

Cadernos

Brasil na OCDE

Compras Públicas

Coordenadores:

Vera Thorstensen
Luís Felipe Giesteira

Equipe técnica:

Antonio Pedro Rima de Oliveira Faria
Cássio Garcia Ribeiro
Edmundo Inácio Júnior
Ignácio Tavares de Araújo Júnior



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

ipea

Julho de 2021



Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes



Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Cadernos

Brasil na OCDE

Compras Públicas



© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021
© Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, Nações Unidas 2021
LC/BRS/TS.2021/6

COORDENADORES

Vera Thorstensen

Professora na Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas (EESP/FGV), coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento (CCGI) e consultora da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL).
E-mail: <vera.thorstensen@fgv.br>.

Luís Felipe Giesteira

Especialista em políticas públicas e gestão governamental e coordenador de estudos em instituições e governança internacional da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.
E-mail: <felipe.giesteira@ipea.gov.br>.

EQUIPE TÉCNICA

Antonio Pedro Rima de Oliveira Faria

Pesquisador no CCGI. *E-mail:* <antonio.faria@fgv.br>.

Cássio Garcia Ribeiro

Professor adjunto II no Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia (IER/UFU).
E-mail: <cassiogarcia@ufu.br>.

Edmundo Inácio Júnior

Professor MS 3.2 na Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas (FCA/Unicamp).
E-mail: <inaciojr@unicamp.br>.

Ignácio Tavares de Araújo Júnior

Professor associado IV no Departamento de Economia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).
E-mail: <ignacio@lema.ufpb.br>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

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 da Economia e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

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.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/cbocdecpc/compraspublicas>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	COMPRAS GOVERNAMENTAIS NA POLÍTICA ECONÔMICA	8
3	COMITÊS E GRUPOS DE TRABALHO	10
4	A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NO COMITÊ	14
5	INSTRUMENTOS LEGAIS	17
6	DEBATE E MUDANÇAS RECENTES NO MARCO LEGAL DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO BRASIL	26
7	REAL DIMENSÃO DO MERCADO DE COMPRAS PÚBLICAS BRASILEIRO E SUA GOVERNANÇA	33
8	COMENTÁRIOS FINAIS	40
	REFERÊNCIAS	41
	APÊNDICE A	48
	APÊNDICE B	49



Compras Públicas



1 INTRODUÇÃO

Compras públicas podem ser consideradas como processos de aquisições de bens, serviços e obras por parte da administração pública ou das empresas estatais. Embora os governos possam prover bens e serviços diretamente, a racionalidade econômica sugere que, na grande parte dos casos, a melhor solução seria contratar empresas privadas para prover tais bens ou serviços, uma vez que podem fazê-lo de forma mais eficiente.

O mercado de compras públicas corresponde a, aproximadamente, 12% das economias dos países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE),¹ atingindo proporção semelhante no Brasil.² Essas compras vão desde a aquisição de materiais de escritório para repartições públicas até a execução de grandes obras de infraestrutura como pontes e aeroportos, movimentando empresas em, virtualmente, todos os setores da economia.

Devido à sua importância, os países costumam regulamentar o processo licitatório, ou seja, o procedimento administrativo de compras públicas, objetivando garantir transparência, isonomia, eficiência e celeridade. Por esse motivo, a OCDE passou a analisar práticas licitatórias dos seus países-membros, contrastando métodos e resultados com o objetivo de definir quais seriam as melhores práticas regulatórias sobre o tema. Paralelamente, o Brasil também reformou suas normas licitatórias ao longo dos anos. A criação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), disposto na Lei nº 12.462/2011, na Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e na Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), é apenas um exemplo de reformas importantes instituídas no país para garantir maior agilidade e transparência ao processo.

Este texto se propõe a apresentar, em linhas gerais, a perspectiva da OCDE sobre o tema e cotejá-la com alguns elementos do histórico brasileiro recente, inclusive no que diz respeito ao debate relativo ao uso do poder de compra como instrumento de realização de objetivos governamentais – correspondente ao que a OCDE denomina *objetivos secundários* das compras públicas.

Nesse sentido, na seção 2, são fornecidos alguns elementos teóricos que cercam o debate sobre compras governamentais. Destaca-se seu vínculo mais geral com o tema da governança pública – âmbito do qual as compras públicas fazem parte na OCDE –, bem como os vínculos, ainda que não determinísticos, com perspectivas distintas sobre política econômica. Na seção 3, apresenta-se o *locus* do tema na estrutura organizacional da OCDE, como mencionado, sob o Diretório de Governança Pública. Este, um dos dez diretórios da organização, abarca um total de catorze temas. Na seção 4, é abordada a participação brasileira no debate sobre compras públicas, a qual é ainda bastante incipiente e pouco sistemática. Na seção 5, apresenta-se o conteúdo das diretrizes e propostas do organismo, sendo destacados os instrumentos legais sugeridos, tanto os já adotados como os não adotados formalmente pelo Brasil. A seção culmina com uma breve consideração sobre alguns aspectos centrais para compreender o enfoque da OCDE. Na seção 6, concentra-se a intensa agenda de debates e reformas a que o Brasil internamente vem dedicando ao assunto há mais de vinte anos. Evidencia-se a variedade de objetivos, critérios e interesses que movimentam tal agenda, de modo a sugerir linhas para o robustecimento com vistas a uma possível qualificação da participação do país na organização. Dando prosseguimento a essa preocupação, na seção 7, oferece-se uma revisão atualizada da participação e da composição das compras públicas no produto interno bruto (PIB) brasileiro, de forma a complementar a consideração a possíveis especificidades relevantes. Por fim, na seção 8, resumem-se as principais constatações deste estudo, bem assim algumas reflexões ensejadas por estas.

1. Disponível em: <<https://is.gd/zvdmDx>>.

2. Na seção 7, adiante, uma estimativa mais precisa e detalhada é apresentada. Disponível em: <<https://is.gd/BagrH2>>.



2 COMPRAS GOVERNAMENTAIS NA POLÍTICA ECONÔMICA

As compras governamentais podem ser definidas como aquisições de bens e serviços, levadas a cabo por entidades do setor público de um país, em suas diferentes esferas. Tais aquisições destinam-se às diferentes áreas do governo e estão associadas a bens e serviços simples e de baixo custo (como lápis e serviço de impressão), mas envolve também a compra de bens e serviços de maior custo e complexidade (como satélites, aeronaves, plataformas petrolíferas etc.).

Segundo Arrowsmith (2011), o processo de compras governamentais é composto de três fases: i) decisão do gestor público de quando e quais bens e serviços precisam ser adquiridos – trata-se da etapa em que é feito o planejamento das compras; ii) realização do processo licitatório, a partir do qual será definido fornecedor do bem ou serviço demandado; e iii) gestão do contrato para assegurar que os objetivos da aquisição sejam alcançados.

Na maioria dos sistemas domésticos, a contratação pública é regulada por regras estritas e formais, incluindo legislação e outros tipos de instituições (Thai, 2001). As regulamentações de aquisições geralmente especificam uma gama de recursos, incluindo, mas não se limitando, às metas e à estrutura organizacional de aquisições, processos e procedimentos aplicáveis e códigos de conduta.

Tendo em vista os marcos legais (nacionais e supranacionais) existentes, as disponibilidades orçamentárias e os objetivos que o governo anseia alcançar por meio de suas aquisições, uma miríade de requisitos pode norteá-la. Normalmente, tem-se como orientação primária para os processos de compras governamentais a busca pela: eficiência econômica; qualidade; celeridade; responsabilidade; e transparência. Os *objetivos secundários*, porém de elevada importância, seriam as perspectivas de promoção dos desenvolvimentos econômico, social, industrial, tecnológico, ambiental etc., por meio das políticas de compras públicas.

Esse segundo conjunto de propósitos decorre da expressividade dos dispêndios governamentais com a aquisição de bens e serviços e do poder de regulamentar as regras de aquisição definindo, entre outros aspectos, fornecedores preferenciais. Com efeito, frequentemente, os governos utilizam mecanismos em suas aquisições de bens e serviços, a exemplo das margens de preferências, com vistas a fomentar o crescimento de empresas domésticas (Moreira e Vargas, 2009). Assim, sob o amparo de dispositivos legais, pode-se falar que, por trás das aquisições de bens e serviços do setor público, há uma política de Estado, denominada pela literatura de política de compras governamentais.

Essa política abarca objetivos secundários que, muitas vezes, extrapolam a “eficiência da compra” em termos de custo para o erário público, ao ter como propósito o desenvolvimento socioeconômico do país. Certamente é desafiador para o governo definir e implementar políticas de compras governamentais que, ao mesmo tempo, colabore com o desenvolvimento econômico local e não entre em conflito com os objetivos primários dos processos de compras a ponto de comprometer a disponibilidade de recursos públicos para custear políticas essenciais à sociedade. Mesmo diante de tal desafio, as políticas de compras públicas são bastante difundidas entre países de diversos patamares de desenvolvimento.

Nas discussões sobre as políticas de compras públicas, alguns autores enfocam o papel do poder de compra no desenvolvimento econômico ou, entre os keynesianos, na complementação da demanda (Edquist, Hommen e Tshipouri, 2000). Para além das necessidades básicas de combate à corrupção, a política de compras governamentais frequentemente é utilizada como tentativa para alavancar o desenvolvimento interno. O caso dos Estados Unidos é emblemático (Knapp, 1961). O *Buy American Act*, de 1933, obriga as



entidades governamentais do país a implementar tratamento preferencial aos bens e serviços domésticos (isto é, bens/serviços com o custo de componentes estrangeiros não excedendo 50% do custo total) nos processos de compras públicas (Luckey, 2009). Segundo Foss (2019, p. 43 e 45):

Desde então, a norma passou por várias revisões e encontra-se, atualmente, em discussão no âmbito do senado dos Estados Unidos. Basicamente, o racional do *Buy American Act* é dar preferência aos produtos de conteúdo local. (...) De qualquer forma, seja o *Buy American Act* significativamente protecionista ou qual seja seu impacto nas compras públicas internacionais, é fato que a existência dessa norma contribui para o entendimento do papel das compras públicas como instrumento de política nos Estados Unidos, até os dias atuais.

Outra iniciativa do governo federal norte-americano, no sentido de direcionar suas aquisições ao mercado doméstico, é o Small Business Innovation Research (SBIR). O SBIR foi instituído em 1982 e, de acordo com Foss (2019), representa um programa de fomento a projetos com potencial inovador em pequenas ou médias empresas do país, por meio de subsídios a pesquisa e desenvolvimento (P&D).

Apesar de possuir um sistema de compras com viés protecionista, no âmbito do comércio internacional, os Estados Unidos assumem liderança nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), na esfera do Acordo sobre Compras Governamentais (Government Procurement Agreement – GPA). O regime de compras da OMC está amplamente preocupado com o livre comércio internacional e a não discriminação (Anderson e Arrowsmith, 2011). A maioria dos países desenvolvidos tornou-se signatário do GPA, abrindo seletivamente seus mercados públicos para outros signatários. Um princípio fundamental do GPA é a não discriminação. Nenhum dos signatários tratará menos favoravelmente os produtos, serviços e fornecedores de outros. Assim, em contradição com seu regime de compras governamentais, o governo dos Estados Unidos defende o princípio de não discriminação e, conseqüentemente, a abertura do mercado de compras governamentais dos países (Yukins e Schooner, 2007).

Pode-se dizer que subsistem dúvidas se os regulamentos internacionais de comércio trariam restrições aos países em desenvolvimento do ponto de vista da utilização da política de compras governamentais, levando em consideração o fomento de empresas locais (Chang, 2006; Muchhala, 2007; Wade, 2003). Existem duas perspectivas concorrentes, as quais não excluem posições intermediárias.

A primeira se apoia no pressuposto de que o livre comércio traz benefícios para todas as partes e que os países em desenvolvimento têm a possibilidade (prevista nos mecanismos do GPA) de lançar mão de suas aquisições de bens e serviços para promover o desenvolvimento do setor produtivo local (Anderson e Arrowsmith, 2011; Anderson e Yukins, 2012). Alguns autores argumentam que o GPA pode ser interpretado de maneira flexível para atender às necessidades dos países-membros de realizar objetivos socioeconômicos (Arrowsmith, 2003; McCrudden, 2007). No entanto, a utilização dessa flexibilidade requer habilidade dos *policy makers*, assim como capacidade institucional suficiente, o que a maioria dos países em desenvolvimento não possui (Kattel e Lember, 2010). A segunda perspectiva é que a liberdade para os países em desenvolvimento de exercer compras públicas para impulsionar o desenvolvimento seria fundamentalmente limitada quando se juntarem ao GPA (Kattel e Lember, 2010; Tayob, 2010).

Da perspectiva mais ampla da governança pública – tema que abrange o de compras públicas no âmbito da OCDE –, pode-se, outrossim, distinguir duas perspectivas. De um lado, a diretriz essencial relativamente às compras públicas diz respeito à forma que devem adotar, pautada por transparência, lisura, *accountability* e outras. Ecoa nessa perspectiva o foco no Estado de direito e na *rule of law*, mas alguns autores, como Curtin e Meijer (2006), European Commission (1995), Heitling (2012) e Vesterdorf (1998), associam esses atributos diretamente à eficiência e à legitimidade da ação estatal.



De outro lado, as compras públicas são tidas como elemento fundamental da governança estratégica, da capacidade estatal de realizar objetivos indiretamente assignados pela sociedade por intermédio da escolha de um programa de governo ou ainda de atingimento de objetivos relativos a razões de Estado (Peters, 2008; Behn, 2001).

Embora essa dicotomia possa ser associada à que opõe a proeminência da lógica procedural sobre a lógica de resultados na administração pública (Przeworski, 1995; Martins, 2001), novamente há um repertório de posições intermediárias, nas quais é possível admitir espaço para o uso do poder de compra, de modo a observar prioridades de governo ou mesmo a garantir objetivos estratégicos que perpassam mais de um mandato – seja por dizerem respeito a razões de Estado, seja por refletirem planejamento de longo prazo.

Outra posição intermediária importante é a que fixa regras que “enviesam” as compras governamentais em função de escolhas meritórias, tais como as relativas à sustentabilidade, ao emprego (por exemplo, no caso de regras keynesianas contra cíclicas), às microempresas, à educação (mediante vinculações orçamentárias) etc. Observe-se que, embora tais regras possam ser bastante invasivas – por exemplo, determinando a obrigatoriedade de uma margem de preferência para produtos nacionais, para produtos carbono-neutros ou ainda para produtos oriundos da agricultura familiar (como na compra de merenda escolar) –, à medida que tiram graus de liberdade da esfera política, podem acabar reduzindo a governança e a discricionariedade dos decisores.

De novo, contudo, na prática tais perspectivas não são excludentes necessariamente, sendo de fato comuns situações em que convivem arcabouços focados em transparência e *accountability*, regras de priorização de setores meritórios e espaço para ação estratégica no uso do poder de compra estatal.

3 COMITÊS E GRUPOS DE TRABALHO

Ao longo dos anos, a OCDE desenvolveu dezenas de artigos sobre compras públicas e diversos estudos de caso comparando práticas entre países. Apesar da importância desses trabalhos, a atuação da OCDE na área de compras públicas ocorre principalmente por meio de dois pilares, que são: i) a sua carta de princípios, a Recomendação do Conselho em Matéria de Compras Públicas (Recommendation of the OECD Council on Public Procurement); e ii) a sua Caixa de Ferramentas (Public Procurement Toolbox), conjunto de instrumentos sugeridos para a implementação da política.

3.1 Comitês envolvidos com o tema

A OCDE é estruturada em torno do seu conselho, de vários comitês e do secretariado. O conselho é o órgão decisor da organização, composto por embaixadores dos países-membros e da Comissão Europeia. Reúne-se uma vez por ano no conselho ministerial e discute políticas econômicas e comerciais de impacto global, votando recomendações e decisões elaboradas pelo secretariado e pelos comitês.



