

Leilões eletrônicos reversos e sua aplicação nas compras governamentais: a experiência do Brasil¹

Solon Lemos Pinto

Ciro Campos Christo Fernandes

1. Introdução

Este estudo é uma análise das experiências de adoção dos leilões eletrônicos reversos nas compras governamentais no Brasil, focalizando aspectos de contexto, trajetória, regulamentação, operacionalização e resultados já alcançados. A análise é complementada com referências da literatura de pesquisa sobre o tema e um levantamento da disseminação internacional dos leilões eletrônicos reversos. O trabalho sugere um conjunto de recomendações para a formulação e implementação de políticas que tirem proveito dos potenciais do leilão eletrônico no aprimoramento das compras e contratações públicas.

A seção 2, a seguir, identifica características básicas do leilão eletrônico reverso como inovação nos procedimentos de contratação pública. Aponta benefícios potenciais, possíveis desvantagens de sua adoção e fatores e circunstâncias que afetam sua disseminação no contexto da administração pública. A seção 3 levanta informações sobre a disseminação internacional dos leilões eletrônicos reversos, destacando os casos de experiências nacionais mais avançadas e de incorporação dessa inovação aos processos de integração internacional.

A seção 4 trata da experiência do Brasil. A título de conclusão, a seção 5 apresenta um conjunto de recomendações de curto e médio prazo para a criação, disseminação e consolidação dessa inovação nas políticas de contratação pública, dirigidas aos *policymakers* e *practitioners*.

2. Características, benefícios e fatores de disseminação

Os leilões eletrônicos são uma prática emergente de compra eletrônica que reúne compradores e vendedores, em dia e horário determinados, para a negociação da transação em meio virtual, sob condições de elevada interatividade entre os participantes, que se confrontam diretamente, mediados por um sistema eletrônico operado por um leiloeiro. O leilão eletrônico reproduz virtualmente uma bolsa de mercadorias e seu ambiente de competição intensificada para a cotação de preços entre fornecedores e compradores, com elevado potencial de redução dos preços (CROOM e BRANDON-JONES, 2009: 372-373).

O mecanismo do leilão comporta diversas formas, uma das quais é o chamado leilão reverso, no qual a negociação é iniciada pelo comprador, quando solicita propostas a diversos fornecedores que competem entre si pela redução de preços em sucessivas propostas até o esgotamento da disputa e prevalência de um vencedor. O leilão eletrônico reverso utiliza mecanismos de informação instantânea sobre o estado da disputa (BURKE, 2007): os participantes podem conhecer, a cada momento, a situação da disputa e o posicionamento da sua proposta.

¹ Trabalho elaborado em maio de 2009, a partir do relatório preparado para o BID, contendo o levantamento dos países latino-americanos que adotaram o leilão reverso (pregão) nas compras governamentais (veja BID, 2009).

O leilão reverso apresenta características que o diferenciam em relação aos procedimentos tradicionais de compra da administração pública (WYLD, 2001; TEICH et al, 1999). Os fornecedores podem apresentar sucessivas propostas durante um determinado período de tempo. Em lugar da regra convencional da proposta fechada (*sealed bid*), no leilão reverso ela pode ser renovada com base na comparação e disputa, realizada na forma de sucessivas reduções de preço.

Os requisitos para a participação dos fornecedores interessados e a especificação do produto ou serviço são estabelecidos previamente à abertura da sessão do leilão, de forma que o único aspecto objeto de disputa e deliberação seja o preço ou algum critério de pontuação envolvendo preço e atributos quantificáveis (BICHLER, 2000; TRADE INTERCHANGE, s.d.). Em princípio, a adoção de critérios qualitativos de seleção das propostas não é incompatível com a sistemática do leilão e pode dar-se pelo estabelecimento de requisitos de qualidade, prazo e forma de fornecimento e assistência técnica ou por ponderação e/ou pontuação que se somará aos preços ofertados no leilão (BURKE, 2007: 4).

Os leilões eletrônicos reversos integram o conjunto das ferramentas eletrônicas de apoio às compras e contratações que os governos têm adotado desde meados dos anos 90. Incluem-se nesse conjunto as inovações do encaminhamento eletrônico de pedidos de fornecimento (*electronic ordering*), cotação de preços e condições por meio da internet (*internet bidding*), licitação eletrônica (*electronic tendering*), cartões de crédito e sistemas de automatização do processo de compra (veja MOON, 2005: 56).

O leilão eletrônico informatiza o estágio de compra do processo de contratação, no qual compradores e fornecedores são confrontados para a comparação e negociação de propostas. Mas, os avanços da aplicação da tecnologia da informação ao comércio eletrônico podem se integrar ao leilão eletrônico, apoiando as suas etapas prévias e posteriores, com a divulgação eletrônica das licitações públicas pela internet, o encaminhamento de propostas e a comunicação com fornecedores em meio eletrônico e o pagamento eletrônico, dentre outras possibilidades.

De uma forma geral, o leilão eletrônico é um procedimento de compra eletrônica que potencializa certos aspectos e benefícios decorrentes da interação *online* entre a administração pública e o mercado (REDDICK, 2004:159-161). Assim, os benefícios da adoção dos leilões eletrônicos reversos convergem e ampliam aqueles esperados do comércio eletrônico, particularmente, a redução dos custos de transação, ampliação do número de fornecedores participantes das contratações, encurtamento do tempo requerido para o ciclo da compra, redução de preços, diminuição da necessidade de pessoal na atividade de compra e contratação, redução de níveis de estoque, maior transparência e controle, e intensificação do relacionamento entre comprador e fornecedor (CARTER et al., 1998; SEGAL e TAYLOR, 2001; TURBAN et al, 1999; WYLD, 2001).

Como vantagens associadas à aplicação das regras e mecanismos específicos do leilão reverso, vale destacar a possibilidade de negociar preços, beneficiando em especial as transações de baixo custo que representam a maioria das contratações da administração pública (MOON, 2005). Trata-se de licitações realizadas em grande número e de forma reiterada que, em geral, têm por objeto produtos e serviços de fornecimento habitual: por essa razão recebem menor atenção das equipes de compras da administração pública cujo tempo e recursos escassos são prioritariamente absorvidos pela gestão dos contratos de maior valor e complexidade (TRADE INTERCHANGE, s.d.).

O leilão inibe o comportamento oportunista do fornecedor (CAPS RESEARCH, 2003; DE BOER et al., 2002). A dinâmica instaurada pela disputa por lances permite aos fornecedores ajustar suas propostas e convergir em torno do real valor de mercado dos bens e serviços. Os fornecedores que não apresentarem uma proposta ajustada à realidade do mercado poderão corrigi-la no confronto com seus competidores (BURKE, 2007). Dessa forma, os preços ofertados nos sucessivos lances do leilão tendem a se agrupar em torno do preço vencedor, sinalizando o preço real de mercado.

Como vantagens da adoção do leilão reverso em meio eletrônico salientam-se a estrita impessoalidade e objetividade dos procedimentos e a igualdade de acesso a informações durante a realização da licitação, porque o sistema eletrônico é o único canal de informação e comunicação durante a licitação, aberto a todos os participantes sob idênticas condições. A seleção de propostas é processada automaticamente pelo computador, assegurando estrita neutralidade. O comprador – a administração pública, por meio dos servidores públicos que a representam - é um simples observador do processo e não interfere na seleção da melhor proposta. Todos os eventos durante o transcurso do procedimento são gravados e permitem auditoria posterior, se necessário (TRADE INTERCHANGE, s.d.).

Como restrição à sua aplicação, cabe mencionar a adequação restrita aos produtos ou serviços com características de padronização nos mercados (WYLD, 2002). A utilização do leilão reverso será vantajosa quando for possível estabelecer especificações objetivas dos produtos ou serviços, houver um ambiente de competição entre os participantes e o valor do contrato for suficientemente elevado para despertar interesse dos fornecedores na disputa e cobrir os custos dos serviços de operação da ferramenta.

O leilão reverso é mais apropriado a critérios objetivos de comparação entre propostas, o que pode levar a que sejam desprezados, na seleção da proposta vencedora, aspectos tão ou mais importantes do que o preço isoladamente, a exemplo de especificações técnicas, níveis de qualidade e prazos de entrega, (NEEF, 2001). Além disso, é necessária cautela em relação a reduções substanciais de preço que não sejam sustentáveis em longo prazo, pelos fornecedores (JAP, 2000). Burke (2007: 14) sugere como questões que devem ser consideradas na decisão pela aplicação do leilão reverso: o fornecimento pode ser especificado sem ambigüidades? Há forte competição entre os fornecedores? O valor do contrato é suficientemente elevado para despertar interesse de participação?

As experiências de implementação dos leilões eletrônicos, da mesma forma que outras ferramentas e procedimentos do comércio eletrônico, se defrontam com o contexto e as características políticas e institucionais da administração pública (MACMANUS, 2002). Como características específicas que afetam a assimilação destas inovações salientam-se: inflexibilidade da estrutura organizacional; falta de investimento, falta de habilidades e treinamento e certa inadequação das novas formas de transação aos requisitos legais e procedimentais da administração pública.

Os fatores que afetam a disseminação do leilão eletrônico reverso são os mesmos do comércio eletrônico, do qual os leilões são um dos seus componentes fundamentais. A mudança da legislação é um dos principais fatores impulsionadores da disseminação de inovações (STREJCEK e THEIL, 2002). Como práticas avançadas de compra, os leilões eletrônicos exigem o desenvolvimento de ferramentas tecnicamente mais complexas e a edição de legislação e normas para o estabelecimento de regras juridicamente seguras para sua operacionalização e, complementarmente, ferramentas

de assinatura eletrônica para a certificação dos participantes no procedimento e de pagamento eletrônico do fornecimento ou serviço.

A disseminação dos leilões eletrônicos tende a ser mais lenta e difícil comparativamente a outras inovações do comércio eletrônico que dependem simplesmente da viabilização do acesso à internet como é o caso da divulgação eletrônica das licitações ou da compra por meio de catálogos eletrônicos (MACMANUS, 2002). Esta circunstância se reflete na trajetória de disseminação: levantamento junto aos estados federados nos EUA (MOON, 2005) evidenciou que a introdução de inovações simples é mais fácil e rápida, enquanto aquelas legal ou tecnicamente mais complexas dependem de fatores como escala, políticas ativas de gestão orientadas para a inovação e a existência de um órgão de compras forte, muitas vezes com atribuições de supervisão e/ou centralização sobre o conjunto da administração pública.²

A introdução de inovações tecnológicas complexas na administração pública envolve a superação de obstáculos que, em geral, são de natureza organizacional e gerencial mais do que estritamente técnica (DALY e BUEHNER, 2003). Um aspecto crucial refere-se à necessidade de lidar com os desdobramentos desencadeados pela introdução dessas inovações, particularmente a assunção de novas responsabilidades e a redefinição de perfil do pessoal da área de compras, gerando um ambiente de incerteza e mudança (MCCUE e GIANAKIS, 2001; BARTLE e KOROSEC, 2003). Dessa forma, a implementação de práticas e ferramentas complexas de compra impõe desafios de gestão e de organização aos gerentes da área de compras que incluem a mudança de estruturas organizacionais, do perfil do pessoal e da legislação e normas que regem os procedimentos.

As primeiras experiências de utilização do leilão reverso em compras e contratações são recentes, desde meados dos anos 90, mas desencadearam uma rápida disseminação na indústria manufatureira e automotiva, direcionadas para a aquisição de componentes com especificações técnicas precisas. O contexto de origem dos leilões reversos foi marcado pela irrupção do comércio eletrônico e sua forma virtual preponderou largamente (TRADE INTERCHANGE, s.d.). A disseminação dos leilões eletrônicos reversos acompanhou o *boom* das empresas e inovações “*dot com*” durante os anos 90, mas sobreviveu à crise da economia digital, consolidando uma presença importante entre as práticas de compra das empresas privadas de médio e grande porte. No setor público, a disseminação dos leilões reversos é mais recente e relativamente circunscrita a órgãos e setores da administração pública.

3. Disseminação internacional

Esta seção apresenta um levantamento da disseminação internacional do leilão eletrônico reverso, pontuando algumas experiências para destacar aspectos de interesse que possam subsidiar a formulação de políticas e estratégias governamentais. De forma geral, o leilão está sendo disseminado como inovação associada a outras ferramentas e procedimentos do comércio eletrônico em conexão com iniciativas de atualização do arcabouço de leis e normas e de reestruturação da área de contratações, na administração pública. A mudança legal tem sido, portanto, um conspícuo impulsionador da disseminação dos leilões, que é quase sempre acompanhada de outros

² O levantamento de MOON (Op cit.) indicou que os estados maiores, com maior capacidade de inovação na gestão e que centralizaram a condução da política de compras, em geral por meio de um órgão de compras, foram aqueles mais ativos em assimilar as ferramentas complexas.

avanços que conformam uma estratégia mais abrangente, voltada para a assimilação das práticas de compra eletrônica pelo setor público.

Os processos de cooperação e integração internacional entre países têm exercido um importante papel disseminador. Nas subseções que se seguem, são abordadas as iniciativas da Comunidade Européia e das Nações Unidas de estabelecimento de quadros de referência para a convergência entre as legislações, regras e procedimentos dos países. A recente incorporação do leilão eletrônico reverso aos quadros de referência em construção representa importante fator impulsionador da disseminação dos leilões.

A referência a algumas experiências nacionais como *benchmarks* é também apresentada nas subseções que se seguem. O caso do Reino Unido é relevante pela moldura organizacional adotada, alinhada com o processo de reestruturação do setor público que vem sendo implementado já há vários governos sucessivos. A criação de uma agência executiva de compras, separada do órgão de formulação de política e a terceirização de atividades de cunho operacional são os pontos a destacar nessa experiência. Na Itália, destaca-se a criação de uma agência de compras com atuação no assessoramento técnico dos órgãos da administração pública em especial na disseminação de inovações. Referências sumárias são também apresentadas sobre as experiências da Austrália, Portugal, Estônia e China.

3.1. Comunidade Europeia

Os processos de integração econômica entre países têm sido importantes impulsionadores da reforma dos sistemas de compras, porque inseriram o tema na sua agenda e lhe atribuíram papel importante na liberalização do comércio intra-bloco, por meio da remoção de obstáculos protecionistas. As compras públicas são consideradas obstáculo-chave ao comércio intra-europeu, conforme diagnóstico da Comunidade Européia - CE (EC, 1985). A regulamentação recente, adotada no âmbito da CE, desencadeou a rápida disseminação dos leilões eletrônicos reversos por força do imperativo de adaptação do arcabouço jurídico-legal dos países membros às novas orientações. O debate e aceitação do leilão reverso têm sido apoiados na demonstração dos seus resultados de redução de custos e incremento da probidade, transparência e eficiência do processo.

As diretrizes para compras públicas no âmbito da Comunidade Européia – CE foram atualizadas para se adaptarem ao fenômeno emergente do comércio eletrônico (ARROWSMITH, 2009). A disseminação do comércio eletrônico é encorajada e sua utilização regulamentada de modo a não funcionar como barreira comercial entre os países membros.³ As diretrizes de comércio eletrônico seguem um documento de política anterior (EC, 1996) no qual é preconizada a adesão a práticas de mercado, flexibilização e simplificação de procedimentos e de forma específica, a incorporação das compras eletrônicas, parcerias público-privadas e liberalização dos serviços públicos.

³ As Diretivas sobre compras públicas são baseadas em princípios voltados para assegurar a participação ampla em igualdade de condições: divulgação das licitações no âmbito da Comunidade, supressão de especificações técnicas discriminatórias e adjudicação dos contratos com base em critérios objetivos (veja ARROWSMITH, 2002).

Os leilões eletrônicos foram objeto de regulamentação específica com a edição da Diretiva de março de 2004⁴. Anteriormente, dois documentos da CE já haviam abordado o comércio eletrônico, embora sem referência expressa aos leilões: em 2000, a Diretiva 2000/31 removeu obstáculos ao comércio eletrônico e em 1999, a Diretiva 1999/93 estabeleceu o arcabouço da CE para a assinatura eletrônica.

A nova Diretiva estipula expressamente regras aplicáveis aos leilões eletrônicos nas licitações realizadas no âmbito da Comunidade (ARROWSMITH, 2004). Conforme as disposições da CE, o pregão se insere como um mecanismo de comparação e seleção de preços que pode ser opcionalmente adotado em relação ao preço fechado simples nos processos de concorrência (*tendering*). Estas regras devem ser incorporadas à legislação nacional dos países membros: um curto *deadline* para a adaptação dos arcabouços legais dos países foi fixado para 31 de janeiro de 2006.

3.2. UNCITRAL

A integração comercial por meio da abertura dos mercados de compras públicas tem sido objeto de iniciativas para a criação de um mercado internacional de compras governamentais sob a égide da Organização Mundial do Comércio - OMC. As iniciativas confluíram numa agenda de negociação para a abertura das licitações públicas e o alinhamento dos arcabouços jurídico-legais e de procedimentos. Incluem um amplo acordo de abertura dos mercados de compras governamentais, ainda incipiente (EVENNET, 2002).⁵

A convergência entre os arcabouços jurídico-legais tem sido conduzida em paralelo, sob a égide das Nações Unidas, com uma “Lei Modelo” que tem servido de referência para a elaboração dos estatutos de compras em diversos países (UNCITRAL, 1993 e 1994). Elaborada pela Comissão das Nações Unidas sobre a Lei de Comércio Internacional (“United Nations Commission on International Trade Law” – UNCITRAL), uma primeira versão da Lei Modelo, de 1993, tratou da compra e contratação de bens e obras e a segunda, de 1994, incluiu a contratação de serviços.

3.3. Reino Unido

Previsto no seu arcabouço normativo das compras, o leilão eletrônico reverso passou a ser ativamente disseminado com a reestruturação da área de compras públicas do Reino Unido, desde 2001. O leilão eletrônico é um dos serviços de apoio às compras e contratações que são providos aos órgãos da administração pública pela agência executiva de compras governamentais: a “OGCbuying.solutions” (www.ogcbuyingsolutions.gov.uk).

A agência foi criada como resultado da fusão dos serviços de compra da administração pública, juntamente com o órgão de formulação de política, acompanhamento e supervisão: o Escritório de Comércio Governamental (“Office of Government Commerce” – OGC).⁶ O novo modelo unificou a gestão das atividades de compra e contratação na forma de uma agência executiva – a “OGCbuying.solutions” -

⁴ New Directives on Public and Utilities Procurement (*). O pregão é regulado no âmbito da CE pela Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu.

⁵ O *Government Procurement Agreement* – GPA foi subscrito por 13 países. Está em curso a extensão dos acordos de liberalização dos mercados de compras governamentais para obras de engenharia e prestação de serviços e para a inclusão dos governos sub-nacionais (estados e municípios).

⁶ A nova estrutura organizacional foi implantada em abril de 2001. A OGCbuying solutions resultou da fusão entre a Agência de Compras (“The Buying Agency”), Agência Central de Computação e Telecomunicações e serviço de patrimônio (“Property Advisers to the Civil Estate”).

responsável pela prestação de serviços, atuando em alinhamento com as orientações de política da OGC. A agência presta assessoramento técnico aos órgãos, oferece serviços de apoio às compras e mantém um catálogo de fornecedores de bens e serviços pré-contratados na forma de *framework agreements*, ou “acordos de referência”.⁷ Os órgãos da administração pública se utilizam desses serviços como clientes internos da agência executiva, conforme suas necessidades e circunstâncias.

A agência executiva é orientada por visão gerencial, estabelecendo objetivos de economia para o setor público, a ser obtida por meio das transações sob sua intermediação, satisfação dos seus clientes e redução dos seus próprios custos operacionais (OGCbuying.solutions, 2004). A agência contrata uma empresa privada para prover os serviços de leilão eletrônico, atualmente a “Trading Partners”. O serviço é prestado mediante solicitação do órgão comprador, conforme condições previamente contratadas por meio de um “acordo de referência” específico para os serviços de leilão eletrônico.

Os leilões eletrônicos reversos podem ser realizados em associação com a aquisição junto aos fornecedores pré-contratados, de modo que seja possível cotar os preços por meio de leilão, promovendo “mini-competições” no âmbito dos catálogos.⁸ Assim, o leilão pode ser utilizado em combinação com os “acordos de referência” mantidos pela agência, quando houver perspectiva de redução de preços devido ao tamanho do pedido.

Os dados sobre número de leilões realizados no Reino Unido mostram a expansão de 4 para 60 leilões realizados anualmente, entre 2003 e 2007, com aumento de £ 3,37 milhões (US \$ 5,36 milhões) para £ 933 milhões de libras (US \$ 1,48 bilhão) no mesmo período. A estimativa de economias realizadas ao longo desse período é de £ 532 milhões de libras (US \$ 846,94 milhões). O volume total de compras e contratações realizado com a participação da agência foi de £ 4,4 bilhões de libras (US \$ 7 bilhões) em 2007, em sua maior parte realizadas na forma dos “acordos de referência” (OGCbuying.solutions, 2008).

Metas de disseminação dos leilões eletrônicos reversos para todos os níveis de governo foram estabelecidas no Reino Unido. Os dados disponíveis mostram a sua adoção por 33% dos governos locais (UK, 2005). Há relatos sobre inúmeras experiências de aplicação no âmbito dos governos locais com resultados substanciais de economia (BURKE, 2007).

3.4. Itália

A criação do leilão eletrônico reverso na Itália tem o seu marco na mudança do arcabouço legal, em 1999, para encorajar a adoção do comércio eletrônico pela administração pública. A sua disseminação é apoiada por uma agência estatal criada na forma de empresa, a CONSIP, para prestar consultoria e fornecer serviços relacionados com o comércio eletrônico.⁹ A CONSIP centralizou a condução das licitações de maior porte e desenvolveu ferramentas eletrônicas de compra disponibilizadas aos órgãos da administração pública: o sistema de leilão eletrônico reverso, o catálogo eletrônico de

⁷ Similar aos “convênios-quadro” adotados no Peru e Equador o *framework agreement* é um pré-contrato cujos preços e condições foram negociados, comprometendo o fornecedor com as condições acordadas, durante o período de vigência do acordo. Os fornecimentos são realizados mediante simples requisição do órgão interessado, bom base num catálogo publicado na internet.

⁸ “OGCbuying.solutions has always encouraged customers to run ‘mini competitions’ within our catalogues for large orders, and substantial price savings have been achieved.”

⁹ Sobre a CONSIP, veja: Consip Annual Report (2002).

produtos padronizados de mercado e o mercado eletrônico ou bazar (*electronic marketplace*). O uso do leilão é ainda limitado e seu escopo de aplicação é delimitado em relação às outras formas de compra eletrônica promovidas pela CONSIP.

A utilização do leilão reverso é compulsória no âmbito da administração central e mediante adesão, na forma de projetos-piloto, entre as entidades descentralizadas dos setores de saúde e universidades. A determinação do escopo de aplicação do leilão considera os perfis de demanda e de organização do mercado. Assim, o leilão eletrônico reverso se aplica aos bens padronizados sujeitos a alta volatilidade de preços e baixa frequência de compra (CONSIP SpA, 2002). A CONSIP realiza diretamente ou mediante assessoramento aos órgãos da administração pública, estudos de mercado e perfil de fornecimento para orientar a aplicação dos leilões reversos: em princípio, eles são destinados aos mercados aonde se verifique intensa competição por preços.

Estudo de caso das universidades italianas concluiu que os leilões reversos trazem resultados positivos de rompimento dos esquemas entre fornecedores, na medida em que abre oportunidades de ampliação da participação dos fornecedores, estimulando a competição (BARBIERI e ZANONI, 2005). A avaliação da experiência nos hospitais públicos, por sua vez, identificou, como fatores chave na implantação do leilão eletrônico reverso, a adequação ao arcabouço legal, adoção de tecnologia disseminada e acessível e a focalização do *front office* para a adaptação do sistema ao processo tradicional de compra tornando-o compatível com as normas e procedimentos legais (RAFFA e ESPOSITO, 2006).

3.5. Outras experiências nacionais

Informações pontuais sobre diversos países complementam o panorama da disseminação internacional dos leilões, sem a pretensão de apresentar um levantamento exaustivo dos casos de implantação do leilão eletrônico reverso. Nos Estados Unidos os leilões foram criados no contexto das reformas da administração pública nos anos 90, mas a disseminação dos leilões ainda é circunscrita a alguns órgãos e setores da administração pública, além de estados federados. Da mesma forma, na Austrália os leilões estão sendo disseminados no âmbito das administrações subnacionais e de entidades da administração descentralizada. A China atualizou sua legislação recentemente para incorporar ferramentas e procedimentos de compra eletrônica, inclusive os leilões reversos. Em nível subnacional há diversas experiências de aplicação dos leilões eletrônicos reversos. Portugal e Estônia adequaram seus arcabouços jurídico-legais às diretrizes da Comunidade Européia que prevêem a introdução do comércio eletrônico tendo como uma de suas ferramentas básicas o leilão reverso. Os tópicos que se seguem apresentam informação específica sobre cada país.

Estados Unidos. O leilão reverso foi uma das inovações do comércio eletrônico que compunham as reformas voltadas para a “reinvenção do governo” aplicadas à área de compras nos EUA, a partir de 1997 (PEGNATO, 2003).¹⁰ Disseminou-se em maior escala no Departamento de Defesa e em diversas agências, principalmente, para a aquisição de computadores e peças eletrônicas (Op cit.: 72). Há relatos de bem sucedida aplicação pelo Departamento de Estado nas compras do serviço diplomático e consular

¹⁰ Além do leilão eletrônico, as reformas dos EUA compreenderam a introdução dos cartões de crédito, o comércio eletrônico, práticas comerciais de compra, contratos baseados no desempenho (performance-based contracts), redução do tempo requerido nos procedimentos (lead times), redução da interposição de recursos (pela melhoria da informação prestada ao fornecedor e eliminação de instância recursal da área de TI) e diminuição de pessoal.

em todo o mundo (HUBLER, 2006).¹¹ Atualmente, estão em discussão: a adequação do leilão eletrônico reverso a determinados tipos de bens e serviços, e a referência expressa na norma (FAR) ao seu mecanismo de precificação (WEIGELT, 2007). No âmbito dos estados federados, a disseminação dos leilões eletrônicos é ainda restrita: os dados da “National Association of State Procurement Officers” (NASPO, 2003) indicam que 9 (nove) estados (18% do total) realizam leilões reversos pela internet, embora 43 dos 50 disponham de portais de compras governamentais, em geral, mantidos pelos seus órgãos centrais de compras.¹²

Austrália. O leilão eletrônico reverso é praticado em entidades da administração pública descentralizada e empresas públicas: Departamentos de Saúde das províncias de New South Wales, Victoria e South Australia, Victoria Forests, Sydney Water e Departamento do Tesouro e Finanças da Austrália Ocidental (TRADE INTERCHANGE, s.d.). A província da Austrália Ocidental mantém 20 projetos-pilotos de disseminação do leilão reverso junto a diversos departamentos. Levantamento realizado junto ao setor semi-governamental na Austrália (DOOLEY e PURCHASE, 2006) constatou entre as entidades pesquisadas um índice de 57% de utilização de catálogos *online* na internet, 12,6% de leilões eletrônicos e 23% de licitações eletrônicas (*e-tendering*). Na província de New South Wales, foi aprovado, em 2006, um documento de política com orientações para a adoção do leilão eletrônico reverso.¹³ As restrições legais ao leilão reverso têm sido contornadas com a atualização da interpretação das normas (BURKE, 2007).

China. Os leilões eletrônicos reversos na China são praticados pelos governos em nível provincial e municipal, com regulamentos específicos. Uma lei geral aprovada em 2002¹⁴ prevê a utilização do pregão eletrônico e de outros métodos de compra eletrônica. Não define um escopo de aplicação nem estabelece regras e procedimentos específicos, que são remetidos para regulamentação posterior ou em nível local (FUGUO, 2009: 340-341). O país já dispõe de legislação regulamentadora de assinatura digital e de transações pela internet. Apesar de lacunas e incertezas legais, diversos governos locais criaram procedimentos eletrônicos de leilão: a província de Zhejiang, em 2000, os municípios de Hefei, em 2001, Zhuhai, em 2002, Shenzhen, em 2003 e Shanghai, em 2004. (Op. cit.: 354, nota 76).

Portugal. A nova legislação aprovada em 2008 incorporou a aplicação de ferramentas de comércio eletrônico, inclusive o leilão reverso, às compras públicas, alinhando-se com as diretrizes da Comunidade Européia.¹⁵ A criação de uma agência de compras incluiu entre suas atribuições a introdução na administração pública das ferramentas do comércio eletrônico.¹⁶

¹¹ Desde 2002, já foram realizados cerca de 4.700 leilões, no valor de US \$169 milhões, com geração de economias de \$17,6 milhões em relação à despesa planejada de US \$186.7 milhões (Op. cit.).

¹² Outras ferramentas de apoio informatizado às compras eram mais amplamente adotadas, segundo o estudo citado: 41 estados divulgavam pela internet pedidos de cotação de preços de bens e serviços e 8 já haviam adotado assinaturas digitais nos procedimentos de compra; 11 estados realizavam licitações pela internet, não necessariamente incluído nesse total os leilões eletrônicos reversos (NASPO, Op. cit.).

¹³ NSW Government Procurement Guidelines, Reverse Auctions.

¹⁴ Lei de Compras Governamentais (art. 26). Outra legislação – a Lei de Licitações, de 1999 - anterior mantém sua vigência de forma que há uma situação de dualidade legal na China (Op. cit: 325).

¹⁵ Código de Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-lei 18/08, de 29 de janeiro de 2008.

¹⁶ Decreto-Lei No. 37/2007 de 05-02-2007: Agência Nacional de Compras Públicas - ANCP. - pp. 1252-1259, Diário da República, Lisboa. - n. 35, (fev. 2007). Disponível na internet em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2007/02/03500/12521259.PDF>

Estônia. A reforma das compras governamentais ocorreu no contexto de transição para o capitalismo. A perspectiva do ingresso na Comunidade Européia tem sido fator impulsionador das mudanças em curso. Uma nova legislação alinhada com as diretrizes européias foi aprovada em conexão com a implantação de sistema eletrônico para publicação e divulgação de informações sobre compras públicas (LEMBER e VASKE, 2009). A implantação do leilão eletrônico reverso é prevista ao lado de outros procedimentos inovadores que deverão exigir a ampliação de poderes discricionários dos servidores públicos e o desenvolvimento de um novo perfil para a área (Op. cit.: 422-423).

4. A experiência do Brasil

A análise do caso brasileiro com a adoção do leilão eletrônico reverso, abordando a legislação, normas e sistema eletrônico operacionalizador. A pesquisa realizada é ainda exploratória, baseando-se na informação disponível em documentos de política, legislação e normas, manuais e materiais de divulgação e nas funcionalidades dos portais na internet acessíveis ao público externo. Dessa forma, a análise apresentada não esgota o tema e pretende tão somente identificar os pontos e questões pertinentes aos formuladores de política e dirigentes envolvidos com as políticas e gestão das contratações públicas.

O levantamento e a análise de informações foram orientados por um quadro de referência na forma de roteiro de questões (veja Anexo) que focalizam quatro dimensões da experiência de criação e implementação do leilão eletrônico reverso:

Trajectoria e contexto: refere-se à criação formal do leilão eletrônico reverso e sua trajetória subsequente. Aborda os aspectos relacionados ao contexto político e institucional da área de contratações públicas em cada país que possam ter influenciado a disseminação e o eventual sucesso da implementação dos leilões. Incluem-se nessa dimensão o formato adotado para a estrutura organizacional das contratações públicas e particularmente, as atribuições e responsabilidades em relação à operacionalização do leilão eletrônico. A criação do leilão reverso como inovação pontual ou inserida em um conjunto mais amplo de iniciativas e mudanças na política e na organização da área de contratações públicas emergem da análise dessa dimensão.

Marco jurídico-legal e escopo de aplicação: esta dimensão elucida a solução adotada para a introdução do leilão eletrônico reverso e de forma particular, o seu escopo de aplicação aos objetos de contratação (bens, serviços e/ou obras) considerando os demais procedimentos de contratação previstos no arcabouço jurídico-legal de cada país.

Regras e características operacionais: focaliza os aspectos relacionados com a divulgação, prestação de esclarecimentos e comunicação com os participantes, encaminhamento de propostas e condução da sessão pública virtual do leilão eletrônico reverso. Além disso, a eventual adoção de soluções que tirem proveito da integração entre as ferramentas eletrônicas do leilão reverso e os sistemas de informação desenvolvidos para aplicação generalizada às contratações nas etapas anteriores e posteriores à realização do leilão: portal de contratações unificado, divulgação eletrônica das licitações, cadastro de fornecedores e de órgãos governamentais, pagamentos eletrônicos.

Disseminação e resultados: trata da disseminação dos leilões eletrônicos reversos na administração pública e no mercado fornecedor, avaliando a sua participação em relação aos procedimentos tradicionais e seu impacto na transformação dos procedimentos de

contratação e no desempenho do setor. Os dados e informações disponíveis sobre estimativas de economias obtidas, redução de prazos dos trâmites de contratação e ampliação da competição nas contratações são considerados na análise dessa dimensão.

O leilão eletrônico reverso no Brasil foi implantado em dezembro de 2000, como desenvolvimento do leilão presencial reverso, criado em maio do mesmo ano.¹⁷ Introduzido inicialmente no âmbito da administração federal, a utilização dos leilões reversos foi estendida às administrações sub-nacionais (estados federados e municípios) a partir de 2002.

4.1. Trajetória e contexto

O leilão reverso surgiu como um procedimento de compra dotado de características inéditas de agilização dos trâmites e intensificação da competição entre os fornecedores. Sua criação compunha um conjunto de medidas de redução de despesas e aprimoramento da gestão dos orçamentos públicos, colocadas em prática num contexto de ajuste fiscal. Implementado de forma precursora, em 1998, no âmbito restrito da agência reguladora de telecomunicações, era então considerado experiência testada com sucesso o que facilitou a sua aceitação dentro da administração federal.¹⁸

Adotado como inovação pontual acrescentada ao arcabouço de regras e procedimentos de contratação, sem alterá-lo, antecipava mudanças mais abrangentes que deveriam ser promovidas com a aprovação de uma nova lei de licitações.¹⁹ Enquanto o leilão reverso teve implementação imediata por meio de ato do executivo com força de lei²⁰, a proposta de modernização da lei de licitações esbarrou em dificuldades e obstáculos mais políticos do que técnicos e permanece até hoje em discussão.

Embora convivendo com o arcabouço legal e normativo que se pretendia reformar, o leilão reverso acarretou repercussões profundas, tornando-se em poucos anos a modalidade de contratação de uso mais disseminado na administração pública brasileira.

No âmbito da administração federal brasileira, as compras por meio do leilão eletrônico reverso são realizadas diretamente pelos órgãos contratantes que utilizam o sistema eletrônico e o portal na internet (www.comprasnet.gov.br). O portal dispõe de diversas funcionalidades integradas para a realização dos leilões eletrônicos e informatização de algumas atividades do processo de compra: divulgação dos anúncios de leilões, cadastramento dos fornecedores, catálogo de materiais e serviços, pagamentos a fornecedores, registro de preços de referência e publicação dos contratos celebrados.²¹

¹⁷ O leilão reverso é denominado no Brasil como “pregão”, em suas formas de “pregão presencial” e “pregão eletrônico.”

¹⁸ A lei de reorganização do setor de telecomunicações no Brasil criou a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL dotando-a de regras e procedimentos específicos para suas contratações. Dentre as novidades então criadas incluía-se o leilão reverso e regras que reduziam o tempo de tramitação dos processos de compra e ampliavam a discricionariedade dos servidores públicos encarregados da condução destes processos.

¹⁹ A elaboração de uma nova lei de licitações em substituição à legislação de 1993, ainda em vigor, tinha o objetivo de simplificar procedimentos e facilitar a incorporação dos avanços da tecnologia da informação. A criação do pregão se inseria neste contexto como uma antecipação das inovações em discussão. Sobre o contexto da criação do pregão no Brasil, veja VILHENA (2001).

²⁰ No regime constitucional brasileiro o Executivo pode editar “medidas provisórias com força de lei” sob certas condições, que devem ser posteriormente convertidas em lei ou rejeitadas. A criação do leilão reverso aproveitou um *timing* político propício para sua aceitação pelo Legislativo, num contexto de aprovação de medidas de contenção de despesas e de uma abrangente lei de responsabilidade fiscal.

²¹ O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG é a ferramenta de apoio informatizado às compras e contratações da administração federal. A utilização do portal Comprasnet e

Um órgão central exerce a supervisão normativa das atividades de compra e contratação e mantém o Comprasnet.²² Como o Brasil é uma República Federativa, as administrações dos estados e dos municípios e dos demais poderes (legislativo e judiciário) dispõem de autonomia constitucional e, portanto, podem manter sistemas e portais próprios na internet ou se utilizar do Comprasnet mediante celebração de convênio com o Poder Executivo federal.

A legislação brasileira também permite a realização dos leilões eletrônicos reversos para compras governamentais por meio de bolsas de mercadorias, desde que organizadas como sociedades civis sem fins lucrativos. Empresa estatal e maior instituição financeira do país com expressiva clientela entre os estados e municípios, o Banco do Brasil tem atuado como intermediador de transações de comércio eletrônico para a administração pública. O seu sistema de compras (Licitações-e) oferece ferramentas de operação do leilão eletrônico reverso e outras modalidades de compra eletrônica, atendendo a entidades da administração pública e paraestatal.

Criado em 2001, o sistema do Banco do Brasil foi juntamente com o Comprasnet o disseminador do leilão eletrônico reverso na administração pública. Pode ser acessado no seu endereço da internet (www.licitacoes-e.com.br) ou pelo portal da instituição (www.bb.com.br). Segue as regras e trâmites da estabelecidos na legislação e suas funcionalidades são assemelhadas às adotadas no Comprasnet. A adesão pela entidade pública se dá por meio de celebração de convênio e credenciamento no seu sistema eletrônico de compras. O Banco cobra dos fornecedores que participam das licitações remuneração a título de ressarcimento pelos custos de operação do sistema.²³

A maioria dos estados optou pela utilização do sistema da administração federal em lugar de desenvolver sistemas próprios de operação dos leilões. Entre os municípios e órgãos dos poderes legislativo e judiciário predomina a utilização do sistema do Banco do Brasil.²⁴

4.2. Marco jurídico-legal e aplicação

Atualmente, uma lei federal estabelece as regras gerais obrigatórias do leilão reverso, nas modalidades presencial e eletrônica.²⁵ Um regulamento específico dispõe sobre as regras do leilão eletrônico reverso na administração federal.²⁶ Estados e municípios

do SIASG é franqueada às administrações sub-nacionais. Sobre a estrutura organizacional, trajetória e desempenho do SIASG-Comprasnet, veja PINTO (2000) e FERNANDES (2005).

²² A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI é o órgão central de supervisão técnica e normatização das compras e contratações governamentais. É responsável também pela supervisão de outras atividades comuns aos órgãos tipificadas como “serviços gerais”: transportes, comunicações administrativas, documentação e administração de edifícios públicos e de imóveis funcionais. O apoio técnico à operação do sistema informatizado e o seu desenvolvimento estão a cargo de uma empresa de informática da administração federal, o Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro.

²³ Para informações detalhadas sobre as regras e funcionalidades do sistema Licitações-e veja: “Regulamento”, “Orientações para os Fornecedores” e “Orientações para os Compradores”, disponíveis no portal www.licitacoes-e.com.br.

²⁴ Dispõem de sistemas eletrônicos próprios para prover a infraestrutura de operação do leilão eletrônico os estados de São Paulo (www.pregao.sp.gov.br), Minas Gerais (www.licitanet.mg.gov.br) e Rio Grande do Sul (www.compras.rs.gov.br), que também mantém convênio com banco privado (Banrisul) para realização de leilões reversos e outras modalidades (www.pregaoonlinebanrisul.com.br). O estado de Pernambuco celebrou convênio com banco privado (Banco Real-ABN Amro) para prover a operação do leilão eletrônico reverso por meio do seu portal de compras (www.redecompras.pe.gov.br).

²⁵ Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

²⁶ Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Esse Decreto substituiu o regulamento anterior, de 2000, com revisões pontuais na operacionalização do leilão eletrônico reverso. O leilão presencial reverso é objeto de outro regulamento específico.

podem editar regulamentos próprios ou adotar as regras da administração federal para a realização dos seus leilões. O portal Comprasnet oferece manuais do leilão eletrônico reverso em versões para fornecedor e pregoeiro, e para treinamento.²⁷

O leilão reverso é uma modalidade de compra que se justapõe às demais modalidades previstas na lei geral que regulamenta as contratações na administração pública brasileira.²⁸ Além disso, a lei de criação do leilão estipula regras próprias que simplificam os trâmites e tornam ágil o processo de contratação, mas se aplicam exclusivamente aos leilões reversos: o exame da documentação de habilitação somente do participante vencedor do leilão²⁹, a análise e decisão sobre contestações ao leilão durante o transcorrer da sessão e prazos abreviados de divulgação do ato convocatório. A introdução dessas mudanças nos procedimentos resultou em redução substancial do tempo exigido para a realização das compras e contratações quando utilizados os leilões reversos: de cerca de 60 dias nas concorrências - modalidade de maior complexidade - para apenas 14 (catorze) dias no leilão eletrônico reverso.³⁰

O leilão reverso foi criado como modalidade de utilização opcional para a compra ou contratação que tenha por objeto “bens e serviços comuns”, assim definidos por adotarem especificações usuais no mercado.³¹ O leilão reverso não pode ser utilizado para a contratação de obras e serviços de engenharia civil, nem para locações imobiliárias e alienações. Mas, tem sido adotado extensamente na contratação de serviços continuados de manutenção da máquina administrativa com elevado impacto nas despesas totais, fornecidos por empresas terceirizadas. São serviços com características de padronização a exemplo de limpeza, conservação e vigilância prediais.

A partir de 2005, o leilão reverso tornou-se modalidade de utilização obrigatória no âmbito da administração federal, preferencialmente na forma de leilão eletrônico reverso, consolidando uma bem sucedida trajetória de disseminação.³² O mesmo regime de utilização preferencial foi estendido às aquisições de bens e serviços que se utilizem de recursos do orçamento transferidos pela administração federal em projetos, programas e entidades privadas apoiadas pelo estado. Às entidades privadas é permitida a escolha de qualquer sistema de leilão eletrônico reverso ou a adoção do sistema da administração federal (Comprasnet).³³

Uma importante inovação criada no mesmo período e que tem sido progressivamente integrada com os leilões reversos foi o sistema de *registro de preços* licitados, permitindo a múltipla adesão dos fornecedores que aceitem os valores e condições pré-

²⁷ Os manuais estão disponíveis para *download* em www.comprasnet.gov.br.

²⁸ Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.

²⁹ A inversão de fases consiste no exame da documentação de habilitação somente do licitante que apresentou a proposta de preço vencedora. Os procedimentos das modalidades de licitação da Lei 8.666 prevêem a habilitação de todos os licitantes antes da abertura das propostas de preço, o que acarreta a necessidade de examinar extensa documentação relativa ao cumprimento dos requisitos de financeiros, técnicos, operacionais e de regularidade fiscal. Durante esta fase é freqüente a interposição de recursos entre os licitantes, o que também pode resultar em demorada protelação do processo licitatório.

³⁰ Informação de levantamento realizado junto aos gestores de compras pela SLTI-DLSG.

³¹ Conforme o texto legal, “bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado” (art. 1º, parágrafo único da Lei n.º 10.520 de 17 de julho de 2002).

³² O regulamento aprovado pelo Decreto n.º 5.450 de 31 de maio de 2005 estabeleceu a obrigatoriedade do uso do leilão eletrônico reverso para a aquisição de bens e serviços comuns. No caso de “comprovada inviabilidade” de sua realização, que deverá ser justificada, poderá ser utilizado o leilão presencial (art. 4º).

³³ Decreto n.º 5.504, de 5 de agosto de 2005.

contratados. Em 2001, esta inovação até então de aceitação incipiente foi estendida aos leilões reversos, possibilitando o atendimento a fornecimentos contínuos com um único leilão com os benefícios da intensificação da competição e redução de preços.³⁴ A regulamentação permitiu ainda a adesão de outros órgãos da administração pública ao preço registrado, evitando a duplicação de rotinas administrativas e a concentração das requisições de compra com ganhos de escala e poder de barganha. Os efeitos desta medida tem se evidenciado no crescimento da utilização do registro de preços e sua combinação com os leilões reversos.

Como evolução da integração entre os leilões reversos e o registro de preços para fornecimentos contínuos, cogita-se da implantação de uma ferramenta eletrônica para facilitar a agregação das requisições de fornecimento entre diversos órgãos. Essa ferramenta acolheria as solicitações com as especificações e quantitativos de produtos ou serviços para subsidiar a preparação de licitações por registro de preço, inclusive o leilão reverso.³⁵

A proposta do governo federal brasileiro para uma nova lei de licitações, atualmente em discussão, promoveria a integração do leilão reverso (pregão) no texto de uma lei única que assimilaria também diversas inovações trazidas da experiência com os leilões aos demais procedimentos, particularmente: a ampliação da utilização da tecnologia da informação em diversas etapas do processo de compras, a simplificação de regras com redução de prazos e habilitação somente do licitante vencedor e a permissão para renegociação dos valores das propostas durante o processo de licitação.³⁶

4.3. Regras e aspectos operacionais

Os leilões eletrônicos são conduzidos por um leiloeiro³⁷ designado pelo órgão contratante. O leiloeiro tem atribuições de elevada responsabilidade, dispõe de equipe de apoio e comanda a sessão pública do leilão, operando diretamente o sistema eletrônico. É responsável ainda pela habilitação dos fornecedores, resposta a consultas e impugnações durante o período de divulgação do leilão, prestação de esclarecimentos durante a sessão pública virtual, por meio de ferramenta de *chat* e ainda pela decisão sobre recursos apresentados contra os resultados. Os recursos podem ser encaminhados para decisão hierárquica superior quando o pregoeiro mantiver sua decisão. O leiloeiro pode sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas apresentadas pelos participantes, no interesse de ampliar a competição.

A divulgação dos leilões eletrônicos reversos é realizada pela publicação dos avisos em sítios oficiais da internet e na imprensa oficial. O portal Comprasnet (www.comprasnet.gov.br) publica os avisos de leilões da administração federal e disponibiliza a documentação completa para *download* que seja necessária à preparação das propostas. Os leilões com valores elevados de contratação também são obrigados à publicação em jornais impressos.³⁸

³⁴ Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001.

³⁵ Esta iniciativa está em estudos no âmbito do órgão central de compras da administração federal (SLTI).

³⁶ A versão atualmente em tramitação é o Substitutivo ao Projeto de Lei nº 7.709, de 24 de janeiro de 2007, aprovado pela Câmara e encaminhado ao Senado (Disponível para *download* no www.comprasnet.gov.br/).

³⁷ Conforme a terminologia adotada na legislação brasileira: “pregoeiro”.

³⁸ Leilões eletrônicos reversos com valores entre R\$ 650 mil e R\$ 1,3 milhão (US\$295,4 mil e US\$ 590 mil) devem publicar o aviso também em jornal de circulação local e acima desse último valor, em jornal de grande circulação regional ou nacional.

Pedidos de esclarecimento referentes ao leilão podem ser encaminhados exclusivamente por meio eletrônico, através da internet. A comunicação eletrônica é utilizada também para informar os interessados sobre eventuais modificações no documento de convocação e nas cláusulas contratuais que o acompanham.

A regulamentação brasileira assegura prerrogativas do fornecedor (ou de qualquer cidadão) poder impugnar o ato de convocação do leilão eletrônico reverso, mas estabelece prazo sumário de 24 horas para a decisão pelo pregoeiro.

A participação no leilão eletrônico requer o credenciamento prévio dos participantes e da equipe responsável pela condução do leilão eletrônico junto ao órgão provedor do sistema eletrônico. O credenciamento é realizado pela atribuição de chave de identificação e de senha, pessoal e intransferível, para acesso ao sistema eletrônico.

O registro do fornecedor no cadastro único é exigido para a participação no leilão: a administração federal brasileira mantém um sistema eletrônico com informações cadastrais e de habilitação do fornecedor à participação nas licitações.³⁹ A chave de identificação e a senha de acesso podem ser utilizadas em qualquer leilão eletrônico. A apresentação de documentação e a verificação de requisitos de habilitação do fornecedor também podem ser realizadas uma única vez, com validade para qualquer leilão ou outra modalidade de compra.

As propostas são encaminhadas em formulários eletrônicos, pela internet. Documentação complementar e planilhas eletrônicas podem acompanhá-la, quando for necessária a apresentação de especificações técnicas ou o detalhamento da composição do preço. A abertura da sessão pública virtual se dá em dia e hora previamente indicados, por meio do sistema eletrônico na internet.

Na sessão pública, as propostas recebidas são abertas e ordenadas automaticamente pelo sistema eletrônico. O pregoeiro examina a documentação enviada para verificar a conformidade com as especificações divulgadas, particularmente prazos máximos para fornecimento e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade técnica do produto ou serviço, podendo desclassificar as propostas que não atendam a esses parâmetros.

O sistema eletrônico hierarquiza automaticamente as propostas recebidas com base no preço na abertura da sessão pública do leilão. Os participantes disputam pela redução do menor preço registrado no sistema, oferecendo lances. São informados em tempo real do valor do menor lance, mas os participantes não têm acesso à identidade dos autores dos lances. A disputa é encerrada quando o pregoeiro encaminha um aviso de fechamento iminente da fase de apresentação de lances, após o qual transcorre um período de tempo aleatório de até 30 minutos determinado automaticamente pelo sistema eletrônico. Trata-se de mecanismo destinado a incentivar a apresentação dos melhores lances possíveis, pelos participantes. Conforme descrito, a seleção da proposta vencedora é baseada no menor preço. A regulamentação brasileira não prevê a seleção por critérios baseados em pontuação ou ponderação que considerem preço e qualidade. Porém, a desclassificação de propostas pode ocorrer previamente à abertura da disputa por lances, quando não atendidos requisitos mínimos de prazo de fornecimento, desempenho e qualidade.

Uma regra suplementar se aplica na determinação da proposta vencedora, em determinadas circunstâncias: a preferência para microempresas e empresas de pequeno

³⁹ O Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF é uma das funcionalidades operacionalizadas no âmbito do Comprasnet.

porte nas licitações públicas, assegurada pela legislação brasileira desde 2006.⁴⁰ Assim, uma regra de desempate nos leilões reversos beneficia as empresas que se enquadrem nessas categorias com uma margem de 5% de diferença em relação ao preço vencedor.⁴¹

O licitante vencedor deve confirmar, mediante apresentação de documentação, o cumprimento dos requisitos de habilitação para participação na licitação. Na legislação brasileira, a habilitação compreende o exame de requisitos jurídicos, técnicos, econômico-financeiros e de regularidade fiscal. Somente o participante vencedor do leilão tem sua documentação examinada e caso não cumpra os requisitos de habilitação é desclassificado, cedendo lugar ao segundo colocado. A chamada “inversão de fases” é considerada importante inovação procedimental promovida com a criação do leilão reverso porque dispensa as rotinas de exame dos requisitos de todos os participantes com ganhos substanciais em agilidade e simplificação.⁴²

O direito de recurso contra a licitação por qualquer dos participantes é assegurado desde que manifestado durante a sessão pública, concedido prazo para encaminhamento das razões. O objetivo é desestimular a interposição de recurso com propósitos meramente protelatórios.

De uma forma geral, os prazos são abreviados em relação às modalidades tradicionais de licitação. Assim, o prazo mínimo para publicação do aviso referente ao leilão é de 8 (oito) dias. Os prazos de apresentação de recurso contra o resultado é de 3 (três) dias, acrescidos de mais 3 (três) dias para os demais participantes eventualmente apresentarem contra-razões.

4.4. Disseminação e resultados

A disseminação do leilão eletrônico reverso modificou substancialmente a participação das modalidades de compra no âmbito da administração federal brasileira: em 2006, cinco anos depois da sua criação, o leilão reverso já respondia por 31% do valor total das licitações realizadas, mantendo-se neste patamar nos anos subsequentes.⁴³ Em 2008, o valor total das contratações por meio de leilões reversos foi de R\$ 13,06 bilhões (US\$ 5,9 bilhões), representando 30,7% do valor total da administração federal, de R\$ 42,48 bilhões (US\$ 19,3 bilhões). O crescimento dos leilões foi acompanhado de expressiva redução da participação da modalidade de maior complexidade - a “Concorrência” - de 40% em 2000 para 27,4% em 2008.

Nos primeiros anos de disseminação, predominou a utilização do leilão na forma presencial convivendo com um crescimento progressivo do leilão eletrônico. A partir de 2005, com a obrigatoriedade de uso preferencial do leilão eletrônico reverso, verificou-se uma expansão acentuada: conforme dados do ano de 2008, o leilão eletrônico reverso predomina amplamente, responsável por contratações no valor de R\$ 12,2 bilhões (US\$ 5,54 bilhões), com a realização de 33.972 pregões eletrônicos, equivalente a 93,4% do

⁴⁰ Decreto nº 6.204 de 5 de setembro de 2007.

⁴¹ Sobre a política recente de incentivo à participação das micro e pequenas empresas nas compras governamentais e em especial nos leilões reversos, veja: BARBOSA (2006), QUICK e SPÍNOLA (2006) e FORESTI (2006).

⁴² Os procedimentos das modalidades de licitação da Lei 8.666 prevêem a habilitação de todos os licitantes antes da abertura das propostas de preço, o que acarreta a necessidade de examinar extensa documentação relativa ao cumprimento dos requisitos de financeiros, técnicos, operacionais e de regularidade fiscal. Durante esta fase é frequente a interposição de recursos entre os licitantes, o que também pode resultar em demorada protelação do processo licitatório.

⁴³ Os dados citados são do Boletim Estatístico de Serviços Gerais (BRASIL, 2008) e do Comprasnet (www.comprasnet.gov.br/).

somatório de leilões reversos eletrônicos e presenciais. A estimativa de economias obtidas com o leilão eletrônico é da ordem de R\$ 3,8 bilhões (US\$ 1,72 bilhão), equivalente a 24% de redução em relação aos valores estimados.⁴⁴

Embora não existam números agregados sobre as contratações por meio de leilão nos poderes Legislativo e Judiciário e nos níveis sub-nacionais de governo, a informação disponível indica que há efetiva disseminação, apoiada em dois sistemas eletrônicos que dominam a quase totalidade das contratações: o da administração federal (Comprasnet) e o do Banco do Brasil (Licitações-e), ambos disponíveis para utilização pelos governos estaduais, municipais e entidades paraestatais, mediante celebração de convênio.

O Comprasnet é adotado em 23 dos 27 estados brasileiros e em outras 36 empresas estatais e 58 entidades descentralizadas da administração pública, 50 órgãos do Judiciário e do Ministério Público, 29 Tribunais de Contas e 97 prefeituras de municípios (BRASIL, 2007).⁴⁵ Com forte presença em nível municipal e em entidades paraestatais, o sistema do Banco do Brasil mantém 1.228 entidades conveniadas como compradores, dos quais 361 prefeituras municipais, 12 governos estaduais (ou órgãos do executivo nos estados), além de órgãos do Legislativo, Judiciário e Ministério Público e conselhos profissionais, associações civis e fundações que recebem recursos públicos.⁴⁶

4.5. Regras e operação dos leilões

Os sistemas do leilão eletrônico se integram com outras ferramentas de apoio às compras eletrônicas: divulgação dos leilões na internet, utilização do canal eletrônico para comunicação entre fornecedores e órgão contratante e informatização de etapas prévias e posteriores à realização do leilão, particularmente o registro e habilitação de fornecedores e a publicação dos resultados dos leilões e dos contratos celebrados.

Como característica singular adotada no Brasil, destaca-se a possibilidade de apresentação de contraproposta do leiloeiro ao participante vencedor da disputa por lances e a previsão de regras e prazos abreviados para interposição de recursos.

Condução dos leilões e discricionariedade. No Brasil a regulamentação prevê a função do leiloeiro como autoridade responsável pela condução do leilão, desde a divulgação até a adjudicação do vencedor. A solução adotada no Brasil investiu o leiloeiro de maior autonomia para poder tomar decisões com discricionariedade ampliada, desobstruindo o andamento dos trâmites e coibindo comportamentos oportunistas dos participantes nos leilões: a discricionariedade é exercida na correção de erros e omissões formais nas propostas encaminhadas pelos participantes, na prestação de esclarecimentos por meio de mecanismo de *chat*, durante a sessão do leilão, na decisão de encerramento da fase de disputa por lances e na negociação para redução de valor da proposta vencedora.

⁴⁴ Dados e análise de resultados obtidos com o leilão reverso por ocasião da sua implantação em um órgão da administração pública são encontrados em estudo de caso de JOIA e ZAMOT (2002). Relatos de experiências de implantação do leilão reverso e economias realizadas estão em ALBUQUERQUE e FREITAS (2006) que focalizam uma agência federal, TRIDAPALLI e MELEIRO (2006) para o estado do Amazonas e VICENTE (2002) para Mato Grosso do Sul.

⁴⁵ Os dados são de outubro de 2007.

⁴⁶ Desde 2001, o sistema do Banco do Brasil já realizou cerca de 180 mil processos de contratação em meio eletrônico, nas suas diversas modalidades, totalizando um valor total da ordem de R\$ 28 bilhões (US \$ 13,59 bilhões). Informações disponíveis no portal da internet (www.licitacoes-e.com.br/).

Divulgação pela internet. A divulgação na internet em portais oficiais de contratação da administração pública como canal obrigatório é adotada no Brasil, mas ainda convive com a exigência de publicação na imprensa.

Prestação de informações e esclarecimentos. O recebimento de pedidos de informação e o esclarecimento de dúvidas sobre os documentos de convocação do leilão eletrônico são realizados somente por meio do sistema eletrônico, na internet.

Participação do fornecedor. A União e os Estados avançaram na implantação de cadastros informatizados unificados de fornecedores, possibilitando o registro e habilitação uma única vez com validade para participação em qualquer processo de contratação. O registro e credenciamento são protegidos por protocolos de segurança. A habilitação não necessariamente se realiza com base nas informações do sistema, podendo exigir apresentação de documentação adicional em papel. Não obstante, em todos os casos há substancial simplificação dos trâmites, com prováveis impactos de redução de custos de transação e equalização de oportunidades de participação, reforçada também pela divulgação das licitações na internet. Além disso, o acesso ao conjunto da legislação e normas e a manuais e material informativo ou de treinamento é encontrado nos portais de contratação.

Anonimato na disputa por lances. De forma geral, a disputa por lances durante o leilão eletrônico reverso se dá em ambiente virtual na internet, com regras e mecanismos de prevenção contra o conluio entre os participantes. A não-identificação dos proponentes durante da disputa é mecanismo adotado para preservação do sigilo e impedimento da comunicação entre os participantes.

Conformidade com as especificações. Assegurar a comparabilidade é requisito de viabilização do leilão reverso como procedimento eficiente e idôneo. A experiência da mostra dois modelos para lidar com esta dificuldade: o baseado na utilização dos padrões vigentes no mercado, adotado pelo Brasil e outro de criar catálogos padronizadas pelo estado.

Como mecanismo cautelar, os procedimentos do leilão eletrônico reverso no Brasil permitem a verificação do cumprimento das especificações e requisitos técnicos, impedindo o acesso à fase de disputa por lances dos participantes cujas propostas não atendam aos requisitos técnicos e relativos às condições de fornecimento, especificados na documentação pré-contratual.

Fechamento da disputa por lances. A duração da fase de apresentação de lances é decidida pelo leiloeiro, que tem a prerrogativa de emitir um aviso de encerramento do leilão, conforme sua avaliação da dinâmica da disputa, mas há um período de tempo aleatório, desde a emissão do aviso, determinado pelo sistema, para o fechamento automático. Estes mecanismos visam incentivar os participantes a apresentarem suas propostas finais.

Preço de referência, seleção da proposta vencedora e permissão para apresentação de contraproposta. Um preço de referência ou valor estimado da contratação é previamente estabelecido pela administração pública com base em levantamento de mercado e/ou de preços praticados em contratações anteriores. Propostas recebidas com valores superiores ao estimado são desclassificadas. O critério de seleção é em todos os casos o de menor preço. Não há aplicação de critérios de pontuação ou que considerem atributos de qualidade e outros. A apresentação de contraproposta pelo pregoeiro ao proponente do lance vencedor da disputa é permitida no Brasil, quando avaliar que seja

possível obter valor melhor. A negociação da contraproposta é realizada por meio de *chat* e pode ser acompanhada pelos demais participantes no sistema eletrônico.

Inversão de fases. A chamada “inversão de fases” é praticada tanto no exame da habilitação do fornecedor como também da conformidade da proposta com as especificações técnicas exigidas na documentação pré-contratual. O Brasil adota um trâmite simplificado para a habilitação do fornecedor, segundo o qual só é examinada a documentação do participante vencedor. Para evitar comportamento oportunista, há punição quando o participante não consegue a habilitação: é exigida a assinatura de declaração do participante, previamente ao início da sessão pública do leilão, de que cumpre os requisitos de habilitação. No Brasil, todas as propostas são examinadas e a conformidade com as especificações técnicas é requisito para ganhar acesso à disputa por lances.

Interposição de recursos. Todos os sistemas no Brasil asseguram o direito de interposição de recurso contra o resultado adjudicado do leilão eletrônico reverso. As regras do leilão reverso são estabelecidas em lei específica e os prazos e trâmites são abreviados em relação às modalidades tradicionais de licitação.

5. Recomendações

Esta seção apresenta recomendações para subsidiar o desenho de estratégias e a seleção de modelos, ferramentas e soluções organizacionais e tecnológicas com vistas à implantação bem sucedida do leilão eletrônico reverso, considerando a experiência dos países latino-americanos. Conforme demonstrado nesse trabalho, o Brasil registra importantes avanços no arcabouço legal e normativo, desenho organizacional, desenvolvimento de sistemas eletrônicos e implementação de políticas na área que colocam para os governos que agora cogitam de incorporar inovações como o leilão eletrônico reverso, empreender um salto de reposicionamento do setor de contratações públicas. Considera-se que a implantação do leilão não deve ser cogitada como iniciativa isolada ou simples assimilação de ferramenta tecnológica, mas inovação que se integra a um conjunto estruturado de avanços na aplicação da tecnologia da informação em conexão com mudanças legais, organizacionais e dos processos de gestão.

Os tópicos que se seguem apresentam recomendações para um horizonte de curto e médio prazos, dirigidas aos *policymakers* e *practitioners* das áreas de compras e contratações públicas.

Aproveitar oportunidades de sinergia entre a criação e implementação do leilão eletrônico reverso e outras inovações e mudanças nas contratações públicas. Como recomendação geral, sugere-se a construção de uma agenda abrangente, apoiada em visão estratégica e planejamento de metas para a implementação de um conjunto estruturado de inovações e mudanças legais, organizacionais, tecnológicas e de gestão. No que tange especificamente ao leilão eletrônico reverso, a sua viabilização e o pleno aproveitamento das suas potencialidades depende da unificação dos canais de divulgação e acesso para participação do mercado fornecedor, da uniformização de regras e procedimentos e da interligação via *web* dos órgãos, abrangendo o conjunto da administração pública.

Desenvolver um sistema eletrônico integrado de apoio às contratações públicas e portal na internet. Em conexão com o sistema eletrônico para operação das sessões virtuais do leilão reverso, recomenda-se aproveitar oportunidades para o

desenvolvimento de um sistema integrado com diversas funcionalidades de apoio às contratações públicas. Assim, o sistema de leilões eletrônicos pode ser coadjuvado por outros sistemas que redesenhem processos e informatizem etapas e/ou atividades prévias e posteriores ao leilão.

Com impacto estratégico pela sua visibilidade, conveniência e função como canal universal de acesso e comunicação, sugere-se o lançamento de um portal de contratações na internet, possibilitando o aproveitamento das possibilidades tecnológicas da comunicação via *web*, em especial o baixo “custo de entrada” nos aspectos relacionados com exigências de investimento, capacitação, potencial de aceitação pelos usuários e facilidade de acesso e conectividade. Além disso, um sistema eletrônico integrado pode ser importante impulsor da coordenação sistêmica entre os órgãos da administração pública e da articulação com o mercado e a sociedade. O alinhamento entre o sistema eletrônico e uma política de governança eletrônica é recomendado, pois trata-se da implementação dos relacionamentos G2B (*government-to-business*) entre o governo e as empresas e G2G (*government-to-government*) intra governamental e entre os diversos níveis de governo.

Dotar a administração pública de uma estrutura organizacional que fortaleça institucionalmente a função contratações públicas. A estrutura organizacional na área de compras e contratações deve ser compatível com as necessidades de formulação de política e acompanhamento setorial, coordenação e articulação com órgãos da administração pública, mercado fornecedor e sociedade. Os formatos organizacionais e mecanismos de coordenação podem assumir configurações que atendam a circunstâncias e trajetórias de cada país e/ou nível de governo, mas, sugere-se como prescrição geral, estruturas de tipo sistêmico e matricial que possibilitem combinar centralização com autonomia de forma flexível e dinâmica. No âmbito de uma estrutura com estas características, o órgão de coordenação do sistema estabelecerá normas, padrões, procedimentos, metas e indicadores, acompanhamento do desempenho e, sobretudo, implementação de mecanismos de planejamento e agregação de compras com ganhos para todos os órgãos participantes (veja item seguinte).

Criar órgão ou instância nucleador para o desenvolvimento e supervisão do leilão eletrônico reverso e outras inovações em compras e contratações eletrônicas. No contexto institucional da administração pública, trata-se de criar condições para a construção de capacidades técnicas e de gestão na área de contratações e particularmente em aplicações de tecnologia da informação. Os nexos entre soluções tecnológicas e a formalização procedimental devem ser cuidadosamente examinados, de forma que soluções como o leilão eletrônico reverso sejam elaboradas em estrita consonância com os requisitos do arcabouço legal e normativo, em cada país.

Caberá a esse órgão nucleador o desenvolvimento, a modelagem e o teste da nova modalidade de contratação, bem como o acompanhamento da sua implementação e a normatização e supervisão da sua aplicação. Suas atribuições deveriam incluir a normatização, especificação de rotinas e processos informatizados, acompanhamento do mercado fornecedor e a atuação articuladora dentro e fora da administração pública, inclusive com a sociedade. O órgão supervisor e normatizador do leilão eletrônico reverso não deve necessariamente conduzir as contratações ou assumir responsabilidade pela celebração de contratos. Não obstante, não há que adotar regra rígida a respeito, porque a centralização eventual pode ser recomendada considerando as características de cada administração pública. No caso da opção pela centralização de aquisições por linhas ou famílias de compras, pode ser cogitado um modelo que contemple a criação de uma agência compradora que intermedeie as transações como prestadora de serviços.

Criar ou credenciar operadores do leilão eletrônico, considerando as circunstâncias de mercado, escala e tecnologia. A viabilização do leilão eletrônico reverso exige a criação ou a contratação e/ou credenciamento de uma unidade organizacional dotada da necessária autonomia e flexibilidade gerencial para prover a manutenção técnica e disponibilização do sistema eletrônico. O modelo de contratação ou credenciamento de um intermediário comprador é fortemente recomendável para governos locais e/ou órgãos que compram isoladamente, porque oferece as vantagens da agregação com ganho de escala e racionalização dos custos operacionais do leilão. Deve ser levado em conta que este modelo pressupõe pagamento ao intermediário pelo serviço.

O formato organizacional sugerido pode ser o de unidade ou agência prestadora interna de serviços ou de empresa ou entidade autônoma contratada interna ou externamente à administração pública. A prescrição face ao contexto latino-americano deve levar em consideração que a administração deverá construir capacidades técnicas inexistentes no mercado e atuar de forma mais ampla como indutora do comércio eletrônico. Como há outras ferramentas eletrônicas que devem ser providas em conexão com o leilão para sua adequada operação - portal na internet, credenciamento de órgãos compradores, credenciamento e habilitação dos participantes – é desejável que esta unidade assuma todas as atividades de apoio em tecnologia da informação.

Desenvolver o arcabouço legal e institucional do comércio eletrônico. Recomenda-se associar a disseminação do leilão eletrônico reverso com avanços no desenvolvimento do comércio eletrônico. Os leilões podem ser um forte impulsionador da inclusão digital do mercado fornecedor, com impactos positivos sobre o conjunto da economia. A criação do arcabouço legal e institucional pode incluir, particularmente, a certificação e assinatura digitais e a provisão de infraestrutura de comunicações para a internet. No caso da administração pública, a implantação de uma infraestrutura de rede compatível com a informatização de processos administrativos e bancos de dados é uma questão conexa que pode se tornar fator crítico a ser equacionado. Aqui também se deve buscar o alinhamento com as ações de infraestrutura de rede e de segurança da informação previstas na política de governança eletrônica de cada país, quando existentes.

Uniformizar regras gerais e sistematizar o arcabouço legal e normativo das contratações públicas. Sugere-se fazer, concomitantemente à criação do leilão eletrônico reverso, a revisão das leis e normas de contratação, orientada para a adoção de regras claras, uniformes, se possível unificadas. Trata-se de requisito para o pleno aproveitamento das potencialidades do leilão eletrônico nos aspectos de ampliação da participação e da competição e equalização de custos de acesso, particularmente pela supressão de custos de deslocamento físico e de acesso à informação.

Desenvolver e implantar modalidades adequadas às contratações de menor complexidade e fornecimento contínuo. A recomendação é no sentido de promover a renovação de procedimentos aplicados às contratações de bens, serviços e obras com características de padronização e fornecimento contínuo. Dessa forma, é possível obter avanços imediatos de simplificação, agilização, eficiência, intensificação da participação e competitividade, eficácia de controles e transparência que podem ser alcançadas pela implantação do leilão eletrônico reverso e outras modalidades de contratação como a compra por catálogo e as licitações eletrônicas.

Formatos que combinem a aplicação dessas modalidades sob diferentes escopos devem ser considerados e particularmente, a opção por um desenho no qual o leilão reverso

seja destinado a mercados com maior envergadura, maturidade e competitividade. A combinação mais adequada entre o leilão reverso e outras modalidades de contratação deveria considerar as peculiaridades da administração pública e do mercado fornecedor em cada país, nível de governo e setor da administração pública.

Não obstante, recomenda-se considerar o aperfeiçoamento de modalidades como o leilão reverso por meio da convergência com regras e procedimentos adotados na compra por catálogo de modo a tirar proveito das vantagens da intensificação da competição com a ampliação de duração dos contratos, flexibilidade de fornecimentos e agregação das compras, retirando dos órgãos a carga de trabalho burocrática, com repetidos processos desnecessariamente complexos e prolongados, assegurando ganhos de escala na negociação e, para os fornecedores, um relacionamento com estabilidade e previsibilidade.

Reduzir prazos. O encurtamento de prazos é recomendação geral aplicável ao leilão eletrônico reverso, considerando que seu objeto (bens e serviços padronizados) permite a adoção de procedimentos simplificados. Ademais, a comunicação eletrônica e a facilidade de acesso à informação também justificam a adoção de prazos céleres. No Brasil, a chamada “indústria de interposição de recursos” nas licitações tem sido uma das principais questões da crítica ao regime de contratações públicas.

Outras modalidades de contratação em meio eletrônico cujo objeto seja de menor complexidade podem se beneficiar também da redução geral de prazos, com vistas à maior celeridade. A redução pode ocorrer com relevante impacto na agilização dos procedimentos, em especial quando a legislação estabeleça regras gerais aplicáveis a todas as modalidades. A redução de prazos se aplica aos procedimentos de divulgação, interposição de recursos e prestação de informações e esclarecimentos nas contratações por leilão eletrônico reverso e nas demais modalidades que tenham por objeto bens, serviços e obras comuns ou padronizados.

Fortalecer o papel do leiloeiro. Recomenda-se o fortalecimento e ampliação de discricionariedade do leiloeiro, não somente para agilização de trâmites como também para combater o uso protelatório das garantias de recurso e adicionalmente, para induzir a mudança de perfil e revalorização da área e seus funcionários. A ampliação de discricionariedade do leiloeiro atende ao propósito imediato de assegurar a agilidade dos trâmites, reduzir a incerteza dos participantes e dos órgãos contratantes e, sobretudo, refrear o recurso a expedientes protelatórios que se valem das garantias de interposição de recursos.

Aplicar a tecnologia da informação nas etapas prévias e posteriores ao leilão. Como recomendação relacionada com a operacionalização do leilão eletrônico reverso, sugere-se integrar as etapas e atividades prévias e posteriores à realização da sessão virtual do leilão viabilizando tanto quanto possível a realização em meio eletrônico do processo completo de contratação. Há vantagens de oportunidade e de impactos positivos de celeridade, eficiência e transparência de procedimentos, além de ampliação da participação e equalização de oportunidades entre os participantes. As recomendações específicas decorrentes são apresentadas nos tópicos que se seguem.

Tornar obrigatória a divulgação das licitações e a comunicação com fornecedores em meio eletrônico na internet. Trata-se de tornar os portais de contratação veículos oficiais de divulgação e de comunicação da administração pública com os fornecedores participantes nos processos de contratação. A extensão a todas as modalidades de contratação pode ser impulsionada pela criação do leilão eletrônico e demais modalidades de compra eletrônica. Há

vantagens evidentes de ampliação de participação, redução de custos de transação, transparência, etc. Considera-se que há obstáculos a superar, relacionados com uma ainda reduzida penetração da internet entre os fornecedores, mas, o acesso à informação fragmentada e dispersa na imprensa oficial que representa o paradigma que se quer transpor, está longe de assegurar ampla participação.

Implantar sistemas de registro e habilitação únicos para os fornecedores. O registro e habilitação unificados dos fornecedores geram ganhos de ampliação da participação e redução de custos de transação. Como o leilão eletrônico, tanto quanto a divulgação eletrônica das licitações exigem conectividade disseminada entre os fornecedores, trata-se de explorar as sinergias com a informatização do registro de fornecedores e dos bancos de dados dos órgãos de arrecadação tributária.

Considerando que este estudo se baseou em informações pesquisadas apenas pela internet nos *websites* citados – nem sempre atualizados tempestivamente – e nos documentos referenciados, recomenda-se uma complementação por meio de pesquisas formais e entrevistas com os titulares dos órgãos governamentais, quando poderiam ser atualizadas as informações obtidas e adicionadas outras que sejam consideradas relevantes.

Referências

ALBUQUERQUE, Garibaldi José Cordeiro de e FREITAS, José Carlos Wanderley Dias de. *Pregão eletrônico: um instrumento de transparência para as compras públicas*. 11º Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 11 -Documento Libre (2006 Nov. 7-10 : Guatemala). - CLAD

ARROWSMITH, Sue. An assessment of the new legislative package on public procurement. In: *Common Market Law Review*, v. 41, n. 5, outubro de 2004, p. 1277-1325.

_____. *EC Regime on public procurement*. In: THAI, Khi V. (ed.). *International Handbook of Public Procurement*. Boca Raton, Londres e Nova York: CRC Press, 2009.

BARBIERI, Paolo e ZANONI, Andrea. The e-procurement experience in Italian universities. In: *Journal of Public Procurement*, v. 5, n° 3, 2005, p. 323-343.

BARBOSA, Juarez Jostena. *O sistema de compras públicas no Brasil e as micro e pequenas empresas*. 11º Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7-10 de novembro de 2006.

BARTLE, John R e KOROSEC, Ronnie LaCourse. A review of state procurement and contracting. In: *Journal of Public Procurement*, v. 3, n° 2, 2003, p. 192-214.

BICHLER, M. An Experimental Analysis of Multi-Attribute Auctions. In: *Decision Support Systems*, n° 19, 2000, p. 249-268.

BID. *Subastas inversas electrónicas y su aplicación en las compras gubernamentales: la experiencia de Latinoamérica* [Estudio preparado por Solon Lemos Pinto], Banco Interamericano de Desenvolvimento, novembro de 2009 [mimeo].

BRASIL. *Boletim Estatístico de Serviços Gerais*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, dezembro de 2008. Disponível na internet em: www.comprasnet.gov.br/publicacoes/boletins/

_____. “Pregão eletrônico economia R\$ 3,8 bilhões para os cofres públicos em 2008”, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 26 de março de 2009.

Disponível na internet em:

www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=1014&cat=94&sec=7

_____. Decreto nº 3.931 de 19 de setembro de 2001 - Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível na internet em: www.comprasnet.gov.br/

_____. Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005 - Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

Disponível na internet em: www.comprasnet.gov.br/

_____. Decreto nº 5.504 de 5 de agosto de 2005 - Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para antes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Disponível na internet em: www.comprasnet.gov.br

_____. Decreto nº 6.204 de 5 de setembro de 2007 - Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno

porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal. Disponível na internet em: www.comprasnet.gov.br

_____. 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. Disponível na internet em: www.comprasnet.gov.br

_____. Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002 - Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível na internet em: www.comprasnet.gov.br

_____. “Pregão eletrônico economia R\$ 3,8 bilhões para os cofres públicos em 2008”, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 26 de março de 2009.

Disponível na internet em:

www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=1014&cat=94&sec=7

_____. Termos de Adesão (SIASG/Comprasnet). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, Departamento de Logística e Serviços Gerais, em 17 de outubro de 2007. Disponível na internet em: www.comprasnet.gov.br

BURKE, Kevin. Reverse auctions in the public sector: emergence and usage. Trade Interchange, abril de 2007.

CAPS RESEARCH. *The Role of Reverse Auctions in Strategic Sourcing*, 2003.

Disponível na internet em: www.capsresearch.org.

CARTER, Phillip L.; CARTER, Joseph R.; MONCZKA, Robert M.; SLAIGHT, Thomas H. e SWAN, Andrew J. *The future of purchasing and supply: a five-and-ten-year forecast*. Center for Advanced Purchasing Studies – National Association of Purchasing Management – A.T. Kearney, Inc., 1998.

CONSIP SpA. *Annual Report*. Roma, Itália: Pantheon Srl, 2002.

CROOM, Simon e BRANDON-JONES, Alistair. *Key issues in e-procurement: procurement implementation and operation in the public sector*. In: THAI, Khi V. *International Handbook of Public Procurement*. Boca Raton / Londres / N. York: CRC Press, 2009.

DALY, J. L. e BUEHNER, M. P-Card Utilization in Municipal Government: Advantage and Concerns. In: *Journal of Public Procurement*, v.3, nº 1, 2003, p. 75-94.

DE BOER, L.; HARINK, J. e HIJBOER, G. A Conceptual Model for Assessing the Impact of Electronic Procurement. In: *European Journal of Purchasing and Supply Management*, n. 8, p. 25-33, 2002.

DOOLEY, Ken e PURCHASE, Sharon. Factors influencing e-procurement usage. In: *Journal of Public Procurement*; v. 6, ns. 1 e 3, 2006.

EC. *Public procurement in the European Union: exploring the way forward – Green Paper*. European Commission, 1996.

_____. *Completing the Internal Market - White Paper*, European Commission, 1985.

EVENETT, S.J. Multilateral Disciplines and Government Procurement. In: P. English, B. Hoekman, and A. Mattoo (Eds.) *Development, Trade and the WTO*, The World Bank, Washington-DC, 2002. *manter?

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Abrangência, Inserção e Impacto Transformador dos Sistemas de Compras Eletrônicas na Administração Pública – Análise do SIASG/Comprasnet. In: *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 2, 2005, p. 195-216.

_____. *Transformações na gestão de compras da administração pública brasileira*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de outubro de 2003. Disponível na Internet em: www.clad.org.ve/fulltex/0047330.pdf

FORESTI, Loreni Fracasso. *O programa de capacitação das pequenas e microempresas nas compras públicas*. 11º Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7-10 de novembro de 2006.

FUGUO, Cao. *China's Government procurement policy and institutional framework: history, structure and operation*. In: THAI, Khi V. (ed.). *International Handbook of Public Procurement*. Boca Raton, Londres e Nova York: CRC Press, 2009.

HUBLER, David. *Reverse auctions become a diplomatic tool: State Department stretches its budget with online buys*, 8 de agosto de 2006. disponível na internet em: www.gcn.com/Articles/2006/08/08/Reverse-auctions-become-a-diplomatic-tool.aspx?Page=1

HUNJA, Robert R. *Obstacles to Public Procurement Reform in Developing Countries*. In *Public Procurement: The Continuing Revolution*, Sue Arrowsmith e Martin Trybus (eds), Kluwer Law International, 2003.

JAP, S. Going, Going, Gone. In: *Harvard Business Review*, nov/dez, p. 30-31, 2000.

JOIA, Luiz Antonio e ZAMOT, Fuad. *Internet-Based Reverse Auctions by the Brazilian Government* In: *The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries*, EJISDC, 9, 6, 1-12, 2002. Disponível na Internet em: www.ejisdc.org/ojs2/index.php/ejisdc/article/view/51/51

LEMBER, Veiko e VASKE, Veiko. *Public procurement in post-transitional context: the case of Estonia*. In: THAI, Khi V. (ed.). *International Handbook of Public Procurement*. Boca Raton, Londres e Nova York: CRC Press, 2009.

MACMANUS, Susan A. *Understanding the Incremental Nature of E-Procurement Implementation at the State and Local Levels*. In: *Journal of Public Procurement*, v. 2, nº 1, 2002, p. 5-28.

MCCUE, Clifford P. e GIANAKIS, Gerasimos A. Gianakis. *Public purchasing: who's minding the store?* In: *Journal of Public Procurement*, v. 1, nº 1, 2001, p. 71-95.

MOON, M. Jae. *E-procurement management in state governments: diffusion of e-procurement practices and its determinants*. In: *Journal of Public Procurement*, v. 5, nº 1, 2005, p. 54-72.

NASPO. National Association of State Purchasing Officials. *2003 Survey of State Government Purchasing Practices*. Lexington - KY, 2003.

NEEF, D. *E-Procurement: From Strategy to Implementation*, Upper Saddle River- NJ: Prentice Hall, 2001.

NU. Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional - Grupo de Trabajo I (Contratación Pública). *Posibles revisiones de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre La Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios: textos*

normativos propuestos para la utilización de las comunicaciones electrónicas en La contratación pública, la publicación de información relacionada con la contratación pública, las subastas electrónicas inversas y las ofertas anormalmente bajas. 14º período de sesiones. Viena, 8 a 12 de setembro de 2008.

OGCbuying.solutions'. *Annual Report & Accounts - 2003-2004 - Savings for the nation*. London: The Stationery Office, 2004. disponível na internet em:

www.ogcbuyingsolutions.gov.uk/information/publications/AR_0304_1.pdf

_____. *Annual Report & Accounts - 2007-2008*. London: The Stationery Office, 2008. Disponível na internet em:

www.officialdocuments.gov.uk/document/hc0708/hc06/0665/0665.pdf

PINTO, Solon Lemos. A Aplicação da Tecnologia da Informação às Compras Governamentais na Administração Federal in: *Informática Pública*, ano 2, n.º 2, (dezembro), 2000.

QUICK, Bruno e SPÍNOLA, André Silva. A Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas e a política pública de compras governamentais. 11º Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7-10 de novembro de 2006.

RAFFA, Lelio e ESPOSITO, Gianluca. The implementation of an e-reverse auction system in an italian health care organization. In: *Journal of Public Procurement*, v. 6, nsº 1 e 3, 2006, p. 46-69.

REDDICK, Christopher G. The growth of e-procurement in american state governments: a model and empirical evidence. In: *Journal of Public Procurement*, v. 4, nº 2, 2004, p. 151-176.

SEGAL, Geoffrey e TAYLOR Matthew. *Electronic Procurement: How Technology is Changing Government Purchasing*. Reason Public Policy Institute, E-Brief n.º 111, fevereiro de 2001.

STREJCEK, G. e THEIL, M. Technology Push, Legislation Pull? E-Government in the European Union. In: *Decision Support System*, nº 34, 2002, p. 305-313.

TRIDAPALLI, Paulo Juarez; MELEIRO, Maria Florência Ferrer de. Processo e -compras: governo do estado do Amazonas. 11º Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 11 (2006 Nov. 7-10: Guatemala). - CLAD

UK. *Consolidating progress...becoming more efficient: The national procurement strategy for local government – Two years on report*, Department for Communities and Local Governments, 2005.

UNCITRAL. *Model Law on Procurement of Goods and Construction*. United Nations Commission on International Trade Law, 1993.

_____. *Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services*. United Nations Commission on International Trade Law, 1994.

VICENTE, Gilberto Tadeu Experiência de compras eletrônicas do governo do Mato Grosso do Sul: inovações no processo e ousadia em parcerias com o setor privado. 7º Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 de outubro de 2002.

VILHENA, Renata Maria Paes de. Pregão: uma nova modalidade de licitação. 6º Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5-9 de novembro de 2001.

TURBAN, Efrain, LEE, Jae, KING, David e CHUNG, H. Michael. *Electronic Commerce – A Managerial Perspective*, Prentice Hall, 1999.

WEIGELT, Matthew. *Are reverse auctions paying off?* 21 de agosto de 2007. Disponível na internet em: fcw.com/articles/2007/08/21/are-reverse-auctions-paying-off.aspx

WYLD, D. C. *The Auction Model: How the Public Sector Can Leverage the Power of E-Commerce through Dynamic Pricing*. In: Abramson, M.A. e Means, G.E. (eds.), *E-Government 2001*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2001, p. 85-161.

_____. *The Electric Company: How the Supply Chain is Being Reinvented through Rapid Application of E-procurement Processes in the Business-to-Business Arena*. In: *Management Research News*, v. 25, nº 12, 2002, p. 22-53.

Anexo

Experiências nacionais de criação e implementação do leilão eletrônico reverso: Roteiro de questões

A. Trajetória e contexto

- Quando e como se deu a criação do leilão eletrônico reverso?
- Que fatores e circunstâncias políticas influenciaram sua criação e disseminação?
- Quais órgãos e/ou instâncias são responsáveis pela normatização, supervisão e provisão de infraestrutura operacional do leilão eletrônico reverso?
- Quem é responsável pela condução do leilão?

B. Marco jurídico-legal e escopo de aplicação

- Quais as leis, regulamentos e documentos de política relacionados à criação e implementação do leilão eletrônico reverso?
- Como o leilão eletrônico reverso se insere no arcabouço jurídico-legal e de regras e procedimentos das compras públicas no país?
- Como é utilizado e qual o seu escopo de aplicação às contratações públicas?
- Como é a relação face aos demais procedimentos de contratação previstos no arcabouço jurídico-legal?

C. Regras e características operacionais

- Quais as formas e mecanismos de divulgação das contratações por leilão eletrônico reverso?
- Como são prestadas informações e esclarecidas dúvidas em relação ao leilão?
- Quais os requisitos de participação do fornecedor e como se dá a sua habilitação?
- Como são encaminhadas as propostas e conduzida a sessão pública do leilão?
- Como é a contestação e/ou interposição de recursos durante o processo de contratação e após a adjudicação do seu resultado?
- Como são analisadas e selecionadas as propostas?
- Como é definido o vencedor e celebrado o contrato?
- Quais as regras e mecanismos de segurança, idoneidade e transparência do leilão, para os participantes e a sociedade?

D. Disseminação e resultados

- Como está disseminado na administração pública e no mercado fornecedor?
- Quais os resultados alcançados?
- Há política e/ou iniciativas de disseminação do leilão eletrônico reverso?