

UMA PROPOSTA DE E-MARKETPLACE PARA O REGIME GERAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A PROPOSAL FOR AN E-MARKETPLACE FOR THE GENERAL REGIME OF PUBLIC PROCUREMENT



Carlos Henrique Benedito Nitão Loureiro

Mestre em Direito pela UFRN. Procurador Federal – AGU. Membro da Comissão de Estudos em Licitações e Contratos do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA).

Sumário: 1. Introdução; 2. O credenciamento na nova lei de licitações e contratações públicas; 3. A pré-qualificação na nova lei de licitações e contratações públicas; 4. Uma proposta de *e-marketplace* para contratações públicas; Referências.

Resumo: A Lei n. 14.133/2021 instituiu o novo regime geral de contratações públicas. Entre as suas novidades normativas, destacam-se os instrumentos auxiliares do credenciamento e da pré-qualificação. A partir da combinação desses mecanismos, neste artigo estruturou-se uma proposta de *e-marketplace* para contratação de bens e serviços comuns no âmbito da administração pública. Esse modelo, naturalmente, exigirá a criação de ferramentas eletrônicas e desenvolvimento de robôs para auxiliar na sua implementação, uma vez que as operações serão realizadas em ambiente virtual, objetivando incrementar a eficiência e a redução da burocracia nesse ambiente de compras *on-line*.

Abstract: Law n. 14.133/2021 establishes the new general public procurement regime. Among its new regulations, we highlight the auxiliary instruments for accreditation and pre-qualification. From the combination of these mechanisms, we structured an *e-marketplace* proposal for purchasing common goods and services within the scope of public administration. This model, naturally, required the creation of electronic tools and the development of robots to assist in its implementation, since operations will be carried out in a virtual environment, aiming to increase efficiency and reduce bureaucracy in the online shopping environment.

Palavras-chave: Credenciamento. Pré-qualificação. Contratações públicas. *e-marketplace*.

Keywords: Accreditation. Prequalification. Public Procurement. *e-marketplace*.

1 INTRODUÇÃO

A Lei n. 14.133/2021¹ instituiu o novo regime geral de licitações e contratações públicas no Brasil. É verdade que a doutrina destaca que não houve grandes avanços ou mesmo desburocratização do procedimento licitatório.

Para além desses debates, é importante ressaltar que o regime geral de contratações públicas vigente reflete, em alguma medida, uma espécie de nacionalização da forma pela qual a União planeja e desenvolve seu procedimento licitatório. Isso fica muito evidente com as regras que tratam do planejamento das contratações.

Ademais, observa-se a influência das orientações normativas da Advocacia-Geral da União (AGU) – possibilidade de contrato administrativo com prazo de vigência indeterminado, do Tribunal de Contas

¹ BRASIL. Lei n. 14.133. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, edição 61F, seção 1, extra F, p. 2, 1 abr. 2021.

da União (TCU) e da doutrina – na previsão de prorrogação automática da vigência dos contratos administrativos de escopo (obras, por exemplo).

Ainda nessa perspectiva de inovações no regime geral de contratações públicas, ou seja, no que diz respeito à previsão expressa no texto da lei, e que será objeto de nossas reflexões no presente artigo, destacamos os instrumentos auxiliares do credenciamento e da pré-qualificação.

Quanto à utilização dessas ferramentas, parece-nos que não haveria novidade, sobretudo em relação ao credenciamento, que é amplamente utilizado pelos entes federativos. Podemos destacar o credenciamento de profissionais da saúde nos municípios, credenciamento de oficinas para realização de vistorias pelos departamentos estaduais de trânsito e credenciamento de leiloeiros.

Sobre a pré-qualificação, tem-se uma utilização mais restrita, haja vista as limitações normativas então existentes e, talvez, a administração pública não tenha percebido as potencialidades desse instrumento auxiliar para a eficiência e celeridade das contratações públicas.

Neste artigo, apresentaremos uma proposta de estruturação de um *e-marketplace* para a administração pública a partir da utilização conjunta do credenciamento e da pré-qualificação. Não trataremos do *marketplace* a partir da lógica do mercado fluido.² Nossa pretensão diz respeito à estruturação de um sistema para contratação de bens e serviços comuns.

Antes de avançar ao ponto que entendemos essencial da nossa proposta, ou seja, um modelo de *e-marketplace* para a administração pública, vamos apresentar algumas considerações e reflexões a respeito do credenciamento e da pré-qualificação.

2 O CREDENCIAMENTO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

O credenciamento, nos termos da Lei n. 14.133/2021, consiste em um processo administrativo de chamamento público por meio do qual a administração pública convoca os interessados em fornecer bens ou prestar serviços. Após a realização da análise do cumprimento dos requisitos necessários, os interessados serão credenciados e, quando convocados, poderão executar o objeto para atender a necessidade da administração pública.³⁴

É importante perceber que o credenciamento tem a natureza jurídica de instrumento auxiliar, assim como o sistema de registro de preços e o registro cadastral. Pensamos ser importante realizar esse destaque. Isso porque entendemos que o artigo 78, I, e o artigo 79, I, II e III, da Lei n. 14.133/2021 consistem em fundamentos normativos autônomos para as contratações daí resultantes.

Desse modo, ainda que a Lei n. 14.133/2021⁵ tenha inserido o credenciamento como hipótese para a contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação, pensamos que essa disposição normativa não seria necessária, uma vez que o credenciamento tem natureza jurídica de instrumento auxiliar às contratações públicas, sendo, portanto, esse o fundamento legal para as relações jurídicas contratuais

2 CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. Contratações públicas através de e-marketplace. In: LOPES, Virgínia Bracarense; SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro (Coord.). **Compras públicas centralizadas no Brasil: teoria, prática e perspectivas**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 421-434.