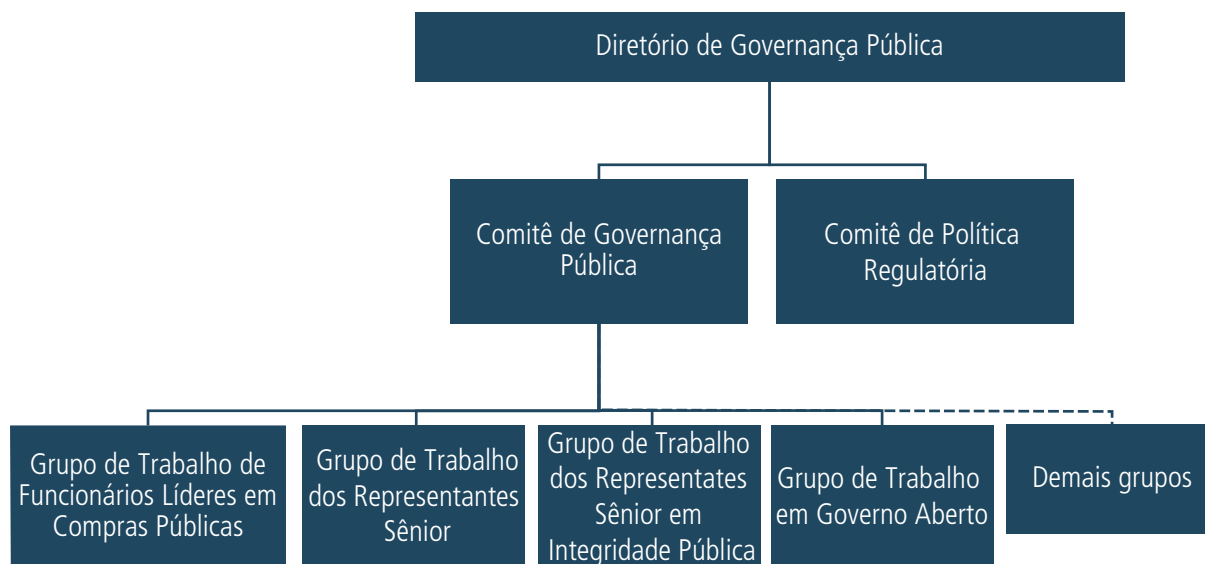
O secretariado, por sua vez, conta com 3,3 mil funcionários, como economistas, advogados, cientistas e outras especialidades, liderados pelo secretário-geral. É o órgão responsável por auxiliar o conselho e os comitês em estudos e na formação e elaboração de políticas públicas. Subdividido em 23 diretórios, grupos e agências especializadas, o secretariado conduz a rotina da organização.

Os comitês (e outros grupos técnicos especializados) são mais de trezentos grupos de diplomatas e especialistas dedicados a estudar todas as áreas relacionadas a políticas públicas. Diferentemente do secretariado, que é composto por funcionários da OCDE, os comitês são formados por representantes dos países-membros de todas as áreas, dos governos, dos setores privados e da sociedade civil. Estima-se que cerca de 40 mil pessoas anualmente se reúnam nos comitês.

Conforme o diagrama da figura 1, o tema de compras públicas está sob a tutela do Comitê de Governança Pública (Public Governance Committee), sendo o Grupo de Trabalho de Funcionários Líderes em Compras Públicas (Working Party of Leading Practitioners on Public Procurement) um de seus grupos de trabalho associados, ambos sob o Diretório de Governança Pública (Public Governance Directorate). Contudo, a produção da OCDE sobre o tema é extensiva e inclui diversos outros comitês e grupos de trabalho, em parte refletindo o fato mencionado de que as compras públicas representam papel importante de políticas de grande relevância, como as de concorrência, saúde, ciência, tecnologia e inovação, entre outras. Assim, amiúde Recomendações do Conselho sobre Compras Públicas, por exemplo, contam com a colaboração de diversos comitês e grupos de trabalho da OCDE.

FIGURA 1

Organograma simplificado do Diretório de Governança Pública com destaque para grupos ligados ao tema compras públicas



Fonte: OECD (2019b, p. 3).

O Comitê de Governança Pública, por sua vez, está vinculado a uma das diretorias do secretariado: o Diretório de Governança Pública, que trata de questões relacionadas à governança pública e à política regulatória.



3.2 Histórico

O Comitê de Governança Pública foi fundado em 30 de setembro de 1961 e apresenta como principais objetivos:

- » identificar as melhores estratégias sobre governança pública, bem como seus desafios;
- » construir e administrar bases de dados qualitativas e quantitativas sobre o tema;
- » formular instrumentos de políticas públicas e ferramentas para a sua execução;
- » identificar como a governança pode promover crescimento inclusivo e economias robustas;
- » auxiliar os países a construírem capacidades estatais na persecução de políticas públicas;
- » facilitar mudanças governamentais que almejem o fortalecimento da função pública;
- » promover serviços voltados ao cidadão;
- » oferecer orientação para o fortalecimento da confiança pública e transparência;
- » ajudar governos a se relacionarem com as partes interessadas (*stakeholders*) e a sociedade civil;
- » explorar o uso de ferramentas públicas para a promoção de valores como igualdade de gênero, participação social, fortalecimento da juventude, dentre outros;
- » desenvolver e apoiar a implementação de padrões (*standards*) globais de boa governança pública; e
- » promover plataformas de diálogo com o setor público, sociedade civil e setor privado (OECD, 2019b).³

Já o Grupo de Trabalho de Funcionários Líderes em Compras Públicas foi fundado muito mais recentemente, em 2014 (com mandato até 2024), e seu objetivo é o de comparar práticas licitatórias entre os países-membros e os países associados. O grupo é composto por oficiais sêniores dos governos dos países associados, com experiência e formação na área de compras públicas.

3.3 Importância política e influência dos comitês

Atualmente, a OCDE estima que 12% do PIB e 29% do orçamento dos governos centrais dos países-membros estão relacionados a compras públicas. A organização, mediante o Comitê de Políticas Públicas elabora, desde 2007, dezoito relatórios temáticos sobre compras públicas em temas diversos,

3. Resoluções do Conselho da OCDE C(2019)168, Anexo e C/M(2019)17, item 235.



como corrupção, conluio, meio ambiente, digitalização, pequenas e microempresas e inovação.⁴ Além disso, a OCDE presta serviços para os seus países-membros e os países em desenvolvimento associados mediante *peer reviews* de licitações passadas ou desenvolvendo guias e planos de treinamento para licitações futuras.⁵

Outro projeto paralelo do comitê, o programa Support for Improvement in Governance and Management (Sigma) consiste na colaboração conjunta da OCDE, da União Europeia e de dezenove países em desenvolvimento, auxiliando em reformas voltadas para temas como: fortalecimento da administração pública, elaboração de políticas (*policy making*), transparência, finanças públicas e reformas administrativas. O projeto abordou o tema das compras públicas por diversas vezes, auxiliando os países envolvidos a fortalecerem seus processos licitatórios e elaborando artigos (*working papers*) para promover debates acadêmicos.⁶

4. Reforming Public Procurement: Progress in implementing the OECD Recommendation; Mitigating Corruption Risks in the Procurement of Sporting Events; SMEs in Public Procurement – Practices and Strategies for Shared Benefits; Procurement for Innovation – Good Practices and Strategies; How to Elaborate a Procurement Capacity Strategy: a Roadmap; Stocktaking report on MENA Public Procurement Systems; Measuring the Link between Public Procurement and Innovation; Report to the Council on implementation of the recommendation on fighting bid-rigging in public procurement; Preventing Corruption in Public Procurement; Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement; Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement; Manual on Framework Agreements; Towards procurement performance indicators: Stocktaking report on procurement information collected in countries; Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement, Progress; Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement; Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist; Integrity in Public Procurement, Good Practice from A to Z; Bribery in Public Procurement.

5. Revue du système de passation des marchés publics en Algérie – Vers un système efficient, ouvert et inclusif; Public Procurement in Kazakhstan - Reforming for Efficiency; Enhancing the Use of Competitive Tendering in Costa Rica's Public Procurement System: Streamlining the Exceptions and Redesigning the Threshold System; Public Procurement in Germany: Strategic Dimensions for Well-being and Growth; Améliorer l'accès des PME aux marchés publics en Tunisie: la voie à suivre; Guide sur l'intégrité dans les marchés publics au Maroc; Improving Lithuania's Public Procurement System – Component 1: Implementation of Professionalisation and Certification Frameworks; Improving Lithuania's Public Procurement System – Component 2: Modernising the Procurement of Innovation and Research and Development (R&D); Public Procurement in Malta – Re-engineering the Department of Contracts; Productivity in Public Procurement – A case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement; Follow up Report on Mexico's CompraNet Reform: Improving e-Procurement through Stakeholder Engagement; (Spanish version) Third Progress Report on the Development of the New International Airport of Mexico; Procurement Review of the Chamber of Commerce of Bogotá, Colombia – Aligning practices with the OECD Public Procurement Recommendation; Second Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security (IMSS) - Reshaping Strategies for Better Healthcare; Mexico's e-Procurement System – Redesigning CompraNet through Stakeholder Engagement; Second Progress Report on the Development of the New International Airport of Mexico City; Public Procurement in Nuevo León, Mexico – Promoting Efficiency through Centralisation and Professionalisation; Public Procurement Review of Mexico's PEMEX – Adapting to Change in the Oil Industry; Public Procurement in Chile – Policy Options for Efficient and Inclusive Framework Agreements; Development and implementation of a national e-procurement strategy for the Slovak Republic; Developing Administrative Capacity for Public Procurement in the Slovak Republic: a Training Action Plan for –; Public Procurement in Peru – Reinforcing Capacity and Co-ordination; First Progress Report on the development of the New International Airport of Mexico City – Towards Effective Implementation; General Guide on the Public Procurement Legislative Environment in Bulgaria; Public Procurement Training for Bulgaria: Needs and Priorities; The Governance of public procurement in Northern Ireland; Towards Efficient Public Procurement in Colombia – Making the Difference; Improving ISSSTE's Public Procurement for Better Results; The Korean Public Procurement Service, Innovating for Effectiveness; Effective Delivery of Large Infrastructure Projects – The case of the New International Airport of Mexico City; Public Procurement Review of the State's Employees' Social Security and Social Services Institute in Mexico; Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security.

6. Para mais informações, acessar o *link*: <<https://is.gd/2LUe07>>.



3.4 Estrutura do comitê, grupos de trabalho e países-membros

O Comitê de Governança Pública está sob o Diretório de Governança Pública e tem nove organismos subsidiários: Grupo de Trabalho de Altos Funcionários do Orçamento; Grupo de Trabalho de Altos Funcionários do Centro de Governo; Grupo de Trabalho de Emprego Público e Gestão; Grupo de Trabalho de Altos Funcionários de Integridade Pública; Grupo de Trabalho de *E-Leaders*; Fórum de Risco de Alto Nível; Grupo de Trabalho de Funcionários Líderes em Compras Públicas; Grupo de Trabalho em Governo Aberto; e Grupo de Trabalho em Gênero e Governança.

O Grupo de Trabalho de Funcionários Líderes em Compras Públicas é o organismo especialmente dedicado às compras públicas. Esse grupo tem mandato definido (até 2024) e sua função é de criar uma base de conhecimento comum, compartilhar experiências e resultados, mensurar os impactos das práticas adotadas em diferentes países e realizar revisões pelos pares (*peer reviews*), ou seja, uma avaliação das partes, sobre a consecução de objetivos estratégicos dos países mediante práticas licitatórias.

Todos os países-membros da organização integram o Comitê de Governança Pública,⁷ bem como o Grupo de Trabalho sobre Compras Públicas. Outros países não membros são participantes do comitê e do grupo de trabalho, quais sejam, Brasil, Marrocos, África do Sul, Peru, Egito, Tunísia, Cazaquistão e Ucrânia. Estes podem participar de todas as discussões sobre um determinado tema em igualdade com os países-membros; contudo, não podem integrar encontros confidenciais ou votar a aprovação final de uma recomendação ou decisão do conselho.⁸

4 A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NO COMITÊ

4.1 Importância do tema para o Brasil

No Brasil, as compras públicas significaram, em 2019, dispêndios de R\$ 80,92 bilhões apenas na esfera federal.⁹ Ao somarmos estados e municípios, chegamos aos valores mais próximos da média da OCDE, conforme a seção 7 deste texto.

De acordo com o *Economic Survey of Brazil* de 2018, a legislação brasileira e suas práticas apresentam problemas. Não faltam críticas a uma legislação incapaz de lidar com licitações de grande porte ou complexas, com aspectos técnicos das licitações, como a elaboração de projetos básicos de engenharia e a formação de comissões licitatórias competentes e treinadas para lidar com procedimentos de grande porte. Isso sem considerar a judicialização constante sobre as licitações praticadas, tanto por parte do Ministério Público Federal ou Estadual quanto por parte de concorrentes que frequentemente buscam impugnar um processo licitatório já concluso.

7. Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia do Sul, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Estados Unidos e Reino Unido.

8. Disponível em: <<https://is.gd/5SIZ1v>>.

9. Na seção 5, adiante, é detalhada a apuração desse valor.



Por esse motivo, o país busca evoluir suas práticas, seja mediante diversos projetos de lei que estão sendo discutidos no Parlamento, seja pela maior inserção internacional, como a tentativa de adesão ao GPA/OMC (Brasil, 2020d).

As recomendações de política da OCDE no campo das compras governamentais não ficaram fora das ambições brasileiras. Ilustrando esse interesse, em 2019 o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) firmou parceria com a organização para elaborar cadernos temáticos sobre a revisão concorrencial do regime de compras públicas no país,¹⁰ porém o Brasil aderiu apenas a um instrumento normativo sobre compras públicas, a Recomendação sobre Combate ao Conluio nas Compras Públicas (Recommendation of the OECD Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement), em 2017. A adesão aos demais instrumentos pode ser uma forma de modernização do regime licitatório do país e provavelmente será cobrada no processo de acesso brasileiro.

4.2 Histórico de atuação

Desde abril de 2018, o Brasil emite boletins mensais sobre a sua participação na OCDE e sobre quais são os temas em pauta na organização. Com a emergência da pandemia do Sars-COV-2 em 2020, os comitês sobre governança pública da organização têm se dedicado quase que exclusivamente aos temas relacionados ao combate à pandemia. Quando a pauta de compras públicas é debatida, conta com a participação brasileira.

Em maio de 2020, o Fórum Global sobre Anticorrupção e Integridade da Organização foi cancelado devido à pandemia e posteriormente realizado na forma de *webinars* organizados pela organização. A OCDE defende que a recuperação econômica da pandemia passa por um papel decisivo do Estado, que precisa reforçar a integridade em suas compras públicas e seus mecanismos de controle para evitar o uso inadequado do dinheiro público e desvio de verbas, garantindo uma melhor recuperação econômica (Brasil, 2020a).

Posteriormente, em julho de 2020, durante a Semana da Concorrência, a OCDE discutiu, entre outros temas, a criminalização dos cartéis em contratações públicas, evento que contou com delegações do Cade, do Ministério da Economia, do Banco Central e do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (Brasil, 2020b). Por fim, o país também participou da reunião do Grupo de Trabalhos Sobre Compras Públicas em 28 de outubro, na qual participaram representantes dos ministérios da Economia, da Infraestrutura, do Desenvolvimento Regional, da Casa Civil e das Relações Exteriores (Brasil, 2020e).

4.3 Situação atual

Na atualidade, o Brasil integra todos os grupos de trabalho e comitês pertencentes ao Diretório sobre Governança Pública. O país continua enviando delegações para as reuniões dos comitês relacionados; contudo, ainda não há previsão para aprovação dos instrumentos legais ainda não incorporados.

10. Mais informações em: <<https://is.gd/r7ApOe>>.



4.4 Relatórios e análises

Esta subseção explora o relatório *Economic Survey of Brazil* de 2018 e as recomendações da OCDE feitas para o Brasil, em 2017 e 2019, nos relatórios sobre *economic policy reforms*. São apresentadas as principais conclusões feitas pela organização sobre o Brasil, bem como as críticas, os desafios e as recomendações para melhorarias do processo de compras públicas apontadas.

