



Recomendação do Conselho
sobre o combate ao conluio
entre concorrentes em
contratações públicas

Tradução não-oficial

**Instrumentos
jurídicos da OCDE**



Este documento é 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.

Para acessar os textos oficiais e atualizados dos Instrumentos Legais da OCDE assim como informações relacionadas, consulte o Compêndio de Instrumentos Legais no endereço <http://legalinstruments.oecd.org>.

Cite este documento como:

OECD, *Recommendation of the Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement*, OECD/LEGAL/0396

Coleção: Instrumentos Legais da OCDE

Imagens: © Kateryna Bereziuk / Getty Images

© OECD 2023

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

A Recomendação sobre o Combate ao Conluio entre Concorrentes em Contratações Públicas, adotada pelo Conselho da OCDE em 17 de julho de 2012, por proposta do Comitê de Concorrência, estabelece políticas específicas para que países Aderentes identifiquem e previnam conluio entre concorrentes em contratações públicas. A Recomendação foi revisada pelo Conselho da OCDE em 8 de junho de 2023, de modo a incluir boas práticas globais e os avanços no direito concorrencial ocorridos desde 2012.

Trabalho da OCDE no combate ao conluio entre concorrentes em contratações públicas

Em 2009, o Comitê de Concorrência adotou as [Diretrizes para Combater o Conluio entre Concorrentes em Contratações Públicas](#) (“Diretrizes”) para auxiliar as autoridades a impedir práticas colusivas ou, caso ocorram, a identificá-las e puni-las. A fim de disseminar e dar maior visibilidade às Diretrizes, o Conselho adotou a [versão de 2012](#) da Recomendação com as Diretrizes inclusas em seu Anexo.

Desde a implementação da Recomendação, houve avanços significativos relacionados ao combate a conluio entre concorrentes em contratações públicas, tanto no Comitê de Concorrência como em outros grupos de políticas públicas da OCDE. Entre o período de 2012 a 2023, o Comitê de Concorrência analisou métodos de detecção, a aplicação do direito da concorrência e o papel da promoção da concorrência em relação a cartéis, incluindo em contratações públicas. Além disso, a OCDE adquiriu vasta experiência com projetos de países no combate ao conluio entre concorrentes em contratações públicas (<https://www.oecd.org/daf/competition/fightingbidrigginginpublicprocurement.htm>).

Os avanços nas análises da OCDE e as boas práticas recentes identificadas pelos países Aderentes e pelo Secretariado da OCDE justificaram a atualização da Recomendação de modo a refletir tais melhorias e aumentar sua relevância, obtendo apoio governamental para a implementação. Em 2020, o Comitê de Concorrência iniciou discussões sobre a revisão da Recomendação em reunião do Grupo de Trabalho 3 sobre cooperação e *enforcement*, juntamente com o Comitê de Governança Pública.

Escopo da Recomendação

Esta Recomendação promove boas práticas recentes e reflete os avanços significativos no combate ao conluio entre concorrentes em contratações públicas desde 2012. Em especial:

- Incentiva o desenvolvimento de bases de dados amplas e confiáveis para contratações públicas, bem como o uso de ferramentas digitais para identificar práticas colusivas.
- Reconhece o papel dos fornecedores na prevenção e detecção de conluio entre concorrentes em contratações públicas.
- Aborda questões relacionadas à proibição de participação em procedimentos de contratação pública de candidatos à leniência e às ações de indenização de danos contra eles.
- Apoia a cooperação entre autoridades da concorrência, agentes de compras públicas, agências de auditoria e anticorrupção, e promotores.
- Enfatiza a necessidade de avaliar se modelos de acordos, compras centralizadas, propostas conjuntas e subcontratações podem oferecer riscos de colusão.
- Especifica o conteúdo e objeto da pesquisa de mercado para contratações públicas, levando em consideração a Recomendação sobre Compras Públicas da OCDE

[[OECD/LEGAL/0411](#)] que define os princípios gerais para a realização de contratações públicas.

