aberto nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 19/2012, registado sob a referência interna **PRC/2020/1**, em que é visada a Liga Portuguesa de Futebol Profissional,

Tem a ponderar, para efeitos de decisão de adoção de medidas cautelares, os seguintes elementos de facto e de direito:

¹ Na redação que lhe é dada pela Lei n.º 23/2018, de 5 de junho.

² Publicado no Jornal Oficial da União Europeia (JO) de 17/12/2007, C 306/1.

1. ANTECEDENTES

1.1. Origem do Processo

1. Em 7 e 8 de abril de 2020, a Liga Portuguesa de Futebol Profissional (LPFP ou Visada) emitiu dois comunicados que fazem referência a uma deliberação/decisão, adotada por acordo entre os clubes da Primeira e Segunda Ligas, enquanto associados da LPFP, e com a participação do respetivo Presidente, definindo que os mesmos não contratarão jogadores que cessem unilateralmente o seu vínculo laboral³ por questões provocadas pela pandemia da COVID-19.

2. O comunicado da LPFP relativo à Primeira Liga refere:

“Os Presidentes dos clubes da Liga NOS, reunidos hoje em videoconferência, com o Presidente da Liga Portugal, Pedro Proença, além de uma análise à situação atual, deliberaram, e decidiram anunciar publicamente a decisão, que nenhum clube irá contratar um jogador que rescinda unilateralmente o seu contrato de trabalho, invocando questões provocadas em consequência da pandemia do Covid-19 ou de quaisquer decisões excecionais decorrentes da mesma, nomeadamente da extensão da época desportiva”⁴.

3. Relativamente à Segunda Liga, o comunicado da LPFP refere:

“Os Presidentes dos clubes da LigaPro decidiram em conjunto, e após reunião com o Presidente da Liga Portugal, Pedro Proença, que nenhum dos emblemas deste escalão avança para a contratação de um jogador que rescinda unilateralmente o seu contrato de trabalho, invocando questões provocadas pela pandemia do Covid-19 ou de quaisquer decisões excecionais decorrentes da mesma, nomeadamente da extensão da época desportiva.

Esta é, aliás, uma medida que foi tomada e anunciada, na véspera, pelos Presidentes de clubes da Liga NOS, aos quais agora se juntam os responsáveis da LigaPro. Unidos para passar este momento de dificuldade e com voz única, os Presidentes dos clubes do escalão secundário, sempre em articulação com a Liga Portugal, terão capacidade de superar este momento tão difícil para toda a indústria.

Os responsáveis acreditam que, mais do que nunca, os problemas e desafios com que se depararam são comuns e é imperativo que a resposta seja, também ela, conjunta”⁵.

4. Não existe qualquer evidência de que esta decisão tenha sido adotada no âmbito de uma concertação social com os futebolistas da Primeira e Segunda Ligas e/ou com o respetivo Sindicato dos Jogadores. Pelo contrário, um terceiro comunicado da LPFP,

³ Embora seja essa a expressão empregue nos referidos comunicados, de ora em diante adotar-se-á, por questões de rigor de análise jurídica, a expressão de cessação unilateral do seu vínculo laboral.

⁴ Cf. Comunicado da LPFP, de 8 de abril de 2020, disponível no site: <https://www.ligaportugal.pt/pt/epocas/20192020/noticias/institucional/presidentes-de-clubes-da-liga-nos-estabelecem-regra-para-rescisoes-unilaterais/> consultado a 30 de abril de 2020.

⁵ Cf. Comunicado da LPFP, de 8 de abril de 2020, disponível no site: <https://www.ligaportugal.pt/pt/epocas/20192020/noticias/institucional/presidentes-de-clubes-da-ligapro-unem-se-na-regra-de-rescisao-unilateral/> consultado a 30 de abril de 2020.

publicado em 8 de abril de 2020, alude à existência de fortes divergências entre a LPFP e o Sindicato dos Jogadores relativamente a uma eventual redução salarial dos futebolistas da Primeira e Segunda Ligas motivada pelo impacto económico da crise da COVID-19.

1.2. Abertura de Inquérito

5. Em 8 de maio de 2020, o conselho de administração da AdC, atento o disposto no n.º 1 do artigo 8.º e no n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (Lei da Concorrência), ordenou a abertura de um inquérito contraordenacional contra a LPFP.
6. A AdC considera existirem indícios fortes de que a LPFP, e/ou os clubes e as sociedades desportivas de futebol profissional suas associadas (clubes), adotaram uma prática suscetível de lesar as regras de concorrência, tendo por objeto ou por efeito restringir a concorrência nos termos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da concorrência e do n.º 1 do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

1.3. Fundamentação da intenção de adoção de medidas cautelares

7. Face à natureza e características da prática em apreço, bem como o potencial prejuízo, grave e irreparável, ou de difícil reparação, da mesma no funcionamento concorrencial do(s) mercado(s) afetado(s), a AdC notificou a LPFP, em 8 de maio de 2020, da sua intenção de adoção de medidas cautelares nos termos previstos no artigo 34.º da Lei da Concorrência, concedendo um prazo de 5 dias úteis para a LPFP, querendo, se pronunciar.

1.4. Pronúncia da LPFP

8. A LPFP apresentou a sua pronúncia em 15 de maio de 2020, requerendo o arquivamento do processo.

2. A VISADA

9. A LPFP é uma associação de direito privado, sem fins lucrativos, cuja principal missão é organizar e regulamentar competições profissionais de futebol em Portugal e promover a defesa dos interesses comuns dos seus associados⁶. Para tal, a LPFP atua como órgão autónomo da Federação Portuguesa de Futebol.
10. A LPFP organiza e regulamenta três competições profissionais de futebol masculino⁷, nomeadamente a Primeira Liga (atualmente denominada Liga NOS), a Segunda Liga (atualmente denominada LEDMAN LigaPro) e a Taça da Liga (atualmente denominada Taça CTT).