Quando a OCDE aborda o tema das compras públicas no Brasil, enquadra o assunto sob dois tópicos: anticorrupção e infraestrutura. Sob a ótica da corrupção, a organização entende que o Brasil precisa melhorar suas práticas de transparência e integridade, com o intuito de evitar conluios entre empresas e destas com a própria administração pública. Sob a ótica da infraestrutura, a OCDE foca os investimentos no país, as melhores práticas, a profissionalização dos agentes públicos responsáveis por licitações e o desenho de regras que estimulem a concorrência entre potenciais fornecedores. Nesse sentido, a organização recomendou, à época, que o Brasil deveria melhorar a capacidade técnica de suas licitações versando sobre concessões e obras de infraestrutura, alegando a precariedade dos certames.¹¹

A OCDE afirma que os projetos básicos são feitos por empresas subsidiárias ou empresas do mesmo grupo econômico das licitantes vencedoras dos leilões. O fato sugere que a empresa responsável pelo projeto favorece suas parceiras. Isso ocorre por falta de planejamento e capacidade técnica, ensejando a menor participação de concorrentes em leilões de concessões, o que resultaria em estradas, portos e aeroportos mais caros, reduzindo a produtividade das empresas brasileiras (OCDE, 2018, p. 40).

Além disso, a organização tece comentários sobre a necessidade de o país melhorar normas sobre centralização e coordenação de compras públicas. Práticas que, de acordo com a OCDE, ajudam o país a reduzir os níveis de corrupção, diminuindo o preço dos serviços e produtos finais (OCDE, 2018, p. 3). Recomenda-se, ainda, que o Brasil revise as leis que versam sobre licitações para encontrar falhas e poder corrigi-las (*idem, ibidem*).

No relatório de 2018, volta-se a recomendar a revisão de normas licitatórias para evitar conluios e conferir maior lisura ao processo, mais especificamente a centralização das compras públicas e contratações em um só órgão (OCDE, 2018, p. 35). Também se sugere aprimorar órgãos subnacionais, principalmente em sua capacidade técnica para melhorar os projetos básicos em licitações (*op. cit.*, p. 40). Ademais, o texto repete as recomendações de 2015, sugerindo a capacitação técnica de funcionários públicos para melhorar a qualidade dos leilões, bem como tornar mais detalhado o objeto do leilão, a repartição de riscos e as características de cada concessão antes que a União, os estados e os municípios promovam licitações (*op. cit.*, p. 49).

Somando o relatório de 2018 e as análises de reformas de 2017 e 2019, o Brasil foi elogiado apenas uma vez: “Novas concessões rodoviárias foram leiloadas em 2015 e as concessões aeroportuárias avançaram” (OECD, 2017, p. 151). Nesse sentido, a organização elogia as privatizações feitas pelo governo, assim como as contribuições brasileiras para a Caixa de Ferramentas da OCDE, conjunto de instrumentos sugeridos por essa organização para a implementação da política de compras públicas.

11. “*Improve the technical capacity and planning for infrastructure concessions and elaborate more detailed tender packages prior to launching tender calls*” (OECD, 2017, p. 4).



4.5 Atuação do setor privado e da sociedade civil

Dois dos principais canais de acesso do setor privado e da sociedade às discussões ocorridas na OCDE são o Comitê Consultivo Sindical (Trade Union Advisory Committee – Tuac) e o Comitê Consultivo de Negócios e Indústria (Business and Industry Advisory Committee to the OECD – Biac). O Tuac foi fundado em 1948 e continuou seu trabalho de representação das entidades trabalhistas na OCDE. No ano seguinte, é estabelecido o Biac, que faz contraponto ao Tuac e apoia empresas a contribuírem para o crescimento sustentável, o desenvolvimento econômico e a prosperidade social.

No tema das compras governamentais, o Biac tem papel especialmente importante, pois, por meio de especialistas alinhados com os interesses das empresas, participa do Comitê de Governança Pública e de outros órgãos que tratam do tema de compras públicas. Como representante do Brasil, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) participa como membro observador do Biac.

5 INSTRUMENTOS LEGAIS

5.1 Instrumentos legais da OCDE sobre compras públicas

A OCDE possui 235 instrumentos legais vigentes que são classificados em decisões (24), recomendações (169), declarações (28), entendimentos (4) e acordos internacionais (10). Os principais instrumentos juridicamente vinculantes são as decisões e os acordos internacionais, concluídos no âmbito da organização. As recomendações e as declarações são formalmente voluntárias, embora ambas tenham força moral e sejam, na prática, observadas pelos comitês e pelos demais organismos técnicos. Os entendimentos são mais específicos, na medida em que são instrumentos adotados apenas por alguns membros da OCDE.

Na atualidade, a organização conta com três grandes recomendações em matéria de compras públicas: i) a Recomendação do Conselho em Matéria de Compras Públicas; ii) a Recomendação sobre Combate ao Conluio nas Compras Públicas; e iii) a Recomendação sobre Melhora do Desempenho Ambiental em Compras Públicas (Recommendation of the OECD Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement). A primeira recomendação aborda diretamente a questão licitatória e das compras públicas; a segunda foi elaborada em parceria com o Comitê de Concorrência e aborda os problemas de cartelização e conluio; e a terceira refere-se à incorporação da agenda da sustentabilidade nas compras governamentais.

5.2 Instrumentos legais adotados pelo Brasil

Em 15 de maio de 2017, o Brasil aderiu apenas à Recomendação sobre Combate ao Conluio nas Compras Públicas, não tendo incorporado qualquer outro instrumento legal. Contudo, o país integra todos os comitês e grupos de trabalho relevantes, participando efetivamente de todas as discussões sobre o tema.



Tal recomendação, elaborada pelo Comitê de Concorrência, como forma de contribuição para a agenda de compras públicas, aponta maneiras para que a administração promova licitações com regras transparentes, não discriminatórias e que não limitem a competição entre empresas.

Para tanto, a OCDE recomenda que os procedimentos licitatórios permitam a participação de empresas de todos os países, com a participação de empresas de menor porte assumindo uma parcela dos contratos, quando não forem possíveis a assunção de um projeto em sua totalidade e o foco em resultados, ou seja, os editais devem trabalhar com os objetivos e as metas das políticas públicas e não mediante a forma de execução de apenas um projeto.

5.3 Instrumentos legais não adotados pelo Brasil

5.3.1 Recomendação do Conselho em Matéria de Compras Públicas

Esta recomendação é uma norma de caráter não vinculante cujo objetivo é orientar os países-membros e aqueles que almejam aderir à OCDE a adotarem políticas de: i) transparência; ii) integridade; iii) facilitação ao acesso; iv) equilíbrio; v) transparência dos órgãos que promovem licitações; vi) eficiência; vii) políticas de digitalização; viii) capacitação de funcionários públicos; ix) avaliação de resultados; x) gestão de risco; xi) responsabilização dos agentes envolvidos; e xii) integração das licitações no orçamento geral estatal. Alguns pontos são detalhados a seguir.

Transparência

- » Promoção do tratamento equânime de potenciais contratados, mas levando em consideração segredos industriais e comerciais, bem como sua privacidade. A transparência deve promover a competição entre os ofertantes.
- » Livre acesso de informações para *stakeholders*, que incluem tanto potenciais fornecedores e sociedade civil como o público em geral. Por informações, entendem-se normas e regulações, informações sobre as licitações e seus resultados.
- » Visibilidade do uso dos recursos públicos, garantindo que o público entenda quais são as prioridades e os gastos da administração e que os *policy makers* organizem-se estrategicamente.



Integridade

- » Altos padrões de integridade para todos os envolvidos em processos licitatórios. Esses padrões envolvem códigos de condutas aplicáveis para todos os funcionários públicos dispendo sobre questões como sigilo de informações relevantes, comportamento profissional e conflito de interesses.
- » Desenho institucional de instrumentos sobre integridade específicos para cada processo licitatório, levando em consideração as realidades de cada “ciclo”.
- » Programas de treinamento e educação para a força de trabalho, tanto pública como privada, que vai atuar no ambiente de compras públicas, alertando sobre os riscos e as consequências de corrupção, fraude, colusão e discriminação de licitantes, bem como mecanismos de prevenção.
- » A administração pública deve requerer das empresas interessadas em participar de processos de compras públicas mecanismos internos de controle, *compliance* e anticorrupção. Os contratos administrativos devem possuir garantias de não corrupção para assegurar a lisura da cadeia produtiva de bens e serviços comprados pela administração.

Facilitação ao acesso

- » Posse de um *framework* regulatório que seja coerente e estável. As empresas precisam: saber que, ao contratar a administração pública, as normas serão as mais simples e claras possíveis; evitar antinomia de normas; e garantir que a regulação trate os licitantes de forma justa, transparente e igual.
- » As documentações envolvidas em processos licitatórios devem ser padronizadas e exigidas apenas de forma proporcional, conforme a necessidade de cada certame, ou seja, a administração deve exigir apenas o essencial em cada processo.
- » Os governos aderentes aos princípios devem evitar dispensas de licitação, exceções à regra geral ou aos procedimentos que demandem regras licitatórias específicas quando não forem necessárias. Essa medida visa garantir a competitividade entre empresas e evitar o direcionamento de licitações.

Equilíbrio

- » A administração pública deve sempre avaliar a necessidade de utilizar as compras públicas como forma de perseguir objetivos secundários em políticas públicas (crescimento sustentável, inovação e fortalecimento de micro e pequenas empresas, por exemplo). Deve estabelecer critérios para realizar um processo de compras com essas intenções.
- » A administração deve integrar os objetivos secundários nas compras públicas de forma estratégica, ou seja, deve estabelecer planejamentos, análises de viabilidade, análises de risco e consequências do uso da prática, assim como diretrizes de implementação dessas práticas. Além disso, deve desenvolver uma metodologia de impactos para a efetividade do uso de licitações para a persecução de objetivos secundários, utilizando indicadores, marcos e informações de custo-benefício.



Transparência dos órgãos que promovem licitações

- » A administração pública deve elaborar normas que disciplinem as alterações nas leis e nos regulamentos que envolvam compras públicas. Essas normas devem incluir sempre mecanismos de participação da sociedade civil, envolvendo consultas e debates públicos.
- » A administração pública deve promover o debate regular e transparente com os fornecedores e negócios envolvidos em processos de compras públicas para entender os anseios do mercado. Os resultados desses diálogos devem ser transmitidos, de forma transparente, ao público e aos terceiros interessados.
- » Os países devem garantir que os procedimentos supracitados sejam acessíveis para qualquer *stakeholder* externo interessado nas compras públicas, tanto para participar em consultas como obter informações claras sobre como alterações normativas podem impactá-los.

Eficiência

- » Os países e suas respectivas administrações públicas devem garantir um sistema licitatório que identifique conflito de normas, regulações excessivas e ineficientes ou outras fontes de “entulho regulatório”. Isso envolve construir processos dinâmicos sem burocracia e com custos reduzidos.
- » A administração pública deve garantir que, ao contratar bens, serviços e obras, utilizem-se padrões técnicos para garantir a satisfação dos usuários finais, empregando critérios de especificação dos produtos e avaliação de propostas e escolhendo avaliadores com experiência e conhecimento em suas comissões licitatórias.
- » A administração pública deve criar ferramentas que melhorem as licitações, reduzam redundâncias desnecessárias e melhorem a relação custo-benefício dos processos licitatórios. Para tanto, a OCDE sugere ferramentas como compras centralizadas em uma agência, catálogos eletrônicos, leilões eletrônicos, contratos com opções para os contratados, entre outras.

Políticas de digitalização

- » A administração pública e seus órgãos licitantes devem sempre empregar as tecnologias mais recentes no campo da informação e comunicação para garantir a maior transparência e acesso para potenciais competidores, cortando custos e integrando o processo licitatório ao orçamento público.
- » A administração pública e seus órgãos licitantes devem assegurar que as ferramentas eletrônicas devem ser o estado da arte em licitações, garantindo que sejam modulares, flexíveis e escaláveis – ou seja, adaptáveis para qualquer situação e por qualquer ente administrativo (no caso brasileiro, a União, os estados e os municípios, bem como a administração indireta, devem ser capazes de utilizar a mesma ferramenta para qualquer situação possível).



Capacitação de funcionários públicos

- » Garantia de que os funcionários públicos envolvidos em processos licitatórios atinjam altos padrões de conhecimento, experiência e integridade em licitações. Os funcionários também devem contar com ferramentas adequadas para a execução do seu trabalho. Para tanto, a OCDE recomenda que o trabalho em compras públicas deve ser entendido como uma profissão específica dentro da carreira; assim, a administração deve garantir treinamento e certificação constantes e uma equipe especializada em avaliar o desempenho dos funcionários na questão das compras públicas.
- » Criação de uma carreira atraente e competitiva baseada em mérito para os funcionários públicos que optem por trabalhar com licitações. Para isso, devem ser criados critérios claros de ascensão e remuneração baseados em boas práticas internacionais.
- » Criação de uma abordagem colaborativa com universidades, *think tanks* e centros de políticas públicas para melhorar as práticas e competências da força de trabalho. Criar um canal de mão dupla entre a administração pública e essas instituições.

Avaliação de resultados

- » Reavaliação periódica do resultado das licitações recentemente efetuadas. Para isso, a administração precisa coletar dados consistentes, atualizados e confiáveis de cada processo, como informações sobre preços e custos, para oferecer perspectiva sobre sucessos e fracassos dos últimos procedimentos como guia para os próximos.
- » Formulação de indicadores que mensurem desempenho, efetividade e economias nos processos licitatórios como uma forma de criar *benchmarks* para procedimentos futuros.

Gestão de risco

- » Criação de ferramentas de avaliação de riscos para identificar ameaças ao sistema licitatório. A administração deve identificar riscos, como violações das regras dos editais e erros por parte da comissão de licitações e dos funcionários responsáveis, e desenvolver políticas de prevenção e mitigação de erros que eventualmente possam incorrer.
- » Promoção de estratégias de prevenção de riscos como programas de denúncias, divulgação de informações sobre riscos para funcionários e envolvimento dos *stakeholders* nas estratégias de prevenção e mitigação de riscos em licitações.



Responsabilização dos agentes envolvidos

- » Estabelecimento de um regime de regras que atribua claramente quais são as competências de cada ator e quais são as cadeias de hierarquia e responsabilidade para cada tomada de decisão específica. Quando uma autoridade recorrer a uma dispensa de licitação, deverá ser o mais evidente possível sobre as razões motivadoras do ato, bem como levar em consideração os riscos sobre limitar a competição.
- » Desenvolvimento de um sistema de sanções que seja efetivo e aplicado na prática, tanto para funcionários do setor público como para atores privados participando em licitações. Todavia, a organização alerta para os riscos de originar um sistema que crie medo indevido das consequências e aversão excessiva ao risco para os atores públicos e privados.
- » A administração deve lidar com recursos administrativos, reclamações e críticas de forma justa, rápida e transparente. Ademais, se julgar que o requerente está correto, deve adotar decisões que corrijam seus erros e construam um ambiente competitivo, igualitário e íntegro.
- » Criação de um sistema coordenado e funcional de controles internos, externos e auditorias. Esse sistema deve garantir o monitoramento de desempenho das licitações, *compliance* com leis e regulações e canais claros de comunicação para delatar práticas suspeitas para autoridades, aplicação consistente das leis, regulações e políticas licitatórias, redução de conflitos de competência positivos e negativos do controle e avaliação independente *ex-post* dos processos licitatórios.

Integração das licitações no orçamento geral estatal

- » Os gastos em compras públicas devem estar integrados com o orçamento principal na gestão orçamentária, incluindo seus custos administrativos. Essas informações aumentam a eficiência das licitações, reduzem redundâncias de gastos e garantem uma entrega de bens e serviços mais eficiente. Os procedimentos orçamentários da administração devem evitar a fragmentação excessiva do orçamento.
- » As autoridades responsáveis pela elaboração do orçamento devem incorporar orçamentos com vários anos, levando em consideração um ciclo inteiro de compras e contratações. Visões de longo prazo previnem a má alocação de recursos, ineficiência alocativa e coexistem melhor com restrições orçamentárias.
- » Harmonização dos princípios de compras públicas por todos os órgãos da administração pública e o setor privado como uma forma de garantir consistência regulatória e das práticas do setor público na entrega de bens e serviços. A previsibilidade também impacta positivamente os parceiros privados do setor público.



