ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 2 **O LUGAR DAS COMPRAS PÚBLICAS NA GOVERNANÇA PÚBLICA**
Autor(es)	Sarah Marinho
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350790cap2

Título do livro	**Indicadores Quantitativos da OCDE e o Brasil: governança pública**
Organizador	Renato Baumann
Volume	3
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2024
Edição	1a
ISBN	9786556350790
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350790

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024
© Nações Unidas 2024
LC/BRS/TS.2024/7

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: https://repositorio.ipea.gov.br/ e https://www.cepal.org/es/publications

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ou as dos países que representa.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas. Os Estados-membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir este estudo sem autorização prévia. É solicitado, apenas, que mencionem a fonte e informem à CEPAL sobre essa reprodução.

Este estudo foi elaborado no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a CEPAL e o Ipea.

CAPÍTULO 2

O LUGAR DAS COMPRAS PÚBLICAS NA GOVERNANÇA PÚBLICA

Sarah Marinho[1]

1 O LUGAR DAS COMPRAS PÚBLICAS NA GOVERNANÇA PÚBLICA

O tema das compras públicas vem se consolidando no campo da economia política nos últimos vinte anos por meio de trabalhos tanto de acadêmicos como de formuladores de políticas, os quais justificam sua relevância principalmente por conta do seu efeito fiscal no orçamento público (Thai, 2001; Schapper, Malta e Gilbert, 2006) e dos diversos impactos da demanda governamental por bens e serviços no mercado (Caldwell *et al.*, 2005; Hafsa, Darnall e Bretschneider, 2021). Estes autores consideram as compras públicas como parte de um sistema institucional complexo que envolve formulação de políticas, gestão governamental e contratual, legislação e regulação, análise de desempenho, e capacidade de absorver e processar demandas por aperfeiçoamentos no quadro regulatório.

A mesma literatura também aponta que os processos de compras públicas podem gerar má conduta. Assim, os reguladores devem se preocupar com questões de integridade, seja de ética corporativa seja anticorrupção, e dar atenção para a formação de quadros especializados em compras públicas, de modo a profissionalizar sua condução pelo governo (Thai, 2001). Da mesma maneira, remonta ao início dos anos 2000 a preocupação com a atualização tecnológica dos sistemas de compras públicas (Schapper, Malta e Gilbert, 2006).

A literatura igualmente reconhece como consolidada em diversos países, tanto desenvolvidos como em desenvolvimento, a associação das compras públicas a objetivos secundários (Thai, 2001; McCrudden, 2004; Caldwell *et al.*, 2005). Tais objetivos secundários estiveram por décadas concentrados em preocupações éticas relacionadas ao trabalho e à inclusão na força de trabalho de minorias, como mulheres, pessoas negras e indígenas (McCrudden, 2004). Além disso, desde meados da década de 1990, há uma atenção crescente em conciliar as compras públicas a padrões de proteção ao meio ambiente (Thai, 2001; McCrudden, 2004).

---

1. Consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); professora de direito dos negócios na Fundação Getulio Vargas (FGV) de São Paulo; coordenadora de projetos no FGV Cidades; doutora em direito comercial pela Universidade de São Paulo (USP); mestra em pesquisa jurídica avançada pela Wisconsin Law School; mestra em direito e desenvolvimento pela FGV; e bacharela em direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). *E-mail*: sarah.marinho@fgv.br.

Surgiram posteriormente estudos para investigar o papel das compras públicas na promoção da competitividade dos mercados (Caldwell *et al.*, 2005). Especial atenção recaiu sobre a possibilidade de usá-las como instrumento de política industrial, apoiando empresas nascentes e fomentando a indústria doméstica, mesmo diante das necessidades de tratamento equitativo nas compras públicas por conta de acordos comerciais (McCrudden, 2004), como o Acordo de Compras Governamentais (ACG) da Organização Mundial do Comércio (OMC). Também restou consolidado, desde o início dos anos 2000, que questões de direitos humanos possuíam um espaço relevante no planejamento das compras públicas, o que se tornou padrão entre países, mesmo sem obrigações legais pactuadas internacionalmente (McCrudden, 2004).

A atenção com a eficiência também é central no conhecimento acumulado sobre compras públicas. A literatura se preocupa com o equilíbrio entre soluções regulatórias e de gestão para uma boa administração dos processos de compras públicas, da execução contratual e dos seus resultados (Schapper, Malta e Gilbert, 2006). Diante das preocupações de gestão, os prós e contras de se ter uma administração centralizada ou descentralizada dos processos de compras públicas também se destacam nas análises acadêmicas (Schapper, Malta e Gilbert, 2006; Fiuza e Medeiros, 2014). Há ainda uma busca crescente pelos melhores modelos de licitação – entre negociações e leilões, e com critérios como melhor técnica e melhor preço, no último caso – e por negócios para a execução de contratos conforme sua complexidade – com a opção principalmente entre pagamentos em preço fixo e contratos *cost-plus* (Tadelis, 2012; Fiuza e Medeiros, 2014).

2 A REGULAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS NO BRASIL

Conforme a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a União, os estados e os municípios são dotados de competência para planejar, abrir licitações, contratar terceiros e empenhar recursos do seu orçamento em compras públicas. Cada ente federativo e cada entidade da administração indireta, como autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista por eles criadas, pode eleger prioridades que desejam alcançar por essa via, embora existam alguns direcionamentos para a promoção de políticas públicas via compras públicas em leis federais.

Apesar de as competências de planejamento serem descentralizadas, as regras procedimentais para realizar compras públicas e firmar contratos públicos no Brasil estão concentradas na legislação federal. Atualmente, as regras constam principalmente na nova lei de licitações e contratos administrativos, a Lei Federal nº 14.133, de 2021. A primeira lei geral de licitações do Brasil no regime da CF/1988, a Lei Federal nº 8.666, de 1993, havia sido promulgada quase vinte anos antes. No contexto da sua aprovação, essa lei representou um marco regulatório

inicial, o que em si foi um ganho. Contudo, essa lei gerou processos excessivamente burocráticos e dificultou licitações complexas, principalmente envolvendo projetos de infraestrutura. Além disso, apesar de o governo brasileiro ter investido em tecnologias para digitalizar dados e ao menos parte do processo de compras públicas, existe muita dificuldade no Brasil, em todas as esferas governamentais, para padronizar compras simples (Fiuza e Medeiros, 2014).

As análises da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o contexto econômico brasileiro tradicionalmente comportavam críticas negativas ao sistema de compras públicas local por conta não apenas da baixa eficiência e concorrência, mas também de casos de cartéis em licitações, especialmente no contexto da Operação Lava Jato, e das incertezas geradas pelo excesso de formalidade, possibilidades de recurso administrativo e judicialização dos processos licitatórios (Thorstensen e Giesteira, 2021).

Novas leis com novos procedimentos, flexibilizações de critérios e dispensas de licitação surgiram ao longo dos anos. As primeiras mudanças procedimentais apareceram principalmente para regular licitações e contratos administrativos de bens e serviços para concessões (Lei Federal nº 8.987, de 1995) e parcerias público-privadas (PPPs) (Lei Federal nº 11.079, de 2004). Depois, medidas de desburocratização permitiram a simplificação e digitalização de processos licitatórios de menor complexidade por meio da nova modalidade do pregão, instituída na Lei Federal nº 10.520, de 2002, hoje prestes a ser revogada, por ter sido o pregão incorporado na Lei Federal nº 14.133, de 2021.

No contexto das licitações para viabilizar as Olimpíadas de 2016 e a Copa do Mundo da Federação Internacional de Futebol (Fifa) de 2014, simplificaram-se as fases da licitação de projetos de infraestrutura, de modo a permitir a habilitação e qualificação das empresas apenas após o exame das propostas e a pré-qualificação de concorrentes.[2] No debate doméstico que antecedeu a reforma da lei geral de licitações, o regime diferenciado de contratação foi tido como um ponto de partida para modernizar as compras públicas no país, reduzindo o formalismo e promovendo competitividade e eficiência de maneira mais abrangente (Fiuza e Medeiros, 2014). Outras medidas surgiram para flexibilizar a qualificação jurídica e favorecer empresas de menor porte em casos de empate em licitações, assim como para permitir processos licitatórios direcionados a esse perfil de empresa fornecedora (Lei Complementar Federal nº 123, de 2006). A promoção da demanda do governo por inovações também veio na Lei Federal nº 10.973, de 2004, e na Lei Complementar Federal nº 182, de 2021, que estabeleceram regimes flexíveis de contratação na área.

2. Lei Federal nº 12.462, de 2011, com o regime diferenciado de contratação, posteriormente expandido para outros projetos.

A Lei Federal nº 14.133, de 2021, seria originalmente a única lei geral de licitações do Brasil a partir de abril de 2023. Contudo, uma emenda legislativa prorrogou a revogação do regime anterior para dezembro de 2023. A nova lei promove reformas expressamente celebradas pela OCDE no último *Economic Survey* publicado sobre o Brasil (OECD, 2020a). Entre as principais reformas que seguem recomendações da OCDE, a nova lei:

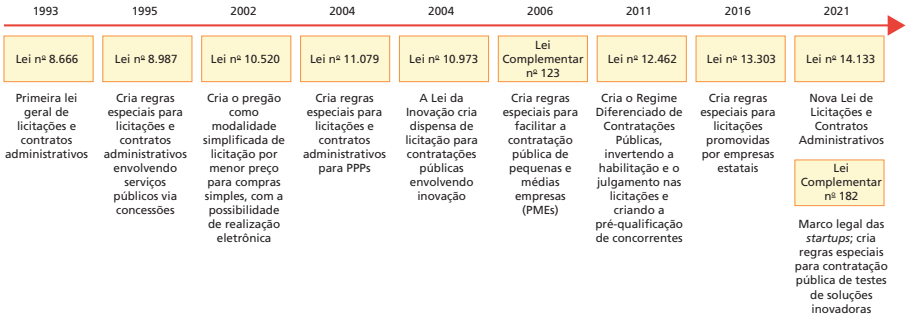
- adapta o quadro normativo para a digitalização do ciclo de compras públicas;
- diferencia compras padronizadas de licitações complexas;
- cria mecanismos para garantir a elaboração de estudos técnicos preliminares;
- define as atribuições mínimas dos agentes públicos encarregados de compras públicas; e
- exige que as empresas ganhadoras de projetos de infraestrutura criem programas de integridade.

As empresas públicas e sociedades de economia mista também precisam seguir um processo licitatório para adquirir bens e serviços não diretamente conectados ao seu objeto social, o que ocorre mediante o quadro normativo da Lei Federal nº 13.303, de 2016, conhecida como lei das estatais. Apesar de comportar algumas regras específicas, especialmente a respeito dos modelos de contrato e a gestão contratual, a lei das estatais remete às regras gerais quanto às modalidades de licitação. É importante destacar, contudo, que, em consonância com o regime diferenciado de contratação, o procedimento de licitação para compras públicas de empresas estatais, a partir da Lei Federal nº 13.303, de 2016, também passou a contar com a inversão das fases de julgamento e habilitação. A figura 1 sistematiza as principais leis em vigor sobre compras públicas no Brasil.

Em todos os níveis da Federação, os tribunais de contas fazem um controle externo dos processos de licitação e dos contratos públicos.[3] Um controle *ex post* sempre ocorreu ao final de cada ano. A partir de abril de 2023, com a vigência da Lei Federal nº 14.133, de 2021, um controle *ex ante*, com análise prévia de editais do ponto de vista da legalidade, passará a ocorrer obrigatoriamente, devendo ser conduzido pelas unidades de assessoramento jurídico de cada entidade pública. Outros órgãos de controle interno de cada ente federativo podem se mostrar relevantes para monitorar atividades de compras públicas.

3. Os tribunais de contas são uma exigência da CF/1988 (ver art. 71 e seguintes) para a fiscalização dos órgãos do Poder Executivo em todas as esferas federativas. O Tribunal de Contas da União é regido por lei própria e fiscaliza a administração pública federal. Já os tribunais de contas dos estados fiscalizam o Poder Executivo estadual e municipal nas cidades que não criaram tribunais de contas próprios.

FIGURA 1
Evolução do tratamento de compras públicas nas leis brasileiras



Elaboração da autora.

3 AS RECOMENDAÇÕES DA OCDE SOBRE COMPRAS PÚBLICAS

Desde o final dos anos 1990, o tema das compras públicas aparece na OCDE com destaque. Em 2003, a OCDE publicou estudo pioneiro sobre os resultados de políticas de compras públicas sustentáveis, as quais vinham crescentemente sendo adotadas pelos seus países-membros (OECD, 2003). Pouco antes, em 2002, a OCDE havia adotado a primeira versão da normativa Recomendação do Conselho sobre Melhoria do Desempenho Ambiental das Compras Públicas (OECD, 2023c). Outras fontes normativas da OCDE que influenciam a área de compras públicas são a Recomendação do Conselho sobre Integridade Pública (OECD, 2023d), adotada em 2017, e a Recomendação do Conselho sobre o Combate ao Conluio em Licitações (OECD, 2023e), adotada em 2012.

O tema das compras públicas se tornou mais autônomo nas análises da OCDE em 2015. Um grupo de trabalho com especialistas na área sumarizou doze princípios adotados pelo conselho da OCDE em fevereiro daquele ano, com força normativa e sob o título Recomendação do Conselho sobre Compras Públicas (OECD, 2023f). Dentro da governança da OCDE, colaboraram na elaboração da normativa:

- o comitê de governança pública;
- o comitê de concorrência; e
- o grupo de trabalho sobre suborno em transações comerciais internacionais.

Os doze princípios da recomendação em compras públicas envolvem:

1) transparência;
2) integridade;

3) competitividade;
4) compras públicas estratégicas;
5) participação social;
6) eficiência;
7) digitalização;
8) capacidade;
9) avaliação de impacto;
10) gestão de riscos;
11) responsabilidade; e
12) integração.

Este capítulo inclui um apêndice com o detalhamento de cada princípio. A leitura prévia dos princípios em todos os seus detalhes não é essencial para a compreensão dos indicadores em construção pela OCDE, mas pode ser válida para consulta e aprofundamento posterior. Ainda que não estejam aqui discriminadas, vale reconhecer, conforme a literatura sobre o tema, que a OCDE procura absorver a complexidade dos processos de compras públicas ao tratá-las nas suas recomendações como um ciclo que envolve desde o processo de contratação até a execução dos contratos. As preocupações com integridade e atualização tecnológica que aparecem na literatura também figuram nos princípios da OCDE com centralidade. Da mesma forma, as preocupações da literatura com eficiência e a busca por satisfazer objetivos secundários com compras públicas estão contempladas nos princípios da OCDE.

É importante salientar, por fim, que outras áreas da OCDE avaliam o desempenho dos países-membros quanto à regulação e práticas em compras públicas para fins diversos. No campo da regulação econômica, a OCDE se preocupa com o padrão de atendimento dos países aos acordos internacionais em comércio e investimento. Como exemplo, o índice de restrição ao comércio de serviços mensura se os processos de licitação pública têm potencial de discriminar empresas estrangeiras.[4] Um outro índice voltado a aferir distorções de mercado nos países da OCDE apura o potencial da demanda do governo por produtos e serviços como um fator passível de causar distorções de mercado orientadas por intervenção governamental.[5]

4. Mais informações disponíveis em: https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=063bee63-475f-427c-8b50-c19bffa7392d. Acesso em: 8 jun. 2023.

5. Mais informações disponíveis em: https://www.oecd.org/economy/reform/indicators-of-product-market-regulation/. Acesso em: 8 jun. 2023.

Falta à OCDE harmonizar os propósitos com as análises de compras públicas em cada abordagem, visto que a restrição da competitividade de empresas estrangeiras e distorções no comportamento dos atores no mercado são, numa perspectiva de mercado, indesejadas. Contudo, a intervenção do Estado na economia, como aponta a literatura acima revisada sobre compras públicas e objetivos secundários, justifica-se se houver planejamento para gerar externalidades positivas não obtidas na organização posta do mercado. Exemplos destas externalidades são a redução na desigualdade de gênero no mercado de trabalho, assim como a inclusão de minorias, a criação de demanda para inovações e incentivos para soluções e modelos de negócios que mitiguem as mudanças climáticas. Assim, os países-membros e a governança internacional ganhariam com um esforço de integração nas análises da OCDE em compras públicas, considerando os limites entre a distorção de mercado e a busca por externalidades positivas na formulação de compras governamentais estratégicas.

4 OS INDICADORES DA OCDE SOBRE COMPRAS PÚBLICAS

As recomendações da OCDE sobre compras públicas foram convertidas em indicadores em diferentes fontes. Publicações periódicas ocorrem a cada dois anos nos relatórios *Government at a Glance* e, a cada três anos, nos relatórios *Government at a Glance Latin America and the Caribbean*. Estes últimos são fruto de uma parceria entre a OCDE e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e, após as recomendações de 2015, foram publicados em 2017 e 2020, com dados de *surveys* conduzidos em 2015 e 2018. Os relatórios da série *Government at a Glance* resumem, de forma sintética e pouco contextualizada, dados quantitativos sobre indicadores obtidos em *surveys* e selecionados sem explicações aprofundadas. O quadro 1 mostra de quais temas os indicadores selecionados nas publicações *Government at a Glance* 2017, 2019 e 2020 trataram.

Além dos indicadores sobre gastos dos países com compras públicas, esses relatórios não são a melhor fonte para compreender em profundidade outros indicadores ou sua metodologia de mensuração, mas são a fonte mais recente da OCDE sobre boas práticas dos países-membros, parceiros e em acessão.

Uma publicação de 2019 trata do andamento da implementação das recomendações em compras públicas nos países da OCDE, com um anexo sobre o seguimento do tema na América Latina e no Caribe (OECD, 2019a). Esta publicação de acompanhamento elucida os indicadores de compras públicas de forma qualitativa, inclusive abrangendo evidências de estudos de caso de países com boas práticas. O relatório de 2019 elabora indicadores de boas práticas em torno de quatro grandes temas: compras públicas estratégicas, capacidades, gestão de riscos e eficiência.

QUADRO 1
Temas selecionados pela OCDE nos relatórios *Government at a Glance*

	2017	2019	2021	2023
Indicadores	Gastos com compras públicas (*size of public procurement*)[1]			
	Compras estratégicas (*strategic public procurement*)[1]			
	Digitalização[2]			
	Eficiência[3]			
	-	Capacidades (*certification and professionalization*)[1]		
	Compras em infraestrutura (*infrastructure projects*)[1]	Avaliação de impacto (*performance*)[1]	Integração orçamentária (*integration with public financial management*)[1]	
	-	Integridade (*management of conflicts of interest*)[1]	Gestão de riscos (*management of emergencies and risks*)[1]	

Fonte: OCDE.
Elaboração da autora.
Notas: [1] Tradução do indicador (conforme o foco do relatório de cada ano) colocada entre parênteses para facilitar a consulta.
[2] Digitalização resume indicadores designados como *e-procurement* e *digital transformation of public procurement* a cada ano.
[3] Indicadores de eficiência podem se referir à centralização via *central purchasing bodies* ou ao alcance de mais eficiência via compras digitais.

Considerando os princípios da normativa da OCDE de 2015 e o conteúdo das publicações mais recentes da organização no campo das compras públicas, a análise que segue explora indicadores sobre:

- gastos com compras públicas;
- compras estratégicas;
- digitalização;
- capacidades; e
- eficiência.

Estes indicadores agregam transversalmente várias observações e permitem uma visão geral da implementação das recomendações da OCDE. Por exemplo, ao tratar da digitalização das compras públicas, a OCDE tece comentários sobre como isso viabiliza a integração orçamentária e, quando trata de compras estratégicas e capacidades, a OCDE trabalha a promoção da integridade. Entre os indicadores, apenas dados relativos a gastos constam na base OECD.Stat.[6] Os demais se fundamentam em informações de *surveys* a respeito de compras públicas que a OCDE conduz, mas não publica integralmente, sumarizando os principais achados em relatórios.

6. Disponível em: https://stats.oecd.org/. Acesso em: 8 jun. 2023.

4.1 Gastos com compras públicas

Os indicadores mais básicos da relevância das compras públicas para um país são os que medem o volume da demanda do governo por bens e serviços na sua economia. Na base de dados OECD.Stat constam indicadores do volume dos gastos com compras públicas em todos os países-membros, alguns países em acessão e parceiros estratégicos da OCDE. A mesma base detalha, embora apenas para alguns países, os gastos com compras públicas nas seguintes funções governamentais: serviços públicos gerais, defesa, segurança, assuntos econômicos, proteção ao meio ambiente, habitação e infraestrutura urbana relacionada, saúde, lazer, cultura e religião, educação e seguridade social. Estão excluídos do detalhamento por área vários países-membros, entre os quais Austrália, Canadá, Colômbia, México, Nova Zelândia e Turquia. Com menos destaque em análises sobre compras públicas, a OECD.Stat comporta ainda um indicador da distribuição de gastos na área entre o governo central, estados ou províncias e municípios.

A OCDE considera que todas as funções governamentais servidas por compras públicas são relevantes para o bem-estar social, sem indicar que há um bom padrão de gastos relacionado ao produto interno bruto (PIB) ou como parte do orçamento público geral (OECD, 2017; 2019b; 2021a; 2023a). Talvez a única área de destaque seja a saúde, que, mesmo antes da pandemia de covid-19, acumulava, na média, os maiores gastos com compras públicas nos países-membros que reportaram esse tipo de gasto por área (OECD, 2021a), o que continuou nos anos mais recentes (OECD, 2023a).

4.1.1 Foco da mensuração

No OECD.Stat, constam dados de gastos coletados conforme o System of National Accounts (SNA), uma adaptação pela OCDE do modelo de contabilidade nacional primeiramente proposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1993.[7] No SNA, os gastos agregados com compras públicas são estimados a partir dos gastos informados por órgãos oficiais dos países-membros com bens e serviços de consumo próprio; bens e serviços adquiridos para a formação de capital fixo (empregados em rodovias e sistemas de transporte, por exemplo); e transferências de recursos para subsidiar o consumo direto das famílias com bens e serviços. A mensuração abrange gastos em todos os níveis governamentais, incluindo municípios, estados e governo federal.[8]

Os gastos desagregados por função governamental são coletados também a partir dos dados do SNA, que possibilita aos governos informar os gastos com

7. Conforme indicado na revisão de Ribeiro *et al*. (2018).

8. Disponível em: https://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=GOV_2021&Lang=en&Coords=[IND].[GGPROC_GDP]. Acesso em: 8 jun. 2023.

compras públicas conforme classificações predefinidas no documento intitulado *Classification of the Functions of Government* (Cofog). O anexo C do relatório *Government at a Glance 2021* explica que os dados desagregados da Austrália deveriam estar disponíveis, embora não constem nem no relatório nem na base OECD.Stat. Já os demais países sem gastos desagregados com compras públicas nas bases e relatórios da OCDE não informam tais dados a organizações internacionais por falta de coleta ou por conta de políticas internas.

4.1.2 Limites e críticas aos dados sobre gastos com compras públicas

O OECD.Stat indica que o SNA não é livre de omissões, estando fora do cálculo as compras públicas realizadas por empresas estatais, o que as notas metodológicas não justificam. Analistas da área também sugerem que a mensuração dos gastos com compras públicas a partir da contabilidade governamental agregada (em macroanálise) pode gerar dados distantes da realidade.

Um estudo recente comparou os dados de gastos com compras públicas da OCDE para os Estados Unidos, a Itália, os Países Baixos e o Reino Unido a partir de dados obtidos em microanálise dos mesmos valores em editais de licitação, notificações de compra e notas fiscais disponíveis nos sistemas eletrônicos de compras públicas de cada país, chegando a resultados bastante discrepantes (Hafsa, Darnall e Bretschneider, 2021).

Para os Estados Unidos e o Reino Unido, a mensuração da OCDE pode ter superestimado os gastos com compras públicas em relação ao PIB: para o ano de 2018, os autores do estudo conjecturaram que os gastos nos Estados Unidos chegaram a apenas 10% do PIB, diante dos 19% previstos pela OCDE, enquanto os gastos no Reino Unido corresponderam a 14% do PIB, em comparação ao percentual de 56% do PIB estimado pela OCDE.

Na análise da Itália e dos Países Baixos ocorreu o oposto, com a OCDE possivelmente subestimando os gastos. O estudo considerou que os gastos com compras públicas na Itália chegaram a 11% do PIB em 2018, comparado aos 3% estimados pela OCDE. Já nos Países Baixos, a microanálise retornou gastos com compras públicas no patamar de 23% do PIB, em comparação ao percentual de 12% conjecturado pela OCDE.

A literatura aponta a relevância de apurar os gastos com compras públicas da forma mais próxima possível da realidade, para tornar o planejamento e a avaliação de impacto das políticas públicas que envolvem compras públicas mais preciso. Nesse sentido, a Finlândia vem aperfeiçoando seu sistema digital de compras públicas para retornar microdados com melhor cobertura dos gastos por compra e associar micro e macrodados na contabilidade nacional dos gastos com compras públicas (Kivisto e Virolainen, 2019). O objetivo do governo é aperfeiçoar sua capacidade

de avaliação de impacto, imediatamente no que tange ao espaço de PMEs no fornecimento de bens e serviços. Outros estudos apontam que aprimorar a contabilidade das compras públicas é urgente para não causar distorções na mensuração do seu impacto nas mudanças climáticas (Vluggen *et al.*, 2019; Hafsa, Darnall e Bretschneider, 2021).

De toda forma, tanto micro quanto macroanálises sobre gastos governamentais com compras públicas possuem imperfeições. Várias organizações e instituições internacionais levantam macrodados na área, incluindo, além da OCDE e do FMI, a União Europeia, a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial. Entre estas, a OCDE é reconhecida em estudos mais recentes como uma organização que busca dados mais realistas sobre compras públicas por incluir gastos com subsídios relacionados a serviços públicos de saúde e educação, assim como seguridade social (Hafsa, Darnall e Bretschneider, 2021).

4.1.3 Situação do Brasil

O Brasil aparece parcialmente nos dados sobre gastos com compras públicas no OECD.Stat. Comparado à média de 12,9% em relação ao PIB nos países da OCDE em 2021, os gastos com compras públicas no Brasil no mesmo ano foram de 16% do PIB, conforme medido pelo SNA. Como percentual dos gastos governamentais totais, os países da OCDE gastaram, em média, 27,8% com compras públicas, em comparação ao percentual de 22,7% do Brasil.

A discrepância nas metodologias de mensuração dos gastos com compras públicas existe mesmo internamente na OECD.Stat, quando se comparam os dados do relatório *Government at a Glance* com a versão para a América Latina e o Caribe (OECD e IDB, 2020). Para preparar este último relatório, o BID levanta dados sobre compras públicas do FMI e, como resultado, relativamente ao ano de 2017, constou no *Government at a Glance 2019* que os gastos com compras públicas no Brasil foram de 16,4% do PIB (OECD, 2019b), enquanto no *Government at a Glance* da América Latina e Caribe 2020 foram de apenas 6,5% do PIB (OECD e IDB, 2020).

A OCDE não dispõe de dados detalhados a respeito da segmentação dos gastos do Brasil com compras públicas por função governamental. Apesar das omissões e desatualizações, o Brasil contabiliza gastos com compras públicas de forma alinhada ao padrão de acompanhamento da OCDE, que prioriza a observação de macrodados. Esses macrodados estão disponíveis de forma centralizada nas ferramentas do Tesouro Nacional, conforme determina a Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Os dados de execução orçamentária do governo federal constam no Sistema Integrado de

Administração Financeira do Governo Federal (Siafi),[9] e os dados de execução orçamentária dos estados e municípios estão, desde 2013, concentrados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Sisconfi).[10] Um estudo sobre o tamanho do mercado de compras públicas brasileiro entre 2006 e 2012, que extraiu dados públicos diretamente dessas bases, chegou a resultados mais próximos dos encontrados pela OCDE do que pelo FMI (Ribeiro *et al.*, 2018).

Ainda que essa dimensão de mensuração dos gastos com compras públicas não pareça ser a principal esfera de acompanhamento dos países-membros da OCDE, o Brasil dispõe de ferramentas apropriadas e em aperfeiçoamento para uma segmentação dos gastos com compras públicas por função governamental para fins de planejamento e priorização. Os portais da transparência do governo federal, dos governos estaduais e dos governos municipais podem servir para esse objetivo.

Tais ferramentas são capazes de comportar diferentes formas de divulgação, mas se apresentam com um nível de padronização entre entes na medida em que evoluíram em torno de esforços decorrentes da Lei Federal nº 12.527, de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, a qual estimula a divulgação voluntária de dados de interesse público por órgãos públicos e entes da administração indireta. Os portais da transparência vão dispor de dados orçamentários sobre compras públicas por ano, normalmente cobrindo ao menos os últimos cinco anos, que permitem estimar os gastos com compras públicas conforme as entradas do Cofog.

Outro sistema em desenvolvimento pelo governo federal é o painel de compras públicas, que oferece uma interface de programação de aplicação (*application programming interface* – API) de dados abertos a respeito de compras públicas e outras ferramentas, exibindo de forma facilitada dados segmentados sobre certas compras públicas estratégicas, como compras de PMEs e da agricultura familiar.[11] O painel de compras públicas foi desenvolvido para atender à Instrução Normativa nº 1, de 2019, do Ministério da Economia, e viabilizar a execução de forma digital no Brasil de um Plano Anual de Compras do governo federal. Essa ferramenta de visualização de dados ainda não está, contudo, consolidada, e não vai agregar necessariamente dados de estados e municípios nas suas bases no curto prazo, considerando que tais entes federativos podem ou não aderir ao sistema federal de compras públicas, o Comprasnet.

9. Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi. Acesso em: 8 jun. 2023.

10. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf;jsessionid=PDtMyLPMS3LtN01olU0YWqDp.node2. Acesso em: 8 jun. 2023.

11. Disponível em: http://paineldecompras.economia.gov.br/. Acesso em: 8 jun. 2023.

4.2 Compras públicas estratégicas

Dentro do grande tema das compras públicas estratégicas, aparece nos documentos da OCDE uma primeira camada de indicadores que apuram como os países promovem o apoio à inovação, a sustentabilidade, o fomento às PMEs e a conduta empresarial responsável. A OCDE destaca que os países-membros e em acessão adotam diferentes métodos para priorizar estes objetivos secundários por meio das compras públicas, reconhecendo que não existe um modelo único de formulação de políticas para esse fim (OECD, 2019a). Entre os países que responderam ao *survey* de 2018 sobre o planejamento de compras públicas estratégicas, a OCDE apurou as formas de priorização, as quais estão resumidas no quadro 2.

QUADRO 2
Métodos de priorização de objetivos em compras públicas nos países da OCDE

País	Forma de priorização
Alemanha	A autoridade governamental contratante decide quais objetivos secundários priorizar.
Nova Zelândia	
Polônia	
Hungria	Os objetivos secundários são estabelecidos na legislação.
México	
Islândia	Os objetivos primários das compras públicas são definidos em decisões políticas.
Portugal	
Coreia do Sul	Um plano de ação anual define prioridades estratégicas.
França	Uma entidade responsável pela compra pública define caso a caso como licitações específicas são passíveis de atender a objetivos secundários.
Israel	
Holanda	
Costa Rica	
Grécia	Buscam promover objetivos primários e secundários em todas as compras públicas.
Suécia	
Eslováquia	Define prioridades conforme objetivos sociais.

Fonte: OCDE (2019a).
Elaboração da autora.

4.2.1 Inovação e PMEs

Em sinergia com a literatura da área, a OCDE considera compras públicas inovadoras aquelas em que o governo demanda do mercado, por vezes com foco em PMEs, a criação de soluções novas, assim como o aperfeiçoamento de soluções existentes (OECD, 2019a). Nem todos os países da organização usam compras públicas para promover políticas públicas nessa área. A Islândia e a Polônia, por exemplo, declararam em *surveys* de 2018 que nunca tiveram política de apoio às PMEs em compras públicas (OECD, 2019b). Da mesma forma, a Islândia, o

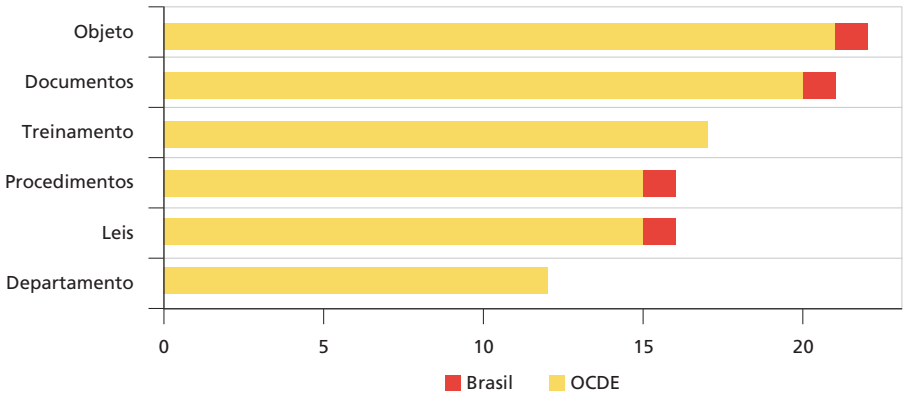
Chile e a Alemanha não têm políticas de apoio à inovação via compras públicas (OECD, 2019b).

A promoção da inovação e de PMEs é um dos intuitos centrais nas análises sobre compras públicas conduzidas pela OCDE (OECD, 2019a). Com finalidade mais específica de fomentar PMEs, os países da OCDE que tinham estas políticas responderam em *survey* de 2015 que adotavam um ou mais dos seguintes instrumentos (OECD, 2017):

- dividir contratações em lotes (foco no desmembramento do objeto contratado);
- orientar e pedir documentação especializada para empresas menores;
- realizar treinamentos e *workshops* com o objetivo de incluir esse perfil de fornecedora;
- aprovar leis e regulamentos específicos;
- estabelecer processos simplificados; e
- criar departamentos especializados para lidar com esse tipo de licitação.

O gráfico 1 ilustra a recorrência dessas medidas conforme os resultados do *survey* e aponta em quais áreas o Brasil conseguiria se posicionar com regulações já vigentes no país.

GRÁFICO 1
Quantidade de países da OCDE com medidas de apoio às PMEs (2016)
(Em unidades)



Fonte: OECD (2017).
Elaboração da autora.
Obs.: A barra que mede o Brasil representa uma unidade de país a mais na contagem do *survey* da OCDE, que se aplicaria caso o Brasil tivesse respondido à pesquisa.

Situação do Brasil: comentários e críticas

Sobre o uso de compras públicas para promover inovação e PMEs, o Brasil respondeu a dois *surveys* conduzidos pelo BID em parceria com a OCDE, um em 2015 e o outro em 2018 (OECD e IDB, 2020). As estatísticas sobre o Brasil em ambos os casos indicam existir políticas centralizadas no nível do governo federal. A legislação federal brasileira corrobora essas respostas, já que diferentes normativas propuseram flexibilizações aos processos licitatórios para viabilizar inovações demandadas pelo governo e contratações simplificadas para PMEs.

Um marco legal pioneiro para isso foi a Lei Federal nº 10.176, de 2001, que permitiu aos entes da administração pública incluir margens de preferência para produtos de informática produzidos no Brasil em licitações federais. Anos depois, a Lei Federal nº 12.349, de 2010, incluiu a possibilidade de se adotar margens de preferência em qualquer licitação regulada pela lei geral de licitações, abrindo a possibilidade do uso dessa ferramenta em estados e municípios. A margem de preferência supõe uma licitação para selecionar a oferta de menor preço e consiste na admissão da seleção da proposta nacional, mesmo se mais cara, dentro de uma margem predefinida no edital (por exemplo, 20% mais alta do que o menor preço ofertado).

A Lei da Inovação, aprovada em 2004, admitiu um outro mecanismo de demanda governamental por inovação, chamado encomenda tecnológica. Por essa modalidade de compra pública, qualquer ente público no Brasil pode demandar de empresas e instituições de pesquisa (com dispensa de licitação) o desenvolvimento de protótipos, passíveis de usabilidade no futuro, considerando o potencial ganho se eles vierem a ser viabilizados. Em 2021, o Marco Legal das Startups ofereceu aos entes públicos de todos os níveis da Federação um modelo de licitação específico para o governo demandar soluções novas do mercado, passíveis ou não de risco tecnológico. A própria lei geral de licitações, tanto na sua versão original (Lei Federal nº 8.666, de 1993) como na versão reformada (Lei Federal nº 14.133, de 2021), também traz flexibilidade para licitações que selecionem ofertantes com a melhor solução técnica, associada ou não a um critério de preço.

A Lei Complementar Federal nº 123, de 2006, que oferece um regime jurídico especial para PMEs no Brasil, estabelece um tratamento a empresas de menor porte em linha com as melhores práticas dos países da OCDE na área. Além de dispensar as PMEs do mesmo processo de habilitação jurídica e conferir preferência às suas propostas em caso de empate, essa lei exige dos entes públicos a realização de licitações simplificadas para contratar PMEs em compras envolvendo valores de até R$ 80 mil. Além disso, o governo federal vem dando especial atenção às PMEs no monitoramento de impacto das suas compras públicas,

disponibilizando no seu painel de compras dados atualizados sobre o espaço que esse perfil de fornecedora tem no mercado de compras federais, assim como instruções especiais para PMEs virarem fornecedoras.[12]

Além da solução de licitação criada pelo Marco Legal das Startups, em 2021, as demais formas de fomentar inovação via compras públicas já foram utilizadas no Brasil em todos os níveis governamentais, havendo casos de municípios, estados e até compras federais que aplicaram margens de preferência, critérios de melhor técnica e encomendas tecnológicas (Squeff, 2014; Rauen, 2015; Rauen e Barbosa, 2019). No balanço, os estudos disponíveis indicam que as compras públicas no Brasil tendem a atrair mais soluções tradicionais que inovadoras, assim como mais empresas consolidadas do que PMEs. Mas esforços recentes têm procurado aumentar o impacto das compras públicas sobre a inovação, incluindo a criação de uma plataforma pelo governo federal para orientar entes públicos em licitações com esse perfil.[13] Além disso, a Lei Federal nº 14.133, de 2021, incluiu novas facilitações, entre as quais a dispensa de qualificação econômico-financeira adicional para PMEs em consórcio e a possibilidade de o poder público conduzir processos de manifestação de interesse prévios a licitações exclusivamente com PMEs.

Assim, as possibilidades de fomento à inovação e às PMEs pela via das compras públicas são amplas e praticadas no Brasil, sendo equiparadas às dos países da OCDE. Destaca-se, inclusive, que o tratamento da OCDE a compras estratégicas nessa área é diferente do padrão em outras esferas da governança internacional. O tratamento conferido às PMEs em compras públicas é um ponto de atenção nas negociações do acordo entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia, e um dos motivos para o governo Lula ter retirado a oferta para aderir ao ACG no âmbito da OMC (Moreira, 2023). A priorização sem planejamento de PMEs ou compras inovadoras em licitações pode causar distorções de mercado, o que não é explorado pela área de governança pública no campo de compras públicas. De toda forma, a literatura empírica na área sugere que, no Brasil, as licitações promovem inovação aquém do esperado e o direcionamento de contratações das PMEs é associado às compras de menor valor e à capacidade econômico-financeira desse perfil de concorrente, o que limita possíveis distorções de mercado.

