

## Workshop

### Regime Geral de Prevenção da Corrupção

18.04.2024

**Nuno Cunha Rodrigues**

#### *Introdução*

Sua Excelência, Senhor Ministro da Economia, Dr. Pedro Reis,

Exmo. Senhor Presidente do Tribunal de Contas, Juiz Conselheiro José Tavares,

Exmo. Senhor Secretário-Geral da Economia, Engenheiro João Rolo,

Exmo. Senhor Inspetor Geral de Finanças, Dr. António Ferreira dos Santos,

Exmo. Senhor Vice-Presidente do MENAC (Mecanismo Nacional Anticorrupção), Dr. Olívio Mota Amador,

Minhas Senhoras e Meus Senhores,

Começo por me dirigir a Sua Excelência o Senhor Ministro da Economia, Dr. Pedro Reis, expressando-lhe os meus votos, institucionais e pessoais, dos maiores sucessos para as funções que iniciou.

Estou certo que a economia portuguesa muito beneficiará do contributo de Vossa Excelência.

Cumprimento igualmente os meus Colegas de mesa, Senhor Presidente do Tribunal de Contas e Senhor Inspector-Geral de Finanças, cujo trabalho há muito conheço e admiro.

Cumprimento igualmente o Senhor Secretário-Geral da Economia, Engenheiro João Rolo e saúdo toda a assistência aqui presente.

É com muito gosto que a Autoridade da Concorrência se associa a este evento, por cuja oportunidade felicito a organização.

Está em causa um tema central e determinante para o bom funcionamento das instituições numa sociedade democrática: o combate à corrupção.

Trata-se, aliás, de matéria que se cruza com a promoção e defesa da concorrência, enquanto tarefas da Autoridade da Concorrência.

Atente-se, de forma exemplificativa, no preâmbulo do Regime Geral de Prevenção da Corrupção, no qual se afirma, que “*o fenómeno da corrupção ofende a essência da democracia e os seus princípios fundamentais, designadamente a livre concorrência*”, entre outros princípios.

Na verdade, a existência de práticas anti-concorrenciais surge frequentemente associada a fenómenos de corrupção.

Veja-se, por exemplo, o caso da contratação pública.

### *Combate ao conluio na contratação pública*

A contratação pública representa, em qualquer país do mundo, um aspeto fundamental para o funcionamento da economia.

Estima-se que, em Portugal, corresponda a cerca de 10.1% do PIB e 22.56% da despesa pública, de acordo com dados da OCDE.<sup>1</sup>

E é precisamente na área da contratação pública que encontramos o ponto de interseção entre o combate à corrupção e as distorções à concorrência.

---

<sup>1</sup> OCDE, 2022, disponíveis em [Economic Outlook No 114 - November 2023. : Portugal \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/).

É sabido que as chamadas práticas de “bid-rigging” (conluio na contratação pública) afetam vários mercados, globalmente, constituindo um fenómeno mundial que afeta países desenvolvidos e países em vias de desenvolvimento.

São práticas que lesam diretamente as entidades adjudicantes; os concorrentes e, bem-assim, os contribuintes.

A dimensão destas práticas é impressionante.

Estima-se, por um lado, que 25% dos cartéis a nível global surjam no contexto da contratação pública.<sup>2</sup>

Estima-se ainda que cerca de 57% da corrupção verificada a nível mundial esteja relacionada com contratação pública.<sup>3</sup>

Por outro lado, o universo de empresas e contratos que abrangem é, igualmente, impactante.

Recorde-se um caso, sucedido nos Países Baixos<sup>4</sup>, envolvendo mais de 600 empresas que manipularam concursos públicos de projetos de construção, ou, mais recentemente, o caso austríaco<sup>5</sup>, que envolve cerca de 40 empresas e mais de mil projetos de construção.

A OCDE estima que estas práticas, ocorridas no contexto de contratação pública, podem gerar um sobrecusto para o erário público de, pelo menos, 30%.

---

<sup>2</sup> V. JULIAN CLARKE e SIMON J. EVENETT, A multilateral framework for competition policy?, State Secretariat of Economic Affairs e Simon J. Evenett (eds.), The Singapore Issues and The World Trading System: the Road to Cancun and Beyond, capítulo II, Berna, pp. 77-16

<sup>3</sup> V. OCDE, Foreign Bribery Report (2014) e NUNO CUNHA RODRIGUES, The Use of Public Procurement as a Non-Tariff Barrier: Relations between the EU and the BRICS in the Context of the New EU Trade and Investment Strategy, in Public Procurement Law Review, Issue 3, 2017, pp. 135-137.

<sup>4</sup> Mais informação [aqui](#).

<sup>5</sup> Mais informação [aqui](#).

Neste contexto, é necessário assegurar que os procedimentos públicos sejam concebidos de forma eficiente e concorrencial.

A promoção e proteção da concorrência na contratação pública permitirá, assim, assegurar uma despesa pública económica; eficaz e eficiente e uma melhor alocação de recursos públicos.

Também a AdC tem assumido esta missão.

O combate aos cartéis na contratação pública constitui uma das prioridades estabelecidas pela AdC, há mais de dez anos, incluindo para o ano de 2024, conforme assumi nas prioridades estabelecidas no final do ano passado.

Não foi por isso surpreendente que, em 2016, a AdC tenha desenvolvido um plano de **Combate ao Conluio na Contratação Pública**.

Esta campanha traduziu-se em sessões realizadas, a nível nacional, junto de entidades relacionadas com a contratação pública, tais como responsáveis pelo desenho do procedimento, pela avaliação das propostas ou quem audita os procedimentos.

**A campanha de combate ao conluio na contratação pública** conta hoje com mais de 60 sessões realizadas, tendo alcançado diretamente cerca de 3600 [3602] pessoas ligadas à contratação pública.

Esta iniciativa permitiu obter, desde o início, resultados expressivos no número de denúncias recebidas, na AdC, por parte de entidades adjudicantes ou outras envolvidas no processo de contratação.

Estas denúncias traduziram-se em diversas investigações e, mais tarde, em decisões condenatórias por práticas de cartel, como aconteceu, por exemplo no setor da manutenção ferroviária.

No caso deste último setor devo assinalar que foi o Tribunal de Contas que, no decorrer do trabalho que realiza, detetou e reportou à AdC os indícios de cartel.

Ao longo dos anos, a AdC tem investigado e condenado empresas por cartelização na contratação pública, no âmbito de vários setores, desde testes Covid, serviços de telerradiologia, cabos elétricos, serviços de segurança ou produtos farmacêuticos (tiras reagentes).

No contexto da atividade investigativa, a AdC desde a entrada em vigor, em 1 de janeiro de 2018, do Código dos Contratos Públicos, passou a ter acesso direto e integral ao Portal BASE.

Esta base de dados, gerida pelo IMPIC, contém informação que tem potenciado os nossos resultados em termos de investigação, em particular na deteção de padrões de licitação suspeitos.

Temos, aliás, vindo a ampliar a capacidade de utilização desta base através do recurso a novas ferramentas forenses.

Porém, a Autoridade da Concorrência não pode estar sozinha nesta tarefa.

Todas as entidades são relevantes e devem contribuir para a deteção de indícios de colusão na contratação pública e, bem-assim, para desenhar estratégias que desincentivem práticas colusórias.

Importa por isso destacar a importância das entidades adjudicantes, que estão na primeira linha de deteção destas práticas anti-concorrenciais.

Desde logo procurando detetar “*fortes indícios de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear as regras de concorrência*”<sup>6</sup>, como determina o Código dos Contratos Públicos.

Tal implica verificar da existência de sinais de alerta para possíveis formas de conluio clássicas tais como propostas rotativas<sup>7</sup>, propostas fictícias ou sombra<sup>8</sup>, supressão de propostas<sup>9</sup>, repartição de mercado ou subcontratação, entre outras.

Mas também apreciar a fiabilidade dos concorrentes, como aliás foi recentemente assinalado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, no caso Infraestruturas de Portugal, proc. C-66/22.

A prevenção da corrupção e o combate ao conluio na contratação pública implicam, também, o conhecimento e a formação adequada dos recursos humanos afetos à contratação pública, bem como a boa cooperação institucional entre todas as entidades relevantes.

### *Cooperação institucional*

A esta luz, permitam-me destacar, entre outras, iniciativas como aquelas do Conselho de Prevenção da Corrupção, que antecedeu o Mecanismo Nacional Anticorrupção, e a existência do Grupo Informal Inovação e Eficiência na Contratação Pública, que, além da AdC, reúne entidades como o eSPap, o Tribunal de Contas, a Inspeção Geral de Finanças (IGF) e o Instituto dos

---

<sup>6</sup> Cf. alínea g) do n.º 2 do artigo 70.º do Código dos Contratos Públicos.

<sup>7</sup> Os concorrentes combinam esquemas de rotatividade da proposta vencedora, alternando entre si o vencedor do procedimento.

<sup>8</sup> As empresas combinam submeter propostas com um preço mais elevado do que o da proposta da empresa previamente escolhida para vencer o procedimento, para que o contrato lhe seja adjudicado.

<sup>9</sup> As empresas participantes acordam em não submeter proposta ao procedimento ou em retirar uma proposta previamente apresentada.

Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC), e que visa promover a boa colaboração institucional, bem como a troca de boas práticas institucionais.

Destaco igualmente o papel da atividade do Tribunal de Contas, bem como do Tribunal de Contas Europeu, que tem publicado relevantes relatórios, como aquele que respeita à “Contratação pública na UE”<sup>10</sup>.

Neste último relatório, o Tribunal de Contas Europeu veio alertar para a diminuição da concorrência no âmbito dos contratos públicos a nível europeu, salientando a importância de haver um reforço da promoção da concorrência neste domínio.

O relatório emite ainda várias recomendações relativas aos obstáculos à concorrência e à promoção de boas práticas da contratação pública, que importa ter em consideração.

Para o efeito, creio que o diálogo interinstitucional e a partilha de experiências é, de vital importância tendo em vista o objetivo comum de promoção da eficiência na afetação dos recursos públicos.

### *Considerações Finais*

Minhas Senhoras e Meus Senhores: é tempo de concluir.

Invariavelmente há um princípio que norteia a nossa atuação: a prossecução do interesse público.

---

<sup>10</sup> Disponível em [aqui](#).

Não obstante as diferentes naturezas institucionais, temos objetivos comuns como a prevenção da corrupção e a promoção de uma contratação pública mais competitiva e eficiente.

Por tudo isto, a Autoridade da Concorrência irá continuar a tarefa de investigação e sancionamento de comportamentos de práticas anti-concorrenciais – mantendo a atuação vigilante sobre os cartéis na contratação pública e outros comportamentos ilícitos que afetam os orçamentos públicos -, e de promoção de iniciativas de sensibilização e divulgação de boas práticas.

Desejo a todos a continuação de bons trabalhos.

Muito obrigado pela vossa atenção.