5.3.2 Uma lista de verificação para apoiar a implementação da Recomendação do Conselho em Matéria de Compras Públicas

Elaborado em 2016, o documento consiste em uma lista abrangente de metas objetivas servindo de guia para que os países implementem a Recomendação do Conselho em Matéria de Compras Públicas e seus doze princípios. Em suma, o documento oferece um referencial para países avaliarem se as suas normas convergem para com os princípios da OCDE, por meio de um extenso *checklist* de 450 itens distribuídos em itens vinculados a cada princípio que não são obrigatórios *per se*, mas indicam uma convergência para com os princípios da organização, divididos em doze tópicos principais. No que segue, resume-se seu escopo.

5.3.3 Recomendação do Conselho sobre Melhoria do Desempenho Ambiental das Compras Públicas

Esta recomendação sugere que as normas gerais de licitação dos países-membros incorporem critérios de proteção ao meio ambiente. Nessa perspectiva, para atingir esse objetivo, a organização recomenda oito práticas: i) criação de um *framework* ambiental no contexto das compras públicas; ii) integração de medidas contábeis, financeiras e orçamentárias para incorporar essa nova necessidade ambiental na esfera das compras públicas; iii) providência de informação e treinamento para todos os profissionais envolvidos nos processos licitatórios; iv) criação de ferramentas que tornem as compras públicas verdes acessíveis para todos os níveis da administração; v) disseminação ao público informações que promovam as vantagens de compras públicas verdes, bem como seus benefícios; vi) estabelecimento de procedimentos para identificar produtos e serviços sustentáveis; vii) encorajamento do desenvolvimento de indicadores sobre a matéria das compras públicas sustentáveis; e viii) realização de avaliações quanto eficiência e viabilidade de compras públicas verdes.

5.3.4 Caixa de Ferramentas (Public Procurement Toolbox)

A Caixa de Ferramentas da OCDE consiste em um sistema integrado dessa organização, no qual é possível acessar não só estudos de caso de licitações específicas de cada país, como também encontrar práticas comparadas entre os países-membros (e aqueles que submetem suas práticas), categorizadas de acordo com os princípios aceitos pelos membros. Sendo assim, se o país deseja melhorar o seu processo de capacitação de funcionários, poderia abrir a seção sobre o tema e ler todos os artigos que abordam especificamente essa questão e qual é a experiência de países-membros sobre essa temática.



5.3.5 Submissões de artigos pelo Brasil

O Brasil possui três submissões relacionadas a compras públicas no portal da OCDE: i) os esforços para aumentar a integridade para a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016; ii) o Observatório de Despesas Públicas; e iii) o Portal da Transparência. Quanto aos eventos esportivos, o Brasil tentou estabelecer políticas de transparência para cada um dos eventos criando portais de transparência nos quais constavam informações de cada obra contratada; além disso, publicou no Diário Oficial da União e nos diários estaduais e municipais quais eram as despesas relacionadas a cada evento esportivo assim que eram realizadas. O objetivo era submeter os gastos ao escrutínio público, o que a OCDE entendeu como atinente aos princípios de integridade e transparência.

O Observatório da Despesa Pública é uma unidade permanente de acompanhamento dos gastos governamentais pertencente à Controladoria-Geral da União (CGU) instituída em 2008 e focada em controle interno, que emite alertas na hipótese de o gasto em questão ter sido efetuado irregularmente. O observatório também instituiu sistemas eletrônicos que detectam colusões ou irregularidades em pregões eletrônicos – de acordo com a OCDE, o sistema gerou 60 mil alertas apenas em 2013.

Por fim, o Portal da Transparência, instituído em 2004 e reformado em 2010, permite que os brasileiros monitorem os dispêndios em compras públicas todos os dias. O portal é atualizado regularmente e acessado 2,3 milhões de vezes por mês. Essa ferramenta foi eficaz ao demonstrar diversas irregularidades e ganhou um prêmio de boas práticas da Convenção Anticorrupção das Nações Unidas, em 2008. Contudo, apesar dessas experiências positivas, o Brasil não tem submetido experiências como outros países-membros e demais países em ascensão.

5.4 Mecanismos de acompanhamento

O artigo *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement Progress* de 2013 consiste em uma avaliação do progresso dos países-membros na implementação da primeira carta de princípios sobre integridade nas compras públicas de 2008. E o trabalho *Reforming Public Procurement: Progress in implementing the 2015 OECD Recommendation* de 2019 faz uma avaliação do progresso dos países-membros na implementação da mais recente carta de princípios sobre compras públicas de 2015 e quais mudanças podem ajudar os países a atingirem seus objetivos. A organização também realiza *peer reviews* de países e grandes projetos licitatórios específicos.

5.5 Impactos para o setor público e privado

A adesão do Brasil aos instrumentos da OCDE sobre compras públicas pode ter impactos para o setor público e privado, bem como sobre o desenho jurídico e institucional das licitações.

Atualmente, no Brasil, a legislação sobre o tema é competência única e exclusiva da União, nos termos do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal de 1988. Já a responsabilidade por efetuar compras públicas propriamente ditas é responsabilidade tanto da administração pública direta – ou seja, União, estados e



municípios – como da administração pública indireta – empresas estatais, autarquias e fundações. O processo se dá mediante a instauração de uma comissão de licitação que será responsável pela publicação de edital e condução do processo administrativo para selecionar a proposta mais vantajosa.

O controle da atividade é realizado pelo próprio órgão ou entidade licitante, bem como o Ministério Público Estadual (ou Federal no caso da União) e os tribunais de contas (Tribunal de Contas da União – TCU; Tribunal de Contas do Estado – TCE; e Tribunal de Contas do Município – TCM), cuja função é zelar pelas contas públicas e pelo bom uso do dinheiro público por parte dos administradores. No caso das empresas estatais, a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) avalia a qualidade do regime de compras das empresas brasileiras.

A adesão do Brasil aos instrumentos da OCDE requer reformulação de normas legais e afeta as entidades da administração direta e indireta autorizadas a realizar compras públicas, pois terão de se adequar a procedimentos mais competitivos, abertos e transparentes, bem como tecnicamente mais rigorosos, conforme os princípios previstos na Recomendação do Conselho em Matéria de Compras Públicas. As empresas que habitualmente fornecem bens e serviços aos estados deverão, igualmente, habilitar-se para procedimentos de seleção mais rigorosos. Pequenas e médias empresas, conforme a Recomendação sobre Combate ao Conluio nas Compras Públicas, terão ampliadas as oportunidades de participarem de seleções públicas, com a finalidade de, uma vez contratadas, fornecerem, isoladamente ou em conjunto com grandes empresas, bens e serviços ao setor público.

A Recomendação sobre Melhora do Desempenho Ambiental em Compras Públicas, por sua vez, induz a conexão entre processos licitatórios e meio ambiente, característica que pode tornar os procedimentos mais complexos e pode criar oportunidades para empresas sustentáveis. Reflexos importantes podem ser vislumbrados sobre técnicos e órgãos ambientais do governo, que deverão ser consultados na elaboração de editais e de contratos públicos. Empresas fornecedoras de bens e serviços ambientais podem ser favorecidas pela disseminação de processos de compras públicas sustentáveis.

5.6 Traços gerais da perspectiva da OCDE sobre compras públicas

O tema das compras públicas perpassa por diversos dos 26 tópicos sobre os quais a organização emite recomendações e realiza análises, muitos destes correspondendo a setores de políticas públicas finalísticas. O fato mesmo de ser um item sob o tópico *governança pública* é sintomático da abordagem administrativa, processual e focada mais em otimização de meios do que em efetividade no atingimento de fins específicos (que tende a ser priorizado nas abordagens setoriais).

A preocupação com lisura, transparência, profissionalismo, impessoalidade, entre outras questões típicas do direito administrativo, naturalmente domina os documentos e os estudos produzidos, chegando, no caso das publicações Sigma, a sugestões sobre elaboração de contratos de longo prazo, auditoria, subcontratação, entre outros.

Em contrapartida, coerentemente com a necessidade de maior assertividade na ação estatal em relação a temas como a Covid-19, o desafio ambiental e a maior rivalidade nas políticas comerciais, é notável a importância dada a temas como geração de emprego, inovação, sustentabilidade, médias, micro e pequenas empresas, entre outros. Essa perspectiva extravasa a de *value for money* e de custo-benefício. Não obstante, apenas seis dos dezoito relatórios temáticos não estão focados em otimização de meios – sendo um destes relativo a micro e pequenas empresas (MPEs); três, a inovação; e um, a promoção de economia verde.



No referido relatório do conselho sobre compras públicas, a posição da organização sobre o uso do poder de compra para atingimento de objetivos de políticas setoriais é abordada com bastante clareza na quinta recomendação, segundo a qual “qualquer utilização do sistema de compras pública na prossecução de objetivos políticos secundários deve ser equilibrada em relação ao objetivo primário de compras pública” (OECD, 2015, p. 9). A seguir, acrescenta-se que:

Para o efeito, os partidários devem:

- i) avaliar a utilização da contratação pública como um método de prossecução de objetivos secundários de política de acordo com as prioridades nacionais evidentes, ponderando as potenciais vantagens e a necessidade de conseguir uma boa relação qualidade-preço. Deve ter-se em consideração tanto a capacidade da força de trabalho afeta à contratação pública para apoiar os objetivos secundários de política como o encargo associado ao processo de acompanhamento na promoção desses objetivos;
- ii) desenvolver uma estratégia adequada para a integração de objetivos secundários de política nos sistemas de contratação pública. Para os objetivos secundários de política que assentem em contratação pública, deve estabelecer-se um planeamento adequado, análises de base, avaliação de riscos, bem como resultados direcionados, como pilares para o desenvolvimento de planos de ação ou como orientações para a sua aplicação; e
- iii) utilizar uma metodologia de avaliação de impacto adequada para medir a eficácia da contratação pública na concretização de objetivos secundários de política. Os resultados de qualquer utilização do sistema de contratação pública para apoiar objetivos secundários de política devem ser mensurados em conformidade com metas adequadas para fornecer aos responsáveis políticos as informações necessárias no que respeita às vantagens e aos custos dessa utilização. A eficácia deve ser medida quer ao nível dos contratos públicos individuais, quer em relação aos resultados direcionados dos objetivos de política. Além disso, o resultado global da prossecução de objetivos secundários de política no âmbito do sistema de contratação pública deve ser avaliado regularmente a fim de resolver uma eventual sobrecarga de objetivos (OECD, 2015, p. 9).

Tendo-se em conta essa perspectiva, é relevante observar como o debate sobre compras públicas vem se desdobrando no Brasil nos últimos anos. É sobre isso que a seção 6 trata.

6 DEBATE E MUDANÇAS RECENTES NO MARCO LEGAL DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO BRASIL

6.1 Contexto geral

No Brasil, a Lei nº 8.666/1993, a chamada Lei de Licitações, representa o principal marco normatizador das compras realizadas pelas entidades governamentais, estabelecendo “normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios” (Brasil, 1993). O regime da referida lei tem amplo alcance dentro da administração pública brasileira.¹²

12. A Lei nº 8.666/1993 subordina “além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, estados, Distrito Federal e municípios” (Brasil, 1993).



Pode-se dizer que a Lei de Licitações foi elaborada tendo como enfoque a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública brasileira, ao mesmo tempo que exige uma série de procedimentos com foco em evitar desvios e ilícitos em geral. Além disso, o alto grau de burocratização que imprime às licitações realizadas pelo setor público do país prejudica, em muitos casos, a eficiência da aquisição, tornando-a alvo de contumazes críticas dos gestores de compras.

A partir da década de 2000, uma série de novos diplomas foi criada no sentido de flexibilizar os focos no baixo custo – em particular, de modo a viabilizar o uso das compras como instrumento de políticas setoriais peculiares –, no aumento da eficiência e na redução de entraves burocráticos.

Assim, em 2002 é criado o pregão eletrônico, modalidade licitatória na qual as empresas ofertam bens comuns, ou seja, bens de qualidade e especificações objetivamente definidos (por exemplo, material de escritório, ar-condicionado, veículos etc.), e a administração pública seleciona a oferta mais vantajosa (Lei nº 10.520/2002). Em 2004, surgem as chamadas parcerias público-privadas, que permitem a contratação de empresas privadas por parte da administração pública, com a finalidade de prover um bem ou serviço internamente para a população em geral (Lei nº 11.079/2004).

6.2 Mudanças com foco na inovação tecnológica

Também, em 2004, é instituída a chamada Lei de Inovação (Lei nº 10.973/2004), importante marco no que diz respeito às encomendas tecnológicas. No art. 20 da referida lei, estabeleceu-se que

Os órgãos e entidades da administração pública, em matéria de interesse público, poderão contratar diretamente instituições científica, tecnológica e de inovação (ICT), entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, isoladamente ou em consórcios, voltadas para atividades de pesquisa e de reconhecida capacitação tecnológica no setor, visando à realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador (Brasil, 2004, art. 20).

Tal mecanismo aperfeiçoaria o fomento a pesquisa e desenvolvimento (P&D) via compra governamental, ao permitir ao setor público a realização de compra pré-comercial (*pre-commercial procurement*). Todavia, segundo Foss (2019), esse mecanismo não vingou, por conflitar com os dispositivos da Lei de Licitações. Em parte, visando corrigir esse problema, em 2010, a referida lei é modificada por intermédio da Medida Provisória (MP) nº 495/2010, transformada mais tarde em Lei nº 12.349/2010.

Ademais, a Lei nº 12.349/2010 prevê a possibilidade de as licitações realizadas no país incluírem margem de preferência para bens e serviços produzidos no país, emulando o anteriormente referido Buy American Act (em uma versão menos invasiva). O diploma permitiu adotar margem de preferência de 25% em favor dos produtos e serviços locais *vis-à-vis* àqueles produzidos no exterior. Assim, segundo Squeff (2014, p. 22), as inovações introduzidas pela Lei nº 12.349/2010 representam

um cenário em que as contratações da administração deixam de ser vistas como mero instrumento para satisfazer suas necessidades, tais como a aquisição de bens móveis ou imóveis, a obtenção de serviços e realização de obras: elas passam a ser consideradas como um instrumento da realização de políticas públicas mais amplas.



Portanto, a referida lei passou a permitir a dispensa de licitação na compra de bens e serviços destinados à pesquisa científica e tecnológica, bem como àquelas apoiadas no texto do art. 20 da Lei de Inovação, referente à aquisição de P&D (Rauen, 2017; Pellegrini *et al.*, 2017). Cabe observar que, além da margem de preferência e da dispensa de licitação para a aquisição de P&D, a Lei nº 12.349/2010 prevê ainda a exigência de que a empresa contratada pelo setor público brasileiro promova “medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento, cumulativamente ou não” (Brasil, 2010b).

No que diz respeito à margem de preferência, esse dispositivo foi regulamentado por meio do Decreto nº 7.546/2011, o qual estabeleceu dois formatos para a utilização desse mecanismo voltado ao fomento dos produtores locais.

I) Margem de preferência normal – diferencial de preços entre os produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais e os produtos manufaturados estrangeiros e serviços estrangeiros, que permite assegurar preferência à contratação de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais.

II) Margem de preferência adicional – margem de preferência cumulativa com a prevista no inciso I do *caput*, assim entendida como o diferencial de preços entre produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais, resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no país, e produtos manufaturados estrangeiros e serviços estrangeiros, que permite assegurar preferência à contratação de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais (Brasil, 2011a).

