



AUTORIDADE DA  
CONCORRÊNCIA



Q&A

**COMBATE AO  
CONLUÍO**  
NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

JOGAR LIMPO NÃO É SEGREDO PARA NINGUÉM.

# con·lui·o

substantivo masculino

1. Combinação de dois ou mais para prejudicar outrem.
2. Trama.
3. Conspiração.



## **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.

## **Porque é que o conluio é ilegal?**

De acordo com a Lei da Concorrência (Lei n.º 19/2012, de 8 de maio) são *“proibidos os acordos entre empresas, as práticas concertadas entre empresas e 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.”*

O conluio na contratação pública enquadra-se neste tipo de comportamentos, constituindo uma das infrações mais graves à lei da concorrência (nacional e da União Europeia), sendo punível com coimas aplicáveis: (i) às empresas infratoras, até 10% do seu volume de negócios; e (ii) aos respetivos administradores e gestores, até 10% da sua remuneração anual.

## **Por que razão devemos combater o conluio na contratação pública?**

O conluio na contratação pública tem como efeito condições menos favoráveis para o Estado, traduzindo-se em preços mais elevados, qualidade inferior e/ou menos inovação.

Assim, este tipo de comportamento compromete uma melhor e mais eficiente afetação dos recursos públicos e o objetivo de “mais e melhor por menos” da contratação pública, em prejuízo dos consumidores e dos contribuintes.

## **Quais são os setores mais propícios ao conluio na contratação pública?**

Embora o conluio possa ocorrer em qualquer setor, os mais propícios a este tipo de comportamento são os caracterizados por: regularidade e previsibilidade dos procedimentos contratuais, reduzido número de empresas, homogeneidade dos produtos/serviços, existência de barreiras à entrada ou à expansão, reduzida inovação, existência de vínculos contratuais ou estruturais entre empresas e interações entre empresas concorrentes em múltiplos mercados.

## **Quais são as formas mais comuns de conluio na contratação pública?**

O conluio pode assumir diversas formas que podem coexistir e que incluem, frequentemente, mecanismos de repartição dos lucros adicionais que resultam do conluio (v.g., o pagamento de compensações pelo adjudicatário às restantes empresas em conluio).

As formas mais comuns de conluio na contratação pública são: (i) apresentação de propostas rotativas, em que os concorrentes combinam entre si o vencedor do procedimento de forma alternada; (ii) a supressão de propostas para que o contrato seja adjudicado à empresa que escolheram para vencer o procedimento; (iii) a apresentação de propostas fictícias, ou de cobertura, que criam a ilusão de concorrência; (iv) a subcontratação como compensação para os candidatos que não concorrem de forma efetiva; e (v) a repartição de mercados por referência a áreas geográficas, a produtos/serviços e/ou a clientes.

## **Quais os indícios de conluio na contratação pública?**

Diversos indícios podem alertar as entidades adjudicantes para a possibilidade de existência de conluio na contratação pública. Os indícios mais frequentes estão sistematizados na “Checklist de indícios de conluio na contratação pública” da Autoridade da Concorrência e integram também o “Guia de Boas Práticas no Combate ao Conluio na Contratação Pública”.

Em geral, estes indícios estão relacionados com a forma como as propostas são apresentadas, com determinados aspetos das condições comerciais das propostas, com declarações suspeitas dos candidatos, com padrões na adjudicação dos contratos e com a subcontratação de concorrentes.

## **Como prevenir o conluio na contratação pública?**

O risco de conluio na contratação pública pode ser reduzido através do aumento da participação das empresas nos procedimentos, que por sua vez pode ser atingido dando primazia a procedimentos concorrenciais, estabelecendo as regras do procedimento e os requisitos funcionais de forma objetiva e clara, evitando requisitos mínimos de capacidade técnica e de capacidade financeira restritivos e desnecessários, fixando prazos adequados para a preparação e apresentação de propostas. A divisão do procedimento em lotes também pode potenciar o aumento da participação de empresas, embora deva ser devidamente ponderada e efetuada de forma a evitar que a mesma facilite esquemas de repartição de mercado.

## **A Autoridade da Concorrência já detetou casos de conluio na contratação pública?**

Sim, a Autoridade da Concorrência já detetou conluio na contratação de bens e serviços nas áreas da saúde e da educação. Em 2005, por exemplo, a Autoridade da Concorrência aplicou uma coima de mais de 3 milhões de euros a cinco empresas farmacêuticas, por conluio num concurso público do Centro Hospitalar de Coimbra. Desta investigação resultou uma segunda condenação das mesmas cinco empresas por conluio em 36 outros concursos públicos, realizados em 22 hospitais a nível nacional, tendo sido aplicada uma coima total de cerca de 16 milhões de euros.

Em 2015, a Autoridade da Concorrência condenou cinco empresas fornecedoras de estruturas pré-fabricadas ao pagamento de coimas num valor total superior a 830 mil euros, por fixação de preços e repartição de mercado, em concursos públicos lançados pela Parque Escolar E.P.E.

## **O que fazer em caso de conhecimento de indícios de conluio na contratação pública?**

Se detetar tais indícios, reporte à Autoridade da Concorrência toda a informação relevante que detenha.

A Autoridade da Concorrência procede ao tratamento de todas as denúncias que lhe forem transmitidas – de entidades adjudicantes, empresas e/ou do cidadão em geral – e à abertura de processo contraordenacional se a análise assim o determinar, podendo a confidencialidade do denunciante ser salvaguardada durante a investigação.

## **O que fazer em caso de envolvimento em esquemas de conluio na contratação pública?**

Em caso de envolvimento em práticas de conluio na contratação pública (mesmo se passado), as empresas, bem como os administradores e diretores, poderão requerer junto da Autoridade da Concorrência um pedido de dispensa ou de redução de coima no âmbito do procedimento de clemência em processos contraordenacionais.

## **O que é o procedimento de clemência?**

O Programa de Clemência – atualmente previsto no capítulo VIII da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (artigos 75.º a 82.º) – estabelece o regime jurídico da dispensa ou redução da coima em processos de contraordenação por infração às regras de concorrência.

## **Quais as consequências, para uma empresa, de denunciar um esquema de conluio na contratação pública em que esteja envolvida?**

A lei estabelece as condições em que uma empresa, administrador ou diretor que denuncie à Autoridade da Concorrência uma prática de conluio, *in casu* em procedimentos de contratação pública, pode obter dispensa total de coima (imunidade) ou redução até 50% da coima aplicável à infração em questão (artigos 77.º ou 78.º da Lei da Concorrência, respetivamente).



**PARA MAIS INFORMAÇÃO SOBRE ESTE TEMA, CONSULTAR O  
GUIA DE BOAS PRÁTICAS NO COMBATE AO CONLUIO NA  
CONTRATAÇÃO PÚBLICA  
DA AUTORIDADE DA CONCORRÊNCIA**

**CASO EXISTAM INDÍCIOS DE CONLUÍO, CONTACTAR:**



**AUTORIDADE DA  
CONCORRÊNCIA**

Avenida de Berna, n.º 19  
1050-037 Lisboa

Tel.: 217 902 000  
Fax: 217 902 099

[adc@concorrenca.pt](mailto:adc@concorrenca.pt)  
[concorrenca.pt](http://concorrenca.pt)



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