

A ADEÇÃO DO BRASIL AO ACORDO SOBRE COMPRAS GOVERNAMENTAIS DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO: AS EXPECTATIVAS DE VANTAGENS E OS RISCOS ENVOLVIDOS

Victor Herzer da Silva*

Resumo: O presente estudo aborda os caminhos e as possibilidades que se apresentam ao Brasil diante da cogitada adesão ao acordo sobre compras governamentais da Organização Mundial do Comércio. Partindo dos benefícios usualmente anunciados, como a abertura de mercados estrangeiros a empresas brasileiras e os ganhos de eficiência nas contratações públicas internas, serão estudados os possíveis efeitos adversos, pelos quais será possível formular avaliação de riscos na adesão, inclusive na seara normativa e social. Cotejados aspectos positivos e negativos, pretende-se desvelar com maior clareza o desafio estratégico que o Brasil enfrentará.

Palavras-chave: Contratos. Compras Públicas. Acordo Plurilateral. Benefícios. Riscos.

Sumário: 1. Introdução. 2. A trajetória histórica do *Government Procurement Agreement* (GPA). 3. Elementos da perspectiva positiva em relação aos resultados da adesão ao GPA. 3.1. Efeitos de conteúdo comercial ou econômico. 3.2. Efeitos de conteúdo jurídico-social. 4. Dos riscos detectados no cenário de adesão ao GPA. 4.1. Ponderação de consequências adversas na vertente econômica. 4.2. Aspectos jurídicos e sociais configuradores de riscos. 5. Considerações finais. Referências.

BRAZIL'S ADHERENCE TO THE GOVERNMENT PROCUREMENT AGREEMENT OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION: THE ADVANTAGE EXPECTATIONS AND THE RISKS INVOLVED

Abstract: The present study addresses the paths and possibilities which are presented to Brazil in face of the contemplated adherence to the agreement on government procurement of the World

* Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2022). Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2008). Procurador do Estado do Rio Grande do Sul. Endereço: Avenida Borges de Medeiros, nº 1555, 18º andar, CEP: 90110-901, Porto Alegre – Rio Grande do Sul. Telefone: (51) 993303088. LATTES: <http://lattes.cnpq.br/9560484086698076>. E-mail: victor-silva@pge.rs.gov.br

Trade Organization. Considering the benefits usually announced, such as the opening of foreign market to Brazilian companies and the improvements in efficiency over the domestic public signings, the possible adverse effects will be studied, by which it will be possible to formulate a risk evaluation for the adherence, including the normative and social aspects. Analyzing positive and negative perspectives, it is intended to clearly disclose the strategic challenge Brazil will have to face.

Keywords: Contracts. Public Procurement. Multilateral Agreement. Benefits. Risks.

Summary: 1. Introduction. 2. The Historical Trajectory of the Government Procurement Agreement (GPA). 3. Positive Perspective Elements in Relation to Results of the Adherence to GPA. 3.1. Commercial or Economic Content Effects. 3.2. Legal-Social Content Effects. 4. Risks Detected in the Scenario of the Adherence to GPA. 4.1. Weighting of Adverse Consequences on the Economic Side. 4.2. Legal and Social Aspects that Configure Risks. 5. Final Considerations. References.

1 Introdução

O objetivo deste ensaio é perscrutar as tendências na possível adesão brasileira ao acordo sobre contratações públicas da Organização Mundial do Comércio (OMC), usualmente designado por sua nomenclatura na língua inglesa, *Government Procurement Agreement* (GPA), avaliando os aspectos positivos que decorreriam desse movimento e os riscos contrapostos.

Sem dúvida, o horizonte de possibilidades contratuais que se descortinaria, em tese, para o setor produtivo nacional, seria de ampla dimensão. Uma gama de mercados estrangeiros abriria suas portas para produtos e serviços oriundos do Brasil, por consequência do ajuste comercial internacional.

Todavia, não se pode descurar da outra face da proposição. Empresas de outros países igualmente teriam acesso facilitado a fatias do mercado público nacional que até então eram exploradas somente ou predominantemente por empresas brasileiras. A expectativa criada é de um aumento de competitividade nas licitações realizadas no Brasil, o que poderia gerar ganhos, *verbi gratia* em qualidade agregada a serviços públicos ou, ainda, em termos de redução direta de despesa pública (vantajosidade financeira).

A partir de fundamentos calcados nos valores de transparência, isonomia e justiça das relações contratuais traçadas na esfera de aquisições governamentais, alicerçam-se as posições favoráveis ao impulsionamento e adesão.