Completa o conjunto de mudanças com foco no fomento à inovação tecnológica no aparato normativo que rege as compras no Brasil a Lei nº 13.243/2016, a qual ficou conhecida como Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação. No que concerne às aquisições de bens e serviços do setor público do país, essa lei incluiu, entre os doze mecanismos de fomento à inovação nas empresas locais, a utilização do poder de compra do Estado e a encomenda tecnológica (Brasil, 2016). Regulamentando-a, em 2018 ocorreu a publicação do Decreto nº 9.283/2018, cujas finalidades foram regulamentar o Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação e explicitar os instrumentos atrelados às encomendas e às compras governamentais. Em seu art. 27, o dispositivo estabelece que

Os órgãos e as entidades da administração pública poderão contratar diretamente ICT pública ou privada, entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, isoladamente ou em consórcio, voltadas para atividades de pesquisa e de reconhecida capacitação tecnológica no setor, com vistas à realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador, nos termos do art. 20 da Lei nº 10.973, de 2004, e do inciso XXXI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993 (Brasil, 2018, art. 20).

Outras alterações relevantes introduzidas pela Lei nº 13.243/2016 foram a possibilidade de celebrar um único contrato para a aquisição de P&D e para a compra dos bens ou serviços resultantes desse esforço e a de que a P&D, ainda que ela não resulte em um novo produto ou serviço, possa ser diretamente remunerada.

No que diz respeito a alterações legais não relacionadas à inovação tecnológica, destacam-se a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar nº 123/2006) e o RDC.



6.3 As microempresas nas compras públicas

No rol de objetivos secundários nos processos de compras públicas, a concessão de incentivos à participação de MPEs ocupa importante espaço. Nos dias atuais, países desenvolvidos, como os Estados Unidos e os da União Europeia, possuem alguma política de apoio às MPEs por meio de processos de compras públicas. Segundo pesquisa do Banco Mundial (The World Bank, 2017), constatou-se que 77 países, entre os 180 estudados, adotam políticas de apoio a essas empresas através de compras governamentais. Demonstrando a diversidade de políticas para MPEs nos processos de compras governamentais, a análise do Banco Mundial relata dezessete possíveis políticas direcionadas para as MPEs, abrangendo desde treinamentos e concessão de crédito até tratamentos preferenciais nas concorrências públicas.

A baixa participação das MPEs nos contratos de compras governamentais e as consequências que isso traz para a dinâmica de crescimento das empresas motivam a formulação de tais políticas. Conforme Loader (2013) e Flynn e Davis (2016), o setor público oferece às MPEs fontes de demanda estáveis e previsíveis, certeza de pagamento e melhoria na reputação, principalmente para empresas recém-constituídas, que podem facilitar a abertura de novos mercados nos setores público e privado sendo, portanto, vantajoso para empresas de pequeno porte (EPPs). Evidências empíricas recentes para diversos países evidenciam taxas de crescimento maiores para pequenas empresas que são fornecedoras do governo (Ferraz, Finan e Szerman, 2015; Lee, 2017; Hoekman e Sanfilippo, 2018; Fadic, 2020).

É importante destacar que, ao mesmo tempo em que o apoio do governo beneficia esse segmento de empresas, políticas de apoio a pequenas empresas para processos de compras governamentais podem tornar as licitações mais competitivas em razão do potencial incremento no número de licitantes, dificultando eventuais comportamentos colusivos e reduzindo os custos dos contratos, resultando em ganhos de eficiência (McAfee e McMillan, 1988). Há, por exemplo, evidências empíricas que sugerem possíveis ganhos de eficiência em processos de compras públicas resultantes da maior competição entre licitantes desencadeadas por políticas de cotas reservadas para pequenas empresas nos Estados Unidos e no Japão (Denes, 1997; Nakabayashi, 2013).

No Brasil, a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa fornece o marco legal para que os governos nas diferentes esferas possam dar apoio às MPEs nas compras governamentais.

Entre as possibilidades de incentivos à participação de MPEs, destaca-se a preferência à contratação de microempresas e EPPs como critério de desempate nos processos licitatórios do governo federal. A lei detalha duas possibilidades para o uso de tal critério, conforme a seguir.

§ 1º Entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% superiores à proposta mais bem classificada.

§ 2º Na modalidade de pregão, o intervalo percentual estabelecido no § 1º deste artigo será de até 5% superior ao melhor preço (Brasil, 2006, art. 44).

Ainda em relação à Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, esse diploma legal estabelece algumas diretrizes que a administração pública deverá seguir para o efetivo cumprimento dessa lei, como:

- » realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80 mil; e
- » estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, de cota de até 25% do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (Brasil, 2006, art. 48).



Pode-se dizer, ainda, que a maior transparência e facilidade de acesso à informação propiciada pelos portais de compras governamentais pode estar contribuindo para uma ampla participação de MPEs em licitações no país. Nessa direção, de acordo com OECD (2018a), entre as reformas nos sistemas de compras públicas dos países-membros da organização, figura o maior uso de tecnologias da informação e comunicação nos contratos públicos justamente para facilitar o acesso às MPEs.

6.4 A questão da eficiência e desburocratização

6.4.1 Custo efetividade em compras governamentais

Os processos de compras públicas são atividades complexas, envolvem várias etapas e utilizam diversos recursos para atingir determinados propósitos, como a promoção da transparência, a concorrência entre licitantes e a não discriminação, e tem, como objetivo final de todo o trâmite, a contratação do bem ou serviço na quantidade e na qualidade que a sociedade deseja ao menor custo possível, atendendo, portanto, aos princípios de economicidade, eficiência e efetividade. Todavia, não existe um formato único de contratação governamental, e a diversidade de processos de aquisição pública resulta em diferentes custos associados tanto ao processo de compra (quantidade de pessoas e horas trabalhadas para concluir o processo, por exemplo) como ao valor final da contratação, assim como pode resultar em diferentes resultados no que diz respeito à qualidade e à quantidade do bem contratado. Em outras palavras, o custo-efetividade do processo de compras públicas depende em grande medida da forma como a contratação é realizada.

De acordo com estudo para a União Europeia elaborado pela PWC (2011), em alguns países, os custos envolvidos nos processos de compras governamentais, somando as parcelas do governo e dos licitantes, superam 4% do valor das compras governamentais. Uma parte importante desse custo recai sobre as empresas que, de alguma forma, transmitem esses custos para as propostas penalizando a eficiência da compra governamental.

Ademais, segundo a pesquisa, os questionamentos realizados ao longo do processo de compras elevam consideravelmente os custos em termos de tempo consumido pelas pessoas envolvidas na licitação. Uma redução de custos nos processos de compras seria alcançada por meio de aumento da transparência, simplificação das regras dos processos licitatório e agregação de contratos que envolvam grandes volumes de bens. Em estudo da Comissão Europeia para avaliar os efeitos sobre o custo-efetividade de mudanças nas normas de processos licitatórios ocorridas em 2009, entre uma série de evidências, observou-se que o número de participantes na licitação está positivamente correlacionado com redução nos custos de contratos públicos.

Em contrapartida, crescentes aparatos de controle passaram a ser associados à excessiva burocratização, à perda de eficiência e ao aumento dos custos de transação em compras públicas. Power (2009), por exemplo, alega haver uma “explosão da auditoria” no setor público em curso, a qual seria responsável por aumento da morosidade e dos custos e, no limite, paralisação da capacidade de ações inovativas governamentais. No mesmo sentido, mas expandindo essa preocupação, Pierre, Peters e De Fine Licht (2018) apontam que o extravasamento das funções de auditoria e o controle para monitoramento e avaliação de políticas com foco em critérios processuais estariam afetando o bom funcionamento do ciclo de políticas públicas, em algumas democracias avançadas. Toulemonde, Summa-Pollit e Usher (2005) reforçam tal abordagem indicando que os critérios observados por órgãos de auditoria superior não são absolutos e que lhes falta *accountability*.



6.4.2 Regime Diferenciado de Contratação

No que diz respeito ao RDC, o que motivou sua criação foi a necessidade de acelerar obras de infraestrutura voltadas para os grandes eventos esportivos que ocorreram no país (Copa do Mundo de Futebol e Jogos Olímpicos), bem como os projetos atrelados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Tal regime de contratação de bens e serviços está consubstanciado na Lei nº 12.462/2011 e regulamentado pelo Decreto nº 8.024/2013. Em comparação à Lei de Licitações, as principais inovações do novo regime são: “a inversão das fases, a contratação integrada, o cadastramento de fornecedores e a remuneração variável” (Squeff, 2014, p. 25).

Fiuza e Medeiros (2014) destacam os aperfeiçoamentos introduzidos pelo texto do RDC *vis-à-vis* à Lei nº 8.666/1993, sobretudo no que diz respeito às perspectivas descortinadas por aquele regime do ponto de vista da eficiência, da concorrência entre os competidores e do custo-benefício nas contratações de bens e serviços realizadas pelo setor público brasileiro. Assim, o advento da Lei nº 12.462/2011 pode ser considerado uma importante ruptura nas licitações realizadas pelo setor público brasileiro, abrindo espaço para a introdução de modificações futuras na Lei de Licitações (Fiuza, 2012).

6.4.3 Adesão ao Acordo sobre Compras Governamentais da OMC

Como visto, a partir de 2010, o Brasil elevou o viés doméstico nas compras públicas brasileiras por meio da aprovação da Lei nº 12.349/2010. No entanto, sobretudo mais recentemente, a política brasileira para a participação de empresas estrangeiras em processos de compras públicas vem sofrendo importantes mudanças, aproximando-se mais dos princípios para compras governamentais da OCDE, que, entre suas várias recomendações, sugerem a adoção de práticas não discriminatórias de acordo com o país de origem da empresa licitante.

Com efeito, em maio de 2020, o Brasil formalizou seu pedido de ingresso no GPA/OMC. Esse acordo tem o potencial de promover a convergência internacional em sistemas de compras e, por resultar em padrões de transparência e procedimentos, é visto como uma forma de melhorar a credibilidade nos processos de compras governamentais. A melhoria na transparência pode tornar o processo de compras governamentais menos susceptível à ação de conluios entre empresas locais que termine por tornar a compra mais onerosa para o Estado.

Entre as medidas do GPA que aumentam a transparência e dificultam a corrupção, existe a previsão de revisões independentes e objetivas das eventuais reclamações dos fornecedores que se sintam prejudicados em processos licitatórios. A entrada do país nesse acordo pode reduzir o risco de investimentos externos diretos em empresas, em razão da redução da corrupção e da melhoria nos serviços públicos que o aumento da eficiência do gasto público pode resultar. Nas palavras de Anderson e Arrowsmith (2011), fazer parte do GPA seria um “selo de qualidade” para o país, que incentivaria investimentos externos em empresas interessadas em se tornar fornecedoras do governo ou atuar em atividades relacionadas.

Ademais, para países classificados como *em desenvolvimento* como o Brasil, o GPA traz a vantagem de prever um período de transição, em que o país pode aplicar algumas medidas em suas compras governamentais, como políticas de preferências de preço, políticas de *offsets* e inclusão gradativa de setores. Assim, o



Brasil se enquadraria entre os países que estariam isentos de aplicar qualquer obrigação do GPA no período necessário para implementar os termos acordados, não excedendo o prazo máximo de três anos.

É importante destacar que, mesmo antes de um pedido formal para ingressar no GPA, o país vem adotando iniciativas que envolvem tratamento recíproco para as empresas brasileiras. Em 2017, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai assinaram uma nova versão para do Protocolo de Contratações Públicas do Mercosul. No âmbito bilateral, o Brasil assinou acordos de compras governamentais com Peru e Chile.¹³

Outra medida importante para reduzir o viés doméstico nas compras públicas no Brasil veio com a publicação do Decreto nº 10.024/2019, que simplificou a participação de empresas estrangeiras em pregões eletrônicos de compras públicas no país, ao permitir que a habilitação para participação em pregões eletrônicos seja atendida mediante documentos equivalentes, inicialmente apresentados com tradução livre. Haverá necessidade de apresentar os documentos com tradução juramentada apenas se a empresa estrangeira for a vencedora do leilão. Segundo Brasil (2020f), há a perspectiva de permitir a participação das empresas estrangeiras diretamente de seus países sem a necessidade de possuir um Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e representante no Brasil no momento da disputa, uma mudança que tem o potencial de reduzir os custos de participação nos leilões e elevar a participação.

De forma mais ampla, mudanças recentes nos processos de compras públicas possivelmente reduziram o custo de participação, como o uso mais difundido de plataformas eletrônicas, para a realização de leilões de compras governamentais, e a criação de centrais de compras e medidas que visem facilitar a maior participação de licitantes estrangeiros, a exemplo do Decreto nº 10.024/2019.

6.4.4 Reforma da Lei nº 8.666/1993

Espera-se significativa mudança nos processos licitatórios no Brasil com a aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 4.253/2020, que, entre outros pontos, cria o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), por meio do qual os órgãos e as entidades dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de entes federativos podem realizar suas contratações, podendo propiciar maior visibilidade e transparência a diversos processos de compras públicas e atrair, assim, um número maior de licitantes. A nova lei de licitações pode ainda dar mais celeridade ao processo de compras, ao prever que a etapa de habilitação será cumprida apenas após a etapa de julgamento dos lances. Estabelece, ademais, a participação de agente de contratação, devidamente treinado para conduzir todo o processo licitatório.

De modo aparente, essas mudanças têm o potencial de reduzir os custos de participação nos processos de compras públicas e, conseqüentemente, tornar as compras mais eficientes – em boa medida atendendo às críticas tecidas ao Brasil no referido *Economic Survey of Brasil 2018*. Todavia, o alcance de um patamar superior de efetividade depende de aspectos como uma maior dedicação, por parte dos órgãos de controle, à auditoria operacional, que visa avaliar a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública, como destacado por Fiuza e Medeiros (2014). Segundo dados dos autores, cerca de 80% das auditorias do TCU eram de conformidade, avaliando apenas a legalidade e a legitimidade que são aspectos importantes dos processos de compras públicas, mas não garantem a efetividade desejável resultante da contratação pública.

13. Para mais informações, acessar o *link*: <<https://is.gd/G36fTk>>.

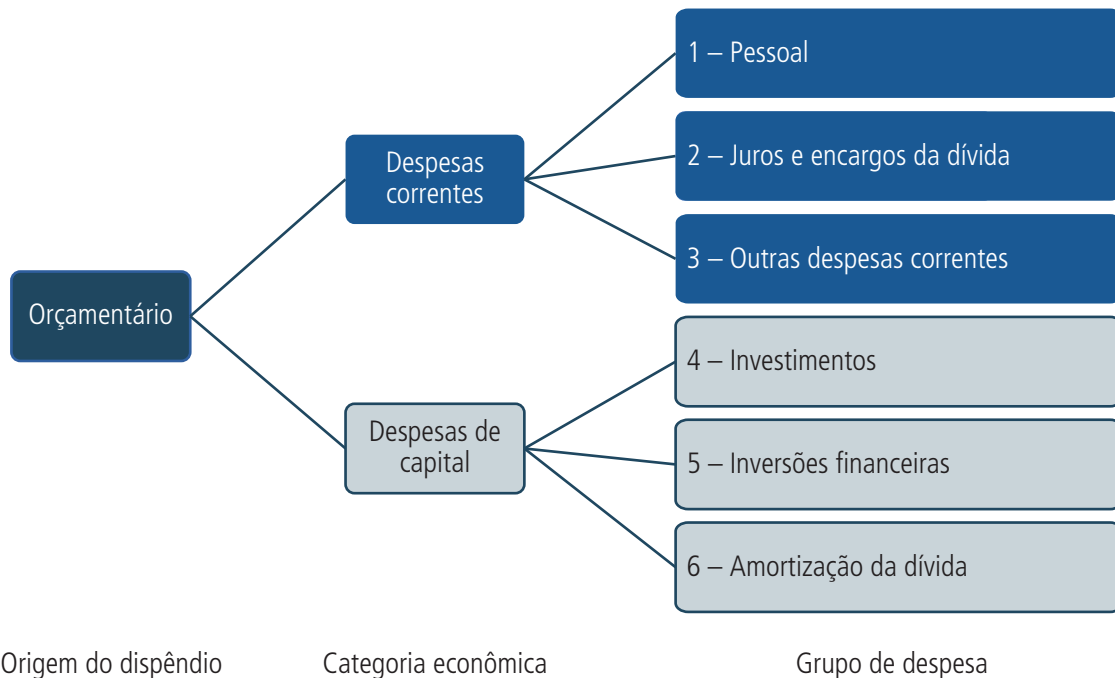


7 REAL DIMENSÃO DO MERCADO DE COMPRAS PÚBLICAS BRASILEIRO E SUA GOVERNANÇA

Conforme apontado em Ribeiro e Inácio Júnior (2019), para a mensuração do mercado de compras governamentais, as despesas orçamentárias dos entes federativos propostas pela Lei nº 4.320/1964 são divididas em duas categorias econômicas: i) correntes; e ii) de capital. Essas classes são subdivididas em seis grupos, conforme mostrado na figura 2.

FIGURA 2

Despesas orçamentárias: categorias econômicas e grupos de despesas



Fonte: Brasil (2017).

A partir do exame dos grupos de gastos pertencentes às duas categorias econômicas orçamentárias e comparando-os com o conceito de compras do governo, é possível identificar dois gastos orçamentários que se enquadram nesse conceito: i) outros custos correntes; e ii) investimentos. A próxima etapa foi examinar os itens pertencentes a ambos. Tal estratégia permitiu a identificação de despesas que eram efetivamente bens e serviços associados à aquisição, conforme explicitado na tabela 1, a seguir.

TABELA 1
Classificação da despesa orçamentária por natureza

União, estados e municípios			Empresas estatais (SPE e Ifofs)	
ID	Código ¹	Descrição do elemento de despesa	Código ²	Descrição do elemento de despesa
1		Compras governamentais = (2 + 11)		
2		Compras de custeio = (3 + 4 + 5 + 6 + 7 + 8 + 9 + 10)		
3	3.3.90.30.00	Material de consumo	2.204.000.000	Materiais e produtos
4	3.3.90.32.00	Material de distribuição gratuita		
5	3.3.90.33.00	Passagens e despesas com locomoção	2.205.000.000	Serviços de terceiros
6	3.3.90.35.00	Serviços de consultoria		
7	3.3.90.36.00	Outros serviços de terceiros – pessoa física		
8	3.3.90.39.00	Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica		
9	3.3.90.37.00	Locação de mão de obra		
10	3.3.90.38.00	Arrendamento mercantil		
11		Compras de bens de capital = (12 + 13)		
12	44905100	Obras e instalações	2.107.010.000	Imobilizado
13	44905200	Equipamentos e material permanente	2.107.019.000	Outros investimentos no ativo imobilizado
			2.107.020.100	Softwares
			2.107.029.000	Outros intangíveis

Fontes: Brasil (2019; 2020c).

Notas: ¹ A descrição da estrutura da natureza da despesa, de acordo com Brasil (2019), é "c.g.mm.ee.dd", sendo: c – categoria econômica 3 (despesas correntes) ou 4 (despesas de capital); g – grupo de natureza da despesa 3 (outras despesas correntes) ou 4 (investimentos); mm – modalidade de aplicação 90 (aplicações diretas); e ee – elemento de despesa 30, 32, 33, 35, 36, 37, 38 e 39, conforme descrição na tabela 1.

² Manual Técnico do Programa de Dispêndios Globais (MTPDG), de agosto de 2020.

Obs.: SPE – setor produtivo estatal; e Ifofs – instituições financeiras oficiais federais.

O mercado brasileiro de compras governamentais abrange as esferas nacional e subnacional do setor público do país. Além disso, vale reiterar que as bases de dados utilizadas possibilitaram a separação entre despesas correntes e despesas de capital. Por fim, como é usual na literatura que aborda o tema política de compras públicas, para as três esferas da Federação, os gastos com tais aquisições foram calculados em proporção do PIB. No caso da União, a base de dados utilizada nos proporcionou a separação entre administração direta e indireta (Lei nº 7.596/1987). A tabela 2, a seguir, sintetiza os resultados.



TABELA 2

Compras governamentais da União, segundo classificação (2002-2019)

(Em R\$ bilhões)

Ano	Indireta ¹												Total		PIB
	Direta		Entidades da administração indireta e estatais dependentes ²		Não dependentes ³										
					SPE				Ifof						
	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Grupo Petrobras		Grupo Eletrobras		Demais		Valor	% / PIB	Valor	PIB	
2002	44	1,14	22	0,56	147	3,8	36	0,92	12	0,30	18	0,46	278	7,2	3.883
2003	31	0,75	18	0,45	135	3,3	36	0,88	12	0,30	18	0,44	251	6,1	4.100
2004	32	0,74	22	0,51	173	4,0	34	0,79	14	0,31	20	0,46	294	6,8	4.342
2005	26	0,57	34	0,74	170	3,7	35	0,76	14	0,31	20	0,44	298	6,5	4.555
2006	32	0,66	31	0,63	199	4,1	35	0,71	15	0,31	20	0,41	332	6,8	4.902
2007	36	0,68	36	0,68	230	4,3	36	0,68	15	0,28	21	0,40	373	7,0	5.298
2008	37	0,65	37	0,65	286	5,0	41	0,72	15	0,26	27	0,46	443	7,8	5.720
2009	41	0,70	47	0,80	273	4,6	37	0,63	17	0,29	26	0,45	441	7,5	5.877
2010	49	0,76	56	0,86	313	4,8	39	0,60	19	0,29	25	0,38	501	7,7	6.469
2011	46	0,67	51	0,75	297	4,3	40	0,59	21	0,30	27	0,39	482	7,1	6.841
2012	47	0,66	48	0,67	370	5,2	43	0,60	22	0,30	31	0,43	560	7,9	7.111
2013	52	0,69	50	0,68	366	4,9	45	0,61	22	0,29	31	0,41	566	7,6	7.435
2014	60	0,79	52	0,68	365	4,8	51	0,68	20	0,26	32	0,43	581	7,7	7.574
2015	52	0,73	40	0,56	267	3,8	52	0,74	18	0,25	25	0,35	453	6,4	7.100
2016	53	0,76	43	0,62	180	2,6	44	0,62	16	0,22	24	0,34	359	5,1	6.985
2017	47	0,65	39	0,55	187	2,6	42	0,58	13	0,18	23	0,32	350	4,9	7.125
2018	47	0,65	38	0,52	229	3,2	41	0,57	13	0,18	22	0,30	389	5,4	7.186
2019	47	0,65	34	0,47	204	2,8	32	0,44	8	0,10	14	0,20	338	4,7	7.257
Média		0,71		0,64		4,0		0,66		0,26		0,38		6,6	

Fonte: Quadro A.1 do apêndice A.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Soma das entidades da administração indireta federal, incluindo as empresas estatais (dependentes e não dependentes).

² De acordo com o art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de janeiro de 2000, a estatal federal dependente é a empresa controlada pela União que recebe recursos financeiros do Tesouro Nacional para o pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. Alguns exemplos são: Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. (Ceitec); Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU); Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Para uma listagem completa, ver Brasil (2013, p. 14). Já os demais entes da União que fazem parte da administração indireta e são dependentes são: autarquias, fundação, empresa pública comercial e financeira, economia mista e fundos.

³ Estatal federal não dependente é a empresa controlada pela União que *não* recebe recursos financeiros do Tesouro Nacional para o pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital.

Obs.: Valores inflacionados para dezembro de 2019 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).



Em relação à tabela 2, alguns pontos precisam ser destacados.

1. Considera-se o protagonismo da administração indireta diante da administração direta, particularmente do setor produtivo estatal.
2. Seja em relação ao setor produtivo estatal, seja em relação ao mercado de compras da União em seu conjunto, a Petrobras representa um caso à parte, ao contribuir com mais da metade do mercado de compras do governo federal.
3. Há dois ciclos, um primeiro de expansão do mercado de compras governamentais da União, chegando ao pico em 2012; outro, após alguns anos de ligeira queda, a partir de 2015, no qual se observa uma tendência de diminuição mais acentuada.

Para explicar a fase de expansão do mercado de compras governamentais da União, podem ser elencados os seguintes fatores:

- » crescimento do PIB a taxas mais elevadas;
- » aumento da arrecadação de tributos por parte do governo federal.

A exclusão da Petrobras e da Eletrobras do cálculo do *superavit* primário, a partir de 2009 como medida anticíclica diante da crise do *subprime*, exemplifica esse protagonismo (Pires, 2009).

No que se refere à participação da Petrobras no mercado de compras da União, cabe ressaltar que as aquisições dessa empresa mais do que duplicaram em uma década, saltando de R\$ 147 bilhões para R\$ 349,95 bilhões, entre 2002 e 2012. Aliás, o auge da participação relativa da estatal brasileira ocorreu em 2012, ano em que suas compras atingiram 5,2% do PIB do país. Naquele ano, suas aquisições constituíram aproximadamente 66% do total das compras do governo federal.

Com relação à queda no impacto das compras públicas a partir de 2015, constatam-se como possíveis fatores explicativos, além da mudança no regime de política macroeconômica, a crise econômica do período 2015-2016 seguida de baixo crescimento nos anos seguintes, o impacto da crise sobre as contas públicas, a inocuidade da política de desoneração fiscal, a queda na arrecadação de impostos e a crise da Petrobras (Ribeiro e Inácio Júnior, 2019). Pode-se argumentar que, em alguns casos, esses fatores se retroalimentam e ajudam a entender o comportamento evidenciado.

Aprovado pelo Congresso Nacional em 2016, mas com entrada em vigor apenas em 2017, o novo regime tributário (NRF) determinou mais recentemente que o crescimento das despesas primárias do governo federal seja limitado por um teto definido com base no valor máximo das despesas primárias do ano anterior, corrigido pelo IPCA acumulado em doze meses, em termos reais, por vinte anos, com possibilidade de revisão (no que diz respeito ao índice de correção adotado) em dez anos. Ademais, a emenda constitucional que institui o NRF proíbe a adoção de MP ou PL por via parlamentar que proponha a alteração das regras previstas nesse regime.

Quanto à Petrobras, na segunda fase, há uma queda pronunciada nas aquisições de bens e serviços realizadas pela petroleira brasileira de R\$ 370 bilhões (ou 5,2% do PIB, em 2012) para R\$ 180 bilhões (ou 2,6% do PIB, em 2016). Se na primeira fase os indicadores da Petrobras foram animadores, isso não se pode dizer da segunda. A crise enfrentada pela estatal brasileira desde o período 2014-2015 e a queda do preço do petróleo ajudam a entender a redução dos gastos da Petrobras com compras de bens e serviços.



A partir de 2016, surgem novos rumos para o setor petrolífero nacional e para a política de compras da Petrobras, em particular com esvaziamento da política de conteúdo local e direcionamento para a venda de ativos no chamado *downstream*. O novo modelo é provavelmente relevante para explicar a queda no mercado de compras da Petrobras, tanto em termos absolutos como em termos relativos entre 2018 e 2019 (tabela 1).

Como proporção do PIB, o pico do mercado de compras governamentais ocorre em 2008, quando atingiu 14%. Naquele ano, apenas as aquisições de bens e serviços realizadas pelo governo federal representaram 7,7% do PIB, o que significa dizer que, sozinha, essa esfera da Federação cobria mais da metade desse mercado. Nos sete anos seguintes, essa proporção flutuou, mas não de forma acentuada. Mesmo diante da crise internacional de 2008-2009, não houve queda significativa nos gastos do governo no país. Em 2008, os gastos com essas aquisições foram de R\$ 779 bilhões, enquanto, em 2009, esse montante atingiu R\$ 778 bilhões. Além disso, em 2010, os gastos do governo brasileiro com compras de bens e serviços recuperaram-se, com dispêndio da ordem de R\$ 874 bilhões.

A partir de 2015, observam-se quedas sucessivas no caso da União, até chegar em 4,9% do PIB em 2017 – queda de 3 pontos percentuais em comparação ao mesmo indicador para 2012. Após uma tímida recuperação no penúltimo ano da série (5,4% do PIB, em 2018), a magnitude do mercado de compras do governo federal volta a cair no último ano da série, quando chega ao seu pior resultado: 4,7% do PIB. Nesse contexto, uma perspectiva mais completa sobre o mercado de compras pública brasileiro é apresentada no gráfico 1 e na tabela 3, a seguir.

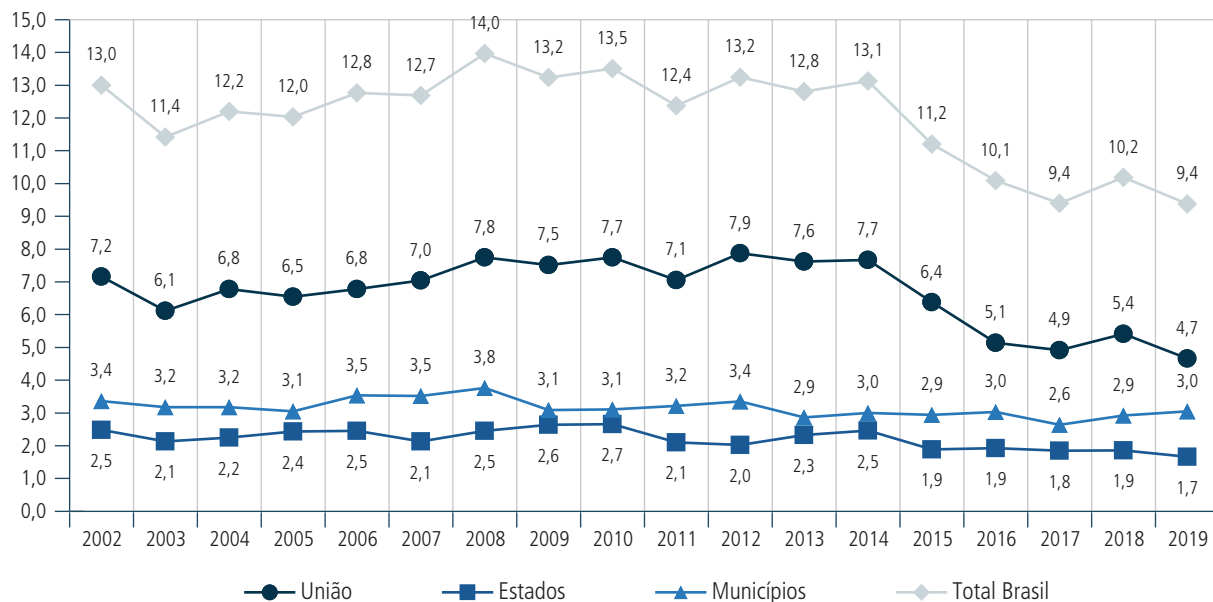
O gráfico 1 torna mais visível a queda, ao longo do período analisado, no mercado de compras governamentais brasileiro em relação ao PIB, com parte significativa dessa redução concentrada na União, com queda moderada dos estados e estabilidade dos municípios.

Com base na tabela 3, para as três esferas da Federação, chama a atenção o fato de que, para todos os anos investigados, as compras relativas às despesas correntes têm uma participação relativa maior em comparação às aquisições ligadas a investimentos (essa proporção chega a quase 4 para 1 em alguns anos).

A despeito dessa constatação, é possível observar que, à exceção dos municípios, houve uma tendência inicial de aumento na participação das chamadas *aquisições de capital fixo* (AKF) para os casos da União e dos estados. Esse fenômeno certamente está associado aos mesmos elementos que foram utilizados para explicar o crescimento no mercado de compras governamentais da União, ou seja, o primeiro ciclo identificado em nossa análise dos dados da tabela 1.

As AKFs da União atingem seu ápice em 2010 (tanto em termos absolutos como em termos relativos). Os demais entes da Federação acompanham essa tendência, ainda que com magnitudes inferiores às registradas pelo governo federal. Apesar disso, pode-se observar que, a partir de 2015, União, estados e municípios apresentam uma redução nesses gastos, de maneira que, no último ano da série para os três entes, as despesas com AKF eram inferiores ao ano em que alcançaram o ápice (em termos absolutos e relativos), assim como no que diz respeito à média aritmética para o período.

GRÁFICO 1
Compras governamentais do Brasil, segundo entes (2002-2019)
 (Em % do PIB)



Fonte: Quadro A.1 do apêndice A.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Valores inflacionados para dezembro de 2019.

Ainda em relação a tal discussão, cumpre salientar que as despesas primárias do setor público do país podem ser subdivididas em obrigatórias e discricionárias. No que se refere às despesas obrigatórias, os gestores públicos não possuem discricionariedade, nem quanto à determinação do montante, nem quanto ao momento de realização (Secretaria de Orçamento Federal, 2016). Entre as despesas de caráter obrigatório, é possível elencar as seguintes: i) despesas com pagamento de benefícios previdenciários a aposentados e pensionistas do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); ii) transferências para estados e municípios, que respondem por mais de dois terços das despesas de custeio; e iii) despesas de pessoal. Esses gastos não são definidos no âmbito do ciclo orçamentário e possuem participação expressiva no orçamento da União, particularmente (Câmara dos Deputados, 2018).

Com relação às despesas de caráter discricionário, há maior margem de manobra. Os gestores públicos podem alterar seus montantes na proposta orçamentária. Cumpre salientar que os investimentos (chamadas neste texto de AKF) representam o foco principal das despesas discricionárias. A combinação do início da vigência do NRF com o elevado nível de despesas obrigatórias e de renúncias fiscais reduziu expressivamente a margem para ações discricionárias, no que diz respeito às aquisições do setor público. Assim, além de cadentes, as compras públicas apresentam-se significativamente limitadas como instrumento de governança estratégica.



TABELA 3

Compras governamentais do Brasil, segundo entes e natureza do grupo de despesa (2002-2019)

(Em R\$ bilhões)

Ano	Total Brasil			União						Estados						Municípios									
	Total			Segundo grupo de despesa			Total			Segundo grupo de despesa			Total			Segundo grupo de despesa			Total			Segundo grupo de despesa			
	Valor	% / PIB	Valor	Valor	% / PIB	Valor	Valor	% / PIB	Valor	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Valor	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Valor	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB
2002	505	13,0	278	7,2	216	5,6	63	1,6	96	2,5	69	1,8	27	0,7	130	3,4	94	2,4	36	0,9	3.883				
2003	468	11,4	251	6,1	192	4,7	58	1,4	87	2,1	67	1,6	21	0,5	130	3,2	100	2,4	30	0,7	4.100				
2004	530	12,2	294	6,8	229	5,3	66	1,5	98	2,2	75	1,7	23	0,5	138	3,2	107	2,5	31	0,7	4.342				
2005	548	12,0	298	6,5	225	4,9	73	1,6	111	2,4	82	1,8	28	0,6	139	3,1	115	2,5	24	0,5	4.555				
2006	626	12,8	332	6,8	248	5,1	84	1,7	120	2,5	87	1,8	33	0,7	173	3,5	132	2,7	41	0,8	4.902				
2007	672	12,7	373	7,0	275	5,2	99	1,9	113	2,1	87	1,6	26	0,5	186	3,5	142	2,7	44	0,8	5.298				
2008	799	14,0	443	7,8	318	5,6	125	2,2	141	2,5	99	1,7	41	0,7	215	3,8	155	2,7	60	1,0	5.720				
2009	778	13,2	441	7,5	282	4,8	159	2,7	155	2,6	102	1,7	53	0,9	181	3,1	146	2,5	36	0,6	5.877				
2010	874	13,5	501	7,7	319	4,9	182	2,8	172	2,7	109	1,7	63	1,0	201	3,1	156	2,4	46	0,7	6.469				
2011	847	12,4	482	7,1	320	4,7	163	2,4	144	2,1	104	1,5	40	0,6	220	3,2	170	2,5	51	0,7	6.841				
2012	942	13,2	560	7,9	386	5,4	174	2,4	144	2,0	111	1,6	33	0,5	238	3,4	178	2,5	60	0,8	7.111				
2013	952	12,8	566	7,6	388	5,2	178	2,4	173	2,3	119	1,6	54	0,7	213	2,9	174	2,3	39	0,5	7.435				
2014	994	13,1	581	7,7	417	5,5	163	2,2	187	2,5	123	1,6	64	0,8	227	3,0	184	2,4	43	0,6	7.574				
2015	796	11,2	453	6,4	338	4,8	115	1,6	134	1,9	103	1,4	31	0,4	209	2,9	171	2,4	38	0,5	7.100				
2016	705	10,1	359	5,1	276	4,0	83	1,2	134	1,9	106	1,5	29	0,4	212	3,0	173	2,5	39	0,6	6.985				
2017	670	9,4	350	4,9	278	3,9	72	1,0	131	1,8	104	1,5	27	0,4	188	2,6	166	2,3	22	0,3	7.125				
2018	732	10,2	389	5,4	281	3,9	108	1,5	133	1,9	104	1,5	29	0,4	210	2,9	181	2,5	29	0,4	7.186				
2019	681	9,4	338	4,7	226	3,1	113	1,6	121	1,7	101	1,4	20	0,3	221	3,0	187	2,6	34	0,5	7.257				
Média		12,0		6,6		4,8		1,9		2,2		1,6		0,6		3,1		2,5		0,6					

Fonte: Quadro A.1 do apêndice A.

Elaboração dos autores.

Obs.: Valores inflacionados para dezembro de 2019.



8 COMENTÁRIOS FINAIS

1. O mercado de compras públicas nos países da OCDE é muito significativo, justificando seu enaltecimento como assunto de importância prioritária. Não obstante, o tema é apenas um entre catorze aos quais se dedica o Diretório de Governança Pública.
2. Apesar de haver inúmeros documentos e instrumentos legais emanados da organização fazendo referências às compras públicas, e de o Comitê de Governança Pública datar de 1961, existe de fato apenas um grupo de trabalho sobre compras públicas – o Grupo de Trabalho de Funcionários Líderes em Compras Públicas – cujas atividades se iniciaram em 2014.
3. O Brasil participa desse grupo com os demais países-membros e sete outros países não membros. O foco do grupo é trocar experiências relevantes em compras públicas. Apesar de as discussões se concentrarem em meios e procedimentos, nos quais se destacam o combate à corrupção e a transparência (amiúde vinculada a *e-gov*), há recomendações com foco em defesa da concorrência e em sustentabilidade ambiental.
4. O país é bastante ativo nesse fórum (como em todos demais do Comitê de Governança Pública) e apresentou no passado experiências sobre transparência em obras públicas e sobre compras em geral (com destaque para o Portal da Transparência), sendo aderente ao instrumento de práticas anticorrupção, em parte como resultado da participação ativa de órgãos de defesa da concorrência e da CGU. No entanto, geralmente é mencionado de maneira negativa sobre o tema, com destaque para o *Survey* de 2018 (que não tem as compras por assunto principal, mas que aborda leis e práticas licitatórias brasileiras).
5. Os dois documentos basilares da OCDE sobre compras são o *OECD's Recommendation on Enhancing Integrity in Public Procurement*, de 2008 (portanto, anterior à existência do grupo de trabalho dedicado exclusivamente ao tema), e a Recomendação do Conselho em Matéria de Contratos Públicos, de 2015, o qual abriga e expande a lista do primeiro texto.
6. É evidente o domínio da preocupação com a forma e com a lógica procedimental no texto, expressa em princípios como transparência, integridade, *accountability*, participação etc. Apesar de a página da organização referente a compras enaltecer as compras públicas “é um pilar crucial da prestação de serviços para governos”, apenas o quinto item do documento de 2015 faz referência, de forma ampla, a esse enfoque. Nele os objetivos substanciais de política pública são referidos como objetivos secundários.
7. Há menção explícita a possíveis objetivos secundários entre os relatórios temáticos e nacionais (*country reports*), tais como sustentabilidade, microempresas, emprego e inovação, mas, no âmbito dos trabalhos recomendados pelo grupo de trabalho, a abordagem está relacionada ao estabelecimento de regras gerais, de forma a favorecer um ou vários desses temas/setores.
8. O debate interno brasileiro parece muito mais focado nos problemas do elevado custo, da morosidade e da burocracia dos processos licitatórios, amiúde salientando o peso excessivo dos órgãos de controle e o foco supostamente exagerado em menor preço (em detrimento de qualidades específicas do bem ou serviços adquiridos).
9. Adicionalmente, tendo em vista as mudanças normativas recentes, outro tema de preocupação brasileira está relacionado ao debate internacional sobre governança, em particular sobre a dificuldade crescente de os governos serem capazes de fazer e sustentar escolhas estratégicas. A promoção da inovação tecnológica destaca-se como um âmbito no qual o país vem buscando permitir aos *policy makers* o emprego do poder de compra de forma qualitativamente efetiva.



10. Possivelmente uma maior aproximação entre o teor das recomendações da OCDE sobre governança pública – realizadas em âmbito mais abrangente, como visto, que o de compras públicas estritamente – corresponderia mais precisamente ao enfoque que este tema vem recebendo no Brasil nos últimos anos.
11. As compras públicas perderam importância significativamente no Brasil nos últimos anos, em particular no nível federal, ao mesmo tempo em que sua expressiva rigidez, por força de elevado nível de gastos obrigatórios (ademais de regras procedimentais), não foi reduzida.
12. O acelerado avanço da reforma completa da Lei nº 8.666/1993,¹⁴ por sua vez, permitirá, em tese, renovar o foco em resultados e estimular maior inovação e empreendedorismo por parte dos decisores e gestores brasileiros.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, R. D. **The WTO regime on government procurement: past, present and future.** Cambridge University Press, 2011.

ANDERSON, R. D.; ARROWSMITH, S. The WTO regime on government procurement: past, present and future. *In*: ARROWSMITH, S.; ANDERSON, R. D. (Eds.). **The WTO regime on GP: challenge and reform.** Cambridge University Press: Cambridge, UK, 2011. p. 3-58.

ANDERSON, R. D.; YUKINS, C. R. Withdrawing the United States from the WTO Government Procurement Agreement (GPA): assessing potential damage to the U.S. and its contracting community. **Thomson Reuters**, v. 62, n. 6, Feb. 2020. Disponível em: <<https://is.gd/IcHRgI>>.

APPELT, S GALINDO-RUEDA, F. **Measuring the link between public procurement and innovation.** Paris: OECD, 2016. (Working Paper, n. 3). Disponível em: <<https://is.gd/bfS2eo>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

ARAÚJO JÚNIOR, I. T. **Análise comparada sobre medidas de favorecimento de micro e pequenas empresas (MPEs) em compras públicas com avaliação de eficácia e identificação de melhores práticas.** Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2422).

ARESTIS, P.; BALTAR, C. T.; PRATES, D. M. Brazilian economic performance since the emergence of the great recession: the effects of income distribution on consumption. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 8., 2015, Uberlândia, Minas Gerais. **Anais...** Uberlândia: AKB, 2015.

ARROWSMITH, S. **Government Procurement in the WTO.** The Hague: Kluwer Law International, 2003.

_____. **Public procurement regulation: an introduction.** Nottingham: EU-Asia Inter University Network for teaching and Research in Public Procurement Regulation, 2011.

AUERBACH, A. J.; GORODNICHENKO, Y. Measuring the output responses to fiscal policy. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 4, n. 2, p. 1-27, 2012.

14. Mais informações em PL nº 4.253/2020, quadro A.1, apêndice A.



_____. Fiscal multipliers in recession and expansion. *In*: ALESINA, A.; GIAVAZZI, F. (Eds.). **Fiscal policy after the financial crisis**. Cambridge, MA: University of Chicago Press. 2013. p. 63-98.

BACHA, E. O choque externo e a resposta possível. *In*: BACHA, E.; GOLDFAJN, I. (Orgs.). **Como reagir à crise?** Políticas econômicas para o Brasil. IEPE/CdG, 2008. p. 26-28.

BEHN, R. D. **Rethinking Democratic Accountability**. Brookings Institution Press, 2001.

BELLUZZO, L. G.; BASTOS, P. P. Z. (Orgs.). **Austeridade para quem?** Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior e Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

BLANCHARD, O. J.; DELL'ARICCIA, G.; MAURO, P. **Rethinking Macroeconomic Policy**. International Monetary Fund, fev. 2010. Disponível em: <<https://is.gd/K0lTmM>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2745, 23 mar. 1964. Seção 1.

_____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <<https://is.gd/LrZZOC>>. Acesso em: 9 dez. 2020.

_____. Lei nº 8.666 de 1993, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: <<https://is.gd/s7Qqkg>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

_____. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 dez. 2004. Disponível em: <<https://is.gd/wpMiDU>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

_____. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 dez. 2006. Disponível em: <<https://is.gd/6sB8D8>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

_____. **Exposição de Motivos Ministerial nº 104/MP/MF/MEC/MCT**. Brasília, 18 jun. 2010a. Disponível em: <<https://is.gd/QKRF3m>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. Altera as leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 dez. 2010b. Disponível em: <<https://is.gd/oC2gEK>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

_____. Decreto nº 7.546, de 2 de agosto de 2011. Regulamenta o disposto nos §§ 5º a 12 do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e institui a Comissão Interministerial de Compras Públicas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 ago. 2011a. Disponível em: <<https://is.gd/H1o2Ul>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC); altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 ago. 2011b. Disponível em: <<https://is.gd/2FZL5l>>. Acesso em: 7 dez. 2020.



_____. **Relatório Anual 2013:** execução orçamentária das empresas estatais Ano-Base 2012. Brasília: MPOG, 2013.

_____. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2016. Disponível em: <<https://is.gd/tkhpOP>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

_____. Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro de 2018. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 fev. 2018. Disponível em: <<https://is.gd/wTPP5k>>. Acesso em: 7 dez. 2020.

_____. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público:** MCASP 8ª edição. Brasília: MF, 2019. Disponível em: <<https://is.gd/gIKmQq>>. Acesso: 22 mar. 2021.

_____. **Covid-19:** respostas da OCDE. Paris: Embaixada do Brasil em Paris/MRE, jun. 2020a. (Boletim Informativo, n. 28). Disponível em: <<https://is.gd/JjBqGJ>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Programa Regional LAC.** Paris: Embaixada do Brasil em Paris/MRE, jul. 2020b. (Boletim Informativo, n. 29). Disponível em: <<https://is.gd/1ttRiY>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Manual Técnico do Programa de Dispêndios Globais – MTPDG.** Brasília: ME, ago. 2020c. Disponível em: <<https://is.gd/tOIR4V>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. Brasil apresenta na OMC o *checklist* para aderir ao Acordo sobre Compras Governamentais. **Gov. br**, 5 out. 2020d. Disponível em: <<https://is.gd/1X6uAP>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Encontros ministeriais.** Paris: Embaixada do Brasil em Paris/MRE, nov. 2020e. (Boletim Informativo, n. 32). Disponível em: <<https://is.gd/EMfILF>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. Projeto de Lei nº 4.253, de 10 de dezembro de 2020. Institui a nova lei de licitações. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 dez. 2020f. Disponível em: <<https://is.gd/SXKNdE>>. Acesso em: 9 abr. 2021.

CHANG, H.-J. Policy space in historical perspective with special reference to trade and industrial policies. **Economic and Political Weekly**, v. 41, n. 7, p. 627-633, 2006.

CURTIN, D; MEIJER, A. J. Does transparency strengthen legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents. **Information Polity**, v. 11, p. 109-122, 2006.

DENES, T. A. Do small business set asides increase the cost of government contracting? **Public Administration Review**, p. 441-444, 1997.

EDQUIST, C.; HOMMEN, L.; TSIPOURI, L. J. **Public technology procurement and innovation.** Dordrecht: Kluwer Academic Pub. 2000. p. 5-7.

EUROPEAN COMMISSION. **Openness and Transparency in the European Institutions.** Brussels, 1995

FADIC M. Letting luck decide: government procurement and the growth of small firms. **The Journal of Development Studies**, v. 56, n. 7, p. 1263-1276, 2020.