Como parte da revisão, as Diretrizes foram retiradas do Anexo da Recomendação para facilitar também sua atualização, mantendo o caráter técnico e detalhado do documento como base e suporte para as modificações da Recomendação. As Diretrizes listam medidas pró-competitivas que podem auxiliar no combate ao conluio entre concorrentes em contratações públicas, tais como compreensão do mercado relevante e possíveis fornecedores; adoção de requisitos de participação, especificações do procedimento e critérios de seleção que sejam pró-competitivos; realização de contratação pública em formato eletrônico; alerta aos participantes da existência e abrangência de punições em casos de conluio. Além disso, as Diretrizes apresentam as estruturas de mercado, condutas e padrões em procedimentos de contratação pública que sugerem atos colusivos com o objetivo de que os agentes de compras públicas possam identificar e denunciar atividades suspeitas para a autoridade concorrencial competente.

Próximos passos

A Recomendação instrui o Comitê de Concorrência, em consulta com o Comitê de Governança Pública, a revisar e atualizar as Diretrizes.

O Comitê de Concorrência também desenvolverá um guia que auxiliará na implementação da Recomendação, incluindo boas práticas para o uso de bases de dados para contratações públicas e ferramentas digitais para detecção de cartéis em contratações públicas e para proibir a participação de fornecedores que tenham praticado conluio em contratações públicas, além de orientação para determinar se propostas conjuntas e subcontratações oferecem riscos de conluio. O Comitê de Concorrência reportará ao Conselho sobre a implementação, disseminação e contínua relevância da Recomendação em 2028.

A Recomendação será divulgada pelo Secretariado em eventos e fóruns de concorrência.

Para mais informações, acesse:

<https://www.oecd.org/daf/competition/fightingbidrigginginpublicprocurement.htm>.

Contato: DAFCOMPContact@oecd.org.

Implementação

Relatório de 2016 para o Conselho

Este [relatório](#) identificou as seguintes áreas como passíveis de melhorias:

- Incremento da frequência e qualidade da cooperação entre autoridades concorrenciais, agentes de compras públicas e órgãos de auditoria e anticorrupção.
- Fornecimento de incentivos apropriados aos agentes de compras públicas para tomarem mais ações no combate ao conluio entre concorrentes em contratações públicas e buscarem cooperação com as autoridades concorrenciais.
- Existência de ferramentas de mensuração e monitoramento do impacto na concorrência das regulações de contratações públicas.
- Uso de análise de riscos de conluio nas pesquisas de mercado realizadas antes da contratação pública.
- Promoção de iniciativas para conscientizar o setor privado, incluindo empresas de pequeno e médio porte, sobre os riscos concorrenciais em contratações públicas.

O CONSELHO,

TENDO EM VISTA o Artigo 5 b) da Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico de 14 de dezembro de 1960;

TENDO EM VISTA os padrões estabelecidos pela OCDE na área de concorrência, principalmente para combater cartéis graves e apoiar a neutralidade concorrencial, e em outras áreas, como para apoiar a governança da infraestrutura;

TENDO EM VISTA especialmente a Recomendação do Conselho sobre Compras Públicas [[OECD/LEGAL/0411](#)], que estabelece regras gerais e orientação para a política de governança de compras públicas, de modo a melhorar os recursos e a eficiência e impedir riscos à integridade por meio do ciclo das contratações;

RECONHECENDO que as compras públicas são atividades econômicas centrais para o setor público, com grande impacto a curto e longo prazo na concorrência de mercado, uma vez que podem afetar o nível de inovação e investimento em um determinado setor bem como o nível geral de competitividade no mercado, com benefícios potenciais para toda a economia;

RECONHECENDO que a concorrência promove a eficiência das compras públicas, garantindo que os produtos e serviços ofertados atendem as necessidades e preferências das entidades públicas, gerando benefícios tais como preços baixos, melhor qualidade, inovação, maior produtividade e custo-benefício para os usuários desses produtos e serviços bem como para os contribuintes;

RECONHECENDO que as compras públicas podem ser utilizadas como uma estratégia para alcançar objetivos tais como sustentabilidade e inovação;

RECONHECENDO que conluio em compras públicas está entre uma das mais graves infrações ao direito da concorrência, prejudicando os compradores públicos ao elevar preços, reduzir a qualidade, estabelecer restrições ou quotas de produção ou dividir mercados, tornando os bens e serviços indisponíveis ou excessivamente caros para os contratantes, em detrimento dos usuários finais dos produtos e serviços e contribuintes;

RECONHECENDO que algumas regras de contratações públicas podem inadvertidamente facilitar a colusão;

RECONHECENDO que o conluio e a corrupção são problemas distintos que afetam compras públicas, mas que podem ocorrer simultaneamente e reforçar ou facilitar um ao outro;

RECONHECENDO que a concorrência e a integridade em compras públicas se fortalecem mutuamente, e que é essencial a cooperação formal e informal entre autoridades do setor público com poderes para a aplicação de políticas e leis relevantes;

RECONHECENDO que a concorrência em contratações públicas deve ser promovida, protegida e preservada, e que isenções ao caráter competitivo de contratações públicas devem ser restritas a casos estritamente necessários e justificáveis;

RECONHECENDO que regras que restringem a concorrência de forma indevida geralmente podem ser revisadas de modo a promovê-la, sem deixar de atingir os objetivos de políticas públicas;

RECONHECENDO que muitos países já desenvolveram ferramentas que detectam e limitam práticas colusivas em contratações públicas, incluindo ferramentas que priorizam a repressão a cartéis em contratações públicas, desenvolvimento de ferramentas de detecção e conscientização de forma significativa dos agentes de compras públicas e do setor privado;

CONSIDERANDO que as [Diretrizes para Combater o Conluio entre Concorrentes em Contratações Públicas](#) (doravante denominadas “Diretrizes”) apresentam orientações detalhadas para autoridades concorrenciais e agentes responsáveis por compras públicas em todas as instâncias governamentais sobre a prevenção e detecção de práticas colusivas, e podem ser modificadas pelo Comitê de Concorrência, se entender necessário.

Por proposta do Comitê de Concorrência, em consulta com o Comitê de Governança Pública:

I. **CONCORDA** que o objetivo desta Recomendação é promover uma concorrência efetiva, diminuir os riscos de conluio em contratações públicas, facilitar a detecção de cartéis em contratações públicas e auxiliar na aplicação da lei para o combate às práticas colusivas em contratações públicas em todas as instâncias governamentais.

II. **RECOMENDA** que países Membros e Não-Membros Aderentes desta Recomendação (doravante denominados “Aderentes”) combatam práticas colusivas, promovendo a concorrência e dificultando esquemas colusivos. Para este fim, os Aderentes devem incentivar suas respectivas autoridades relevantes a:

1. Entender as características gerais do mercado em questão, em cooperação com os reguladores setoriais.

2. Realizar pesquisas de mercado adequadas, antes do início dos procedimentos de contratação pública, principalmente no caso de contratos de alto risco, impacto ou valor, que:

- a) identifiquem opções de oferta que se adequem às necessidades de compra e aos possíveis ofertantes, incluindo em outras regiões ou mercados internacionais, bem como fatores de mercado e custos importantes para a elaboração da contratação pública e referência das propostas recebidas;
- b) sejam consideradas no desenvolvimento de estratégias de contratação pública que favoreçam a concorrência em cada novo certame.

3. Promover a concorrência através da ampliação de abertura para a participação de potenciais concorrentes:

- a) definindo requisitos de participação claros e não discriminatórios, que não impeçam concorrentes idôneos sem motivos razoáveis, não favoreçam incumbentes ou dificultem, sem necessidade, a participação de novos ofertantes;
- b) delineando, ao máximo, as especificações dos produtos licitados e os termos de referência, com foco em uma atuação funcional, especificamente voltada para o objetivo a ser alcançado e não para os meios para tal, de modo a atrair o maior número de participantes possível, incluindo fornecedores de substitutos - o que dificulta a implementação de esquemas de conluio, pois reduz a previsibilidade de soluções de fornecimento;
- c) permitindo, quando cabível, a participação de concorrentes estrangeiros e/ou de outras regiões do país;
- d) considerando, conquanto possa fomentar a concorrência e atrair mais participantes, agregar itens em contratos mais extensos ou, alternativamente, permitindo, através da alocação de lotes, que empresas de pequeno e médio porte participem do certame, ainda que não possam apresentar propostas referentes a todas as contratações de bens e serviços.

4. Avaliar se modelos de acordos, compras centralizadas, propostas conjuntas e subcontratações podem oferecer riscos de colusão.

5. Delinear o processo de contratação pública de forma que previna a identificação dos concorrentes entre si, bem como as oportunidades de encontro, comunicação e troca de informações.

6. Reavaliar periodicamente os níveis de concorrência em contratações públicas anteriores para o planejamento de futuros certames.

7. Definir regras de contratações públicas com critérios de seleção e de classificação que a) aumentem a intensidade e efetividade da concorrência durante o certame e b) garantam que um número suficiente de potenciais concorrentes permaneça no mercado.

8. Garantir que as informações sobre processo de contratação pública sejam claras e que, sempre que possível, haja uma padronização dos termos gerais do contrato.

9. Utilizar sistemas eletrônicos de contratação pública para todos os estágios possíveis do processo, desde a publicação do edital até a submissão de propostas, documentação referente às propostas, à assinatura de contratos, pagamentos, entrega e recebimento dos produtos ou serviços e encerramento de contrato. Tais sistemas são acessíveis a grupos maiores de concorrentes, são mais baratos e reduzem o risco de colusão.

10. Armazenar bases de dados de contratações públicas que sejam amplas e confiáveis, as quais:

- a) sejam consistentes para todas as autoridades contratantes;
- b) incluam todos os estágios do processo como base para a criação de contratações públicas pró-competitivas e voltadas para a aplicação do direito da concorrência;
- c) forneçam informações sobre propostas (bem e malsucedidas), contratos (incluindo aditivos e subcontratações) e variáveis-chave (como identificadores de empresas) que facilitem a detecção de possíveis conluíus na contratação pública;
- d) estejam acessíveis para agentes de compras públicas e autoridades competentes, incluindo autoridades concorrenciais.

11. Garantir que a entrega do contrato corresponda a seus termos e que as condições para a renegociação dos contratos sejam pré-determinadas, claras e específicas.

12. Requerer que todos os participantes assinem um atestado como certificação da independência das propostas, de sua legitimidade e caráter não colusivo, e de que são realizadas na intenção de aceitar os termos do contrato, no caso de propostas vencedoras.

13. Incluir no convite à contratação pública advertência quanto às sanções aplicáveis nos casos de conluíus em contratações públicas, a exemplo de multas, prisão e outras penalidades previstas no direito concorrencial, proibição de participação em contratações públicas por período determinado, sanções específicas referentes a atestado inverídico de que a proposta é genuína e não colusiva, e responsabilização por prejuízos causados à autoridade contratante.

III. RECOMENDA que os Aderentes estejam empenhados na detecção de conluio entre concorrentes em contratações públicas e na aplicação do direito concorrencial, certificando-se de que as partes interessadas estejam atentas aos sinais, comportamentos suspeitos e padrões incomuns nas propostas que possam indicar colusão. Dessa maneira, tais atividades suspeitas podem ser melhor identificadas e investigadas pelas autoridades públicas responsáveis. Neste propósito, os Aderentes devem encorajar autoridades concorrenciais a:

1. Firmar parcerias com autoridades de compras públicas e outras autoridades relevantes, como de auditoria e combate à corrupção, e promotoria pública (se aplicável), em favor da conscientização sobre fraudes e conluio perante as autoridades, e sobre indícios de conluio para servidores e quaisquer outros indivíduos envolvidos nos trâmites dos processos que possam facilitar ou viabilizar a outorga de fundos públicos.

2. Fornecer ou dar suporte às autoridades para que ofereçam treinamento aos oficiais, auditores e investigadores, em todos os níveis do governo, assim como a promotores e juízes (quando couber), sobre técnicas de identificação de comportamentos suspeitos e padrões incomuns na realização das propostas, os quais podem ser indicativos de colusão.

3. Estabelecer uma relação contínua com autoridades de compras públicas de tal forma que, em casos de falha nos mecanismos de proteção dos fundos públicos contra conluíus, aquelas autoridades reportem a suspeita de colusão às autoridades concorrenciais (para além de qualquer outra autoridade competente) e confiem que as autoridades concorrenciais prestarão auxílio nas investigações e processos contra condutas anticompetitivas e, ainda, que o representante não será exposto à retaliação.

4. Promover a concorrência junto a possíveis fornecedores e agentes do comércio e da indústria, alertando-lhes sobre a existência dos riscos de conluio em contratações públicas, sanções, programas de leniência e ferramentas de denúncia, e buscar seu engajamento na prevenção e detecção efetiva de conluíus em contratações públicas, eventualmente, inclusive, através de iniciativas de *compliance* concorrencial. Tal iniciativa poderá incluir treinamento e diretrizes.

5. Considerar o desenvolvimento de ferramentas de triagem de dados de compras públicas como auxílio na detecção de cartéis em contratações públicas.

III. **RECOMENDA** que os Aderentes busquem limitar os riscos de conluio entre concorrentes em contratações públicas e avaliar suas próprias regulamentações e práticas de contratações públicas, de maneira que não favoreçam, inadvertidamente, a colusão. Nesse sentido, os Aderentes devem:

1. Estabelecer regras ou diretrizes sobre a transparência nos processos de contratações públicas, bem como condições e prazos de divulgação das informações.

2. Dar preferência a contratações públicas competitivas e limitar exceções aos casos de necessidade, justificáveis e previstos em lei.

3. Envolver autoridades concorrenciais nas reformas das leis de compras públicas e conceder-lhes papel consultivo para garantir uma perspectiva concorrencial na elaboração de contratações públicas de larga escala e de modelos de contratações públicas padrão.

4. Considerar incentivos adequados para que agentes de compras públicas previnam e detectem cartéis em contratações públicas, tal qual a inclusão explícita de prevenção e detecção de cartéis nas obrigações e treinamentos dos agentes e recompensa pela detecção de prática anticoncorrencial durante a avaliação da atuação dos profissionais de compras públicas.

5. Encorajar a cooperação formal e informal entre autoridades concorrenciais e outras autoridades relevantes como agentes de compras públicas, de auditoria e anticorrupção, e promotores (se aplicável), inclusive através do desenvolvimento de políticas comuns, da troca de informações, coordenação e assistência durante seus respectivos mandatos no contexto da contratação pública.

V. **RECOMENDA** que os Aderentes estipulem sanções e reparações por conluio em contratações públicas. Nesse sentido, os Aderentes devem:

1. Prever sanções suficientemente dissuasivas para cartéis em contratações públicas, considerando as políticas de leniência aplicáveis.

2. Considerar a proibição de participação, tanto em contratações públicas futuras quanto nas que estiverem em andamento, de empresas e de indivíduos que tenham se envolvido na prática de cartéis em contratações públicas, tendo os Aderentes o poder de avaliar se o impedimento dessa participação configuraria significativa redução no ambiente concorrencial, considerando a exclusão dos indivíduos em todos os casos.

3. Manter um registro central das proibições de participação em contratações públicas.

4. Isentar da proibição de participação em contratações públicas ou reduzir o período de tal proibição aos primeiros candidatos bem-sucedidos à celebração de acordos de leniência.

5. Considerar isentar de ações de indenização por danos os primeiros candidatos bem-sucedidos à celebração de acordos de leniência. .