⁶ Cf. Artigo 7.º dos Estatutos da Liga Portuguesa de Futebol Profissional, disponíveis em: <https://www.ligaportugal.pt/media/7979/estatutos.pdf>.

⁷ Nos termos da Lei n.º 5/2007, de 7 de janeiro (Lei de bases da atividade física e do desporto), as federações nacionais delegam nas ligas profissionais as competências para organizar, regulamentar e estabelecer os critérios de acesso às competições de natureza profissional – cf. artigo 22.º, n.º 2. No que diz respeito às competições de futebol, a Federação Portuguesa de Futebol delega as referidas competências na LPFP.

11. São associados ordinários da LPFP os clubes ou sociedades desportivas que disputem competições de futebol de natureza profissional⁸.
12. Na medida em que os clubes da Primeira e Segunda Ligas desenvolvem uma atividade económica, nomeadamente, a participação em competições desportivas e a promoção e organização de espetáculos desportivos, bem como o fomento ou desenvolvimento de atividades relacionadas com a prática desportiva profissionalizada⁹, considera-se que são empresas, nos termos e para os efeitos do artigo 3.º da Lei da Concorrência, consubstanciando, nessa medida, a LPFP uma associação de empresas para efeitos da aplicação das regras de concorrência, mormente do disposto no artigo 9.º da Lei da Concorrência e artigo 101.º do TFUE¹⁰.

3. ANÁLISE JUSCONCORRENCIAL

3.1. Mercado Relevante

13. O comportamento em apreço é suscetível de consubstanciar uma decisão de associação de empresas ou um acordo entre empresas que tem o objeto ou o efeito de impedir, falsear ou restringir a concorrência, 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, não sendo necessária, em linha com a jurisprudência da União Europeia¹¹, e no âmbito da presente fase processual, uma delimitação prévia e exata do(s) mercado(s) relevante(s) em causa.
14. Através de um acordo de não contratação, as empresas abstêm-se de contratar os trabalhadores umas das outras (*in casu*, e concomitantemente, de adquirir os respetivos direitos desportivos), deste modo renunciando à concorrência pela aquisição de recursos humanos. Neste tipo de acordos, assume-se que os empregadores são compradores concorrentes no mercado de trabalho e os trabalhadores são vendedores nesse mercado.
15. Os acordos de não contratação ocorrem, assim, no mercado de trabalho, funcionando como um mecanismo de coordenação do lado da procura, entre empresas empregadoras que recrutam trabalhadores com um determinado perfil.
16. A prática enquadra-se assim no mercado da contratação de jogadores de futebol profissional e aquisição dos respetivos direitos desportivos. Do lado da oferta, operam os futebolistas que oferecem os seus serviços e talentos futebolísticos no âmbito de competições profissionais de futebol. Do lado da procura, identificam-se os clubes ou sociedades desportivas que contratam futebolistas profissionais para atingirem sucesso desportivo e financeiro.

⁸ Cf. Artigo 11.º e 12.º dos Estatutos da Liga Portuguesa de Futebol Profissional.

⁹ Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 10/2013, de 25 de janeiro de 2013 (Regime Jurídico das Sociedades Desportivas).

¹⁰ Neste sentido, cf. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 26 de janeiro de 2005, Laurent Piau contra Comissão das Comunidades Europeias, processo T-193/02 (Colet. 2005 II-00209), parágrafo 69 e Decisão (UE) 2016/2391 da Comissão de 4 de julho de 2016 relativa ao auxílio estatal SA.29769 (2013/C) (ex 2013/NN) concedido por Espanha a determinados clubes de futebol, parágrafo 12 (JO L, n.º 257, de 28.12.2016, pp. 1-16).

¹¹ Cf. Acórdão do Tribunal Geral de 28/06/2016, *Portugal Telecom, SGPS SA c. Comissão Europeia*, T-208/13 - parágrafos 175 e 176.

17. Em termos de definição do mercado geográfico, não parecem existir fatores que limitem a mobilidade transfronteiriça na profissão de futebolista profissional, como comprovado pela elevada proporção de jogadores estrangeiros que disputam as principais ligas nacionais¹² e internacionais.
18. Contudo, do lado da procura, a maioria dos clubes envia esforços no sentido de manter uma base de jogadores de nacionalidade portuguesa, uma vez que isso é valorizado pela massa associativa e adeptos dos clubes e porque permite desenvolver uma cultura clubística. Acresce que os critérios de participação em algumas competições internacionais favorecem os jogadores formados localmente¹³. Finalmente, é possível que haja jogadores que, pelas suas características e menor capacidade de adaptação a viver e jogar noutro país, não despertem o interesse dos clubes estrangeiros.
19. Por sua vez, do lado da oferta, a mobilidade dentro dos campeonatos da Primeira e Segunda Ligas assume uma importância crítica no desenvolvimento das carreiras de muitos jogadores, não se afigurando muitas vezes atrativa a hipótese de celebração de um contrato com um clube estrangeiro.
20. Face ao exposto, considera-se que o mercado é suscetível de apresentar uma dimensão nacional.