FERRAZ, C.; FINAN, F.; SZERMAN, D. **Procuring firm growth: the effects of government purchases on firm dynamics.** Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER), 2015. (Working Paper, n. 21219).



FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais**: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Brasília: Ipea, out. 2006. (Texto para Discussão, n. 1223). Disponível em: <<https://is.gd/XGzImY>>. Acesso em: 15 nov. 2010.

FIUZA, E. P. S. Licitações e governança de contratos: a visão dos economistas. *In*: SALGADO, L. H.; FIUZA, E. P. S. (Orgs.). **Marcos regulatórios no Brasil**: é tempo de rever regras? Brasília: Ipea, 2009. v. 2. p. 239-274. Disponível em: <<https://is.gd/B93wds>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

FIUZA, E. P. S. O regime diferenciado de contratações públicas e a agenda perdida das compras públicas. **Radar Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, n. 19, maio 2012. Disponível em: <<https://is.gd/wBI-tHy>>. Acesso em: 8 dez. 2020.

FIUZA, E.; MEDEIROS, B. **A agenda perdida das compras públicas**: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1990).

FLYNN, A.; DAVIS, P. Firms' experience of SME-friendly policy and their participation and success in public procurement. **Journal of Small Business and Enterprise Development**, v. 23, n. 3, p. 616-635, 2016.

FOSS, M. C. **Compras públicas como instrumento de política de inovação orientada à demanda: experiências no Brasil, nos Estados Unidos e na União Europeia**. 2019. 175 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Política Científica e Tecnológica (DPCT), Unicamp, Campinas, São Paulo, 2019.

FRANÇA, L. V.; CONCEIÇÃO, M. A. A. **Lei de responsabilidade fiscal**: análise dos cinco anos de uma gestão fiscal responsável. Trabalho de conclusão de curso de pós-graduação em Administração Pública – CIPAD-FGV, Rio de Janeiro, 2007.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

GOLDFAJN, I. Década de 2000. *In*: LARA RESENDE, A. *et al.* **Economia brasileira**: notas breves sobre as décadas de 1960 a 2010. Rio de Janeiro: Casa das Garças, 2018.

HEITLING, O. **State aid and public procurement in the European Union**. Maastricht University, Faculty of Law, 2012.

HERNÁNDEZ DE COS, P.; MORAL-BENITO, E. Fiscal multipliers in turbulent times: the case of Spain. **Empirical Economics**, v. 50, n. 4, p. 1589-1625, 2016.

HOEKMAN, B.; SANFILIPPO, M. **Firm performance and participation in public procurement**: evidence from Sub-Saharan Africa. Itália: European University Institute, 2018. (Working Paper, n. 16).

KATTEL, R.; LEMBER, V. Public procurement as an industrial policy tool: an option for developing countries? **Journal of Public Procurement**, v. 1, n. 3, p. 368-404, 2010.

KNAPP, L. A. The buy american act: a review and assessment. **Columbia Law Review**, v. 61, n. 3, p. 430-462, 1961.

LEE, M. **Government purchases, firm growth and industry dynamics**. San Diego: University of San Diego, 2017. Mimeografado.

LOADER, K. Is public procurement a successful small business support policy? A review of the evidence. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 31, n. 1, p. 39-55, 2013.



LUCKEY, J. R. **The buy american act**: requiring government procurements to come from domestic sources. Washington, DC: Congressional Research Service, 2009.

MARTINS, H. F. Post liberal state reform: the emerging paradigm and the Brazilian experience. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 6., 2001, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: CLAD, 2001.

MCAFFEE, R. P.; MCMILLAN, J. **Incentives in government contracting**. University of Toronto Pr, 1988.

MCCRUDDEN, C. **Buying social justice**: equality, government procurement and legal change. Oxford: Oxford University Press, 2007.

MENDES, M. J. **Sistema Orçamentário Brasileiro**: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Brasília: Senado Federal, jan. 2008. 45 p. (Texto para Discussão, n. 38).

MONOKROUSSOS, P.; THOMAKOS, D. Fiscal multipliers in deep economic recessions and the case for a 2-year extension in Greece's austerity programme. **Economy & Markets**, v. 8, n. 4, p. 1-44, 2012.

MOREIRA, M.; VARGAS, E. O papel das compras governamentais na indução de inovações. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 12, n. 2, p. 35-43, 2009.

MUCHHALA, B. **The policy space debate**: does a globalized and multilateral economy constrain development policies? Washington, 2007.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement**. OECD Legal Instruments, 2002. Disponível em: <<https://is.gd/UuCdo0>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Integrity in public procurement**: good practice from A to Z. Paris: OECD, 2007.

_____. **Enhancing integrity in public procurement**: a checklist. Paris: OECD, 2008. Disponível em: <<https://is.gd/3EGY6k>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Guidelines for fighting bid rigging in public procurement**. Paris: OECD, 2009. Disponível em: <<https://is.gd/LjVIov>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Recommendation of the Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement**. OECD Legal Instruments, 2012. Disponível em: <<https://is.gd/1ZdXnB>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Implementing the OECD principles for integrity in public procurement**: progress since 2008. Paris: OECD, 2013a.

_____. **Towards procurement performance indicators**: stocktaking report on procurement information collected in countries. Paris: OECD, 2013b. Disponível em: <<https://is.gd/4EuhYY>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Manual on Framework Agreements**. Paris: OECD, 2014. Disponível em: <<https://is.gd/ZzvGRu>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Compendium of Good Practices for Integrity in Public Procurement**. Paris: OECD, 2015a. Disponível em: <<https://is.gd/8ivIYE>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Going green**: best practices for sustainable procurement. Paris: OECD, 2015b. Disponível em: <<https://is.gd/ALdc7G>>. Acesso em: 22 mar. 2021.



_____. **Recommendation of the Council on Public Procurement.** OECD Legal Instruments, 17 fev. 2015c. Disponível em: <<https://is.gd/uMurVG>>. Acesso em: 22 mar. 2021. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **How to Elaborate a Procurement Capacity Strategy: a roadmap.** Paris: OECD, 2016a. Disponível em: <<https://is.gd/IgvTl5>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Checklist for Supporting the Implementation of the OECD Recommendation of the Council on Public Procurement.** Paris: OECD, 2016b. Disponível em: <<https://is.gd/mIscSb>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Preventing Corruption in Public Procurement.** Paris: OECD, 2016c. Disponível em: <<https://is.gd/JFR0Xf>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Report to the Council on Implementation of the 2012 Recommendation on Fighting Bid-rigging in Public Procurement.** Paris: OECD, 2016d. Disponível em: <<https://is.gd/0Q80V5>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Stocktaking report on MENA Public Procurement Systems.** Paris: OECD, 2016e. Disponível em: <<https://is.gd/MTwiUV>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Going for Growth – 2017.** Paris: OECD Publishing, 2017a. Disponível em: <<https://is.gd/OPYagg>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Procurement for Innovation: good practices and strategies.** Paris: OECD, 2017b. Disponível: <<https://is.gd/IzfDTc>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Economic Survey of Brazil.** Paris: OECD Publishing, 2018a. Disponível em: <<https://is.gd/B6GA-Jt>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits. **OECD Public Governance Reviews**, OECD Publishing, Paris, 2018b. Disponível em: <<https://is.gd/InESpD>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. **Mitigating corruption risks in the procurement of sporting events.** Paris: OECD, 2019a. Disponível em: <<https://is.gd/N4ZOgG>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. Reforming Public Procurement: progress in implementing the 2015. **OECD Recommendation**, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2019b. Disponível em: <<https://is.gd/ah-ClyT>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

PELEGRINI, F. *et al.* De alfinete a foguete: a Lei nº 8.666 como arcabouço jurídico no Programa China-Brazil Earth Resources Satellite (CBERS): um estudo de caso do fornecimento da câmera Multi Spectral Regular (MUX) pela Opto Eletrônica (Opto). *In*: RAUEN, A.T. (Org.). **Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil.** Brasília: Ipea, 2017.

PETERS, G. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 59, n. 3, p. 289-307, jul.-set. 2008.

PIERRE, J.; PETERS, B. G.; DE FINE LICHT, J. Is auditing the new evaluation? Can it be? Should it be? **International Journal of Public Sector Management**, v. 31, n. 6, p. 726-739, 2018. Disponível em: <<https://is.gd/Dv4XYn>>. Acesso em: 22 mar. 2021.



PIRES, M. C. C. Multiplicadores fiscais no Brasil: uma contribuição ao debate sobre políticas fiscais anticíclicas. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 37., 2009, Foz do Iguaçu, Paraná. **Anais...** Foz do Iguaçu: Anpec, 2009.

POLLITT, H.; SUMMA, H. Reflexive watch dogs? How supreme audit institutions account for themselves. **Public Administration Journal**, v. 75, n. 2, 1997.

PRZEWORSKI, A. Reforming the State: political accountability and economic intervention. *In: CONFERENCE INEQUALITY, THE WELFARE STATE AND SOCIAL VALUES*, 1995, El Escorial. **Anais...** El Escorial, Spain, July 1995.

POWER, M. The theory of the audit explosion. *In: FERLIE, E.; LYNN JUNIOR, L. E.; POLLITT, C. (Eds.). The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Express, 2009.

PWC; LONDON ECONOMICS; ECORYS. **Public procurement in Europe: cost and effectiveness**. London: Publications Office of the European Union, mar. 2011.

RAUEN, A. T. Mapeamento das compras federais de P&D segundo uso da Lei de Inovação no período 2010-2015. *In: RAUEN, A. T. (Org.). Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil*. Brasília: Ipea, 2017.

RIBEIRO, C. G.; INÁCIO JÚNIOR, E. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2476).

SANTOS, A. M. S. P.; NAZARETH, A. Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: o caso dos municípios fluminenses. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 1-33, 2017.

SQUEFF, F. D. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: o caso brasileiro**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1922).

TAYOB, R. K. Inside views: flexibility in government procurement needed for developing countries. **Intellectual Property Watch**, 22 out. 2010. Disponível em: <<https://is.gd/DgYZ1P>>. Acesso em: 22 mar. 2021.

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

THE WORLD BANK. **Technical Report: policies that promote SME participation in public procurement**. Business Environment Working Group, set. 2017.

TOULEMONDE, J.; SUMMA-POLLIT, H.; USHER, N. Triple check for top quality or triple burden? Assessing EU evaluations. *In: SCHWARTZ, R; MAYNE, J. Quality Matters*. London: Routledge, 2005.

VESTERDORF, B. Transparency – not just a vogue word. **Fordham International Law Journal**, v. 22, n. 3, 1998.

WADE, R. H. What strategies are viable for developing countries today? The world trade organization and the shrinking of “development space”. **Review of International Political Economy**, v. 10, n. 4, p. 621-644, 2003.

YUKINS, C. R. The U.S. Federal Procurement System: an introduction. **GWU Legal Studies Research Paper**, n. 75, nov. 2017.

YUKINS, C. R.; SCHOONER, S. L. Incrementalism: eroding the impediments to a global public procurement market. **Georgetown Journal of International Law**, v. 38, p. 529-576, 2007.



APÊNDICE A

QUADRO A.1

Panorama da legislação brasileira sobre compras públicas

Lei	Descrição
Art. 37, inciso XXI, e art. 22, inciso XXVII da Constituição Federal de 1988 (CF/1988)	O inciso XXI do art. 37 da CF/1988 determina que a administração pública, ao comprar bens, contratar serviços e realizar obras, deve realizar processo de licitação pública. Por sua vez, o inciso XXVII do art. 22 define que é competência exclusiva da União legislar sobre regras gerais licitatórias.
Lei nº 8.666/1993	É a lei geral de licitações para a União, estados e municípios. Regula o inciso XXI do art. 37 da CF/1988 e dispõe sobre compras, serviços, obras, alienações e critérios de avaliação em processos licitatórios.
Lei nº 10.520/2002	Institui uma modalidade específica licitatória: o pregão eletrônico. Neste, as empresas ofertam bens comuns, ou seja, bens de qualidade e especificações objetivamente definidos (por exemplo, material de escritório, ar-condicionado, veículos etc.), e a administração pública seleciona a oferta mais vantajosa.
Lei Complementar nº 123/2006	Regula as microempresas e empresas de pequeno porte, conferindo vantagens especiais e regulamentação específica em condições licitatórias.
Lei nº 11.488/2007	Regulamenta as cooperativas e estende a proteção da lei complementar sobre pequenas empresas e empresas de pequeno porte para as cooperativas.
Lei nº 8.987/1995	Regulamenta a concessão e a permissão de bens e serviços públicos para empresas privadas. Estabelece que a concessão se dá mediante licitação e também remete aos procedimentos da lei geral de licitações na determinação.
Lei nº 11.079/2004	Dispõe sobre as chamadas parcerias público privadas, ou simplesmente (PPPs). Consistem na contratação de empresas privadas por parte da administração pública para prover um bem ou serviço internamente ou para a população em geral.
Lei nº 12.232/2010	Regulamenta as licitações governamentais para serviços prestados por agências de publicidade.
Lei nº 12.462/2011	Institui o chamado Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). O RDC fora criado especificamente para tornar os trâmites da lei geral mais céleres e menos burocráticos no contexto da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro de 2016. Contudo, seu escopo foi estendido para diversas obras de infraestrutura e obras de engenharia ao redor do país.
Lei nº 12.598/2012	Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências.
Lei nº 11.107/2005	Regulamenta a contratação, pelo poder público, de consórcios públicos. Consórcios públicos são associações públicas ou pessoas jurídicas de direito privado formadas por mais de um ente federativo e/ou empresa estatal.
Lei nº 10.973/2004	Incentiva a inovação e a pesquisa científica e tecnológica. Foi posteriormente modificada pela Lei nº 13.243/2016, que instituiu a dispensa de licitação para encomendas tecnológicas pelo poder público.
Projeto de Lei nº 4.253/2020 (originalmente Projeto de Lei do Senado nº 163/1995)	Altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da CF/1988; institui normas para licitações e contratos da administração pública; e dá outras providências.

Elaboração dos autores.



APÊNDICE B

QUADRO B.1

Descrição das fontes de dados

Compras governamentais							
União							
Órgão	Direta	Indireta ¹			Estados	Municípios	
		Entidades da administração indireta e estatais dependentes ²	Não dependentes ³				
			SPE				Ifofs
			Grupo Petrobras	Grupo Eletrobras			
Órgão	Ministério da Economia, Tesouro Nacional.	Ministério da Economia, Planejamento.			Ministério da Economia, Tesouro Nacional.		
Sistema	Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).	Sistema de Informação das Estatais (Siest).			Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).		
Síte	Disponível em: < https://is.gd/jpbP3b >.	Disponível em: < https://is.gd/9YME8g >.			Disponível em: < https://is.gd/SHc3LG >.		
Produto interno bruto Tabela 2072 – Contas econômicas trimestrais							
Órgão	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).						
Sistema	Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra).						
Síte	Disponível em: < https://is.gd/v9NSzB >.						
Deflator, Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) Tabela 1737 – IPCA – Série histórica com número-índice, variação mensal e variações acumuladas em três meses, em seis meses, no ano e em doze meses (a partir de dezembro de 1979)							
Órgão	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).						
Sistema	Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra).						
Síte	Disponível em: < https://is.gd/TKpxGt >.						

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Soma das entidades da administração federal indireta, incluindo as empresas estatais (dependentes e não dependentes).

² De acordo com o art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de janeiro de 2000, a estatal federal dependente é a empresa controlada pela União que recebe recursos financeiros do Tesouro Nacional para o pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. Para uma listagem completa, ver relatórios *on-line* da Siest. Demais entes da União que fazem parte da administração indireta e são dependentes: autarquias; fundações; empresas públicas comerciais e financeiras; economias mistas; e fundos.

³ Estatal federal não dependente é a empresa controlada pela União que *não* recebe recursos financeiros do Tesouro Nacional para o pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital.

Obs.: SPE – setor produtivo estatal; e Ifofs – instituições financeiras oficiais federais.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Reginaldo da Silva Domingos

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editoração

Aeromilson Trajano de Mesquita

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Anderson Silva Reis

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



NAÇÕES UNIDAS



ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL