

**Recomendação da Autoridade da Concorrência à Autoridade para as Condições do Trabalho sobre a “Recomendação às empresas de segurança privada, empresas ou entidades públicas ou privadas utilizadoras destes serviços e informação aos trabalhadores”, aprovada a 12 de abril de 2012**

**Sumário Executivo**

1. O Processo de Avaliação de Impacto Concorrencial de medidas de políticas públicas foi iniciado após a apresentação de uma exposição por parte da empresa Strong — Segurança, S.A.
2. A exposição dessa empresa relatava uma prática reiterada por parte das empresas suas concorrentes em concursos públicos de peticionarem a sua exclusão administrativa por via do incumprimento do preconizado na “Recomendação às empresas de segurança privada, empresas ou entidades públicas ou privadas utilizadoras destes serviços e informação aos trabalhadores”, aprovada a 12 de abril de 2012 pela Autoridade para as Condições do Trabalho.
3. Na recomendação em causa — visando a “prevenção de ilegalidades em matéria laboral e outras conexas no âmbito dos sistemas de segurança social e fiscal”, bem como a “prevenção de riscos profissionais”, e sob o pretexto de “promoção de uma concorrência leal, contribuindo para a transparência do mercado” com o intuito de contribuir para a “promoção de emprego no setor” —, a Autoridade para as Condições do Trabalho recomenda “às entidades utilizadoras de serviços de segurança privada, públicas e privadas, que: não negoceiem a preços inferiores aos enunciados” [na mesma recomendação].
4. Da exposição recebida, da análise da documentação junta e das reuniões havidas, a AdC concluiu que a Recomendação em apreço constituía uma medida de política pública restritiva com impacto negativo na concorrência, não existindo uma justificação suficientemente ponderosa de interesse público.
5. A posição da AdC foi transmitida à Autoridade para as Condições do Trabalho, possibilitando-lhe expor o seu entendimento.

6. A resposta apresentada pela Autoridade para as Condições no Trabalho não fez alterar as conclusões da análise realizada pela AdC.
7. Com base na informação recolhida, a AdC entende que a Recomendação da ACT configura uma medida de política pública com impacto nos níveis de concorrência nestes mercados, pelo que recomenda à ACT, com base na alínea b) do n.º 4 do artigo 6.º dos seus Estatutos:
  - i) **a revogação da Recomendação de 12 de abril de 2012 da Autoridade para as Condições do Trabalho, por a mesma configurar uma medida de política pública com impacto nos níveis de concorrência nos mercados da prestação dos serviços de segurança e vigilância**, bem como
  - ii) **a divulgação dessa revogação junto das associações representativas de empregadores e associações representativas de trabalhadores e ainda junto da Entidade para os Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P..**

## **I. Da exposição recebida**

8. A empresa *Strong — Segurança, S. A. (Strong)* apresentou à Autoridade da Concorrência (AdC) uma exposição em 17.7.2013 — que completou em 3.1.2014 e em 22.1.2015 — onde relata a atuação das empresas suas concorrentes junto das entidades adjudicantes em diversos procedimentos concursais, em que estas têm insistentemente peticionado a exclusão das propostas da *Strong* alegando que esta tem apresentado preços inferiores aos custos, bem como junto da *Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (eSPap)* solicitando a exclusão da *Strong* do acordo quadro sobre a prestação de serviços de vigilância e segurança.

## **II.A origem dos eventuais constrangimentos concorrenciais relatados pela Strong**

### **II.1. Os concursos**

9. A *Strong* tem apresentado propostas em diversos procedimentos para a prestação de serviços de vigilância e segurança. Foi neste âmbito — e em função das propostas apresentadas pela *Strong* — que os concorrentes desta empresa apelaram às entidades adjudicantes (e à *eSPap*, como veremos adiante) para que as propostas da *Strong* fossem excluídas dos respetivos concursos.

10. São disso exemplo os seguintes procedimentos:

- a. Procedimento lançado pela empresa CTT — Correios de Portugal, S. A., com o n.º CMP05981 — Serviços de Vigilância e Segurança (Lote 8);
- b. Procedimento lançado pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, processo n.º 13/CLPQ26001 para aquisição de serviços de segurança privada, de vigilância, de receção e monitorização de alarmes e de assistência técnica a sistemas e equipamentos de segurança;
- c. Concurso público para a prestação de serviços de segurança e vigilância das instalações, pessoas e bens e serviços de portaria da Libor — Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto, Associação de Municípios;
- d. Procedimento n.º 03/UMC-MAI/2013, da Unidade Ministerial de Compras do MAI, para a prestação dos serviços de vigilância e segurança que a ANSR — Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária e os SSPSP — Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública pretendiam adquirir;
- e. Procedimento lançado pela Administração Regional de Saúde de Lisboa “2013\_UMC\_VS\_19\_LISBOA”;
- f. Procedimento para “aquisição de serviços de vigilância e segurança, Lote 4, da Região do Alentejo, unidade Local de Saúde do Baixo Alentejo” com a referência n.º 37000213.

11. Toda esta informação foi anexada pela *Strong* à sua exposição e consta do processo de avaliação de impacto concorrencial registado na AdC como PAIC n.º 07/2014.

12. Os concursos foram abertos (e os contratos celebrados) ao abrigo do acordo quadro para a prestação de serviços de vigilância e segurança, que vigorou entre 15.4.2010 e 14.4.2014 (AQ VS 2010).

