



UNODC

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

Guia de combate à corrupção em compras e contratações públicas e na gestão das finanças públicas

Boas práticas para garantir a conformidade com o artigo 9 da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Guia de combate à corrupção em compras e contratações públicas e na gestão das finanças públicas / Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. -- Brasília: UNODC, 2022.
70 p.: il., color. (Coletânea: Anticorrupção e Integridade)

ISBN: 978-65-998660-6-7

ISBN: 978-65-998660-2-9 (Coletânea)

1. Anticorrupção. 2. Organizações Públicas. 3. Licitações públicas. 4. Integridade. I. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime - UNODC.

CDD - 320

Francelle Cavalcante - Bibliotecária - CRB-1/2788

Índices para catálogo sistemático:

1. Ciências Políticas 320.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIMES
Viena

**Guia de combate à corrupção em compras e contratações
públicas e na gestão das finanças públicas**

Boas práticas para garantir a
conformidade com o artigo 9 da Convenção
das Nações Unidas contra a Corrupção



NAÇÕES UNIDAS
New York, 2013

© Nações Unidas, setembro de 2013. Todos os direitos reservados em todo o mundo.

As designações utilizadas e a apresentação de material nesta publicação não implicam a expressão de qualquer opinião por parte do Secretariado das Nações Unidas sobre a situação jurídica de qualquer país, território, cidade ou área, ou de suas autoridades, ou quanto à delimitação de suas fronteiras.

As informações sobre localizadores de recursos uniformes e os links para sites da Internet contidos nesta publicação são fornecidos para a comodidade do leitor e estão corretos no momento da publicação. As Nações Unidas não assumem qualquer responsabilidade pela exatidão continuada dessas informações, nem pelo conteúdo de qualquer website externo.

Este documento não foi publicado formalmente.

Produção editorial: Inglês, Seção de Publicações e Biblioteca, Escritório das Nações Unidas em Viena.

Em colaboração com a



Agradecimentos

Esta publicação foi elaborada pela Seção de Corrupção e Crimes Econômicos do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) em parceria com a Academia Internacional Anticorrupção (IACA).

Este Guia é o resultado de esforços colaborativos de várias organizações e pessoas, especialmente de membros dos Grupos de Trabalho Técnico do UNODC na Índia e no México para o projeto intitulado “Parceria Público-Privada para Probidade em Compras e Contratações Públicas”.

Além dos membros do projeto na Índia e no México, gostaríamos de agradecer à Agência de Concorrência e Compras Públicas da República da Geórgia, ao Parlamento da República da Áustria e à cidade de Martin, na Eslováquia, por compartilharem exemplos de casos, inclusive boas práticas e lições aprendidas, que estão incluídos neste *Guia*.

Este projeto foi realizado com a ajuda do escritório de advocacia Schnitzer Law (Áustria) e da Universidade George Washington (EUA). Gostaríamos de agradecer a ajuda, em especial, ao autor principal Johannes S. Schnitzer (do escritório de advocacia Schnitzer Law), ao editor colaborador Professor Christopher R. Yukins (Faculdade de Direito da Universidade George Washington), bem como à assistente de pesquisa Rosamond Xiang (Faculdade de Direito da Universidade George Washington).

Gostaríamos de agradecer pela revisão por pares do documento a Caroline Nicholas (UNCITRAL), Candice Welsch (UNODC) e Shannon Bullock (UNODC).

O UNODC agradece o apoio da Siemens, que financiou este Guia como parte da Iniciativa de Integridade da Siemens, cujo principal objetivo é criar condições de mercado justas a todos os participantes por meio do combate à corrupção e fraude e através de ação, conscientização e capacitação coletivas.

A tradução deste guia para o português foi realizada pelo Escritório de Ligação e Parceria do UNODC no Brasil por meio do generoso financiamento do Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs dos Estados Unidos da América e do Foreign, Commonwealth and Development Office do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.

Resumo executivo

Implementar um sistema eficaz de compras e contratações públicas com base em transparência, concorrência e integridade não é algo simples. Um sistema de compras e contratações públicas sem transparência ou concorrência é o terreno fértil ideal para comportamento corrupto e, por isso, a maioria dos códigos internacionais relevantes de combate à corrupção e compras e contratações públicas se baseia nesses princípios fundamentais a fim de desestimular atos de corrupção.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), que oferece as bases para elaboração de uma legislação nacional sobre compras e contratações públicas, é um exemplo importante nesse sentido. A UNCAC promove a criação de sistemas adequados de compras e contratações públicas baseados nos princípios fundamentais de transparência, concorrência e critérios objetivos para tomada de decisões. Ela está no centro dos esforços permanentes do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC) para melhorar os sistemas de compras e contratações públicas no mundo todo. Além disso, as reformas mais recentes nessa matéria feitas em todo o mundo refletem o texto e a essência da UNCAC, conforme descrito a seguir:

- Em harmonia com as reformas propostas pela UNCAC, os Estados sistematizaram e publicaram suas regras de compras e contratações públicas e tornaram seus processos mais previsíveis e transparentes. Essas reformas facilitaram o monitoramento e a participação em compras e contratações públicas por parte de integrantes da sociedade civil e fornecedores. Alguns Estados deram um passo a mais e adotaram sistemas eletrônicos de compras e contratações públicas de modo muito eficaz, tanto para economizar quanto para aumentar a transparência.
- Agora as compras e contratações afetadas por corrupção estão sujeitas a contestação, normalmente em um tribunal ou perante um órgão independente, partindo da premissa de que quando a corrupção afeta o processo de compras e contratações, a adjudicação não está mais baseada no melhor benefício para a comunidade. Isso atende ao apelo explícito da UNCAC por sistemas de contestação nos Estados-Membros.
- Também em consonância com a UNCAC, os Estados reforçaram suas regras sobre comportamento ético na contratação, tanto para funcionários públicos quanto para contratados.
- Em conformidade com os objetivos da UNCAC de tornar os sistemas de compras e contratações públicas mais responsabilizáveis, os Estados puniram e excluíram contratados corruptos e fraudulentos.
- Os Estados, com o apoio de uma ampla gama de instituições internacionais, investiram na profissionalização de seu pessoal que atua na área de compras e contratação.

A UNCAC, que entrou em vigor em 2005, desempenhou um papel importante no desenvolvimento suplementar da Lei Modelo da *UNCITRAL sobre Compras e Contratações Públicas* (Lei Modelo da UNCITRAL). A Lei Modelo da UNCITRAL está sendo utilizada como modelo por diversos governos ao redor do mundo para elaboração de legislação nacional sobre compras e contratações públicas. A UNCAC, com sua abordagem abrangente e o caráter obrigatório de várias de suas disposições, já comprovou ser de grande impacto no combate à corrupção.

Este *Guia* serve como material de consulta para governos, organizações internacionais, setor privado, meio acadêmico e sociedade civil, por fornecer uma visão geral das boas práticas para garantir a conformidade com o artigo 9 da UNCAC, o que requer a criação de sistemas adequados de compras e contratações públicas, bem como sistemas apropriados para a gestão das finanças públicas.

O *Guia* começa com uma visão geral das compras e contratações públicas como área de grande risco de corrupção; uma visão geral da UNCAC e das compras e contratações públicas; e uma análise das formas mais comuns de corrupção em compras e contratações públicas. O Capítulo I analisa as exigências do artigo 9 da UNCAC quanto aos objetivos das compras e contratações públicas. O fluxo de todo o ciclo de

compras e contratações públicas (dividido nas fases pré-proposta, proposta e pós-proposta) é discutido no capítulo II, que mapeia riscos importantes de corrupção e identifica exemplos de respostas a esses riscos. Ele descreve também sistemas de reparação em compras e contratações públicas, bem como estratégias adicionais de prevenção à corrupção, como as compras e contratações eletrônicas. O Capítulo III analisa as exigências do artigo 9 da UNCAC quanto aos objetivos dos sistemas de finanças públicas. Uma série de exemplos de boas práticas – dois dos quais ganharam o Prêmio de Serviço Público das Nações Unidas (UNPSA) – está incluída no capítulo final, o capítulo IV. O Anexo I apresenta brevemente outras normas e políticas na área de compras e contratações públicas, que foram promovidas por outras organizações internacionais. O Anexo II inclui uma lista de verificação para cumprimento dos requisitos mínimos previstos no artigo 9 da UNCAC.

Índice

Agradecimentos.....	iii
Resumo executivo.....	v
Abreviaturas e siglas.....	viii
Introdução.....	1
I. Compras e contratações públicas: requisitos do artigo 9 (1) da UNCAC.....	9
II. Áreas de alto risco e principais elementos de compras e contratações públicas bem-sucedidas.....	17
III. Finanças públicas e registros públicos: requisitos dos artigos 9 (2) e (3) da UNCAC.....	31
IV. Exemplos de casos.....	41
Anexos	
I. Outras normas e políticas disponíveis de outras organizações internacionais.....	47
II. Lista de verificação para cumprimento dos requisitos mínimos previstos no artigo 9 da UNCAC.....	51

Abreviaturas e siglas

ADB	Asian Development Bank (Banco de Desenvolvimento Asiático)
ECJ	European Court of Justice (Corte de Justiça da Europa)
UE	União Europeia
Diretivas da UE	Diretivas de Compras e Contratações Públicas da União Europeia
PIB	Produto Interno Bruto
NIA	Normas Internacionais de Auditoria
IFRS	Normas Internacionais de Relatório Financeiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
IRMT	International Records Management Trust
ISO	Organização Internacional de Padronização
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (Despesa Pública e Responsabilidade Financeira)
GFP	Gestão Financeira Pública
ROSC	Relatórios sobre a Observância de Normas e Códigos
SIGMA	Apoio ao Aperfeiçoamento de Governança e Gestão: Uma iniciativa conjunta da OCDE e da UE, financiada principalmente pela UE
TI	Transparência Internacional
ONU	Organizações das Nações Unidas
UNCAC	Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
UNCITRAL	Comissão das Nações Unidas sobre o Direito do Comércio Internacional
Lei Modelo da UNCITRAL	Lei Modelo da UNCITRAL sobre Compras e Contratações Públicas
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes
UNPSA	United Nations Public Service Award (Prêmio do Serviço Público das Nações Unidas)
BM	Banco Mundial
OMC	Organização Mundial do Comércio
GPA da OMC	Acordo sobre Compras Governamentais da Organização Mundial do Comércio

Introdução

A. Compras e contratações públicas como área de grande risco de corrupção

A fim de exercer suas funções, um governo precisa adquirir bens, serviços e obras. Essa atividade governamental é conhecida como compra e contratação pública (ou compras governamentais ou contratos governamentais ou contratos públicos). A compra de papel para impressão, equipamentos de tecnologia da informação, equipamentos médicos ou a contratação de prestação de serviços de saúde ou serviços de consultoria, construção de uma estrada ou de um terminal aeroportuário são apenas alguns exemplos de despesas públicas realizadas por uma autoridade pública. Nesse contexto, é importante ter em mente que uma entidade compradora jamais gasta seu próprio dinheiro, e sim o dinheiro do contribuinte. Por isso, governos têm a obrigação de adquirir bens, serviços e obras somente das empresas que oferecem a melhor relação entre qualidade e preço.

É o volume total envolvido na área de compras e contratações públicas que a torna tão vulnerável à corrupção. De fato, estima-se que as compras e contratações públicas representam entre 15% e 30% do PIB de muitos países. Isso significa que trilhões de dólares são gastos por governos todos os anos para adquirir diversos tipos de bens, serviços e obras. Embora os custos da corrupção sejam difíceis de mensurar devido a sua natureza clandestina, é óbvio que a corrupção nas compras e contratações públicas tem um grande impacto negativo nas despesas públicas. Os custos sobem especialmente porque a corrupção nas compras e contratações públicas prejudica a concorrência no mercado e impede o desenvolvimento econômico. Isso faz com que os governos paguem um preço artificialmente alto por bens, serviços e obras, devido a uma distorção no mercado. Vários estudos sugerem que uma média de 10% a 25% do valor total de um contrato público pode ser perdida para corrupção. Aplicando essa porcentagem à despesa pública total com contratos públicos fica claro que centenas de bilhões de dólares são perdidos para a corrupção na área de compras e contratações públicas todos os anos.

O volume e a complexidade de qualquer compra ou contratação desempenham um papel importante quando se trata de corrupção. Compras e contratações de grande volume são geralmente mais vulneráveis, visto que subornos são frequentemente exigidos e pagos como percentual do valor do contrato público. A experiência também mostra que determinados setores são especialmente vulneráveis à corrupção. Muitos escândalos de corrupção em anos recentes ocorreram na área de contratos de obras públicas, como projetos de infraestrutura, setor de defesa, setor de gás e petróleo e setor de saúde, especialmente em fármacos e equipamentos médicos.

Apesar de seu enorme impacto negativo e dos vários esforços realizados para reprimir a corrupção na área de contratos governamentais, os contratos públicos permaneceram altamente propensos à corrupção durante a última década, e isso vale tanto para países em desenvolvimento quanto para países desenvolvidos. Até mesmo em um ambiente em que os setores público e privado estão cientes da maior aplicação de leis anticorrupção, as oportunidades de corrupção e os desafios continuam a surgir por meio do contato do setor privado com as autoridades governamentais.

Por isso, é vital que as iniciativas anticorrupção e que a reforma do sistema de compras e contratações atuem em uma relação mais estreita. Pelo visto, adotar leis anticorrupção e normas de compras e contratações resolverá o problema apenas parcialmente. Deve-se colocar mais ênfase nas regras por meio de normas, como responsabilização e integridade. Em outras palavras, os ideais do combate à corrupção devem ser inseridos na estrutura da comunidade de compras e contratações.

B. Visão geral da UNCAC e das compras e contratações públicas

Introdução

Tradicionalmente, a reforma de compras e contratações públicas e as iniciativas anticorrupção seguiram caminhos distintos, embora compartilhem o mesmo objetivo: um governo confiável, apoiado por um sistema de compras e contratações robusto e politicamente legítimo. A *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção* (UNCAC),¹ no entanto, busca integrar práticas de compras e contratações confiáveis a uma iniciativa anticorrupção mais ampla.

Os formuladores de políticas públicas que buscam elaborar um sistema de compras e contratações confiável devem combinar uma série de objetivos. Entre esses objetivos, a experiência tem mostrado que concorrência, transparência e integridade são provavelmente os mais importantes. Se o sistema de compras e contratações de um governo reflete todos os três elementos, ele tem muito mais probabilidade de obter o melhor benefício nas compras e contratações e de preservar a legitimidade política. Além disso, esses objetivos centrais se complementam. Um sistema de compras e contratações totalmente transparente tem muito menos probabilidade de apresentar problemas de integridade, visto que muitas mais partes interessadas podem exercer fiscalização em um sistema transparente. O inverso também é verdadeiro: um sistema com mecanismos frágeis de integridade provavelmente terá uma concorrência de baixa qualidade, e provavelmente a transparência será gradualmente corroída, visto que a corrupção esvazia o sistema de compras e contratações de legitimidade política.

É evidente que as iniciativas de reforma precisam integrar esses objetivos. Na prática, no entanto, muitas vezes a concorrência e a transparência têm sido tratadas como questões de reforma de compras e contratações, enquanto a integridade tem sido tratada separadamente, como parte de iniciativas anticorrupção. Os objetivos são os mesmos – um governo forte, eficaz e politicamente legítimo –, mas frequentemente os esforços têm sido divididos. A UNCAC oferece a oportunidade de unir esses caminhos paralelos, melhorar o processo de compras e contratações e combater a corrupção.

A UNCAC é o primeiro acordo verdadeiramente global contra corrupção. Desde o início de 2013, 167 países concordaram em se tornar Estados partes da Convenção, o que os obriga a implementar as disposições obrigatórias da UNCAC. As disposições de compras e contratações da UNCAC complementam os esforços da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL),² que em 2011 finalizou uma revisão considerável da *Lei Modelo da UNCITRAL sobre Compras e Contratações Públicas*.

A Convenção abrange uma série de tópicos importantes, muitos dos quais vão além da questão de compras e contratações públicas. Ela aborda prevenção, criminalização, cooperação internacional e recuperação de bens:

- **Prevenção:** A corrupção pode ser processada criminalmente após o fato, mas, em primeiro lugar, ela requer prevenção. Um capítulo inteiro da Convenção é dedicado à prevenção, com medidas direcionadas tanto ao setor público quanto ao setor privado. Elas incluem políticas preventivas modelo, tais como a criação de órgãos anticorrupção e maior transparência no financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos. Os Estados devem envidar esforços para garantir que seus serviços públicos estejam sujeitos a salvaguardas que promovam eficiência, transparência e contratação com base no mérito. Logo após a contratação, os funcionários públicos devem estar sujeitos a códigos de conduta, requisitos de divulgação financeira e outras divulgações, além de medidas disciplinares adequadas. A transparência e a responsabilização em matéria de finanças públicas também devem ser promovidas, e requisitos específicos devem ser criados para a prevenção da corrupção em áreas especialmente importantes do setor público e de compras e contratações públicas. Aqueles que usam os serviços públicos devem esperar um alto padrão de conduta de seus funcionários públicos. Devido à importância de prevenir e combater atos de corrupção através do sistema jurídico, a integridade judicial e a integridade da promotoria devem ser garantidas. Prevenir a corrupção pública também exige um esforço dos membros da

¹ *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção*, UNODC, 2005. <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

² *Lei Modelo da UNCITRAL sobre Compras e Contratações Públicas*, UNCITRAL, 2011. http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html

sociedade em geral. Por esses motivos, a Convenção conclama os países a promoverem ativamente o envolvimento de organizações não governamentais e comunitárias, bem como de outros elementos da sociedade civil, e que o público seja conscientizado sobre a corrupção e sobre o que pode ser feito a respeito. O artigo 5 da Convenção exige que cada Estado parte crie e promova práticas eficazes voltadas à prevenção de corrupção.

- **Criminalização e aplicação da lei:** A Convenção exige que os países estabeleçam penalidades criminais e outras sanções para uma ampla gama de atos de corrupção, se eles já não forem considerados crimes conforme legislação nacional. Em alguns casos, os Estados são juridicamente obrigados a tipificar os crimes; em outros, a fim de levar em conta diferenças na legislação nacional, eles são obrigados a considerar essa possibilidade. A Convenção vai além dos instrumentos anteriores desse tipo, criminalizando não apenas formas básicas de corrupção, como suborno e apropriação indébita de verbas públicas, mas também o tráfico de influência e a ocultação e lavagem dos proventos da corrupção. Os crimes cometidos em apoio à corrupção, incluindo lavagem de dinheiro e obstrução da justiça, também são tratados. Os crimes previstos na Convenção também lidam com as áreas problemáticas de corrupção no setor privado. Além disso, a Convenção estipula medidas necessárias para que as autoridades nacionais investiguem e promovam ação penal contra atos de corrupção.
- **Cooperação internacional:** Os Estados partes concordam em cooperar entre si em todos os aspectos do combate à corrupção, incluindo prevenção, investigação e ação penal contra os infratores. Os países são obrigados pela Convenção a prestar formas específicas de assistência jurídica mútua ao coletar e transferir provas para uso em juízo e a extraditar infratores. Os países também são obrigados a adotar medidas para apoiar a localização, bloqueio, apreensão e confisco dos proventos da corrupção.
- **Recuperação de bens:** As disposições da Convenção sobre recuperação de bens apoiam os esforços dos países para reparar os piores efeitos da corrupção e, ao mesmo tempo, alertar as autoridades corruptas de que não haverá lugar para esconder seus bens ilícitos. A Convenção prevê a devolução dos bens aos países de origem como princípio fundamental dessa Convenção e apresenta procedimentos para a recuperação de bens.

A UNCAC e outros textos internacionais sobre compras e contratações públicas

Um sistema adequado de compras e contratações públicas, conforme previsto no artigo 9(1) da UNCAC, é considerado um componente fundamental de qualquer programa governamental. Especificamente, o volume de verbas públicas gasto com compras e contratações públicas e os múltiplos efeitos negativos da corrupção nessa área são motivos pelos quais, além do UNODC, várias outras organizações internacionais promovem a implementação de sistemas apropriados de compras e contratações públicas. Neste sentido, a Lei Modelo da UNCITRAL, o Acordo sobre Compras Governamentais (GPA)³ da Organização Mundial do Comércio (OMC) e as Diretivas de Compras e Contratações Públicas da União Europeia (Diretivas da União Europeia)⁴ são muito importantes do ponto de vista legislativo, visto que são os modelos mais frequentemente examinados para elaboração de leis sobre compras e contratações públicas. Uma comparação desses textos internacionais mostra que, embora a abrangência das regras para criação de um sistema compras e contratações eficiente varie de modo significativo, os mesmos princípios fundamentam as regras apresentadas em todos os textos. Todos eles visam promover sistemas compras e contratações públicas baseados em princípios fundamentais de transparência, concorrência e objetividade, conforme previsto no artigo 9(1) da UNCAC.

A UNCAC teve uma influência significativa na redação da Lei Modelo da UNCITRAL. Por exemplo, o Grupo de Trabalho responsável por revisar a Lei Modelo da UNCITRAL de 1994 dedicou especial atenção ao artigo 9 da UNCAC, que prevê um mecanismo de análise nacional independente e um mecanismo para conflitos de interesse de funcionários públicos responsáveis por compras e contratações públicas. O Grupo de Trabalho decidiu incluir disposições na Lei Modelo da UNCITRAL para tratar desses dois requisitos da UNCAC. Dessa forma, a UNCAC desempenhou um papel importante no desenvolvimento

³ Acordo sobre Compras Governamentais da OMC, Organização Mundial do Comércio, 2012. http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

⁴ Diretivas de Compras e Contratações Públicas da UE, União Europeia. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/rules/current/index_en.htm

suplementar da Lei Modelo da UNCITRAL, que é utilizada como modelo por diversos governos em todo o mundo para formular leis nacionais de compras e contratações públicas.

C. Corrupção e compras e contratações públicas

Exemplos de corrupção em compras e contratações públicas e finanças públicas

Para compreender a UNCAC e suas ferramentas anticorrupção, é importante entender as formas de corrupção que podem ocorrer nas compras e contratações. Historicamente, a forma de corrupção mais facilmente reconhecida é o suborno – pagamento feito por partes privadas para influenciar as decisões de compras e contratações tomadas por funcionários públicos. Esse tipo de suborno de funcionários públicos é completamente proibido pelo artigo 15 da UNCAC. Pode ser que os subornos não envolvam necessariamente dinheiro, mas podem envolver qualquer coisa que forneça uma vantagem indevida.

Há, no entanto, muitas formas de corrupção relacionadas, que também são abordadas pela UNCAC. Por exemplo, se um funcionário público aceitar uma vantagem indevida em troca de praticar ou deixar de praticar um ato em violação às leis, isso constituirá um abuso de suas funções, em violação ao artigo 19. Da mesma forma, se um funcionário público realizar tráfico de influência para dar a partes privadas uma vantagem indevida, isso pode violar os princípios do artigo 18 sobre tráfico de influência. O artigo 17 da UNCAC também trata da apropriação indébita ou desvio de verbas por um funcionário público. Se um pagamento for feito por uma parte privada a uma parte privada – por exemplo, um contratado principal com relação à adjudicação de um subcontrato para a parte pagadora –, o pagamento pode constituir suborno conforme o artigo 21, ou propina, como é conhecido em algumas jurisdições.

Os conflitos de interesse representam problemas especiais de corrupção, que a UNCAC tenta combater. O artigo 7(4) exige que os Estados partes promovam transparência e previnam conflitos de interesse no setor público. O artigo 8 prevê códigos de conduta e declarações de patrimônio para os funcionários públicos, a fim de conferir estrutura e clareza sobre as obrigações de autoridades como funcionários públicos. O artigo 10 prevê medidas para aumentar a transparência na administração pública, e o artigo 12 prevê limites para empregos pós-governamentais para funcionários públicos (o que nos Estados Unidos é conhecido pela expressão “porta giratória”).

Visto que muitas das formas de corrupção abordadas na UNCAC vão além do suborno, o mesmo ocorre com as medidas de proteção. O artigo 12, por exemplo, exige que os Estados partes incentivem as empresas privadas a criar sistemas de conformidade (compliance), a fim de estabelecer códigos de conduta internos como forma de proteção contra a corrupção. O artigo 37 prevê que essas entidades privadas cooperem com qualquer investigação, como parte fundamental de um sistema de conformidade bem-sucedido.

O ciclo e os métodos de compras e contratações e os riscos de corrupção relacionados

Para compreender a corrupção na área de compras e contratações públicas, é importante entender o processo de compras e contratações. Esses processos normalmente seguem as mesmas etapas gerais. Há geralmente três fases do processo de compras e contratações públicas: a fase pré-proposta, a fase de proposta e a fase pós-proposta. Os riscos de corrupção existem ao longo de todo o ciclo de compras e contratações:

- **Fase pré-proposta:** Esta fase inclui a decisão sobre o escopo da necessidade governamental, isto é, decidir quais bens, serviços ou obras devem ser adquiridos. As autoridades de compras e contratações precisam identificar os requisitos técnicos pertinentes para determinar o que exatamente será adquirido do setor privado e quando. A fase pré-proposta também inclui a estruturação do processo de contratação. Nesse sentido, o pessoal de compras e contratações geralmente segue uma estrutura regulatória preexistente para determinar como o processo funcionará, incluindo os prazos para apresentação de propostas, as fases do processo, o número de proponentes aptos, quaisquer restrições ou exceções pertinentes de processos normalmente aplicáveis e quais oportunidades e sistemas de comunicação transparentes estão disponíveis entre a entidade compradora e os proponentes. A fase pré-proposta também envolverá a elaboração do orçamento.

- **Fase de proposta:** Esta fase inclui o convite ao proponente, que é a escolha do proponente que se tornará o parceiro do contrato, através da avaliação da proposta e do proponente, e a adjudicação de um contrato baseado nos termos e condições estabelecidos para o fornecimento dos bens, serviços ou obras. Isso inclui quaisquer condições ou limitações relacionadas à adjudicação, inclusive agentes e subcontratados que possam ter relações com autoridades governamentais.
- **Fase pós-proposta:** Esta fase (geralmente chamada de administração do contrato) se refere à administração do contrato para garantir uma execução eficaz. Interações adicionais de diversos tipos entre o proponente escolhido e as autoridades governamentais continuam no decorrer da execução do contrato – por exemplo, relacionadas a padrões de desempenho, pedidos de modificação, cronogramas de pagamento e licenças em geral.

A escolha do procedimento de compras e contratações é um fator crucial desse processo. Ela determina especificamente o número de fases intermediárias entre a decisão de compra e a compra efetiva. É importante entender como a escolha do método de compras e contratações pode afetar a corrupção na área de compras e contratações públicas.

Existem diferentes formas de classificar os procedimentos de compras e contratações – por exemplo, fazendo a distinção entre os tipos de procedimentos com ou sem edital público, procedimentos com uma ou várias fases, ou procedimentos com ou sem negociações. A escolha do método de compras e contratações normalmente depende do valor estimado do contrato, do número estimado de proponentes e da complexidade do produto, serviço ou obra pertinente (especialmente se a entidade compradora puder especificar com precisão sua necessidade). Os métodos de compras e contratações segundo os textos internacionais mais importantes sobre o assunto – por exemplo, segundo a Lei Modelo da UNCITRAL, o Acordo sobre Compras Governamentais da Organização Mundial do Comércio (GPA da OMC) ou as Diretivas da União Europeia – diferem entre si. No entanto, uma possível classificação geral dos diversos tipos de compras e contratações seria a seguinte:

- **Procedimento aberto (concorrência):** A compra ou contratação aberta é um método formal de fase única no qual qualquer empresa interessada, sem qualquer pré-seleção, pode apresentar uma proposta. Geralmente as propostas são feitas com base em especificações governamentais detalhadas, e normalmente a adjudicação é feita ao proponente que oferece o menor preço. Esse método permite máxima transparência e concorrência, pois geralmente exige um edital público anunciando a oportunidade do contrato, especificações técnicas e termos contratuais detalhados, a abertura pública das propostas e a ausência da possibilidade de negociar o contrato. Em geral, a entidade compradora deve usar essa modalidade de compra ou contratação, a menos que o uso de outros métodos seja justificado.
- **Procedimento restrito (tomada de preços):** Um procedimento restrito é diferente de um procedimento aberto, pois apenas empresas qualificadas pré-selecionadas têm permissão para apresentar propostas. Há pequenas variações nos procedimentos restritos, dependendo da estrutura. Elas podem envolver uma restrição da proposta a empresas que foram pré-qualificadas após um anúncio público e com base em critérios mínimos de divulgação e/ou critérios de seleção, como é feito segundo as Diretivas da União Europeia. Em um procedimento restrito pode ser que um anúncio público de oportunidade de contrato não seja exigido, conforme interpretação na Lei Modelo da UNCITRAL. Isso pode acontecer, por exemplo, se o objeto da compra ou contratação estiver disponível apenas em um número limitado de fornecedores.
- **Procedimento negociado (diálogo competitivo):** Um procedimento negociado é geralmente utilizado nos casos em que não é viável (ou não é possível) formular especificações técnicas e termos contratuais detalhados. Assim, é necessário estabelecer um diálogo com os proponentes para concluir o contrato. Um procedimento negociado também é frequentemente usado para casos de procedimentos de compras ou contratações fracassados (por exemplo, por ausência de propostas ou entrega apenas de propostas não satisfatórias). Outro motivo frequente para um procedimento negociado envolve circunstâncias de urgência ou um evento catastrófico.
- **Compra ou contratação de fonte única (adjudicação direta ou oferta limitada):** Geralmente uma compra ou contratação de fonte única permite que a entidade compradora escolha o parceiro de contratação sem qualquer forma de transparência ou concorrência. Esse tipo de compra ou contratação está muito afastado dos princípios fundamentais descritos acima. Os motivos para

a contratação direta podem incluir, por exemplo, o baixo valor estimado do contrato, o fato dos produtos ou serviços em questão só estarem disponíveis em um fornecedor específico, necessidades urgentes, evento catastrófico, necessidade de obter insumos adicionais de um contratado existente ou uma preocupação especial relacionada à defesa ou segurança nacional.

O tipo de procedimento de compra ou contratação escolhido pode ter um impacto direto no risco de corrupção envolvido em uma compra ou contratação pública. Por esse motivo, o procedimento de compra ou contratação aberta geralmente é o primeiro método a ser considerado (isto é, a modalidade de concorrência padrão), e a compra ou contratação de fonte única – que talvez represente o maior risco de corrupção e favoritismo – geralmente é permitida apenas em circunstâncias excepcionais. A contratação direta de fonte única tem sido frequentemente mal utilizada para facilitar atos de corrupção. Aqueles preocupados com corrupção salientam que a compra ou contratação de fonte única realizada por motivo de extrema urgência deveria ocorrer apenas quando, por motivo justificado, houver muito pouco tempo para seguir os procedimentos normais e quando o evento urgente tiver sido verdadeiramente imprevisível pela entidade compradora e não atribuível a essa entidade. Uma entidade compradora deve, portanto, planejar com antecedência e não pode alegar que uma necessidade era imprevisível simplesmente porque a entidade compradora não conseguiu, por exemplo, obter as aprovações externas e internas no tempo devido, ou porque os prazos mínimos para apresentar propostas não podem ser cumpridos. No contexto da contratação direta, é essencial, portanto, que a legislação especifique em detalhes os motivos que justificam o uso de compra ou contratação de fonte única. Esses motivos devem ser interpretados de maneira rigorosa, e as razões para seu uso devem ser documentadas no arquivo da compra ou contratação.

O processo de compra ou contratação é complexo e, no caso de projetos de infraestrutura e outros projetos de grande porte, muitas vezes leva anos desde o início do projeto até sua conclusão. Visto que as autoridades têm poder de decisão em todas as fases do processo, autoridades governamentais corruptas têm muitas oportunidades para obter pagamentos irregulares de potenciais contratados. As autoridades que recebem suborno ou aceitam vantagem indevida podem retribuir o favor corrupto, restringindo ou eliminando a concorrência. Elas podem fazer isso dividindo contratos que deveriam ser agregados, adaptando os critérios de adjudicação a uma empresa favorecida, aprovando consórcios anticoncorrenciais que, sob outros aspectos, violariam o direito concorrencial, aceitando propostas desvantajosas, organizando aberturas de propostas com falhas ou preparando negociações contratuais discriminatórias. No setor privado, tampouco faltam tentações para driblar o processo ou para desvirtuá-lo de alguma forma ilegítima. Uma vez emitido o contrato, as tentações não param, já que a administração do contrato também envolve diversas interações entre os setores público e privado que podem levar a pagamentos corruptos. Suborno pode ser pago para que se ignore um desempenho insatisfatório ou a não execução.

É importante observar que a fase de apresentação de propostas especificamente nas compras e contratações públicas é altamente regulamentada. Os textos internacionais sobre compras e contratações, especialmente a Lei Modelo da UNCITRAL, o GPA da OMC e as Diretivas da União Europeia se concentram nessa fase. A prática, no entanto, mostra que os riscos de corrupção no ciclo de compras e contratações podem ser igualmente altos antes mesmo do início do processo de apresentação de propostas (na fase pré-proposta ou fase de planejamento) ou assim que o contrato é adjudicado (na fase pós-proposta). Por exemplo, frequentemente ocorre que, como resultado de corrupção ou de oportunismo político, projetos de infraestrutura de grande porte (estradas, aeroportos, estádios esportivos) são iniciados sem que haja qualquer necessidade imediata de tais projetos. Além disso, diversos escândalos se originaram do fato de os contratados não cumprirem com os termos e condições acordados – por exemplo, quando o contratado cumpre com os requisitos de entrega usando materiais de qualidade inferior ou quando os contratados exageram o volume de trabalho realizado e atuam em conluio com funcionários públicos para ocultar esse desempenho abaixo do esperado. Com relação à fase de apresentação de propostas, muitas vezes a corrupção ocorre até mesmo quando os formuladores de políticas públicas implementaram um regime de compras e contratações públicas confiável regulamentando a fase de propostas. Exceções injustificadas dos procedimentos concorrenciais com base em interesses de segurança nacional ou motivo de urgência, especialmente no setor de defesa, são exemplos comuns.

Principais agentes

Raramente uma única pessoa é responsável pelo comportamento corrupto. Na verdade, a corrupção na área de compras e contratações públicas geralmente envolve uma série de agentes.

Os principais agentes que facilitam a corrupção são a entidade que paga o suborno e o receptor do suborno. Geralmente, o subornador é a pessoa jurídica que está concorrendo aos contratos ou cumprindo os contratos (por exemplo, o proponente, incluindo parceiros do consórcio, subcontratados ou fornecedores). Normalmente, o receptor do suborno é um funcionário de compras e contratações da entidade compradora, que é responsável por adjudicar e/ou administrar o contrato público. Frequentemente, os subornos não fluem diretamente entre o proponente e o pessoal de compras e contratações. Em vez disso, ocorrem através de um agente, consultor ou outro intermediário.

A corrupção – amplamente entendida aqui como uma ruptura no processo compras e contratações de melhor benefício – pode ocorrer até mesmo quando nenhum funcionário de compras e contratações está envolvido. Um bom exemplo disso são os acordos anticoncorrenciais, como a fixação de preços entre proponentes. Do mesmo modo, políticos corruptos podem tentar influenciar uma decisão para iniciar um procedimento de compras e contratações ou para adjudicar determinado contrato a uma empresa específica.

CAPÍTULO I.

Compras e contratações públicas: requisitos
do artigo 9 (1) da UNCAC

A. Introdução

Para garantir procedimentos de compras e contratações legítimos e registros públicos adequados, o artigo 9 da UNCAC exige: (a) a criação de um sistema de compras e contratações confiável; (b) transparência nas compras e contratações; (c) tomada de decisões objetivas nas compras e contratações; (d) sistemas nacionais de análise (ou contestação de propostas); (e) integridade de funcionários públicos; e (f) confiabilidade dos registros públicos e das finanças públicas.

As salvaguardas do artigo 9 contra corrupção não devem, no entanto, ser consideradas isoladamente. Como observado, a Lei Modelo da UNCITRAL e as outras disposições da própria UNCAC formulam soluções adicionais para sistemas compras e contratações falhos ou corruptos. O artigo 9 aponta para várias das ferramentas anticorrupção mais importantes.

Conforme indicado anteriormente, um sistema de compras e contratações confiável deve combinar uma série de objetivos. Entre esses objetivos, a experiência mostra que concorrência, transparência e integridade são provavelmente os mais importantes. Com o objetivo de prevenir com eficiência atos de corrupção na área de contratos governamentais, o artigo 9(1) da UNCAC – conforme observado acima – exige que os Estados partes baseiem seus sistemas de compras e contratações nesses princípios fundamentais. A Convenção exige especificamente que os sistemas de compras e contratações apropriados que as partes devem criar sejam “baseados em transparência, concorrência e critérios objetivos na tomada de decisão, que sejam eficazes, entre outros fins, para prevenir a corrupção”.

Este capítulo e o capítulo III analisam os requisitos do artigo 9 em detalhes.

B. Princípios fundamentais

Esta seção aborda o significado prático dos princípios de transparência, concorrência e uso de critérios objetivos na tomada de decisões, e como a Convenção estabelece sua implementação.

O ponto mais importante é que o artigo 9(1) da UNCAC permite que as partes da Convenção “levem em conta valores mínimos apropriados” ao aplicar os princípios fundamentais de transparência, concorrência e critérios objetivos na tomada de decisão.

O capítulo II analisará com mais detalhes os principais elementos de um planejamento bem-sucedido de compras e contratações, necessários para prevenir atos de corrupção, conforme exigido pelo artigo 9(1) da UNCAC e baseados em regimes de compras e contratações e boas práticas existentes.

Transparência

A transparência é um componente essencial de um sistema de compras e contratações confiável, que geralmente envolve: (a) a divulgação das oportunidades de compras e contratações e das regras a serem seguidas; (b) a realização de processos de compras e contratações de forma pública e visível, de acordo com as regras e procedimentos estabelecidos, que limitem o poder de decisão das autoridades; e (c) a disponibilidade de um sistema de monitoramento e aplicação das regras previstas. Visto que as entidades compradoras muitas vezes detêm grande poder de decisão no processo de compras e contratações, é a transparência o que permite que esse exercício de tomada de decisão seja monitorado.

Os sistemas de compras e contratações dependem da transparência para permitir que as partes interessadas (formuladores de políticas públicas, autoridades, concorrentes e membros do público) monitorem o processo. Esse monitoramento é uma ferramenta essencial para garantir que os agentes governamentais do processo de compras e contratações – as autoridades e os próprios fornecedores – tentem alcançar os objetivos do governo e não seus próprios objetivos. A transparência garante que as regras sejam seguidas e, em contrapartida, serve para garantir que a não conformidade possa ser tanto identificada quanto tratada. Portanto, é a transparência que torna mais difícil ocultar e manter decisões discriminatórias em compras e contratações. Mais importante ainda, a transparência também facilita a consecução de outros objetivos de um sistema de compras e contratações (especialmente, a não discriminação) e, por isso, deve ser considerada em todas as fases do processo.

Concorrência

A concorrência nas compras e contratações públicas geralmente significa que dois ou mais proponentes agem de forma independente e participam de uma disputa pela oportunidade de firmar contrato com a entidade compradora através da oferta das condições mais favoráveis. A concorrência é um fator essencial para que os governos (e seus cidadãos) alcancem a melhor relação custo-benefício. Ela leva, especialmente, a menores preços e melhor qualidade dos bens, serviços e obras. Além disso, a concorrência atua como fator importante de inovação. É importante observar que a verdadeira concorrência só ocorre na ausência de conduta colusiva, que representa um dos exemplos mais conhecidos de corrupção na área de compras e contratações públicas.

Os potenciais fornecedores do governo são propensos a concorrer apenas quando confiam que receberam todas as informações necessárias e que suas ofertas serão avaliadas com base em critérios objetivos, de maneira não discriminatória, e que as decisões da entidade de compras e contratações podem ser contestadas perante um órgão independente.

Critérios objetivos na tomada de decisão

A UNCAC estipula a objetividade com relação aos critérios para tomada de decisão como um de seus princípios fundamentais.

A objetividade na tomada de decisão no contexto de compras e contratações públicas significa esforçar-se ao máximo (na medida do possível) para reduzir ou eliminar parcialidades, preconceitos e avaliações subjetivas.

O princípio de critérios objetivos na tomada de decisão na área de compras e contratações públicas está intimamente ligado ao princípio de não discriminação e igualdade de tratamento dos fornecedores. O segundo ponto significa que nenhuma distinção deve ser feita entre os fornecedores de produtos, serviços ou obras, exceto quando isso for justificado com base em considerações objetivas e relevantes.

O princípio de critérios objetivos na tomada de decisão na área de compras e contratações públicas também está intimamente ligado ao princípio da integridade. A integridade, especificamente, requer objetividade em todas as fases do processo de compras e contratações e conduta ética de todas as partes envolvidas, assim como um sistema de reparação independente e eficaz. Mais importante ainda, a integridade e a objetividade facilitam outros objetivos, como a prevenção da corrupção, e a objetividade demonstra como os princípios fundamentais de transparência, concorrência e não discriminação são aplicados na prática.

A objetividade pode ser protegida de várias maneiras – por exemplo, através de requisitos para divulgação de todos os critérios para participação e qualificação de fornecedores, regras sobre especificações técnicas elaboradas com a clara intenção de garantir que as entidades compradoras não exerçam discriminação contra ou entre fornecedores estrangeiros, além de requisitos orientando as avaliações técnicas e de preços.

C. Sugestões da UNCAC para garantir os princípios de transparência, concorrência e critérios objetivos na tomada de decisão

Introdução

Além de três princípios fundamentais, a UNCAC descreve como esses princípios podem ser refletidos na adoção de um sistema de compras e contratações. A título de exemplo, a UNCAC descreve várias medidas que podem ser utilizadas para promover esses objetivos nas compras e contratações públicas, incluindo: a distribuição pública de informações relativas a procedimentos e contratos de compras e contratações (artigo 9(1) (a)); a divulgação das condições de participação (artigo 9(1) (b)); o uso de critérios objetivos e predeterminados para decisões sobre compras e contratações públicas (artigo 9(1) (c)), um sistema

nacional eficaz de análise (artigo 9(1) (d)); e medidas para regulamentar questões referentes ao pessoal responsável por compras e contratações (artigo 9(1) (e)).

A subseção a seguir descreve essas medidas previstas no artigo 9 da UNCAC.

Distribuição pública de informações

O artigo 9(1) (a) da UNCAC exige a “distribuição pública de informações relativas a procedimentos e contratos de compras e contratações, incluindo informações sobre editais e informações relevantes sobre a adjudicação de contratos, permitindo aos potenciais proponentes tempo suficiente para preparar e apresentar suas propostas”. Esse requisito de divulgação é uma ferramenta essencial para garantir a transparência, que, nas compras e contratações, revela o que, de outra forma, poderia ser ocultado, sendo considerada um pré-requisito para garantir a responsabilização de servidores públicos.

A exigência da UNCAC sobre a distribuição pública de informações se concentra, especialmente, na divulgação de oportunidades de contrato. Isso normalmente implica o anúncio público de uma potencial compra ou contratação, informando os potenciais contratados sobre determinada oportunidade de contrato, ajudando a garantir que o contrato que está sendo divulgado não seja concedido diretamente a uma empresa favorecida sem concorrência. Assim, o anúncio público (dependendo da escolha do procedimento de compras e contratações) geralmente maximiza a concorrência e a relação entre qualidade e preço. O artigo 9(1) (a) também inclui a obrigação de tornar a legislação sobre compras e contratações disponível para o público. Embora isso não seja tratado especificamente, seria consonante com os requisitos do artigo 9 exigir a publicação de decisões judiciais e administrativas.

Publicação das condições de participação

A UNCAC, em seu artigo 9(1) (b), exige o “estabelecimento, antecipadamente, de condições de participação, incluindo critérios de seleção e adjudicação e de regras de apresentação de propostas e sua publicação”.

Esse requisito é outra ferramenta essencial para garantir a transparência. A divulgação dos procedimentos e das condições de adjudicação para cada procedimento de compras e contratações ajuda a garantir que as empresas apresentem propostas que melhor atendam às necessidades da entidade compradora. A divulgação também permite, à luz dos esforços anticorrupção, comprovar se os procedimentos e condições de adjudicação estão em conformidade com as leis sobre compras e contratações aplicáveis e possibilita a contestação ou procedimentos de fiscalização em tempo hábil, quando essas leis não são cumpridas.

O requisito para que as condições de participação em determinado procedimento de compras e contratações sejam divulgadas deve incluir os critérios de seleção e adjudicação e as regras para apresentação de propostas. As entidades compradoras devem, assim, estabelecer em detalhes todos os requisitos de qualificação do contratado, tais como capacidades de pessoal e financeira, e devem detalhar os critérios pelos quais o contratado vencedor será selecionado e o contrato, adjudicado (ou seja, se a adjudicação será baseada no menor preço ou em uma combinação de preço e outros critérios não relativos a preço). As regras de apresentação de propostas devem incluir, por exemplo, a sequência do procedimento, os prazos para solicitar esclarecimentos e apresentação de propostas, bem como a permissão de subcontratados ou consórcios.

Uso de critérios objetivos e predeterminados para a tomada de decisão

O artigo 9(1) (c) da UNCAC prevê o “uso de critérios objetivos e predeterminados para decisões sobre compras e contratações públicas, a fim de facilitar a posterior comprovação da correta aplicação das regras ou procedimentos”.

Esse requisito anda de mãos dadas com os requisitos para distribuição pública de informações e publicação das condições de participação (artigo 9(1) (a)-(b)), que decorrem dos princípios que preveem transparência e uso de critérios objetivos na tomada de decisão.

Os critérios de seleção são objetivos quando o poder de decisão da entidade compradora é limitado, e casos de parcialidade, preconceito ou avaliação subjetiva são reduzidos ou eliminados. Os critérios para adjudicar um contrato devem ser especificados detalhadamente com antecedência, para que os proponentes possam avaliar suas chances de vencer uma concorrência; se os potenciais proponentes puderem fazer essa avaliação de forma justa e precisa, o governo terá um grupo ideal de proponentes. A exigência de critérios predeterminados para decisões sobre compras e contratações públicas também significa que a entidade compradora evite, em princípio, fazer quaisquer mudanças drásticas nas exigências do contrato, uma vez que essas exigências tenham sido divulgadas (isto é, assim que os editais tiverem sido publicados). Isso evita tratamento favorável de determinada empresa no decorrer do processo.

A predeterminação dos critérios de decisões de compras e contratações públicas é necessária para que aqueles que exercerem fiscalização (incluindo, potencialmente, membros da sociedade civil) possam verificar se as regras estipuladas nos editais ou na legislação pertinente foram seguidas. Dessa maneira, ao diminuir o poder de decisão das autoridades compradoras, essas regras dificultam que o órgão comprador possa se adaptar e tirar proveito dos rápidos avanços no mercado.

Sistemas nacionais de análise eficazes

O artigo 9(1) (d) da UNCAC exige que um sistema de apropriado de compras e contratações inclua um “sistema nacional de análise eficaz, incluindo um sistema eficaz de apelação, a fim de garantir o direito de exigir indenização e reparações jurídicas, se as regras ou procedimentos estabelecidos” no artigo 9 (1) da UNCAC não forem seguidos.

Uma fiscalização eficiente na área de compras e contratações públicas é de extrema importância. A existência de mecanismos para monitorar o cumprimento das regras pertinentes e aplicá-las quando necessário é característica essencial de um sistema de compras e contratações adequado, conforme contemplado no artigo 9.

A UNCAC não fornece quaisquer orientações adicionais sobre o que considera um sistema nacional de reparação eficaz. Por exemplo, não exige reparações específicas, como medidas temporárias para manter as condições existentes durante o procedimento de contestação ou o cancelamento de decisões de compras ou contratações ou indenização. A Convenção tampouco menciona prazos para iniciar um procedimento de contestação, nem as características necessárias do órgão de análise.

A UNCAC, no entanto, exige que um sistema nacional de análise eficaz também inclua um sistema recursal eficiente. Isso significa que a decisão oficial do órgão de análise de primeira instância deve estar sujeita a apelação formal.

Responsabilidades dos funcionários públicos

O artigo 9(1) (e) da UNCAC sugere que os Estados implementadores adotem “medidas para regulamentar questões sobre o pessoal responsável por compras e contratações, como declarações de interesse em determinadas compras ou contratações públicas, procedimentos de análise e requisitos de treinamento” no decorrer da criação de sistemas de compras e contratações apropriados.

Em geral, essa cláusula se refere a regulamentos de ética para diretores e funcionários de entidades compradoras. Normalmente, esses regulamentos exigem que o pessoal encarregado por compras e contratações (ou seja, funcionários públicos) adote procedimentos éticos, justos e imparciais, em conformidade com a legislação aplicável e as regras para determinada compra ou contratação. Os funcionários públicos devem promover e manter os mais altos níveis de probidade e integridade em todas as suas transações comerciais.

Por conseguinte, a UNCAC sugere criar procedimentos de análise para funcionários públicos. Esses procedimentos de análise poderiam ser utilizados para avaliar potenciais funcionários durante o processo de nomeação. Além disso, sugere-se que as entidades adotem requisitos de treinamento e que os funcionários públicos envolvidos com compras e contratações tenham a obrigação de declarar qualquer

interesse que possam ter em determinada compra ou contratação (por exemplo, que um funcionário público seja proibido de apresentar para consideração um contrato com empresa na qual ele próprio tenha interesses pessoais, por exemplo, ou com uma empresa que empregue um membro de sua família imediata).

É importante notar que o artigo 8 da UNCAC sobre códigos de conduta para funcionários públicos possui relevância direta sobre a área de compras e contratações públicas, inclusive sobre o pessoal encarregado das compras e contratações. Em seu parágrafo 5, refere-se especificamente a “medidas e sistemas que exijam que os funcionários públicos façam declarações às autoridades competentes sobre, entre outras coisas, atividades externas, emprego, investimentos, bens e doações ou benefícios consideráveis dos quais possa resultar um conflito de interesses”.

Ao avaliar o requisito de ética para funcionários públicos, inclusive para autoridades de compras e contratações, os formuladores de políticas públicas devem considerar que regras éticas e procedimentos de análise são quase sempre parte de uma estrutura mais ampla de normas, leis e mecanismos sociais para garantir a harmonia social. Sendo assim, as regras éticas elaboradas para proteger o sistema de compras e contratações devem complementar o conjunto mais amplo de normas e regras, e podem muito bem recorrer a outros mecanismos formais e informais, a fim de manter a ordem social.

D. Avaliação dos requisitos do artigo 9 (1) da UNCAC

Conforme observado, a UNCAC exige que seus Estados partes criem sistemas apropriados de compras e contratações, com base nos princípios fundamentais de transparência, concorrência e critérios objetivos na tomada de decisão.

As regras aplicáveis à criação de um sistema adequado de compras e contratações públicas previstas no artigo 9 (1) da UNCAC são altamente específicas. A UNCAC não é muito rigorosa ao descrever as regras que um sistema de compras e contratações deve incluir a fim de combater atos de corrupção. Por exemplo, diz pouco sobre estimativa do valor de compra e contratação, métodos de compra e contratação e suas condições de uso, editais de compras e contratações públicas, conteúdo obrigatório de editais, qualificação de fornecedores, regras de descrição do objeto de compra e contratação, propostas excessivamente baixas, aceitação da proposta bem-sucedida etc. Em vez disso, o artigo 9 é baseado principalmente em princípios fundamentais.

De fato, a UNCAC permite que as partes abandonem os princípios fundamentais previstos no artigo 9 (1) para compras e contratações menores que não excedam determinado limite. Cabe a cada parte da UNCAC decidir sobre o valor apropriado para esses limites. Essa exceção reflete os custos da transação que acompanham as medidas anticorrupção – para algumas compras e contratações menores, esses custos da transação podem ser enormes – e talvez sugira que compras e contratações maiores, se afetadas por corrupção, representam maiores riscos à percepção de integridade do Estado regulador.

Como consequência, a UNCAC permite um altíssimo grau de flexibilidade com relação a sistemas de compras e contratações adequados, desde que haja a observância dos princípios de transparência, concorrência e critérios objetivos na tomada de decisão. Antes de implementar as medidas determinadas pelo artigo 9, os Estados partes deverão analisar suas leis e procedimentos atuais de compras e contratações públicas, a fim de avaliar se eles são suficientes para cumprir os requisitos da UNCAC ou se reformas suplementares são necessárias.

Lista de verificação para cumprimento dos requisitos mínimos previstos no artigo 9(1) da UNCAC

O artigo 9 (1) da UNCAC estabelece os parâmetros gerais para a formulação de leis nacionais de compras e contratações. Ele descreve medidas específicas que podem ser usadas para cumprir a exigência da Convenção para sistemas de compras e contratações adequados, “baseados em transparência, concorrência e critérios objetivos na tomada de decisão, que sejam eficazes, entre outros fins, para prevenir a corrupção”.

A fim de avaliar a eficácia da legislação nacional de compras e contratações públicas para combater atos de corrupção, o anexo II fornece um conjunto de perguntas que ajudará os Estados partes a determinar se seu sistema de compras e contratações cumpre com o artigo 9 (1) da UNCAC.

CAPÍTULO II.

Áreas de alto risco e principais elementos de
compras e contratações públicas
bem-sucedidas

A. Introdução

O artigo 9 (1) da UNCAC estabelece os parâmetros gerais para a formulação de leis nacionais de compras e contratações públicas. Ele exige a criação de sistemas apropriados de compras e contratações, com base nos princípios fundamentais de transparência, concorrência e critérios objetivos na tomada de decisão. Um bom sistema de compras e contratações se diferencia, em primeiro lugar, por incorporar esses princípios de maneira efetiva e, em segundo lugar, por assegurar que esses princípios sejam aplicados ao longo de todo o processo de compras e contratações. A experiência mostra que corrupção tem mais probabilidade de ocorrer no processo de compras e contratações, se essas condições não forem cumpridas.

Este capítulo descreverá riscos importantes de corrupção que podem surgir durante o processo de compras e contratações e destacará as características mais importantes que um sistema de compras e contratações deve ter para minimizar esses riscos de corrupção. Além disso, ele destacará boas práticas para esse fim. Visto que a fase pré-proposta, a fase de proposta e a fase pós-proposta enfrentam riscos específicos de corrupção, este capítulo abordará essas três fases separadamente. Além disso, ele apresentará os recursos essenciais que um sistema de compras e contratações robusto deve dispor ao longo de todo o ciclo de compras e contratações, como gestão de conflitos de interesse e um sistema de reparação eficaz. Esse capítulo também identifica exemplos de boas práticas em resposta aos riscos de corrupção.

B. Mapeamento de riscos e prevenção

Fase pré-proposta

Avaliação das necessidades

Bens, serviços ou obras só devem ser adquiridos pelo governo se houver uma necessidade identificada no futuro previsível. A avaliação das necessidades envolverá especialmente uma decisão sobre a real necessidade da compra e a justificativa para as quantidades contempladas, os requisitos técnicos e o momento e local da execução do contrato. Os riscos de corrupção nessa fase do processo estão especialmente ligados à aprovação de compras desnecessárias, subestimadas ou sobre-estimadas, de baixa qualidade ou excessivamente luxuosas, compras que não são realmente necessárias no futuro próximo ou produtos que só seriam entregues quando não fossem mais necessários. As avaliações das necessidades geralmente exigem um conhecimento profundo do mercado. A coleta de informações através da experiência passada, de estudos de mercado etc. é essencial. Se as entidades compradoras não tiverem o pessoal e o know-how necessários para avaliar a necessidade, podem contratar consultores externos.

As boas práticas para evitar esses riscos começam com o requisito de que a avaliação das necessidades seja realizada por mais de um membro da equipe de compras e contratações, especialmente para projetos de alto valor. Diversificar a equipe de avaliação – na verdade, praticamente qualquer equipe reunida para ajudar no processo de compras e contratações – reduz o risco de corrupção individual e fortalece a compreensão da equipe sobre a necessidade e o mercado. Além disso, todo o processo de tomada de decisão deve ser documentado e transparente – por exemplo, por meio da organização de consultas ao setor privado ou da disponibilização de estudos de viabilidade. A Transparência Internacional (TI) sugere o uso de audiências públicas ou outros mecanismos de consulta na avaliação das necessidades.

É possível que as opiniões especializadas de consultores externos que realizarem a avaliação de viabilidade das compras e contratações sejam parciais, por exemplo, devido à pressão política. Por isso, é essencial que os consultores sejam independentes e livres de quaisquer conflitos de interesse. Os consultores externos devem ser contratados em conformidade com a lei de compras e contratações públicas, que muitas vezes exigirá um procedimento de compras e contratações específico para serviços intelectuais. Frequentemente, as boas práticas requerem que a avaliação das qualificações do candidato a consultor seja realizada por um comitê competente. Disposições de ética devem ser incluídas nos contratos de consultoria para promover a integridade do consultor. Muitas vezes, consultores externos, como engenheiros, contadores e advogados, estão sujeitos a um código de conduta profissional para promover sua integridade. Um consultor que tenha participado da preparação de um procedimento de compras e contratações para determinado contrato não deve ter permissão para apresentar propostas para esse

contrato, a menos que ele ou ela não tenha qualquer vantagem concorrencial. As boas práticas também podem envolver potenciais proponentes para auxiliar a avaliação das necessidades, a fim de evitar a dependência exclusiva da competência de um consultor externo.

Exemplo: Um funcionário público compra vacinas contra determinado vírus, sem qualquer procedimento de compra concorrencial (justificando isso pela urgência da questão), embora ele saiba que, no momento da entrega, o vírus já terá sofrido mutação e a vacina não terá mais utilidade, e um novo tipo de vacina precisará ser comprado. Esse funcionário público recebeu suborno do fabricante da vacina, que deseja se livrar de uma vacina obsoleta, vendendo esse produto ao governo.

Solução: A decisão de iniciar um procedimento de compra específico deve ser tomada por mais de um funcionário público. O motivo apresentado para permitir a adjudicação direta sem qualquer concorrência (neste caso, urgência) deve ser documentado e pré-aprovado por outro funcionário público ou consultor externo. A decisão deve ser disponibilizada para análise pública e eventual contestação, caso a decisão não tenha sido apropriada.

Categorias de compra e contratação

Geralmente, as compras e contratações públicas se baseiam em contratos celebrados por uma entidade pública compradora por interesses pecuniários que são bens (por exemplo, insumos ou produtos), serviços ou obras de construção, ou qualquer combinação dos mesmos. O meio contratual geralmente é irrelevante, já que compra, locação, aluguel ou contratação seriam todos cobertos pela legislação nacional relativa a compras e contratações.

Embora esta seja uma questão recente na doutrina de compras e contratações, as boas práticas sugerem que as concessões (a concessão de um direito de agir no interesse do governo ou de usar um recurso público) também devem ser outorgadas de acordo com os princípios fundamentais de transparência, concorrência e objetividade. Uma concessão é um arranjo muito semelhante a um contrato regular de produtos, serviços ou obras, exceto pelo fato de que a contraprestação dos bens, serviços ou obras a serem executados normalmente consiste no direito de explorar esses bens, serviços ou obras mediante pagamento.

Exemplo: Um município que está operando seu próprio serviço local de ônibus pretende terceirizar esses serviços a uma empresa privada. Ao fazer isso, o município concede a uma empresa privada o direito de explorar esses serviços de transporte mediante pagamento (isto é, os passageiros devem pagar uma tarifa à empresa de ônibus privada). A empresa de ônibus privada assumirá o risco econômico decorrente da prestação e gestão de seus serviços de transporte, tal como o risco de que poucas pessoas usem os ônibus da concessionária de serviço público. O período de concessão é de 20 anos. Presume-se que a receita anual da empresa de ônibus seja de aproximadamente US\$ 10 milhões.

Solução: A legislação sobre compras e contratações públicas do país hipotético exige que as concessões de serviço sejam outorgadas de acordo com os princípios fundamentais da lei de compras e contratações públicas, especialmente com transparência, concorrência e objetividade na tomada de decisão.

O município, ciente de sua responsabilidade perante os cidadãos, publica a oportunidade de contrato, garantindo, assim, que a concessão do serviço seja aberta à concorrência. Ele predetermina todos os critérios para a decisão nos editais e outorga o contrato de concessão ao melhor proponente.

Elaboração do orçamento

Após a avaliação das necessidades, deve-se fazer o cálculo dos custos estimados dos bens, serviços ou obras a serem adquiridos. Os custos podem ser estimados com base em compras ou contratações

passadas ou podem ser baseados em métodos de previsão confiáveis. As estimativas de custo devem ser realistas e devem levar em conta possíveis variações do contrato ao longo do tempo. As entidades compradoras devem garantir a aprovação orçamentária em tempo hábil e verificar se as verbas estão disponíveis. Projetos complexos, como projetos de infraestrutura de grande porte ou projetos complexos de tecnologia da informação, provavelmente exigirão orientações especializadas externas.

As boas práticas sugerem a realização de pesquisas de mercado detalhadas para calcular os prováveis custos da compra ou contratação. Propostas com preços consideravelmente superiores aos preços de mercado podem ser um indicador de conluio entre os proponentes, também conhecido como fixação de preços. Celebrar um contrato com uma empresa que ofereceu um preço consideravelmente superior ao preço de mercado também pode indicar conluio entre essa empresa vencedora e o funcionário público responsável pelas compras e contratações.

As compras e contratações eletrônicas se revelaram uma ferramenta eficaz na coleta e gestão de dados na fase de elaboração do orçamento – por exemplo, um sistema de compras e contratações e financeiro integrado pode gerar dados abundantes sobre compras e contratações passadas no mesmo setor.

As boas práticas também recomendam analisar cuidadosamente como compras e contratações similares podem ser agregadas por determinado período. Se muitos requisitos forem agregados de forma muito agressiva, potenciais fornecedores – especialmente fornecedores menores – podem ser afastados do mercado. Ao mesmo tempo, no entanto, se os requisitos forem divididos a fim de manter as compras e contratações abaixo do limite para regulamentação, pode ocorrer corrupção nessa área desregulamentada. Na fase de planejamento orçamentário, é de grande importância que autoridades capacitadas e especializadas responsáveis pelo projeto tenham condições de fornecer um orçamento realista, considerando experiências externas confiáveis, se necessário.

Exemplo: Uma entidade compradora adquire um elevador para uma escola pública para pessoas com deficiência de mobilidade. Após a conclusão do contrato ocorre que esse elevador precisa de manutenção especial que só pode ser prestada pelo contratado, e a manutenção não fazia parte do contrato. Os custos totais para o elevador durante seu ciclo de vida se multiplicam porque o contratado cobra taxas exorbitantes para os serviços de manutenção.

Solução: As boas práticas incluem o cálculo realista de orçamentos e custos de aquisição, por meio de uma abordagem integral, levando-se em conta os custos projetados de propriedade durante a vida útil. A manutenção deveria ter feito parte da concorrência e, assim, ter sido incluída no contrato proposto.

Estruturação do processo de compras e contratações

(a) Editais do processo de compras e contratações

Essa fase envolve a escolha de um método de compras e contratações e desenvolvimento dos editais ou documentos de chamada, descrevendo os termos e condições de determinada compra ou contratação.

Os editais são o componente essencial de qualquer procedimento de compras e contratações. A entidade compradora deve descrever nos editais todos os requisitos que as propostas devem cumprir para serem consideradas satisfatórias e o modo como esses requisitos serão avaliados. Os editais incluirão especialmente os prazos para apresentação das propostas, as fases do processo, critérios sobre a qualificação das empresas, especificações técnicas, critérios de seleção e adjudicação, critérios para a rejeição de propostas ou desqualificação de um proponente, termos e condições legais, bem como os meios de comunicação entre a entidade compradora e os proponentes. Todos esses critérios e condições devem ser definidos de maneira objetiva e disponibilizados para todos os potenciais fornecedores em termos claros e aplicados em condições de igualdade.

As leis de compras e contratações, para garantir que o processo concorrencial seja totalmente justo e transparente, normalmente especificam em detalhes o conteúdo mínimo que os editais devem conter. As boas práticas sugerem que os editais contenham não apenas o conteúdo mínimo, mas também quaisquer

informações úteis àqueles que oferecerem propostas, o que promove transparência, concorrência e integridade.

(b) Procedimento de compras e contratações

Como princípio geral, o procedimento de compras e contratações escolhido pela entidade compradora deve sempre garantir a máxima concorrência possível. Por esse motivo, muitas vezes o procedimento aberto (concorrência) é o procedimento padrão definido pela legislação de compras e contratações.

Outros procedimentos, tais como procedimentos restritos que limitam a concorrência a poucos proponentes altamente qualificados, procedimentos negociados ou compra ou contratação de fonte única devem ser permitidos apenas em circunstâncias especiais. As justificativas para o uso desses procedimentos devem ser definidas na lei e utilizadas de forma criteriosa pelas entidades compradoras. Embora as negociações permitam que o órgão comprador responda de forma mais ágil às inovações no mercado, as negociações também aumentam significativamente o risco de comportamento corrupto. Para desestimular a corrupção, os proponentes que participam das negociações devem ser tratados em condições de igualdade e receber as mesmas informações. A conduta e o resultado das negociações devem ser documentados nos arquivos da compra ou contratação. O uso de procedimentos não concorrenciais deve ser a exceção, e tais procedimentos devem ser justificados e documentados.

Exemplo: Uma entidade compradora inicia negociações diretas (não concorrenciais) com um fabricante que já é um parceiro contratual para a entrega de software complexo no setor aeroportuário. A entidade argumenta que não há outra empresa que forneça o produto necessário e que um procedimento padrão de compras seria impraticável. Alguns meses depois, dois fabricantes de software tomam conhecimento da adjudicação do contrato e informam a entidade compradora de que eles também conseguem fornecer o software em questão em condições mais favoráveis.

Solução: As boas práticas sugerem que a entidade compradora deveria ter realizado um procedimento aberto (concorrência) com edital. É provável que a entidade compradora não tivesse conhecimento de que outros fornecedores, como empresas estrangeiras, participariam do procedimento de compra, o que teria aumentado a concorrência pelo contrato público, em termos de preço e qualidade.

(c) Prazos

As entidades compradoras devem dar aos fornecedores um período suficiente para a elaboração de ofertas ou propostas. O prazo permitido para resposta deve ser levado em conta, considerando-se a natureza e a complexidade da compra ou contratação. Os prazos devem ser prorrogados, em caso de mudanças relevantes ou de esclarecimentos dos editais. Uma redução do prazo padrão deve ser considerada apenas em casos excepcionais – por exemplo, se um anúncio público de compra ou contratação prevista foi publicado ou se os editais foram publicados por meio eletrônico. Visto que compras ou contratações feitas às pressas podem ser afetadas por corrupção ou favoritismo discriminatório, as leis de compras e contratações e os acordos comerciais internacionais frequentemente estabelecem certos períodos mínimos que a entidade compradora deve conceder para a apresentação de ofertas ou propostas.

Exemplo: As cartas-convites em um procedimento restrito exigem que os candidatos apresentem várias cartas de referência para comprovar sua experiência com projetos similares (desempenho anterior). Uma semana antes da data limite para apresentação das propostas, a entidade compradora anuncia que as cartas de referência devem ser assinadas pelos respectivos clientes anteriores do candidato e que devem ser apresentados os originais de cada carta (isto é, nenhuma cópia será aceita). Devido a essa mudança, apenas um proponente conseguiu fornecer os documentos solicitados a tempo. A única empresa que conseguiu obter as cartas de referência assinadas foi informada sobre esse novo requisito logo no início do procedimento de compra ou contratação.

Solução: As boas práticas sugerem que os editais devem descrever todos os requisitos relevantes. O requisito para que cartas de referência assinadas sejam apresentadas implica uma mudança significativa ou esclarecimento dos editais. A entidade compradora deveria ter sido obrigada a prorrogar o prazo final para apresentação das propostas adequadamente.

(d) Qualificação do contratado

Os requisitos de qualificação dos contratados devem ser razoáveis, a fim de possibilitar a concorrência. Se eles forem muito restritivos, não haverá concorrência suficiente.

Ao mesmo tempo, os requisitos de qualificação devem impedir a participação de empresas fraudulentas ou incompetentes. Os proponentes que, por exemplo, não tiverem recursos financeiros suficientes ou que tiverem sido condenados por determinados crimes, como corrupção ou fraude, ou que tiverem sido condenados por má conduta profissional grave devem ser excluídos do processo de compra ou contratação. Muitas vezes os regimes de compra e contratação apresentam listas detalhadas de critérios que a entidade compradora pode usar na avaliação da qualificação dos fornecedores, como fundamentos para exclusão obrigatória ou discricionária. As boas práticas preveem impedir empresas inaptas de firmar contrato governamental durante determinado período, por terem sido punidas segundo a legislação de combate à corrupção. Assim, as empresas impedidas são automaticamente desqualificadas da concorrência para um contrato público ou devem (caso a caso) ser excluídas de determinado procedimento de compras e contratações.

As boas práticas preveem a coleta de declarações de integridade de potenciais proponentes sobre sua qualificação – declarações que possam vincular pessoalmente o(s) diretor(es) que representam a empresa. Uma boa prática complementar é a inclusão de uma opção que permita a um operador econômico fornecer à entidade compradora provas de que foram tomadas medidas que demonstram sua confiabilidade, apesar da existência de motivo relevante para exclusão. Às vezes, essas medidas são chamadas de autodepurativas e geralmente envolvem a comprovação de que esse operador econômico tomou medidas técnicas, organizacionais e pessoais concretas que são adequadas para prevenir novos crimes ou más condutas.

(e) Critérios de seleção e critérios mínimos

Os critérios de participação devem ser elaborados para evitar casos de parcialidade, devem ser objetivos e se relacionar com a capacidade de desempenho. Eles devem ser pré-divulgados, pertinentes, apropriados ao objeto da compra ou contratação e são essenciais para garantir que o proponente tenha a capacidade jurídica, financeira e técnica para apresentar um bom desempenho. Os critérios de participação podem incluir desempenho anterior, o que pode exigir referências. Os critérios de seleção e critérios mínimos, que se aplicam, por exemplo, em um procedimento de duas fases para pré-qualificar os candidatos, não devem levar a uma redução desnecessária da concorrência. As boas práticas permitem aos fornecedores se associar livremente com outras empresas para apresentar uma oferta ou proposta, a fim de cumprir critérios mínimos ou de seleção (por exemplo, por meio de consórcio ou subcontrato). A legislação de compras e contratações e/ou editais devem regulamentar os requisitos para apresentação de propostas por meio de consórcios e uso de subcontratados. Durante todo esse processo, os órgãos compradores devem reconhecer que, embora possam reduzir o risco de desempenho ou o risco de reputação, tornando mais rigorosos os requisitos de qualificação para proponentes, os órgãos correm um risco concomitante de que os requisitos de qualificação mais rígidos possam, de fato, limitar o número de concorrentes disponíveis e eventualmente excluir soluções úteis.

Exemplo: Uma entidade compradora iniciou um procedimento de contratação para a construção de um estádio de futebol. Os editais indicavam um orçamento máximo de US\$ 10 milhões e exigiam que os proponentes tivessem tido uma receita anual de US\$ 50 milhões proveniente da construção de estádios de futebol durante os dois anos anteriores. Apenas um proponente, que pagou suborno para que esse requisito fosse incluído nos documentos editais, atende ao requisito.

Solução: Idealmente, os requisitos mínimos devem ser objetivos, relacionados à capacidade de desempenho e apropriados ao objeto da compra ou contratação. Um requisito de receita mínima de cinco vezes os custos contratuais estimados não parece ser adequado e restringe a concorrência. Também é questionável a justificativa de um requisito segundo o qual as receitas devem provir exclusivamente da construção de estádios de futebol e não, por exemplo, de um estádio de rugby. As boas práticas sugerem diminuir o requisito de receita para um volume adequado e levar em conta a receita oriunda da construção de outras instalações esportivas.

(f) Especificações técnicas

As especificações técnicas devem ser projetadas para evitar casos de parcialidade, especialmente para não favorecer proponentes específicos ou determinados produtos ou serviços. Elas devem ser pré-divulgadas, pertinentes e adequadas ao objeto da compra ou contratação, objetivas e baseadas nas reais necessidades do governo. As boas práticas sugerem que as entidades compradoras devem exigir um produto ou serviço específico – uma marca – somente quando nenhuma outra descrição suficientemente precisa puder ser utilizada. A chamada para um produto específico também pode ser acompanhada pela expressão “ou equivalente” com uma descrição das principais características desejadas. As boas práticas exigem, quando apropriado, que as especificações técnicas sejam apresentadas em termos de requisitos de desempenho e funcionalidade, em vez de design ou normas descritivas. Os consultores externos para redação de especificações técnicas devem ser independentes.

Exemplo: Uma entidade compradora, em procedimento de compras aberto, faz uma chamada para o fornecimento de 180 laptops. Segundo as especificações técnicas, o processador deve ser “um Intel Celeron, 2,4 GHz com 400MHz FSB e cache de 256KB L2”. Apenas poucas empresas conseguem oferecer esse processador específico, embora existam outros processadores com o mesmo desempenho e funcionalidade.

Solução: As boas práticas sugerem definir especificações técnicas em termos de requisitos de desempenho e funcionalidade ou acrescentar a expressão “ou equivalente”, a fim de garantir objetividade e permitir a máxima concorrência (por exemplo, “um Intel Celeron, 2,4 GHz com 400MHz FSB e cache de 256KB L2 ou equivalente”).

(g) Critérios de adjudicação

Para combater atos de corrupção e garantir concorrência apropriada, a adjudicação de um contrato público só deve ser feita com base em critérios pré-divulgados. Este pode ser o menor preço ou uma combinação de preço e outros critérios, como a proposta mais vantajosa ou de melhor valor. Os critérios de adjudicação devem ser elaborados de maneira objetiva, a fim de garantir ofertas justas, imparciais e não discriminatórias. A ponderação dos critérios e a forma de sua apresentação devem ser descritas nos editais, e os critérios não relacionados a preço, como prazo de entrega e prorrogação do período mínimo de garantia, devem ser quantificáveis, para que possam ser avaliados de modo objetivo e transparente. As boas práticas sugerem que critérios subjetivos, como a viabilidade da programação de pessoal proposta pelo proponente, são mais bem avaliados por um painel ou comitê, a fim de reduzir o risco de corrupção individual e aproveitar o benefício de uma opinião consensual.

Exemplo: Uma entidade compradora inicia um processo de compra para o fornecimento de viaturas policiais. Os editais afirmam que além do preço, outros critérios relativos a respeito ao meio ambiente também serão avaliados, mas não fornecem explicação detalhadas a esse respeito. O critério de respeito ao meio ambiente é avaliado de modo a favorecer determinado proponente.

Solução: As boas práticas requerem que uma entidade compradora descreva todos os critérios de adjudicação e sua ponderação de modo detalhado nos editais. Por exemplo, a entidade compradora pode declarar que o menor preço será avaliado com no máximo 80 pontos e o respeito ao meio ambiente com 20 pontos. Embora o uso dessa pontuação fixa seja criticado como excessivamente restritivo, como uma questão prática, o uso de pontuação predefinida para fazer a adjudicação ajuda a proteger o processo contra a corrupção que pode se infiltrar em um processo de compras e contratações mais flexível e subjetivo.

Nesse caso hipotético, o fator de respeito ao meio ambiente das viaturas poderia ser dividido em subcritérios de uso de combustível e emissões de CO₂, com o menor uso de combustível em litros por 100 km recebendo 15 pontos (o maior uso de combustível, 0 ponto) e as menores emissões de CO₂ em gramas por 100 km, 5 pontos (a maior emissão de CO₂, 0 ponto). Outras pontuações seriam calculadas por interpolação linear. O uso real de combustível e as emissões reais de CO₂ poderiam ser avaliados por um laboratório de testagem independente e credenciado.

Fase de propostas

(a) Aviso público

Pelos motivos descritos anteriormente, transparência e concorrência são essenciais no processo de compras e contratações públicas. Por via de regra, uma entidade compradora deve, portanto, publicar um aviso público sobre sua intenção de adquirir produtos ou serviços, para que os possíveis proponentes possam tomar conhecimento de qualquer oportunidade de contrato com o governo. A publicação de um aviso de intenção de compra ou contratação é um dos elementos fundamentais de um sistema de compras e contratações apropriado. Um aviso de compra ou contratação pública deve incluir determinadas informações mínimas para que os possíveis proponentes possam avaliar se determinado processo de compra ou contratação é de seu interesse concorrencial. O aviso deve incluir, no mínimo, uma breve descrição do objeto do processo de compra ou contratação, o prazo final para apresentação de propostas, onde os editais podem ser obtidos e o contato para solicitação de informações. Todos os possíveis proponentes devem receber as mesmas informações, a fim de garantir igualdade de condições concorrenciais. As boas práticas preveem o anúncio das oportunidades de contrato do modo mais amplo possível – inclusive internacionalmente –, para que um grupo maior de fornecedores possa concorrer pelo contrato. Modalidades de processo de compra ou contratação sem edital devem ser a exceção absoluta.

(b) Pedidos de esclarecimento

Os processos de compras e contratações são complicados por natureza, e os editais podem ser imprecisos. Por isso, os possíveis candidatos e proponentes devem ter o direito de solicitar esclarecimentos sobre os editais. A entidade compradora deve responder imediatamente a qualquer pedido de informações, certamente em tempo hábil antes do prazo final para apresentação de ofertas ou propostas. Tais esclarecimentos normalmente devem ser fornecidos por escrito e enviados a cada empresa que tiver recebido os editais, a fim de garantir igualdade de tratamento. As boas práticas sugerem prorrogar os prazos, se os esclarecimentos forem significativos, para que os possíveis proponentes possam se adaptar às novas informações.

Exemplo: Uma entidade compradora propõe um contrato quadro com duração de três anos para a entrega de implantes de joelho para um dos maiores hospitais do país. Os editais especificam que a quantidade máxima de implantes a ser disputada entre os titulares do contrato (o número sujeito a encomendas individuais ou assim chamados “contratos específicos”) durante a vigência do contrato quadro é de 3.000 implantes, mas os editais não especificam quaisquer volumes mínimos de compra ou quando é provável que encomendas individuais ocorram. Um possível proponente solicita esclarecimentos, indicando que não é possível calcular um preço confiável, devido à falta de estrutura de volume. A entidade compradora emite seu esclarecimento apenas uma semana antes da data final prevista para as propostas.

Solução: As boas práticas sugerem que a entidade compradora deve especificar a estrutura de volume provável (por exemplo, que se pretende encomendar 600 implantes de joelho no primeiro ano do contrato quadro, 1.000 implantes de joelho no segundo e 1.400 implantes de joelho no último ano do contrato quadro) e que pelo menos 50% do volume estimado projetado para cada ano será encomendado (disputado). Visto que aqui a entidade compradora emitiu esse esclarecimento apenas uma semana antes do prazo final para apresentação da proposta, as boas práticas sugerem prorrogar esse prazo final por mais sete dias, a fim de dar aos proponentes tempo suficiente para o cálculo das propostas.

(c) Abertura pública das propostas

Para garantir transparência, as propostas devem ser abertas imediatamente após o prazo final para sua apresentação, em uma sessão pública de abertura das propostas. Todos os proponentes devem ter permissão para comparecer à sessão de abertura das propostas. Sem circunstâncias extraordinárias, normalmente as propostas apresentadas após o prazo final não precisam ser avaliadas. Em uma concorrência aberta tradicional, a entidade compradora deve anunciar os nomes de todos os proponentes e os preços oferecidos. As boas práticas exigem que, pelo menos para concorrências abertas, não apenas o preço, mas todos os outros elementos de uma proposta que são necessários para aplicação dos critérios de adjudicação devem ser anunciados. Para garantir transparência e responsabilização, atas devem ser elaboradas e disponibilizadas para todos os proponentes e outras pessoas interessadas não presentes na abertura das propostas.

A entidade compradora deve ter autorização para abster-se da abertura pública das propostas apenas em circunstâncias muito específicas (por exemplo, em um procedimento negociado, quando a divulgação dos nomes dos proponentes que apresentaram a primeira proposta puder levar a conluio entre os proponentes antes da apresentação das ofertas finais).

Exemplo: Uma entidade compradora está chamando propostas para compra de cadeiras de escritório para um tribunal distrital. Os critérios de adjudicação são preço e prazo de entrega. O preço é ponderado como 80% (= 80 pontos para o menor preço). Com relação aos critérios não referentes a preço, um proponente oferecendo prazo de entrega entre 6 e 5 meses recebe 5 pontos; entre 5 e 4 meses, 10 pontos; entre 4 e 3 meses, 15 pontos; e menos de 3 meses, 20 pontos. Para um prazo de entrega superior a 6 meses, nenhum ponto é atribuído. Duas empresas apresentaram propostas. Na abertura pública das propostas, apenas os nomes dos proponentes e os preços são divulgados. Os preços eram praticamente os mesmos. Uma empresa ofereceu prazo de entrega de 4,5 meses (marcando o campo adequado nos documentos), enquanto o segundo proponente deliberadamente não ofereceu nenhum prazo de entrega. Não houve a elaboração de ata.

Um funcionário público corrupto, em troca de suborno, marcou o campo “menos de 3 meses” na segunda proposta após ter sido apresentada. Esse foi o fator decisivo para o vencimento da concorrência e adjudicação do contrato. Na verdade, as cadeiras de escritório foram entregues 8 meses após a conclusão do contrato.

Solução: As boas práticas exigem que todos os elementos de uma proposta que são relevantes para aplicação dos critérios de adjudicação e avaliação da proposta vencedora sejam anunciados na sessão de abertura das propostas. Deve haver a elaboração de ata contendo todos os dados relevantes das propostas, e ela deve ser distribuída aos proponentes presentes à abertura das propostas.

(d) Avaliação dos proponentes e das propostas

As propostas só podem ser avaliadas com base nos requisitos e critérios pré-divulgados. Como regra geral, a avaliação das propostas não deve ser realizada por um único indivíduo, mas por um comitê com experiência técnica e econômica pertinente. Se a avaliação for feita apenas por uma pessoa, as decisões resultantes devem ser analisadas e aprovadas por seu superior.

As propostas em não conformidade devem ser rejeitadas. As entidades compradoras devem ter o direito de pedir esclarecimentos aos proponentes sobre suas propostas, desde que isso seja feito de forma transparente e não discriminatória. Em geral, mudanças na proposta após o prazo final para sua apresentação devem ser proibidas. Às vezes, os regimes de compras e contratações oferecem a oportunidade de corrigir erros não intencionais de forma ou erros que não envolvam qualquer mudança relevante da proposta. Uma correção de erros só deve ser permitida em casos excepcionais, visto que permitir correções pode apresentar o risco de conceder a um proponente uma vantagem ilegítima. Isso pode ocorrer, por exemplo, no caso de uma empresa que apresenta uma proposta que não cumpre certos requisitos obrigatórios, de acordo com o edital, e que pretende subornar o funcionário público responsável, a fim de reparar esse erro após a proposta ter sido apresentada.

Em geral, é estritamente proibido negociar o contrato após a apresentação das propostas. Exceções a essa regra se aplicam apenas a casos em que o procedimento de compras e contratações escolhido permite um diálogo entre a entidade compradora e o proponente (por exemplo, um procedimento negociado). Todas as decisões devem ser documentadas, incluindo a compilação de um relatório de avaliação contendo o resultado da avaliação do proponente e das propostas.

Exemplo: Uma entidade compradora está planejando adjudicar um contrato de aquisição de papel de impressão com base no menor preço. Segundo o edital, o papel de impressão deve ser entregue em 20 locais diferentes no total. O edital exige que os proponentes ofereçam um preço para o papel de impressão e um preço para o transporte do papel de impressão até cada um dos 20 locais (portanto, o preço total teria 21 componentes de preço). A apresentação de uma oferta de preço incompleta estava especificada no edital como motivo para que a proposta fosse considerada em não conformidade. Um proponente não ofereceu preço para o transporte do papel de impressão. Após a apresentação das propostas, esse proponente subornou o funcionário responsável pela compra para permitir que ele resolvesse esse problema por meio do envio de um aditamento à proposta, oferecendo um preço para o transporte do papel de impressão. O proponente que apresentou o preço aditado após o prazo final para apresentação de propostas obteve a adjudicação do contrato porque ofereceu o menor preço global.

Solução: As boas práticas exigem que propostas em não conformidade sejam rejeitadas. O funcionário responsável não tinha qualquer poder de decisão nesse sentido, visto que a apresentação de uma oferta de preço incompleta estava expressamente definida como motivo para rejeitar a proposta. Além disso, uma oferta de preço incompleta deveria ser considerada não reparável, independentemente de qualquer disposição no edital. Um proponente que tem a chance de apresentar partes da proposta após seu prazo final de entrega possui uma vantagem ilegítima sobre os outros proponentes e é tratado de forma mais favorável, já que esse proponente tem mais tempo para preparar a proposta. Além do mais, as boas práticas sugerem que as decisões de adjudicação devem ser tomadas por mais de uma pessoa ou pelo menos analisadas e aprovadas por um superior.

(e) Publicação da intenção de adjudicação de contrato e do contrato adjudicado

Após a avaliação e classificação das propostas, os proponentes devem ser imediatamente notificados sobre a intenção da entidade compradora de adjudicar o contrato ao proponente vencedor. Essa decisão de adjudicação, por motivos de transparência, deve conter informações suficientes, além do nome do proponente bem-sucedido, o preço do contrato e um resumo de outras características e vantagens relativas do proponente vencedor, a fim de permitir que todos os proponentes e partes interessadas avaliem se a decisão da entidade compradora tem justificativa razoável. O aviso de adjudicação deve incluir um período de suspensão (isto é, o período durante o qual a entidade compradora não está autorizada a concluir o contrato), se tal período for especificado na legislação de compras e contratações pertinente. As boas práticas sugerem que a oportunidade de uma sessão para solicitar informações úteis, seja por escrito ou verbalmente, deve ser oferecida a pedido dos fornecedores. Após a adjudicação do contrato, a entidade compradora deve publicar um aviso informativo sobre a adjudicação.

Exemplo: Uma entidade compradora propõe o fornecimento de serviços de descarte de resíduos tóxicos com base na oferta mais econômica e tecnicamente vantajosa. Os dois critérios de adjudicação são (a) preço e (b) características técnicas e de segurança dos veículos para coleta de resíduos. Ambos os fatores pesam 50 pontos, e o segundo critério é ainda subdividido em cinco subcritérios diferentes valendo 10 pontos cada. O aviso de adjudicação anunciou o proponente C como vencedor e justificou isso com base no fato de que ele ofereceu o menor preço. Na verdade, o proponente C deveria ter sido classificado em segundo lugar porque ele marcou apenas 10 pontos com relação aos veículos de coleta de resíduos oferecidos. Mesmo mediante solicitação, os demais proponentes não receberam qualquer informação além do nome do proponente vencedor e o preço oferecido por essa empresa.

Solução: As boas práticas exigem que um aviso de adjudicação, quando um contrato é adjudicado com base na oferta mais econômica e tecnicamente vantajosa, inclua não apenas o preço, mas também as vantagens relativas e as características da proposta vencedora. Somente a divulgação das características pertinentes dos veículos de coleta de resíduos oferecidos teria permitido aos outros avaliar se a decisão de adjudicação da entidade compradora era justificada. As boas práticas exigem que a entidade compradora emita novamente um aviso de adjudicação adequado.

Fase pós-proposta

A fase pós-proposta começa assim que um contrato é adjudicado. Ela se refere à implementação e administração do contrato e tem o objetivo de garantir uma execução eficaz, conforme as obrigações contratuais acordadas. Muitas vezes essa fase também é chamada de administração do contrato. Importantes textos internacionais sobre compras e contratações, especialmente a Lei Modelo da UNCITRAL, o GPA da OMC e as Diretivas da União Europeia, assim como diversos regimes nacionais de compras e contratações públicas, oferecem poucas orientações em relação a essa fase do contrato, visto que esses textos jurídicos tratam da fase anterior, ou seja, da formação do contrato. De modo similar, o artigo 9(1) da UNCAC não se concentra especificamente na fase pós-proposta. Por seu enfoque em prevenir a corrupção na área de compras e contratações públicas, a UNCAC busca garantir que os contratos públicos sejam adjudicados de maneira transparente e concorrencial por meio do uso de critérios objetivos na tomada de decisão e que um sistema nacional eficaz de análise garanta que quaisquer violações desses princípios possam ser contestadas.

Na prática, no entanto, os riscos de corrupção no ciclo de compras e contratações são especialmente altos depois que o contrato é adjudicado. As especificações contratuais ou o escopo do trabalho são frequentemente alterados após a celebração do contrato e com frequência os contratados não cumprem rigorosamente suas obrigações contratuais. Devido a um entendimento entre o contratado e um funcionário público corrupto, desvios com relação ao que foi acordado entre as partes, tal como baixa qualidade ou execução insatisfatória, talvez não resultem em quaisquer consequências negativas. O mesmo vale para ordens de mudança injustificadas, ou seja, ordens que aumentam o escopo dos bens ou serviços e, ao mesmo tempo, os custos do contrato, muitas vezes com preços altamente não concorrenciais.

As boas práticas incluem a criação de um sistema de monitoramento eficiente para confirmar execuções contratuais na forma devida, tanto para prazos quanto para especificações contratuais. As mudanças contratuais devem ser permitidas apenas se essa possibilidade estiver prevista no contrato ou na legislação (por exemplo, por um limite monetário claro e preestabelecido no valor do contrato) ou se essas mudanças não alterarem consideravelmente a essência do contrato.

Exemplo: Uma entidade compradora adjudica a entrega de dez locomotivas a diesel em um procedimento aberto (concorrência). Após a assinatura do contrato, o contratado e a entidade compradora chegam ao acordo de que cinco locomotivas elétricas também devem ser pagas e entregues segundo o contrato. O contratado é uma das poucas empresas que podem oferecer ambas as tecnologias.

Solução: O pedido adicional de cinco locomotivas elétricas no contrato adjudicado é problemático sob diversos aspectos. Ele altera consideravelmente a quantidade de produtos, assim como o valor do contrato. Visto que o pedido ocorre após a adjudicação e que o pedido é feito em contexto relativamente não transparente da administração de um contrato existente, ele gera preocupações sobre corrupção. Além disso, o pedido modifica parcialmente o objeto do contrato adjudicado de locomotivas a diesel para locomotivas a diesel e elétricas. Em momento algum, o fornecimento de locomotivas elétricas esteve sujeito a um procedimento de compra concorrencial. Segundo as boas práticas, o procedimento correto seria incluir a entrega das cinco locomotivas elétricas na compra original ou iniciar um procedimento de compra concorrencial distinto para a entrega das cinco locomotivas elétricas.

C. Sistemas de reparação eficazes

Um sistema de reparação eficaz, também conhecido como sistema contestatório ou sistema protestativo de propostas, na área de compras e contratações públicas é um elemento essencial de uma estrutura de compras e contratações robusta. Por esse motivo, o artigo 9(1) da UNCAC exige explicitamente um sistema nacional eficaz de análise no setor de compras e contratações públicas.

Um mecanismo de análise eficaz tem várias finalidades. A mais importante é que ele serve de incentivo para o respeito de um sistema de compras e contratações estabelecido, porque seu descumprimento será fiscalizado. Os proponentes têm o direito de recorrer a um órgão de análise, que confirmará se uma decisão tomada pela entidade compradora foi feita em conformidade com as regras aplicáveis.

Um sistema de reparação eficaz exige que um pedido de análise seja considerado por um órgão independente. A noção de independência com relação ao órgão de análise normalmente significa independência da entidade compradora, em vez de independência do governo. Por exemplo, um órgão que simplesmente tenha competência para aprovar ou desaprovar certos atos da entidade compradora provavelmente não se qualificará como verdadeiramente independente. O mesmo vale se esse órgão orientar uma entidade compradora sobre procedimentos de compras e contratações públicas.

Consiste em boa prática que um órgão de análise inclua ou seja formado por especialistas externos independentes do governo, tais como especialistas de representações profissionais legais como uma câmara de comércio ou organização não governamental. Também consiste em boa prática ter a forma da nomeação dos membros de um órgão de análise e a duração de seu mandato especificadas na legislação ou em outros regulamentos. Por exemplo, a independência pessoal deve ser garantida pelo fato de qualquer árbitro ser nomeado em caráter vitalício, não estar sujeito a transferência e não poder ser transferido involuntariamente. Se o órgão de análise deve ser uma autoridade administrativa imparcial ou uma autoridade judicial, e se ele deve se especializar em casos de legislação de compras e contratações públicas, isso dependerá em parte do sistema jurídico do país em questão. O fator decisivo é que seja concedido ao órgão independente o mais alto grau possível de autonomia e independência de ação com relação aos poderes Executivo e Legislativo.

A eficácia na área de reparações também exigirá que qualquer fornecedor que tenha ou tiver tido interesse em determinada concorrência tenha tempo suficiente para preparar e apresentar uma contestação. Geralmente a legislação de compras e contratações prevê um prazo mínimo para apresentação de uma queixa, a partir do momento em que o fundamento para a contestação se torna conhecido pelo fornecedor ou deveria se tornar razoavelmente conhecido pelo fornecedor. Consiste em boa prática garantir que um proponente prejudicado possa recorrer de qualquer decisão ou medida importante tomada por uma entidade compradora.

Geralmente as reparações em um sistema de fiscalização eficaz incluem medidas antecipadas e medidas corretivas, assim como indenização. A possibilidade de suspensão de um procedimento de compras e contratações como medida antecipada enquanto a contestação estiver em andamento é essencial porque proíbe a entidade compradora de celebrar o contrato antes que o órgão de análise decida sobre o pedido de revisão. Uma suspensão permitirá que o órgão de análise confirme se a decisão contestada foi tomada

de acordo com as regras e editais. Se for constatado que uma decisão foi tomada em violação às regras aplicáveis, o órgão de análise pode fazer uso de uma medida corretiva, como proibir a entidade compradora de tomar uma decisão ou anular ou revisar uma decisão da entidade compradora. Frequentemente os sistemas de compras e contratações preveem também o pagamento de indenização por violações à legislação de compras e contratações por parte da entidade compradora. As indenizações podem incluir compensação por perdas ou danos sofridos, como os custos de participação no procedimento de compras e contratações e/ou a perda de lucros previstos.

Um ponto fraco de muitos sistemas de compras e contratações é a falta de reparações eficazes em situações em que o contrato já foi celebrado. A legislação nacional de compras e contratações pode, portanto, prever a possibilidade de rejeitar contratos que já tiverem sido celebrados, se estes resultarem de um processo de formação falho. Se isso não for viável, as entidades compradoras podem ser obrigadas a pagar multas por terem celebrado contratos públicos em violação à legislação de compras e contratações públicas.

A UNCAC prevê várias consequências para a corrupção, que também são pertinentes na área de compras e contratações públicas. Elas incluem a anulação de um contrato que tiver sido firmado como resultado de comportamento corrupto, como suborno, e indenização por danos.

D. Estratégias adicionais para prevenir a corrupção em compras e contratações públicas

Estruturas jurídicas sólidas e anticorrupção para compras e contratações públicas são pilares importantes no combate à corrupção. Ambos os elementos são pré-requisitos para um sistema de compras e contratações transparente, concorrencial e objetivo. O respeito pelo Estado de Direito é essencial. A experiência tem mostrado, no entanto, que a legislação isoladamente não é suficiente para prevenir atos de corrupção na área de compras e contratações públicas. Se esse fosse o caso, a corrupção em compras e contratações públicas praticamente não existiria em países com regimes jurídicos avançados baseados, por exemplo, na Lei Modelo da UNCITRAL ou nas Diretivas da União Europeia.

É fundamental que as estruturas jurídicas sejam apoiadas por outros esforços para garantir qualidades como responsabilização e integridade. Várias estratégias adicionais se revelaram especialmente úteis para combater a corrupção nas compras e contratações públicas.

Integridade de funcionários públicos e funcionários dos proponentes

Tanto o setor público quanto o setor privado devem garantir que somente funcionários honestos, confiáveis e capacitados, que demonstram integridade, participem de atividades na área de compras e contratações públicas. Os funcionários devem ser adequadamente instruídos e treinados sobre como lidar bem com estruturas jurídicas complexas, como leis sobre compras e contratações públicas e leis anticorrupção. Um programa robusto de conformidade que inclua um código de conduta é considerado importante para fornecer a contratados e eventualmente órgãos públicos uma estrutura para seguir a lei (veja o anexo II sobre como implementar programas robustos de conformidade na área de legislação de compras e contratações públicas). O artigo 8 da UNCAC também exige a implementação de códigos de conduta para funcionários públicos.

O pessoal de compras e contratações, em especial, exerce poder de decisão durante todo o ciclo de compras e contratações. Os esforços para limitar o poder de decisão de funcionários dessa área por meio de regras de operação específicas se revelaram eficazes no combate à corrupção. Para isso, decisões importantes como a aprovação de editais, a decisão de rejeitar uma proposta ou a decisão de adjudicar um contrato a determinado proponente devem ser tomadas por mais de uma pessoa ou através de um processo que inclua diversas partes interessadas informadas. O mesmo vale para os proponentes. A decisão, por exemplo, de se associar a outras empresas ao participar de um procedimento de compras e contratações ou de fixar um preço de proposta final deve ser tomada, ou pelo menos analisada, por um grupo de pessoas.

Exclusão, suspensão e impedimento⁵

As iniciativas anticorrupção ao redor do mundo estão ganhando força, e um instrumento para combater a corrupção – o impedimento ou a inserção em uma lista de contratados e pessoas corruptas ou não qualificadas – surgiu como uma ferramenta especialmente digna de nota. Governos e instituições internacionais desenvolveram seus próprios sistemas de impedimento para excluir contratados que tenham cometido certos tipos de irregularidade, como suborno ou fraude ou, mais amplamente, para excluir contratados que representam riscos inaceitáveis em termos de desempenho ou reputação devido às más ações ou controles internos insuficientes. Embora a UNCAC não cite especificamente o impedimento como uma ferramenta anticorrupção, o *“Guia Legislativo para Implantação da Convenção das Nações Unidas”*⁶ observa que os Estados partes devem implementar medidas adequadas, como o impedimento, para incentivar o cumprimento dos requisitos anticorrupção da UNCAC.

À medida que os sistemas de impedimento amadureceram em diversos países, surgiram dois modelos amplos de impedimento. O primeiro é uma abordagem altamente discricionária, tal como aquela utilizada pelo sistema federal de compras e contratações dos Estados Unidos, segundo a qual uma alta autoridade de compras e contratações, agindo em nome de um ou mais órgãos governamentais, pode excluir contratados devido a praticamente qualquer problema grave relacionado com a qualificação de contratados. O modelo alternativo, usado pelo Banco Mundial em seu sistema de sanções, é muito mais focado. Nessa abordagem, as autoridades de análise agem de forma legal, e uma determinação formal deve ser feita, se o contratado em questão cometeu atos que se qualificam como motivos para impedimento, com base em uma lista específica de atos proibidos. As Diretivas da União Europeia, por exemplo, não preveem um regime de impedimento, e sim uma abordagem especial de exclusão na qual cada entidade compradora deve determinar, caso a caso, se determinada empresa é adequada e confiável ou se deve ser excluída de um procedimento de compra ou contratação pública.

A suspensão ou impedimento de contratos públicos provou ser uma ferramenta eficaz no combate à corrupção. Abster empresas privadas da oportunidade de fazer negócios com o governo pode ser um dos fatores impeditivos mais fortes para futuros infratores e garante que o governo não estabeleça contratos com esses fornecedores que carecem de controles internos eficazes.

Ação coletiva

A ação coletiva, que é um processo colaborativo e intenso de cooperação entre partes interessadas que pensam da mesma maneira, tornou-se uma questão de política pública concreta no combate à corrupção. Isso se aplica especialmente à área de compras e contratações públicas, em que empresas privadas, governos, organizações internacionais, sociedade civil, comunidade acadêmica etc. unem forças para limitar as oportunidades de corrupção no ambiente de negócios. O objetivo dessa ação coletiva é criar condições de igualdade para as empresas que disputam contratos governamentais. Os processos de compras e contratações públicas devem ser transparentes e baseados exclusivamente em critérios econômicos de mercado, como preço, qualidade e inovação, para que o contrato seja adjudicado ao melhor proponente, e não o proponente que, por exemplo, tiver pago o maior suborno. A ação coletiva busca colocar em prática esse princípio e garantir que os proponentes que disputam contratos públicos não sejam prejudicados por agir de forma honesta e ética.

Apesar das estruturas jurídicas protetoras que já existem, a corrupção no setor de compras e contratações públicas continua sendo um desafio para governos e empresas em todo o mundo. É vital que toda a sociedade coopere para combater a corrupção quando o dinheiro dos contribuintes for gasto na adjudicação de contratos públicos. Todos os agentes envolvidos devem formar uma aliança e agir coletivamente na luta contra a corrupção.

Os governos devem, portanto, implementar a UNCAC para que os processos de compras e contratações públicas sejam realizados de maneira transparente e concorrencial, com base em critérios objetivos. As empresas que disputam contratos públicos devem implementar programas de conformidade eficazes para

⁵ Este debate foi extraído de *Cross-Debarment: A Stakeholder Analysis*, por Christopher R. Yukins, a ser publicado no periódico *International Law Review* da Universidade George Washington, 2013 (a ser publicado).

⁶ *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, UNODC, 2006: 338.

prevenir atos de corrupção. A sociedade civil deve monitorar os esforços que os governos e as empresas estão fazendo a fim de combater a corrupção por meio de controle e vigilância.

Existem vários métodos de ação coletiva, sendo o mais importante deles os pactos de integridade, incluindo declarações anticorrupção, iniciativas baseadas em princípios e códigos de conduta:

- **Pactos de integridade:** Geralmente os pactos de integridade se referem a uma concorrência específica e incluem um acordo por escrito entre a entidade compradora e todos os proponentes, que concordam em se abster de práticas corruptas. Uma violação do acordo é punida (por exemplo, por multas, exclusão de futuras concorrências, indenização etc.). Frequentemente, um monitor independente é nomeado para supervisionar o cumprimento do pacto de integridade.
- **Iniciativas baseadas em princípios:** Com frequência os processos de compras e contratações públicas são muito complexos, e essa complexidade desempenha um papel importante quando se trata de corrupção na área de compras e contratações públicas. As iniciativas baseadas em princípios incluem a promoção de métodos de ação coletiva, programas de treinamento e capacitação, campanhas de informação e compartilhamento de melhores práticas. Em especial, programas de treinamento com contribuições do setor público, do setor privado e da sociedade civil explicando os riscos de corrupção no ciclo de compras e contratações e como enfrentar esses riscos são vitais para que os esforços anticorrupção na área de compras e contratações públicas sejam eficazes.
- **Sistemas de conformidade (compliance):** Os sistemas de conformidade incluem princípios de negócios que rejeitam a corrupção e implementam normas e procedimentos para garantir que a entidade aja de acordo com as exigências legais. Um sistema de conformidade na área de compras e contratações públicas não deve se concentrar apenas na legislação anticorrupção, mas também na legislação de compras e contratações públicas. O conteúdo do sistema de conformidade será diferente para o governo e o proponente privado, para uma entidade que paga suborno e uma entidade que recebe suborno.

Monitoramento de compras e contratações pela sociedade civil

A sociedade civil desempenha um papel essencial no monitoramento dos processos de compras e contratações para garantir que estas sejam realizadas de forma transparente, concorrencial e objetiva. A sociedade civil – seja um único cidadão, a mídia, uma empresa, uma ONG, a comunidade acadêmica etc. – pode identificar eventuais atos indevidos de funcionários públicos, que podem ser resultado de conluio entre o funcionário público e um proponente. Por exemplo, um jornalista pode descobrir que o número de computadores contratados e comprados para uma escola pública não foi entregue ou que uma autoridade de compras e contratações está fornecendo informações incompletas para determinados proponentes, a fim de favorecer determinada empresa que vence repetidamente concorrências da mesma entidade compradora.

A sociedade civil, portanto, frequentemente gera pressão contra a corrupção na área de compras e contratações públicas, levando à penalização de agentes corruptos.

A fim de possibilitar o monitoramento efetivo por parte da sociedade civil, o acesso a informações governamentais é necessário. As boas práticas na área de compras e contratações públicas sugerem que informações sobre contratos adjudicados, incluindo o nome do contratado e o preço do contrato, devem estar publicamente disponíveis, seja através de medidas de transparência ou através de regimes de acesso à informação.

Denúncias

A denúncia, isto é, o ato de revelar informações sobre corrupção percebida, provou ser uma ferramenta importante na luta contra a corrupção. Na área de compras e contratações públicas, as denúncias feitas por pessoas diretamente envolvidas no processo são especialmente importantes. Essas pessoas envolvidas no processo podem ser as únicas que têm acesso aos documentos, como o relatório de avaliação sobre as propostas apresentadas e, conseqüentemente, maior conhecimento potencial sobre comportamento

corrupto. Além disso, geralmente essas pessoas possuem o conhecimento técnico e/ou jurídico necessário para perceber atos de corrupção.

As denúncias permitem que pessoal interno forneça informações a outras pessoas ou organizações, como o diretor de conformidade dentro da estrutura corporativa de uma empresa privada que está participando de uma concorrência pública ou uma autoridade pública anticorrupção, para que eles possam tomar as providências necessárias.

A fim de incentivar a denúncia de atos de corrupção, é absolutamente essencial possuir sistemas eficazes de proteção a denunciantes.

Compras eletrônicas

As compras eletrônicas se tornaram um componente fundamental na reforma e modernização das estruturas de compras e contratações públicas em muitos países em todo o mundo. O uso de compras eletrônicas pode ser muito eficiente para aumentar a concorrência e a transparência e pode, assim, ajudar a reduzir atos de corrupção na área de compras e contratações públicas.

As ferramentas de compras eletrônicas incluem a publicação eletrônica de oportunidades de contrato, a distribuição eletrônica de editais e a apresentação eletrônica de propostas. É importante observar que todas as ferramentas de compras eletrônicas (por exemplo, comunicação eletrônica, apresentação eletrônica, lances eletrônicos etc.) possuem um efeito essencial: elas eliminam ou minimizam as interações humanas diretas entre os proponentes e o pessoal encarregado de compras e contratações – interações essas que são uma das principais fontes de comportamento corrupto na área de compras e contratações públicas.

As compras eletrônicas também são importantes na área de combate à corrupção por outros motivos. Em particular, as compras eletrônicas têm a vantagem de facilitar a geração e a gestão de dados. Isso pode ser especialmente útil na avaliação dos preços oferecidos, para determinar se os preços das propostas são razoáveis e estão em conformidade com os valores de mercado, tal como através da comparação dos dados coletados como preços/itens de preço em um banco de dados eletrônico com os preços oferecidos em determinado procedimento de compra ou contratação, a fim de detectar preços excessivos ou fraude na proposta.

A coleta e a gestão eletrônica de dados na área de compras e contratações públicas também podem constituir uma ferramenta importante para auxiliar o cumprimento do artigo 9(3) da UNCAC, que exige que suas partes preservem a integridade de seus registros, inclusive livros contábeis ou outros documentos relacionados com despesas públicas.

Por todos os motivos mencionados acima, os Estados partes da UNCAC adotaram a resolução 3/2 sobre medidas preventivas que convida os Estados partes “a considerar o uso de sistemas informatizados para reger as compras e contratações públicas”.⁷ O uso de compras eletrônicas é altamente adequado para ajudar os países a criar sistemas de compras e contratações públicas baseados nos princípios fundamentais de transparência, concorrência e tomada de decisões objetivas, conforme previsto no artigo 9 da UNCAC.

⁷ Conferência dos Estados Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, Resolução 3/2, parágrafo 13, UNODC, 2009. <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/V0988538e.pdf>

CAPÍTULO III.

Finanças públicas e registros públicos:
requisitos dos artigos 9 (2) e (3) da UNCAC

A. Introdução

Um sistema de gestão de finanças públicas fraco abre brechas para atos de corrupção. A corrupção, por sua vez, pode prejudicar as finanças públicas, a confiança pública no governo e a prestação de serviços aos cidadãos. Para enfrentar esse desafio, o artigo 9(2) da UNCAC exige que cada Estado parte tome “medidas adequadas para promover transparência e responsabilização na gestão das finanças públicas”, tais como: (a) procedimentos para a adoção do orçamento nacional; (b) divulgação de despesas e receitas em tempo hábil; (c) um sistema de normas de contabilidade e auditoria e fiscalização relacionada; (d) sistemas eficazes de gestão de riscos e controle interno; e (e) ações corretivas para solucionar casos de descumprimento dos requisitos da UNCAC, quando apropriado.

Essas disposições descrevem os meios gerais de prevenir, monitorar e solucionar problemas de corrupção. Embora a implementação exija medidas técnicas em diversos tópicos, todas as medidas são baseadas no princípio de dinheiro público para o bem público.

B. Gestão das finanças públicas

Formulação e adoção orçamentária

O artigo 9(2) (a) da UNCAC exige procedimentos para a adoção do orçamento nacional. Visto que a corrupção desvia verbas públicas para fins ilícitos, um sistema saudável de gestão das finanças públicas deve começar com a identificação dos objetivos legítimos da autoridade pública fiscal. Esse processo define como as leis e as políticas alocam poderes e responsabilidades fiscais entre o Poder Executivo, o Poder Legislativo, outras entidades estatais, governos regionais e bancos centrais. De fato, com maior transparência no governo, até mesmo partes interessadas não governamentais, como a sociedade civil, o setor privado e organizações internacionais podem dar sua contribuição.

A divisão dos poderes fiscais começa com uma estrutura jurídica básica que abrange as disposições constitucionais, as leis sobre gestão das finanças públicas, regulamentos financeiros e outros critérios, como normas contábeis. Idealmente, o país deve ter uma lei orçamentária que trate da gestão das finanças públicas do início ao fim, incluindo: poderes e responsabilidades pela preparação, formulação, adoção, execução, contabilidade e auditoria orçamentária; os principais procedimentos, como cronogramas orçamentários, prazos finais para apresentação de relatórios, formato dos documentos orçamentários; e requisitos importantes, como teto de gastos, funções de tesouraria e dívida pública.

O principal fator da adoção orçamentária é a relação entre o Executivo e o Legislativo. Geralmente, o Executivo é responsável por preparar o orçamento inicial antes de apresentá-lo ao Legislativo para aprovação. Durante esse processo, as autoridades e os legisladores podem ser influenciados de forma corrupta a destinar projetos para seus eleitorados ou acrescentar itens fiscais falsos com espaço para corrupção futura. A capacidade do Poder Legislativo de examinar, debater e fazer emendas ao orçamento pode limitar abusos por parte dos órgãos do Executivo. No entanto, também deve haver medidas constitucionais e legais (por exemplo, exigências de equilíbrio orçamentário) que restrinjam o poder do Legislativo, a fim de prevenir abusos.

Dentro do próprio sistema de gestão das finanças públicas, o orçamento pode ao menos evidenciar critério de realidade: as ações de políticas públicas têm um custo; o governo possui uma conta bancária limitada; e até mesmo despesas legítimas podem implicar escolhas polêmicas. Para ser útil às políticas públicas, o orçamento precisa ser abrangente. Isso exige a inclusão de um plano nacional de contas, um sistema de classificação orçamentária, panoramas macroeconômicos, autorizações de todas as despesas, fundos e atividades extraorçamentárias, contingências e operações quase fiscais, apenas para citar alguns exemplos. A elaboração orçamentária baseada no desempenho e uma estrutura orçamentária de médio prazo podem ajudar a justificar as consequências de longo prazo. Um processo de planejamento orçamentário abrangente ajuda a fixar o limite contra orçamentos ilegítimos que diminuem o passivo do governo ou que abrigam operações corruptas.

Divulgação de receitas e despesas em tempo hábil

O artigo 9(2) (b) exige a “divulgação de receitas e despesas em tempo hábil”. Embora o texto da UNCAC não se manifeste sobre o assunto, uma divulgação em tempo hábil é significativa apenas quando há um processo financeiro e orçamentário eficaz que fornece as informações necessárias. A administração das receitas e a execução orçamentária são áreas de alto risco de corrupção porque o dinheiro muda de mãos nessas fases. A corrupção pode corroer as expectativas orçamentárias através da evasão de tributos ou tarifas ou devido ao desvio de verbas de suas despesas pretendidas.

Na administração da receita, a corrupção gera arrecadações menores. Os sinais de perigo incluem altas cargas tributárias, leis e procedimentos obscuros, isenções arbitrárias e falta de monitoramento e de sanções nas cobranças e tributações. Tudo isso sugere um potencial para conluio entre autoridades e sonegadores de impostos. Para promulgar uma reforma, um Estado deve começar por um sistema tributário eficiente e transparente que minimize a intervenção das autoridades. A base de um sistema assim é a autoavaliação do passivo pelo contribuinte, juntamente com revisões feitas pelo governo e passíveis de apelação. Para isso, os governos devem garantir obrigações tributárias transparentes, registro eficiente e avaliação fiscal eficiente dos contribuintes, além de procedimentos de cobranças bem estruturados. Dentro dos órgãos fiscais, a corrupção precisa ser controlada por uma rede de pesos e contrapesos que separem certas funções essenciais (por exemplo, política pública e fiscalização) e que façam as autoridades monitorarem umas às outras ao longo do processo.

Na gestão das despesas, a execução eficaz exige uma série de controles para aplicação do orçamento adotado. Assim como ocorre com a administração da receita, as atividades (contratos, dívidas e gestão de ativos) envolvendo transferências frequentes de dinheiro entre os setores público e privado merecem análise cuidadosa. A execução deve seguir o dinheiro ao longo do ciclo de despesas: alocação de dotações orçamentárias, destinação de capital, aquisição/confirmação de produtos e serviços aceitos e pagamento. Esse sistema que envolve várias etapas ajuda a desestimular a corrupção através da divisão dos poderes de pagamento entre diversas autoridades. Para cada fase, dependendo da transação, o governo precisa também limitar a o poder de decisão das autoridades por meio de regras de operação específicas e critérios de análise claros.

A divulgação de receitas e despesas em tempo hábil revela às autoridades de fiscalização se os ministérios estão executando o orçamento conforme autorizado. Se os ministérios conseguirem oferecer em tempo hábil relatórios financeiros completos, pertinentes, confiáveis e em conformidade, isso se reflete na saúde das operações fiscais. Para evitar que pessoal interno possa reter informações, a melhor prática é exigir um cronograma de divulgação de documentos fiscais, tais como documentação orçamentária anual e relatórios financeiros anuais, relatórios semestrais, relatórios periódicos de execução orçamentária, relatórios de auditoria externa e relatórios especiais, como relatórios pré-eleição.

Contabilidade e auditoria

Contabilidade

O artigo 9 (2) (c) da UNCAC exige um “sistema de contabilidade e normas de auditoria e fiscalização relacionada”. Embora a contabilidade e a auditoria não ofereçam nenhum lucro para a corrupção em si, um sistema de contabilidade e auditoria deficiente ou colusivo favorece os danos da corrupção por dificultar sua detecção. Assim, um sistema de contabilidade preciso e um sistema de auditoria independente são barreiras importante contra a corrupção.

A divulgação de receitas e despesas em tempo hábil exige que o governo possua um sistema para registrar e organizar suas informações financeiras no decurso normal das atividades de negócios. Assim como em qualquer outra entidade privada de grande porte, um sistema de contabilidade governamental adequado deve ter:

- Um registro financeiro que utilize o método de partidas dobradas; procedimentos de contabilidade adequados, claros e bem documentados; um sistema comum de classificação de despesas;
- Uniformidade em termos de registro, apresentação de relatórios e conciliação de contas e transações;

- Segurança e controles adequados;
- Divulgação de transações no âmbito de contas temporárias e políticas contábeis.

Diferentemente do setor privado, o governo precisa monitorar também o ciclo de vida das dotações orçamentárias através de contabilidade orçamentária. Esta difere da contabilidade comercial em seu enfoque no cumprimento das autorizações orçamentárias e nas leis orçamentárias ou leis de dotações orçamentárias subjacentes.

Os dois desafios atuais para a transparência são a contabilidade baseada em caixa e padrões nacionais distintos. Um sistema contábil baseado em caixa reconhece as transações apenas quando o governo paga ou recebe dinheiro relacionado à transação. A contabilidade de caixa fornece informações limitadas e muitas vezes atrasadas sobre as transações, ativos e passivos do governo. Contudo, ainda assim, muitos países mantêm a contabilidade e/ou a elaboração orçamentária de caixa. Como resultado da contabilidade de caixa e de normas contábeis divergentes, frequentemente a comunidade internacional carece de uma base comparável para avaliar a eficácia e a transparência de determinado país na gestão das finanças públicas.

Auditoria

Um sistema de auditoria rigoroso inclui uma hierarquia de auditorias internas, auditorias externas e supervisão legislativa. Na prática, é a independência dos auditores, um mecanismo de ação corretiva e a possibilidade de fiscalização política que garantem um sistema de auditoria eficaz.

Como primeira linha de defesa, a auditoria interna avalia se a organização está cumprindo as normas internas de modo a assegurar aos gestores que seus objetivos estão sendo alcançados e que o ambiente de controle interno da organização é adequado. Embora a unidade de gestão financeira de cada órgão governamental seja geralmente responsável pela auditoria interna do órgão, bem como por suas normas, o auditor interno também deve examinar as normas nacionais e internacionais. Para incentivar ações corretivas, o grupo de auditoria deve gerar confiança nos gestores através de decisões claras e plausíveis e de recomendações rentáveis, antes de recorrer à fiscalização externa.

Todavia, muitas vezes a auditoria interna é limitada por seu ambiente gerencial, e sua avaliação seria melhor realizada por auditores externos ao órgão – por exemplo, a instituição de auditoria suprema. Esta instituição geralmente centra seu trabalho na auditoria de regularidade da prestação de contas financeira de órgãos individuais e do governo como um todo, questões de gestão sistêmica das finanças públicas, transações e sistemas financeiros, controles internos e funções de auditoria. A instituição também pode realizar auditorias de desempenho, auditorias de conformidade sobre a legalidade de transações específicas, além de auditorias de atestação sobre a integridade da administração e exatidão dos dados de relatórios financeiros. Em última análise, o Poder Legislativo pode exercer fiscalização no decorrer de um exercício fiscal, através de um comitê de fiscalização geral, tal como um comitê de contas públicas, ou até mesmo através de comitês legislativos normais que tenham fiscalização programática ou orçamentária sobre órgãos específicos.

No final das contas, uma auditoria serve para controle, não para garantia. Os auditores apenas verificam as normas – eles não as criam, nem implementam. Levando em conta as limitações dos auditores em termos de recursos humanos, financeiros e políticos, um governo pode precisar desenvolver um sistema de controles e estratégias de gestão de riscos, a fim de criar a base adequada para o trabalho dos auditores.

Controles internos e gestão de riscos

O artigo 9 (2) (b) da UNCAC exige um “sistema eficaz de gestão de riscos e de controle”, o que é essencial para detectar e controlar irregularidades fiscais. Os controles internos podem ser medidas preventivas para impor autorizações orçamentárias, prioridades em matéria de políticas públicas e outras leis e regulamentos que regem a gestão das finanças públicas. Isso inclui a separação de funções, hierarquias de aprovações e análises, monitoramento cruzado entre agentes independentes, controles contábeis, requisitos de documentação e certificação de pessoal. Os controles também podem ser medidas

corretivas para detectar e solucionar problemas durante a execução, tais como a apresentação de relatórios financeiros, monitoramento do desempenho, proteção de denunciante e auditorias internas.

Os controles da administração da receita devem ajudar a prevenir o desvio de receitas previstas causado por conluio entre o contribuinte e a autoridade tributária. Um sistema eficaz de autoavaliação do contribuinte exige não apenas o monitoramento cruzado dentro do órgão tributário – desde a avaliação até a cobrança –, mas habilitar o contribuinte através de instrução, transparência sobre o passivo, limitações quanto ao poder de decisão oficial e direitos recursais. Os governos, em particular, também podem precisar se concentrar em setores específicos suscetíveis a conluio, tais como os setores aduaneiro, de defesa ou recursos naturais. Por exemplo, em casos do assim chamado paradoxo da abundância, em que os países sofrem com a pobreza, apesar da grande quantidade de recursos naturais, a prestação de contas em matéria de receita requer um regime fiscal dirigido que estipule a propriedade nacional dos recursos, com procedimentos claros para desenvolver direitos, transparência dos fluxos de pagamento e limites em termos de negociação e poder de decisão oficial.

A gestão de despesas esconde riscos, tais como compromissos não autorizados, pagamentos irregulares e transações falsas, que se desviam dos objetivos do orçamento relacionados a políticas públicas. Os controles geralmente usados para tratar disso são: contabilidade orçamentária; alinhamento dos recursos com a disponibilidade de verbas; controles sobre o uso de dotações orçamentárias antes da destinação dos fundos (por exemplo, valor, período da disponibilidade e objetivo das verbas); requisitos de conciliação periódica das contas; e meios para detectar e prevenir fraude e uso indevido. Impeditivos adicionais são penas criminais contra as autoridades que efetuarem compromisso de fundos não autorizados e a disponibilidade de proteção e incentivos para denúncias. Esse tipo de regime de proteção fiscal diminui a corrupção e facilita a prestação de contas, mas torna mais difícil utilizar outras estratégias fiscais, tais como financiamento extraorçamentário, despesas tributárias, atividades quase fiscais e contingência passiva, mesmo quando elas puderem ter bases justificáveis.

Contudo, essas medidas de proteção podem se tornar meramente superficiais, a menos que os governos: (a) identifiquem as atividades propensas à corrupção no país; (b) analisem e interpretem os incentivos à corrupção (baixa remuneração, pressão de colegas, fácil acesso às verbas etc.); e (c) com base nessas informações, apliquem controles para diminuir as oportunidades de conluio. Levando em conta o tamanho da maioria das organizações governamentais, a autoridade central não consegue vigiar a todos. Por uma questão de eficiência, os governos devem habilitar as autoridades hierárquicas a vigiar umas às outras e fornecer incentivos para que elas denunciem os problemas, em vez de atuarem em conluio.

Todavia, até mesmo os controles mais cuidadosos não eliminam riscos tais como mudanças nos preços das commodities e nas taxas de câmbio, desastres naturais e colapsos do mercado. Em casos mais extremos, a gestão da crise ocasionará cancelamentos do processo orçamentário por soluções emergenciais, reestruturação dos poderes políticos e mudanças sistêmicas na gestão das finanças públicas. Embora essas medidas não levem necessariamente à corrupção, os poderes emergenciais, na medida em que dispensam a disciplina normal, podem ser usados indevidamente.

A prevenção desse uso indevido requer limitar o recurso a poderes emergenciais e orçamentos de contingência, isto é, diferenciar crises reais de calamidades mais previsíveis. Para incertezas mais previsíveis, os governos podem lidar com a questão por meio de medidas concretas, tais como divulgações padronizadas de contingência passiva, compartilhamento de riscos com outras partes, proteção financeira e criação de regras fiscais. Mesmo no caso de crises reais, o governo ainda pode definir uma ordem básica de negócios para absorver o impacto na disciplina fiscal: (a) designando funções e responsabilidades dentro do governo para gerenciar as contingências; (b) incorporando os riscos fiscais às previsões orçamentárias e internalizando os custos da contingência passiva; e (c) adotando procedimentos e estabelecendo condições para dotações orçamentárias de contingência. Esse tipo de resposta não é um esforço isolado, mas parte de uma adaptação proativa ao ciclo econômico e um compromisso com a sustentabilidade fiscal no longo prazo.

Ações corretivas

A disposição final sobre finanças públicas, o artigo 9 (2) (e), exige ação corretiva no caso de “descumprimento dos requisitos estabelecidos” no artigo 9 (2) (a) até (d). Visto que os requisitos desses parágrafos dizem respeito a diferentes fases da gestão das finanças públicas, as ações corretivas apropriadas requerem a identificação das autoridades responsáveis e do nível de governo aplicável. Geralmente, ações corretivas eficazes exigem tanto recomendações confiáveis quanto sua fiscalização. Muitas vezes, a literatura nessa área discute a ação corretiva como uma resposta às auditorias, quando as recomendações confiáveis dependem da auditoria e dos auditores; no entanto, sem fiscalização, as recomendações resultam apenas em bons conselhos. A fiscalização requer elementos de dissuasão pessoal, tais como sanções contra os infratores e outras autoridades responsáveis que deixarem de tomar medidas corretivas, além de fiscalização por parte do Poder Legislativo, da imprensa e do público. Por meio de seu poder de controlar o gasto de recursos governamentais, o Poder Legislativo pode responsabilizar os órgãos através de investigações, audiências e ameaças de redução orçamentária, com base em relatórios de auditoria e outras informações externas.

C. Integridade dos registros

O artigo 9 (3) da UNCAC exige que cada Estado parte “tome as medidas civis e administrativas necessárias (...) para preservar a integridade dos livros e registros contábeis, demonstrativos financeiros ou outros documentos relacionados a despesas e receitas públicas e para prevenir a falsificação desses documentos”. A integridade dos registros ajuda a fornecer informações exatas de previsão fiscal e cria a possibilidade de análise retrospectiva para desestimular atos de corrupção. A Norma Internacional para Gestão de Documentos, ISO 15489-1,⁸ conforme estabelecida pela Organização Internacional de Padronização, determina autenticidade, confiabilidade, integridade e usabilidade como características essenciais de um registro. Com relação à integridade, a norma ISO 15489-1 descreve os controles necessários de “monitoramento do acesso, verificação de usuário, destruição autorizada e segurança” para prevenir adulteração. Para registros financeiros, em especial, o Fundo Internacional de Gestão de Registros (IRMT) desenvolveu um modelo de referência e ferramentas de avaliação com base na norma ISO 15489-1 e outras normas para o setor público. Elas ampliam os requisitos básicos de conservação de registros para um sistema de pessoal, controles, contingências, instalações e até mesmo para uma legislação modelo.

Mais recentemente, as tecnologias eletrônicas mudaram o modelo básico e os requisitos de segurança da conservação de registros. Talvez os governos tenham que escolher entre recomeçar agora com sistemas eletrônicos ou introduzir posteriormente a tecnologia de registros eletrônicos gradualmente, ao mesmo tempo em que mantém o sistema manual antigo.

Para garantir que qualquer entidade que gaste verbas públicas cumpra com os mesmos requisitos, os governos devem, no mínimo, incorporar requisitos de conservação de registros em vários contratos governamentais com tal entidade. Garantir a integridade dos registros requer também salvaguardas externas. Deve haver, como muitos países criaram, leis penais e civis específicas regendo a destruição não autorizada ou a adulteração de registros públicos. Ações judiciais também podem impor sanções por destruir, involuntária ou intencionalmente, documentos probatórios exigidos por tribunal, julgadores ou litigantes. A Convenção Relativa à Proteção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias exige que os Estados-Membros adotem leis criminalizando fraudes que envolvam declarações e documentos falsos que levem à apropriação indébita e à redução de orçamentos e recursos das Comunidades da União Europeia. Por fim, alguns países promulgaram Leis de Liberdade de Informação, que permitem que membros do público solicitem a divulgação de informações governamentais. A melhor forma e, em alguns casos, a maneira mais barata de preservar a integridade dos registros pode ser publicá-los.

⁸ ISO 15489-1: 2001, Information and Documentation – Records Management, International Organization for Standardization, 2001. www.iso.org

D. Conformidade e avaliações

Os requisitos constantes na UNCAC são bem gerais e permitem muita flexibilidade ao Estado parte. Outras organizações internacionais desenvolveram diversas estruturas abrangentes para avaliar os sistemas nacionais de finanças públicas ao longo das últimas duas décadas, com base nos mesmos princípios de disciplina interna e fiscalização externa. Por exemplo, o Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal⁹ do Fundo Monetário Internacional (FMI) se baseia em quatro princípios fundamentais: clareza de funções e responsabilidades, processos orçamentários abertos, garantias de integridade e disponibilidade pública de informações. O FMI avalia os países quanto à observância de seu *Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal* através de Relatórios sobre a Observância de Normas e Códigos (ROSC), com base nos quatro princípios fundamentais mencionados. O ROSC analisa também indicadores não orçamentários, tais como reformas atuais, estrutura jurídica, conduta de autoridades e sustentabilidade fiscal. Em parceria com o FMI, o Banco Mundial também realizou ROSCs nas normas e práticas gerais de contabilidade e auditoria de um país, avaliadas em relação às Normas Internacionais de Relatório Financeiro (IFRS) e às Normas Internacionais de Auditoria (IAS).

