



# ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

TEXTO-BASE PARA CONSULTA PÚBLICA



*Versão 1.0 — Atualizada em 08/12/2025*

# Sumário

Apresentação .....	1
Capítulo 1 .....	2
As contratações públicas e a necessidade de mudança .....	2
1.1 O panorama das compras públicas no Brasil .....	2
1.2 O uso do poder de compra do estado e o impacto social, ambiental e econômico ..	6
Capítulo 2 .....	9
Cenário institucional e político para um novo projeto de contratações públicas .....	9
2.1 O arcabouço institucional: articulação intra e inter federativa .....	9
2.2 Contratações públicas e os atores sociais.....	10
Estado (União, Estados e Municípios) .....	10
Agentes de Contratação (Servidores Públicos).....	11
Controle .....	11
Fornecedores e prestadores de serviço .....	11
Microempresas e Empresas de Pequeno Porte .....	12
2.3 A agenda de contratações públicas no mundo .....	12
Estados Unidos.....	13
União Europeia .....	13
China .....	13
Outros países .....	13
Compras públicas e sustentabilidade .....	14
A agenda de contratações públicas sustentáveis na arena internacional.....	16
2.4 A decisão de elaboração de uma Estratégia Nacional de contratações públicas para o Desenvolvimento Sustentável: .....	17
Capítulo 3 .....	18
A Estratégia Nacional de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável – ENCP.....	18
3.1 ENCP: Um processo participativo e democrático .....	18
3.2 Governança e institucionalidade da ENCP .....	20

3.3 Organização temática da Estratégia .....	21
I – Eixo Econômico .....	21
II – Eixo Social .....	21
III – Eixo Ambiental .....	21
IV – Eixo Gestão .....	21
3.4 Instrumentos de execução .....	21
3.5 Monitoramento, avaliação e revisão .....	22
3.6 Barreiras e riscos à implementação .....	23
3.7 Visão de futuro.....	23
Referências Bibliográficas .....	24

## Apresentação

Este documento tem por objetivo subsidiar a discussão sobre o fortalecimento do uso do poder de compra do Estado na promoção do desenvolvimento nacional sustentável, a ser materializado na implementação da Estratégia Nacional de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (ENCP).

O texto-base resulta da contribuição de uma ampla diversidade de atores – técnicos de diversos ministérios, consultores, representantes da sociedade civil, do setor produtivo, de organismos multilaterais, entre outros – em oficinas realizadas ao longo de mais de dois anos em todas as grandes regiões do país. Ao longo da consulta pública e no processo de discussão do plano de ação 2027-2031, deverá receber novas contribuições e atualizações, a serem formalizadas junto à publicação do plano.

O documento está estruturado em três capítulos. No primeiro, apresenta um panorama sobre o uso estratégico das contratações públicas no Brasil, reforçando seu grande potencial subutilizado enquanto instrumento para a promoção do desenvolvimento. O capítulo 2 analisa a agenda de contratações públicas no contexto das relações federativas no Brasil e frente a diferentes atores sociais, além de traçar um panorama do uso do poder de compra do Estado em outros países e em fóruns internacionais. Por fim, o capítulo 3 apresenta a ENCP em linhas gerais, incluindo o processo participativo que fundamentou sua construção.

Espera-se que esse documento represente mais uma contribuição para informar e qualificar o debate, resultando em um plano de ação realista, ambicioso e capaz de conferir às contratações públicas um papel de maior protagonismo na promoção do desenvolvimento nacional sustentável, justo e soberano.



## Capítulo 1

# As contratações públicas e a necessidade de mudança

## 1.1 O panorama das compras públicas no Brasil

Os governos realizam aquisições significativas de bens e serviços para viabilizar a implementação de políticas públicas e garantir a prestação de serviços à população. No Brasil, as compras públicas representaram 16% do PIB em 2021, constituindo 22,7% das despesas totais do governo geral do Brasil (OCDE, 2023). Historicamente, as contratações públicas no Brasil partiam do paradigma da eficiência com o foco na busca pelo menor preço e na minimização de riscos. Porém, especialmente a partir dos anos 2000, evidenciam-se iniciativas governamentais que passaram a orientar as aquisições também pelos seus impactos econômicos, sociais e ambientais. O conceito de desenvolvimento sustentável, já delineado a partir da Conferência de Estocolmo em 1972 e institucionalizado pelo relatório Nosso Futuro Comum em 1987, aportava, finalmente, no contexto público brasileiro, tendo como um dos marcos iniciais a criação da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), pelo Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2009), que introduziu oficialmente critérios sustentáveis na gestão pública e estabeleceu as compras públicas sustentáveis como um de seus eixos estratégicos - sem olvidar que a própria Constituição Federal de 1988 já impunha, tanto ao poder público quanto à coletividade, o dever de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado vis a vis o desenvolvimento nacional.

Em 2010, a lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 8.666/93) sofreu uma alteração em seu artigo 3º, cuja nova redação incluiu expressamente a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como objetivo das licitações públicas. Para regulamentar este objetivo, foi editado pelo poder executivo federal em 2012 o Decreto nº 7746/12 para o estabelecimento de critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes, bem como a criação da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública - CISAP. No mesmo ano, foi editada a Instrução Normativa nº 10/12, a qual estabeleceu regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS) indicando pela primeira vez uma ferramenta concreta de planejamento com objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução e mecanismos de monitoramento e avaliação, que permitiam ao órgão ou entidade estabelecer práticas de sustentabilidade e racionalização de gastos e processos na Administração Pública.

Adiante, com a adesão do Brasil à Agenda 2030 (Organização das Nações Unidas, 2015), vincula-se o compromisso do Estado brasileiro com esta promoção - nos termos expressos do objetivo de desenvolvimento sustentável (ODS) número 12, qual seja, o de garantir padrões de produção e consumo sustentáveis.

Já em 2021, entrou em vigor a nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei 14.133/21), atualmente vigente para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Suas determinações evidenciam diversos aspectos relacionados à sustentabilidade - como a adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações, a busca pelo desenvolvimento nacional sustentável, a avaliação do ciclo de vida do produto e avaliação ambiental, a responsabilidade social e inclusão produtiva e o estímulo à inovação tecnológica sustentável.

A nova Lei de Licitações do Brasil tem seu foco principal na superação de barreiras à eficiência e de uma cultura de excessivo controle que promove processos de compras longos, sujeitos a contenciosidade excessiva e que não necessariamente geram entregas com a qualidade desejada para a Administração Pública. Agora, a lógica da melhor contratação (ao invés da mera busca pela redução de custos), da transparência e da agilidade reflete uma norma conectada com os desafios contemporâneos. Este novo marco legal demandou das equipes vinculadas a contratações um amplo esforço de regulamentação e de capacitação dos atores centrais desse processo de trabalho dentro e fora do Estado. Em paralelo, foram observados importantes avanços no desenvolvimento de sistemas e de soluções tecnológicas no nível federal, transbordando benefícios para os entes subnacionais. É o caso, por exemplo, da melhoria contínua por que passam os sistemas compras.gov, sua integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e com o transfere.gov.

Tem-se, portanto, contextualizada pouco mais de uma década de marcos legais e diretivos nacionais que efetivamente oportunizam à contratação pública funcionar como um vetor de impacto que se estende além do atendimento de uma demanda interna de produtos ou serviços públicos sob a ótica de uma área-meio. Observa-se que o Brasil reconheceu as compras públicas como um instrumento estratégico para alcançar objetivos fundamentais da sua agenda governamental, acumulando experiência no uso das contratações para atender às metas específicas de políticas públicas. No entanto, o Estado, maior comprador de bens e serviços no país, utiliza menos do que poderia - e deveria - do seu poder de compra como instrumento estratégico para o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Apesar do contexto legal e diretivo favorável para a aplicação das compras públicas como instrumento estratégico - considerando que a Lei 14.133/2021 já fornece ao estado elementos para tal mudança - predomina na realidade das instituições públicas nacionais a abordagem tradicional, centrada de forma quase exclusiva na redução de custos e mitigação de riscos, o que pode limitar o potencial transformador dessas aquisições em termos de inovação e desenvolvimento sustentável (Mazzucato, 2025). Tal contexto reflete, portanto, a dificuldade estatal em transformar as compras públicas em instrumentos efetivos de inovação e desenvolvimento sustentável, ou seja, considerar o tema contratações públicas como uma política estratégica, a partir da visão do uso do poder de compra do estado em prol do alcance de resultados maiores, que ultrapassam o mero atendimento a demandas de produtos e serviços. Aqui, apresentam-se duas questões a serem

enfrentadas: a necessidade do formular e implementar uma política estatal de compras públicas para o desenvolvimento e a necessidade de gerir, nas instituições que são o *locus* de execução da política, as mudanças e os impactos culturais decorrentes.