## **II.2. O acordo quadro**

13. A Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E (entidade a que, em 2012, sucedeu a eSPap) patrocinou e dinamizou a celebração do AQ VS 2010, que se corporizou na assinatura com diversas empresas de 13 contratos (quadro) correspondentes a 24 lotes de prestação de serviços de vigilância e segurança, diferenciados quanto aos serviços que os compunham, bem como quanto à sua abrangência territorial. Esse conjunto de contratos vigorou entre 15.4.2010 e 14.4.2014.
14. Ao abrigo do AQ VS 2010 a *Strong* viu as suas propostas saírem vencedoras em procedimentos abertos por parte de algumas entidades adjudicantes. E foi justamente nessas situações que as concorrentes da *Strong* invocaram a prática de irregularidades por parte daquela, pedindo, em consequência, a exclusão das propostas da *Strong*.
15. Ademais, a eSPap foi notificada do requerimento apresentado por sete empresas, que são parte no AQ VS, através do qual estas empresas denunciam diversas situações suscetíveis de configurar alegados incumprimentos dos termos do AQ VS e requerem a exclusão da *Strong* do acordo quadro ao abrigo do artigo 16.º do respetivo caderno de encargos.
16. As irregularidades invocadas, tanto junto das entidades adjudicantes como junto da eSPap, assentam na alegada apresentação de propostas por parte da *Strong*, ao abrigo do AQ VS 2010, que desrespeitam os termos do referido acordo quadro e do Código dos Contratos Públicos. As concorrentes da *Strong* no AQ VS 2010 alegam, essencialmente, a apresentação pela *Strong* de “preços anormalmente baixos”, em violação da Recomendação de 12.4.2012 da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT).

### **II.3. A Recomendação da ACT**

17. A 12.4.2012, a ACT aprovou e divulgou uma “Recomendação às empresas de segurança privada, empresas ou entidades públicas ou privadas utilizadoras destes serviços e informação aos trabalhadores”.<sup>1</sup>
18. Naquela recomendação, a ACT indica que a mesma foi elaborada “após diálogo com os parceiros sociais do setor, representantes das empresas e dos trabalhadores” e tendo como objetivos a “prevenção de ilegalidades em matéria laboral e outras conexas no âmbito dos sistemas de segurança social e fiscal”, a “prevenção de riscos profissionais”, a “promoção de

---

<sup>1</sup> Disponível em [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/CentroInformacao/SegurancaPrivada/Documents/Recomendação.pdf](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/CentroInformacao/SegurancaPrivada/Documents/Recomendação.pdf)

uma concorrência leal, contribuindo para a transparência do mercado” e a “promoção de emprego no setor”.

19. Proclama de seguida a ACT “**que os preços finais a praticar pelas empresas de segurança privada respeitem o somatório de todos os custos abaixo descritos**, sob pena de estas e as utilizadoras se envolverem, ao não o fazerem, em ilegalidades muito graves, *dumping social* e concorrência desleal” (destaque no original).
20. Depois de identificar uma série de custos e chegar a um preço (mínimo) para a prestação destes serviços, a ACT conclui recomendando “às **entidades utilizadoras** de serviços de segurança privada, públicas e privadas, que:
  - Não negoceiem a preços inferiores aos enunciados. [...]” (destaque no original).
21. A Recomendação da ACT surge como uma das medidas da denominada “Intervenção inspetiva no setor da segurança privada – Auto regulação Setorial – Programa de ação”.<sup>2</sup> Aí, após se identificar “dever corresponder ao desenvolvimento desta atividade, um elevado nível de transparência e de responsabilidade por parte de todos os agentes do setor, verifica-se por vezes a adoção de práticas comerciais desleais, patentes, nomeadamente, em propostas de preços inferiores aos do custo dos serviços, fuga às obrigações fiscais, parafiscais e laborais, revelando-se tal conduta não apenas junto de clientes do setor privado, como junto de contratantes do setor público, os quais representam cerca de 40% dos clientes da segurança privada”, avança-se com a seguinte solução: “Atenta a esta problemática, a ACT, em articulação com os parceiros sociais do setor, entende poder contribuir para a melhoria das condições de trabalho assegurando as garantias fundamentais associadas ao trabalho digno, na senda do preconizado pela OIT”.
22. No segundo ponto do “programa de intervenção inspetiva no setor” refere-se a “Elaboração de uma recomendação às empresas de segurança privada, empresas ou entidades públicas ou privadas utilizadoras destes serviços e informação aos trabalhadores [...], sobre custos dos serviços prestados pelas empresas do setor em questão”. Este documento (“Intervenção inspetiva no setor da segurança privada. Auto regulação Setorial. Programa de ação”) tem aposta a mesma data (12.4.2012) da já referida recomendação da ACT.
23. A Recomendação da ACT de 12.4.2012 encontra ainda correspondência num documento elaborado conjuntamente pela AES — Associação das Empresas de Segurança, pela AESIRF

---

<sup>2</sup> Disponível em [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/CentroInformacao/SegurancaPrivada/Documents/Programa%20de%20Ação.pdf](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/CentroInformacao/SegurancaPrivada/Documents/Programa%20de%20Ação.pdf)

— Associação Nacional das Empresas de Segurança; pelo STAD — Sindicato dos Trabalhadores de Serviços de Portaria, Vigilância, Limpeza, Domésticas e Atividades Diversas, e pela FETESE — Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores de Serviços.<sup>3</sup> Com efeito, comparando este documento das associações e sindicatos do sector com a Recomendação da ACT temos que:

- Neste documento se indica que “contabilizados os custos básicos inerentes à prestação em causa, verificamos que um serviço de vigilância 24H TODA [...], tem para as empresas que o prestam o custo mínimo mensal de 6.019,68€” enquanto que o “preço” que consta da Recomendação da ACT é de “A+B (6019,68)”;
- Para as entidades identificadas, aquele valor resulta da soma dos “A. custos mínimos diretos com o trabalho”, que representam o “subtotal de 5.309,54€”, com “B. Outros custos mínimos relacionados com o trabalho” apresentam o “subtotal – 710,14€”; do mesmo modo, na Recomendação da ACT temos como “custos do serviço por mês” no que diz respeito aos serviços “24 Horas, todos os dias do ano” o valor de “5.309,54 (A)” e na rubrica “outros custos relacionados com o trabalho” o valor de “710,14 (B)”.