Outro conjunto de normas internacionais é a Estrutura de Avaliação de Desempenho no âmbito do Programa de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira (Estrutura PEFA),¹⁰ desenvolvida pela OCDE, pelo Banco Mundial e por organizações assistenciais de países doadores, a fim de avaliar desempenhos orçamentários eficazes. A Estrutura PEFA visa oferecer uma base de referência para identificar reformas. O Programa possui seis indicadores principais: credibilidade das despesas orçamentárias reais e do orçamento original; abrangência e transparência; elaboração orçamentária baseada em políticas públicas; previsibilidade e controle da execução orçamentária; contabilidade, registros e relatórios; e inspeção e auditoria externa. Eles ajudam a avaliar a capacidade de gestão das finanças públicas para “oferecer resultados eficientes e eficazes” nos seis indicadores principais e tratam da transparência fiscal em relação à eficácia geral da gestão de finanças públicas.

Ambas essas estruturas fornecem pontos de partida para implementar as disposições da UNCAC, pois fornecem orientações práticas para governos nacionais e possuem dados de países sobre a conformidade com essas estruturas. No entanto, cumprir diversas normas pode ser dispendioso e até mesmo complicado para um governo. Implementar a Convenção pode ser outra oportunidade para usar as iniciativas existentes como base e integrar diversas melhores práticas.

Lista de verificação para cumprimento dos requisitos mínimos previstos no artigo 9 (2) a (3) da UNCAC

O artigo 9 (2) a (3) da UNCAC define os parâmetros gerais para elaboração de legislação nacional que reflita transparência e responsabilização na gestão das finanças públicas. Essas disposições da UNCAC se concentram principalmente em identificar uma série de medidas que podem ser usadas para cumprir esse requisito.

A fim de avaliar a eficácia das medidas nacionais tomadas para promover transparência e responsabilização na gestão de finanças públicas, o anexo II fornece um conjunto de perguntas que ajudarão os Estados partes a determinar se seu sistema de gestão das finanças públicas está em conformidade com o artigo 9 (2) a (3) da Convenção.

⁹ *Code of Good Practices on Fiscal Transparency do FMI*, Fundo Monetário Internacional, 2007. <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>

¹⁰ Performance Measurement Framework, Public Expenditure and Accountability Program, 2011. <http://www.pefa.org/en/content/pefa-framework>

CAPÍTULO IV.

Exemplos de casos

Este capítulo contém exemplos de casos selecionados, incluindo boas práticas e aprendizados. Esses exemplos de casos foram discutidos durante a segunda reunião do grupo de especialistas sobre transparência, concorrência e objetividade na área de compras e contratações públicas, patrocinada pelo UNODC e realizada na Academia Internacional Anticorrupção, de 21 a 22 de maio de 2013, em Luxemburgo, na Áustria.

A. O uso de compra governamental eletrônica para combater a corrupção – um exemplo de caso da Geórgia

A Geórgia é um dos primeiros países do mundo nos quais procedimentos de aquisição em papel na área de compras e contratações públicas foram eliminados. Desde essa reforma, todos os procedimentos de aquisição foram realizados de forma eletrônica através do sistema de Compras e Contratações Governamentais Eletrônicas da Geórgia (Ge-GP). A reforma que adotava os procedimentos eletrônicos de aquisição como meio exclusivo visava promover:

- **Transparência:** Garantir transparência para os cidadãos sobre o gasto de recursos estatais e tornar os documentos relacionados a procedimentos de compras e contratações e contratos adjudicados facilmente disponíveis ao público.
- **Não discriminação:** Introduzir procedimentos de compras e contratações nos quais todos os interessados, inclusive concorrentes estrangeiros, tenham oportunidades iguais.
- **Seleção justa:** Garantir a qualificação/desqualificação justa dos concorrentes com base em critérios objetivos, de acordo com um sistema de avaliação transparente.
- **Procedimentos simplificados:** Simplificar os procedimentos de compras e contratações e remover as barreiras administrativas, visto que as compras e contratações em papel envolviam procedimentos complicados e eram considerados um desperdício, tanto de tempo quanto de recursos materiais, tornando muitas empresas relutantes em participar de compras e contratações públicas.
- **Eliminar o uso de papel:** Garantir que os documentos apresentados à entidade compradora sejam uma fonte confiável de informações e sejam tratados de modo eficiente pela entidade compradora. Foi importante tornar os documentos relacionados a procedimentos de compras e contratações facilmente disponíveis ao público.

Os principais benefícios do sistema Ge-GP são sua simplicidade e transparência. O registro para participar do sistema é muito simples. Quaisquer informações relativas às compras e contratações do Estado estão acessíveis no sistema Ge-GP para qualquer pessoa interessada. Essas informações incluem: planos de compras e contratações anuais; avisos de intenção de compra e/ou contratação; valores estimados das compras e contratações; documentação das compras e contratações, incluindo aditamentos e correções; propostas de fornecedores, documentos de propostas e preços das ofertas; atas das reuniões do comitê de compras e contratações e correspondências trocadas com os fornecedores; contratos adjudicados; decisões do comitê de avaliação de compras e contratações; informações sobre pagamentos efetuados; e outras correspondências pertinentes.

Segundo dados fornecidos pelo governo da Geórgia, o número de compras e contratações públicas no país aumentou notavelmente, graças à introdução do sistema Ge-GP. Além disso, de modo geral em 2011, com a introdução do sistema Ge-GP, foi possível economizar GEL 191.487.127 no orçamento. Em 2012, houve uma economia de GEL 155.610.107, o que totalizou aproximadamente 10% do valor líquido estimado dos contratos públicos.

Os procedimentos de compras e contratações se tornaram mais transparentes, graças ao sistema Ge-GP, que oferece igualdade de oportunidades para os concorrentes em todo o país/região. Cerca de 200 concorrentes estrangeiros tiveram mais de 50 contratos adjudicados.

Qualquer pessoa pode registrar queixas eletrônicas, que são analisadas pela Autoridade de Resolução de Litígios, que inclui membros da Agência Estatal de Concorrência, Compras e Contratações e representantes de ONGs. Esse procedimento simplifica muito o processo recursal, torna a resolução de

litígios mais transparente e aumenta a participação pública nos processos de compras e contratações estatais.

O sistema Ge-GP resultou em um aumento considerável da transparência de todas as informações para todas as partes interessadas e concorrentes em compras e contratações públicas. Embora o Ge-GP tenha sido introduzido apenas recentemente, a Geórgia informa que o nível de corrupção já diminuiu. Em 2012, as Nações Unidas reconheceram o sistema Ge-GP como uma das melhores ferramentas para “prevenir e combater a corrupção no serviço público” em todo o mundo.

B. A cidade transparente de Martin – um exemplo de caso da Eslováquia¹¹

Martin, uma cidade localizada no norte da Eslováquia, decidiu realizar um projeto pioneiro anticorrupção em 2008. O projeto, chamado de “cidade transparente”, maximiza o nível da transparência na administração municipal, ao mesmo tempo em que minimiza o espaço para comportamento corrupto.

Antes de implementar o projeto, a cidade de Martin, de acordo com auditoria realizada pela Transparência Internacional Eslováquia, mostrava níveis insatisfatórios de transparência em quase todas as áreas de políticas públicas, inclusive em compras e contratações públicas. O público tinha poucos meios para controlar seus representantes eleitos ou funcionários da prefeitura, especialmente na área de adjudicação de contratos públicos. Antes, os contratos eram concedidos somente a um pequeno grupo de contratados e eram excessivamente caros. Além disso, o próprio prefeito havia sido abordado por uma série de concorrentes que tentaram pressioná-lo e corrompê-lo, a fim de vencer concorrências públicas.

Com o projeto, a cidade de Martin voluntariamente adotou normas na área de compras e contratações públicas, que vão muito além da estrutura legislativa obrigatória. Uma das principais medidas foi a implementação de uma plataforma de compras eletrônicas que oferece a possibilidade de leilões eletrônicos no processo de compras e contratações. Para tornar as compras e contratações totalmente transparentes, todas as informações relacionadas a elas estão disponíveis na Internet.¹² Após o lançamento dos leilões eletrônicos para adjudicação de contratos públicos, os preços dos proponentes baixaram rapidamente, com economias de custo de aproximadamente 25% no primeiro ano de operação.

A plataforma eletrônica lista as compras e contratações públicas, além de todos os contratos celebrados, inclusive o nome da empresa vencedora e o preço oferecido, bem como faturas e valores pagos pela cidade de Martin.

A plataforma eletrônica pode ser acessada abertamente e, dessa maneira, oferece uma ferramenta eficiente para que o público monitore as atividades da cidade de Martin quanto à concessão de contratos públicos.

Em 2011, as Nações Unidas reconheceram o projeto “cidade transparente” como uma das melhores ferramentas para “prevenir e combater a corrupção no serviço público” em todo o mundo.

C. Um monitor independente como ferramenta de combate à corrupção – um exemplo de caso da Áustria

A Áustria está prestes a reformar o prédio do Parlamento austríaco, uma edificação histórica do século XIX, localizada em Viena. Os custos estimados para esse projeto são de 500 milhões de euros. As características do projeto são consideradas altamente complexas dos pontos de vista técnico e logístico. Além disso, a iniciativa ocorre logo após experiências muito negativas, devido a atrasos significativos e custos superiores aos previstos em projetos recentes de construção de grande porte na Áustria. Ao longo dos últimos anos, a Áustria se deparou com uma série de escândalos de corrupção na área de compras e contratações públicas e há percepções negativas por parte do público em matéria de corrupção na Áustria.

¹¹ O texto a seguir é uma adaptação de texto do Prêmio de Serviço Público das Nações Unidas, Programa de Serviço Público das Nações Unidas, http://unpan3.un.org/unpsa/Public_NominationProfile.aspx?id=1030

¹² Mais informações sobre compras e contratações públicas na cidade de Martin estão disponíveis em www.transparentnemesto.sk

Por todos esses motivos, o Parlamento austríaco decidiu realizar esse projeto de reforma com o mais alto grau de transparência possível. Para isso, tomou-se a decisão de tornar a comunicação e a informação transparentes durante todo o projeto, inclusive através de comunicados à imprensa, informações em website, conferências e comunicação direta com as partes interessadas.

É digno de nota que o Parlamento austríaco decidiu cooperar com a sede local austríaca da Transparência Internacional (TI) para impedir qualquer ato de corrupção no projeto. Foi acordado que um instrumento similar ao Pacto de Integridade da TI seria adotado e aplicado. O Pacto de Integridade é um acordo formal entre uma entidade governamental e as empresas que apresentam uma proposta para um projeto específico, que concordam com a realização de um processo de compras e/ou contratações públicas de acordo com os mais altos padrões de ética possíveis.

Para garantir a responsabilização, a Transparência Internacional da Áustria designou um advogado independente externo especializado em conformidade e combate à corrupção, nomeado pelo Parlamento austríaco como monitor independente, a fim de supervisionar procedimentos específicos de compras e contratações relativos ao projeto da reforma. O monitor independente tem amplos poderes, incluindo os seguintes:

- O direito de analisar todos os documentos publicados e não publicados relacionados às compras e contratações públicas;
- O direito de participar de todas as reuniões dos diversos comitês no processo de compras e contratações (por exemplo, reuniões de avaliação);
- O direito de acesso a toda a documentação e a todos os dados eletrônicos.

O monitor independente se reporta à diretoria do projeto e diretamente ao presidente do Parlamento austríaco, se necessário. Em caso de violação de uma lei como, por exemplo, a lei anticorrupção, o monitor independente tem não apenas o direito, mas a obrigação de informar as respectivas autoridades judiciais austríacas.

Embora o projeto ainda não esteja concluído, o Parlamento austríaco já considera que a cooperação com o monitor independente tem sido positiva. Um dos principais benefícios tem sido uma salvaguarda institucionalizada contra a corrupção, incluindo um meio eficaz de reagir em caso de denúncia. Dessa forma, o monitor independente também fornece segurança à diretoria do projeto. Embora a cooperação com o monitor independente naturalmente envolva custos (os custos diretos de pagar os honorários do monitor independente, bem como os custos indiretos de envolvê-lo no processo de compras e contratações), a impressão é de que os benefícios de contar com o monitor independente compensam esses custos, levando em conta a alta visibilidade desse projeto e os possíveis custos reais da corrupção e prejuízo em termos de reputação.

D. Testemunhas sociais na área de compras e contratações públicas – um exemplo de caso do México

O México introduziu um programa de testemunhas sociais na área de compras e contratações públicas. Esse programa é um pilar central do sistema federal mexicano de compras e contratações públicas, que tem feito uma contribuição considerável à transparência e integridade dos processos de compras e contratações públicas do México. Inicialmente tratava-se de um programa voluntário, que se tornou juridicamente vinculante em 2009 sob certas condições (por exemplo, para compras e contratações públicas que superam determinado limite ou quando o impacto de um projeto é considerado significativo).

A testemunha social é um representante da sociedade civil – uma pessoa, organização ou empresa de confiança –, com a devida experiência, conhecimento e qualidades morais reconhecidas, que participa de processos específicos de compras e contratações públicas como observador externo. Os critérios para se tornar uma testemunha social registrada são rigorosos e, além de experiência e conhecimento, possíveis conflitos de interesses e condenações penais são considerados.

As responsabilidades das testemunhas sociais podem ser abrangentes – de análise de documentos preliminares de compras e contratações, passando pela participação na abertura das propostas e reuniões de avaliação, até visitas ao local da execução.

Uma testemunha social tem permissão para propor quaisquer melhorias no procedimento de compras e contratações que possam promover eficiência, transparência, imparcialidade e combate à corrupção, tais como aquelas que dizem respeito a critérios mínimos de seleção ou adjudicação. As testemunhas sociais devem emitir um relatório publicamente disponível sobre o procedimento de compras e contratações, contendo sua avaliação e recomendações. As testemunhas sociais são obrigadas a alertar as autoridades, se detectarem quaisquer irregularidades no processo compras e contratações.

O programa de testemunha social conta com financiamento público. A testemunha social recebe remuneração por hora acrescida de despesas.

Várias pessoas e organizações participaram de centenas de compras e contratações públicas avaliadas em muitos bilhões de dólares até agora. As experiências e as pesquisas mostraram que o programa de testemunha social tem impacto positivo sobre a transparência, concorrência e objetividade na área de compras e contratações públicas e é, portanto, uma ferramenta valiosa na luta contra a corrupção.



Anexo I.

Outras normas e políticas disponíveis de
outras organizações internacionais

A. Introdução

Um sistema adequado de compras e contratações públicas, conforme exigido pelo artigo 9(1) da UNCAC, é considerado parte fundamental de qualquer programa governamental. Devido ao volume de verbas públicas gastas em compras e contratações públicas e aos múltiplos efeitos negativos da corrupção nessa área, várias organizações internacionais, além do UNODC, promovem a implementação de sistemas adequados de compras e contratações públicas.

Nesse sentido, a Lei Modelo da UNCITRAL, o GPA da OMC e as Diretivas da União Europeia desempenham o papel mais importante do ponto de vista legislativo. Embora a abrangência das regras que criam um sistema de compras e contratações eficiente varie significativamente nesses instrumentos, os mesmos princípios fundamentam todas as regras previstas. Todos esses textos visam promover sistemas de compras e contratações baseados nos princípios fundamentais de transparência, concorrência e objetividade na tomada de decisão, conforme previsto no artigo 9(1) da UNCAC.

Além desses textos internacionais sobre compras e contratações públicas, o Banco Mundial e outras instituições financeiras internacionais desenvolveram diretrizes sobre compras e contratações públicas. Outras organizações, como a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Transparência Internacional (TI), desenvolveram importantes ferramentas para combater a corrupção na área de compras e contratações públicas.

Este capítulo tratará brevemente desses textos e publicações internacionais.

B. Lei Modelo da UNCITRAL sobre compras e contratações públicas

A Lei Modelo da UNCITRAL, internacionalmente falando, é um dos códigos mais reconhecidos de compras e contratações públicas. Um dos principais objetivos da Lei Modelo da UNCITRAL é servir de modelo para os governos nacionais que queiram introduzir ou reformar a legislação nacional de compras e contratações públicas.

A Lei Modelo da UNCITRAL está disponível online.¹³ Ela reflete as melhores práticas na área de compras e contratações públicas em todo o mundo e permite que os governos a adaptem às circunstâncias locais. Por esses motivos, muitos países basearam sua legislação de compras e contratações públicas na Lei Modelo da UNCITRAL.

A Lei Modelo da UNCITRAL é complementada por uma ferramenta abrangente – o Guia para Promulgação.¹⁴ O objetivo desse Guia é fornecer antecedentes e explicações sobre políticas na Lei Modelo da UNCITRAL, debater objetivos e orientar sobre opções na Lei Modelo da UNCITRAL. A Lei Modelo e seu Guia para Promulgação complementar têm sido amplamente utilizados como referência para analisar leis de compras e contratações em todo o mundo. A Lei Modelo foi revisada em 2011 e visa estar em conformidade com os requisitos da UNCAC.

A Lei Modelo da UNCITRAL se baseia nos princípios conhecidos: (a) obter economia e eficiência; (b) ampla participação de fornecedores e contratados, com compras e contratações abertas à participação internacional como regra geral; (c) maximizar a concorrência; (d) garantir tratamento justo, igualitário e equitativo; (e) garantir integridade, justiça e confiança pública no processo de compras e contratações; e (f) promover transparência. Ela regulamenta, em detalhes, os elementos previstos no artigo 9 (1) (a) a (d) da UNCAC para estabelecer os sistemas apropriados de compras e contratações necessários.

Esses princípios básicos na Lei Modelo da UNCITRAL também são refletidos no artigo 9(1) da UNCAC.

¹³ UNCITRAL Model Law on Public Procurement, UNCITRAL, 2011. http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html, l

¹⁴ Guide to Enactment of the Model Law on Public Procurement, UNCITRAL, 2012. . http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html

Visto que a Lei Modelo da UNCITRAL implementa assim os requisitos previstos no artigo 9 (1) da UNCAC, pode-se considerar que, em princípio, um país que baseie sua legislação nacional de compras e contratações públicas na Lei Modelo da UNCITRAL cumprirá, ao mesmo tempo, com o requisito de criar a estrutura legislativa para um sistema de compras e contratações adequado, conforme previsto no artigo 9 (1) da UNCAC.

C. Acordo sobre Compras Governamentais (GPA) da OMC

O GPA da OMC é um acordo multilateral dentro do sistema da OMC que fornece uma estrutura para a realização de comércio internacional com os governos. As partes atuais do GPA da OMC são: Armênia, Canadá, União Europeia (incluindo seus 28 Estados-Membros), Hong Kong (Região Administrativa Especial da China), Islândia, Israel, Japão, Liechtenstein, os Países Baixos com relação a Aruba, Noruega, República da Coreia, Cingapura, Suíça, Taipei Chinesa e os Estados Unidos.

Seu principal objetivo é, através de obrigações de não discriminação, abrir as compras e contratações à concorrência internacional e, nesse contexto, requer que suas partes garantam a conformidade de suas leis e regulamentos com as obrigações do GPA da OMC. Ele também promove boa governança e a boa relação entre qualidade e preço nos sistemas de compras e contratações nacionais. O GPA da OMC regulamenta, em detalhes, as medidas previstas no artigo 9 (1) (a) a (d) para o estabelecimento dos sistemas apropriados de compras e contratações necessários.

O GPA da OMC, com base em seu objetivo principal de abrir os mercados nacionais de compras e contratações públicas, promove transparência e concorrência de várias formas. Visto que existe a obrigação de fornecer uma estrutura que garanta a concorrência não discriminatória entre fornecedores, as partes do GPA da OMC são obrigadas, portanto, a usar critérios objetivos na tomada de decisão.

D. Diretivas da União Europeia sobre compras e contratações públicas

As Diretivas da União Europeia destinam-se a ser implementadas pelos 28 Estados-Membros da União Europeia (Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia e Reino Unido) como parte da harmonização jurídica progressiva da União Europeia. As Diretivas abrangem os princípios fundamentais de processos de compras e contratações e transparência, e os países são obrigados a aplicar esses princípios fundamentais ao adjudicar contratos públicos, especialmente com relação à não discriminação, igualdade de tratamento, concorrência e transparência.

Pode-se argumentar que as Diretivas da União Europeia estabelecem o sistema de compras e contratações públicas mais desenvolvido, abrangendo diversos países no mundo todo. Seu principal objetivo é remover as barreiras ao comércio, o que, no contexto de compras e contratações públicas, exige a eliminação de qualquer acesso restritivo a contratos públicos dentro da União Europeia.

O regime jurídico, conforme estabelecido pelas Diretivas da União Europeia, é baseado em vários princípios fundamentais, os quais foram desenvolvidos pela Corte de Justiça da União Europeia (ECJ) ao longo dos anos. Os princípios de transparência e concorrência justa, bem como de não discriminação e igualdade de tratamento estão entre os princípios mais importantes. As Diretivas da União Europeia regulam, em detalhes, as medidas contempladas pelo artigo 9 (1) (a) a (d) da UNCAC para o estabelecimento dos sistemas apropriados de compras e contratações necessários.