A questão da cultura organizacional e da decisão sobre a compra pública é uma das mais complexas. O contexto no qual os agentes estão inseridos molda o comportamento e a resposta aos desafios que lhe são apresentados. Neste sentido, torna-se importante institucionalizar a Estratégia de Compras Públicas, de modo que transcenda às pessoas ou a uma gestão de governo.

Estudos recentes apontam que, no Brasil, o planejamento de compras ainda prioriza a economia financeira sem uma institucionalização integrada no que se refere à sustentabilidade ou desenvolvimento nacional - o que leva a uma implementação ad hoc e dependente de esforços individuais dentro das organizações (Santos, Lozano e Barreiro-Gen, 2024). Isso reflete a dificuldade de transformar as compras públicas em instrumentos efetivos de inovação e desenvolvimento sustentável.

Tal limitação em nível organizacional foi, também, evidenciada pelos órgãos de controle nacionais. Ao publicar os resultados da autoavaliação institucional sob a metodologia iESGo (Índice de Governança e Sustentabilidade), o Tribunal de Contas da União (Netto, 2024), em um universo de 387 organizações públicas federais avaliadas, indica que os achados referentes às contratações públicas sustentáveis, muito embora apontem certa evolução geral sob o aspecto da governança desde 2021, mostram que as práticas de sustentabilidade ambiental e social ainda apresentam baixa maturidade - sendo incipiente em muitas instituições.

Por sua vez, em levantamento realizado pela Controladoria-Geral da União (2024), que avaliou estruturas e processos de governança e gestão de contratações em dez organizações federais, verificou-se que, em 80% das organizações analisadas, não havia desdobramento dos objetivos das licitações previstos no art. 11 da Lei nº 14.133/21 em indicadores e metas. Além disso, constatou-se que nenhuma dessas organizações possuía um comitê específico para auxiliar a alta administração nas decisões relativas às contratações. Dentre as recomendações efetuadas pelo órgão, cita-se a necessidade de se estabelecerem indicadores de desempenho para os objetivos das contratações, considerando a baixa maturidade na governança das contratações das organizações avaliadas.

Torna-se evidente que um modelo único de compra pública não é adequado para compreender os impactos do instrumento nos estímulos à demanda, qual seja moldar o ambiente onde os potenciais contratados inovam e competem. Entretanto, existe um diagnóstico de que os dados e informações sobre o processo de compra ainda são insuficientes para que o Estado tenha melhores mecanismos para orientar a compra ao desenvolvimento.

Sob a perspectiva do gestor público federal - em especial aqueles que desenham e implementam as políticas públicas nacionais -, a falta de dados sobre as contratações públicas (objetos, valores, grau de sustentabilidade, impacto social e ambiental) é uma limitação preocupante. Nos primeiros meses de 2025, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2025)



publicou os resultados do levantamento do Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações pela Administração Pública, tendo por referência exclusiva extração dos dados dos atos de contratações registrados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) de 1º/8/2021 a 30/6/2024. Dentre os achados de auditoria, destaca-se que 86% de todos os registros apresentavam algum tipo de inconsistência/falha. A falta de informações importantes e erros de preenchimento dificultam a transparência e o controle social, mas, sobretudo, afeta o monitoramento da aplicação da lei e das políticas públicas, deixando descoberto o gestor público que intenta avaliar o impacto de tais normas e políticas.

Apesar das barreiras a serem superadas, é necessário reconhecer que avanços já se encontram em curso e denotam a viabilidade e a possibilidade de ganhos estatais reais. No âmbito das contratações públicas, destacam-se a política de margens de preferência e a exigência de conteúdo nacional, as compensações tecnológicas, industriais e comerciais (offsets), a exigência de requisitos editalícios associados à sustentabilidade, bem como as encomendas tecnológicas e as compras de inovação.

O Brasil conta há muitos anos com importantes experiências de uso da compra pública como instrumento para o desenvolvimento. As compras em saúde e em defesa são os dois casos que o país conta com larga trajetória e amadurecimento institucional, que permite ao Estado prever sobre o que comprar de forma estratégica.

No caso da saúde, é importante mencionar o caso das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP). Elas têm como objetivo ampliar o acesso a medicamentos e produtos para saúde considerados estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS), além de fortalecer o Complexo Econômico-Industrial do País. As parcerias são realizadas entre instituições públicas e empresas privadas, buscando promover a transferência de tecnologia e a produção pública nacional. É importante instrumento do Estado para organizar a ação via demanda.

Em 2024 o Programa passou por um avanço: a nova proposta apresenta melhorias na promoção da transição ecológica e digital do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. Também inclui o fim progressivo das cotas para o mercado público, desde que os ganhos de escala sejam revertidos em menores preços. Às PDPs se somou o Programa de Desenvolvimento e Inovação Local, que prevê alianças estratégicas em saúde com instituições públicas, entidades privadas sem fins lucrativos e startups. O objetivo é o empreendimento de projetos de benefícios mútuos, que usem a inovação para resolução de problemas em saúde, doenças e agravos, por meio do desenvolvimento de produtos, como fármacos, medicamentos, imunobiológicos, terapias avançadas, vacinas, soros, hemoderivados, fitoterápicos, dispositivos médicos, tecnologias digitais de informação e conectividade, entre outras.

Com o novo marco, são esperados avanços na promoção de alianças estratégicas entre instituições científicas, tecnológicas e de inovação e empresas. A cooperação internacional voltada para a saúde global também deve ser favorecida, com a possibilidade de parcerias internacionais com países da América Latina e África, prioritariamente.

Para a Defesa, um importante instrumento de organização da demanda são os Termos de Licitação Especial (TLE). Nos termos do § 1º do art. 3º da Lei nº 12.598, de 2012, o poder público poderá realizar procedimento licitatório destinado exclusivamente à participação de Empresas Estratégicas de Defesa (EED), quando envolver fornecimento ou desenvolvimento de Produtos Estratégicos de Defesa (PED), ou destinado exclusivamente à compra ou à contratação de Produtos de Defesa (Prode) ou Sistema de Defesa (SD) produzido ou desenvolvido no País ou que utilize insumos nacionais ou inovação desenvolvida no País. Também é possível assegurar à empresa nacional produtora de Prode ou à Instituição de Ciência e Tecnologia a transferência do conhecimento tecnológico empregado ou a participação na cadeia produtiva.

As PDPs e os TLEs valem ser mencionados, pois são instrumentos de organização da demanda muito significativos. Ambos estão focados na autonomia e no desenvolvimento produtivo e tecnológico. Uma vez que o Estado consiga melhorar a qualidade da informação disponível, mecanismos como esses podem ser disseminados para outros fins, aprimorados e, inclusive, fornecer subsídios para a criação de novos instrumentos ainda mais efetivos.

Considerando o panorama das compras públicas no Brasil — que revelou avanços normativos e institucionais significativos, especialmente a partir da Lei nº 14.133/2021, mas também a persistência de barreiras culturais e operacionais —, torna-se possível avançar sobre a possibilidade do uso do poder de compra do Estado e seus impactos sociais, ambientais e econômicos. Se, até aqui, observou-se como o país estruturou seu sistema de contratações, o passo seguinte é compreender de que modo esse poder de compra pode ser mobilizado como instrumento efetivo de política pública. A partir dessa perspectiva, o foco amplia-se de “como comprar” para o “o que comprar” e “de quem comprar”, explorando o potencial das aquisições governamentais como mecanismo de indução de desenvolvimento sustentável, de estímulo à inovação e de promoção da inclusão social e produtiva.

## 1.2 O uso do poder de compra do estado e o impacto social, ambiental e econômico

Nas últimas décadas, tem se fortalecido a compreensão de que as compras governamentais podem desempenhar um papel muito mais amplo do que o de simples instrumentos administrativos voltados à aquisição de bens e serviços. Ao movimentar parcela significativa do PIB e envolver praticamente todas as áreas da ação estatal, as contratações públicas tornam-se um espaço estratégico para a integração de políticas e para a promoção de objetivos sociais, ambientais e econômicos. **Trata-se de uma mudança no paradigma das políticas nacionais de desenvolvimento: enquanto as políticas industriais tradicionais concentraram-se no lado da oferta — por meio de incentivos à pesquisa, desenvolvimento e produção -, cresce a importância da perspectiva da demanda, ou seja, os desdobramentos que ocorrem a partir da interação entre oferta e demanda nos sistemas econômicos.** Ao alavancar a demanda doméstica, especialmente a demanda

pública, os países podem avançar em direção a uma maior competitividade, diversificação e autonomia estratégica.

Essa visão está em consonância com o entendimento consolidado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que reconhece a contratação pública como um dos pilares da boa governança e como instrumento estratégico para o alcance de objetivos econômicos, sociais e ambientais. “O relatório *Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020–2024 Report* (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2025) reforça a visão estratégica de compras públicas como instrumento de governança e desenvolvimento sustentável. A nova estrutura proposta pela OCDE organiza os princípios da recomendação em quatro eixos — igualdade de condições, geração de valor e impacto, resiliência e preparo para o futuro —, reforçando que as contratações devem buscar eficiência, integridade e transparência, mas também impactos concretos sobre o crescimento econômico, a inclusão social e a transição ambiental. Além disso, o documento enfatiza a necessidade de alinhar as práticas de contratação aos grandes objetivos nacionais, adotando metodologias que permitam avaliar os impactos e administrar eventuais trade-offs entre as metas econômicas, sociais e ambientais. Esse alinhamento, segundo a OCDE (2025), é essencial para fortalecer a confiança pública, garantir a eficiência do gasto e maximizar a contribuição das compras governamentais para o desenvolvimento sustentável.

O papel do Estado como ente consumidor e regulador insere os governos em uma posição privilegiada para guiar os setores produtivos em direção a objetivos inclusivos e sustentáveis. **Quando orientado por essa perspectiva, o poder de compra do Estado deixa de ser apenas um mecanismo de atendimento à demanda pública e passa a atuar como força indutora de desenvolvimento, estimulando cadeias produtivas, inovação e práticas responsáveis no setor privado.**

Do ponto de vista teórico e acadêmico, diferentes abordagens têm destacado o potencial transformador das compras governamentais. Hafsa, Darnall e Bretschneider (2021) apontam as compras públicas sociais como um mecanismo efetivo para a melhoria dos resultados sociais, incluindo a inclusão produtiva e a proteção dos direitos trabalhistas. De modo convergente, Costa e Terra (2019) defendem que as contratações públicas precisam ser compreendidas para além da lógica da economicidade, ressaltando seu papel na promoção do desenvolvimento sustentável. Embora o paradigma tradicional privilegie a redução de custos e a eficiência imediata, uma visão ampliada e multidimensional das compras governamentais permite considerar seus impactos mais amplos e duradouros sobre a sociedade e o meio ambiente. Essa perspectiva é corroborada por Santos, Lozano e Barreiro-Gen (2024), que destacam que a Contratação Pública Sustentável visa utilizar o poder de compra governamental para fomentar práticas de consumo e produção sustentáveis, bem como para impulsionar modelos de negócios mais alinhados com a sustentabilidade.

Nesse mesmo sentido, as estratégias baseadas no conceito de melhor valor pelo dinheiro (*best value for money*) — incorporadas em diversas iniciativas internacionais (UNEP, 2022) — reforçam que o desempenho das compras públicas deve ser avaliado não apenas pelos

custos financeiros, mas também pelos efeitos sociais, ambientais e econômicos de longo prazo.

Faz-se menção, complementarmente, ao relatório de Desenvolvimento Industrial de 2018 da UNIDO, o qual fornece ampla base conceitual ao apresentar uma tipologia de instrumentos de política industrial orientados pela demanda. Esses instrumentos buscam criar condições para a industrialização e guiar a demanda por produtos industriais, reequilibrando estruturas produtivas e estimulando capacidades locais. Nesse contexto, as compras públicas surgem como uma das ferramentas mais poderosas — e, muitas vezes, subutilizadas.

Tratam-se, portanto, de duas perspectivas de ação estatal: a primeira considera o desenvolvimento de políticas de compras públicas em uma agenda transversal, sob o ponto de vista do desenvolvimento nacional sustentável; a segunda, a regulamentação de processos de compras das instituições públicas de forma que as contratações funcionem como o instrumento para o alcance daquelas políticas.

A primeira perspectiva, pela sua característica macro e sistêmica, demanda uma profunda transformação na forma como as contratações estão posicionadas no fazer estatal: devem ser consideradas como uma política estratégica e integrada às demais políticas públicas e alinhadas a missões estratégicas.

Em outra perspectiva, sob o ponto de vista da regulamentação dos processos de compras, deve-se construir um ambiente normativo e político que induza os agentes de contratação e as instituições a considerarem, nos processos de compras, os eixos social, ambiental e econômico.

Diante desse entendimento, é possível reconhecer que as contratações públicas, quando tratadas como política de Estado, tornam-se instrumentos decisivos para impulsionar um modelo de desenvolvimento mais inclusivo, inovador e sustentável. Utilizar o poder de compra governamental com essa intencionalidade significa fazer das compras públicas uma ferramenta de transformação — capaz de articular objetivos econômicos, sociais e ambientais, gerar oportunidades e fortalecer capacidades produtivas locais. Mais do que garantir eficiência nas aquisições, trata-se de alinhar o processo de contratação às grandes estratégias nacionais de desenvolvimento, conectando a política de compras a outras agendas estruturantes, como a política industrial, de inovação, de trabalho e de meio ambiente. Nos cadernos temáticos, serão apresentados separadamente os quatro eixos: econômico, social ambiental e de gestão, evidenciando como o poder de compra do Estado pode se converter em uma alavanca concreta para o desenvolvimento sustentável do país.

## Capítulo 2

# Cenário institucional e político para um novo projeto de contratações públicas

## 2.1 O arcabouço institucional: articulação intra e inter federativa

O federalismo brasileiro, estruturado pela Constituição de 1988, conforma um desenho institucional altamente descentralizado, no qual a distribuição de competências e a autonomia subnacional moldam a implementação de políticas públicas. Contudo, a autonomia por si só não assegura o sucesso das políticas: é preciso coordenação, capacidade estatal e mecanismos que articulem diferentes níveis e setores de governo. É nesse contexto que se insere a Estratégia Nacional de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (ENCP).

No plano intrafederativo, a ENCP reconhece que as contratações públicas se conectam diretamente às políticas setoriais — Saúde, Educação, Defesa, Infraestrutura, entre outras — e que cada uma delas utiliza o poder de compra de forma distinta, conforme suas missões específicas. A relevância do intrafederalismo, portanto, reside em permitir que cada órgão mantenha sua autonomia setorial, ao mesmo tempo em que orienta suas compras para objetivos comuns de desenvolvimento sustentável. Assim, compras da Defesa podem impulsionar inovação e indústria nacional, enquanto compras da Educação podem priorizar critérios socioambientais ou cadeias produtivas locais. A ENCP busca justamente construir esse alinhamento, preservando a diversidade funcional, mas orientando-a por uma diretriz estratégica nacional.

No plano interfederativo, a Estratégia parte do respeito à autonomia de Estados e Municípios. Entretanto, políticas de impacto nacional — como uma política de contratações públicas voltada ao desenvolvimento — exigem melhorar a coordenação entre os entes federativos. Abrucio et al. (2020) e Grin e Abrucio (2025) demonstram que a integração de atuações, por meio de instrumentos como catálogos nacionais, padrões comuns, interoperabilidade de sistemas e transferência de capacidades técnicas, é essencial para evitar o “colapso” da fragmentação e permitir que todo o poder de compra do Estado brasileiro opere de forma coesa em torno de uma mesma missão nacional.

A ENCP, portanto, não se impõe verticalmente: ela se constrói de maneira coletiva, reconhecendo a diversidade territorial e setorial do país e valorizando a participação dos próprios agentes públicos na proposição de ações que respondam às realidades locais. Ao fazer isso, visa fortalecer capacidades estatais distribuídas, ampliar sua legitimidade e aumentar a viabilidade de sua implementação em escala nacional.

Nesse cenário, a governança constitui o eixo estruturante da Estratégia. É a governança que assegura coordenação, articulação e direção comum entre atores com diferentes competências e autonomias. Ainda que a compra pública não deva ser integralmente centralizada — o que seria incompatível com o pacto federativo —, determinados mecanismos



centralizadores são fundamentais para garantir que as compras cumpram seu papel amplo no desenvolvimento do país. A experiência internacional reforça essa lógica: países como China, Estados Unidos, Austrália, Chile, Irlanda e Suécia contam com estruturas centrais de compras que atuam especialmente sobre compras estratégicas e de alavancagem, gerando economias de escala, sinergias informacionais, aprendizado institucional e maior capacidade de negociação do Estado.

O decreto que institui a ENCP busca reforçar a centralidade da coordenação federativa e da articulação institucional como fundamentos para que o poder de compra cumpra seu papel estratégico no desenvolvimento nacional. Ao atribuir à Estratégia a finalidade de articular e orientar as contratações públicas e ao determinar que elas se alinhem às políticas, planos e programas de desenvolvimento do país, o decreto formaliza a necessidade de integração entre órgãos, setores e entes federativos.

Além disso, a possibilidade de adesão de Estados, Municípios, Distrito Federal e estados à ENCP visa criar um mecanismo federativo cooperativo, permitindo que capacidades, padrões e objetivos sejam compartilhados respeitando a autonomia dos entes.

## 2.2 Contratações públicas e os atores sociais

A transição do modelo de contratação pública centrado na eficiência e no menor preço para o paradigma da contratação pública estratégica e sustentável representa mais do que uma mudança legal; ela redefine a relação entre o Estado e a sociedade. O poder de compra estatal, orientado pelo desenvolvimento nacional sustentável assume a forma de política transversal cujo sucesso depende da integração e da cooperação dos atores sociais, em uma teia de relacionamentos que mobilizam governos, instituições e organizações de diversas naturezas.

### Estado (União, Estados e Municípios)

O Estado, em suas três esferas, é o ator planejador, regulador e consumidor. A relevância do Estado reside em sua capacidade de coordenar a agenda de desenvolvimento e usar as demandas públicas para induzir mercados.

Para a União, isso significa criar diretrizes, plataformas e sistemas que promovam o intra e o interfederalismo. O decreto da ENCP reforça esse papel ao atribuir ao Ministério da Gestão e da Inovação a responsabilidade de coordenar o plano de ação nacional, estabelecer normas de alinhamento, criar instrumentos de gestão e prover apoio técnico aos demais entes. Com isso, a União atua como articuladora central, definindo a orientação estratégica e oferecendo mecanismos que permitam a convergência das políticas de contratação em direção a objetivos nacionais de desenvolvimento sustentável.

Para Estados e Municípios, significa integrar-se a esse esforço nacional não pela imposição, mas pela cooperação. A possibilidade de adesão formal à ENCP — prevista no decreto — cria um arranjo federativo que respeita a autonomia, mas favorece a coordenação. Ao aderir, os entes subnacionais comprometem-se a alinhar progressivamente seus planos de contratações às diretrizes e objetivos da Estratégia, aproximando práticas, ampliando

capacidades e contribuindo de forma coesa para metas nacionais. Além disso, a ENCP reconhece que muitos desafios de desenvolvimento são territoriais e setoriais; portanto, Estados e Municípios tornam-se protagonistas na identificação de demandas locais, na mobilização de mercados regionais e no fortalecimento de cadeias produtivas específicas.

Nesse arranjo, a ENCP busca preservar a diversidade federativa, mas estabelece bases comuns — objetivos, instrumentos, indicadores e ciclos de planejamento — que permitem que o poder de compra do Estado brasileiro, em todas as suas esferas, opere de maneira articulada, estratégica e alinhada a uma mesma missão de desenvolvimento sustentável, justo e soberano.

### Agentes de Contratação (Servidores Públicos)

Os agentes de contratação (técnicos de áreas demandantes, comissões de contratação e pregoeiros), bem como gestores e fiscais de contrato, são os protagonistas da mudança, pois são eles que aplicam os critérios de sustentabilidade, inovação e qualidade nas fases de planejamento e seleção da melhor proposta e verificam seu atendimento ao longo da execução contratual. A Nova Lei de Licitações exige desses atores uma visão gerencial e técnica muito além da checagem formal.

### Controle

Os órgãos de controle atuam como custodiantes da Administração Pública: suas instituições são responsáveis por supervisionar e fiscalizar as atividades do Estado, garantindo o cumprimento de normas, o uso adequado dos recursos públicos e a defesa do patrimônio público.

A missão do controle vem avançando para que suas frentes de atuação funcionem como referências na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável. Desta forma, o controle ganha maior relevância e impacto social: ao se concentrar na efetividade do gasto, passa a ser um parceiro que orienta a Administração a alcançar o valor público.

### Fornecedores e prestadores de serviço

A transição para um modelo de contratação pública com maior ênfase em critérios estratégicos, conforme orientado pela ENCP, repercute diretamente na forma como o mercado se organiza e responde às necessidades do Estado.

O fortalecimento do planejamento — com instrumentos como planos anuais e plurianuais — contribui para ampliar a previsibilidade das demandas públicas. Isso favorece que os fornecedores se preparem de maneira mais adequada, compreendendo com maior clareza os padrões técnicos e operacionais esperados. A previsibilidade não elimina incertezas, mas oferece referências mínimas que ajudam o mercado a estruturar melhor sua participação. Da mesma forma, o enfoque em qualidade e desempenho pode orientar investimentos em processos, tecnologia e qualificação em função do que a Administração efetivamente demanda.

Por fim, o esforço institucional de modernização dos sistemas de compras, de aperfeiçoamento do planejamento e de uso mais sistemático de informações — elementos presentes na ENCP — contribui para reduzir custos de transação, facilitar o entendimento das regras e fortalecer a capacidade de execução dos contratos. Em síntese, a Estratégia busca criar condições para uma interação mais organizada entre Administração e mercado, preservando a responsabilidade de cada parte no processo de contratação.

#### Microempresas e Empresas de Pequeno Porte

As MPEs são o vetor de inclusão social e desenvolvimento regional: sua relevância é crítica para a agenda de desenvolvimento, pois representam grande parte da força produtiva e da geração de empregos. A Lei Complementar nº 123/2006 e a Lei nº 14.133/2021 lhes garantem tratamento diferenciado e simplificado. Deve-se buscar o acesso ampliado e facilitado ao mercado público. Ao participar das compras públicas, as MPEs promovem a descentralização do desenvolvimento, fortalecendo as economias locais.

### 2.3 A agenda de contratações públicas no mundo

Vários países fazem uso da contratação pública como instrumento de seu desenvolvimento e estão trabalhando ou já elaboraram políticas de compras estratégicas. Segundo a OCDE (2024), as compras públicas aumentaram significativamente sua participação no PIB ao longo da última década. A média dos países do bloco saltou de 11,8% do PIB em 2007 para 12,9% do PIB em 2021. Por outro lado, as contratações públicas em relação ao total das despesas governamentais caíram 1,9 ponto percentual nos países da OCDE entre 2019 e 2021. Isto pode ser explicado pelo aumento global das despesas devido às medidas de apoio econômico introduzidas durante a pandemia de COVID-19. Uma grande parte das despesas com aquisições dos países da OCDE permanece ao nível subnacional (61,2% em 2021). Os Países Baixos apresentam a maior participação das contratações públicas no PIB, chegando a 20,9% em 2021, seguidos pela Finlândia (18,9%) e pelo Japão (18,15). Entre os países da OCDE, o México apresenta o menor gasto com contratações públicas em relação ao PIB, com apenas 4,5%.

Na maioria dos países da OCDE (2024), a saúde representa a maior parte das despesas com contratos públicos. Em 2021, ascendeu a 31,9%, em média, nos países da OCDE, acima dos 29,3% em 2019. Seguiram-se os assuntos econômicos (16,4%), a educação (10,7%), a defesa (9,9%) e a proteção social (9,8%), com variações relativamente pequenas entre países. A saúde é a única categoria onde os gastos aumentaram, devido à aquisição intensiva de produtos de saúde durante a pandemia da COVID-19. Os contratos públicos são fundamentais para o investimento em infraestruturas públicas, que deverá atingir 71 bilhões de dólares até 2030.

A seguir, são relacionados exemplos internacionais em termos de missão, escopo e instrumentos desenvolvidos.

## Estados Unidos

Os EUA possuem desde 1933 o Buy American Act, que requer que as compras do governo deem preferência a produtos produzidos no país. Mais recentemente, em 2022, o regulamento foi alterado, aumentando as exigências de conteúdo local. As compras públicas são também apresentadas no marco do Inflation Reduction Act (IRA) e nas proposições da National Science Foundation (NSF) como instrumentos relevantes de adensamento de cadeias produtivas no país. A Small Business Innovation Research (SBIR) é um programa de compras governamentais que incentiva pequenas empresas a desenvolverem tecnologias inovadoras, financiadas em fases consecutivas conforme a evolução do projeto.

Outro instrumento, utilizado com o argumento de atender às necessidades de defesa nacional e recorrentemente aplicado durante a crise do COVID-19, foi o Defense Production Act, que, entre outras determinações, exige que empresas privadas nacionais aceitem contratos de fornecimento de produtos essenciais. Por fim, vale recordar que o desenvolvimento da internet e dos semicondutores, talvez os produtos mais críticos à vida nas sociedades modernas, foi resultado direto das compras do governo dos EUA para fins militares e aeroespaciais.

## União Europeia

Na União Europeia – UE, o uso de *Compras Públicas de Inovação* (CPI) busca incentivar empresas a desenvolverem tecnologias inovadoras com aplicação em setores estratégicos, como transporte e energia. A Comissão Europeia também investe em *Pre-Commercial Procurement* (PCP), que financia o desenvolvimento de soluções inovadoras que ainda não estão no mercado. Políticas como o *European Green Deal* priorizam fornecedores da região em projetos de energia limpa e mobilidade sustentável. O *Net-Zero Industry Act* estabelece que a capacidade de produção industrial europeia, referente a tecnologias limpas, deve atingir pelo menos 40% das necessidades do Bloco até 2030.

## China

A China usa contratações governamentais para promover a autossuficiência tecnológica e estimular a inovação doméstica em setores como energia renovável, semicondutores e inteligência artificial. Programas como o *Made in China 2025* estabelecem metas para aumentar a proporção de conteúdo local em setores estratégicos. O governo direciona a demanda pública para empresas locais, que assim ampliam o conhecimento tecnológico. Além disso, o governo chinês tem adotado de forma mais intensa a prática de exigir transferência de tecnologia de empresas estrangeiras como contrapartida das compras governamentais, tornando-se o principal instrumento do governo chinês para este fim.

## Outros países

Outros países também têm avançado nos esforços de construir estratégias próprias de contratações públicas para o desenvolvimento.

A Suécia é reconhecida por sua abordagem inovadora às compras públicas, que desempenham um papel fundamental no estímulo à inovação, na resolução de desafios sociais

e na promoção de práticas sustentáveis no país, representando 18% do PIB. A Lei dos Contratos Públicos, comumente referida como LOU (Lagen om Offentlig Upphandling), rege quase todos os contratos governamentais, estando todos os envolvidos no processo de compras públicas submetidos a este regramento. As autoridades adjudicantes podem trocar de fornecedores, uma vez que a seleção de um fornecedor é feita com base estritamente em qual deles oferece o produto ou serviço nas melhores condições. A Upphandlingsmyndigheten (Agência Sueca de Compras Públicas) desempenha um papel importante na orientação sobre como integrar a inovação e a sustentabilidade em processos de contratação, promovendo o diálogo entre o governo e fornecedores potenciais e monitora o impacto das compras públicas na inovação. Há o suporte para o processo de aquisição, desde a preparação até a execução do contrato.

A Colômbia, outro exemplo, desenvolveu em 2014 sua estratégia *Compra Pública para la Innovación (CPI)*, que integra a inovação nos procedimentos de contratação estatal, visando encontrar soluções alternativas para demandas governamentais. Seus objetivos centrais são: alinhar as compras públicas com as metas das entidades estatais, otimizar a entrega de bens e serviços à população, aumentar a rentabilidade no Sistema de Contratações Públicas, e fomentar a inovação entre os fornecedores. O CPI estipula que 1% do gasto total em compras públicas seja investido em inovação. O desenvolvimento da CPI levou em consideração as dificuldades relacionadas à demanda pública, barreiras legais, limitadores financeiros, desconfiança empresarial e a escassez de políticas públicas voltadas para o tema. O plano de ação da sua implementação foi desenhado para ter três fases: (i) lançamento, (ii) crescimento e (iii) consolidação de acordo com o nível de sofisticação e o compromisso de investimento das ações e instrumentos propostos. O plano ainda definiu as ações e instrumentos para cada fase, tais como preparação dos recursos necessários, implementação de projetos piloto, introdução de mecanismos e políticas de apoio à inovação.

Outro país da região que tem dado muita atenção à elaboração de uma estratégia de contratações públicas é o Peru. O Peru faz uso frequente de contratações por meio de convênios, que possibilitam diversas aquisições mediante procedimento simplificado de seleção pública.

### Compras públicas e sustentabilidade

As compras públicas são, portanto, em vários países do mundo, utilizadas como instrumentos para induzir, via demanda estatal, o desenvolvimento nacional. Por isso, a necessidade do desenvolvimento de estratégias nacionais é imperiosa para o atingimento coordenado deste fim – e em várias partes do mundo, esta visão é diretamente alinhada aos eixos da sustentabilidade.

A Alemanha foi o primeiro país do mundo a instituir um sistema oficial de rotulagem ambiental, com o lançamento do selo Blue Angel em 1978. Já a Holanda foi o primeiro a estabelecer um Plano de Ação para as contratações públicas sustentáveis, ainda em 2003, anterior à maioria dos países.



Ainda em 2003, a Comissão Europeia encorajou os países membros da União Europeia a elaborarem seus planos nacionais voltados ao estabelecimento de compras verdes. Dos 28 países que compõem o bloco, 22 atenderam à recomendação, considerando critérios de sustentabilidade em suas estratégias nacionais de contratações públicas de acordo com as especificidades de suas realidades naquele momento, e estabelecendo metas ambiciosas de descarbonização das contratações para os anos seguintes.

Uma pesquisa internacional publicada pela OCDE em 2024 mostra que em 35 dos 38 países pesquisados (92%) existe uma política nacional ativa de Contratações Públicas Sustentáveis ou pelo menos um arcabouço para tal. Dos 35 países que têm a política ou o arcabouço, 29 (83%) referem-se claramente às contratações públicas sustentáveis em seus compromissos ambientais nacionais e consideram essencial perseguir os objetivos climáticos, sugerindo que a contratação pública sustentável é amplamente reconhecida como uma ferramenta poderosa para alcançar os objetivos de ação climática que os países se comprometeram. Por exemplo, o Japão inclui a sua Estratégia Nacional de Contratações Públicas no seu Plano de Contramedidas para o Aquecimento Global e no seu Plano de Ação Nacional. Da mesma forma, Canadá reconhece a sua Estratégia de Compras Públicas Sustentáveis como um meio importante para atingir a sua meta de emissões líquidas nulas até 2050. Mais de metade (22 de 35, ou 63%) deles atualizaram suas Estratégias de Contratações Públicas depois de 2021 para atingir setores de alto impacto e acelerar a transição para uma produção com padrões mais sustentáveis.

A política de contratações públicas sustentáveis dos Estados Unidos é considerada uma das mais avançadas do mundo. O *Environmentally Preferable Purchasing Program* (EPP), conduzido pela *Environmental Protection Agency* (EPA) destaca-se por não se restringir às contratações de forma isolada. Insere-se, porém, em um contexto maior voltado à promoção de medidas capazes de reduzir as emissões de gases de efeito estufa e as desigualdades regionais.

O Reino Unido também conta com uma importante política de contratações públicas sustentáveis. Em 2019, o governo do Reino Unido alterou sua *Climate Change Act* de 2008, introduzindo uma meta de 100% de redução das emissões de GEE (em comparação com os níveis de 1990) na conta líquida de carbono do Reino Unido até 2050. A ação ficou conhecida como meta 'Net Zero'. Para apoiar o cumprimento das metas, o governo emitiu uma Nota sobre Política de Aquisições (PPN) em 2021 que obriga as autoridades contratantes a considerar os fornecedores que tenham construído plano de alcançar emissões líquidas zero em suas produções. A PPN aplica-se a todos os departamentos do governo central, às suas agências executivas e não-departamentais e a todos os órgãos públicos. Estas organizações precisam cumprir a PPN ao adquirir bens, serviços ou obras. As exceções a este requisito aplicam-se apenas quando este é considerado irrelevante ou desproporcional ao contrato em questão.

