



Recomendação do Conselho relativa
à Ação Eficaz contra os Cartéis
Graves

Tradução não-oficial

**Instrumentos
jurídicos da OCDE**

Este estudo foi publicado sob a responsabilidade do Secretário-Geral da OCDE. As opiniões expressas e argumentos utilizados não refletem necessariamente as opiniões oficiais dos países membros da OCDE.

Este documento e qualquer dados e mapa aqui incluídos foram elaborados sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território, da delimitação de limites e fronteiras internacionais e do nome do território, cidade ou área.

Este documento é fornecido gratuitamente. Pode ser reproduzido e distribuído gratuitamente sem necessidade de quaisquer outras autorizações, desde que não seja alterado de forma alguma. Não pode ser vendido.

Esta é uma tradução não oficial. Embora tenham sido empenhados os melhores esforços para assegurar correspondência aos textos originais, as únicas versões oficiais são os textos em inglês e francês disponíveis no site da OCDE <https://legalinstruments.oecd.org>.

Informações gerais

O Conselho adotou a Recomendação relativa à Ação Eficaz contra os Cartéis Graves em 2 de julho de 2019, sob proposta do Comitê da Concorrência. A Recomendação atualiza e substitui a Recomendação de 1998 relativa à Ação Eficaz contra os Cartéis Graves [[OECD/LEGAL/0294](https://www.oecd.org/legal/0294)].

A importância da Recomendação de 1998 é incontestável. Serviu de catalisador para a ação contra os cartéis graves e contribuiu para a convergência das reformas com vista a uma aplicação eficaz da lei. A Recomendação de 2019 reflete e consolida a evolução da aplicação da legislação, das políticas e das práticas dos Aderentes desde 1998. Tem por objetivo orientar as reformas internas e melhorar a eficácia da aplicação da legislação em matéria de cartéis com base em normas adotadas de comum acordo.

O que são cartéis graves e quais são os seus efeitos?

Os cartéis graves são acordos ou práticas anticoncorrenciais entre concorrentes que visam fixar e aumentar os preços, restringir a oferta e dividir ou partilhar os mercados, causando assim prejuízos económicos substanciais. Os cartéis graves são as infrações mais graves da lei da concorrência.

Entre 1990 e 2016, as vendas nominais afetadas pelos cartéis graves internacionais ultrapassaram os USD 50 biliões. Os custos adicionais brutos dos cartéis ultrapassaram os USD 1,5 biliões. Mais de 100 000 empresas foram responsáveis pela fixação de preços a nível internacional. A atividade de cartel não apresenta sinais de declínio: somente no período de seis anos entre 2010 e 2016, foram detetados anualmente 75 novos cartéis internacionais. (Connor, J. (2016), *The Private International Cartels (PIC) Data Set: Guide and Summary Statistics, 1990- julho de 2016*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2821254)

A ação penal contra cartéis graves constitui um objetivo de política prioritário para a OCDE e uma prioridade de aplicação da lei para as autoridades da concorrência dos Aderentes.

O legado da Recomendação de 1998

No momento da sua adoção, a Recomendação de 1998 era um instrumento pioneiro, influente na chamada de atenção para a existência de cartéis e para os danos que causam e fomentou o desenvolvimento de regras e procedimentos nacionais e internacionais mais eficazes contra os cartéis. A Recomendação de 1998 realçou o impacto nocivo dos cartéis e recomendou a adoção de leis eficazes, de sanções e de procedimentos de aplicação eficazes e a criação de instituições com poderes adequados para detetar e sancionar cartéis graves.

Desde a sua adoção, as práticas de aplicação e as soluções de política contra os cartéis graves têm evoluído. Os Aderentes reforçaram as suas políticas e instrumentos de aplicação da legislação e a deteção e a punição das práticas de cartel aumentaram. Paralelamente, a OCDE, através do seu Comitê de Concorrência, deu continuidade ao diálogo de política relevante e ajudou a apoiar o desenvolvimento de políticas.

Necessidade de melhorar a eficácia da aplicação da legislação em matéria de cartéis

Em 2018, o Comitê da Concorrência avaliou a implementação da Recomendação de 1998 e os novos desenvolvimentos. O relatório relevante concluiu que a Recomendação de 1998 continuava a ser pertinente, mas carecia de alguns dos desenvolvimentos significativos na política de combate aos cartéis e na prática de aplicação da legislação dos últimos 20 anos. Por conseguinte, a sua atualização foi acordada a fim de refletir e consolidar os desenvolvimentos dos regimes de aplicação da legislação de combate aos cartéis dos Aderentes.

