

# O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E A AGENDA PERDIDA DAS COMPRAS PÚBLICAS\*

Eduardo P. S. Fiuza\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

Entre os vilões responsáveis pelos gargalos da infraestrutura no Brasil, o excesso de burocracia na execução de investimentos públicos é apontado como um dos principais. O investimento público total ainda é baixo (2,5% do produto interno bruto (PIB) em 2009, segundo as Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) e as concessões de serviços públicos à iniciativa privada seguem em ritmo morno (entre as mais recentes, as principais são as de linhas de transmissão elétrica e as de aeroportos), restando um papel ainda tímido às parcerias público-privadas.

A burocracia contamina os investimentos públicos e deve-se, em boa parte, a um arcabouço legal inadequado para a aquisição de bens, serviços e obras. Diferentemente das firmas privadas, que escolhem com relativa liberdade seus fornecedores, o Estado normalmente obedece a critérios bem mais rígidos de seleção de fornecedor e de apreçamento em suas compras, pois deve obedecer a critérios de impessoalidade, isonomia, legalidade e publicidade, entre outros, deixando ao gestor público pouca margem de manobra. Além disso, a aplicação de um mero controle do fluxo de insumos, no Brasil, tornou o processo de compras ainda mais engessado por formalidades burocráticas – por exemplo, o Brasil tem o maior número de requisitos para a habilitação de fornecedores em uma abrangente amostra de países feita por Carpineti, Piga e Zanza (2006). Como resultado, mesmo gestores benevolentes têm enorme dificuldade para adquirir insumos essenciais ao seu trabalho com tempestividade ou mesmo qualidade. Isto, por sua vez, leva a estratégias defensivas e ineficientes, como a manutenção de estoques excessivos.

Fiuza (2009) aponta uma série de problemas no arcabouço institucional de compras públicas, começando pelo fato de que no Brasil, em contraste com outros, optou-se por prever em leis e decretos quase tudo que rege o processo licitatório e os contratos públicos.<sup>1</sup> Por seu turno, quando a legislação é omissa, os órgãos têm grande poder discricionário. No meio do caminho, há pouca normatização infralegal – como *guidelines* para formulação de editais, contratos ou padronização de produtos.

Embora ainda esteja regulada em lei uma parcela excessiva do que acontece no processo licitatório brasileiro, o advento da Lei nº 12.462/2011 veio representar uma formidável ruptura, e abre espaço para uma reforma mais profunda da Lei de Licitações que o previsto pelas iniciativas que tramitavam no Congresso Nacional desde 2003, como o Projeto de Lei (PL) nº 146/2003 e seus numerosos apensados, dos quais se destaca o PL nº 7.709/2007, renomeado no Senado como PLC nº 32/2007.

A discussão do dito PLC, no entanto, ficou paralisada (na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado, por exemplo, a inversão de fases chegou a causar um impasse entre os senadores), e desde 2 junho de 2010 adormece na Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado, aguardando sua inclusão na ordem do dia. Diante da urgência do tema para a aceleração das obras com vistas à preparação da infraestrutura brasileira e do prazo indefinido de tramitação da reforma então em pauta, o Executivo optou por uma estratégia, digamos, heterodoxa: incluir o tema em um projeto de lei de conversão de uma medida provisória cujo objeto era bem diferente, qual seja, a regulamentação de temas afetos à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

---

\* O autor agradece a James Otterson pela valiosa assistência, e aos participantes da discussão interna do *Radar* na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea, pelos valiosos comentários e sugestões.

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) no Ipea.

1. A título de referência, os países europeus que, para compras acima de um limiar de valor considerado de escala comunitária, seguem as Diretivas EC 2004/17 e EC 2004/18, dão apenas linhas gerais sobre os tipos de licitações permitidos. A transposição das regras destas diretivas para as legislações nacionais foi resenhada pela Public Procurement Network – PPN (2010).

Além da polêmica e das ações judiciais causadas por esse atropelamento da discussão do tema de contratações para a Copa por força tanto da Lei Geral da Copa (que ainda se arrasta no Congresso Nacional) como da revisão da Lei nº 8.666/1993, o elemento da Lei nº 12.462/2011 que efetivamente pautou as discussões foi a introdução do orçamento sigiloso. O excessivo destaque dado a este elemento pela imprensa e por juristas, no entanto, obscurece a real importância do conjunto de novidades introduzidas pela lei, que vai muito além do sigilo no valor de referência. Como será visto adiante, há muito mais a se comemorar com esta nova lei, e a experiência da implementação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) por um período bem definido e em um conjunto de obras restrito será importante para se avaliar a conveniência de estender o RDC, com eventuais modificações, para a contratação de obras no dia a dia do Estado. Não obstante, posteriormente no texto serão tecidos comentários sobre o real papel do orçamento sigiloso.

As novidades do RDC, no entanto, não se limitam a questões de contratação apontadas em Fiuza (2009); também perpassam sugestões circuladas em outros capítulos de um mesmo relatório de 2007 (FIUZA, 2007), sobre a centralização de compras e sobre as modalidades de licitação – a serem publicados como Fiuza (2012a; 2012b) –, e no trabalho de Barbosa (no prelo) sobre centralização de compras em medicamentos. O objetivo desta nota é sintetizar pontos destacados naqueles trabalhos, atualizando-os em vista das novidades trazidas pelo RDC, e apresentar novos desafios.

De fato, embora alvissareiros, os avanços na legislação de compras públicas a serem (esperançosamente) obtidos pela RDC são apenas um ponto de partida para uma discussão mais ampla sobre os limites e desafios atuais da Lei nº 8.666/1993, que ainda precisam ser enfrentados. Este conjunto de desafios recebeu o nome sugestivo de “agenda perdida das compras públicas”, e alguns deles são enumerados na seção 3.

Para se analisarem as dimensões de reforma para o arcabouço de compras públicas do Estado brasileiro, dividiu-se este texto em três blocos, mantendo um paralelo com a divisão de temas de Fiuza (2007), que se reproduz na divisão de Fiuza (2009; 2012a; 2012b):

- 1) a eficiência processual e formas de contratação – inclui mecanismos de incentivos e garantias;
- 2) o arcabouço institucional de compras públicas – inclui a criação de uma carreira qualificada e o aumento do grau de coordenação e padronização das compras; e
- 3) a condução das licitações – inclui a flexibilização das modalidades de licitações, mudando o foco do objeto para os objetivos do comprador e as características do mercado onde está sendo efetuada a compra, e mecanismos de prevenção de colusão e corrupção.

Cabe ressaltar aqui que a contribuição do RDC para a solução de problemas é muito maior e mais diversificada para a primeira dimensão que para as outras duas, nas quais sua atuação é muito mais modesta.

## **2 PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES DA LEI Nº 12.462/2011**

### **2.1 Eficiência processual e formas de contratação**

#### **2.1.1 Objetivos**

Logo no Artigo 1º da Lei nº 12.462/2011, o RDC diz a que veio.

Art. 1º (...) § 1º O RDC tem por objetivos:

- I. ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes;
- II. promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público;

- III. incentivar a inovação tecnológica; e
- IV. assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

As licitações reguladas pela Lei nº 8.666/1993 visam tão somente a

Art. 3º (...) 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 (redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).

Embora esta redação atual da lei, dada pelo Plano Brasil Maior, já fale em utilização das licitações para a promoção do desenvolvimento sustentável, o RDC é o primeiro a enumerar claramente os vetores de desenvolvimento a nortear o processo e a falar em eficiência e competitividade. Esta recente diferença de mentalidade, por si só, já é revolucionária. A busca por uma maior eficiência, inovação, competição e melhor relação custo-benefício para o setor público brasileiro foi completamente negligenciada pela legislação anterior, presa tão somente ao formalismo e ao cumprimento de ritos que, no mais das vezes, não guardam qualquer correlação com a eficiência do processo produtivo de um órgão público, muito menos com o bem-estar do cidadão, e são unanimemente criticados por gestores de compras.<sup>2</sup> Ainda assim, embora os critérios da Lei nº 8.666/1993 listados não sejam o objetivo da licitação do RDC, também estes devem ser observados, juntamente com o desenvolvimento sustentável (Art. 3º da Lei nº 12.462/2011).

Vale notar que, na Comunidade Europeia, os únicos princípios que norteiam as compras públicas são: *i*) igualdade de tratamento; *ii*) não discriminação; e *iii*) transparência.

### 2.1.2 Seguros

O Artigo 4º da Lei nº 12.462/2011 também introduz conceitos inovadores em contratação pública no Brasil, ao colocar como diretrizes das licitações e contratos por ela regidos, entre outras: *i*) a padronização do objeto de contratação; *ii*) a padronização dos instrumentos convocatórios; e *iii*) condições de aquisição, de seguros e de pagamento compatíveis com o do setor privado (sobre padronização ver a seção 2.2).

Como visto em Fiuza (2009), a questão do seguro vinha sendo completamente negligenciada no Brasil como um instrumento de mitigação de riscos para o comprador público brasileiro. O Estado tomou a si a tarefa de analisar empresas contratadas e, na maioria das vezes, com um conjunto insuficiente de evidências, baseado apenas em documentação para habilitação, exclusão de lances “inexequíveis” e o uso de instrumentos antiquados de garantias. Chega-se ao cúmulo em que a lei brasileira *faculta à empresa contratada* escolher o tipo de garantia que oferecerá ao comprador em completa igualdade de condições entre as opções apresentadas: carta bancária, caução em dinheiro e seguro-bancário.

Ora, a caução em dinheiro compromete recursos da firma contratada, assim reduzindo seu capital disponível e elevando o risco de falência ou dificuldades financeiras. Quanto à carta de fiança bancária (opção aparentemente mais adotada pelo contratado que o seguro-garantia), emití-la é uma atividade sem risco para o banco, pois ele apenas tem de ser depositário de um montante dos ativos da firma e, caso a carta seja executada, verificar se a execução é procedente. O banco não se envolve com os direitos e obrigações da firma contratada, e não tem de ser comprovada a quebra de contrato. Já ao emitir um seguro-garantia, a seguradora empenha seus próprios ativos e, portanto, tem mais incentivo a investigar o histórico

---

2. Cabe, no entanto, contextualizar que o advento da Lei nº 8.666/1993 foi resultado de uma revisão da lei anterior, com vistas a reduzir as brechas existentes que propiciavam a corrupção em licitações e contratações públicas, em uma discussão que sucedeu os escândalos que levaram ao *impeachment* do presidente Collor e a chamada CPI dos “anões” do orçamento. A excessiva ênfase da legislação e da fiscalização dada aos ritos e procedimentos, no entanto, são considerados anacrônicos e ineficientes. O ideal seria julgar um processo de compra pelos resultados obtidos, comparados com algum *benchmark*. A esse respeito, recomenda-se ler a transcrição dos comentários de Marcelo Bemerguy (Salgado; Fiuza, 2009, cap. 7).

de seu cliente – e as taxas que ela cobrará dele serão menores se o risco for menor. Para pagar a execução de um seguro, a seguradora requererá uma verificação por terceiros. Ela pode exercer um papel mais ativo em prevenir riscos. E a emissão do seguro não compromete a garantia colateral da firma segurada, o que alivia os seus índices de liquidez.

E por que não se deve deixar a decisão da escolha da garantia para a contratada? Engel *et al.* (2006) destacam que, se ela for livre para escolher ela mesma as garantias oferecidas, dificilmente escolherá a eficiente, já que não têm incentivos a internalizar as externalidades infligidas à administração por sua escolha. Por este raciocínio, aqueles autores concluem que o comprador deveria dar preferência a seguros-garantias em vez de cauções em dinheiro ou fianças bancárias, pois o acesso do contratado ao seguro-garantia é um sinalizador muito mais eficaz de sua solvência, e o custo maior do seguro-garantia para firmas menos solventes será transmitido a seus lances, reduzindo suas chances de ganhar o contrato. Esta é também a conclusão do grupo de trabalho da União Europeia sobre as propostas anormalmente baixas (EUROPA, 1999).

Se a busca de condições semelhantes de seguro às do setor privado significar uma preferência pelos seguros-garantias de *performance* e de proposta, isto representará uma guinada radical no cardápio de mecanismos de prevenção de inadimplência contratual, digna de elogios.

### 2.1.3 Complexidade e o regime de contratação integrada

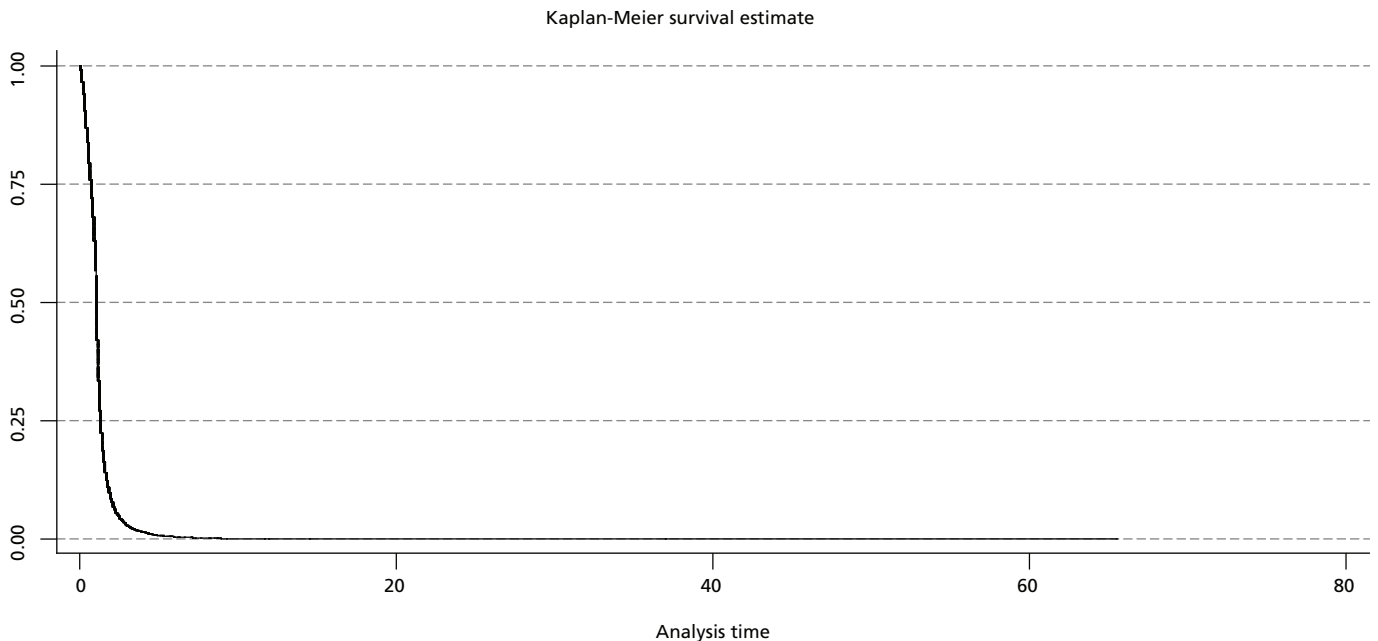
De acordo com Albano *et al.* (2006a), economistas e executores de contratos concordariam que: *i*) a flexibilidade do contrato; *ii*) os incentivos à qualidade e à redução de custos; e *iii*) a alocação do risco da compra são as dimensões mais importantes a influenciar a escolha do contrato de compra pelo comprador. Assim, os tipos de contratos podem ser enquadrados em três amplas categorias: *i*) contratos de reembolso de custos ou *cost-plus*; *ii*) contratos a preço fixo; ou *iii*) contratos de incentivos (ALBANO *et al.*, 2006a).

Admitindo que um contratante incorra em um custo não desprezível de fazer uma especificação abrangente de um projeto de construção e que ele não seja capaz de distinguir o custo de produção (que é função de um esforço não observável) dos custos adicionais de uma mudança de projeto, ele terá então que balancear os custos de adaptação e renegociação contra os incentivos de custos de produção proporcionados pelo formato de contrato. Quanto menos completo é o projeto em termos de cobertura dos possíveis estados da natureza, maiores (e/ou mais prováveis) serão esses custos de adaptação e renegociação, e neste caso os contratos *cost-plus* são mais vantajosos ao contratante. Reversamente, quando a especificação do projeto fornece uma descrição mais completa, a probabilidade de adaptação é mais baixa e o contrato a preço fixo domina. Ora, sob o pressuposto razoável de que os custos de especificação de projeto sejam não decrescentes no número de estados da natureza cobertos (a nossa medida de complexidade da obra), os contratos *cost-plus* serão preferidos. E não se pode leiloar um contrato de *cost-plus* de maneira razoável.

Traduzindo para uma linguagem menos técnica, isso significa que a complexidade de um serviço de construção civil torna muito difícil escrever contratos completos entre as partes descrevendo todos os estados contingentes da natureza e as ações a serem tomadas em cada um deles. O resultado inevitável é a profusão de termos aditivos, muitos deles celebrados poucos dias depois de assinado o contrato. Além disso, a contratação a preço fixo desestimula a revelação, pelas empreiteiras participantes, de falhas e vícios no projeto antes do certame licitatório. Elas preferem detectá-los sozinhas e aproveitar-se da assimetria de informação para submeter propostas desbalanceadas (*unbalanced bids*), conhecidas no Brasil como “jogo de planilha”, para só depois lucrar renegociando o contrato após a assinatura. A demonstração de que as empreiteiras guardam estas informações para si são os números obtidos no ComprasNet, de 2002 a 2008, que indicam que as obras recebem aditivos com 10% a 20% do tempo de execução decorrido – a este respeito, ver Fiuza (2009) e a figura 1.

**FIGURA 1**

Distribuição de probabilidade da porcentagem de tempo do contrato decorrido do início da vigência até a data do primeiro aditivo de valor



Fonte: Informações gerenciais sobre compras governamentais (DW ComprasNet).

Elaboração do autor.

É aí que entra o regime de contratação integrada. Este regime permite que todas as etapas de uma obra sejam contratadas com uma única empresa, que faz os projetos básico e executivo e realiza a obra, entregando-a pronta para a administração. Ele está definido no Artigo 9º da Lei nº 12.462/2011.

Art. 9º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada.

§ 1º A contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

§ 2º No caso de contratação integrada:

- V. o instrumento convocatório deverá conter anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço, incluindo:
  - a) a demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado;
  - b) as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega, observado o disposto no caput e no § 1º do Art. 6º desta lei;
  - c) a estética do projeto arquitetônico; e
  - d) os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade;
- VI. o valor estimado da contratação será calculado com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica; e
- VII. será adotado o critério de julgamento de técnica e preço.

Esse regime permite que o licitante ganhador elicite sua maior competência e eficiência, transmitindo-a aos preços praticados, acabando com o jogo de planilha. Além disso, ele também é revolucionário para os padrões brasileiros, pois a legislação atual veda o uso de técnica e preço fora da contratação de projetos de engenharia. Esta era uma lacuna notável na lei brasileira. Nas licitações do Banco Mundial e da Comunidade Europeia, por exemplo, é comum se fazer uma pontuação de atributos de qualidade e de outras dimensões de economicidade (oferta economicamente mais vantajosa para a administração pública). O anexo ao relatório do grupo de trabalho sobre propostas anormalmente baixas (EUROPA, 1999), seguindo os princípios dispostos no guia de compras do Tesouro Britânico, propôs que três conjuntos de elementos essenciais determinassem os critérios de adjudicação a compor a proposta “economicamente mais vantajosa”:

- critérios de qualidade (o equivalente ao brasileiro “técnica”);
- ponderações dos critérios de qualidade; e
- critérios obrigatórios.

Entre os critérios de qualidade, constam: aspectos organizacionais para efetuar a entrega do bem ou serviço contratado; arranjos contratuais de *joint ventures* e de subcontratação; governança contratual (planejamento, metas e produtos intermediários, identificação de riscos, plano de qualidade etc.); processo de entrega, controle de qualidade do processo (grau de flexibilidade em executar o contrato, gestão de mecanismos de desenvolvimento limpos, gestão de saúde e segurança, qualidade da documentação etc.); *design*, funcionalidade do produto, custo de uso e de manutenção; reparabilidade; entre outros.

O melhor de tudo é que, com a contratação integrada, os aditivos passam a ocorrer apenas em duas situações: por iniciativa do próprio contratante, ou em caso fortuito ou de força maior (Art. 9º, § 4º da Lei nº 12.462/2011).

#### 2.1.4 Inversão de fases

Depois de ser uma das principais causas de obstrução no Legislativo para o PLC nº 32/2007, a chamada inversão de fases, isto é, o julgamento da habilitação posteriormente à seleção do fornecedor vencedor, finalmente teve sua chance no RDC – Artigos 12 a 14 da Lei nº 12.462/2011. A motivação para a inversão de fases era que todas as modalidades de licitação, exceto o pregão, têm o julgamento da habilitação antes da abertura das propostas de preço. Isto motiva um excesso de impugnações, pois os licitantes ainda desconhecem quem são os seus reais concorrentes e atrasa os processos licitatórios. Além disso, dá margem a negociações paralelas que podem envolver transferências laterais entre os licitantes.<sup>3</sup> Apesar disso, em teste realizado por Blancas *et al.* (2011), comparando licitações nos estados de São Paulo e Minas Gerais, evidenciou-se haver efeito significativo da inversão de fases sobre a redução do tempo do processo, mas não ocorreu efeito significativo sobre os preços pagos. Deve-se notar que a inversão de fases e a contratação integrada representam um avanço, inclusive em relação à proposta anterior do PLC nº 32/2007, de introduzir pregão de técnica e preço para obras. De fato, ainda existe muita resistência ao pregão eletrônico, e isto se deve a uma concepção por demais restrita do que seja um pregão eletrônico, pois ele está associado a um modelo de leilão específico, que combina uma fase inicial de propostas e outra seguinte, de lances descendentes (uma espécie de leilão anglo-holandês às avessas).

Na verdade, o uso de plataformas eletrônicas para a submissão de propostas não se prende a um único modelo de leilão. Elas podem servir para diferentes tipos de leilão (inglês, holandês, anglo-holandês, anglo-holandês reverso, Vickrey, combinatórios etc.) e, no caso de leilões sequenciais descendentes, podem comportar diferentes regras de fechamento e de decréscimo e podem servir para a recepção de propostas técnicas e cálculo das pontuações dos diversos critérios de avaliação destas propostas. Existe uma infinidade de combinações possíveis de funcionalidades em um ou mais sistemas de *e-procurement*.<sup>4</sup> De fato, as instituições que responderam ao *survey* de Carpineti, Piga e Zanza (2006, p. 21) tinham em comum a sensação de que o leilão *on-line* “é muito útil porque permite o uso de diferentes formatos de leilões” (sobre pregão eletrônico, ver mais na seção 2.3).

3. Ver Brasil (2008) e Banco Mundial (2004).

4. Ver Banco Multilateral de Desenvolvimento (2007) ou Wikipédia, disponível em: <[http://en.wikipedia.org/wiki/Public\\_eProcurement](http://en.wikipedia.org/wiki/Public_eProcurement)>.

### 2.1.5 Remuneração variável

Faltava na legislação brasileira uma provisão para que as empresas contratadas por licitação para obras e serviços tivessem sua remuneração baseada no desempenho. Esta é a chamada qualidade contratável. Pelo Artigo 10º da Lei nº 12.462/2011, está previsto que:

na contratação das obras e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega definidos no instrumento convocatório e no contrato.

Cabe notar que já existe uma literatura pulsante sobre a questão da tempestividade das obras, afinal os aditivos de valor não são o único estorvo para os contribuintes. Quando se fecha uma pista de uma estrada para obras, por exemplo, e os motoristas enfrentam engarrafamentos, há uma perda de bem-estar que pode ser reduzida se a empreiteira do contrato tiver incentivo a ser mais eficiente, seja pagando multas por atraso (D'ALPAOS *et al.*, 2009), seja pagando diretamente pelo “aluguel” da pista (BAJARI e LEWIS, 2011).

### 2.1.6 O cadastro de fornecedores

Os Artigos. 29 a 31 da Lei nº 12.462/2011 preveem a criação de pré-qualificação e de cadastro de fornecedores. Destaque-se o Artigo 31, § 3º: a atuação do licitante no cumprimento de obrigações assumidas será anotada no respectivo registro cadastral.

Será este o embrião do cadastro positivo de fornecedores, tão ardorosamente defendido por Fiuza (2009)? Este seria o primeiro grande passo para a elevação da qualidade não contratável dos serviços de construção civil. O atual sistema de cadastramento unificado de fornecedores (SICAF) é insuficiente, pois ele dá conta apenas das faltas das empreiteiras, sem poder servir de base para o ranqueamento da qualidade dos serviços delas. A pré-qualificação está prevista no PLC nº 32/2007, e chegou a ser criticada pela SDE (BRASIL, 2008) como restritiva à concorrência. Sem dúvida, pode resultar em barreira à entrada, mas deve-se lembrar de que não basta ter mais participantes, mas sim que eles disputem efetivamente o contrato e sejam agressivos em seus lances (ALBANO *et al.*, 2006b).

## 2.2 Arcabouço institucional de compras públicas

A Lei nº 8.666/1993 já fala em padronização do objeto:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

- I. atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

De fato, alguns avanços foram obtidos na padronização de materiais comprados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e pelos órgãos de saúde da União, estados e municípios nos últimos anos (classe 6505 de drogas e medicamentos). Contudo, de uma maneira geral, a falta de padronização de editais e contratos no serviço público federal é um sério problema. Por falta de uma agência centralizada de compras nos moldes da Consip italiana ou da OGC Buying Solutions britânica, tem-se um problema de suboferta de bons editais. Isto porque um bom edital é um bem público; uma vez publicado, qualquer um que saiba julgar a sua qualidade poderá copiá-lo. O raciocínio é análogo ao da gestão de ata de registro de preços: organizar um pregão com registro de preços beneficia a todas as unidades administrativas participantes, que pegam carona no esforço da unidade responsável pela compra (BARBOSA, no prelo). Honrosas exceções existem, porém, em centros de excelência, tais como (novamente) o FNDE, que administra os registros de preço do Ministério da Educação (MEC), beneficiando principalmente as universidades federais (incluindo os hospitais-escolas) e as prefeituras e governos estaduais. Uma breve busca pela internet mostra que também existem iniciativas esparsas na esfera federal (AGU) e em governos

estaduais (Espírito Santo, Bahia, Alagoas, Santa Catarina) e municipais (Recife, São Paulo). Padronização de editais já é praxe também em organismos multilaterais, tais como o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento, e muito comum em países de colonização britânica e da América Latina.<sup>5</sup>

O avanço concreto na direção da padronização, na verdade, veio por meio do Decreto nº 7.581/2011, que regulamenta o RDC, Artigos 109º e 110º. Ele cria o Catálogo Eletrônico de Padronização, que conterá: especificações de bens, serviços e obras; requisitos de habilitação de licitantes, conforme o objeto da licitação; modelos de instrumentos convocatórios, minutas de contratos, termos de referência e projetos-referências; e outros documentos necessários ao procedimento de licitação que possam ser padronizados (110).

## 2.3 Condução das licitações

### 2.3.1 Técnica e preço

A contratação integrada, como visto, possibilita o uso de “técnica e preço” como critério de adjudicação de contratos. Este critério era anteriormente destinado

exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos (Lei nº 8.666/1993, Art. 46. Redação dada pela Lei nº 8.883/1994),

sendo, portanto, vedado para obras e serviços.

As licitações por técnica e preço atualmente também só podem ser das modalidades de lances selados (concorrência, tomada de preço e convite). Os procedimentos também foram estipulados pela Lei nº 8.666/1993, Artigo 46º, modificado pela Lei nº 8.883/94:

§ 2º Nas licitações do tipo ‘técnica e preço’ será adotado, adicionalmente ao inciso I do parágrafo anterior [de melhor técnica], o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório:

- II. será feita a avaliação e a valorização das propostas de preços, de acordo com critérios objetivos preestabelecidos no instrumento convocatório;
- III. a classificação dos proponentes far-se-á de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, de acordo com os pesos preestabelecidos no instrumento convocatório.

Cabe notar que o PLC nº 32/2007, em tramitação no Congresso Nacional, e que reforma a legislação de licitações, permite o uso de pregão em licitações por técnica e preço, desde que a proposta técnica esteja presente nos envelopes fechados e os lances descendentes seguintes se resumam ao preço. Nos casos em que a especificação do bem ou serviço puder realmente ser completa e a ponderação dos critérios técnicos for bem desenhada, o uso do pregão poderá representar um grande avanço.

Diferentemente do Brasil, as diretivas da União Europeia sobre licitações e contratos públicos admitem textualmente a possibilidade de conduzir leilões descendentes com critérios de adjudicação multidimensionais, formando o que lá se chama de proposta “economicamente mais vantajosa” (EMV).

Este critério não é incompatível com o pregão como conhecido atualmente, que é um leilão anglo-holandês reverso, desde que os lances sejam dados sobre critérios mensuráveis objetivamente, como já propunha o PLC nº 32/2007. Ainda se fosse um *sealed bid* (leilão simultâneo) eletrônico, a plataforma eletrônica já favoreceria a eficiência transacional e dificultaria o conluio e a corrupção (LENGWILER e WOLFSTETTER, 2006).

Por fim, duas ressalvas são importantes: a primeira é que a pontuação de uma licitação por técnica e preço não deve ser limitada a fórmulas do tipo “média ponderada”. Existem muitas outras fórmulas possíveis, que

5. Em Fiuza (2012a), o problema da coordenação e centralização de compras públicas é discutido de maneira mais aprofundada.



devem ser discutidas e estudadas, de acordo com os objetivos da licitação (DINI, PACCINI e VALLETTI, 2006), – na seção 3 este tema volta a ser discutido. A segunda é que as fórmulas de pontuação podem ser feitas a partir de subíndices por critério. Estes, por sua vez, podem conter fórmulas que levem em conta, por exemplo, a pontuação máxima, mediana ou mínima de cada membro de um consórcio.

### 2.3.2 Orçamento sigiloso

O ponto mais polêmico da nova lei é o chamado orçamento sigiloso. Diz o Artigo 6º:

Art. 6º. Observado o disposto no § 3º, o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

§ 3º Se não constar do instrumento convocatório, a informação referida no caput deste artigo possuirá caráter sigiloso e será disponibilizada estrita e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno.

Muito se falou na época da aprovação da lei sobre como a ausência do orçamento dificulta formas colusivas, até mesmo tácitas, de alinhamento de preços, por sonegar aos licitantes um ponto focal de coordenação. Na verdade, a questão é um pouco mais complexa. O que a literatura de leilões mostra é que, no caso de leilões reversos para adjudicação de contratos, a revelação do valor estimado pelo contratante (que acaba sendo um preço de reserva) atrai mais ofertantes quando o valor é alto, pois reduz a incerteza dos potenciais participantes sobre a atratividade do contrato e seu valor comum, mitigando o problema conhecido como “maldição do vencedor” (SILVA, 2011; ALBANO *et al.*, 2006b). Reversamente, se o valor de reserva é baixo, é melhor não revelá-lo para não espantar concorrentes. Este resultado é o reverso do teórico aplicado sobre leilões de venda, nos quais o valor de venda menor é o que deve ser anunciado.<sup>6</sup> O problema é que, se o contratante decidir criar um limiar de valor de reserva acima do qual divulgará o valor, os potenciais vendedores certamente aprenderão a regra rapidamente, e passarão a inferir corretamente que, quando o valor não é divulgado, é porque é baixo.

Resultados de experimentos controlados indicam essa influência da regra de publicação sobre a entrada de licitantes. Por seu turno, nos Estados Unidos os estados se dividem em duas abordagens completamente opostas nesta matéria (quadro 1). Também os países resenhados por Carpineti, Piga e Zanza (2006) se dividem entre os que publicam o valor de referência para aumentar a concorrência e os que acham que esta publicidade aumenta a colusão (CARPINETI, PIGA e ZANZA, 2006, p. 26).

#### QUADRO 1

Políticas estaduais sobre revelação do valor de referência nos Estados Unidos (custo estimado de engenharia)

Política de valor de referência	Estados
Não revelado antes do certame; revelação depois.	Alaska, Arizona, Colorado, Delaware, Georgia, Idaho, Indiana, Kentucky, Maine, Minnesota, New Mexico, Ohio, South Carolina, Tennessee, West Virginia
Não revelado nem antes nem depois do certame.	Arkansas, Illinois, Iowa, Kansas, Maryland, Nebraska, Vermont, Virginia
Revelação de um intervalo de valores antes; nenhuma revelação depois.	Alabama, New Jersey, Missouri, Wisconsin
Revelação de um intervalo de valores antes; revelação do valor de referência depois.	Connecticut, Hawaii, Mississippi, Montana, New York, North Dakota, Oregon, Washington, Wyoming, Pennsylvania
Revelação de um orçamento estimado antes; revelação do valor de referência depois.	California, Florida, South Dakota, North Carolina
Revelação de um orçamento estimado antes; não revelação do valor de referência depois.	Rhode Island
Revelação do valor de referência antes.	Louisiana, Massachusetts, Michigan, Nevada, Oklahoma, Texas, Utah, New Hampshire

Fonte: De Silva *et al.* (2008, p.155).

De Silva *et al.* (2008) avaliaram o impacto de uma mudança de política em Oklahoma, e concluíram que passar a revelar o valor de referência aumentou a concorrência nas obras licitadas naquele estado. Por seu turno, os autores reconhecem que, se houvesse suspeita de colusão naquele estado, o resultado se reverteria e citam os *guidelines* do Departamento de Transporte Federal, para quem a divulgação do valor de referência só serviria para encorajar e facilitar o *bid rigging* (prática de cartelização de licitantes).

6. Um resultado fundamental da Teoria dos Leilões é que a revelação pública de informação sobre o valor de um objeto pode levar a um comportamento mais agressivo de lances por parte dos licitantes. Ver Milgrom e Weber (1982); Harstad (1990); e Campbell e Levin (2000).

### 3 A AGENDA PERDIDA

Diante de todos os avanços trazidos pelo RDC, é de se perguntar se não é possível avançar ainda mais. A resposta inequívoca é que sim. Senão, veja-se a seguir.

#### 3.1 Eficiência processual e formas de contratação

O sistema de garantias ainda pode ser melhorado com o incentivo ou obrigatoriedade do uso de seguros-garantias, que geram os incentivos mais adequados para o *screening* do risco dos fornecedores.

Mesmo com a inversão de fases, ainda podem sobreviver algumas impugnações de licitantes capazes de atrasar significativamente um processo licitatório. Porém, o Decreto nº 7.581/2011, que regulamenta o RDC, prevê que:

Art. 7º (...)

§ 2º É facultado à comissão de licitação, em qualquer fase da licitação, desde que não seja alterada a substância da proposta, adotar medidas de saneamento destinadas a esclarecer informações, corrigir impropriedades na documentação de habilitação ou complementar a instrução do processo.

Este é certamente um grande avanço para a simplificação dos processos de compras públicas brasileiros.

#### 3.2 Arcabouço institucional de compras públicas

Infelizmente ainda inexistem iniciativas para qualificar melhor os servidores responsáveis pelas compras. A baixa qualificação é apontada como um grave problema pelo Banco Mundial (2004) e impede o desenvolvimento de uma inteligência em compras públicas. A carreira deve ser mais estruturada, com um pessoal de nível superior e bem remunerado. Atualmente a situação é esdrúxula: os fiscais e auditores de compras são infinitamente mais qualificados que os responsáveis pelas compras. Isto causa retrabalho, desperdício, corrupção, “porta giratória” e atrasa compras que são mal feitas e muitas vezes acabam sendo suspensas.

A padronização de editais e contratos pode ainda evoluir para um sistema em que haja uma coordenação centralizada de compras em nível federal, articulando-se também com governos subnacionais. Isto deve representar um aumento do poder monopsonico do Estado, a viabilização de políticas de fomento a inovação e desenvolvimento sustentável, a racionalização dos procedimentos, ganhos de escala e eliminação do problema de bem público na elaboração de editais e melhor monitoramento dos esquemas de divisão de mercado e cartelização em mercados de produtos específicos. A recente criação da Comissão Interministerial de Compras Públicas para a coordenação das iniciativas do governo dentro do Plano Brasil Maior é um passo ainda tímido e em direção exclusivamente de proteção comercial, muito aquém do proposto em Fiuza (2012a). E naturalmente só uma carreira qualificada viabilizaria a criação de um sistema nacional de compras públicas nos moldes das grandes agências de compras como OGC, Consip ou GSA.

As falhas na execução de compras refletem também um mau planejamento. Embora haja iniciativas de mérito na coordenação de fiscalização das compras pelos órgãos de auditoria, promotoria e defesa da concorrência, isto é, um melhor aparelhamento do Estado para combater a fraude na ponta, inexistente um monitoramento permanente das regras de licitações por um órgão de advocacia da concorrência. Embora a Secretaria de Direito Econômico tenha tido, nos últimos anos, um papel de divulgador da cultura da concorrência em licitações, nem ela nem a Superintendência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), que a sucederá, tem competências legais para a advocacia de concorrência em licitações. Note-se também que as atribuições da Secretaria de Acompanhamento Econômico previstas na nova lei são bem vagas quanto à atuação deste órgão neste importante tema. O mais próximo que está previsto está no inciso VI do Artigo 19 da Lei nº 12.529/2011:

- VI. propor a revisão de leis, regulamentos e outros atos normativos da administração pública federal, estadual, municipal e do Distrito Federal que afetem ou possam afetar a concorrência nos diversos setores econômicos do país.

O país carece de uma advocacia da concorrência ativa na área de licitações. Embora os órgãos de investigação e controle estejam fazendo um trabalho exemplar, é insuficiente investigar *ex post*; é necessário prevenir o conluio, aperfeiçoando-se as regras das licitações. O poder de mercado unilateral também deve ser controlado, e a isenção antitruste (dispensa de notificação de ato de concentração) concedida pela Lei nº 12.529/2011 a consórcios formados em licitações é um passo para trás neste sentido:

Art. 90. (...)Parágrafo único. Não serão considerados atos de concentração, para os efeitos do disposto no art. 88 desta Lei, os descritos no inciso IV do caput, quando destinados às licitações promovidas pela administração pública direta e indireta e aos contratos delas decorrentes.

### 3.3 Condução das licitações

É preciso pensar “fora da caixa”. A ênfase da legislação de compras sempre se ateve aos procedimentos de formulação de editais, à contratação e ao objeto contratado. Os focos deveriam ser outros: quais são os resultados esperados com a contratação? Quais são os objetivos do comprador? Quais são as condições do mercado para se comprar o que se pretende?

Ainda é necessária uma flexibilização controlada das modalidades de licitação. O uso de técnica e preço permite uma variedade de sistemas de pontuações e cada um deles tem consequências diretas sobre a seleção de fornecedores. Seu uso deve ter algumas limitações para impedir a manipulação. O mesmo se aplica às regras de pré-qualificação de fornecedores, já prevista no RDC, e que também podem ser manipuladas. Isto significa que a legislação deve continuar evoluindo para que novas modalidades de licitação sejam viáveis. Por sua vez, as modalidades devem ser suficientemente flexíveis para permitir novos formatos de leilões, mas estes devem estar bem regulamentados através de instruções normativas de um órgão especializado no planejamento de licitações (FIUZA, 2012a), que deve ser mais autônomo e ter mais atribuições que a atual Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento.

Isso significa, em termos práticos, que o arcabouço legal brasileiro sobre compras públicas deveria prever uma flexibilidade muito maior nas atuais modalidades por lei, substituindo-as por um conjunto de elementos a serem combinados pela regulação infralegal, incidindo sobre detalhes importantes do certame e da qualificação, tais como:

- tipo de leilão: atualmente tem-se duas modalidades *sealed bid* e pregão, de acordo com a existência ou não de correlação de valores e/ou sinais (privados ou afiliados); o RDC (Decreto nº 7.581/2011, art. 24, inciso II) instituiu a possibilidade de inverter a ordem entre a fase de propostas e a de lances, o que converte o pregão em um leilão anglo-holandês reverso de livro-texto, cujas propriedades são mais bem conhecidas;
- divisão dos lotes;
- possibilidade de lances combinados;
- limites de participação;
- limites à subcontratação e a consórcios;
- limites à retirada de propostas;
- nível de informação dos participantes sobre lances e identidades dos concorrentes *antes, durante e após* o certame;
- regras de decréscimo;
- regras de fechamento;
- regras de atividade;
- exclusão de lances inexequíveis; e
- regras de favorecimento, por exemplo, sustentabilidade, conteúdo nacional, PMEs.

Esses detalhamentos requerem pesquisa e algum grau de controle social para evitar a captura dos formuladores dessas regras. As regras devem ser claras e os estados da natureza em que elas forem aplicadas devem ser bem definidos para evitar ambiguidades, disputas judiciais, corrupção.

Os critérios sugeridos pela literatura de leilões para a formatação das licitações dependem naturalmente dos objetivos do comprador (muitos deles conflitantes):

- existência ou não de valores comuns entre os jogadores e de assimetrias na distribuição dos valores;
- aversão ao risco dos licitantes;
- riscos de corrupção e/ou colusão;
- complementaridade de oferta (ganhos de escopo no fornecimento) dos bens e serviços;
- barreiras à entrada;
- restrições ao crédito e outras imperfeições nos mercados de crédito e de seguros que atendem aos licitantes;
- importância de assistência técnica pós-venda e de outras condições comerciais que não o preço;
- ganhos de aprendizado no fornecimento do bem ou serviço;
- importância da qualidade e da técnica no fornecimento do bem ou serviço;
- externalidades de rede no fornecimento do bem ou serviço.
- outro conjunto de regras que precisa ser bem estudado compreende:
  - a definição do preço de reserva;
  - sob que circunstâncias este preço de reserva deve ser anunciado; e
  - no caso de leilões por Lance Economicamente Mais Vantajoso (“técnica e preço”) com lances sequenciais, se a avaliação de critérios subjetivos (que deve preceder a fase de lances) pode ser revelada a todos os participantes, a nenhum ou apenas ao licitante respectivo.

## 4 CONCLUSÕES

Este trabalho buscou analisar a nova legislação (extraordinária) de compras públicas caracterizada pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). O RDC trouxe vários avanços à Lei das Licitações, dos quais se destacam a inversão das fases, a contratação integrada, o cadastramento de fornecedores e a remuneração variável. Muitos destes aperfeiçoamentos foram propostos há muitos anos pelos especialistas e estão presentes em iniciativas de reforma da lei no Legislativo Federal e espera-se que possam ser institucionalizados de maneira permanente.

A novidade mais polêmica do RDC, o orçamento sigiloso, conclui-se que não é inequivocamente bom nem ruim; e nem sua objeção nem sua ampliação podem ser feitas sem uma discussão mais aprofundada. Além disso, em nenhum momento se discutiu uma metodologia de formulação do preço de reserva ótimo (ALBANO *et al.*, 2006b), nem se tem discutido com profundidade a importância das garantias, preferindo-se usar outros expedientes de eficiência duvidosa para lidar com lances inexequíveis.

Espera-se que a padronização de objetos e editais e contratos avance e que o Estado brasileiro disponha de uma agência central de compra para planejar, como sugerido em Fiuza (2012a). A formação de uma inteligência em compras públicas é um desafio para o Estado. Isto requer um esforço de qualificação de pessoal e um arcabouço de advocacia da concorrência e de estratégias de uso do poder do Estado com funções de política industrial, mais bem coordenado que as atuais iniciativas individuais de ministérios como Saúde, Ciência e Tecnologia e Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Estas e outras melhorias compõem a *agenda perdida* das compras públicas brasileiras.

## REFERÊNCIAS

- ALBANO, G. L. *et al.* Procurement contracting strategies. *In*: DIMITRI, N. P.; SPAGNOLO, G. (Eds.). **Handbook of procurement**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006a.
- ALBANO, G. L. *et al.* Fostering participation. *In*: DIMITRI, N.; PIGA, G.; SPAGNOLO, G. (Eds.). **Handbook of procurement**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006b.
- BAJARI, P.; LEWIS, G. Procurement contracting with time incentives: theory and evidence. **Quarterly Journal of Economics**, v. 126, n. 3, p. 1.173-1.211, Aug. 2011.
- BANCO MUNDIAL. **Brazil**: country procurement assessment report. 2004. (Report n. 28.446-BR).
- BARBOSA, K. S. **Sistema brasileiro de registro de preços**: virtudes e vícios à luz da teoria econômica. Brasília: Ipea. No prelo. (Texto para Discussão).
- BLANCAS, L. *et al.* Do procurement rules impact infrastructure investment efficiency? An empirical analysis of *inversão das fases* in São Paulo State. **Policy Research**, Washington, Jan. 2011. (Working Paper, n. 5.528).
- BMD – BANCO MULTILATERAL DE DESENVOLVIMENTO. International survey of e-procurement systems. Curtin, May 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/International-eGP-Survey.pdf>>.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Direito Econômico. Departamento de Proteção e Defesa Econômica. Coordenação-Geral de Análise de Infrações no Setor de Compras Públicas. **Análise dos aspectos concorrenciais do PLC 32/2007**. SDE/CGCP, 2008. Disponível em: <[http://www.ceetb.eu/docs/Reports/DG3ALT-final.pdf](http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTsvc.asp?DocumentID={6D6D1EAF-910D-4CEB-B51D-8FB0CDF9B472}&ServiceInstUID={2E2554E0-F695-4B62-A40E-4B56390F180A}></a>>.</p><p>CAMPBELL, C. M.; LEVIN, D. Can the seller benefit from an insider in common value auctions? <b>Journal of Economic Theory</b>, v. 91, n. 1, p. 106-120, 2000.</p><p>CARPINETI, L.; PIGA, G.; ZANZA, M. The variety of procurement practice: evidence from public procurement. <i>In</i>: DIMITRI, N.; PIGA, G.; SPAGNOLO, G. (Eds.). <b>Handbook of Procurement</b>. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.</p><p>D'ALPAOS, C. <i>et al.</i> <b>It is never too late</b>: optimal penalty for investment delay in Italian public procurement contracts. Padova: FEEM, 2009. (Nota di Lavoro, n. 78.2009).</p><p>DE SILVA, D. G. <i>et al.</i> The impact of public information on bidding in highway procurement auctions. <b>European Economic Review</b>, v. 52, n. 1, p. 150-181, 2008.</p><p>DINI, F.; PACINI, R.; VALLETTI, T. Scoring rules. <i>In</i>: DIMITRI, N.; PIGA, G.; SPAGNOLO, G. (Eds.). <b>Handbook of procurement</b>. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 239-321.</p><p>ENGEL, A. <i>et al.</i> Managing risky bids. <i>In</i>: DIMITRI, N.; PIGA, G.; SPAGNOLO, G. (Eds.). <b>Handbook of procurement</b>. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.</p><p>EUROPA – DG III WORKING GROUP ON ABNORMALLY LOW TENDERS. Prevention, detection and elimination of abnormally low tenders in the European construction industry. Bruxelas: Comissão Europeia, 1999. Disponível em: <<a href=)>.
- FIUZA, E. P. S. **Um diagnóstico preliminar sobre compras públicas federais**: linhas de ação e de pesquisa para seu aperfeiçoamento. Rio de Janeiro: Ipea, 2007. (Mimeografado).
- \_\_\_\_\_. Licitações e governança de contratos no Brasil: a visão dos economistas. *In*: SALGADO, L. H.; FIUZA, E. P. S. (Eds.). **Marcos regulatórios no Brasil**: é tempo de rever regras? Rio de Janeiro: Ipea, 2009.
- \_\_\_\_\_. **A agenda perdida das compras públicas brasileiras**: o arcabouço institucional de compras públicas no país. Rio de Janeiro: Ipea, 2012a. No prelo.
- \_\_\_\_\_. **A agenda perdida das compras públicas brasileiras**: concorrência, corrupção e eficiência nas modalidades de licitações e a Teoria de Leilões. Rio de Janeiro: Ipea, 2012b. No prelo.
- HARSTAD, R. M. Alternative common-value auction procedures: revenue comparisons with free entry. **Journal of Political Economy**, v. 98, n. 2, 421-429, 1990.

LENGWILER, Y.; WOLFSTETTER, E. Corruption in procurement auctions. *In*: DIMITRI, N.; PIGA, G.; SPAGNOLO, G. (Eds.). **Handbook of procurement**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

MILGROM, P. R.; WEBER, R. J. A theory of auctions and competitive bidding. **Econometrica**, v. 50, n. 5, p. 1.089-1.122, Sept. 1982.

PPN – PUBLIC PROCUREMENT NETWORK. **The comparative survey of the national public procurement systems across the PPN**. Roma: PPN, 2010.

SALGADO, L. H.; FIUZA, E. P. S. (Eds.). **Marcos regulatórios no Brasil: é tempo de rever regras?** Rio de Janeiro: Ipea, 2009.

SILVA, Â. H. L. **Preço de reserva sigiloso em licitações públicas**. *In*: PRÊMIO TESOURO NACIONAL, 16., 2011, Brasília.