3.2. Decisão de associação de empresas ou acordo restritivo da concorrência

3.2.1. Posição da LPFP

21. De acordo com a LPFP *“as reuniões em questão constituíram encontros informais, fora do âmbito da orgânica associativa. Inexistindo no figurino estatutário da associação, um órgão que reúna o seu Presidente e os das Sociedades Desportivas associadas”*. Sendo que *“a Liga Portugal não se determina por um eventual consenso dos seus associados, salvo se reunidos em Assembleia Geral”*, o que, de acordo com a LPFP, não foi o caso (parágrafos 19, 20 e 21 da Pronúncia).
22. Conclui a LPFP que *“inexiste base legal ou regulamentar para sustentar que a Liga Portugal deliberou fosse o que fosse sobre a contratação de jogadores”* (parágrafo 22 da Pronúncia).
23. Por outro lado, *“em momento algum esteve em cima da mesa uma deliberação conjunta, muito menos de propósito não concorrencial, pelo que as declarações que daí resultaram limitaram-se a exteriorizar o estado da discussão, sem que as partes que as proferiram lhes conferissem qualquer sentido de obrigatoriedade ou sequer de recomendação”* (parágrafo 30 da Pronúncia).
24. Quanto à motivação daquelas reuniões, refere a LPFP que: *“a compressão do calendário desportivo imposto pela suspensão das competições profissionais por um período superior a dois meses, coloca os empregadores desportivos associados da*

¹² Note-se que 61% e 48% dos jogadores que competem na edição 2019/2020 da Primeira e Segunda Ligas nacionais, respetivamente, são estrangeiros. Cf. informação disponível nos sites: <https://www.transfermarkt.pt/primeira-liga/startseite/wettbewerb/PO1> e <https://www.transfermarkt.pt/segunda-liga/startseite/wettbewerb/PO2>.

¹³ Cf. Regras de participação da Liga dos Campeões e na Liga Europa da UEFA que visam proteger os jovens jogadores, disponíveis em: <https://pt.uefa.com/insideuefa/protecting-the-game/protection-young-players/>. Note-se que existem jogadores estrangeiros formados localmente, mas tendem a apresentar uma importância reduzida.

Liga Portugal numa situação de debilidade existencial. E, em consciência, as Sociedades Desportivas e a Liga Portugal, não podem deixar de configurar a hipótese de alguns atletas considerarem utilizar abusivamente esta situação de debilidade em benefício próprio. Perante este conjunto de fatores, as Sociedades Desportivas e a Liga Portugal identificaram a necessidade de procurarem soluções concertadas que conduzam a um tratamento equitativo e não discriminatório de todo um segmento de trabalhadores especializados: os jogadores profissionais” (parágrafos 14, 15 e 16 da Pronúncia).

25. Mais alega a LPFP, sem conceder, que caso “(...) a Liga Portugal e as suas Associadas tivessem a vontade de celebrar um acordo de não contratação (...) nunca publicitariam tal intenção. Pois tal sucede, a título exemplificativo, com o fenómeno dos cartéis, tais negócios nunca se caracterizam pela sua transparência e publicidade, contrariamente ao que sucedeu no caso em apreço” (parágrafos 32, 33 e 34 da Pronúncia).

3.2.2. Posição da AdC

3.2.2.1. Da existência de um acordo ou decisão de associação de empresas

26. De acordo com a factualidade apurada pela AdC, nas reuniões que tiveram lugar entre o Presidente da Liga Portugal e os Presidentes dos clubes foi abordado o tema do vínculo laboral (e respetiva desvinculação) dos jogadores com os respetivos clubes.
27. Em resultado daquelas reuniões, a LPFP publicou os dois comunicados citados *supra*, que revelam a posição concertada dos clubes da Primeira e segunda Ligas e, bem assim, da LPFP, de acordo com a qual aquelas sociedades desportivas se deverão abster de contratar jogadores que cessem unilateralmente o seu vínculo laboral por questões provocadas pela pandemia da COVID-19.
28. A informalidade daquelas reuniões invocada pela LPFP não prejudica o entendimento da AdC de que a factualidade apurada indicia a existência de um acordo entre empresas e/ou de uma decisão de associação de empresas, com carácter anticoncorrencial.
29. O preenchimento do tipo objetivo constante do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, e do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, depende apenas da existência de um concurso de vontades. Assim, um acordo entre empresas, uma prática concertada entre empresas ou uma decisão de associação de empresas exprimem, na realidade, “*formas de conluio que partilham a mesma natureza e que só se distinguem pela sua intensidade e pelas formas como se manifestam*”¹⁴.
30. Por um lado, um acordo entre empresas, para efeitos do direito nacional e europeu da concorrência, verifica-se logo que as participantes atinjam um consenso que limite, ou seja suscetível de limitar, a sua liberdade na determinação das respetivas estratégias comerciais, implicando a definição de um “plano de ação” comum entre as diversas

¹⁴ Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de julho de 1999, *Comissão c. Anic Partecipazioni*, processo n.º C-49/92 P, Colet. 1999, p. 4125.

empresas participantes, de que decorra um feixe de obrigações, garantias e expectativas de comportamento futuro¹⁵.

31. Trata-se, por conseguinte, de uma noção ampla do conceito de acordo, na medida em que não pressupõe uma convenção juridicamente vinculativa para as partes, nem a observância de uma forma jurídica, podendo o acordo ser expresso ou tácito¹⁶.
32. Donde, a qualificação e a forma que as associações ou empresas participantes atribuem ao acordo é assim irrelevante, aplicando-se o n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 e o n.º 1 do artigo 101.º do TFUE não só a acordos escritos, mas também orais; podendo aliás, tratar-se até de um contrato inválido à luz da ordem jurídica em que se insere¹⁷, bastando que o entendimento alcançado estabeleça o quadro geral dentro do qual as participantes deixarão de atuar com independência¹⁸.
33. Por outro lado, *“nem os estatutos das associações empresariais, nem as suas iniciativas, devem instituir ou potenciar limitações ou constrangimentos à livre determinação das opções dos associados relacionados com a atividade económica que exercem. Tão-pouco podem as associações ser o instrumento de uma concertação condenável à luz do ordenamento jusconcorrencial”*¹⁹.
34. Assim, a aceção de decisão de associação de empresas, constante do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012, 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 causa.
35. Desde logo, 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.
36. Como referido pelo Tribunal, em Sentença de 25 de junho de 2010 proferida no processo promovido pela AdC contra a AIPL – Associação dos Industriais da Panificação de Lisboa:

“O que é relevante, no que respeita à teleologia da norma constante do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 18/2003 [correspondente ao n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012], bem como, do artigo 81.º CE [101.º TFUE], é que não se admita que através de uma qualquer forma de cooperação empresarial, também sob a

¹⁵ Cf. por todos, Acórdão do Tribunal Geral de 26 de outubro de 2000, *Bayer AG c. Comissão das Comunidades Europeias*, processo n.º T-41/96, Colet. 2000, p. 3383.

¹⁶ Neste sentido, ver Sentença do Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão, de 4 de janeiro de 2016, processo n.º 102/15.9YUSTR (GPL).

¹⁷ Cf. Acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de janeiro de 1990, *Sandoz Prodotti Farmaceutici Spa c. Comissão*, processo n.º C-277/87, Colet. 1990, p. 45.

¹⁸ Cf., por todos, Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de julho de 2006, *Volkswagen c. Comissão*, processo C-74/04 P.

¹⁹ Cf. Conselho da Concorrência, Relatório de Atividades, 1992, Ed. Ministério do Comércio e Turismo, pág. 15 e 16.

forma de uma associação de empresas - que pode ter finalidades legítimas, como a concertação social, normalização técnica ou a representação de interesses coletivos - permita ou potencie a coordenação ou condicionamento, efetivo ou potencial, do comportamento comercial das empresas associadas. Tal estatuição vem, como não pode deixar de se sublinhar, reforçar a própria proibição dos comportamentos colusivos entre empresas (acordos e práticas concertadas), incluindo nela eventuais situações que, por via da interposição de uma entidade com personalidade jurídica distinta das empresas, obviassem à interdição de acordos e práticas concertadas restritivas da concorrência"²⁰.

37. Quanto ao que se entenda por "decisão de associação de empresas", o Tribunal do Comércio, na citada Sentença AIPL, referiu ainda que:

"Por sua vez, as 'decisões de associações de empresas' na aceção dos identificados diplomas legais, poderão definir-se, entre outros, como atos de vontade coletiva emanados do órgão legal ou estatutariamente competente da respetiva associação, embora não necessariamente, uma vez que se deverá privilegiar, também neste domínio, uma interpretação com base na finalidade da proibição, bastando que se verifique uma exteriorização que reflita, com precisão mediana e inteligível para os seus destinatários, o desejo ou a vontade dessa associação coordenar o comportamento dos seus membros"²¹.

38. Da factualidade apurada pela AdC, e não contestada pela LPFP, resulta que os comunicados de 7 e 8 de abril *supra* referidos constituem a expressão da vontade coletiva das associadas da LPFP. A este propósito a LPFP refere-se, aliás, a uma "solução concertada" (parágrafo 16 da Pronúncia).
39. A AdC mantém, assim, o entendimento de que a decisão a que se referem aqueles comunicados é suscetível de consubstanciar uma decisão de associação de empresas ou um acordo entre empresas, com o objeto ou o efeito de impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência no mercado nacional de contratação de jogadores de futebol profissional, enquadrável no disposto nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e nas alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE.
40. Finalmente, faz-se notar que o carácter de transparência e publicidade inerente ao acordado, aludido pela LPFP na sua pronúncia, nunca legitimaria nem demonstraria o carácter lícito da sua atuação. Pelo contrário, a publicidade serve o propósito concreto de dissuadir os jogadores de rescindirem os contratos pela tomada de uma posição unânime das potenciais entidades contratantes. Nesta medida concreta, a transparência e publicidade são instrumentos aptos a tornar eficaz a concertação entre os clubes e potenciar a capacidade de produção de efeitos anticoncorrenciais nos mercados afetados.

3.2.2.2. Do carácter anticoncorrencial do acordo ou decisão de associação de empresas

41. Através do acordo ou decisão de associação de empresas em apreço, os clubes da Primeira e Segunda Ligas abstêm-se de contratar os jogadores uns dos outros, deste

²⁰ Tribunal do Comércio de Lisboa (4.º Juízo), no Proc. N.º 178/09.8TYLSB.

²¹ *Idem*.

modo renunciando à concorrência pela aquisição de recursos estratégicos para o desenvolvimento da sua atividade económica.

42. O comportamento identificado implica, pois, uma limitação da concorrência por parte da LPFP, enquanto associação dos clubes da Primeira e Segunda Ligas, e por parte destes clubes, enquanto compradores de direitos desportivos de jogadores de futebol profissional.
43. Em primeiro lugar, a prática é passível de reduzir o grau de concorrência entre os clubes de futebol. Salienta-se que os clubes despendem montantes muito elevados na contratação de direitos desportivos de jogadores com uma determinada qualidade, o que torna os jogadores os principais ativos de um clube ou sociedade desportiva e um fator importante na respetiva diferenciação e competitividade. Este é também o entendimento da LPFP (parágrafo 12 da Pronúncia).
44. Em segundo lugar, a prática em análise é igualmente suscetível de prejudicar os consumidores de eventos desportivos, privando-os do gozo de jogos de futebol com maior qualidade, considerando que a contratação de jogadores de outros clubes nacionais poderia ser uma forma de os clubes poderem colmatar lacunas das suas equipas, e considerando a redução no grau de diferenciação e competitividade resultante do descrito no parágrafo anterior.
45. Em terceiro lugar, a prática em análise é passível de prejudicar os jogadores de futebol profissional. De facto, a prática é suscetível de limitar as opções e autonomia dos jogadores de futebol da Primeira e Segunda Ligas, impedindo-os de celebrar contratos de trabalho com outros clubes da Primeira e Segunda Ligas e de desenvolver a sua atividade profissional junto dos mesmos. Esta limitação é naturalmente passível de produzir impacto na capacidade negocial dos jogadores afetados, permitindo, assim, aos clubes de futebol com os quais têm contrato pagar salários ou oferecer condições inferiores àquelas que seriam praticados na presença de um mercado de venda de direitos desportivos de jogadores de futebol profissional concorrencial e livre.
46. Em qualquer caso, a decisão de adoção de medidas cautelares não pressupõe um grau de certeza equivalente àquele necessário em sede de adoção de uma decisão final condenatória. Com efeito, o artigo 34.º da Lei n.º 19/2012 e, bem assim, o direito da União²², exigem apenas a verificação, por parte da autoridade competente, da existência de uma prática restritiva *prima facie*, o que se verifica *in casu*, tal como demonstrado *supra*.

3.2.2.3. Da inexistência de justificação nas recomendações da FIFA

47. Em 7 de abril de 2020, a FIFA emitiu um conjunto de recomendações relativas à situação contratual dos jogadores durante o período da pandemia da COVID-19²³.
48. A prática em causa nos presentes autos, que materializa uma decisão concertada de não contratação de jogadores de futebol da Primeira e Segunda Liga, não se enquadra nas orientações da FIFA, sendo que, mesmo que tal ocorresse, nunca se afiguraria

²² Cf. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 24 de janeiro de 1992, *La Cinq SA c. Comissão das Comunidades Europeias*, processo T-44/90 (Colet. 1992 II-00001), parágrafo 61.

²³ Cf. Linhas de Orientação da FIFA, disponível na página eletrónica da FIFA: <https://www.fifa.com/who-we-are/news/fifa-guidelines-to-address-legal-consequences-of-covid-19>.

uma medida essencial, adequada e proporcional para dar resposta a um problema provocado pela crise de pandemia da COVID-19.

3.2.2.4. Da consolidação do carácter anticoncorrencial na jurisprudência relativa a práticas desta natureza

49. Os acordos de não contratação, assumindo a natureza de restrições de cariz horizontal entre empresas concorrentes, têm sido considerados restrições graves da concorrência por parte das autoridades da concorrência americanas²⁴ e europeias²⁵.
50. Trata-se de acordos que têm por objeto ou por efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência, nos termos das alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da Concorrência e das alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE, assumindo-se assim como restrições da concorrência que têm um elevado potencial em termos de efeitos negativos no funcionamento dos mercados, no bem-estar dos consumidores e dos trabalhadores em causa.
51. A este respeito, alude-se ao facto de as Linhas de Orientação, emitidas em 2016, pelas autoridades da concorrência americanas, nomeadamente o *Department of Justice* (DoJ) e a *Federal Trade Commission* (FTC), referirem que os acordos de não contratação (denominados *no-poach agreements*) constituem infrações *per se* da Secção 1 do Sherman Act²⁶, tratando-se assim de acordos que são restritivos da concorrência pela sua natureza.
52. Mais se constata que o comportamento em causa será suscetível de afetar o comércio entre Estados-Membros. Com efeito, o conceito de comércio entre Estados-Membros 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, uma vez que só esta interpretação é coerente com o objetivo fundamental do TFUE de promover a livre circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais.
53. Nesse sentido a decisão concertada de não contratação em apreço, exteriorizada nos comunicados da LPFP, afigura-se suscetível de afetar o comércio e a livre circulação de trabalhadores entre Estados-membros, uma vez que, ao impedir a mobilidade de jogadores entre clubes nacionais, deixará como única alternativa para tais jogadores a celebração de um contrato com um clube estrangeiro.

3.2.2.5. Conclusão

54. O comportamento identificado consubstancia, *prima facie*, uma prática restritiva da concorrência – passível de configurar uma decisão de associação de empresas e/ou um acordo de fixação indireta de preços de compra e de repartição de fontes de abastecimento, nos termos das alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei da

²⁴ Cf. DoJ, *United States and the State of Arizona v. Arizona Hospital and Healthcare Association and AzHHA Service Corporation*, May 2007, disponível em: <https://www.justice.gov/atr/case/us-and-state-arizona-v-arizona-hospital-and-healthcare-association-and-azhha-service-corp>.

²⁵ Cf. Note by Portugal sobre "*Competition issues in labour markets*", disponível em: <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-concerns-in-labour-markets.htm>; Autorité de la Concurrence Décision n° 17-D-20 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des revêtements de sols résilients (19.10.2017); Comisión Nacional de la Competencia EXPTE. S/0120/08, Transitario (31.07.2010) e EXPTE. S/0086/08, Peluquería Profesional (02.03.2011).

²⁶ Cf. DOJ/FTC Antitrust Division, "Antitrust Guidance for Human Resource Professionals".

Concorrência e das alíneas a) e c) do n.º 1 do artigo 101.º do TFUE –, na medida em que é suscetível de criar condições de atuação no mercado que não correspondem às suas normais condições de funcionamento e de provocar prejuízos graves e irreparáveis, ou de difícil reparação, na economia, no setor afetado, nos seus profissionais e nos consumidores.