#### II.4. Relevância da Recomendação da ACT

24. A Recomendação da ACT foi invocada em diversos contratos celebrados ao abrigo do AQ VS 2010. O desrespeito pelos termos da Recomendação (ou seja, a apresentação de propostas a concurso que contemplem valores inferiores aos valores recomendados pela ACT) era aí suscitado por algumas empresas como motivo de exclusão desses procedimentos de empresas suas concorrentes. O mesmo sucedeu junto da *eSPap*, visando a exclusão da *Strong* — que reiteradamente apresentava propostas abaixo dos valores recomendados pela ACT — quer do AQ VS 2010 quer do novo AQ VS de 2014.
25. A Recomendação da ACT parece, por conseguinte, ter tido um impacto potencial negativo no nível concorrencial nestes mercados, no que diz respeito ao AQ VS 2010, traduzido no estabelecimento de um nível de preços abaixo do qual as propostas poderiam ser excluídas pela prática de preços ditos “anormalmente baixos” e poderá vir a ter idêntico efeito ao abrigo do AQ VS 2014. É que, junto da *eSPap*, encontra-se em vigor desde 17.12.2014 um novo AQ VS.

---

<sup>3</sup> Entregue pela Strong — Segurança, S. A.

26. Ademais, a Recomendação da ACT não limita o seu potencial de influência aos contratos celebrados ao abrigo do AQ VS, uma vez que visa (em abstrato) todo e qualquer tipo de contratos para prestação dos serviços de vigilância e segurança, sejam estes celebrados nos termos do Código dos Contratos Públicos ou ao abrigo de qualquer outro regime jurídico. Por isto a relevância da Recomendação da ACT e o seu potencial para distorcer os níveis de concorrência nestes mercados permanece atual, tanto mais que não é do conhecimento da AdC que: (i) a ACT tenha revogado a sua Recomendação; e, (ii) que a ACT tenha divulgado da mesma forma que o fez para a sua Recomendação, e junto dos mesmos destinatários, a referida revogação.
27. A existência da Recomendação da ACT tem, inclusive, tido eco na comunicação social, de que é exemplo a notícia publicada na revista “Sábado”, de 13.11.2014, sob o título “Dumping no negócio da segurança”, onde se expõem a público as situações supra elencadas.
28. A promoção da concorrência nos procedimentos concursais é fundamental para garantir o acesso às melhores condições económicas e contribuir para uma eficiente distribuição de recursos nos mercados, o que se corporiza, também, no disposto no n.º 4 do artigo 1.º do Código dos Contratos Públicos (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro), onde se estabelece que “à contratação pública são especialmente aplicáveis os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência”.
29. Cumpre salientar a este respeito que, caso estivessemos perante um ato passível de qualificação como um acordo ou prática concertada entre empresas ou de uma decisão de associação de empresas, a recomendação de um preço mínimo integrar-se-ia nos exemplos do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 19/2012 de práticas suscetíveis de ter por objetivo ou como efeito a restrição da concorrência. Com efeito, a alínea a) daquela disposição refere as práticas que consistam em “fixar, de forma direta ou indireta, os preços de compra ou de venda ou quaisquer outras condições de transação”. Tais práticas apenas podem ser justificadas caso preencham os requisitos cumulativos do n.º 1 do artigo 10.º da mesma Lei, cabendo a prova do preenchimento daquelas condições às empresas ou associações de empresas que invoquem um balanço económico positivo.
30. Sendo tal conduta suscetível de afetar o comércio entre Estados-membros, a mesma seria igualmente abrangida pela proibição do n.º 1 do artigo 101.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), podendo ser justificada apenas mediante o preenchimento dos requisitos do n.º 3 do citado artigo.

31. Importa, no entanto, avaliar se os prováveis impactos negativos na concorrência decorrentes da Recomendação da ACT encontram uma justificação ao nível da salvaguarda de outras dimensões relevantes do interesse público, bem como se tais entraves à concorrência são adequados e necessários à proteção dessas finalidades, nomeadamente assegurando que não é posta em causa a igualdade de acesso dos operadores económicos aos procedimentos de contratação.

## **II.5. Pedido de elementos à Autoridade para as Condições do Trabalho**

32. A AdC, ao abrigo do n.º 2 do artigo 43.º da Lei n.º 19/2012, aplicável *ex vi* artigo 61.º, n.º 5, da mesma lei, solicitou, ao Senhor Inspetor-Geral da Autoridade para as Condições do Trabalho, através de ofício, as seguintes informações:

- a. Qual foi o método de cálculo utilizado pela ACT que lhe permitiu obter os valores mínimos que constam da Recomendação de 12 de abril de 2012?
- b. Quais foram os custos e respetiva metodologia de cálculo em que a ACT se baseou para recomendar “que os preços finais a praticar pelas empresas de segurança privada respeitem o somatório de todos os custos abaixo descritos”?
- c. De que forma a Recomendação de 12 de abril de 2012 auxilia a ACT a desempenhar a sua missão de “promoção da melhoria das condições de trabalho, através da fiscalização do cumprimento das normas em matéria laboral e o controlo do cumprimento da legislação relativa à segurança e saúde no trabalho, bem como a promoção de políticas de prevenção de riscos profissionais, quer no âmbito das relações laborais privadas, quer no âmbito da Administração Pública”?
- d. Que outros meios ou instrumentos a ACT tem ao seu dispor, que habitualmente usa ou usou, e que, antes de abril de 2012, lhe permitiam o desempenho da sua missão?
- e. Quais são os instrumentos usados pela ACT para assegurar o controlo do cumprimento da legislação relativa à segurança e saúde no trabalho noutros sectores relativamente aos quais não existam recomendações análogas?

## **II.6. Resposta da Autoridade para as Condições do Trabalho**

33. A ACT respondeu ao pedido de informações da AdC, por ofício de 8 de junho de 2015.
34. Nessa sua resposta a ACT afirma que:

“A Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), enquanto serviço da administração Direta do Estado, tem por missão a promoção da melhoria das condições de trabalho, através da fiscalização do cumprimento das normas em matéria laboral e o controlo do cumprimento da legislação relativa à segurança e saúde no trabalho, bem como a promoção de políticas de prevenção dos riscos profissionais, no âmbito das relações laborais privadas, missão e atribuições que assegura nos termos do Decreto Regulamentar n.º 47/2012, de 31 de julho (Lei Orgânica da ACT), de acordo com os princípios vertidos nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificadas pelo Estado Português. A ACT está integrada no Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, de acordo com o disposto no artigo 20.º, n.º 3, alínea a) do Decreto-Lei n.º 119/2013, de 21 de agosto.

Incumbe assim à ACT, entre outras, assegurar, no território continental português, a função de inspeção do trabalho nos termos definidos pelas Convenções da OIT n.º 81, de 1947 e n.º 129 de 1969 ambas sobre a inspeção do trabalho ratificadas por Portugal através, respetivamente, do Decreto-Lei n.º 44.148, de 6 de janeiro de 1952 e do Decreto n.º 91/81, de 17 de julho.

Para esse efeito e conforme decorre do disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 102/2000, de 2 de junho, que aprova o estatuto da inspeção do trabalho portuguesa, no exercício da sua ação de informação e orientação, a ACT presta às entidades empregadoras e a trabalhadores, e às respetivas associações representativas, nos locais de trabalho ou fora deles, informações, conselhos técnicos ou recomendações sobre o modo mais adequado de observar as disposições legais no âmbito das condições de trabalho.

No decurso do ano de 2012, a ACT, em concertação com os parceiros sociais do setor da segurança privada, e tendo por objetivo contribuir para a melhoria das condições de trabalho, assegurando as garantias fundamentais associadas ao trabalho digno, como preconizado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), **acompanhou um processo de autorregulação setorial estendido a todas as empresas que operavam no setor**, do qual resultou a recomendação às empresas de segurança privada e às empresas utilizadoras de serviços de segurança privada (destaque nosso).

Importa salientar que:

- esta recomendação foi desenvolvida com o envolvimento ativo dos parceiros sociais (associações representativas de empregadores e associações representativas de trabalhadores), que assinaram igualmente uma declaração de compromisso conjunta, num difícil contexto socio-laboral que evidenciava a adoção de reiteradas práticas de incumprimento à legislação laboral e convencional aplicável ao setor, implícitas em propostas de prestação de serviços apresentadas a concurso com valores inferiores ao custo do trabalho;
- a recomendação constitui um procedimento de natureza não vinculativa, utilizável no âmbito da atividade de controlo inspetivo, suportado em referenciais técnicos reconhecidos, relativamente a factuais omissas ou não previstas especificamente na lei, traduzindo uma atividade de conselho sobre a melhor forma de lhe dar cumprimento, conforme decorre das Convenções da OIT referenciadas (artigo 17.º, n.º 2 da Convenção n.º 81; artigo 22.º, n.º 2 da Convenção n.º 129) e refletida no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 102/2000;
- esta recomendação enquadra-se no Compromisso para a Competitividade, o Crescimento e o Emprego celebrado entre o Governo e os parceiros sociais representados na Comissão Permanente da Concertação Social, em janeiro de 2012, no âmbito do qual foi assumida a necessidade de "ser reforçada a atuação da ACT para garantir o cumprimento da lei, nomeadamente por organização de campanhas em todos os casos em que são visíveis violações da lei, na verificação das situações solicitadas pelos parceiros sociais, em todos os encerramentos ilegais de empresas ou situações de salários em atraso, e, em geral, nos casos que ponham em causa a concorrência leal" (capítulo IV ,ponto IV.H);
- realça-se, sobre a importância desta matéria, a Resolução A5-0220/2000 do Parlamento Europeu, de 21 de setembro, sobre a comunicação da Comissão sobre trabalho não declarado [COM(98) 219], publicada no JOCE, C146/102, de 17 de maio de 2001, em cujo ponto 15.º o Parlamento Europeu: «insta os poderes públicos a certificarem-se de que, na adjudicação de contratos públicos, nenhum contrato seja adjudicado a empresas cujos preços decorrem visivelmente da utilização, pelo menos parcial, de trabalho não declarado; e "requer que, nos concursos públicos realizados pelos Estados-Membros e pelas instituições da UE e no âmbito dos projetos públicos financiados pelos

Fundos Estruturais, as "ovelhas ranhosas" sejam excluídas - se tal ainda não acontece – dos processos de candidatura e de execução dos contratos";

- para o cálculo dos valores constantes na recomendação, foram tidos em conta:

custos mínimos diretos associados ao contrato de trabalho (resultantes das normas legais e convencionais vigentes aplicáveis ao setor), a saber: retribuição, subsídios de férias e de Natal, retribuição por trabalho noturno, retribuição por trabalho em feriados, taxa social única e subsídio de alimentação – designados pela letra "A" na recomendação;

custos relacionados com o contrato de trabalho decorrentes das obrigações legais relativas a seguro de acidentes de trabalho, segurança e saúde no trabalho, fardamento, entre outros – designados pela letra "B";

custos de estrutura e de serviços – designados pela letra "C" – **identificados e objeto de acordo pelos parceiros sociais (representados por associações de empresas do setor e por associações de trabalhadores)**; (destaque nosso)

estes valores foram **identificados e acordados pela ACT e parceiros sociais como sendo os valores mínimos abaixo dos quais a retribuição dos trabalhadores poria em causa o cumprimento das obrigações laborais legalmente previstas, sendo a prática de valores inferiores apenas possível com recurso a dumping social**. (destaque nosso)

No âmbito da missão que prossegue, a ACT desenvolve toda a sua atividade visando a efetiva melhoria das condições de trabalho e o cumprimento das normas legais e convencionais em vigor, implementando, em cada momento, no quadro das suas atribuições e competências, os procedimentos que considera mais adequados e eficazes face aos fenómenos em presença, sendo disso exemplo a **dinamização dos mecanismos de autorregulação** implementados no âmbito da ação na segurança privada, com o objetivo de combate do trabalho não declarado, melhoria das condições de trabalho e promoção da concorrência leal entre empresas". (destaque nosso)

## **II.7. Projeto de Recomendação sobre o impacto concorrencial da Recomendação da ACT**

35. A 15/09/2015 a AdC deu a conhecer à ACT (pelo ofício S-AdC/2015/3083) e à Strong (pelo ofício S-AdC/2015/3084), para eventuais comentários, um projeto de recomendação sobre o impacto concorrencial que imputava à “Recomendação da ACT às empresas de segurança privada, empresas ou entidades públicas ou privadas utilizadoras destes serviços e informação aos trabalhadores”, aprovada em 12 de abril de 2012.
36. Resumidamente, nesse projeto de recomendação, atenta a informação recolhida, a AdC concluiu o seguinte:
- Na análise de impacto concorrencial feita, a Recomendação da ACT — através da qual se faz a prévia publicitação de um preço mínimo a praticar no setor da prestação de serviços de segurança — é apta à criação de efeitos anti-concorrenciais, reduzindo os níveis desejáveis de concorrência entre os prestadores dos serviços em causa.
  - A Recomendação da ACT — analisados os fundamentos invocados pela ACT para a publicitação da recomendação, com o conteúdo da mesma, face ao seu impacto na concorrência — não se encontra justificada à luz dos princípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito.
  - A Recomendação da ACT configura uma medida de política pública com impacto nos níveis de concorrência nos mercados da prestação de serviços de segurança.
37. A *Strong* respondeu ao Projeto de Recomendação da AdC, através de carta com a referência n.º 009/015/218-ADM, de 22.9.2015, manifestando “concordar com o teor do mesmo, não tendo nada mais a acrescentar”.

## **II.8. Resposta da ACT ao Projeto de Recomendação**

38. A ACT respondeu ao Projeto de Recomendação da AdC através do ofício com a ref.<sup>a</sup> S-DIR-02827-2015, rececionado na AdC a 6.10.2015, e registado como E-ADC/2015/5804.
39. Nesse ofício começa por destacar que a ACT, no exercício da sua ação de informação e orientação presta às entidades empregadoras e a trabalhadores, ou às respetivas associações representativas, nos locais de trabalho ou fora deles, informações, conselhos técnicos ou recomendações sobre o modo mais adequado de observar as disposições legais integradas no seu âmbito de competências.

40. Esclarece que, no seu ponto de vista, a Recomendação constitui um procedimento de natureza não vinculativa utilizável no âmbito da atividade de controlo inspetivo, suportado em referenciais técnicos reconhecidos, relativamente a factualidade omissas ou não previstas especificamente na lei, traduzindo uma atividade de conselho sobre a melhor forma de lhe dar cumprimento, conforme decorre das Convenções da OIT n.ºs 81 de 1947 (artigo 17.º, n.º 2) e 129 de 1969 (artigo 22.º, n.º 2), ambas sobre a inspeção do trabalho, ratificadas por Portugal.
41. Por isso, entende a ACT que a sua Recomendação procedeu à enumeração e divulgação dos custos mínimos associados ao fator trabalho, plasmados nas normas legais aplicáveis ao setor da segurança privada, nomeadamente, retribuições e subsídios, taxas e impostos legais, abaixo de cujos valores não seria possível ao empregador cumprir as respetivas obrigações legais.
42. Avança com uma primeira conclusão no sentido de que a Recomendação da ACT em apreço se distingue e nem sequer constitui qualquer tipo de *medida de política pública com impacto nos níveis de concorrência*, defendendo tratar-se tão só de um procedimento inspetivo que promove a divulgação dos referidos custos do trabalho de forma clara e transparente, assumindo-se, por conseguinte, como um meio de defesa dos direitos básicos dos trabalhadores, quer no domínio da legislação laboral e normas convencionais aplicáveis, quer no domínio da legislação da segurança e saúde no trabalho.
43. Invoca depois que os valores constantes da Recomendação correspondem aos valores legalmente previstos e associados ao custo do trabalho, não constituindo qualquer medida que dificulte a sã concorrência, na medida em que as empresas têm de cumprir as normas relativas à contratação de trabalhadores.
44. Explica que a Recomendação mais não faz do que traduzir os custos legalmente previstos em valores perceptíveis pelas empresas promovendo uma maior clareza e transparência na sua interpretação. Não existe, na sua ótica, qualquer prática de concertação por parte dos agentes económicos mas antes um mero cálculo, vertido numa fórmula matemática, dos valores legalmente previstos.
45. Menciona, em defesa da sua posição a Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de janeiro de 2014, sobre *inspeções laborais eficazes como estratégia para melhorar as condições de trabalho na Europa*, na qual se considera que *o trabalho não declarado falseia a concorrência no mercado interno, uma vez que constitui uma forma de concorrência desleal face a outras empresas (§ M) e que a consolidação de um verdadeiro mercado comum e a eliminação de todas as formas de «dumping social estão intrinsecamente imbricadas (§ N)*. E, nessa

sequência enquanto princípios de inspeção do trabalho eficazes, *todos os Estados-Membros assinaram e ratificaram a Convenção n.º 81 da OIT relativa às inspeções do trabalho; insta, por conseguinte, os Estados-Membros a aplicarem os princípios inscritos nessa convenção.* E, de igual modo, o Parlamento Europeu *exorta os Estados-Membros a fazerem cumprir as disposições legais com penas proporcionais à gravidade da infração e a aplicarem sanções dissuasivas ao incumprimento das condições de trabalho; realça que dados provenientes da investigação indicam claramente que uma ação forte e bem coordenada a nível da prevenção e controlo precoces, incluindo através de informação e aconselhamento dos empregadores ou..., tem o máximo impacto na melhoria das condições de trabalho.*

46. Reforça o seu argumento, invocando o Acordo Relativo à Política Social celebrado entre os Estados-Membros da Comunidade Europeia desejando aplicar, com base no acervo comunitário, a Carta Social de 1989, tendo em conta o protocolo relativo à política social, que determina, no seu artigo 1.º: *A melhoria das condições de vida e de trabalho, uma proteção social adequada, o diálogo entre parceiros sociais, o desenvolvimento dos recursos humanos tendo em vista um nível de emprego elevado e duradouro e a luta contra as exclusões. Para o efeito, a Comunidade e os Estados-Membros desenvolverão ações que tenham em conta a diversidade das práticas nacionais, em especial no domínio das relações contratuais e a necessidade de manter a capacidade concorrencial da economia comunitária.*
47. A ACT conclui que a Recomendação da ACT configura um procedimento legítimo desta instituição, no cumprimento da sua missão e no exercício da sua atividade de informação e aconselhamento, visando assegurar o cumprimento dos requisitos mínimos legalmente estabelecidos, bem como promover a sã concorrência das empresas que cumprem as disposições legais, não podendo ser considerada uma *medida de política pública com impacto nos níveis de concorrência*, sendo que estão em causa direitos fundamentais dos trabalhadores constitucionalmente consagrados.

### **III. Impacto concorrencial da recomendação da ACT**

48. Embora a Recomendação da ACT tenha um alcance mais amplo, visando também a contratação por entidades privadas, o seu principal impacto incide na área da contratação pública, a qual constitui o núcleo das preocupações apresentadas pela exponente *Strong*. Assume, por isso, particular relevo, enquanto elemento contextual da análise do impacto daquela Recomendação, o respeito pelo princípio da concorrência que, a par dos princípios da transparência e da igualdade, é especialmente aplicável à contratação pública (n.º 4 do

artigo 1.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro). Sublinhe-se que, como afirmou a Advogada-Geral Christine Stix-Hackl, nas suas conclusões no caso *Sintesi*, “o princípio da concorrência constitui um dos princípios fundamentais da legislação comunitária relativa à adjudicação de contratos públicos”.<sup>4</sup> Este princípio foi recentemente consagrado de forma expressa no direito da União Europeia através do segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 18.º da Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro.<sup>5</sup>

49. Também a jurisprudência nacional tem sublinhado a importância deste princípio na sua vertente de viabilização do mais amplo acesso de concorrentes à contratação pública. Neste sentido, o Tribunal Central Administrativo Norte sustentou, no acórdão proferido no proc. n.º 01327/09.1 BERT, de 22/04/2010, que:

“O *princípio da concorrência*, trave-mestra dos procedimentos [da] contratação pública, é uma norma sobre o acesso ao procedimento que determina, dentro do imperativo de otimização em que se traduz a sua aplicação, o mais amplo acesso de todos os interessados em contratar ao respetivo procedimento pré-contratual. O princípio estabelece que a instrução do procedimento deve ser orientada pelo objetivo de garantir a mais ampla entrada de concorrentes: *no procedimento de contratação pública, e no que respeita ao acesso de interessados, deve viabilizar-se o mais amplo acesso possível*. O interesse público subjacente à norma de concorrência está bem implícito no seu enunciado: estimular o mercado e os operadores económicos a concorrerem, como opositores e em condições de igualdade, de modo a se poder selecionar a proposta que melhores condições oferece para a satisfação do interesse específico que levou a entidade adjudicante a determinar-se ao negócio. O interesse da maior abertura ao mercado manifesta-se sobretudo na fase inicial, em que se formula o caderno de encargos e o programa de concurso, mas também tem projeções variáveis ao longo do procedimento”.<sup>6</sup>

50. Cumpre reconhecer que a Recomendação da ACT não limita, por si só, o número de interessados nos procedimentos de contratação pública. Todavia, o alcance do princípio da concorrência no âmbito da contratação pública vai para além do alargamento do leque de concorrentes e deve incidir igualmente sobre a capacidade de estes oferecerem as melhores

---

<sup>4</sup> Conclusões da Advogada-Geral no Proc. C-47/02, parágrafo 34. V. Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (Segunda Secção), de 7.10.2004, *Sintesi*, Proc. C-47/02, Colet. 2004, p. I-9215.

<sup>5</sup> Publicada no J.O.U.E., L 94, de 28.03.2014, p. 65. A Diretiva n.º 2014/24/UE deve ser transposta até 18 de abril de 2016 (artigo 51.º, n.º 1).

<sup>6</sup> Disponível em <http://www.dgsi.pt/>.

condições em matéria de preço, qualidade e outros parâmetros legalmente relevantes. É neste sentido que importa considerar o impacto da Recomendação da ACT ao nível da concorrência efetiva entre os operadores económicos que podem estar interessados em procedimentos de contratação pública.

51. Sobre a intervenção pública através da determinação de preços mínimos, a OCDE, no seu Guia de Avaliação de Concorrência - Princípios, deixa clara a sua posição de princípio: “Quando se estabelecem preços mínimos, os fornecedores que podem praticar preços ainda mais baixos são impedidos de conquistar quota de mercado pela oferta de propostas mais vantajosas aos consumidores”.<sup>7</sup>
52. A existência de uma intervenção pública desta índole, com consequências imediatas num dos parâmetros essenciais do processo competitivo — o preço — é suscetível de gerar um significativo impacto no nível de concorrência que existiria na sua ausência, reduzindo os benefícios que os clientes, neste caso as entidades adjudicantes, podem retirar de mercados concorrenciais.
53. Mesmo quando estejamos perante preços recomendados, ou de referência, a sua prévia publicitação em moldes propícios a levar a uma atuação concertada por parte dos agentes económicos em apreço é apta à criação de efeitos anticoncorrenciais, reduzindo os níveis desejáveis de concorrência entre os prestadores dos serviços em causa. Tais medidas constituem, por isso, uma limitação à capacidade concorrencial de os operadores económicos em questão concorrerem entre si, integrando-se no Ponto B da Lista de controlo da OCDE.
54. A ACT sublinhou ainda o facto de a Recomendação ter resultado do acompanhamento de um “um processo de autorregulação setorial estendido a todas as empresas que operavam no setor”, sendo os custos de estrutura e de serviços – designados pela letra “C” – “identificados e objeto de acordo pelos parceiros sociais (representados por associações de empresas do setor e por associações de trabalhadores)” e tendo os valores constantes da recomendação sido “identificados e acordados pela ACT e parceiros sociais como sendo os valores mínimos abaixo dos quais a retribuição dos trabalhadores poria em causa o cumprimento das obrigações laborais legalmente previstas, sendo a prática de valores inferiores apenas possível com recurso a dumping social”.

---

<sup>7</sup> OCDE, *Guia de Avaliação de Concorrência – Princípios*, p. 13, disponível em <http://www.oecd.org/daf/competition/46969642.pdf>.

55. Como tem sido defendido pela OCDE, os regimes de autorregulação<sup>8</sup> e de correção<sup>9</sup> são suscetíveis de reduzir os incentivos para que os agentes económicos concorram entre si (Ponto C da Lista de controlo da OCDE). Com efeito:

“As normas legais podem afetar o comportamento dos operadores do mercado não só ao modificar a respetiva capacidade para competir, mas também ao alterar os incentivos para [que] atuem como rivais vigorosos. Duas das principais razões pelas quais os fornecedores podem vir a competir de forma menos vigorosa são, em primeiro lugar, o facto de a regulamentação poder facilitar a colusão entre os concorrentes e, em segundo lugar, reduzir a vontade, capacidade ou incentivo dos consumidores para mudarem de fornecedor. Existem outros motivos que podem levar os concorrentes a competirem menos ativamente, como a existência de limites nas quotas de mercado ou margens de lucro, que reduzem a recompensa potencial de uma maior competição. A formação de cartéis pode ser mais propícia em regimes de autorregulação ou de correção, que permitem a divisão da produção, a troca de informações sobre preços ou, ainda, que podem colocar um sector fora do alcance da lei da concorrência. Os cartéis são nocivos pois restringem a produção e aumentam os preços, em prejuízo dos consumidores. Os riscos de atividade de cartel devem ser ponderados contra os benefícios da autorregulação, tais como uma certificação mais célere de novas tecnologias.

No entanto, este tipo de regulamentação pode ter efeitos anticoncorrenciais significativos. Frequentemente, as associações sectoriais e profissionais procuram adotar normas que reduzem os incentivos ou as oportunidades para uma concorrência vigorosa entre os fornecedores de bens ou serviços, como acontece, concretamente, com as restrições à publicidade, ou normas que impedem a prática de descontos. Acresce que os requisitos de qualificação, indevidamente exigentes, podem reduzir a entrada de novos operadores no mercado. O governo não deve abdicar dos poderes necessários para evitar que as associações sectoriais/profissionais recorram aos seus poderes legislativos de uma forma que restrinja a concorrência. Para tal é necessário

---

<sup>8</sup> Definidos pela OCDE como correspondendo aos regimes em que “uma associação sectorial ou profissional assume a regulação do comportamento dos seus membros, sem a intervenção legislativa do governo (embora, frequentemente, sob o seu impulso)”. V. OCDE, *Guia de Avaliação de Concorrência – Princípios*, p. 16.

<sup>9</sup> Que a OCDE define como correspondendo aos casos em que “o governo preste apoio legislativo à elaboração integral ou parcial de normas por associações sectoriais/profissionais”. V. OCDE, *Guia de Avaliação de Concorrência – Princípios*, p. 16.

garantir que a autorregulação e a correção se mantêm sujeitas à aplicação da lei da concorrência, ou assegurar que as autoridades públicas competentes têm os necessários poderes de aprovação ou de proibição das regras das associações sectoriais/profissionais, e mesmo poderes de substituição de tais regras, sempre que continuem a ser propostas regras inaceitáveis”.<sup>10</sup>

56. A Recomendação da ACT suscita, por isso, questões quanto ao seu potencial impacto negativo na concorrência pois constitui uma limitação à capacidade concorrencial de as empresas de segurança concorrerem entre si (Ponto B da Lista de controlo) e diminui o incentivo das mesmas empresas para concorrerem entre si (Ponto C da Lista de controlo).
57. Da resposta da ACT ao pedido de elementos da AdC, bem como da sua pronúncia sobre o Projeto de Recomendação da AdC, resultou que a Recomendação em apreço teve como objetivo central pôr cobro a “reiteradas práticas de incumprimento à legislação laboral e convencional aplicável ao setor”, considerando que as mesmas estariam “implícitas em propostas de prestação de serviços apresentadas a concurso com valores inferiores ao custo do trabalho”.
58. O cumprimento da legislação laboral e das convenções coletivas em vigor pelos agentes económicos constitui, sem dúvida, um objetivo legítimo, tanto mais que diz respeito à salvaguarda de direitos e deveres económicos com consagração constitucional.
59. É à luz dessa finalidade que se podem aferir a adequação, necessidade e proporcionalidade da medida em termos de impacto na concorrência.
60. Deve sublinhar-se, em todo o caso, que também a preservação de uma concorrência equilibrada e sã, representa, em Portugal, um valor constitucional (al. e) do artigo 81.º da Constituição da República Portuguesa) e é igualmente reconhecido no quadro da construção da União Europeia como fundamental para o funcionamento do mercado (Protocolo relativo ao mercado interno e à concorrência e artigo 119.º, n.º 1 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).

---

<sup>10</sup> OCDE, *Guia de Avaliação de Concorrência – Volume I - Princípios*, pp. 15-16. Estes princípios foram aplicados a um regime de correção pela AdC no seu Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 293/XII, que transforma a Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas em Ordem dos Contabilistas Certificados, e altera o respetivo Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 452/99, de 5 de novembro, em conformidade com a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, que estabelece o regime jurídico de criação, organização e funcionamento das associações públicas profissionais, de 18.05.2015, disponível em [http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos\\_e\\_Publicacoes/Recomendacoes\\_e\\_Pareceres/Documents/Parecer%20OTOC%20FinalUEAPI-AdC\\_2015\\_586.pdf](http://www.concorrenca.pt/vPT/Estudos_e_Publicacoes/Recomendacoes_e_Pareceres/Documents/Parecer%20OTOC%20FinalUEAPI-AdC_2015_586.pdf).

61. Neste contexto, a AdC entende que a Recomendação da ACT, nos termos em que foi elaborada e divulgada, não se afigura adequada à prossecução dos fins que se propõe: evitar que existam empresas a prestar serviços de segurança sem cumprirem as suas obrigações quanto aos pagamentos dos salários aos seus trabalhadores, bem como as suas obrigações fiscais e para com a segurança social.
62. Com efeito, no cenário de preços mínimos e correção que a Recomendação da ACT introduz, é possível que as empresas que não respeitam as suas obrigações fiscais e laborais continuem a prestar serviços de segurança e a apresentar-se a concursos abertos para o efeito, ainda que apresentem preços iguais ou superiores aos recomendados.
63. Mesmo que se entendesse que a medida em apreço era idónea à prossecução da finalidade identificada pela ACT, a justificação do seu impacto restritivo exigiria a indisponibilidade de outro meio que, sendo adequado para alcançar o mesmo fim, não tivesse um impacto tão negativo sobre a concorrência.
64. Ora, em termos gerais, o objetivo atrás referido pode ser adequadamente prosseguido através da fiscalização pelas entidades competentes e da exigência de demonstração documental da regularidade da situação da empresa em causa, não constituindo o preço por ela praticado uma indicação suficiente da existência (ou inexistência, se igual ou superior ao preço recomendado pela ACT) de eventuais infrações aos regimes laboral, fiscal e de segurança social.
65. Dado que a questão relativa ao controlo do cumprimento da legislação laboral, fiscal e demais regimes contributivos se coloca igualmente noutros setores com grande peso do fator trabalho, sem que tal se tenha traduzido na emissão de recomendações equivalentes por parte da ACT, a AdC entende que não está demonstrada a necessidade da medida, existindo outros meios menos restritivos da concorrência para assegurar o cumprimento daquelas obrigações legais pelos agentes económicos no sector da vigilância humana.
66. Por fim, ainda que os referidos requisitos de adequação e necessidade estivessem reunidos, a medida em apreço não se afigura equilibrada atenta a sua suscetibilidade de gerar efeitos nocivos para os níveis desejáveis de concorrência nestes mercados, levando à potencial exclusão de propostas com preços mais baixos e assim limitando a liberdade concorrencial dos agentes económicos.
67. Assim, estamos perante uma medida de política pública com impacto nos níveis de concorrência nestes mercados, adotada pela Autoridade para as Condições do Trabalho,

justificando-se que a mesma seja objeto de atuação da AdC através de uma recomendação dando corpo ao previsto no artigo 6.º, n.º 4, alínea b) dos seus Estatutos.

#### IV. Conclusões

68. Nesta análise está em causa o impacto concorrencial da Recomendação da ACT, através da qual se faz a prévia publicitação de um preço mínimo a praticar no setor da prestação de serviços de segurança.
69. Essa Recomendação é apta à criação de efeitos anticoncorrenciais, reduzindo os níveis desejáveis de concorrência entre os prestadores dos serviços em causa.
70. Analisados os fundamentos invocados pela ACT para a adoção e divulgação da Recomendação, com o conteúdo da mesma, face ao seu impacto na concorrência, conclui-se que a mesma não se encontra justificada à luz dos princípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito.
71. Com base na informação recolhida e por tudo o que antecede, a Recomendação da ACT configura uma medida de política pública com impacto nos níveis de concorrência nestes mercados, pelo que, atendendo a que entre as atribuições da AdC se conta a de, nos termos da alínea b) do artigo 5.º dos Estatutos da AdC, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, “fomentar a adoção de práticas que promovam a concorrência e a generalização de uma cultura de concorrência junto dos agentes económicos e do público em geral”, a AdC recomenda à ACT, com base na alínea b) do n.º 4 do artigo 6.º dos seus Estatutos:
- i) **a revogação da Recomendação de 12 de abril de 2012 da Autoridade para as Condições do Trabalho, por a mesma configurar uma medida de política pública com impacto nos níveis de concorrência nos mercados da prestação dos serviços de segurança e vigilância, bem como**
  - ii) **a divulgação dessa revogação junto das associações representativas de empregadores e associações representativas de trabalhadores e ainda junto da Entidade para os Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P..**



Lisboa, 7 de janeiro de 2016