O Comité da Concorrência acompanhará a aplicação da Recomendação. Recolherá ainda estatísticas tendo em conta a base de dados da OCDE relativa a Cartéis Internacionais Privados, que inclui todos os cartéis privados internacionais conhecidos desde 1990, bem como as estatísticas gerais do Secretariado sobre as agências da concorrência que incluem dados sobre a aplicação da legislação e informação sobre iniciativas de promoção.



Relevance to COVID-19 Response and Recovery

Em tempos de crise grave, como a provocada pela pandemia da COVID-19, a cooperação entre empresas concorrentes pode beneficiar os consumidores de muitas formas, por exemplo, garantindo um serviço essencial (por exemplo, transportes) ou distribuindo bens escassos, mas essenciais (por exemplo, mantendo a cadeia alimentar). A cooperação pode ser necessária para projetos de I&D relacionados com o desenvolvimento de vacinas e medicamentos, atividades que podem envolver investimentos consideráveis e riscos para uma única empresa. Embora a cooperação entre empresas, em especial durante a fase imediata e urgente da crise, possa ser benéfica para fins específicos, as autoridades da concorrência são obrigadas a encontrar o justo equilíbrio entre permitir que tais iniciativas privadas resolvam as deficiências do mercado no curto prazo e evitar distorções da concorrência no longo prazo. Neste contexto, a Recomendação pode apoiar os Aderentes na promoção de uma gama mais abrangente de ganhos de eficiência que esses acordos podem gerar, assegurando simultaneamente que as autoridades da concorrência continuam alerta para o risco de essa cooperação se repercutir em restrições graves da concorrência, como os cartéis de fixação de preços.

Para mais informações, consultar:

- [OECD competition policy responses to COVID-19](#)

Para mais informações, consultar: www.oecd.org/competition/cartels/.

Contactos: DAFCOMPContact@oecd.org.

Documento(s) conexo(s)

Em 2018, o Comité da Concorrência aprovou um Relatório de avaliação da implementação e relevância da Recomendação de 1998 e os novos desenvolvimentos desde a sua adoção. O relatório mostra que o combate contra os cartéis graves tem sido uma prioridade da aplicação da lei da concorrência nos Aderentes, sendo os desenvolvimentos mais importantes os seguintes:

a introdução e o reforço de programas de amnistia/clemência que ofereçam aos membros do cartel a oportunidade de comunicarem voluntariamente a sua prática e de fornecerem informação e elementos de prova sobre o cartel, em troca de imunidade ou de sanções reduzidas;

instrumentos de investigação proativos e poderes de investigação mais eficazes das autoridades da concorrência, incluindo inspeções e acesso à informação;

aumentos das coimas aplicadas às empresas que se envolvem em práticas de cartel;

a introdução de sanções contra indivíduos;
a criminalização dos cartéis em vários países;
negociações de sentenças e acordos que reduzam as coimas para as partes em processos relativos a cartéis que cooperem com as autoridades da concorrência e permitam uma resolução mais rápida dos processos;
mais medidas de aplicação a título privado destinadas a indemnizar as vítimas de cartéis pelos danos sofridos; e
mais iniciativas de promoção contra a não aplicação da legislação por parte das autoridades da concorrência para evitar os cartéis, aumentando a sensibilização do público para os benefícios da concorrência e promovendo reformas favoráveis à concorrência.

O relatório concluiu que a Recomendação de 1998 necessitava de atualização para refletir esta evolução. Em 2 de julho de 2019, o Conselho revogou a Recomendação e substituiu-a por uma nova Recomendação [[OECD/LEGAL/0452](#)].

Revisão da Recomendação do Conselho relativa a uma ação eficaz contra os cartéis graves [OECD/LEGAL/0294] – Relatório do Secretariado – DAF/COMP(2019)13

O CONSELHO,

TENDO EM CONTA o artigo 5.º, alínea b) da Convenção da Organização para a Cooperação de Desenvolvimento Económico, de 14 de dezembro de 1960;

TENDO EM CONTA a Recomendação do Conselho sobre o Combate à Fraude em matéria de Contratos Públicos [[OECD/LEGAL/0396](#)] e a Recomendação do Conselho sobre a Cooperação Internacional em matéria de Investigações e Procedimentos em matéria de concorrência [[OECD/LEGAL/0408](#)], que inclui orientações pormenorizadas sobre todos os aspetos da cooperação na aplicação da legislação no domínio da concorrência, incluindo a cooperação em processos de cartéis graves;

TENDO EM CONTA a evolução da aplicação da legislação e das políticas contra os cartéis graves desde a adoção da Recomendação do Conselho relativa à Ação Eficaz contra os Cartéis Graves [[OECD/LEGAL/0294](#)], que a presente Recomendação substitui;

RECONHECENDO que os cartéis graves constituem as infrações mais graves da lei de concorrência;

CONSIDERANDO que, numa economia globalizada, os cartéis internacionais distorcem a concorrência e têm um efeito negativo para os consumidores e os participantes no mercado;

CONSIDERANDO que os Membros e os não Membros que tenham aderido à presente Recomendação (a seguir designados por “Aderentes”) têm um interesse comum em evitar cartéis graves e em aplicar com eficácia a legislação em matéria do seu combate;

CONSIDERANDO que os cartéis graves só podem ser suprimidos e evitados se as leis, as sanções e os procedimentos de aplicação da legislação contra os mesmos forem eficazes, apropriados e tiverem um efeito dissuasor;

RECONHECENDO que o combate aos cartéis graves é importante de uma perspetiva internacional e depende particularmente da cooperação internacional entre as autoridades da concorrência;

Sobre a proposta do Comité da Concorrência:

I. ACORDA que, para efeitos da presente Recomendação, são utilizadas as seguintes definições:

- Os **cartéis graves** referem-se a acordos, decisões e práticas concertadas anticoncorrenciais por parte de concorrentes efetivos ou potenciais para acordar preços, apresentar propostas concertadas (manipulação do processo de concurso), estabelecer restrições ou quotas de produção ou partilhar ou dividir mercados, por exemplo, através da repartição de clientes, fornecedores, territórios ou áreas de comércio. Não incluem: a) acordos, decisões ou práticas concertadas que estejam razoavelmente relacionados com uma integração legítima da atividade económica que reforce a eficiência; b) acordos, decisões ou práticas concertadas que, de outro modo, poderiam ser qualificados como cartéis graves, que estão direta ou indiretamente excluídos da abrangência das leis da concorrência relativas aos Aderentes ou que estão abrangidos ao abrigo das legislações dos Aderentes.
- Os **programas de clemência** referem-se a mecanismos que oferecem aos membros do cartel a oportunidade de comunicarem voluntariamente as suas práticas, facultarem informação e provas e cooperarem com uma investigação em troca de imunidade ou de redução das sanções e, em alguns países, de imunidade em processos/ações penais.
- As **negociações de confissão e acordos** referem-se a instrumentos de resolução de processos que permitem às autoridades da concorrência estabelecer conclusões

substantivas, facilitar e abreviar os procedimentos num processo relativo a cartéis, trabalhando com as partes investigadas em troca de uma redução das sanções.

II. RECOMENDA que os Aderentes tornem ilegais os cartéis graves, independentemente da existência de provas de efeitos negativos reais nos mercados, e concebam a sua legislação, políticas e práticas de aplicação com vista ao combate aos cartéis, a fim de garantir que suspendem e dissuadem os cartéis graves e oferecem uma indemnização efetiva às vítimas de cartéis, em conformidade com os respetivos quadros jurídicos, contexto institucional e garantias processuais. Para o efeito, os Aderentes devem:

1. Aplicar um sistema eficaz de deteção de cartéis através de:

a. Introdução de programas de clemência eficazes que:

i. Criem incentivos para a comunicação voluntária de informações mediante a concessão de imunidade total ao primeiro requerente que comunique a sua prática de cartel e que coopere plenamente com a autoridade da concorrência, com reduções de sanções aos requerentes subsequentes;

ii. Assegurem a clareza das regras e dos procedimentos que regem os programas de clemência e os benefícios conexos;

iii. Facilitem a comunicação de informações através da utilização de um sistema de indicadores para incentivar a comunicação precoce e assegurar a segurança aos requerentes;

iv. Estabeleçam normas claras para o tipo e a qualidade das informações que podem beneficiar de clemência;

v. Assegurem uma cooperação contínua entre o requerente de clemência e a autoridade da concorrência ao longo de toda a investigação, tendo em conta fatores como o valor da informação apresentada e o momento da apresentação para a determinação do grau de redução das sanções;

vi. Assegurem proteção ou a redução de sanções aos funcionários e empregados qualificados de requerentes de clemência de empresas;

vii. Excluam a possibilidade de imunidade para quem exerce coação no cartel;

viii. Assegurem proteção de confidencialidade apropriada aos requerentes de clemência; e

ix. Procurem reduzir os encargos desnecessários para as partes que solicitam clemência.

b. Utilização de instrumentos proativos de deteção de cartéis, tais como a análise de dados sobre contratos públicos para iniciar e apoiar as investigações de cartéis.

c. Facilitação da comunicação de informações sobre cartéis por denunciante que não sejam requerentes de clemência, prevendo salvaguardas apropriadas para proteger o anonimato dos informantes.

2. Assegurar que as autoridades da concorrência dispõem de poderes efetivos para investigar cartéis graves, conferindo-lhes poderes para:

a. Proceder a inspeções sem aviso prévio (“buscas”) em instalações empresariais e privadas, bem como aceder e obter todos os documentos e informações necessários para provar a prática de cartel;

b. Aceder a informações eletrónicas que possam ajudar a estabelecer uma infração de cartel, incluindo material eletrónico armazenado remotamente (por exemplo, na “nuvem”) e dispor de acesso a técnicas de investigação apropriadas, como autorizações para interceção de comunicações e de vigilância. Para o efeito, as autoridades da concorrência devem

dispor de pessoal especializado e devidamente formado e de equipamento de hardware e software adequado;

c. Solicitar e obter informações junto de entidades investigadas e de terceiros, incluindo outras entidades públicas;

d. Obter depoimentos orais de testemunhas individuais;

e. Impor sanções em caso de incumprimento de pedidos obrigatórios e de obstrução de investigações.

3. Assegurar a cooperação das suas autoridades da concorrência com outras entidades públicas, como os organismos responsáveis pelos contratos públicos, procuradores públicos e organismos anticorrupção, facilitando, nomeadamente, o intercâmbio de informações e de provas entre as diferentes autoridades públicas, garantindo simultaneamente salvaguardas adequadas para proteger uma divulgação inapropriada.

4. Assegurar e incentivar instrumentos de resolução precoce de casos, como a negociação de sentenças e de acordos, que, com frequência, exigem um reconhecimento de culpa e/ou o reconhecimento de factos e/ou a renúncia ao direito de recurso.

5. Estabelecer sanções eficazes, de tipo e grau adequados para dissuadir as empresas e os indivíduos de participarem em cartéis graves e incentivarem os membros do cartel a saírem do cartel e a cooperarem com a agência da concorrência. Para o efeito, os Aderentes devem introduzir uma combinação de sanções (civis, administrativas e/ou penais, pecuniárias e não pecuniárias) que tenham um efeito dissuasor adequado no seu país. Os Aderentes devem ponderar a aplicação de sanções contra indivíduos que tenham participado em cartéis.

6. Disponibilizar um mecanismo que conceda a qualquer pessoa que tenha sofrido danos causados por um cartel grave o direito de obter reparação ou de pedir uma indemnização por esses danos às pessoas ou entidades que os provocaram, equilibrando cuidadosamente a interação entre a aplicação a título público e privado, em especial para proteger os programas de clemência. Para o efeito, os Aderentes devem visar:

a. O estabelecimento de regras que permitam às partes aceder às provas necessárias para apresentar um pedido de indemnização;

b. A proteção das declarações de clemência, bem como as propostas de acordo, de divulgação para assegurar o justo equilíbrio entre a aplicação da lei a título público pelas autoridades da concorrência e a aplicação da lei a título privado pelas vítimas de cartéis;

c. A autorização de medidas de aplicação da lei a título privado que não sejam consideradas na sequência de decisões de infração tomadas pelas autoridades da concorrência, de modo a permitir a aplicação da lei nos casos em que não exista uma decisão prévia;

d. A introdução de mecanismos de recurso coletivo que permitam a grupos de requerentes em situação semelhante solicitar uma indemnização coletiva;

e. A atribuição de valor probatório adequado às decisões finais de infração tomadas pelas autoridades da concorrência, no tocante a medidas de aplicação da lei a título privado relativas ao mesmo cartel grave;

f. A suspensão dos prazos de prescrição da aplicação da lei a título privado durante o período de duração da investigação pela autoridade da concorrência.

7. Apoiar os esforços de promoção das autoridades da concorrência junto de intervenientes públicos e privados, no que diz respeito à prevenção, deteção e medidas corretivas eficazes relativas a cartéis graves e regulamentos que impeçam práticas colusivas.

8. Restringir as isenções, se aplicável, do âmbito de aplicação das leis dos Aderentes contra cartéis graves às indispensáveis para alcançar os seus objetivos primordiais de política. Para o efeito, os Aderentes devem tornar as suas isenções transparentes e avaliá-las periodicamente, a fim de determinar se são necessárias e limitadas à consecução do seu objetivo.

III. INSTA o Secretário-Geral e os Aderentes a divulgar a Recomendação.

IV. **INSTA** os não Aderentes a terem devidamente em conta e a aderirem a esta Recomendação.V. **INSTRUI** o Comité da Concorrência a:

a. Considerar o desenvolvimento de um guia de implementação que apoie a implementação da Recomendação por parte dos Aderentes; e

b. Acompanhar a implementação da Recomendação e a reportar ao Conselho o mais tardar cinco anos após a sua adoção e, posteriormente, pelo menos de dez em dez anos.