E. Diretrizes do Banco Mundial e instituições financeiras internacionais

Outra fonte de orientação para os esforços no combate à corrupção na área de compras e contratações públicas é fornecida pelas diretrizes do Banco Mundial e outras instituições financeiras internacionais. As nações tomadoras de empréstimo geralmente devem seguir essas diretrizes para ter direito a financiamento. Essas instituições rotineiramente impõem regras mínimas para assegurar transparência, concorrência e integridade nos projetos que financiam, a fim de garantir que o dinheiro dos bancos seja gasto adequadamente.

Uma entidade compradora que cumpra com os requisitos previstos nessas diretrizes, portanto, de modo geral cumprirá com os requisitos necessários para estabelecer um sistema de compras e contratações adequado, conforme previsto no artigo 9 (1) da UNCAC.

F. Ferramentas da OCDE para avaliar compras e contratações e princípios para aumentar a integridade em compras e contratações públicas

A OCDE incentiva governança confiável e, nesse sentido, estimula os governos a reformar seus sistemas de compras e contratações públicas, a fim de aumentar a integridade nessa área.

Para isso, a OCDE desenvolveu uma série de importantes recomendações e publicações que mapeiam os riscos de corrupção em todo o ciclo de compras e contratações. Esses documentos servem como ferramenta importante para promover melhores práticas nas compras e contratações públicas. As publicações mais importantes da OCDE nesse sentido são: *OECD Principles for Integrity in Public Procurement* (Princípios da OCDE para Integridade em Compras e Contratações Públicas), *Policy Brief – Keeping Government Contracts Clean* (Instruções sobre Políticas Públicas – Mantendo a Idoneidade dos Contratos Governamentais), *Guidelines for Fighting Bid Rigging* (Diretrizes para Combater Fraude em Compras e Contratações), *Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z* (Integridade em Compras e Contratações Públicas: Boas Práticas de A a Z), *Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter-measures* (Suborno em Compras e Contratações Públicas: Métodos, Agentes e Medidas Preventivas) e *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement* (Combate à Corrupção e Promoção da Integridade em Compras e Contratações Públicas).¹⁵ Em cooperação com a União Europeia, a OCDE patrocina o trabalho do Apoio ao Aperfeiçoamento de Governança e Gestão (*Support for Improvement in Governance and Management, SIGMA*), organização de pesquisa que desenvolveu uma série de instruções e diretrizes sobre a interpretação do regime complexo de compras e contratações públicas da União Europeia.¹⁶

G. Transparência Internacional (TI)

A TI, uma organização não governamental líder no combate à corrupção, também é muito ativa na área de compras e contratações públicas. Ela desenvolveu uma série de ferramentas importantes para ajudar a reduzir atos de corrupção em contratos governamentais.

Os pactos de integridade da TI, mencionados anteriormente, são acordos celebrados entre a entidade compradora governamental e todos os proponentes, nos quais todas as partes se comprometem a não praticar suborno ou atuar em conluio com concorrentes durante a formação ou administração de um contrato. Esses pactos também exigem que um sistema de monitoramento seja implementado para garantir a conformidade. A TI produziu também diversas publicações que abordam o desafio de vencer a corrupção na área de compras e contratações públicas. A mais abrangente nesse sentido é o Guia para o Combate à Corrupção em Compras e Contratações Públicas.¹⁷

¹⁵ Os materiais pertinentes da OCDE estão disponíveis em <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurement.htm>

¹⁶ Os relatórios de pesquisa do SIGMA estão disponíveis em <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/publicprocurementpublications.htm>

¹⁷ Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement, Transparency International, 2006. http://www.transparency.org/whatwedo/pub/handbook_for_curbing_corruption_in_public_procurement

Anexo II.

Lista de verificação para cumprimento dos requisitos mínimos previstos no artigo 9 da UNCAC

A. Introdução

O artigo 9 (1) da UNCAC estabelece os parâmetros gerais para formular leis nacionais sobre compras e contratações. Ele indica medidas que podem ser utilizadas para atender ao chamado da Convenção por sistemas apropriados de compras e contratações, “baseados em transparência, concorrência e critérios objetivos na tomada de decisão, que sejam eficazes, entre outros fins, para prevenir a corrupção”.

O artigo 9 (2) a (3) da UNCAC define os parâmetros gerais para a formulação de leis nacionais que reflitam transparência e responsabilização na gestão das finanças públicas. Essas disposições da UNCAC se concentram principalmente em identificar uma série de medidas que podem ser usadas para cumprir esse requisito.

A fim de avaliar a efetividade da legislação nacional sobre compras e contratações públicas no combate à corrupção, este anexo fornece um conjunto de perguntas que ajudarão os Estados partes a determinar se seu sistema de compras e contratações cumpre o artigo 9 (1) da UNCAC.

A fim de avaliar a efetividade das medidas nacionais tomadas para promover transparência e responsabilização na gestão das finanças públicas, este anexo fornece também um conjunto de perguntas que ajudarão os Estados partes a determinar se seu sistema de gestão de finanças públicas como parte que integra a UNCAC está em conformidade com o artigo 9 (2) a (3) da Convenção.

B. Lista de verificação para cumprimento dos requisitos mínimos previstos no artigo 9 (1) da UNCAC

Geral

- (1) A legislação nacional sobre compras e contratações públicas do Estado se baseia em outros textos internacionais na área de compras e contratações públicas (por exemplo, a Lei Modelo da UNCITRAL)?
- (2) O Estado é parte de um texto internacional sobre compras e contratações públicas (especificamente do GAP da OMC ou das Diretivas da União Europeia)? Ele está em conformidade?
- (3) O sistema de compras e contratações do Estado cumpre as diretrizes de compras e contratações elaboradas para combater a corrupção, tais como as publicadas pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)?

Distribuição pública de informações e publicação das condições de participação (artigo 9(1) (a) a (b))

- (4) As leis, regulamentos e diretrizes de políticas públicas atuais sobre compras e contratações públicas estão publicamente disponíveis?
- (5) As oportunidades de contrato devem ser divulgadas publicamente? Em caso afirmativo, existe alguma restrição para compras e contratações de baixo valor?
- (6) Qual é o conteúdo mínimo de um edital de compras e contratações?
- (7) Qual é o conteúdo mínimo dos documentos do processo de compra ou contratação?
- (8) Uma entidade compradora tem permissão para celebrar um contrato apenas com base em critérios pré-divulgados?
- (9) Existe alguma obrigação de definir a forma de apresentação das propostas e os critérios de adjudicação no edital ou nos documentos do processo de compra ou contratação?

- (10) Existe alguma obrigação de que os critérios mínimos de seleção e de adjudicação devam ser pertinentes e adequados, considerando-se o objeto da compra ou contratação?
- (11) A legislação de compras e contratações de seu país trata das consequências, no caso de um proponente se tornar insolvente, falir ou estar prestes a passar por um processo de liquidação ou caso não tenha cumprido sua obrigação de pagar impostos ou contribuições previdenciárias?
- (12) A legislação de compras e contratações de seu país trata das consequências, no caso de um proponente apresentar informações falsas, imprecisas ou incompletas?
- (13) Existe a obrigação de que os requisitos mínimos e os termos e condições da compra ou contratação sejam divulgados com antecedência?
- (14) É permitido usar uma marca ou nome comercial, patente, design ou modelo para descrição de determinada compra ou contratação?
- (15) Como é tratado o envolvimento de um proponente com a fase preparatória de um contrato público?
- (16) Qual é o prazo mínimo para solicitações de propostas (em um procedimento de duas fases) e para a apresentação das propostas?
- (17) Há motivos especificados que justifiquem a redução dos prazos (mínimos)?
- (18) Os proponentes têm o direito de solicitar esclarecimentos sobre os documentos do processo de compra ou contratação?
- (19) Os proponentes têm o direito de comparecer às sessões de abertura de propostas?
- (20) As entidades compradoras podem fazer uso de comunicações eletrônicas?
- (21) Os proponentes têm o direito de corrigir um erro em uma proposta apresentada?
- (22) Existe alguma regra sobre proposta insatisfatória?
- (23) A legislação de compras e contratações de seu país lista motivos para a rejeição de propostas (por exemplo, o proponente não é qualificado)?
- (24) A entidade compradora pode cancelar um procedimento de compras e contratações? Em caso afirmativo, a legislação de compras e contratações lista possíveis motivos para esse cancelamento?

Uso de critérios objetivos e predeterminados para a tomada de decisão (artigo 9(1) (c))

- (25) Há um método de compras e contratações padrão?
- (26) Existe alguma obrigação de justificar os motivos para usar métodos de compras e contratações que não são procedimentos abertos (concorrência)?
- (27) É permitido celebrar um contrato sem qualquer chamada prévia para concorrência? Em caso afirmativo, em quais circunstâncias?
- (28) Qual será o procedimento, se nenhuma proposta satisfatória for apresentada?
- (29) É permitido negociar o contrato durante o procedimento de compras e contratações? Quais são os pré-requisitos para essas negociações?
- (30) Sua legislação de compras e contratações públicas prevê critérios de seleção e de adjudicação ou qualquer ponderação que determinado critério deve ter (por exemplo, preço)?

- (31) Existe alguma regra sobre especificações técnicas?
- (32) O regime de compras e contratações públicas de seu país permite preferências de preço e compras e contratações exclusivamente nacionais?
- (33) É permitido mudar as regras de ou os critérios de seleção/adjudicação durante o procedimento de compras e contratações? Em caso afirmativo, existe algum limite para essas mudanças?
- (34) É possível rejeitar lances excepcionalmente baixos, devido ao risco de não execução ou execução inadequada?
- (35) Uma entidade compradora será obrigada a desqualificar uma proposta, se o proponente tentar subornar ou de fato subornar qualquer funcionário público da entidade compradora?
- (36) A entidade compradora é obrigada a desqualificar uma proposta, se um proponente é condenado em última instância por corrupção ou fraude?
- (37) Um contrato pode ser renegociado após sua adjudicação? Em caso afirmativo, existe algum limite para a alteração posterior de um contrato?
- (38) As entidades compradoras são obrigadas a manter um registro de cada compra ou contratação? Em caso afirmativo, qual é o conteúdo mínimo desse registro? Por quanto tempo os registros da compra ou contratação devem ser preservados e quem tem direito de acesso a esses registros?
- (39) Existe alguma obrigação de apresentar motivos para a rejeição de uma proposta?
- (40) Para quem as decisões de uma entidade compradora devem ser divulgadas (por exemplo, a decisão de rejeitar um proponente ou a decisão de adjudicação)? Há algum conteúdo mínimo dessas decisões (por exemplo, preço ou vantagens relativas da proposta do proponente vencedor)?

Sistemas nacionais efetivos de análise (artigo 9(1) (d))

- (41) O sistema de compras e contratações de seu país estabelece ou designa pelo menos uma autoridade administrativa ou judicial responsável pela análise de compras e contratações públicas?
- (42) O sistema de análise de compras e contratações públicas de seu país inclui um sistema que permite recorrer de decisões oficiais do órgão de análise de primeira instância?
- (43) Um pedido de análise de decisão de uma compra ou contratação pública é julgado por um órgão independente da entidade compradora?
- (44) Quais decisões de uma entidade compradora estão sujeitas a análise?
- (45) Quem tem o poder de apresentar um pedido de análise? Isso inclui qualquer fornecedor que tem ou teve interesse em determinado contrato?
- (46) O sistema de análise de compras e contratações públicas de seu país prevê algum prazo final para que um fornecedor prepare e apresente uma contestação?
- (47) O sistema de análise de compras e contratações públicas de seu país exige que um fornecedor pague alguma taxa para apresentar uma queixa e para que um órgão de análise decida? Em caso afirmativo, qual é o valor dessa taxa?
- (48) Quais reparações estão previstas no sistema de análise de compras e contratações públicas de seu país (medidas antecipadas, medidas corretivas, indenização)?
 - a. Se houver previsão tanto para medidas corretivas (por exemplo, rejeitar ou anular uma decisão

de compra ou contratação) quanto para indenização, é possível que ambos os tipos de reparação sejam concedidos?

b. A indenização pode ser limitada (por exemplo, ao custo da preparação da proposta ou ao custo relacionado à contestação ou ambos)?

Responsabilidades do pessoal de compras e contratações (artigo 9(1) (e))

- (49) O sistema de compras e contratações públicas de seu país estabelece medidas regulamentando questões sobre o pessoal de responsável por compras e contratações?
- a. Existe algum procedimento de análise do pessoal de responsável por compras e contratações? Em caso afirmativo, esses procedimentos de análise se aplicam durante a seleção do pessoal e/ou durante todo seu período de trabalho?
- b. Existe algum requisito de treinamento do pessoal responsável por compras e contratações? Esse treinamento inclui como adjudicar contratos em conformidade com a legislação de compras e contratações públicas pertinente ou como adjudicar um contrato de acordo com as leis anticorrupção pertinentes?
- c. O pessoal responsável por compras e contratações é obrigado a declarar possíveis interesses em determinada compra ou contratação pública (por exemplo, devido a um possível conflito de interesses)?
- (50) Códigos ou normas de conduta para execução correta, honesta e adequada por parte do pessoal responsável por compras e contratações são exigidos por lei?

C. Lista de verificação para cumprimento dos requisitos mínimos previstos no artigo 9 (2) a (3) da UNCAC

Adoção do orçamento (artigo 9 (2) (a))

- (1) Qual é o prazo para preparar e apresentar o orçamento ao Poder Legislativo? O Poder Legislativo tem prazo final legal para aprovar o orçamento?
- (2) Quais são os procedimentos de votação (por exemplo, votação de tetos totais antes de dotações orçamentárias individuais)? Até que ponto, se for o caso, e quando o Poder Legislativo pode aditar o orçamento?
- (3) Quais leis e procedimentos especificam o formato do orçamento ou o tipo de informação exigida como parte da apresentação ao Poder Legislativo? Este possui uma equipe de análise orçamentária?
- (4) Quais operações governamentais não são financiadas através de dotações orçamentárias?
- (5) Qual é o tratamento contábil de atividades tais como participação governamental em empresas privadas, garantias de obrigações de terceiros e titularidades de ações ou valores mobiliários?
- (6) Existe um requisito para divulgação de interesses financeiros pessoais, impedimento de processos orçamentários e remoção de interesses conflitantes de autoridades?

Divulgação de receitas e despesas em tempo hábil (artigo 9 (2) (c))

- (7) Quais documentos orçamentários e financeiros o Poder Executivo deve divulgar ao Poder Legislativo e/ou ao público? Há um cronograma obrigatório para publicação e sanções por não cumprir os prazos finais?

- (8) Quais são as fontes de receita do governo? Como elas são avaliadas e cobradas?
- (9) As leis e regulamentos sobre tributação, impostos de importação ou exportação e outros métodos de avaliação tributária estão disponíveis ao público? Como as leis definem sonegação fiscal? Quais são as penas por cometer ou auxiliar a prática de sonegação fiscal?
- (10) Como os agentes fiscais e os cobradores de impostos são remunerados, avaliados e treinados?
- (11) Quais são os requisitos para destinar e liberar verbas? Os pagamentos são efetuados a partir de conta(s) central(is) do Tesouro ou diretamente através das contas de órgãos individuais? Qual instituição atua como agente fiscal do governo central?
- (12) Quais são os limites de transferência em termos de dotações orçamentárias, alocações ou outras contas de despesas?
- (13) As autoridades de nível superior e de nível intermediário possuem poderes especiais de tomada de empréstimo ou contratação, além de dotações orçamentárias e regulamentos de compras e contratações? Quais são os limites de gastos e os prazos para despesas emergenciais e cartões de crédito do órgão?

Contabilidade e auditoria (artigo 9 (2) (c))

- (14) Seu país possui sistemas contábeis particulares e orçamentários? Esses sistemas são baseados em caixa ou baseados em regime de competência?
- (15) Como os contadores e auditores são credenciados e treinados?
- (16) Como a remuneração, treinamento e as operações de auditores internos e externos são financiados? Quem supervisiona e avalia o desempenho dos auditores? Quais são os procedimentos de contratação e demissão de auditores?
- (17) Quais procedimentos e leis regem as comunicações entre: (a) os auditores internos e os auditores externos; (b) os auditores (internos ou externos) e o Poder Legislativo?
- (18) Quais são os protocolos de segurança para acessar sistemas de informações financeiras? Quais são os meios de certificação (selos, assinaturas etc.) e quem é responsável por eles? Como os documentos são autenticados?
- (19) Há responsabilização civil e/ou penal por declarações falsas aos auditores e/ou ao Poder Legislativo durante auditorias, investigações e audiências?

Controles internos e gestão de riscos (artigo 9 (2) (d))

- (20) Quem projeta, implementa e analisa os controles internos do órgão? Com que frequência e por quais meios os órgãos atualizam os controles e fornecem treinamentos?
- (21) Os diretores têm a obrigação de certificar pessoalmente ordens de pagamento, relatórios financeiros etc.? Qual é o grau de sua responsabilidade por irregularidades financeiras cometidas por subordinados e vice-versa?
- (22) O escritório, sistemas e arquivos do auditor interno são separados do restante do órgão? Eles compartilham serviços comuns?
- (23) Há canais anônimos, seja dentro ou fora do órgão, para denunciar suspeitas de irregularidade? Quem processa as denúncias recebidas? Como é decidido quais denúncias desencadearão investigações internas? Quais são as proteções, incentivos e imunidades para denunciadores ou testemunhas cooperadoras?

- (24) Quais são as bases e procedimentos jurídicos para promulgar orçamentos suplementares e outras dotações orçamentárias emergenciais? Como as responsabilidades e poderes são alocados entre o Executivo e o Legislativo nesse sentido?
- (25) Como o governo classifica os riscos? Quais contingências passivas, se houver, são divulgadas no relatório financeiro do governo? Quanto do orçamento anual o governo reserva para contingências?
- (26) O orçamento possui regras fiscais integradas (por exemplo, orçamento equilibrado) exigidas por lei?

Ação corretiva (artigo 9 (2) (e))

- (27) Existem prazos finais legais para ação corretiva? Qual é o intervalo de tempo real entre a emissão dos relatórios dos auditores e o início de ação corretiva por parte dos órgãos?
- (28) O governo central está a par do número de casos nos quais de terminado órgão segue ou não segue as recomendações dos auditores?
- (29) As leis ou regulamentos estipulam sanções contra pessoas e órgãos que se recusam a adotar ação corretiva?
- (30) Quais leis, se houver, preveem investigação de órgãos executivos pelo Poder Legislativo e suas comissões? Quais poderes (intimação, audiência, apresentação de documentos etc.) estão disponíveis ao Poder Legislativo nessas investigações?

Integridade dos registros públicos (artigo 9 (3))

- (31) Há uma instituição nacional de arquivos que supervisiona a conservação de registros?
- (32) O governo possui uma programação geral de conservação e organização de registros? Quais são os controles e normas de segurança para registros governamentais?
- (33) Quais são as políticas do governo sobre registros eletrônicos, segurança quanto ao uso de dados eletrônicos e novas tecnologias?
- (34) Quais são os direitos e reparações disponíveis ao público para acessar informações do governo? Há uma equipe dedicada e orçamento exclusivo para processar pedidos públicos por informações?
- (35) Há responsabilização civil e/ou criminal por adulterar documentos, falsificar documentos ou destruir intencionalmente documentos contábeis? Quais são as penas por cometer qualquer um dos crimes relacionados?

Códigos/referências internacionais

A. Códigos internacionais importantes sobre compras e contratações públicas

- *EU Public Procurement Directives*, União Europeia. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/rules/current/index_en.htm
- *Guide to Enactment of the Model Law on Public Procurement*, UNCITRAL, 2012. http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html
- *UNCITRAL Model Law on Public Procurement*, UNCITRAL, 2011. http://www.uncitral.org/uncitral/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html
- *United Nations Convention against Corruption*, UNODC, 2004. <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>
- *WTO Agreement on Government Procurement*, Organização Mundial do Comércio, 2012. http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

B. Referências

- *Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter-Measures*, OECD, 2007. <http://www.oecd.org/investment/anti-bribery/anti-briberyconvention>
- *Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption*, Resolution 3/2, para. 13, UNODC, 2009. <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session3/V0988538e.pdf>
- *Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests*, União Europeia, 1995. http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/protecting_european_communitys_financial_interests/l33019_en.htm
- *Cross-Debarment: A Stakeholder Analysis*, Christopher R. Yukins, a ser publicado na *George Washington University International Review*, 2013 (a ser publicaddo).
- *Curbing Corruption in Public Procurement in Asia and the Pacific: Progress and Challenges in 25 Countries*, ADB/OECD, 2006. <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/37575976.pdf>
- *Enhancing Integrity in Public Procurement: A Checklist*, OECD, 2008. <http://www.oecd.org/gov/ethics/enhancingintegrityinpublicprocurementchecklist.htm>
- *Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement*, Transparência Internacional, 2006. http://www.transparency.org/whatwedo/pub/handbook_for_curbing_corruption_in_public_procurement
- *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, Fundo Monetário Internacional, 2007. <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>
- *ISO 15489-1: 2001, Information and Documentation – Records Management*, International Organization for Standardization, 2001. www.iso.org
- *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, UNODC, 2006. http://www.unodc.org/pdf/corruption/CoC_LegislativeGuide.pdf
- *Performance Measurement Framework*, Public Expenditure and Accountability Program, 2011. <http://www.pefa.org/en/content/pefa-framework>
- *Principles for Integrity in Public Procurement*, OECD, 2009. <http://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesforintegrityinpublicprocurement.htm>

- *Technical Guide to the United Nations Convention Against Corruption*, UNODC, 2009. <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html>



UNODC

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Viena, Áustria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org

Publicação das Nações Unidas
Impresso na Áustria
V.13-85946 – Setembro de 2013