4. APLICAÇÃO DE MEDIDAS CAUTELARES

4.1. Pronúncia da LPFP

55. A LPFP confirmou que em 7 e 8 de abril de 2020 ocorreram reuniões entre o Presidente da Liga Portugal e os Presidentes dos clubes, nas quais se abordou abertamente o tema do vínculo laboral e desportivo dos jogadores de tais clubes (parágrafos 10 e 12 da Pronúncia).
56. Conforme afirmado pela LPFP, o motivo pelo qual aquele tema foi abordado, pelo menos, naquelas reuniões, prende-se com o facto de o plantel dos clubes constituir um dos seus principais ativos patrimoniais, estando ademais, intimamente ligado ao respetivo objeto social: a participação em competições desportivas com o respetivo plantel (parágrafo 13 da Pronúncia).
57. A LPFP refere na sua Pronúncia que *“a redação das referidas notícias pode induzir o leitor num sentido diverso do anteriormente exposto, pelo que, na hipótese de não procederem os argumentos supra, se compromete a emitir um comunicado através do qual esclarecerá o teor das mesmas”* (parágrafo 36 da Pronúncia).

4.2. Posição da AdC

58. Na sua pronúncia, a LPFP confirmou a ocorrência e teor das reuniões entre o Presidente da LPFP e os Presidentes dos clubes, teor este que apresenta um carácter inequivocamente indiciário de uma prática anticoncorrencial, não resultando, ademais, daquela pronúncia, conforme explicitado supra, qualquer outro facto ou esclarecimento que afaste as conclusões alcançadas pela AdC e comunicadas à LPFP por via da notificação da intenção de adoção de medidas cautelares.
59. Como tal, não se alterou a convicção da AdC de que tal prática está na iminência de provocar prejuízo, grave e irreparável ou de difícil reparação para a concorrência; pelo que não constitui medida adequada para evitar ou reparar esse prejuízo a proposta da LPFP de adoção de um comunicado a *esclarecer* o teor dos comunicados da LPFP de 7 e 8 de abril de 2020.
60. Dispõe o n.º 1 do artigo 34.º da Lei da Concorrência, que a AdC pode, em qualquer momento do processo, ordenar preventivamente a imediata suspensão de uma prática restritiva ou quaisquer outras medidas provisórias necessárias à imediata reposição da concorrência ou indispensáveis ao efeito útil da decisão a proferir no termo do processo, sempre que se conclua que a prática que é objeto do processo está na iminência de provocar prejuízo, grave e irreparável ou de difícil reparação para a concorrência.
61. De acordo com o n.º 2 do citado preceito legal, estas medidas podem ser adotadas pela AdC oficiosamente ou a requerimento de qualquer interessado e vigoram até à sua revogação, por período não superior a 90 dias, salvo prorrogação, devidamente

fundamentada, por iguais períodos, devendo a decisão do inquérito ser proferida no prazo máximo de 180 dias.

62. Por sua vez, estabelece-se no n.º 3 do artigo 34.º da Lei da Concorrência que a adoção de medidas cautelares deve ser precedida de audição dos visados, exceto se tal puser em sério risco o objetivo ou a eficácia das mesmas, caso em que são ouvidos após decretadas.
63. A aplicação de medidas de tutela cautelar, tal como é comumente preconizado pela doutrina e pela jurisprudência nacional, justifica-se nos casos em que a falta de uma decisão imediata, ainda que não definitiva, seja suscetível de causar prejuízos à concorrência. No caso das medidas cautelares cuja aplicação é da competência da AdC, esses prejuízos devem ser iminentes, graves e irreparáveis ou de difícil reparação.
64. Procede-se seguidamente à análise de cada um dos citados pressupostos no caso em apreço:
 - (i) *Indícios de suscetibilidade de a prática provocar um prejuízo para a concorrência:* A decisão concertada dos clubes e da LPFP, a qual corporiza um acordo de não contratação, elimina a concorrência entre os clubes na contratação de jogadores que se venham a desvincular em consequência da pandemia da COVID-19, criando assim prejuízos irreparáveis na concorrência no mercado de contratação de ativos determinantes na qualidade e na competitividade das equipas ao nível da participação em competições desportivas. A prática é, ademais, suscetível de privar os consumidores de eventos desportivos de maior qualidade e de prejudicar os jogadores afetados pela mesma
 - (ii) *Natureza iminente do prejuízo:* A decisão concertada dos clubes e da LPFP em apreço corporiza um acordo de não contratação relativamente a jogadores da Primeira e Segunda Ligas que cessem unilateralmente o seu contrato invocando questões provocadas em consequência da pandemia da COVID-19 ou de quaisquer decisões excecionais decorrentes da mesma. Deste modo, encontrando-se tal decisão/acordo em vigor, a mesma é passível de restringir a concorrência pela contratação de jogadores de futebol profissional, principal ativo dos clubes e essencial para os respetivos resultados desportivos e financeiros. Com efeito, a ser esta decisão/acordo aplicada e implementada em caso de cessação unilateral de contratos de jogadores inseridos no respetivo âmbito de aplicação, *i.e.*, o período da pandemia e quaisquer questões ou decisões decorrentes da mesma, os clubes ficarão impedidos de concorrer pela contratação desses jogadores, ficando, desse modo, limitados na construção dos respetivos plantéis e na capacidade de diferenciação e aumento da competitividade, precisamente durante o decurso do período de tempo especificamente definido para a contratação de jogadores e respetiva inscrição nas competições da próxima época desportiva. Afigura-se, pois, iminente o prejuízo resultante da implementação desta prática.
 - (iii) *Natureza grave do prejuízo:* Os acordos de não contratação, assumindo a natureza de restrições de cariz horizontal, entre empresas concorrentes, têm sido considerados restrições graves da concorrência, mormente por parte das autoridades da concorrência americanas e europeias, sendo suscetíveis de configurar restrições da concorrência pelo objeto, assumindo um elevado grau

de nocividade e impacto negativo no funcionamento concorrencial do mercado. Saliente-se que a adoção desta prática determina que os clubes da Primeira e Segunda Ligas se absterão, de forma concertada e alargada a todos os participantes nestas competições, de concorrer pela contratação de jogadores que se encontrem contratualmente desvinculados, deixando, assim, de concorrer pela obtenção de jogadores de futebol profissional, principal ativo dos clubes e essencial para os respetivos resultados desportivos e financeiros. Tal é passível de afetar gravemente a concorrência entre os clubes de futebol e a qualidade dos eventos desportivos, prejudicando os consumidores destes últimos. Adicionalmente, a prática é passível de prejudicar os jogadores de futebol afetados.

- (iv) *Natureza irreparável ou de difícil reparação do prejuízo:* A eliminação da concorrência pela contratação de jogadores de futebol da Primeira e Segunda Ligas, principal ativo dos clubes e essencial para os respetivos resultados desportivos e financeiros, apresenta-se como um prejuízo irreparável ou de difícil reparação na concorrência no mercado de contratação de ativos determinantes para a qualidade das equipas ao nível da participação em competições desportivas, que se prolongará muito para além do período de crise da pandemia da COVID-19. Com efeito, mediante a aplicação da decisão/acordo de não contratação, os clubes ficam impossibilitados de contratar determinados jogadores e de poder com os mesmos reforçar a qualidade das respetivas equipas. Tal constituirá, assim, um prejuízo irreparável ou de difícil reparação para a concorrência entre os clubes da Primeira e Segunda Ligas. Consequentemente, a execução da decisão/acordo de não contratação expresso nos dois comunicados da LPFP referidos *supra* é ainda suscetível de privar os consumidores de eventos desportivos de maior qualidade, acarretando também para esses consumidores um prejuízo irreparável ou de difícil reparação.

65. Conclui-se, assim, que a vigência da decisão concertada dos clubes e da LPFP acarreta um prejuízo iminente, grave e irreparável, ou de difícil reparação, para a concorrência, pelo que se considera que o interesse público de evitar este prejuízo justifica a determinação imediata de medidas cautelares. De facto, a ausência de medidas cautelares neste processo implicaria que, durante o atual período de crise da pandemia da COVID-19, os clubes da Primeira e Segunda Ligas, ficassem impedidos de concorrer pela contratação de jogadores de futebol profissional, principal ativo dos clubes e essencial para os respetivos resultados desportivos e financeiros, assim produzindo aquela prática prejuízos graves, imediatos e irreparáveis na concorrência entre os clubes associados da LPFP, que doutro modo concorreriam pela contratação dos jogadores em causa.
66. Com efeito, face à natureza e características da prática em apreço, bem como o potencial impacto e prejuízo grave e irreparável ou de difícil reparação da mesma no funcionamento concorrencial do mercado identificado, impõe-se a aplicação de medidas cautelares nos termos previstos no artigo 34.º da Lei da Concorrência, essenciais para preservar o exercício efetivo e o efeito útil dos poderes de investigação da AdC, e igualmente indispensáveis ao restabelecimento de uma concorrência efetiva.
67. Na ausência da imposição das medidas cautelares preconizadas, uma eventual intervenção por parte da AdC no sentido de restabelecer a concorrência ficaria irremediavelmente comprometida, uma vez que seria impossível concluir a

investigação dentro do expectável curto período de tempo em que a crise da pandemia da COVID-19 produzirá efeitos no sentido de não limitar a possibilidade de cessação unilateral do vínculo laboral por parte dos futebolistas da Primeira e Segunda Ligas, pelo que, sem a adoção destas medidas cautelares, não seria possível assegurar, em tempo útil, a salvaguarda dos bens jurídicos que a intervenção da AdC visa proteger.

68. *In casu*, as medidas cautelares a aplicar consubstanciam-se na imediata suspensão da prática descrita – o que implicará a suspensão da vigência da decisão concertada dos clubes e da LPFP – e a obrigatoriedade de comunicação da suspensão desta prática, mediante a emissão de um comunicado de imprensa e de uma circular a enviar aos clubes da Primeira e Segunda Ligas.
69. Nestes termos, em face do exposto, e por se mostrar indispensável ao restabelecimento ou manutenção de uma concorrência efetiva, a AdC aplica, nos termos da presente Decisão, medidas cautelares de suspensão da prática descrita, determinando, ao abrigo do disposto no artigo 34.º da Lei da Concorrência:
 - a) que seja suspensa com efeitos imediatos a decisão concertada a que chegaram os clubes e a LPFP nas reuniões de 7 e 8 de abril de 2020, nos termos da qual se prevê a não contratação pelos clubes da Primeira e Segunda Ligas de futebolistas profissionais que cessem unilateralmente o seu contrato de trabalho com algum desses clubes, invocando questões provocadas pela pandemia da COVID-19 ou quaisquer decisões excecionais decorrentes da mesma, devendo a LPFP, com vista a garantir a eficácia da presente medida, abster-se de adotar qualquer outra decisão com os mesmos termos ou qualquer outra prática que tenha objeto ou efeitos equivalentes, bem como abster-se de adotar práticas coercivas ou retaliatórias junto dos clubes ou quaisquer outras que tenham objeto ou efeitos equivalentes;
 - b) que a LPFP envie, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da data de notificação desta Decisão, uma comunicação a todos os clubes da Primeira e Segunda Ligas, mediante o envio, por email, de uma circular informativa, dando conhecimento de que a decisão a que se referem os comunicados da LPFP de 7 e 8 de abril de 2020 deve considerar-se imediatamente suspensa e que os clubes em causa devem abster-se de aplicar as medidas ali enunciadas;
 - c) que a LPFP emita, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da data de notificação desta Decisão, um comunicado de imprensa, dando conhecimento que a decisão referida nos comunicados da LPFP de 7 e 8 de abril de 2020 foi suspensa, mantendo-se os clubes livres de contratar futebolistas profissionais, nos termos da legislação e regulamentação aplicáveis;
 - d) acautelar o efeito útil das medidas precedentes mediante a imposição de uma sanção pecuniária compulsória, em valor que não poderá exceder 5% da média diária do volume de negócios agregado dos associados da LPFP na época desportiva 2018/2019²⁷, por cada dia de atraso na adoção das medidas cautelares determinadas, em conformidade com a alínea a) do artigo 72.º da Lei da Concorrência.

²⁷ A AdC considerou, para este efeito, os volumes de negócios relativos à época 2018/2019 publicamente disponíveis, a saber, os volumes das seguintes nove sociedades: FC Porto, SL Benfica, SC Braga, Sporting CP, Rio Ave FC, Vitória SC, FC Famalicão, Belenenses e Marítimo M, totalizando 452 milhões de euros, o que corresponde a uma média diária de 1.238.356 euros.

70. As medidas em causa consideram-se proporcionais e adequadas à salvaguarda da livre concorrência e dos interesses dos agentes económicos que operam nos mercados em que a prática em causa foi adotada.
71. Tendo em conta a factualidade apurada pela AdC que deu origem à abertura oficiosa do presente processo contraordenacional, a qual foi confirmada pela Visada na sua pronúncia, e não havendo nenhuma evidência de que tenha cessado a suscetibilidade de produção de efeitos decorrentes da prática, a AdC mantém a convicção de que se impõe a aplicação de medidas cautelares nos termos previstos no artigo 34.º da Lei da Concorrência.
72. Salienta-se, adicionalmente, que a determinação destas medidas cautelares não acarretará um ónus excessivo para a LPFP e respetivos associados, uma vez que as mesmas vigorarão durante um período de tempo limitado e não afetarão o desenvolvimento das suas atividades económicas.

5. DECISÃO

Considerando as atribuições previstas no artigo 34.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, e os poderes constantes da alínea c) do n.º 2 do artigo 6.º dos Estatutos da Autoridade, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, tudo visto e ponderado, decide o conselho de administração da Autoridade da Concorrência:

Primeiro

Ordenar à Liga Portuguesa de Futebol Profissional a suspensão imediata da decisão publicitada através de comunicados de 7 e 8 de abril de 2020, nos termos da qual se prevê a não contratação pelos clubes da Primeira e Segunda Ligas de futebolistas profissionais que cessem unilateralmente o seu contrato de trabalho com algum desses clubes, invocando questões provocadas pela pandemia da Covid-19 ou quaisquer decisões excecionais decorrentes da mesma.

Segundo

Ordenar à Liga Portuguesa de Futebol Profissional que envie, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da data de notificação desta Decisão, uma comunicação a todos os clubes da Primeira e Segunda Ligas, mediante o envio, por *email*, de uma circular informativa, dando conhecimento que a decisão a que se referem os comunicados da LPFP de 7 e 8 de abril de 2020 deve considerar-se imediatamente suspensa e que os clubes em causa não devem aplicar as medidas ali enunciadas, devendo a LPFP, com vista a garantir a eficácia da presente medida, abster-se de adotar qualquer outra decisão com os mesmos termos ou qualquer outra prática que tenha objeto ou efeitos equivalentes, bem como abster-se de adotar práticas coercivas ou retaliatórias junto dos clubes ou quaisquer outras práticas que tenham objeto ou efeitos equivalentes.

Terceiro

Ordenar à Liga Portuguesa de Futebol Profissional que emita, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da data de notificação desta Decisão, um comunicado de imprensa, dando conhecimento que a decisão a que se referem os comunicados da LPFP de 7 e 8 de abril de 2020 foi suspensa, na sequência de decisão da AdC, mantendo-se os clubes livres de contratar futebolistas profissionais, nos termos da legislação e regulamentação aplicáveis.

Quarto

As medidas previstas vigorarão por 90 (noventa) dias. Sem prejuízo do disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 68.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, o efeito útil desta decisão é garantido mediante a possibilidade de vir a ser imposta uma sanção pecuniária compulsória, em conformidade com o previsto na alínea a) do artigo 72.º do diploma citado, no valor 6.000 (seis mil) euros, que não excede 0,5% da média diária do volume de negócios agregado dos nove associados da Liga Portuguesa de Futebol Profissional cujos resultados financeiros respeitantes à época desportiva 2018/19 se encontram publicamente disponíveis na presente data, por cada dia de atraso na adoção das medidas cautelares determinadas nos termos referidos nos números anteriores. Da presente decisão de adoção de medidas cautelares não decorre, por si só, a aplicação da referida sanção pecuniária compulsória, a qual só será determinada em caso de incumprimento das medidas agora decretadas.

Quinto

Adverte-se a Visada, nos termos do n.º 2 do artigo 46.º do Regime Geral das Contraordenações, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro (RGCO), que desta decisão cabe recurso judicial com efeito meramente devolutivo, de acordo com o artigo 86.º e o n.º 4 do artigo 84.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, e nos termos do artigo 59.º do RGCO.

Lisboa, 26 de maio de 2020

O conselho de administração da Autoridade da Concorrência,

X 

Margarida Matos Rosa
Presidente

Assinado por: MARGARIDA ISABEL REBELO DE MATOS ROSA

X 

Maria João Melícias
Voçal

Assinado por: MARIA JOÃO LAUREANO MELÍCIAS DUARTE