Perpassando igualmente o contraponto defensivo, será observada a desconfiança em relação à perda eventual de competitividade de empresas nacionais em relação a determinados segmentos do próprio mercado nacional, em face de uma superveniente concorrência com empreendedores estrangeiros, muitas vezes dotados de maior estruturação econômica.

Sem perder de vista a diretriz de liberalização comercial internacional que distingue a OMC, associada ao princípio da não discriminação que serve

de base dogmática ao GPA, avançaremos na compreensão das características peculiares que marcam tal instrumento, no comparativo com os tradicionais acordos multilaterais entabulados na Organização.

Por fim, tendo no horizonte a probabilidade de adesão, serão abordadas as principais consequências derivadas da participação brasileira no Acordo e os riscos, inclusive extrajurídicos, que se vislumbram de forma correlata, culminando-se com proposição de encaminhamento.

2 A trajetória histórica do *Government Procurement Agreement* (GPA)

Também denominado no Brasil por “Acordo sobre Contratações Governamentais” ou “Acordo sobre Compras Públicas (ACP) 2, o *Government Procurement Agreement* (GPA) constitui instrumento de natureza plurilateral, composto ao tempo do estabelecimento da Organização Mundial do Comércio, através do Acordo de Marrakech, firmado no ano de 1994 (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2020).

Pelo prisma formal, o GPA é instrumento que consta do Anexo 4 do supracitado acordo instituidor da OMC, anexo este que reúne quatro acordos comerciais plurilaterais, sendo que os demais são o Acordo sobre o Comércio de Aeronaves Civis, o Acordo Internacional dos Produtos Lácteos e o Acordo Internacional da Carne Bovina, sendo que estes dois últimos estão expirados (WORLD TRADE ORGANIZATION, 2020).

A característica plurilateral desses instrumentos faz com que as respectivas obrigações não alcancem todos os países-membros da OMC, mas apenas os países que aderem ao ajuste, diferentemente do que ocorre com os acordos multilaterais, que atingem todos os países-membros da Organização; e diversamente também dos acordos bilaterais, que naturalmente tem sua aplicação direta entre os firmatários, mas sendo certo que o plurilateralismo atrai a incidência da ‘cláusula da parte mais favorecida’, ou seja “eventuais acordos bilaterais entre as partes do GPA têm efeito automático e imediato para as demais partes do acordo (art. IV, nº 1, b)” (FORTINI e OLIVEIRA, 2020).

A esta altura, cumpre anotar que a ‘cláusula da parte mais favorecida’, aplicável ao acordo em questão, não se confunde com a ‘cláusula da nação mais favorecida’. Pela primeira, eventual benefício, fixado em ajuste bilateral, entre um signatário e um terceiro, não será estendido aos outros países signatários. De modo diverso, a ‘cláusula da nação mais favorecida’ espelha em diferente profundidade o postulado da não discriminação, evitando-se tratamentos preferenciais ou relações bilaterais discriminatórias (CRETELLA NETO, 2012). Conforme esta última cláusula, portanto, uma vantagem outorgada por um membro a

qualquer outro país, independentemente de este também ser ou não signatário do ajuste, deverá ser estendida a todas as demais nações-membros do acordo. É a modalidade de cláusula compatível com os acordos multilaterais (AMARAL, 2007).

Todavia, cumpre rememorar que a regulação acerca de compras públicas, em nível internacional, não principiou em 1994 com o acordo supramencionado. O GPA teve como antecedente o Acordo sobre Aquisições Públicas, assinado em 1979 e com vigência a partir de 1981, portanto, ainda sob a égide do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Tratava-se de acordo significativamente mais restrito em comparação ao atual GPA, porquanto aquele englobava tão somente aquisições de bens pelo Governos centrais. Logo, estavam excluídos do espectro do acordo os serviços e as aquisições, em geral, realizadas por entidades descentralizadas dos governos (FORTINI; OLIVEIRA, 2020).

Seguindo a trilha de reforçar a ampliação do comércio internacional pelo abarcamento de um maior número de contratações públicas, o GPA sofreu revisão no ano de 2012, com o fito de aperfeiçoamento normativo, envolvendo, inclusive, pretensos incrementos em matéria de transparência e melhoria de gestão do acordo. Cristina Fortini e Rafael Sérgio Lima de Oliveira (2020, p. 128) bem explicitam os pontos fundamentais da alteração promovida no ajuste:

O Acordo de Contratos Públicos da OMC foi revisado em 2012, a fim de se incluírem demandas essenciais para o bom trato da coisa pública, com destaque para a transparência, a imparcialidade (evitar conflitos de interesses) e a gestão eficiente dos recursos (art. IV, nº 4). De modo geral, é possível dizer que a reforma buscou: a) modernizar o texto do documento; b) a expansão do mercado público acessível mediante maior comprometimento das Partes; c) uma série de medidas futuras voltadas para a transparência entre as Partes e uma melhora na gestão do ACP.

Dessarte, este é o breve apanhado que reflete a origem recente e o estado atual verificado no GPA, sendo de relevo referir que, dos 164 membros da Organização Mundial do Comércio, 48 são signatários daquele instrumento, número que revela uma proporção de adesão ainda relativamente baixa.

3 Elementos da perspectiva positiva em relação aos resultados da adesão ao GPA

O Brasil já formalizou sua intenção de aderir ao Acordo sobre Contratações Governamentais, a qual permanece hígida. Tal posicionamento inicial, que fora anunciado por ocasião da reunião do Fórum Econômico Mundial, ocorrida em janeiro de 2020, foi corroborado em 5 de outubro do mesmo ano, com a entrega, pelo Governo brasileiro, do checklist de ações executadas no intuito de obter a condição de membro do ajuste (MÁXIMO, 2020). Em novembro de 2021,

o Brasil apresentou revisão à respectiva oferta de adesão ao Acordo, para o efeito de ampliar o rol de órgãos e entidades da administração pública que se comprometeriam a realizar contratações conforme as diretrizes do GPA (BARBOSA, 2021).

Muito embora os atos até aqui praticados não ocasionem a certeza de adesão, na medida em que há etapas procedimentais a cumprir, calha examinar especificamente as consequências, jurídicas e extrajurídicas, que decorreriam da possível acessão brasileira ao acordo, afigurando-se pertinente a divisão organizacional da análise em dois grandes blocos. A um, quanto aos efeitos de natureza comercial e econômica; a dois, no que concerne aos consectários de ordem jurídico-social.

3.1 Efeitos de conteúdo comercial ou econômico

Nesta primeira frente de análise, posicionam-se as principais bandeiras pela defesa da adesão do Brasil ao acordo. Estima-se que as compras governamentais representam, em média, uma parcela entre 10 e 15% do produto interno bruto dos países, havendo capacidade de expansão anual do setor na faixa de US\$ 80 a US\$ 100 bilhões, o que inegavelmente já sinalizaria a elevada importância econômica dos contratos entabulados nessa linha de negócios (GOURDON; MESSENT, 2017). Somente no Brasil, aquisições desse tipo têm constituído em média 12,5% do PIB nacional, conforme dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).¹

Para que tenhamos uma ideia concreta desse volume de negócios, no ano de 2017 o Poder Público, federal, dispendeu 172 bilhões de reais em contratações. No ano de 2018, foram R\$ 103 bilhões e no ano de 2019, R\$ 66 bilhões.² Mesmo com essa trajetória decrescente em valores absolutos, indiscutivelmente as compras realizadas pelo setor público ostentam dimensão deveras significativa, funcionando como relevante força propulsora da economia brasileira.

Participar do GPA, segundo estimativa da própria Organização Mundial do Comércio proporciona o acesso a um mercado internacional que circula cerca de US\$1,7 trilhão ao ano, cifra que representa em torno de 2,5% do produto interno bruto mundial (ARAÚJO JÚNIOR, 2019). No cenário de crise econômica que assola a maior parte das nações, possibilitar maiores oportunidades no segmento de contratações públicas poderia, ao menos em tese, proporcionar oportunidades indutoras de recuperação econômica.

¹ Cf. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34435%3Aprogramas-visam-inserir-micro-e-pequenas-empresas-nas-comprasgovernamentais&catid=6%3Adinte&directory=1&Itemid=1>.

² Dados obtidos através do Portal da Transparência do Governo Federal, gerido pela Controladoria-Geral da União e disponibilizado ao público, sem restrição de acesso. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes?ano=2019>>.

Nesse sentido, Robert Anderson e Anna Caroline Müller (2015, p. 50), abordando o cenário do GPA após a última revisão normativa e discorrendo sobre a perspectiva evolutiva de adesões e os reflexos positivos que defluem para toda a economia mundial, referem a tendência de aumento de relevância do instrumento, mormente enquanto mecanismo para viabilizar a renovação de infraestrutura em grandes economias, como a norte-americana e, ainda, evitar perdas para países exportadores:

A renegociação do GPA e a contínua expansão gradual de seus membros ocorreram/estão ocorrendo em um momento em que o Acordo está, de qualquer forma, ganhando importância como elemento da estrutura jurídica do comércio global.

Isso reflete fenômenos como: (i) as enormes e crescentes necessidades de investimento em infraestrutura das principais economias emergentes na era atual; (ii) amplo reconhecimento da necessidade de investimentos paralelos na renovação de infraestrutura nas principais economias desenvolvidas, em especial os EUA; e (iii) uma ameaça renovada de medidas nacionais que potencialmente restringem o acesso aos mercados de compras públicas. Reunidos, esses fatores reforçam a importância do GPA como principal ferramenta à disposição das economias exportadoras para manter os mercados abertos nesse contexto.

Além disso, o texto do Acordo é usado como modelo para capítulos de compras governamentais em acordos comerciais preferenciais, no mundo todo. Em parte, como consequência da recente renegociação, o GPA agora também está amplamente harmonizado com outros importantes instrumentos internacionais nessa área, notadamente a Lei Modelo da UNCITRAL sobre Compras. Por todas essas razões, o GPA revisado está prestes a emergir como um pilar do sistema da OMC e da economia global da era atual. (tradução nossa)³

São ponderações que se aplicariam, ao menos em análise abstrata, à situação brasileira, haja vista a coincidência de características, por exemplo, o fato de o Brasil ser um país que está expandido seus investimentos em infraestrutura, o que geraria, na hipótese de figurar como membro efetivo do GPA, um acréscimo de atratividade aos contratos públicos ofertados nessa área, tanto pelo prisma numérico, como pelo qualitativo, sem olvidar da potencial vantagem financeira decorrente do próprio aumento de competitividade, nesse cenário catalisada com a presença de *players* sediados em outros países. Agrega-se

³ The GPA's renegotiation and the continuing gradual expansion of its membership have occurred/ are occurring at a time when the Agreement is, in any case, gaining importance as an element of the legal framework for global trade. This reflects phenomena such as: (i) the huge and escalating infrastructure investment needs of major emerging economies in the present era; (ii) wide acknowledgement of the need for parallel investments in infrastructure renewal in major developed economies, particularly the US; and (iii) a renewed threat of national measures that potentially restrict access to public procurement markets. Together, these factors heighten the importance of the GPA as the main tool available to exporting economies to maintain open markets in this context. In addition, the Agreement's text is used as a template for government procurement chapters in preferential trade agreements, worldwide. In part, as a consequence of the recent renegotiation, the GPA is now also extensively harmonized with other important international instruments in this area, notably the UNCITRAL Model Law on Procurement. For all these reasons, the revised GPA stands poised to emerge as a pillar of the WTO system and the global economy of the present era.

no cenário mais amplo, ainda, a natural instrumentalidade das compras governamentais enquanto fator indutivo do desenvolvimento, incluindo o estímulo à inovação (PARZIALE, 2020).

Não se pode perder de vista, entretanto, que a legislação brasileira de licitações e contratos administrativos já contempla as contratações internacionais, de modo que, à partida, é fundamental não se imaginar que um movimento integralmente disruptivo pudesse vir a ser inaugurado a partir da eventual adesão. Tal conjuntura legal será mais detalhadamente examinada no tópico seguinte.

Ainda sobre as aventadas vantagens econômicas que se poderia colher da participação no GPA, Álvaro Antônio Zini Júnior (1998, p. 194) destaca que uma das principais finalidades do acordo e do movimento pela sua ampliação é justamente enfraquecer barreiras protecionistas, que historicamente demonstram ocasionar mais danos do que benefícios à sociedade como um todo. O mesmo autor, na senda de outros estudiosos da matéria, aponta como uma das vantagens centrais a potencial redução de gastos públicos que adviria da elevação da competitividade em tais certames, *in verbis* (ZINI JUNIOR, 1998):

Um balanço dos benefícios e os custos potenciais da adesão brasileira ao acordo deve contemplar, em primeiro lugar, a possível economia para os cofres públicos decorrentes da competição internacional. E momentos de dificuldades orçamentárias, como o presente, esta é uma consideração importante. Uma observação frequente é que os contratos para obras públicas e suprimento de alguns itens como medicamentos e compra de equipamentos para processamento de dados geralmente são feitos pelas administrações públicas brasileiras a custos maiores do que os vigentes no mercado externo. Esses são exemplos de itens que poderiam ser submetidos a regras de concorrência internacional, com interesse unilateral do Brasil.

3.2 Efeitos de conteúdo jurídico-social

Dentre as mais relevantes vantagens usualmente referidas em relação à adesão brasileira ao GPA, está a possibilidade de melhoria dos serviços públicos, por conta da elevação de qualidade em bens e serviços que derivaria da maior competitividade nos certames. Também, apontam-se indicativos de otimização em regras de transparência e isonomia nos processos de compras públicas, circunstâncias que propiciariam maior justiça nas relações contratuais formadas nesse segmento, incluindo ganhos em prevenção de corrupção (FORTINI; OLIVEIRA, 2020).

Na hipótese de efetiva adesão brasileira ao GPA, após cumprido o *iter* de internalização do compromisso entabulado no plano internacional, tocaria ao Estado brasileiro promover alterações em sua legislação nacional sobre licitações e contratos administrativos, de modo a adaptá-la às diretrizes do *Agreement on Government Procurement*. Trata-se de obrigação imposta expressamente no

Artigo XXII, nº 4, do GPA. Neste particular, considerando a autonomia das entidades federativas na ordem constitucional brasileira, que consagra a divisão de competências em matéria de licitações e contratações públicas, admitindo que os Estados, assim como o Distrito Federal e os Municípios, suplementem a legislação federal, o Ministério da Economia, por meio da Secretaria de Comércio Exterior, tem promovido interação com todos os entes subnacionais, esclarecendo dúvidas e consultando acerca do interesse na adesão e sobre potenciais sensibilidades na perspectiva de cada um desses entes.⁴

Em apertada síntese, pode-se dizer que o GPA é um estatuto bastante amplo sobre contratações públicas de caráter internacional, perpassando desde a definição jurídica de institutos, até o estabelecimento de princípios-chave, a exemplo do tratamento isonômico em relação aos demais partícipes (não discriminação) e da acessibilidade das contratações via utilização de meios eletrônicos. Consigna, outrossim, a obrigação de garantir transparência e imparcialidade no procedimento de realização das contratações, evitando conflitos de interesses e impedindo práticas de corrupção. (Artigo IV, nº 4, GPA). Ademais, o acordo envolve normatização sobre publicidade, condições de participação nos certames e qualificação de fornecedores, especificações técnicas e documentos, prazos, regras para contratações diretas e critérios de julgamento de propostas (FORTINI; OLIVEIRA, 2020).

Das abordagens frequentemente formuladas sobre benefícios na adesão brasileira, colhe-se a ideia de que “contribuirá ainda para os importantes objetivos de tornar mais eficientes as compras do governo e reduzir o risco de corrupção nas compras públicas.” (ALCARAZ *et al.*, 2020).

As normas do GPA são dotadas de considerável abertura, irradiando, em sua maioria, baixa normatividade direta, até porque o acordo trata de incentivar as nações signatárias a que editem ou adaptem suas legislações internas, para que, estas sim, contenham regras objetivas e diretamente aplicáveis para a concretização dos postulados consagrados no acordo internacional. Dessarte, a simples adesão ao instrumento não permite vislumbrar benefícios, em âmbito jurídico e social, além dos supracitados, que consubstanciam, em verdade, não muito além de uma perspectiva de fortalecimento de determinadas diretivas já existentes, em sua maior parte, no ordenamento jurídico brasileiro.

⁴ No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, foi formado Grupo de Trabalho específico (Portaria nº 224/SEPLAG, de 16.11.2020), para avaliação da adesão do Estado ao GPA, a partir do qual foram elaboradas análises dos benefícios, apurados os pontos críticos de sensibilidade e mapeadas as unidades administrativas estaduais (que adquirem bens e serviços) potencialmente impactadas pelas normas do acordo, que totalizaram 56 órgãos/entidades. Encerrados os trabalhos, o material produzido pelo Grupo subsidiou a resposta formalizada pelo Governador do Estado ao Ministério da Economia, em sentido favorável à adesão.

4 Dos riscos detectados no cenário de adesão ao GPA

4.1 Ponderação de consequências adversas na vertente econômica

Conforme referido alhures, as cogitadas vantagens comerciais e econômicas almejadas pela participação no acordo de compras governamentais estão sujeitas a diversos fatores, sobressaindo absolutamente impossível assegurá-las previamente.

A possibilidade de acesso exitoso ao mercado de contratações públicas dos demais países firmatários do acordo é uma expectativa legítima, mas importa mensurar que a maioria deles são países em estágio de desenvolvimento mais avançado, no comparativo com o Brasil, incluindo diversos europeus (v.g. Reino Unido, Suíça e Noruega), além de Estados Unidos e Japão (GOURDON e MESSENT, 2017).

Assim, o mercado de contratos governamentais nesses países é naturalmente disputado por empreendedores locais ou regionais bem estruturados e adaptados a um ambiente de elevada e qualificada competitividade. Nessas economias residiriam as maiores oportunidades; contudo, em contraposição, tais países também apresentam as maiores dificuldades para a disputa de mercado com empresas brasileiras (FORTINI; OLIVEIRA, 2020).

De outra banda, empresas daqueles mesmos países podem passar a ter maior interesse em participar de procedimentos licitatórios (ou mesmo contratações diretas) no mercado brasileiro, onde provavelmente se posicionariam com boas condições de adjudicar contratos relevantes.

Logo, as expectativas de crescimento de atividade econômica baseadas no GPA não podem ser garantidas em nenhum método de análise, de modo que o risco de não confirmação estará sempre presente, máxime porque o desempenho positivo ou negativo dos agentes econômicos brasileiros, nos mercados nacional e estrangeiros, após a cogitada adesão, dependerá preponderantemente de condições competitivas que estão na própria esfera de domínio dos empreendedores privados (FORTINI; OLIVEIRA, 2020).

Na mesma linha de raciocínio, é questionável a ocorrência de ganhos no campo de exportações, bem assim a melhoria do gasto público, enquanto resultados da acessão ao acordo de compras governamentais da OMC.

Não sendo ainda conhecidos os termos em que estará assentada a possível participação brasileira no GPA, Ignácio Tavares de Araújo Júnior simulou cenários utilizando variáveis possíveis e cruzamento de dados com outras nações em desenvolvimento firmatárias do acordo, caso da Coreia do Sul, aferindo que, na maior parte daqueles cenários, os benefícios seriam superiores aos custos.

Entretanto, advertiu que a falta de uma política de compensação comercial pode produzir efeitos negativos, em especial o aumento do desemprego entre brasileiros (2019, p. 30):

O levantamento da literatura teórica e empírica não deixa claro que efeitos o ingresso no GPA teria no Brasil em termos de ganhos de comércio e bem-estar. Porém, os dados levantados indicam que, na sequência da entrada de alguns países no GPA, houve um aumento na participação de produtos importados nas compras públicas. Indicando uma correlação entre a entrada no GPA e o aumento, ainda que pequeno, de produtos importados por parte do governo. Os resultados no modelo de equilíbrio geral indicam que tal substituição, na ausência de qualquer política de compensação comercial, pode gerar perdas de empregos na economia.

Um mecanismo que poderia auxiliar na mitigação de tais riscos seria a utilização, pelo Brasil, da faculdade ofertada no Artigo V do GPA, que prevê condições especiais aos países em desenvolvimento, máxime uma fase de transição por ocasião da adesão, na qual se permite a manutenção de determinadas barreiras de proteção aos produtos e serviços nacionais, via política de preferências de preços ou através de políticas de *offset* (ALCARAZ *et al.*, 2020).

4.2 Aspectos jurídicos e sociais configuradores de riscos

O primeiro e principal aspecto legal negativo que necessita ser enfatizado é a implícita renúncia parcial de competência legislativa pelo Estado Brasileiro. Trata-se de enfoque muito pouco explorado na doutrina especializada, porém, incontroverso e potencialmente danoso. Afora a eventual utilização temporária das prerrogativas disponibilizadas aos países em desenvolvimento (Art. V, *supra*), a adesão brasileira envolve a ciência da obrigação de completa adequação da legislação interna sobre licitações e contratos públicos às diretrizes do GPA, nos moldes previstos em seu Artigo XXII, nº 4.

A harmonização da legislação nacional aos contornos do acordo internacional é de suma importância e consubstancia, por via transversa, uma renúncia do poder de legislar livremente sobre parte da matéria. Conforme preconizam Fortini e Oliveira (2020, p. 137), “muito do que hoje se regulamenta livremente pelo Brasil passará a sofrer limitações em razão do texto do ACP e de deliberações do Comitê e dos demais órgãos da OMC.”

No que concerne aos cogitados benefícios em transparência, isonomia e combate à corrupção no ambiente das contratações públicas, o GPA limita-se a tratar do tema em seus princípios gerais, não agregando qualquer exigência concreta nessa temática. Logo, nada leva a crer que alguma modificação efetiva pudesse ser produzida, nesse campo, pela simples adesão ao acordo (FORTINI e OLIVEIRA, 2020). Note-se que o Brasil já possui amplo conjunto de normas voltadas a assegurar transparência e isonomia nos certames públicos, prevendo,

expressamente, as licitações internacionais. Exemplificando, cita-se o art. 23, §3º, da Lei 8.666/93, que define a concorrência como modalidade aplicável às licitações internacionais, bem assim o art. 42, do mesmo diploma, que, ao regular as características do edital na concorrência internacional, estabelece que ele “deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes.” Além disso, no art. 24 da Lei 8.666/93, ao tratar das hipóteses de dispensa de licitação, inclui a “aquisição de bens ou serviços nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para o Poder Público.”

Ademais, a Lei 8.666/93 prevê diversas regras voltadas a conferir transparência, igualdade e publicidade aos processos de contratação.^{5,6} Tratam-se de itens exigidos pelo GPA e que já estão consolidados na legislação brasileira. A mesma conjuntura se observa na Lei 13.303/16, que disciplina as contratações por empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.⁷ Neste particular, é esclarecedor o ensinamento de Bruno Miragem (2017, p. 282):

⁵ v.g.: Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: [...] IX – condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§1º É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes

⁶ Especialmente no campo da publicidade, merece relevo a denominada ‘Lei de Acesso à informação’, editada no ano de 2011 (Lei nº 12.527/11), que em seu art. 7º, VI consagra o direito de obtenção de informações atinentes a contratos e licitações.

⁷ v.g.: Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

Aprofunda-se, pois, a publicidade como mecanismo de controle, para além dos deveres tradicionalmente estabelecidos de divulgação pública, como já é o caso, há certo tempo, do conteúdo consagrado na Lei de Licitações (arts. 5º, 15, §2º, 16, 21, 38, 39 e 61, da Lei 8.666/93). O exato cumprimento das disposições assecuratórias da publicidade e ampla divulgação das informações submete-se tanto ao controle judicial dos atos administrativos, quanto dos tribunais de contas, na esfera do controle externo realizado pelo Poder Legislativo, por intermédio do seu órgão auxiliar.

Alguns dispositivos específicos, entretanto, necessitariam de modificação/supressão para alinhamento com as normas do acordo internacional, ressalvada a já citada possibilidade de reivindicar as prerrogativas de transição fulcradas no Artigo V do GPA. É o caso do art. 3º, §2º, da Lei 8.666/93, que prevê como critério de desempate, em igualdade de condições, preferência a bens produzidos no Brasil ou serviços prestados por empresas brasileiras (LEONELLI e MONASSA, 2013). Tal dispositivo restou mantido em sua essência, com sutil modificação, na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/20), precisamente em seu art. 60, §1º, fixando a preferência a bens e serviços produzidos ou prestados por empresas brasileiras ou por empresas que invistam em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia no Brasil.⁸

Na mesma quadra, nota-se que a legislação brasileira abarca um conjunto bastante sólido de ferramentas de prevenção de conflitos de interesses e práticas de corrupção. Novamente a lição de Fortini e Oliveira (2020, p. 134) é precisa:

O Brasil conta com uma série de instrumentos voltados para o combate à corrupção em todas as áreas, inclusive no que toca à contratação pública. Há, em solo pátrio, desde medidas repressivas no campo criminal (Código Penal) a medidas civis e eleitorais (Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/1992). Ressalte-se que essas medidas não atingem apenas pessoas naturais, mas também pessoas jurídicas, como é o caso da já citada Lei de Improbidade Administrativa e da Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção. No âmbito do Poder Executivo federal, há ainda a Lei de Conflito de Interesses, a Lei nº 12.813/2013. Portanto, não há carência de regras.

Nesta ordem de ideias, vislumbra-se que os benefícios jurídicos e sociais anunciados pela pretendida adesão do Brasil ao GPA não apresentam solidez suficiente, na medida em que as atuais normas vigentes no ordenamento pátrio

⁸ Em linhas gerais, o texto do novo marco legal de licitações e contratos (Lei 14.133/20), reproduziu grande parte das normas sedimentadas na Lei 8.666/93, sendo que, nos pontos tratados neste ensaio, restaram quase que integralmente mantidas as diretrizes normativas, inclusive as que constituem incompatibilidades com o tratado em exame. Além da supramencionada regra do critério de desempate, calha destacar também a margem de preferência, até então prevista no art. 3º, §6º e seguintes, da Lei 8.666/93, teve seu teor reproduzido no art. 26 da Lei 14.133/20, dispondo que, “no processo de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para bens manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras...” Tal margem poderá ainda “ser entendida a bens manufaturados e serviços originários de Estados Partes do Mercosul, desde que haja reciprocidade com o País prevista em acordo internacional aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado pelo Presidente da República.” (art. 26, §1º, III).

já albergam vasto instrumental para a tutela da transparência, da isonomia e da publicidade nas aquisições governamentais, bem como para a prevenção de práticas de corrupção e conflitos de interesses, sendo que estas, em última análise, materializam também a tutela da moralidade administrativa. Se o Brasil ainda vivencia uma realidade distante do ideal na observância de tais orientações, a causa não reside no plano legislativo, de modo que não seria a adesão ao GPA que propiciaria avanços significativos nessas áreas.

5 Considerações finais

Realizado breve giro analítico sobre as perspectivas abertas diante da possível adesão do Brasil ao *Government Procurement Agreement*, verificou-se que a teórica vantagem econômica em poder disputar o mercado de compras públicas com outros signatários poderia ser concretizada, a depender dos termos que vierem a efetivamente constar da posição do Brasil no acordo. No entanto, se a adesão não acontecer conjuntamente à instituição de robusta política de compensação comercial, será elevado o risco de acarretar significativo número de perda de empregos, pela entrada massiva de empresas estrangeiras no mercado nacional de negócios públicos.

Pelo prisma jurídico-social, o risco seria ainda maior, eis que mínimas alterações realmente substanciais seriam operadas no arcabouço normativo interno. Transparência, publicidade, isonomia e moralidade consistem em valores tradicionalmente tutelados no ordenamento jurídico nacional, em especial, na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos.

Nesse contexto, os custos/riscos detectados como efeitos da adesão ao GPA aparentam predominar na escala de probabilidades, mormente quando se pondera que o Estado brasileiro estaria renunciando à importante parcela do seu poder normativo, ficando sujeito às normas editadas no bojo do acordo plurilateral.

Referências

ALCARAZ, Fernando Coppe, *et al.* O acordo de compras governamentais da Organização Mundial do Comércio e o pedido de adesão do Brasil. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 144, p. 4-13, jul./ago./set. 2020.

AMARAL, Renata Campetti. *O direito internacional: público e privado*. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2007.

ANDERSON, Robert D.; MÜLLER, Anna Caroline. The revised WTO Agreement on Government Procurement: An Emerging Pillar of the World Trading System: Recent Developments. *Trade, Law and Development*, v. 7, n. 1, 2015.

ARAÚJO JUNIOR, Ignácio Tavares de. *Uma análise dos custos e benefícios da entrada do Brasil no acordo de compras governamentais da Organização Mundial do Comércio*. Texto para Discussão, 2019, n° 2450, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.

BARBOSA, Marina. Brasil revisa oferta de adesão ao acordo de compras governamentais da OMC. In: *Poder 360*. [Brasília], 25 novembro 2021. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/economia/brasil-revisa-oferta-de-adesao-ao-acordo-de-compras-governamentais-da-omc>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

CRETELLA NETO, José. *Curso de Direito Internacional Econômico*. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. A adesão brasileira ao acordo de compras governamentais da Organização Mundial de Comércio. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, ano 18, n. 29, p. 120-151, set./dez. 2020.

GOURDON, J., MESSENT, J. How government procurement measures can affect trade. *OECD Trade Policy Papers*, N. 199, 2017, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/d1ab07b8-en>>. Acesso em: 13 dez. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

LEONELLI, Aubrey de Oliveira; MONASSA, Clarissa Chagas Sanches. É interessante para o Brasil aderir ao acordo sobre compras governamentais da OMC? *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 10, n. 1, p. 72-84, 2013.

MÁXIMO, Wellton. Brasil apresenta à OMC ações para acordo de compras governamentais: Empresas brasileiras poderão acessar mercado de US\$ 1,7 trilhão. In: *Agência Brasil*. [Brasília], 5 out. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-10/brasil-apresenta-omc-aco-es-para-acordo-de-compras-governamentais>>. Acesso em: 11 dez. 2020.

MIRAGEM, Bruno. *Direito administrativo aplicado*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

PARZIALE, Aniello dos Reis. As compras governamentais como instrumento para impulsionar a inovação no país. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 12/2020, p. 159-184, jan./mar. 2020.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Agreement on government Procurement*. Disponível em: <https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/rev-gpr-94_01_s.htm>. Acesso em: 3 dez. 2020.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *WTO and government procurement*. Disponível em: <https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/rev-gpr-94_01_s.htm>. Acesso em: 6 dez. 2020.

ZINI JUNIOR, Álvaro Antônio. O Acordo sobre Compras Governamentais da Organização Mundial do Comércio e a Economia Brasileira. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 181-198, abr./jun., 1998.