Salienta-se, contudo, que essa vertente de compras estratégicas vem recebendo menos atenção na OCDE do que outros critérios relacionados à área de conduta empresarial responsável.

12. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/fornecedor/micro-e-pequenas-empresas. Acesso em: 8 jun. 2023.
13. A plataforma de compras públicas para a inovação, criada em 2022. Disponível em: https://inovacpin.org/. Acesso em: 8 jun. 2023.

4.2.2 Conduta empresarial responsável

De análises fragmentadas sobre as diversas externalidades que poderiam estar associadas à demanda do governo por bens e serviços, a OCDE recentemente aglutinou os objetivos secundários relacionados a compras públicas, para além de fomento às PMEs e à inovação, em observações a respeito de uma conduta empresarial responsável. Para isso, a área de governança pública uniu forças com a de finanças e assuntos empresariais, que possui um centro específico para promover a conduta corporativa responsável.

Em publicação de 2020, a OCDE demonstrou esperar que os objetivos secundários dos países com compras públicas se aproximassem, conforme aplicável, às suas orientações para empresas multinacionais (OECD, 2020b). O documento salienta a relevância de promover *compliance* anticorrupção entre empresas contratadas e gestão de riscos que cubra o monitoramento da conduta ética destas e de suas subcontratadas. Indica, principalmente, os objetivos de conduta empresarial responsável do quadro 3, que os países devem procurar fomentar por meio de compras públicas.

QUADRO 3
Objetivos de conduta empresarial responsável em compras públicas recomendados pela OCDE

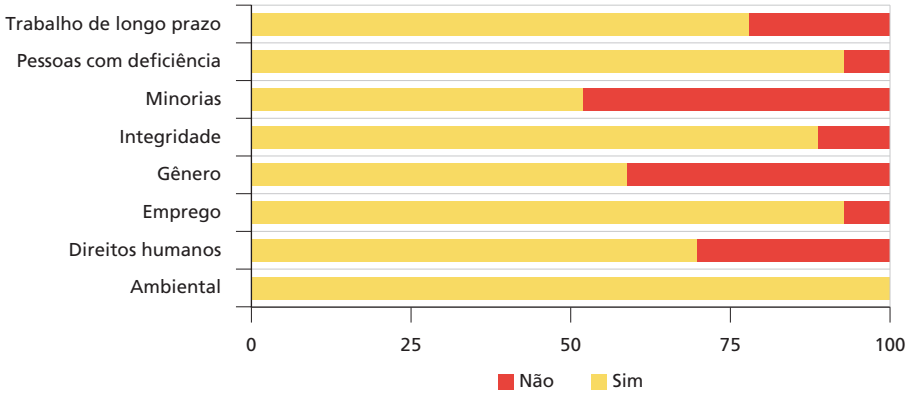
Objetivo	Foco
Proteção ambiental	Redução de emissões de gases de efeito estufa e de poluentes, do desflorestamento e da mudança climática, da produção de lixo, do uso e descarte de microplásticos, do uso de químicos e combustíveis fósseis, assim como a promoção do uso eficiente da água, da terra e da energia, e da produção de energia renovável e economia circular.
Direitos humanos	*Compliance* com os acordos internacionais em direitos humanos e direitos fundamentais dos trabalhadores.
Condições de trabalho	*Compliance* com os padrões da Organização Internacional do Trabalho (OIT), especialmente com a eliminação do trabalho escravo, infantil e da discriminação no trabalho.
Inclusão de minorias	Promoção de políticas afirmativas de inclusão de grupos marginalizados.
Inclusão de pessoas com deficiência	Medidas de inclusão na força de trabalho de pessoas com deficiência física ou mental.
Criação de postos de trabalho de longo prazo	Apoio à criação de novos postos de trabalho com a duração mínima de doze meses.
Inclusão de gênero	Apoio a empresas conduzidas por mulheres, como sócias, acionistas ou em cargos de gestão.
Promoção da integridade	Mecanismos de promoção da ética corporativa e de mitigação da corrupção, do suborno, da fraude e da evasão fiscal em negócios envolvidos com compras públicas.

Fonte: OECD (2020b).
Elaboração da autora.

A OCDE também buscou apurar se as autoridades centrais de compras públicas dos seus países-membros centralizavam a priorização de objetivos secundários e a gestão de riscos pertinente à conduta empresarial responsável. Conforme o *survey* realizado em 2020 sobre o tema, os países da OCDE que responderam

avançaram na implementação de quadros regulatórios para garantir medidas na maioria das áreas, com destaque para a proteção ambiental e a promoção da integridade (gráfico 2). A inclusão de gênero, de minorias, a promoção de direitos humanos e a criação de empregos de longo prazo são os temas que, apesar de cobertos, avançaram menos entre os países da OCDE.

GRÁFICO 2
Quantidade de respondentes com e sem quadro regulatório em conduta empresarial responsável (2020)
(Em %)



Fonte: OECD (2020b).
Elaboração da autora.

Foi apurado em entrevista com o economista responsável pelas análises do relatório *Government at a Glance* que a publicação de 2023 concentrou o enfoque em compras estratégicas voltadas à proteção ambiental. Nessa área, a publicação de 2020 sobre compras públicas e conduta empresarial responsável destacou a experiência dos Países Baixos, que conseguiu incluir a proteção ambiental como um critério eliminatório em todas as suas compras de infraestrutura a partir de 2015 (OECD, 2020b, p. 23). Para serem elegíveis em licitações na área, empresas concorrentes precisam demonstrar, preferencialmente com certificações, que são capazes de emitir menos gases de efeito estufa que a média do setor. Além disso, o governo holandês também desenvolveu uma metodologia chamada DuboCalc, que permite mensurar e controlar a emissão de carbono e gases equivalentes em todo o ciclo de produção de um projeto de infraestrutura.

Conforme o relatório *Government at a Glance 2023* (OECD, 2023a), a OCDE conduziu um *survey* relativo a compras públicas sustentáveis (*green public procurement*) em 2022, do qual 34 países-membros participaram, mas que não contou com respostas de países em acessão. Em contraste com o *survey* de 2020 sobre conduta empresarial responsável, no qual todos os países respondentes

afirmaram ter algum tipo de quadro regulatório em compras sustentáveis, o *survey* de 2022, específico para a área, aponta algumas nuances dessas configurações regulatórias. Como mostra a tabela 1, o quadro regulatório pode ser específico para lidar com compras sustentáveis, como ocorre em 32 dos países que responderam, ou inserir compras sustentáveis como parte de um plano nacional de ação climática, o caso em 27 dos países.[14] A OCDE também apurou que vários países se preocupam com a atualização da regulação a respeito de compras sustentáveis (o que ocorreu nos últimos três anos em vinte dos países respondentes), no sentido de se definirem novos produtos sustentáveis ou novos setores em que as compras sustentáveis deveriam ser priorizadas.

TABELA 1
Tendências nos quadros regulatórios para compras sustentáveis nos países da OCDE

Quadro regulatório	Quantidade de respostas positivas	Países
Específico para compras sustentáveis no âmbito nacional	32	Alemanha, Áustria, Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Costa Rica, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça.
Compras sustentáveis como parte de um plano nacional de ação climática	27	Alemanha, Áustria, Austrália, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Letônia, Lituânia, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Reino Unido, Suécia e Suíça.
Revisão no quadro regulatório nos últimos três anos	20	Alemanha, Áustria, Austrália, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Islândia, Japão, Letônia, Lituânia, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal e Reino Unido.

Fonte: OECD (2023a).
Elaboração da autora.
Obs.: México e Hungria responderam não ter quadro regulatório que se encaixe em alguma dessas especificidades.

Na chave de conduta empresarial responsável, nem todos os países da OCDE com quadros regulatórios para lidar com objetivos secundários em compras públicas estabeleceram mecanismos de priorização das suas autoridades centrais, quando existentes (OECD, 2020b). No âmbito do planejamento de compras sustentáveis, na realidade, o *survey* de 2022 investigou se a promoção desse tipo de objetivo secundário demandava cooperação entre órgãos governamentais, e a resposta dos países foi preponderantemente positiva. A maioria dos países respondeu que o planejamento de compras sustentáveis contava com a cooperação de ministério especializado em assuntos ambientais (quatorze países) ou ocorria no âmbito de comitês interministeriais ou grupos *ad hoc* (quinze países) (OECD, 2023a). Apenas três países, Costa Rica, Finlândia e Grécia, afirmaram

14. O texto do relatório, conforme publicado *online*, indica que 28 países teriam respondido positivamente sobre disporem de compras públicas como parte do seu plano nacional de ação climática, mas as estatísticas disponibilizadas confirmam a resposta apenas de 27.

que não formulavam políticas de compras sustentáveis a partir de cooperação entre órgãos governamentais.

Da mesma forma, os dados sobre compras públicas e conduta empresarial responsável apontavam que nem todos os países possuem mecanismos de monitoramento e gestão de riscos especialmente voltados à prevenção de falhas na área, seja para monitorar e gerir o relacionamento com a empresa diretamente contratada seja para acompanhar sua cadeia de produção (OECD, 2021a). Assim, a implementação de objetivos secundários em compras públicas à luz dos objetivos gerais de conduta empresarial responsável é recorrente em quadros regulatórios de países-membros que voluntariamente se manifestaram quando consultados, mas não no âmbito de atuação de autoridades centrais, nem do monitoramento e da gestão de riscos em compras públicas.

Essa questão mudou no *survey* de 2022, concentrado em compras sustentáveis. Embora os países adotem metodologias diversas para isso, políticas de compras sustentáveis demandam o estabelecimento de metas de sustentabilidade, como a neutralização de emissões de gases de efeito estufa, de poluentes e a redução do consumo de energia. Às vezes, o quadro regulatório vai exigir mais genericamente do governo a adoção de compras sustentáveis, deixando para cada órgão decidir quais metas e prioridades eleger, enquanto em outros casos a regulação nacional já define essas metas e prioridades. Em qualquer das situações, as metas precisam ser colocadas nos editais de licitação e, com isso, os países acumulam métricas para apurar impactos posteriormente, resumidas na tabela 2.

TABELA 2
Mecanismos de implementação e monitoramento de compras sustentáveis em países da OCDE (2022)

Mecanismo de acompanhamento	Respostas positivas	Países
Plataforma digital integrada ao sistema digital de compras públicas	14	Bélgica, Coreia do Sul, Estados Unidos, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, Hungria, Itália, Portugal, Polônia, Letônia, Lituânia, Suécia.
Plataforma digital não integrada	7	Alemanha, Canadá, França, Islândia, Noruega, Países Baixos, Suíça.
Acompanhamento manual	6	Eslováquia, Grécia, Irlanda, Israel, Japão, Nova Zelândia.
Sem mecanismos sistemáticos de acompanhamento	7	Austrália, Áustria, Chile, Costa Rica, Dinamarca, México, Reino Unido.

Fonte: OECD (2023a).
Elaboração da autora.

A tabela 2 mostra que 27 países da OCDE, do total de 34 países-membros que responderam ao *survey* de 2022, adotam algum mecanismo de acompanhamento da implementação de metas em compras sustentáveis. Enquanto determinados países já conseguem associar as metas e prioridades em compras sustentáveis aos seus sistemas de compras digitais, outros desenvolveram ao menos sistemas digitais

específicos para acompanhamento e avaliação de impacto. Alguns outros países, por sua vez, não possuem ainda mecanismos mais avançados de governo digital para a implementação e acompanhamento de compras sustentáveis, mas mapeiam sua implementação por meio de planilhas (elaboradas em Microsoft Excel ou equivalente) e formulários (OECD, 2023a).

Situação do Brasil: respostas ao survey*, comentários e críticas*

Na qualidade de parceiro estratégico e país em acessão, o Brasil respondeu ao *survey* conduzido pela OCDE em 2020 sobre conduta empresarial responsável em compras públicas. Os mecanismos adotados pelo país na área, bem como os empregados pelos demais países respondentes, constam no anexo do relatório publicado no mesmo ano (OECD, 2020b). De um lado, o Brasil destacou os objetivos tutelados nas leis que são descritas a seguir.

- Lei Federal nº 8.666, de 1993: o relatório descreve tutelar proteção ambiental, direitos humanos e condições de trabalho.
- Lei Federal nº 13.467, de 2017: o relatório sinaliza o estabelecimento de novas condições de trabalho para empregados de empresas, que podem ou não ser contratadas pelo poder público.
- Lei Federal nº 13.146, de 2015: o relatório aponta ter promovido alteração na lei geral para permitir margem de preferência em licitações para empresas que produzem no Brasil e cumprem cota de emprego de pessoas com deficiência. Os comentários da resposta brasileira também indicam que essa lei promove empregabilidade de longo prazo.
- Decreto nº 9.450, de 2018: o relatório recomenda demandar que os órgãos da administração federal exijam cota de empregados internos do sistema prisional ou egressos em contratos de engenharia, o que foi considerado uma inclusão de minorias.
- Lei Complementar Federal nº 123, de 2006: o relatório indica estabelecer regras especiais para a contratação de PMEs, que a resposta brasileira também considerou uma minoria.

A resposta enfatizou que a Central de Compras, órgão tratado como autoridade central pelo governo até 2022, cumpria todas as medidas de inclusão ao lançar editais de licitação federais.

O governo brasileiro mencionou não apenas leis, mas também outras iniciativas regulatórias e práticas para lidar com a promoção da integridade nas compras públicas. No âmbito federal, a resposta incluiu a Lei Federal nº 13.303, de 2016, e seu regulamento, o Decreto nº 8.945, de 2016, marco legal que exige a adoção de códigos de conduta ética e a criação de departamentos de integridade por

empresas estatais e suas subsidiárias. A lei federal das estatais precisa ser atendida também no âmbito estadual e municipal. A resposta do governo brasileiro destacou ainda o regulamento do Ministério da Agricultura que, desde 2018, exige de empresas contratadas a adoção de programas de *compliance* anticorrupção, assim como as seguintes leis municipais e estaduais, que possuem a mesma exigência para contratações nos seus âmbitos de competência:

- Lei Ordinária Estadual nº 7.753, de 2017 – Rio de Janeiro;
- Lei Ordinária Estadual nº 4.730, de 2018 – Amazonas;
- Lei Ordinária Estadual nº 20.489, de 2019 – Goiás;
- Lei Ordinária Estadual nº 15.228, de 2019 – Rio Grande do Sul;
- Lei Ordinária nº 6.112, de 2018 – Distrito Federal; e
- Lei Ordinária Municipal nº 5.241, de 2019 – Aracaju, Sergipe.

A resposta também citou a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, uma rede composta por mais de noventa autoridades públicas, criada em 2003, a qual produz conhecimento e promove ações de treinamento anticorrupção de modo coordenado.[15] Da mesma forma, destacou os guias e orientações que o Portal de Compras do governo federal prepara para orientar agentes públicos a agirem eticamente em licitações, bem como o programa Pró-Ética, da Controladoria-Geral da União (CGU). Este último auxilia empresas que voluntariamente querem criar programas de *compliance* anticorrupção, as quais ao final do processo recebem um selo da CGU.[16]

A resposta ao *survey* cobriu várias leis e iniciativas, mas pode se beneficiar de algumas atualizações e correções, exploradas a seguir. Nesse exercício, também serão inseridos comentários sobre a situação do Brasil no recorte de compras estratégicas publicado no relatório *Government at a Glance 2023*, concentrado em compras sustentáveis.

Correções

A única correção relevante seria retirar a menção à Lei Federal nº 13.467, de 2017. Conhecida como reforma trabalhista, esta lei trouxe flexibilizações a regras na jornada de trabalho e nos benefícios trabalhistas. Contudo, ela não contém normas específicas para o exercício do trabalho relacionado à execução de contratos públicos, devendo simplesmente ser cumprida por qualquer empresa.

15. Mais informações disponíveis em: http://enccla.camara.leg.br/. Acesso em: 8 jun. 2023.

16. Mais informações disponíveis em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/integridade-privada/avaliacao-e-promocao-da-integridade-privada/empresa-pro-etica. Acesso em: 8 jun. 2023.

Além disso, a Lei Federal nº 8.666, de 1993, assim como a Lei Federal nº 14.133, de 2021, não falam expressamente em direitos humanos, apesar de o Brasil ser signatário dos principais acordos da área, que devem ser cumpridos no país.

Atualizações

Desde 31 de dezembro de 2023, a Lei Federal nº 8.666, de 1993, está completamente revogada pela Lei Federal nº 14.133, de 2021, a qual não representa nenhum retrocesso e trouxe alguns avanços. No campo da conduta empresarial responsável, a nova lei avança em vários objetivos, entre os quais a igualdade de gênero. De um lado, previu-se a possibilidade de dar preferência no desempate para empresas que tenham ações de equidade no ambiente de trabalho para homens e mulheres. De outro, abriu-se a possibilidade de o poder público exigir de empresas contratadas cotas de postos de trabalho para mulheres vítimas de violência doméstica.

Da mesma maneira, houve avanços do ponto de vista da proteção ambiental. Os anteprojetos de licitações devem necessariamente incluir avaliação de impacto ambiental, e a falha em obter e manter licenciamento ambiental leva à rescisão do contrato, entre outras medidas. A nova lei também autoriza o poder público a incluir margens de preferência em licitações para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis. Na apuração dos custos indiretos de cada contratação, exige-se a mensuração do impacto ambiental da solução e, nos contratos de obras e serviços de engenharia, é obrigatório cumprir medidas de compensação pelo impacto causado. Por fim, a prática voluntária de medidas de mitigação de impacto ambiental na forma da Política Nacional sobre a Mudança do Clima (PNMC) pode ser um critério de desempate no julgamento de licitações.

Se o Brasil tivesse participado do *survey* da OCDE relativo a compras sustentáveis, em 2022, sua resposta seria positiva em todas as linhas da tabela 1. A Lei nº 12.187, de 2009, que instituiu pela via legislativa a PNMC, já havia indicado as margens de preferência em licitações públicas como uma forma de promover compras sustentáveis no Brasil. As regras da Lei nº 14.133, de 2021, sobre sustentabilidade em compras públicas representam um quadro normativo nacional específico para o tema, que também está integrado ao plano nacional brasileiro para lidar com a mudança climática. Além disso, a revisão do tratamento de compras sustentáveis na Lei nº 14.133, de 2021, representa um avanço na área, o que já estava presente na legislação nacional antes e foi objeto de revisão na nova, nos últimos três anos.

Uma questão pendente no Brasil é se o governo e outros entes federativos, nas suas esferas de competência ou em esforços conjuntos, vão criar uma governança mais específica para o planejamento de compras sustentáveis, com

a participação de órgãos públicos e de outras organizações especializadas em questões ambientais. Pelo padrão estabelecido na Lei nº 14.133, de 2021, cabe a cada autoridade contratante estabelecer regulamentos para a adoção de metas de sustentabilidade nas suas compras públicas, o que representa incentivo para uma governança descentralizada.

Quanto à inclusão de pessoas com deficiência, a nova lei manteve um bom padrão. Os anteprojetos de licitações precisam atender medidas de acessibilidade, no que for cabível, e os licitantes devem declarar, ao enviar propostas, que cumprem as cotas de postos de trabalho impostas por lei para pessoas com deficiência.

Do ponto de vista trabalhista, as empresas contratadas precisam estar adimplentes com suas obrigações trabalhistas e cumprirem todas as leis laborais, sob pena de terem o contrato rescindido. É dada ênfase à prevenção do trabalho infantil e do trabalho em condições análogas à escravidão. O mesmo padrão deve ser atendido por empresas subcontratadas, sendo a empresa contratada responsável por falhas na conduta de subcontratadas.

No âmbito da integridade, a nova lei exige a adoção de programas de integridade por empresas vencedoras de licitações para contratos de obras ou serviços de grande vulto. Além disso, estabelece que a existência prévia de um programa de integridade pode ser adotada como critério de desempate no julgamento de propostas, assim como pode ser tomada como atenuante da pena em caso de aplicação de sanções. Ainda nesse campo, caberia ao governo brasileiro ter mencionado a Lei Federal nº 12.846, de 2013, conhecida como lei anticorrupção. Conforme seus termos, a condenação de uma empresa ou seus dirigentes impede a habilitação em processos licitatórios.

O tema da integridade é muito sensível no caso brasileiro. Após a colaboração do governo, por meio do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), com o comitê de concorrência da OCDE, a organização publicou em 2021 relatório com recomendações de reforma nas compras públicas federais no Brasil para o combate mais efetivo de cartéis (OECD, 2021b), tendo em vista principalmente a sua recomendação de 2012 sobre o combate a esses acordos, à qual o Brasil expressamente aderiu em 2017. O relatório oferece medidas para evitar o conluio entre concorrentes, conforme a seguir descrito.

1) Treinamento e profissionalização dos agentes públicos para identificar e denunciar falhas. Nesse ponto, o relatório reconhece os efeitos positivos de treinamentos promovidos pelo Cade para conscientizar servidores públicos federais sobre como lidar com riscos e apurações relacionados a cartéis em compras públicas.

2) Elaboração de pesquisas de mercado realistas, definição clara do objeto da licitação e inserção de incentivos de qualidade na licitação e na execução do contrato. O relatório reconhece que o estudo técnico preliminar exigido pela Lei Federal nº 14.133, de 2021, do poder público para justificar todas as licitações a partir de 2023, se padronizado e bem implementado, pode mitigar a falta de capacidade da administração pública de lançar licitações para compras e serviços economicamente viáveis e que gerem eficiência.

3) Promoção de medidas para concorrência efetiva no processo de licitação. O relatório identificou que, até 2020, mais de 50% das compras federais acabavam ocorrendo com dispensa ou inexigibilidade de licitação e, quando por um critério de concorrência, normalmente apenas pelo critério de menor preço. Em 2021, o governou federal iniciou esforços para reduzir a adjudicação de contratos sem licitação, após um período de uso excessivo de dispensa de licitação para contratações emergenciais durante a pandemia.[17] Contudo, com a prevalência do pregão, o critério do menor preço continua dominante. A Lei Federal nº 14.133, de 2021, também trouxe incentivos para que os órgãos públicos utilizem o instrumento auxiliar do registro de preços para compras passíveis de isenção de licitação. Isso traria mais transparência e poderia aumentar a concorrência, visto que realizar um registro de preços representa baixo custo para os fornecedores e pode oferecer um rol mais amplo de opções ao poder público nas compras diretas.

4) Regulação da transparência de documentos durante o processo de licitação para evitar a identificação de concorrentes e suas propostas. Apesar de o princípio da transparência ser um dos pilares das recomendações da OCDE, a identificação de empresas pré-qualificadas e de propostas quando o processo de licitação ainda está em curso aumenta a probabilidade de conluio e a manipulação de preços, prejudicando o princípio da integridade. A Lei Federal nº 14.133, de 2021, regulamentou a pré-qualificação como instrumento auxiliar, usado facultativamente em licitações, e, ao contrário da recomendação, exigiu que empresas pré-qualificadas e suas soluções sejam sempre disponibilizadas ao público. Além disso, a nova lei também proíbe a utilização de disputa por envelope fechado nas licitações por menor preço e maior desconto, o que seria uma boa forma de evitar conluio em disputas decididas exclusivamente por critérios de preço.

17. A Lei Federal nº 13.979, de 2020, autorizou a dispensa de licitação para contratações emergenciais durante a pandemia.

5) Ação coordenada de órgãos públicos na punição de ilícitos. O relatório reconhece que são várias as autoridades responsáveis pela apuração de irregularidades envolvendo compras públicas, entre as quais os tribunais de contas, o Ministério Público, as controladorias internas e, em casos de cartéis, o Cade. Como muitas vezes essas autoridades investigam os mesmos fatos, recomenda-se uma atuação conjunta para conferir segurança jurídica e coordenação na aplicação de sanções.

6) Programas de integridade. A Lei Federal nº 14.133, de 2021, exige que empresas contratadas para executar obras e serviços de engenharia adotem programas de *compliance*.

4.3 Capacidades

A OCDE trata a profissionalização dos agentes públicos encarregados do tema como o principal fator das capacidades governamentais em compras públicas. Contudo, entre os países da OCDE existem grandes diferenças no grau de profissionalização dos agentes públicos que lidam com compras públicas. Os resultados mais recentes de acompanhamento pela OCDE da evolução do tema nos seus países-membros estão publicados em relatório de 2023, explorando dados de *survey* conduzido em 2020 (OECD, 2023b).

Entre os 34 países-membros da OCDE que responderam ao *survey*, apenas treze sinalizaram ter carreiras próprias para lidar com compras públicas, apesar de esta ser uma recomendação clara entre os princípios aprovados em 2015. Ao lado disso, apenas quatorze países indicaram descrever previamente as habilidades esperadas de agentes públicos alocados para trabalhar na área, e apenas doze países promovem processos de certificação com agentes públicos para conferir-lhes treinamentos prévios e habilitá-los a atuar com compras públicas posteriormente. Um outro grupo de doze países declarou oferecer treinamentos mandatórios aos agentes públicos que trabalham com compras públicas, embora não adotem a certificação. Por fim, uma quantidade mais expressiva, de 27 países, afirmou manter colaborações com entidades externas, especialmente centros de pesquisa especializados, para produção e transferência de conhecimento aos seus agentes públicos da área de compras públicas. O *survey* de 2020, portanto, revela os seguintes indicadores de profissionalização das compras públicas:

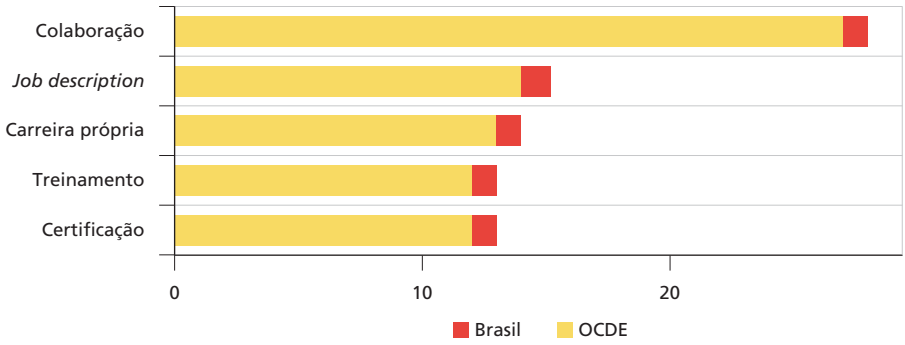
- tratamento das compras públicas como uma carreira específica nos quadros públicos;
- descrição das habilidades necessárias para trabalhar como agente de compras públicas;
- certificação para habilitar o trabalho como agente de compras públicas;

- treinamentos mandatórios para agentes de compras públicas; e
- colaborações com entidades de pesquisa e consultoria para transferência de conhecimento a agentes de compras públicas.

No que tange à certificação de agentes públicos para trabalhar com compras públicas, os poucos países da OCDE que adotam a prática oferecem cursos nos quais os funcionários governamentais precisam passar por prova e recebem a certificação do governo. Apesar de se concentrarem em servidores públicos, muitos países oferecem cursos e certificações abertos para o público geral. O relatório de 2023 destaca a experiência do Chile com o ChileCompra, em implementação desde 2006, após a determinação legal de que os oficiais de compras públicas no país deveriam ser certificados (OECD, 2023b). O governo chileno introduziu um programa geral de certificação em 2006, com o reconhecimento das funções de operador e supervisor de compras públicas. Em 2019, o programa evoluiu para segmentar a certificação em quatro possibilidades diferentes de carreira, incluindo as duas anteriores, mais as funções de advogado e auditor. A partir de 2022, o Chile iniciou um projeto-piloto com a OCDE para incluir no seu programa de certificação mais dezessete competências, entre as quais a organização destacou a especialidade em compras sustentáveis, a especialização para avaliação do melhor critério de seleção e a capacidade de avaliação de impacto relacionada a compras públicas (OECD, 2023b).

O gráfico 3 mostra a incidência de medidas de capacitação em compras públicas nos países da OCDE e como o Brasil se posicionaria, havendo potencial para o país atender a todos os indicadores.

GRÁFICO 3
Quantidade de países da OCDE com medidas de capacidade (2020)



Fonte: OECD (2023b).
Obs.: A barra que mede o Brasil representa uma unidade de país a mais na contagem do *survey* da OCDE, que se aplicaria caso o Brasil tivesse respondido à pesquisa.

Diante do estágio atual limitado da profissionalização da carreira em compras públicas nos países da OCDE, a Lei Federal nº 14.133, de 2021, tem potencial para posicionar o Brasil favoravelmente. Com a nova lei, todas as entidades públicas no Brasil precisam ter ao menos as seguintes figuras, com as atribuições relacionadas:

- equipe específica para compras públicas, com competências definidas em regulamento;
- agente de contratação, selecionado entre servidores públicos concursados, para gerir cada compra, desde a licitação até o final do contrato; e
- comissão de contratação, estabelecida em substituição à figura singular do agente de contratação, para conduzir compras complexas.

Para viabilizar compras complexas, o poder público continua estando apto a contratar serviços de consultoria de empresas especializadas, que podem promover transferência de conhecimento. Além disso, a lei define que o poder público deverá criar escolas para certificar profissionais habilitados a atuarem com compras públicas ou desenvolver meios de garantir que esses profissionais tenham a formação adequada. No caso, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) do governo federal já oferece diversos cursos com certificação, e é provavelmente capaz de absorver tal atribuição, não sendo necessária a criação de uma escola. Apesar de ser um órgão federal, a Enap disponibiliza formação para funcionários públicos em todos os níveis da Federação.

Os entes públicos brasileiros tinham até o final de 2023 para se adequar à nova lei, e seus impactos sobre a profissionalização precisam ser futuramente apurados. De toda forma, na linguagem da OCDE, o Brasil já possui ao menos um quadro normativo para lidar com o tema a partir da vigência da Lei Federal nº 14.133/2020, o que não existia antes.

4.4 Digitalização

A digitalização é um tema central nas análises da OCDE, aparecendo em todas as publicações *Government at a Glance* desde 2017 e de maneira mais padronizada que os outros temas. Como indicadores de digitalização, a OCDE verifica como seus países-membros utilizam meios eletrônicos para facilitar as seguintes atividades relacionadas a compras públicas:

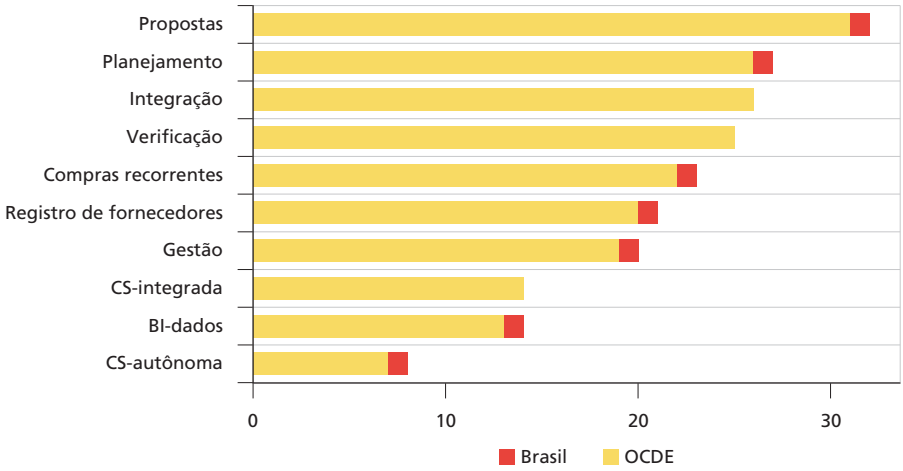
- publicação e planejamento das compras públicas (gráfico 4, planejamento);
- envio de propostas por concorrentes (gráfico 4, propostas);
- gestão do contrato (gráfico 4, gestão);

- registro de fornecedores (gráfico 4, registro fornecedores);
- facilitação de compras recorrentes, mediante catálogos eletrônicos (gráfico 4, compras recorrentes);
- ferramentas de *business intelligence* (BI) para gestão e análise de dados (gráfico 4, BI-dados);
- facilitação da integração das compras públicas com o orçamento público (gráfico 4, integração);
- facilitação da verificação de disponibilidade de orçamento para as compras planejadas (gráfico 4, verificação);
- plataforma digital integrada para compras sustentáveis (gráfico 4, CS-integrada); e
- plataforma digital para compras sustentáveis não integrada (gráfico 4, CS-autônoma).

No último relatório *Government at a Glance* (OECD, 2023a), a digitalização foi pela primeira vez associada ao planejamento e monitoramento de compras sustentáveis. Como em outras áreas, a digitalização está longe de ser uniforme entre os países da OCDE, apesar da padronização dos indicadores. O último *survey* específico sobre o tema digitalização em compras públicas ocorreu em 2018 e seus resultados foram publicados no relatório *Government at a Glance 2021* (OECD, 2021a). Entre membros, parceiros e países em acessão, 32 países responderam a esse *survey*. No *survey* sobre compras sustentáveis conduzido em 2022, a OCDE procurou também explorar como as ferramentas digitais para compras públicas cobrem o tema das compras sustentáveis (OECD, 2023b). A verificação dos indicadores variou bastante, como mostra o gráfico 4, que reflete ambos os *surveys* e indica ainda como o Brasil se posicionará na área, uma vez que a Lei Federal nº 14.133, de 2021, seja completamente implementada.

Até recentemente, o Brasil possuía ferramentas digitais condizentes com o padrão da OCDE apenas para fins de transparência em processos de licitação e contratos administrativos, tema que não é abarcado pelos indicadores de digitalização. As compras públicas realizadas via pregão pela legislação de 2001 já poderiam ser totalmente eletrônicas. Contudo, por falta de previsão legal, a licitação eletrônica em qualquer outra modalidade era vedada. Para o registro de fornecedores, o governo federal possui um registro amplo no Comprasnet, que é acessível a qualquer órgão que deseje utilizá-lo para pesquisas. Além disso, o orçamento público e o planejamento das compras já é integrado por conta da Lei de Responsabilidade Fiscal, pela qual o governo precisa prever esse tipo de despesa nos orçamentos anuais.

GRÁFICO 4
Quantidade de países com medidas de digitalização



Fonte: OECD (2021a; 2023a).
Obs.: A barra que mede o Brasil representa uma unidade de país a mais na contagem do *survey* da OCDE, que se aplicaria caso o Brasil tivesse respondido à pesquisa.

A Lei Federal nº 14.133, de 2021, promete um grande avanço diante das tímidas iniciativas de digitalização antes existentes. A nova lei de licitações exige que, até o final de 2023, estivessem disponíveis todas as funcionalidades de um novo modelo de Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).[18] As funções do PNCP serão as seguintes:

- centralizar a divulgação de todos os documentos e informações que a lei demanda publicar;
- servir como plataforma para a realização de licitações eletrônicas;
- divulgar os planos anuais de contratações dos entes públicos;
- divulgar catálogos eletrônicos de compras padronizadas;
- divulgar todos os editais de credenciamento, pré-qualificação, licitação e avisos de contratação direta;
- divulgar atas de registro de preços;
- divulgar contratos e termos aditivos;
- divulgar notas fiscais eletrônicas;
- realizar registro cadastral unificado de empresas que contratam com o poder público;

18. O PNCP já foi criado e está sendo implementado. Disponível em: https://www.gov.br/pncp/pt-br. Acesso em: 13 jul. 2023.

- oferecer painel para consulta de preços, banco de preços e sistemas de emissão de notas eletrônicas;
- oferecer sistema de planejamento e gerenciamento de contratos administrativos;
- realizar cadastro de atesto pelo cumprimento de obrigações a empresas contratadas;
- integrar dados com o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP);
- oferecer sistema de comunicação com a sociedade que possibilite o envio de reclamações, sugestões e resposta a demandas; e
- promover abertura de dados sobre compras públicas por meio de APIs.

Os entes públicos federais precisarão aderir ao PNCP e os entes estaduais e municipais poderão ter portais próprios se estes forem compatíveis com o envio de informações para o PNCP.

De todos os indicadores do gráfico 4, o PNCP brasileiro deixa de cobrir os de integração digital entre planejamento orçamentário e de compras, assim como o que mapeia o uso de plataformas digitais integradas para compras sustentáveis, conforme resumido no quadro 4.

QUADRO 4
Ferramentas digitais para compras públicas no Brasil a partir de 2024

Ferramenta	Medida
Publicação do planejamento das compras públicas	• Plano anual de contratações; e • sistema de planejamento e gerenciamento de contratos administrativos.
Envio de propostas	Plataforma para realização eletrônica de licitações.
Gestão do contrato	• Sistema de planejamento e gerenciamento de contratos administrativos; • registro cadastral unificado; • sistema de emissão de notas eletrônicas; • cadastro eletrônico de atesto de obrigações; e • integração com Ceis e CNEP.
Registro de fornecedores	• Atas de registros de preços; e • registro cadastral unificado.
Facilitação de compras recorrentes	• Catálogo eletrônico; e • atas de registros de preços.
Ferramentas de BI para gestão e análise de dados	APIs para extração de dados permite a criação de ferramentas.
Mecanismos de integração do planejamento de compras com o orçamento	Não consta.
Mecanismos de verificação do orçamento antes de lançar licitações	Não consta.

(Continua)

(Continuação)

Ferramenta	Medida
Plataforma digital integrada para compras sustentáveis	Não consta.
Plataforma digital autônoma para compras sustentáveis	Plataforma digital do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) do governo federal.[1]

Elaboração da autora.
Nota: [1] Disponível em: https://www.ppi.gov.br/. Acesso em: 13 jul. 2023.

Embora não constem ferramentas ou dados específicos para compras sustentáveis no estágio atual do PNCP, a plataforma digital do PPI contempla meio ambiente como uma área de trabalho. Conforme os dados disponibilizados na plataforma, o PPI conta com 27 projetos em curso e concluídos na área ambiental, que podem ser acompanhados *online* desde a fase de planejamento até a fase de gestão contratual. O PPI contempla o apoio do governo federal a projetos federais, estaduais e municipais e disponibiliza dados por estado. Como os estados e municípios brasileiros também podem adotar programas de PPPs, é possível que haja programas similares ao PPI federal liderados por outros entes federativos, com meio ambiente ou sustentabilidade sendo prioridades.

4.5 Eficiência

O conceito de *value for money* é central no planejamento de compras públicas, mas existem distintas concepções de eficiência possíveis de guiar o governo diante dos seus objetivos de política pública na área. Na literatura sobre compras públicas, diferentes modelos de análise têm surgido para quantificar métricas de qualidade e incluí-las ao lado das métricas de preço na avaliação de impacto das compras públicas (Dimitri, 2013).

No âmbito da OCDE, existem preocupações relacionadas a métricas tanto de preços como de qualidade. Mas mesmo os indicadores de preços são qualitativos na abordagem da OCDE para compras públicas. Nessa área, a OCDE tem como indicadores (OECD, 2019a):

- a criação de entidades centrais de compras públicas;
- a padronização de licitações e contratos para compras repetitivas; e
- a gestão de contratos de menor complexidade via ferramentas digitais para poupar recursos.

Os dois últimos também são indicadores de digitalização, como visto na seção anterior. As práticas em ambos não são unanimidade entre países-membros da OCDE, embora a adoção venha progredindo. Com a nova lei de licitações, o Brasil caminha para padronizar ainda mais suas compras de menor complexidade e

para uma gestão digital de todos os seus contratos administrativos. Já a criação de uma autoridade ou entidade central para lidar com compras públicas é unanimidade entre os países da OCDE, embora nem sempre tal autoridade ou entidade sirva efetivamente para facilitar compras padronizadas.

Os últimos *surveys* da OCDE sobre o papel das autoridades centrais de compras foram realizados em 2014 e 2016 e seus resultados foram publicados no relatório *Government at a Glance 2017* (OECD, 2017). O Brasil foi um dos parceiros estratégicos respondentes em 2014, quando indicou ter uma autoridade central de compras públicas capaz de promover eficiência:

- agregando a demanda por bens e serviços de outras autoridades compradoras;
- coordenando treinamentos em compras públicas; e
- estabelecendo diretrizes para as compras de outras autoridades compradoras.

Como o *survey* foi respondido há quase dez anos, seria difícil e, possivelmente, pouco proveitoso para os propósitos deste trabalho, resgatar a estrutura do governo federal objeto da resposta de 2014. De 2019 a 2022, o Ministério da Economia centralizou as atividades de compras públicas federais. Em 2019, sob a sua Secretaria de Gestão, uma central de compras foi criada para concentrar o planejamento e a execução de tarefas na área. O Decreto nº 9.745, de 2019, que criou essa organização, foi revogado em 1º de janeiro de 2023 pelo Decreto nº 11.344, de 2023. O Decreto nº 11.345, de 2023, alocou a central de compras no Ministério de Gestão e Inovação. Cada unidade federativa e ente público tem liberdade para criar autoridades centrais para o planejamento e a gestão das suas compras públicas e, portanto, organizações e reorganizações estruturais similares ocorrem em estados e municípios a cada mudança de governo.

Como métricas de qualidade, a OCDE sugere a associação do conceito de *value for money* aos objetivos de compras estratégicas. Entende-se que gastos superiores à aquisição de um produto ou serviço tradicional já comercializado no mercado para propósitos como inovação, inclusão e sustentabilidade devem gerar retornos eficientes e externalidades positivas no longo prazo (OECD, 2019a). Cada país é convidado a adaptar seu planejamento estratégico aos objetivos estabelecidos nacionalmente. Embora isso não conste nos indicadores selecionados no relatório *Government at a Glance 2023*, um outro relatório recente da OCDE explorou dados da Comissão Europeia sobre a adoção de metodologias para apuração de externalidades ambientais no cálculo dos custos no ciclo de vida das soluções em áreas estratégicas (OECD, 2022).

Ao revisar e propor melhorias na iniciativa no campo em construção na Hungria, o relatório destacou a experiência dos Países Baixos (mencionada na subseção 4.2) com a ferramenta DuboCalc, que mensura a emissão de carbono

e gases equivalentes no ciclo de vida de projetos de infraestrutura. Além dessa experiência, o relatório de 2022 indica uma metodologia diferente adotada na Áustria para o mesmo fim de medir emissões de gases de efeito estufa no ciclo de vida de projetos de infraestrutura. A outra experiência destacada na União Europeia está na Itália, que desenvolveu metodologia para apurar o consumo de energia no ciclo de vida de projetos de iluminação pública e intensivos em soluções de tecnologia da informação.

No Brasil, exemplos de relativização do critério de preço no conceito de *value for money* estão na possibilidade de dar margens de preferência a compras de maior valor, mas que representem o consumo de uma tecnologia nacional ou de uma solução que empregou bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis, medidas já discutidas em seções anteriores. Uma outra inovação da Lei Federal nº 13.144, de 2021, demanda que o impacto ambiental da solução ofertada seja considerado como um custo indireto no cálculo do preço de soluções as quais possa ser aplicada uma metodologia de apuração de custos no ciclo de vida, o que tende a prejudicar a competitividade de soluções mais danosas ao meio ambiente. A nova lei de licitações deixou em aberto para autoridades contratantes o desenvolvimento de metodologias de mensuração de efeitos ambientais em regulamentos próprios e nos editais de licitação, bem como a eleição de áreas prioritárias para usar esse tipo de metodologia de apuração de custos.

Assim, pode-se concluir que, diante de critérios de preço, o Brasil busca mais eficiência nas suas compras públicas de menor complexidade ao:

- centralizar medidas de padronização na autoridade federal;
- padronizar licitações e contratos em catálogos eletrônicos; e
- gerir eletronicamente contratos administrativos.

Já em busca de mitigar externalidades negativas e gerar externalidades positivas, o Brasil:

- pode conferir margens de preferência em compras públicas para tecnologia nacional;
- é capaz de conferir margens de preferência em compras públicas para reciclados, recicláveis e biodegradáveis; e
- exige que o impacto ambiental seja considerado um custo indireto na definição do preço de uma solução.

Apesar dos indicadores qualitativos sobre eficiência em compras padronizadas e busca por objetivos secundários, a OCDE não dispõe de indicadores de economia efetiva em compras públicas após a adoção de tais medidas.

Para apurar economias e avanços de qualidade efetivos, a organização sugere que os países-membros adaptem às suas realidades a metodologia para avaliação de sistemas de compras (Methodology for Assessing Procurement Systems – MAPS), uma ferramenta desenvolvida pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (Development Assistance Committee – DAC) da OCDE, em parceria com o Banco Mundial.[19] A iniciativa do MAPS também contempla ferramentas para o desenvolvimento de compras sustentáveis.[20]

5 RESUMO DA POSIÇÃO DO BRASIL NA ÁREA DE COMPRAS PÚBLICAS

Uma comparação sintética, ou mesmo sistemática, do Brasil com os países da OCDE em relação às compras públicas é um exercício desafiador no recorte de governança pública para o segmento. Esta é a avaliação, considerando que a diretoria de governança pública da OCDE não desenvolveu índices para analisar nenhum tema na área, o que torna difícil mesmo uma comparação interna entre os países da OCDE. Além disso, os assuntos são cobertos de forma fragmentada em relatórios até o momento e, embora comportem determinadas recorrências entre anos diferentes, não contemplam de forma sistemática as próprias recomendações da OCDE sobre compras públicas. Diante dessas reflexões, os próximos parágrafos sugerem, dentro do possível, algumas conclusões sobre a posição do Brasil na área, em comparação aos países da OCDE.

Gastos com compras públicas são o único tema que aparece todos os anos nos relatórios *Government at a Glance* consultados. Apesar de a OCDE não apontar orientações gerais sobre como os países devem realizar seus gastos na área, o tema não deixa de ser coberto porque os países precisam ter condições de mensurar o quanto a demanda governamental por bens e serviços representa do mercado local para conseguir formular políticas consistentes na área. A despeito de o Brasil não estar mapeado em todos os indicadores da OCDE que se referem a gastos com compras públicas, assim como outros países da OCDE também não estão, a contabilidade nacional dispõe de tais dados e poderia fornecê-los para a diretoria de governança pública.

No tema compras estratégicas, conforme o relatório *Government at a Glance* 2023, a OCDE deve passar os próximos dois anos aprofundando indicadores de compras sustentáveis. As práticas em compras sustentáveis têm evoluído entre os membros da OCDE, que na sua maioria possuem estratégias para o tema, mas ainda precisam aprofundar metas e metodologias para alcançar impactos desejados. O Brasil não respondeu ao último *survey* a respeito desse tema, mas as

19. Disponível em: https://www.mapsinitiative.org/about/. Acesso em: 8 jun. 2023.

20. Disponível em: https://www.mapsinitiative.org/methodology/supplementary-modules/sustainable-procurement/. Acesso em: 13 jul. 2023.

iniciativas inseridas na Lei nº 14.133, de 2021, e outras práticas em compras sustentáveis já em curso no país têm o potencial de posicioná-lo bem se um índice sobre o assunto for criado. O Brasil também tem iniciativas e práticas que o posicionam favoravelmente nos outros campos que a OCDE já explorou no tema compras estratégicas, que foram o apoio às PMEs e à inovação, e outras medidas de conduta empresarial responsável.

No âmbito da conduta empresarial responsável, existe um tema que possivelmente toca o Brasil mais do que os países da OCDE, no geral, que é a integridade na condução de compras públicas, dado o histórico de corrupção do país nesta área. O Brasil dispõe de diversas iniciativas para mitigar conflitos de interesse, conduta antiética e corrupção em processos de licitação e já contou, inclusive, com o apoio da OCDE para revisar regras na área. As recomendações foram, em boa medida, refletidas na nova lei de licitações, como abordado na subseção 4.2.

Por fim, nos temas capacidades, digitalização e eficiência, a OCDE tanto sugere como mapeia algumas boas práticas, as quais não são nem integralmente, nem uniformemente incorporadas pelos seus países-membros. Pode-se afirmar que o Brasil se posicionaria de modo similar a vários países da OCDE se índices para mensurar tais temas fossem criados. Como o Brasil se situaria diante da média, caso critérios quantitativos de mensuração fossem estabelecidos, é algo difícil de se avaliar diante do tipo de dado que a OCDE já coletou para cada tema, os quais consistem em respostas "sim" ou "não" para itens relativamente genéricos, que poderiam ser atendidos por variados tipos de quadros regulatórios ou práticas.

6 RECOMENDAÇÕES

O objetivo principal deste trabalho é servir de guia aos negociadores brasileiros no processo de acessão do Brasil à OCDE. O cumprimento desse objetivo na área de compras públicas é dificultado pelo fato de não haver ainda indicadores padronizados para cobrir as recomendações da OCDE na área. Existe também muita diversidade na adesão dos países-membros aos princípios de compras públicas e às boas práticas sugeridas, o que dificultou uma análise comparativa mais aprofundada do Brasil com outros países. Além disso, a maior parte dos dados utilizados pela OCDE para avaliar os países na área de compras públicas é obtida em *surveys* cujas perguntas e respostas não são por regra publicadas, o que levou à presunção da resposta do Brasil em vários temas.

6.1 Recomendações para autoridades, diplomatas ou outros servidores negociando ou trabalhando em contato direto com a OCDE

Como sugestão para os negociadores brasileiros, cabe demonstrar o posicionamento do Brasil nos principais campos de análise que a OCDE explora nos países-membros, resumidos a seguir.

- Compras públicas consistem em uma matéria de política pública no Brasil: em todas as dimensões avaliadas, diversos países da OCDE não divulgam informações ou respondem aos *surveys*. O governo brasileiro deve salientar que possui condições de atender aos questionamentos da OCDE sobre compras públicas, inclusive já adotando boas práticas em várias áreas.
- Gastos com compras públicas: o Brasil tem condições de informar seus gastos em compras públicas dentro do mesmo padrão dos países da OCDE, caso esse venha a ser um item de questionamento.
- Compras estratégicas: o Brasil adota diversas estratégias legais para promover inovação, competitividade das PMEs, proteção ambiental, inclusão de gênero, inclusão de pessoas com deficiência, inclusão de internos e egressos do sistema prisional, condições dignas de trabalho e promoção da integridade em compras públicas, sendo o tema da integridade um capítulo especial na avaliação do país. Apesar da multiplicidade de temas e do bom posicionamento do Brasil, uma atenção especial deve ser dada pela OCDE às compras estratégicas na área ambiental no próximo biênio.
- Digitalização: o Brasil deve ter iniciado a adoção de um padrão condizente com as propostas da OCDE na digitalização das compras públicas a partir do final de 2023.
- Capacidades: o Brasil deve ter passado a seguir um padrão alinhado às propostas da OCDE em capacidades para compras públicas a partir do final de 2023, com a criação das figuras profissionais e processos de treinamento e certificação definidos na nova lei de licitações.
- Eficiência: o Brasil adota medidas para promover a eficiência em compras públicas em conformidade com o padrão da OCDE, usando critérios de *value for money* guiados pelo preço ou busca da qualidade via objetivos secundários, como promoção da inovação e proteção ambiental.

6.2 Recomendações para autoridades e gestores trabalhando na área de compras públicas no Brasil

A Lei Federal nº 14.133, de 2021, foi nominalmente celebrada pela OCDE no *Economic Survey* do país, de 2020. O reconhecimento veio antes mesmo que a lei fosse promulgada, o que ocorreu em 2021. A OCDE influenciou a linguagem da nova lei. Temas descobertos, como a profissionalização das compras públicas, foram tratados conforme as recomendações da organização. Já aspectos como a digitalização, cujo progresso era lento havia anos, tomaram contornos mais sólidos na nova lei, seguindo a maioria dos indicadores da OCDE na área.

Contudo, a nova lei de licitações ainda está sendo implementada e vai demandar um exercício enorme de coordenação do governo federal com estados e municípios. Além disso, várias matérias, incluindo a operacionalização do uso de compras públicas para objetivos secundários, ainda precisam de regulamentação para serem viáveis. Usar as ferramentas e recomendações da OCDE no processo de implementação e regulamentação da nova lei (pelo governo federal, por estados e municípios) pode gerar eficiência e celeridade na adequação do país ao seu novo marco normativo, ao mesmo tempo que fortalece o posicionamento do Brasil no tema das compras públicas perante a OCDE.

REFERÊNCIAS

CALDWELL, N. *et al*. Promoting competitive markets: the role of public procurement. **Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 11, n. 5, p. 242-251, Sept./Nov. 2005.

DIMITRI, N. “Best value for money” in procurement. **Journal of Public Procurement**, v. 13, n. 2, p. 149-175, Mar. 2013.

FIUZA, E. P. S.; MEDEIROS, B. A. **A agenda perdida das compras públicas**: rumo a uma reforma abrangente da Lei de Licitações e do arcabouço institucional. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3362. (Texto para Discussão, n. 1990).

HAFSA, F.; DARNALL, N.; BRETSCHNEIDER, S. Estimating the true size of public procurement to assess sustainability impact. **Sustainability**, v. 13, n. 3, p. 1448, Jan. 2021.

KIVISTO, T.; VIROLAINEN, V. M. Public procurement spend analysis at a national level in Finland. **Journal of Public Procurement**, v. 19, n. 2, p. 108-128, June 2019.

MCCRUDDEN, C. Using public procurement to achieve social outcomes. **Natural Resources Forum**, v. 28, n. 4, p. 257-267, 2004.

MOREIRA, A. Compras governamentais: após recuo na OMC, 'ajuste' com a UE. **Valor Econômico**, 2 jun. 2023. Disponível em: https://valor.globo.com/opiniao/assis-moreira/coluna/compras-governamentais-apos-recuo-na-omc-ajuste-com-a-ue.ghtml. Acesso em: 13 jul. 2023.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The environmental performance of public procurement**: issues of policy coherence. Paris: OECD, 2003.

_____. **Government at a glance 2017**. Paris: OECD, 2017.

_____. **Reforming public procurement**: progress in implementing the 2015 OECD recommendation. Paris: OECD, 2019a.

_____. **Government at a glance 2019**. Paris: OECD, 2019b.

_____. **OECD Economic Surveys**: Brazil 2020. Paris: OECD, 2020a. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-brazil_19990820. Acesso em: 2 fev. 2023.

_____. **Integrating responsible business conduct in public procurement**. Paris: OECD, 2020b.

_____. **Government at a glance 2021**. Paris: OECD, 2021a.

_____. **Combate a cartéis em licitações no Brasil**: uma revisão das compras públicas federais. Paris: OECD, 2021b. Disponível em: https://www.oecd.org/competition/fighting-bid-rigging-in-brazil-a-review-of-federal-public-procurement-pt.htm. Acesso em: 13 fev. 2023.

_____. **Life-cycle costing in public procurement in Hungary**: stocktaking of good practices. Paris: OECD, 2022.

_____. **Government at a glance 2023**. Paris: OECD, 2023a.

_____. **Professionalising the public procurement workforce**: a review of current initiatives and challenges. Paris: OECD, 2023b.

_____. **Recommendation of the council on improving the environmental performance of public procurement**. Paris: OECD, 2023c. (OECD Legal Instruments). Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0311.

_____. **Recommendation of the council on public integrity**. Paris: OECD, 2023d. (OECD Legal Instruments). Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435.

_____. **Recommendation of the council on fighting bid rigging in public procurement**. Paris: OECD, 2023e. (OECD Legal Instruments). Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0396.

_____. **Recommendation of the council on public procurement**. Paris: OECD, 2023f. (OECD Legal Instruments). Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; IDB – INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Government at a glance**: Latin America and the Caribbean 2020. Paris: OECD, 2020.

RAUEN, A. T. Compras públicas de P&D no Brasil: o uso do artigo 20 da Lei de Inovação. **Radar**: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior, n. 40, ago. 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4432#:~:text=Este%20artigo%20visa%20mapear%20o,Lei%20no%208.666%2F1993.

RAUEN, A. T.; BARBOSA, C. M. M. **Encomendas tecnológicas no Brasil**: guia geral de boas práticas. Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8907.

RIBEIRO, C. G. *et al*. Unveiling the public procurement market in Brazil: a methodological tool to measure its size and potential. **Development Policy Review**, v. 36, n. S1, p. O360-O377, 2018.

SCHAPPER, P. R.; MALTA, J. N. V.; GILBERT, D. L. An analytical framework for the management and reform of public procurement. **Journal of Public Procurement**, v. 6, n. 1/2, p. 1-26, Mar. 2006.

SQUEFF, F. de H. S. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico**: análise do caso brasileiro. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1922). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2421.

TADELIS, S. Public procurement design: lessons from the private sector. **International Journal of Industrial Organization**, v. 30, n. 3, p. 297-302, May 2012.

THAI, K. V. Public procurement re-examined. **Journal of Public Procurement**, v. 1, n. 1, p. 9-50, Apr. 2001.

THORSTENSEN, V.; GIESTEIRA, L. F. (Coord.). **Cadernos Brasil na OCDE**: compras públicas. Brasília: Ipea; CEPAL, 2021. 49 p. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10687.

VLUGGEN, R. *et al*. Sustainable public procurement: external forces and accountability. **Sustainability**, v. 11, n. 20, p. 5696, Oct. 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

KREIN, J. D. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. **Tempo Social**, v. 30, n. 1, p. 77-104, abr. 2018.

APÊNDICE

Este apêndice resume o conteúdo de cada recomendação da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre compras públicas, conforme a normativa publicada em 2015. Cada orientação vem na forma de um princípio, que conta com diferentes elementos.

1 RECOMENDAÇÕES DA OCDE SOBRE COMPRAS PÚBLICAS

1.1 Princípio da transparência

Envolve todo o ciclo dos processos de compras públicas. No momento da licitação, cabe prover acesso fácil, *online*, a todos os documentos pertinentes, com o mesmo nível de facilidade a todos os possíveis interessados, nacionais e estrangeiros, empresas, representantes da sociedade civil organizada e o público em geral. Tanto no momento da licitação quanto no processo de contratação e gestão contratual, espera-se que os governos dos países da OCDE deem transparência à alocação orçamentária e aos fluxos financeiros pertinentes a todo o ciclo contratual. Em ambos os momentos, também cabe conferir a devida transparência aos documentos licitatórios das empresas concorrentes e aos documentos relativos à execução do contrato, respeitadas informações corporativas sensíveis, como segredos industriais, códigos e algoritmos próprios, assim como demais direitos de propriedade industrial que impliquem sigilo.

1.2 Princípio da integridade

A OCDE espera dos governos práticas de prevenção à corrupção e promoção ao *compliance*. Do ponto de vista preventivo, a organização pressupõe que o governo estabeleça controles internos, programas próprios de ética e *compliance* anticorrupção, assim como o seu monitoramento, com a inclusão de garantias anticorrupção no texto dos contratos. Da mesma forma, espera-se o desenvolvimento de programas governamentais de integridade para o treinamento dos funcionários públicos envolvidos com processos de compras públicas. Presume-se, ainda, medidas de integridade em compras públicas coordenadas com as práticas gerais de integridade do governo, com a avaliação dos tipos de projetos mais sensíveis à má conduta, que a normativa da OCDE identifica exemplificadamente nas parcerias público-privadas (PPPs). Por fim, exige-se dos governos a imposição de práticas de integridade de alto nível também às demais partes envolvidas na contratação, incluindo a empresa contratada, seus empregados e terceirizados, que devem seguir códigos de conduta, processos de gestão de conflito de interesse, práticas de transparência corporativa e altos padrões de ética corporativa.

1.3 Princípio da competitividade

Relaciona-se mais estritamente ao processo licitatório. A OCDE exige dos países um quadro regulatório sobre compras públicas com regras claras que ofereçam um ambiente institucional estável, com pouco espaço para conflitos entre normas. Espera-se, ainda, que a documentação da licitação seja completa e proporcional à compra ou ao serviço desejado, sem especificações técnicas que ultrapassem o necessário para a demanda ou restrinjam a concorrência. Por fim, a OCDE orienta os países a limitarem as compras públicas isentas de um processo licitatório, bem como a evitarem contratações com um só fornecedor.

1.4 Princípio das compras públicas estratégicas

Pressupõe que as compras públicas são parte de uma engrenagem maior na governança pública. Cabe aos países eleger objetivos secundários a perseguir por meio das compras públicas, considerando as prioridades governamentais, assim como estabelecer de que maneira associar tais objetivos secundários aos processos licitatórios e contratos, com metas e estratégias concretas de implementação. Do mesmo modo, é necessário estabelecer métricas para a avaliação de impacto das compras públicas sobre os objetivos secundários eleitos, o que implica desenvolver ao menos um padrão de auditoria específico, assim como técnicas apropriadas de gestão contratual.

1.5 Princípio da participação pública

Considera a relevância do diálogo tanto com a sociedade civil como com os atores do mercado. A OCDE presume que os países adotem processos de consulta pública durante a formulação dos processos de compra pública que confiram à sociedade a oportunidade de propor mudanças e oferecer sugestões, que devem ser obrigatoriamente levadas em conta pelo governo. Da mesma maneira, espera-se um diálogo aberto e transparente do poder público com o setor privado para levantar insumos, como preços, modelos de negócios e a disponibilidade da solução desejada no mercado. Durante o processo licitatório, os países também precisam permitir o acompanhamento direto da seleção a partes interessadas externas, a fim de conferir o máximo de transparência, com atenção e respeito a informações corporativas sensíveis.

1.6 Princípio da eficiência

Volta-se mais para o processo de compra do que para a gestão dos contratos. A OCDE considera que os países com um sistema de compras públicas centralizado e um arcabouço regulatório e institucional estável tendem a evitar desperdícios de recursos e compras duplicadas. Além disso, o uso de critérios técnicos, quando pertinente, a existência de pessoal qualificado para a seleção dos concorrentes e a

associação do melhor modelo licitatório para o caso concreto são colocados como boas práticas em busca de eficiência na obtenção da melhor solução. A descrição técnica apropriada do produto ou serviço demandado também é vista como medida necessária para uma boa gestão do contrato posteriormente. No campo da eficiência, a OCDE enfatiza o uso de soluções digitais para a busca de mais *value for money* nos contratos e menos desperdício de recursos nas compras.

1.7 Princípio da digitalização

Norteia as demais recomendações da OCDE. Espera-se dos países da OCDE empregar tecnologias apropriadas para tornar as compras públicas mais transparentes e eficientes em todo o ciclo, desde o processo de licitação até a gestão e o termo contratual. Além disso, é esperado ainda que os países mantenham as soluções digitais atualizadas para licitações, com o emprego de soluções que respeitem a privacidade e ampliem a eficiência.

1.8 Princípio da capacidade

Volta-se à qualificação dos funcionários públicos responsáveis pelas compras governamentais. Dentro do governo, a OCDE espera que os países-membros sejam capazes de contratar mão de obra altamente qualificada e especializada para planejar e gerir as compras públicas. Além disso, espera-se que os governos ofereçam carreiras oficiais competitivas, com ingresso e progressão funcional baseada em mérito e mecanismos de insulação política (como estabilidade). Com o princípio da capacidade, a OCDE reconhece também a relevância da cooperação entre governo, mercado e universidade. A colaboração, em especial, com universidades e instituições de pesquisa deve estar presente para transferir conhecimento para os oficiais do governo e aperfeiçoar o conhecimento disponível sobre os processos de compras públicas e seu impacto.

1.9 Princípio da avaliação de impacto

Exige dos países-membros da OCDE principalmente um padrão de acumulação de dados sobre compras públicas a partir de indicadores coerentes que reflitam resultados, ganhos de eficiência e redução de custos eventualmente alcançados. Tais dados devem servir para uma avaliação periódica, assim como base para *benchmarks* e definições estratégicas.

1.10 Princípio da gestão de riscos

Demanda dos países-membros da OCDE ferramentas de monitoramento preventivo de mau funcionamento nos sistemas de compras públicas, no seu ciclo completo, e protocolos para solução de problemas nos processos licitatórios e no

fluxo dos contratos, incluindo a capacidade de informação aos oficiais de compras públicas sobre a necessidade de agir.

1.11 Princípio da responsabilidade

Envolve a definição clara das responsabilidades das partes em todo o processo de compras públicas, da licitação ao fim do contrato. A má conduta precisa ser objeto de sanções claras, com um sistema de verificação e punição efetivo. Cabe aos países-membros da OCDE receber e processar reclamações envolvendo compras públicas, sempre com uma devolutiva transparente e em tempo razoável. Além disso, devem exigir medidas para garantir que os sistemas de controle internos e externos (como auditorias externas) ao governo estejam presentes e em pleno funcionamento.

1.12 Princípio da integração

Pressupõe o planejamento conjunto dos processos de compras públicas com outras áreas pertinentes na governança pública. Espera-se a integração das compras públicas com a gestão das finanças públicas e a inclusão dos gastos com esse tipo de compra nos orçamentos anuais e multianuais do governo. Também presume a aplicação dos princípios e práticas gerais em compras públicas nos processos licitatórios voltados ao provimento de serviços públicos e infraestrutura, os quais normalmente envolvem contratos de concessão ou PPPs.