6. Garantir que qualquer um que haja sofrido prejuízo pela prática de cartéis em contratações públicas, incluindo a autoridade contratante, possa buscar reparação ou compensação por parte dos indivíduos ou entidades responsáveis.

7. Estipular procedimentos efetivos para lidar com recursos de participantes em relação às decisões tomadas nas contratações públicas.

VI. **RECOMENDA** que os Aderentes avaliem, meçam e monitorem o impacto das leis e regulamentações de contratações públicas no ambiente concorrencial.

VII. **CONVIDA** o Secretário-Geral da OCDE a disseminar esta Recomendação.

VIII. CONVIDA os Aderentes a disseminarem esta Recomendação em todos os níveis do governo.

IX. CONVIDA os não-Aderentes a terem em vista e aderirem a esta Recomendação.

X. ORIENTA o Comitê de Concorrência da OCDE, em acordo com o Comitê de Governança Pública a:

- a) servir como um fórum para a troca de experiências relativas à implementação desta Recomendação.
- b) revisar e atualizar as Diretrizes para garantir que permaneçam relevantes.
- c) desenvolver um guia de apoio aos Aderentes na implementação desta Recomendação, que incluirá, em particular, as Diretrizes atualizadas; e
- d) reportar ao Conselho sobre a implementação, disseminação e contínua relevância desta Recomendação no prazo de cinco anos após a sua adoção e ao menos a cada dez anos a partir dessa data.

Sobre a OCDE

A OCDE é um fórum único onde governos trabalham em conjunto para abordar os desafios econômicos, sociais e ambientais da globalização. A OCDE também está na vanguarda dos esforços de compreensão e apoio a governos na resposta a novos avanços e problemáticas, tais como, a governança corporativa, a economia da informação e os desafios do envelhecimento populacional. A Organização promove um ambiente onde os governos podem comparar experiências, buscar respostas para problemas comuns, identificar boas práticas e trabalhar para coordenar políticas nacionais e internacionais.

Os países membros da OCDE são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, Coreia, Costa Rica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Suécia, Suíça e Turquia. A União Europeia participa do trabalho da OCDE.

Instrumentos Legais da OCDE

Desde a criação da OCDE em 1961, cerca de 460 instrumentos legais importantes foram desenvolvidos no âmbito de sua atuação. Dentre eles, Atos (isto é, Decisões e Recomendações adotadas pelo Conselho da OCDE com base na Convenção da OCDE) e outros instrumentos legais desenvolvidos pela OCDE (como Declarações e acordos internacionais, por exemplo).

Todos os instrumentos legais relevantes da OCDE, sejam eles vigentes ou revogados, estão listados no Compêndio de Instrumentos Legais da OCDE disponível online. Estes documentos são apresentados em cinco categorias:

- As **Decisões** são adotadas pelo Conselho e são vinculantes para todos os membros exceto aqueles que se absterem no momento da adoção. As Decisões estabelecem direitos e obrigações específicas e podem incluir mecanismos de monitoramento.
- As **Recomendações** são adotadas pelo Conselho e não são legalmente vinculantes. As Recomendações configuram um comprometimento político aos princípios nelas incluídos e implicam uma expectativa de que os Aderentes envidarão esforços para implementá-las.
- Os **Documentos de Entendimento Comum** são adotados pelos respectivos Aderentes e não por agências da OCDE, como resultado de reuniões ministeriais de alto nível ou similares realizadas no âmbito da Organização. De modo geral, tais documentos estabelecem princípios gerais ou objetivos de longo prazo, tendo caráter solene.
- Os **Acordos Internacionais** são negociados e firmados no âmbito da Organização e são vinculantes para as Partes.
- **Acordos, Entendimentos e Outros:** diversos outros tipos de instrumentos legais relevantes têm sido produzidos no âmbito da OCDE ao longo do tempo, tais como, o Acordo sobre Créditos de Exportação, o Entendimento Internacional sobre Princípios de Transporte Marítimo e as Recomendações do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento.