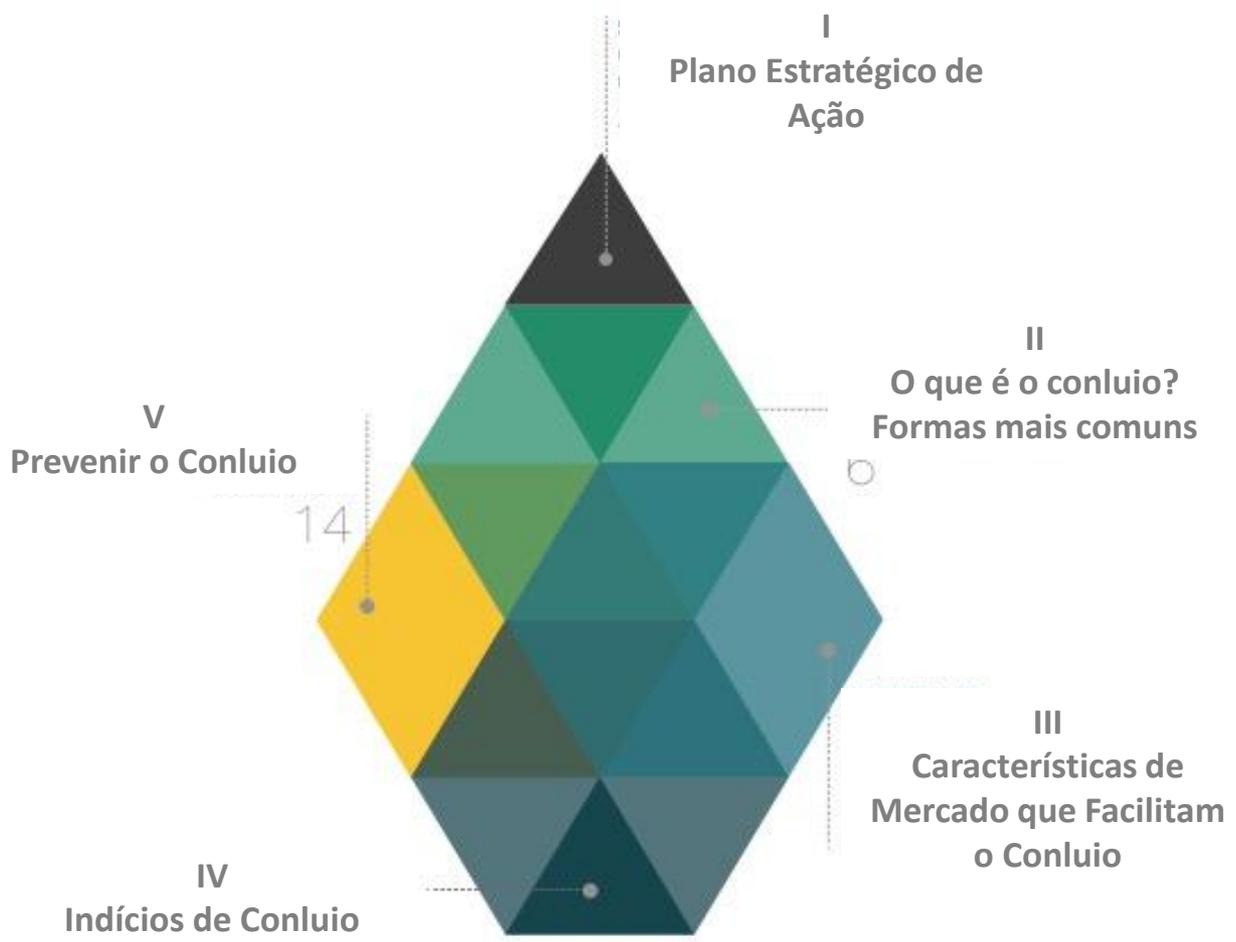




**COMBATE AO  
CONLUÍO**  
NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA  
JOGAR LIMPO NÃO É SEGREDO PARA NINGUÉM.

## **Deteção e Prevenção: O papel das entidades adjudicantes**



## Plano Estratégico de Ação para a Contratação Pública

- ❑ **Combate ao Conluio:** detecção (reativa e proativa) & prevenção (desenho dos procedimentos)
- ❑ **Promoção da eficiência** (*advocacy* para desenho e monitorização de procedimentos que promova a concorrência)

### Pilares do Plano Estratégico:

- Iniciativas de *Advocacy* sobre concorrência
  - ✓ Capacitar entidades adjudicantes para detetar e prevenir o conluio
- Reforço do *enforcement*, diversificando os instrumentos de detecção (*mix* reativo + proativo)
- Tornar a concorrência na contratação pública um objetivo comum
  - ✓ Estabelecendo canais de comunicação próximos com as entidades adjudicantes
  - ✓ Alinhando incentivos no combate ao conluio na contratação pública

## Formas mais comuns de conluio na contratação pública

### SUPRESSÃO DE PROPOSTAS

Algumas empresas acordam não submeter ou retirar uma proposta, para que o contrato seja adjudicado à empresa que escolheram para vencer o procedimento.

*Não apresento proposta para que ganhes!*



### PROPOSTAS DE COBERTURA

Para criar uma ilusão de concorrência, as empresas combinam submeter propostas com um preço mais elevado que o da empresa que escolheram previamente para vencer o procedimento, para que o contrato lhe seja adjudicado.

*Vou aumentar o meu preço para que ganhes!*



### PROPOSTAS ROTATIVAS

Os concorrentes combinam esquemas de rotatividade da proposta vencedora, alternando entre si o vencedor do procedimento.

*Agora ganhas tu, depois ganho eu!*



# Formas mais comuns de conluio na contratação pública

## REPARTIÇÃO DE MERCADO

As empresas combinam um esquema de apresentação de propostas com o objetivo de repartir o mercado entre si. Esta repartição pode incidir sobre a carteira de clientes, o tipo de produtos/serviços ou a zona geográfica.

*Tu ficas com o Norte e eu com o Sul!*



## SUBCONTRATAÇÃO

As empresas acordam facilitar o sucesso da proposta da empresa que escolhem para vencer o procedimento, em contrapartida da subcontratação de fornecimentos no âmbito do contrato em causa.

*Deixas-me ganhar e eu depois subcontrato-te.*



## Características de mercado que facilitam o conluio

### VÍNCULOS ENTRE EMPRESAS CONCORRENTES

Vínculos contratuais ou estruturais entre concorrentes facilitam a coordenação e monitorização de comportamentos.

### PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO FREQUENTES

Aquisições recorrentes e frequentes de um bem/serviço facilitam a repartição/rotação de contratos e a retaliação a desvios ao acordado.

### REDUZIDO NÍVEL DE INOVAÇÃO

Reduzida intensidade de inovação gera menor grau de diferenciação e condições de mercado mais estáveis.

### REDUZIDO Nº DE EMPRESAS/ELEVADA CONCENTRAÇÃO NO MERCADO

Quanto menos concorrentes existirem, mais fácil será estabelecer e manter o conluio.

### ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS OU PROFISSIONAIS

As associações empresariais ou profissionais podem facilitar o contacto entre concorrentes e contribuir para um ambiente mais favorável ao conluio.

### CONDIÇÕES DE MERCADO ESTÁVEIS E PREVISÍVEIS

A estabilidade da oferta e a previsibilidade dos procedimentos facilitam o conluio e a sua estabilidade.

### ELEVADAS BARREIRAS À ENTRADA OU EXPANSÃO NO MERCADO

As barreiras à entrada ou expansão reduzem a pressão concorrencial e o número de concorrentes.

### EMPRESAS QUE CONCORREM EM MÚLTIPLOS MERCADOS

A interação repetida entre empresas em vários mercados facilita o contacto entre concorrentes e, como tal, o conluio.

### HOMOGENEIDADE OU SIMPLICIDADE DOS PRODUTOS/SERVIÇOS

Produtos/serviços estandarizados ou pouco diferenciados facilitam a coordenação de preços, aumentando a probabilidade de conluio.

### TRANSPARÊNCIA

A transparência de informação pode facilitar o conluio (v.g., identidade e custos dos concorrentes, preço máximo do procedimento).

## Sinais de alerta para a possibilidade do conluio



## CHECKLIST

O conluio na contratação pública consiste na concertação de propostas com o objetivo de eliminar ou limitar a concorrência nos procedimentos de contratação. Vários indícios podem alertar as entidades adjudicantes para a possibilidade de conluio nos procedimentos.

**Reconheça os principais sinais de alerta.**

### Na apresentação de propostas

- Número de propostas inferior ao habitual.
- Propostas retiradas de forma inesperada.
- Propostas fictícias que as empresas sabem que não serão bem-sucedidas.
- Concorrentes habituais não apresentam propostas.
- Propostas conjuntas quando as empresas teriam condições para o fazer individualmente.
- Propostas diferentes que apresentam:
  - os mesmos erros (*v.g.*, erros ortográficos, gramaticais ou de cálculo);
  - as mesmas lacunas face à informação requerida;
  - a mesma terminologia, em particular quando atípica;
  - a mesma formatação, grafia ou correções de última hora;
  - o mesmo papel timbrado, formulários semelhantes ou os mesmos dados de contacto;
  - carimbos de registo postal idênticos ou datas de receção, em mão, coincidentes ou, em caso de envio online, os mesmos endereços IP.

### Nas condições comerciais

- Propostas com preços iguais.
- Subidas uniformes de preços não explicadas por aumento dos custos.
- Alinhamento súbito dos preços entre concorrentes.
- Descida de preços quando participa um novo concorrente.
- Diferença muito significativa entre o melhor preço e os das demais propostas.
- Diferenças de preço entre propostas são percentagens/montantes fixos.
- Variação significativa e injustificada no preço das propostas da mesma empresa.
- Preços para serviços locais superam os preços para regiões mais distantes.
- Empresas locais e não locais apresentam custos de transporte semelhantes.
- Semelhanças na calendarização e nas rubricas de custos entre propostas.

### Nas declarações dos concorrentes

- Referência a propostas concorrentes ou à existência de um acordo.
- Referência a exclusividade a uma área geográfica ou a determinados clientes.
- Referência a orientações do setor, *v.g.*, de associações empresariais.

### Nos resultados dos procedimentos

- Padrão de rotatividade das propostas vencedoras.
- Padrão de distribuição geográfica das propostas vencedoras.

### Nos comportamentos

- Empresa vencedora subcontrata reiteradamente os demais concorrentes.
- Empresa vencedora não aceita a adjudicação do contrato e posteriormente é subcontratada.
- Alguns concorrentes não solicitam orçamento a um fornecedor imprescindível.
- Vários concorrentes contratam a mesma consultora no apoio à elaboração de propostas.

## Na apresentação de propostas

- Número de propostas inferior ao habitual.
- Propostas retiradas de forma inesperada.
- Propostas fictícias que as empresas sabem que não serão bem-sucedidas.
- Concorrentes habituais não apresentam propostas.
- Propostas conjuntas quando as empresas teriam condições para o fazer individualmente.
- Propostas diferentes que apresentam:
  - os mesmos erros (v.g., erros ortográficos, gramaticais ou de cálculo);
  - as mesmas lacunas face à informação requerida;

## Na apresentação de propostas

- Número de propostas inferior ao habitual.
- Propostas retiradas de forma inesperada.
- Propostas fictícias que as empresas sabem que não serão bem-sucedidas.
- Concorrentes habituais não apresentam propostas.
- Propostas conjuntas quando as empresas teriam condições para o fazer individualmente.
- Propostas diferentes que apresentam:
  - os mesmos erros (v.g., erros ortográficos, gramaticais ou de cálculo);
  - as mesmas lacunas face à informação requerida;
  - a mesma terminologia, em particular quando atípica;
  - a mesma formatação, grafia ou correções de última hora;
  - o mesmo papel timbrado, formulários semelhantes ou os mesmos dados de contacto;
  - carimbos de registo postal idênticos ou datas de receção, em mão, coincidentes ou, em caso de envio online, os mesmos endereços IP.

CH

O conluio pode ser detectado através da análise das propostas com o objetivo de eliminar ou limitar a concorrência nos procedimentos de contratação. Vários indícios podem alertar as entidades adjudicantes para a possibilidade de conluio nos procedimentos.

Reconheça os principais sinais de alerta.

## Nos resultados dos procedimentos

- Padrão de rotatividade das propostas vencedoras.
- Padrão de distribuição geográfica das propostas vencedoras.

## Nos comportamentos

- Empresa vencedora subcontrata reiteradamente os demais concorrentes.
- Empresa vencedora não aceita a adjudicação do contrato e posteriormente é subcontratada.
- Alguns concorrentes não solicitam orçamento a um fornecedor imprescindível.
- Vários concorrentes contratam a mesma consultora no apoio à elaboração de propostas.

### Na apresentação de propostas

- Número de propostas inferior ao habitual.
- Propostas retiradas de forma inesperada.
- Propostas fictícias que as empresas sabem que não serão bem-sucedidas.
- Concorrentes habituais não apresentam propostas.
- Propostas conjuntas quando as empresas teriam condições para o fazer individualmente.
- Propostas diferentes que apresentam:
  - os mesmos erros (v.g., erros ortográficos, gramaticais ou de cálculo);

### Nas declarações dos concorrentes

- Referência a propostas concorrentes ou à existência de um acordo.
- Referência a exclusividade a uma área geográfica ou a determinados clientes.
- Referência a orientações do setor, *v.g.*, de associações empresariais.

### Nos resultados dos procedimentos

- Padrão de rotatividade das propostas vencedoras.
- Padrão de distribuição geográfica das propostas vencedoras.

### Nos comportamentos

- Empresa vencedora subcontrata reiteradamente os demais concorrentes.
- Empresa vencedora não aceita a adjudicação do contrato e posteriormente é subcontratada.
- Alguns concorrentes não solicitam orçamento a um fornecedor imprescindível.
- Vários concorrentes contratam a mesma consultora no apoio à elaboração de propostas.

### CHECK

O conluio nas propostas nos procedimentos de contratação. Vários indícios podem alertar as entidades adjudicantes para a possibilidade de conluio nos procedimentos.

Reconheça os principais sinais de alerta.

- Padrão de rotatividade das propostas vencedoras.
- Padrão de distribuição geográfica das propostas vencedoras.

### Nos comportamentos

- Empresa vencedora subcontrata reiteradamente os demais concorrentes.
- Empresa vencedora não aceita a adjudicação do contrato e posteriormente é subcontratada.
- Alguns concorrentes não solicitam orçamento a um fornecedor imprescindível.
- Vários concorrentes contratam a mesma consultora no apoio à elaboração de propostas.

## **PADRÕES SUSPEITOS NAS CONDIÇÕES COMERCIAIS DAS PROPOSTAS**

### **PREÇOS MUITO ELEVADOS FACE À ESTIMATIVA DE CUSTOS**

pela entidade adjudicante.

### **PROPOSTAS DIFERENTES COM PREÇOS IDÊNTICOS**

em particular quando se mantêm idênticos durante um longo período de tempo.

### **SUBIDA UNIFORME DE PREÇOS**

não explicada por variações de custos.

### **DESCIDA DE PREÇOS**

quando entra um novo concorrente ou quando participa um concorrente não habitual.

### **DIFERENÇA DE PREÇO INEXPLICÁVEL**

ou muito significativa entre a proposta vencedora e as demais propostas.

### **DIFERENÇAS DE PREÇOS ENTRE PROPOSTAS**

são percentagens fixas ou montantes fixos.

### **FLUTUAÇÕES SIGNIFICATIVAS NOS PREÇOS**

apresentados pela mesma empresa em procedimentos diferentes sem justificação nos custos.



### **PREÇOS PARA SERVIÇOS LOCAIS**

superiores aos preços para regiões distantes.

### **CALENDARIZAÇÃO E RUBRICAS DE CUSTOS**

com manifestas semelhanças entre propostas.

### **CUSTOS DE TRANSPORTE SEMELHANTES**

nas propostas de empresas locais e não locais.

### **ALINHAMENTO SÚBITO DE PREÇOS**

entre concorrentes.

## REDUZIR O RISCO DE CONLUÍO NOS PROCEDIMENTOS



## REDUZIR O RISCO DE CONLUIO NOS PROCEDIMENTOS

### PROMOVER A PARTICIPAÇÃO

- ❑ **Evitar requisitos de qualificação restritivos e desnecessários** relacionados, por exemplo, com certificações de qualidade, garantias financeiras ou com o tipo ou dimensão mínima das empresas.
- ❑ **Alargar a participação ao maior número de empresas possível**, nacionais e internacionais.
- ❑ **Não excluir concorrentes potenciais** de procedimentos futuros ou da lista de potenciais concorrentes por não terem apresentado uma proposta em determinado procedimento
- ❑ **Ponderar a divisão do contrato em lotes**, quando se considere necessário para promover a participação de empresas, procurando evitar que essa divisão facilite esquemas de repartição de mercado.
- ❑ **Reduzir os custos de preparação de propostas**
  - ✓ simplificando os procedimentos;
  - ✓ agregando procedimentos;
  - ✓ registos atualizados de adjudicatários aprovados/certificados oficialmente;
  - ✓ fixando prazos adequados para a preparação e apresentação de propostas;
  - ✓ recorrendo, de forma ampla, à contratação eletrónica.

## REDUZIR O RISCO DE CONLUÍO NOS PROCEDIMENTOS

### ESTABELECEER REQUISITOS CLAROS E REDUZIR A PREVISIBILIDADE DOS PROCEDIMENTOS

- Estabelecer os requisitos e regras do procedimento de forma objetiva e clara.
- Definir especificações de desempenho e requisitos funcionais de forma clara e objetiva
- Evitar a previsibilidade dos procedimentos em termos da sua frequência e dos valores e quantidades dos contratos.
- Ponderar a organização de procedimentos em conjunto com outras entidades adjudicantes.

## REDUZIR O RISCO DE CONLUIO NOS PROCEDIMENTOS

### SENSIBILIZAR OS RECURSOS HUMANOS E PROMOVER O ESCRUTÍNIO DA INFORMAÇÃO

- Implementar programas de formação contínua dos funcionários**
- Recolher, de forma sistemática, informação referente a processos de adjudicação passados**
- Rever periodicamente o histórico das propostas** para determinados produtos e serviços
- Comparar a lista de empresas que manifestaram interesse no procedimento e a lista de empresas que submeteram propostas**, para identificar desistências e subcontratações
- Promover entrevistas com empresas** que deixaram de apresentar propostas ou com padrão de propostas não vencedoras
- Promover um expediente de fácil acesso**, onde as empresas possam reportar as suas preocupações relacionadas com a concorrência
- Incentivar os funcionários a denunciar suspeitas de conluio à Autoridade da Concorrência**

## REDUZIR O RISCO DE CONLUIO NOS PROCEDIMENTOS

### ESTIPULAR CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO E ADJUDICAÇÃO QUE PROMOVAM A CONCORRÊNCIA

- ❑ **Critérios não relacionados com o preço (v.g., qualidade e serviço pós-venda) deverão ser especificados de forma clara e objetiva e a sua importância devidamente ponderada.**
- ❑ **Não valorizar de forma injustificada registros de desempenho prévio.**
- ❑ **Ponderar o impacto dos critérios de avaliação na intensidade de concorrência no procedimento, assim como na participação em procedimentos futuros.**

## REDUZIR O RISCO DE CONLUIO NOS PROCEDIMENTOS

### MITIGAR AS OPORTUNIDADES DE COMUNICAÇÃO ENTRE CONCORRENTES

- Eventuais diálogos entre a entidade adjudicante e as empresas candidatas** devem ser tidos individualmente com cada empresa.
- Promover o anonimato das propostas**
- Ponderar cuidadosamente o tipo de informação a disponibilizar**
- Em caso de recurso a consultores externos, obter declaração de confidencialidade e manifestação por escrito de ausência de conflitos de interesses**
- Exigir que os concorrentes revelem se pretendem subcontratar outras empresas**
- Atribuir especial atenção a propostas conjuntas, que possam indiciar um esquema de conluio**
- Informar sobre as consequências da violação da Lei da Concorrência por práticas concertadas no anúncio/comunicação do procedimento**
- Considerar a exigência de uma “Declaração de Independência da Proposta”** nos documentos da proposta

“

## CONLUIO

combinação ou  
conspiração de dois ou  
mais para prejudicar  
outrem.

”

A contratação pública é o processo através do qual o Estado - administração central e local, entre outras entidades públicas - se aprovisiona dos bens e serviços necessários ao desempenho das suas funções.

A contratação pública serve o interesse de todos, permitindo a existência e funcionamento de escolas, hospitais, centros de saúde, tribunais e dos demais serviços públicos.

Os contratos públicos são financiados com o dinheiro de todos os contribuintes e, por esta razão, o Estado procura obter mais e melhor por menos.

Para tal é necessário que exista concorrência nos procedimentos de contratação pública.

A concorrência na contratação pública permite uma alocação mais eficiente dos recursos públicos. Porém, há empresas que não se querem submeter às regras da concorrência, optando pelo conluio, de forma a viciar os concursos em seu benefício.

Algumas empresas criam a ilusão de concorrência, enquanto secretamente fazem acordos entre si para determinarem o vencedor do concurso.

O conluio resulta, assim, em preços mais elevados, qualidade inferior e/ou menos inovação, em detrimento do interesse de todos.

## COMO ACONTECE



3 empresas apresentam-se a concurso público e combinam o preço a pedir.

Uma pede 1 milhão €, a outra 1,2 milhões € e a outra 1,4 milhões €.



Aparentemente, o concurso decorreu em benefício do Estado: ganhou a proposta mais baixa, de 1 milhão €.

Contudo, o preço em concorrência seria de 700 mil €.



No concurso seguinte, será beneficiada outra das empresas participantes no conluio e assim sucessivamente, em prejuízo dos contribuintes.

## Esteja atento

### O CONLUIO NÃO É FICÇÃO

Já aconteceu no fornecimento a diversos serviços públicos, do interesse de todos, incluindo hospitais, escolas e autarquias.

### HÁ FORMAS DE DETEÇÃO

Propostas enviadas do mesmo endereço, postal ou IP, com preços idênticos, que aleguem recomendações do setor, com formatos idênticos, com os mesmos erros e omissões, sugerem indícios de conluio.

### TEM ELEVADOS CUSTOS SOCIAIS

O conluio representa perdas consideráveis de recursos do Estado, contribuindo para aumentos futuros da carga fiscal, em prejuízo da sociedade em geral.

### AFETA DIVERSOS SETORES

O conluio pode afetar o fornecimento dos bens e serviços necessários ao funcionamento do Estado ou do setor público em geral.

### PUNÍVEL COM COIMAS ELEVADAS

Que podem ir até 10% do volume de negócios das empresas envolvidas e da remuneração anual dos respetivos administradores e gestores.

### MAS PODE SER PREVENIDO!

Os procedimentos de contratação podem ser elaborados de forma a reduzir o risco de conluio, introduzindo requisitos mais flexíveis, maior abertura à concorrência e uma declaração de independência das propostas, entre outros.

Se tem conhecimento deste tipo de práticas, contacte a Autoridade da Concorrência. Igualmente, se está ou esteve envolvido em tais práticas, apresente provas à Autoridade e aceda ao seu Programa de Clemência. **Antes que seja tarde demais.**

As formas de conluio são muitas.  
O resultado é só um:  
**todos pagamos mais.**



Q&A

**COMBATE AO  
CONLUIO**

JOGAR LIMPO NÃO É SEGREDO PARA NINGUÉM.

#### O que fazer em caso de detetar tais indícios?

Se detetar tais indícios, a Autoridade da Concorrência que lhe forem atribuídas ou do cidadão em que a análise assim o determinar.

#### O que fazer em caso de envolvimento?

Em caso de envolvimento (mesmo se passado da Concorrência) um procedimento de denúncia.

#### O que é o Programa de Clemência?

O Programa de Clemência, de 19/2012, de 8 de maio, da dispensa ou redução da multa.

#### Quais as consequências de um esquema de conluio?

A lei estabelece a responsabilidade da Concorrência de contratação pública redução até 50% da multa.

78.ª da Lei da Concorrência, respetivamente)

#### O que é a contratação pública?

A contratação pública é o processo através do qual o Estado e outras entidades públicas se aprovisionam dos bens e serviços necessários ao desempenho das suas funções.

Em Portugal, a contratação pública é regulada pelo Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e que procede à transposição para legislação nacional de Diretivas Comunitárias.

#### O que é o conluio na contratação pública?

O conluio na contratação pública consiste na celebração de acordos secretos entre os candidatos para concertar propostas, em prejuízo da concorrência nos procedimentos.

- O que é a contratação pública?
- O que é o conluio na contratação pública?
- Porque é o conluio ilegal?
- Por que razão devemos combater o conluio na contratação pública?
- Quais são os setores mais propícios ao conluio?
- Quais são as formas mais comuns de conluio na contratação pública?
- Quais são os indícios de conluio na contratação pública?
- Como prevenir o conluio na contratação pública?
- A Autoridade já detetou casos de conluio na contratação pública?
- O que fazer em caso de conhecimento de indícios de conluio na contratação pública?
- O que fazer em caso de envolvimento em esquemas de conluio na contratação pública?
- O que é o procedimento de clemência?
- Quais as consequências, para uma empresa, de denunciar um esquema de conluio na contratação pública em que esteja envolvida?



A campanha Combate ao Conluio na Contratação Pública é destinada às entidades envolvidas nos procedimentos de contratação pública, com o objetivo de alertar para os principais indícios de conluio nos concursos públicos, assim como formas de prevenir este tipo de comportamento.

“  
**CONLUIO**  
combinação ou conspiração de dois ou mais para prejudicar outrem.  
”

A contratação pública é o processo através do qual o Estado - administração central e local, entre outras entidades públicas - se aprovisiona dos bens e serviços necessários ao desempenho das suas funções.

COMO  
ACONTECE



3 empresas apresentaram-se a concurso público e combinam o preço a pedir.

Uma pede 1 milhão, a outra 1,2 milhões e a

ESTE JA ATENTO

O CONLUIO NÃO É FICÇÃO  
Já aconteceu no fornecimento a diversos serviços públicos, do interesse de todos, incluindo hospitais, escolas e autarquias.

HÁ FORMAS DE DETEÇÃO  
Propostas enviadas do mesmo endereço, postal ou IP, com preços idênticos, que aleguem recomendações do setor, com formas idênticas, com as mesmas erros e omissões, sugerem indícios de conluio.

TEM ELEVADOS CUSTOS SOCIAIS



# COMBATE AO CONLUÍO

NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

JOGAR LIMPO NÃO É SEGREDO PARA NINGUÉM.



# COMBATE AO CONLUÍO

NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

JOGAR LIMPO NÃO É SEGREDO PARA NINGUÉM.



AUTORIDADE DA  
CONCORRÊNCIA