Recentemente o Canadá trabalhou no seu *Green Procurement Planning*, com o objetivo de integrar considerações sobre o meio ambiente nas decisões de compra do governo, avaliando a eficiência energética dos produtos e serviços, as emissões de gases de efeito estufa

e outros aspectos ambientais. A execução do GPP levou em consideração a fusão de avaliações ambientais em procedimentos de compra, através da análise de ciclo de vida com foco no custo-benefício de cada produto, a necessidade de monitoramento para melhoria contínua na adoção da sustentabilidade em aquisições públicas, e uma coordenação governamental eficiente para maximizar o compartilhamento de informações e avaliações de desempenho. Dentro do plano, os fornecedores são envolvidos nos processos de aquisição para avaliar sua capacidade de atender aos critérios de desempenho ambiental. Os aspectos são integrados aos instrumentos gradativamente, de forma que a cada renovação do programa se tornem mais exigentes. O Plano apresenta um quadro de desempenho que destaca os critérios em vigor e as expectativas para os próximos anos. Tais informações são repassadas aos fornecedores, dando-lhes a oportunidade de se prepararem para a próxima atualização do programa, mantendo, assim, a competitividade entre eles.

A Alemanha, igualmente, tem avançado no esforço de reduzir a poluição ambiental, economizar recursos naturais, e estimular o lançamento e a inovação de produtos e serviços ambientalmente amigáveis no mercado, alinhando-se com metas mais amplas de neutralidade climática até 2050 da União Europeia, por meio das contratações públicas. Em 2022, o país lançou uma consulta pública sobre a modernização da legislação dos contratos públicos, na qual pessoas físicas e jurídicas poderiam participar submetendo comentários e sugestões.

#### A agenda de contratações públicas sustentáveis na arena internacional

Nos últimos anos, a agenda de contratações públicas sustentáveis vem ganhando força em diversos fóruns internacionais. O Brasil tem tido papel de protagonismo nesse processo, tendo proposto, na Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas realizada em Belém (PA), a **Declaração de Belém para Compras Públicas Sustentáveis**. A Declaração é um compromisso firmado por governos nacionais e subnacionais pela progressiva adoção de critérios de sustentabilidade em contratações públicas, permanecendo aberta para adesão.

Na COP30, também foi lançado o **Plano de Aceleração de Solução (PAS) de Compras Públicas Sustentáveis**, proposto pelo governo brasileiro, pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) e pela Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), entre outros parceiros. O plano é organizado em dois eixos: 1) Compra pública sustentável como política abrangente aplicada a setores de alto impacto (alimentação, saúde, transporte, construção civil e tecnologia da informação); e 2) Compras públicas verdes (GPP) de materiais de baixa emissão em setores de difícil carbonização, com destaque para cimento, concreto e aço.

O governo brasileiro também tem pautado o tema de contratações públicas para o desenvolvimento sustentável em espaços como o G20, os BRICS e diversos fóruns da ONU e da OCDE.

## 2.4 A decisão de elaboração de uma Estratégia Nacional de contratações públicas para o Desenvolvimento Sustentável:

Para dar uma resposta a essa demanda, com o objetivo de transformar as contratações públicas instrumento para o desenvolvimento sustentável, o MGI propõe: (i) a construção de uma política orientadora desenhada pelos entes federados e pactuada com estes, denominada Estratégia Nacional de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (ENCP) e (ii) a criação de uma unidade de governança interministerial para mobilizar e articular a demanda estatal.

Em 2023, portanto, foram iniciados os trabalhos para a elaboração da Estratégia Nacional de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (ENCP). No ano seguinte, em 2024, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos instituiu, por meio do Decreto nº 11.890/2024, a Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (CICS), com o objetivo de fortalecer o uso do poder de compra do Estado como ferramenta para a promoção do desenvolvimento sustentável nos âmbitos social, ambiental e econômico. Compete à Comissão analisar e deliberar sobre a aplicação de instrumentos de compras governamentais, incluindo critérios de sustentabilidade e margens de preferência.

## Capítulo 3

# A Estratégia Nacional de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável – ENCP

A Estratégia Nacional de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (ENCP), instituída pelo Decreto nº 12.771/2025, estabelece as bases para uma atuação coordenada e orientada do Estado brasileiro no uso do poder de compra da administração pública como instrumento para ampliar capacidades produtivas e tecnológicas nacionais e promover o desenvolvimento sustentável, justo e soberano.

A Estratégia busca adequar as contratações públicas às políticas, planos e programas de desenvolvimento nacional, fortalecendo a coerência entre as aquisições governamentais e as agendas estratégicas do País. Sua implementação ocorrerá nos termos da legislação vigente sobre contratações públicas, com respeito ao pacto federativo e às competências institucionais dos órgãos e entidades envolvidos.

Sua formulação resulta de um processo participativo e fundamentado em evidências, no qual diferentes atores (governos, especialistas, setor produtivo, sociedade civil e órgãos de controle) contribuíram para identificar barreiras, oportunidades e caminhos de ação.

### 3.1 ENCP: Um processo participativo e democrático

Partindo do pressuposto de que a construção da ENCP deve se dar de forma coletiva, o MGI coordenou uma série de ações para garantir a ampla participação de estados, municípios, sociedade civil, academia, órgãos de controle e atores interessados no tema. Foram realizadas entrevistas, oficinas nacionais e regionais, além de seminários e outros eventos para debate e coleta de contribuições sobre o tema proposto. O conjunto de insu-  
mos captados será organizado em forma de decreto e do plano de ação que é colocado agora em consulta pública.

A primeira oficina nacional da ENCP ocorreu em outubro de 2023 e marcou o início do processo colaborativo de construção da estratégia. Com foco em diagnosticar desafios das contratações públicas sustentáveis, os participantes foram organizados em quatro temas: compras verdes, desenvolvimento econômico, compras inclusivas e inovação. Como resultado, foram identificados desafios estruturais nas dimensões de Pessoas, Sistemas e Dados, Normas e Governança, bem como oportunidades, como capacitação, digitalização, revisão normativa e modelos centralizados de governança.

Em julho de 2024, foi realizada no BNDES (RJ) a segunda oficina nacional, organizada pelo MGI em parceria com o IIPP/UCL. Com o tema “Potencial das Compras Públicas para a Transformação Econômica”, a oficina focou no engajamento com agendas como Novo PAC, Plano de Transformação Ecológica e Nova Indústria Brasil na reflexão sobre o papel

da CICS e da CIIA-PAC e na disseminação de conhecimentos, com apresentações de especialistas nacionais e internacionais.

Ainda em 2024, em parceria com a CEPAL, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com seis atores-chave de órgãos de controle, governo e instituições de pesquisa, aprofundando a compreensão sobre barreiras culturais, institucionais e normativas. As entrevistas revelaram entraves como visão restritiva e burocrática das compras públicas, receio jurídico, desconhecimento das possibilidades legais, falta de capacitação, ausência de prioridades claras, dificuldades de governança e lacunas normativas (como ausência de taxonomia e instrumentos de compras compartilhadas). Os entrevistados destacaram três prioridades para as oficinas seguintes: foco no “como” implementar, definição de prioridades e desenho de modelos operacionais.

A terceira oficina nacional, realizada em novembro de 2024 no ISC/TCU, reuniu 110 participantes de 51 instituições, incluindo governo, academia, indústria, sociedade civil e órgãos de controle. A agenda abordou capacidades estatais, segurança jurídica e instrumentos de demanda para desenvolvimento sustentável.

Por fim, em 2025, foram conduzidas outras dezesseis oficinas. Nesse ciclo ampliado, destacam-se iniciativas que envolveram atores governamentais e não governamentais de alto impacto. No CONSAD EXPRESS, foi promovida oficina específica com o Grupo de Trabalho de Compras Públicas do CONSAD, reunindo representantes de 15 estados para discutir diretrizes estratégicas e desafios federativos. De forma complementar, o Fórum Nacional das Transferências e Parcerias da União (FNTU) sediou oficina técnica com 25 participantes, focada na integração entre contratações públicas e instrumentos de transferência voluntária.

Para ampliar a participação nacional e garantir inclusão de diferentes perfis institucionais, foi realizada uma Oficina Online Nacional, com 90 participantes, permitindo a contribuição de gestores e especialistas de todos os estados. No âmbito federal, uma oficina exclusiva com ministérios reuniu 30 representantes para alinhar iniciativas interministeriais; outra oficina voltada aos Setores de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) e Diretorias de Compras do Governo Federal mobilizou 25 participantes, com foco na implementação e nos desafios operacionais. A escuta qualificada também incluiu uma oficina direcionada a acadêmicos, juristas e influenciadores da área de licitações, reunindo 30 participantes e proporcionando uma visão crítica e interdisciplinar da estratégia.

Além das oficinas formais, o processo contemplou momentos institucionais estratégicos para debate e articulação política. Houve reunião específica de apresentação da ENCP às Federações da Indústria, fortalecendo o diálogo com o setor produtivo; bem como apresentação no COPIN/CNI, aproximando a agenda da ENCP das discussões nacionais sobre competitividade e política industrial.

Por fim, o ciclo foi acompanhado por quatro reuniões do Grupo de Trabalho da ENCP no âmbito do MGI, dedicadas ao aprimoramento técnico das iniciativas, à consolidação das



contribuições externas e à preparação das versões sucessivas do plano de ação da estratégia.

Esse conjunto de oficinas e encontros, distribuído ao longo de três anos e envolvendo centenas de participantes de diferentes setores, consolidou um processo robusto de escuta, participação e construção colaborativa da ENCP, reforçando seu caráter federativo, inter-setorial e orientado à melhoria das políticas públicas de contratação no Brasil.

Acesse a página da ENCP e confira os registros e documentos do processo participativo: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/comissao-interministerial-de-contratacoes-publicas-para-o-desenvolvimento-sustentavel/encp>

### 3.2 Governança e institucionalidade da ENCP

A governança da ENCP se estrutura em dois pilares principais:

#### **a) Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (CICS)**

A CICS, instituída pelo Decreto nº 11.890/2024, atua como **instância consultiva** na implementação da Estratégia. Suas atribuições incluem analisar e deliberar sobre instrumentos de compras governamentais, especialmente no que se refere à adoção de critérios de sustentabilidade, margens de preferência e demais mecanismos previstos em lei e regulamento.

A função consultiva reforça o papel da CICS como espaço de articulação interministerial e de apoio técnico às decisões estratégicas relacionadas ao uso do poder de compra do Estado, sem substituir as competências regulatórias e executivas dos órgãos responsáveis pela execução das políticas públicas.

#### **b) Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)**

Ao MGI cabe coordenar a implementação, monitorar e revisar o Plano de Ação da ENCP; estabelecer normas e procedimentos necessários à execução da Estratégia; criar instrumentos de gestão; e fornecer apoio técnico aos órgãos e entidades da administração pública federal.

Por sua vez, os órgãos e entidades da administração pública federal deverão adequar progressivamente seus Planos de Contratações Anuais (PCA) e seus Planos de Gestão de Logística Sustentável (PLS) às diretrizes e objetivos da ENCP, contribuindo para o alcance das metas estabelecidas no Plano de Ação.

A Estratégia admite adesão voluntária por parte de entes federativos e empresas estatais, nos termos de ato do MGI. A adesão permitirá o alinhamento progressivo das práticas de contratação, sem prejuízo da autonomia institucional desses entes.

Esse arranjo institucional reflete a compreensão de que o Estado precisa atuar de maneira integrada, fortalecendo a coordenação interna ao governo federal e entre entes

federativos. A possibilidade de adesão por Estados, Municípios, Distrito Federal e empresas estatais amplia o alcance da Estratégia e favorece a convergência de esforços em todo o território nacional, respeitando autonomias, mas promovendo alinhamento a objetivos comuns.

### 3.3 Organização temática da Estratégia

A ENCP estrutura sua atuação em quatro eixos temáticos — econômico, social, ambiental e de gestão definidos pelo Decreto nº 12.771/2025:

#### I – Eixo Econômico

Incentivar a produção e a inovação nacional para fortalecer o desenvolvimento regional e tecnológico e promover a soberania produtiva. Isso envolve o estímulo a investimentos estratégicos, ao adensamento produtivo, à geração de emprego e renda e ao acesso ampliado de micro e pequenos negócios e negócios de impacto às contratações públicas.

#### II – Eixo Social

Incentivar a realização de contratações públicas inclusivas e equitativas, que promovam o trabalho decente e a inclusão socioeconômica. Inclui a adoção de práticas de equidade e inclusão voltadas à ampliação da representatividade racial, de gênero e social da base de fornecedores, bem como a promoção da responsabilidade social nas cadeias de suprimento público.

#### III – Eixo Ambiental

Mitigar o impacto ambiental negativo das contratações públicas e incentivar soluções que contribuam para a transição ecológica. Engloba contratações sustentáveis, economia circular, critérios de mitigação e adaptação climáticas, resiliência ambiental e estímulo à bioindústria e à bioeconomia.

#### IV – Eixo Gestão

Fortalecer e ampliar as capacidades estatais para o uso estratégico do poder de compra do Estado. Inclui a articulação federativa, a contratação de soluções inovadoras, a modernização dos sistemas, a digitalização, o uso de dados para tomada de decisão, capacitação de servidores e ampliação dos mecanismos de diálogo com o mercado.

### 3.4 Instrumentos de execução

A execução da Estratégia ocorre por meio de instrumentos que conferem previsibilidade e coerência às ações governamentais:

- o **Plano de Entregas 2026**, que inaugura o ciclo de implementação da ENCP, contendo entregas previstas para o primeiro ano e a indicação dos responsáveis em cada entrega;

- o **Plano de Ação quadrienal**<sup>1</sup>, articulado ao Plano Plurianual e revisado bienalmente, que consolida os objetivos e iniciativas estruturantes da Estratégia e organiza o conjunto de iniciativas governamentais ao longo do ciclo, as quais estão sendo disponibilizadas para consulta pública na plataforma Brasil Participativo. Elaborado pelo MGI, aprovado pela autoridade máxima do Ministério e executado pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.
- os **Planos de Contratações Anuais**, que devem refletir o alinhamento progressivo das agendas setoriais às diretrizes e objetivos da ENCP; e
- os **Planos de Logística Sustentável**, que devem incorporar critérios socioambientais e de eficiência tanto nas contratações quanto na gestão interna dos órgãos.
- a **Taxonomia Sustentável Brasileira**, quando aplicável, conforme Decreto nº 12.705/2025.

O Plano de Entregas 2026 dá materialidade imediata à Estratégia ao detalhar as entregas de curto prazo e responsáveis designados, permitindo que o governo avance simultaneamente na estruturação institucional e na disponibilização de resultados concretos. Já o Plano de Ação quadrienal organiza objetivos, iniciativas, metas e indicadores em horizonte ampliado.

Com esse arranjo, cada órgão passa a integrar suas agendas de contratação ao conjunto de prioridades nacionais definidas pela ENCP, fortalecendo a capacidade de coordenação. Esses instrumentos formam um arranjo que valoriza planejamento, coordenação e alinhamento estratégico, reduzindo dispersão de esforços e ampliando a capacidade do Estado de induzir transformações estruturais.

### 3.5 Monitoramento, avaliação e revisão

O monitoramento e a avaliação da ENCP são responsabilidades do MGI, que deverá acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Ação, garantir a coerência entre os instrumentos de planejamento e promover revisões periódicas para incorporação de novos desafios, avanços tecnológicos e prioridades governamentais.

O estabelecimento de um ciclo regular de monitoramento e revisão deve, ainda, prever a possibilidade de incorporar inovações, responder a mudanças no ambiente econômico e social e corrigir rumos quando necessário. Indicadores específicos permitirão mensurar não apenas o cumprimento de metas, mas também os resultados gerados para a sociedade e para o desenvolvimento nacional – em direção ao nível de accountability necessário.

---

<sup>1</sup> Para adequação ao ciclo do PPA, o Plano de Ação resultante da consulta pública terá vigência, excepcionalmente, quinquenal (2027-2031).

### 3.6 Barreiras e riscos à implementação

A Estratégia reconhece desafios estruturais que podem limitar sua execução: diferenças significativas de capacidade entre órgãos e entes federativos; baixa maturidade em planejamento e governança; fragmentação normativa e operacional; informações inconsistentes sobre o ciclo de compras; e cultura ainda fortemente orientada ao menor preço em detrimento de critérios de valor e impacto.

A superação desses obstáculos exige investimento contínuo em formação, modernização tecnológica, consolidação de padrões comuns, ampliação do diálogo com o mercado e fortalecimento das instâncias de coordenação.

A ENCP se apresenta, portanto, como resposta sistemática a um conjunto de desafios históricos, oferecendo diretrizes claras para transformar práticas e fortalecer instituições. A consolidação dos instrumentos de gestão e o fortalecimento da governança interinstitucional serão determinantes para reduzir esses riscos e sustentar a implementação da Estratégia ao longo dos ciclos de planejamento.

### 3.7 Visão de futuro

A ENCP projeta, para a próxima década, um Estado mais preparado, orientado por evidências e capaz de mobilizar seu poder de compra para transformar realidades. A visão de futuro contempla um sistema de contratações públicas mais eficiente, transparente e integrado; uma base produtiva nacional fortalecida; mercados mais inclusivos; práticas sustentáveis ampliadas; e um ambiente institucional que valorize servidores, qualifique processos e incentive inovação.

A ENCP representa um marco na modernização da administração pública brasileira ao articular o poder de compra estatal às políticas nacionais de desenvolvimento. Sua implementação progressiva permitirá ao Estado ampliar o impacto das contratações públicas sobre o desenvolvimento sustentável, justo e soberano.

Ao consolidar a Estratégia como política de Estado, o Brasil dá um passo decisivo para utilizar de forma estratégica um dos maiores instrumentos de ação governamental. As contratações públicas passam a operar como vetor de desenvolvimento econômico, social e ambiental, contribuindo para construir um país mais justo, próspero e sustentável.

## Referências Bibliográficas

- ALEMANHA. Umweltbundesamt. Blue Angel – The Environmental Label. 1978. Disponível em: <https://www.blauer-engel.de/en>. Acesso em: 4 dez. 2025.
- ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo. Governança multinível no Brasil: cooperação, coordenação e autonomia no pacto federativo contemporâneo. São Paulo: FGV, 2024.
- ABRUCIO, Fernando Luiz et al. Coordenação federativa e capacidades estatais: desafios para políticas públicas no Brasil. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2020.
- CANADÁ. Treasury Board Secretariat. Policy on Green Procurement. Disponível em: <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32573>. Acesso em: 4 dez. 2025.
- CCE. Guía de Compra Pública para la Innovación [online]. Disponível em: [https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/cce\\_guia\\_cpi.pdf](https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce_guia_cpi.pdf). Acesso em: 4 dez. 2025.
- CHINA. State Council. Content\_5255443. Disponível em: [https://www.gov.cn/xinwen/2018-01/11/content\\_5255443.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2018-01/11/content_5255443.htm). Acesso em: 4 dez. 2025.
- COLÔMBIA. Colombia Compra Eficiente (CCE). Guía de Compra Pública para la Innovación. Disponível em: [https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_documentos/cce\\_guia\\_cpi.pdf](https://operaciones.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/cce_guia_cpi.pdf). Acesso em: 4 dez. 2025.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Estabelece normas gerais de licitações e contratos administrativos para União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 15 mar. 2025.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 15 mar. 2025.
- ENAP. Mapeamento internacional de compras públicas: estratégias nacionais de desenvolvimento. Brasília: ENAP, set. 2023.
- ESTADOS UNIDOS. Government Accountability Office. The Buy American Act. Disponível em: <https://www.gao.gov>. Acesso em: 3 ago. 2024.



- ESTADOS UNIDOS. Environmental Protection Agency. Environmentally Preferable Purchasing Program. Disponível em: <https://www.epa.gov/epp/>. Acesso em: 4 dez. 2025.
- ESTADOS UNIDOS. Department of the Treasury. Inflation Reduction Act. Disponível em: <https://home.treasury.gov/policy-issues/inflation-reduction-act>. Acesso em: 4 dez. 2025.
- ESTADOS UNIDOS. Small Business Innovation Research Program. Small Business Innovation Research (SBIR) Program. Disponível em: <https://www.sbir.gov/>. Acesso em: ago. 2024.
- ESTADOS UNIDOS. Federal Emergency Management Agency (FEMA). Defense Production Act 2018. Disponível em: [https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-03/Defense\\_Production\\_Act\\_2018.pdf](https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-03/Defense_Production_Act_2018.pdf). Acesso em: ago. 2024.
- UNIÃO EUROPEIA. Innovation procurement. Disponível em: [https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/strategic-procurement/innovation-procurement\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/strategic-procurement/innovation-procurement_en). Acesso em: 4 dez. 2025.
- UNIÃO EUROPEIA. Pre-Commercial Procurement. Disponível em: [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/shaping-eu-research-and-innovation-policy/new-european-innovation-agenda/innovation-procurement/pre-commercial-procurement\\_en](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/shaping-eu-research-and-innovation-policy/new-european-innovation-agenda/innovation-procurement/pre-commercial-procurement_en). Acesso em: 4 dez. 2025.
- UNIÃO EUROPEIA. European Green Deal. Disponível em: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en). Acesso em: 4 dez. 2025.
- UNIÃO EUROPEIA. Net-Zero Industry Act. Disponível em: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/net-zero-industry-act\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/net-zero-industry-act_en). Acesso em: 4 dez. 2025.
- GRIN, Eduardo; ABRUCIO, Fernando Luiz. Integração federativa e políticas públicas: desafios para o desenvolvimento sustentável no Brasil. São Paulo: FGV, 2025.
- MAZZUCATO, Mariana (Ed.). State transformation in Brazil: designing mission-oriented public procurement, state-owned enterprises and digital public infrastructure to advance sustainable and inclusive growth. London: UCL Institute for Innovation and Public Purpose, 2025. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2025/feb/state-transformation-brazil>. Acesso em: 23 mar. 2025.
- MILLER, Chris. Chip war: the fight for the world's most critical technology. New York: Scribner Book Company, 2022.
- MINNICH, John. Scaling the commanding heights: the logic of technology transfer policy in rising China. MIT Political Science Department Research Paper No. 2023-2. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=4496386>. Acesso em: 4 dez. 2025.

- MISUM. Misum at Almedalen 2022. Disponível em: <https://www.hhs.se/en/about-us/news/news-from-misum/2022/misum-at-almedalen/>. Acesso em: 4 dez. 2025.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 15 mar. 2025.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Government at a Glance 2023. Paris: OECD Publishing, 2023. Disponível em: [https://doi.org/10.1787/gov\\_glance-2023-en](https://doi.org/10.1787/gov_glance-2023-en). Acesso em: 15 mar. 2025.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020–2024 Report. Paris: OECD Publishing, 2025.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Harnessing Public Procurement for the Green Transition: Good Practices in OECD Countries. Paris: OECD Publishing, 2024.
- REINO UNIDO. The Climate Change Act 2008 (2050 Target Amendment) Order 2019. London: UK Government, 2019. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2019/1056/made>. Acesso em: 4 dez. 2025.
- SANTOS, Felipe; LOZANO, Rodrigo; BARREIRO-GEN, Maria. Analysing the drivers for sustainable public procurement. Environment Systems and Decisions, [s.l.], v. 44, n. 4, p. 966–979, 9 jul. 2024. Springer Science and Business Media LLC. DOI: 10.1007/s10669-024-09985-8. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10669-024-09985-8>. Acesso em: 22 mar. 2025.
- SILVEIRA, Glaucia Bambirra; OLIVEIRA, Keilla Dayane da Silva; SILVA, Artur Leonardo Imamura Ferreira da; SANTOS, Isabel Cristina dos. The strategy of incorporating the sustainable public procurement criteria at a federal university. Revista Ibero-Americana de Estratégia, [s.l.], v. 19, n. 4, p. 172–195, 2020. DOI: 10.5585/riae.v19i4.17038. Disponível em: <https://uninove.emnuvens.com.br/riae/article/view/17038>. Acesso em: 31 mar. 2025.
- STOCKHOLM UNIVERSITY. Public Procurement Act LOU. Disponível em: <https://www.su.se/staff/organisation-governance/governing-documents-rules-and-regulations/finances-procurement-foundations-companies/public-procurement-act-lou-1.2101>. Acesso em: 4 dez. 2025.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. 2022 Sustainable Public Procurement Global Review: Part I – current state of sustainable procurement and progress in national governments. Paris: UNEP, 2022. ISBN 978-92-807-4000-4. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/publication/2022-sustainable-public-procurement-global-review>. Acesso em: 31 mar. 2025.

UPPHANDLINGSMYNDIGHETEN. Innovation in procurement. Disponível em:  
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/en/innovation-in-procurement/>.  
Acesso em: 4 dez. 2025.