3 BRASIL. Lei n. 14.133/2021, artigo 6º, XLIII,

4 BRASIL. Decreto federal n. 11.878, de 9 de janeiro de 2024. Regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, ed. 7, seção 1, p. 2, 10 jan. 2024.

5 BRASIL. Lei n. 14.133/2021, artigo 74, I,

pactuadas pela administração pública quando dele fizer uso, assim como o artigo 78, IV, e artigo 82 e seguintes da Lei n. 14.133/2021 são fundamentos para a utilização do sistema de registro de preços.⁶

Não obstante isso, temos consciência de que a doutrina majoritária não caminha nesse sentido, uma vez que faz o enquadramento das contratações resultantes do credenciamento como hipótese de inexigibilidade. Essa percepção, talvez, possa ter sido influenciada pelo entendimento vigente no regime geral da Lei n. 8.666/1993, que não tratava especificamente do credenciamento e, por exemplo, o Tribunal de Contas da União⁷ entendia que se tratava de uma espécie de inexigibilidade às avessas, uma vez que caracterizado pela multiplicidade de interessados em contratar com a administração pública.

Dito isso, seria de bom tom ressaltar que, no fim do dia, em termos práticos, essa celeuma apontada possa ser irrelevante. No entanto, pensamos ser importante deixar o registro dessa provocação a fim de que as leitoras e os leitores possam fazer suas reflexões.

Uma vez ultrapassada essas questões iniciais, o credenciamento é instrumento auxiliar que objetiva amplificar as possibilidades de contratações com a administração pública. Esse é um elemento que o particulariza e o caracteriza.

Disso resulta uma observação relevante, isto é, a administração precisa conhecer o mercado dos bens ou serviços que tem a necessidade de contratar sob essa perspectiva da *pluralidade de interessados*, uma vez que na modalidade *paralela e não excludente* (artigo 79, I) a vantajosidade do uso do credenciamento pode ser compreendida pela possibilidade de realização de contratações simultâneas em razão da alta *pluralidade de ofertantes*.

Nesse cenário, poderíamos citar como exemplo o credenciamento de artistas feito pela Secretaria Municipal de Cultura de Goiânia para realizar o registro de "(...) pessoas e entidades culturais destinado a mapear o perfil da comunidade artística e cultural de Goiânia".⁸

Além desse modelo de credenciamento, a lei geral de licitações dispõe sobre o uso do credenciamento com *seleção a critério de terceiros* (artigo 79, II). Esse modelo é caracterizado pelo fato de que a escolha do prestador de serviços, por exemplo, não é realizada pela administração pública credenciante, mas diretamente pelo seu destinatário. Basta imaginar a consulta de exame de vista para renovação da sua carteira de habilitação. Costumeiramente, esses serviços são prestados por clínicas credenciadas pelos departamentos estaduais de trânsito.

Um terceiro modelo previsto na lei geral de licitações e contratações públicas diz respeito ao credenciamento em *mercados fluidos* (artigo 79, III), que é particularizado pela flutuação das condições de mercado e dos preços do objeto para atender a necessidade da administração. Essa variação inviabilizaria o processo de licitação em virtude de sua dinamicidade, que caminha em sentido oposto à previsibilidade e estabilidade que se buscaria mediante o processo licitatório.

A compreensão desse modelo passa pelo entendimento do que seriam mercados fluidos. Pensamos que nesse tipo de mercado os preços oscilam de acordo com os custos relacionados com a oferta,

6 BRASIL. Decreto federal n. 11.462, de 31 de março de 2023. Regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, n. 63C, seção 1 – extra, p. 1, 31 mar. 2023.

7 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 3567/2014**. Plenário, Relator: José Múcio Monteiro, Processo 018.515/2014-2, 9 dez. 2014.

8 GOIÂNIA. Chamada Pública 02/2022. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/secult/editais/#edital-02-2022-credenciamento>. Consulta em 20.4.2024, 16:38.

procura, preços da concorrência, sazonalidade, sendo, portanto, preços flexíveis e dinâmicos, em constante flutuação.

Nesse tipo de mercado, os preços poderão ser estabelecidos pelo fornecedor em tempo real, com base em sua avaliação das condições de concorrência do mercado, oferecendo uma resposta específica para as demandas apresentadas pelos consumidores. Desse modo, os preços são versáteis e por essa razão a seleção do prestador de serviços ou do fornecedor de bens é incompatível com a fixação de preços. Basta imaginar a lógica dos preços do *site* da Amazon que oscilam ao longo do dia.

Esses são os modelos da administração pública para realizar contratações com fundamento no credenciamento. São instrumentos que possibilitam, mas não obrigam a administração a contratar. No entanto, a credibilidade é um valor importante e que precisa ser perseguido e preservado pela administração pública, de modo que, em razão disso e dos custos administrativos e operacionais, não parece fazer sentido publicar o edital de chamamento público se não há, de fato, a intenção de celebrar as contratações para atender a sua necessidade.

No que diz respeito ao procedimento para a operacionalização do credenciamento, a lei e seu decreto estabelecem as regras que precisam ser observadas, sendo assim, o edital deverá ser divulgado no sítio eletrônico oficial do ente público credenciante e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNPC). O credenciamento poderá ser realizado enquanto o edital estiver publicado e vigente, inclusive no que diz respeito à admissão de novos interessados.

Tendo em vista que o credenciamento, no modelo de contratação paralela e não excludente, tem como elemento distintivo a amplificação das relações com os ofertantes mediante múltiplas contratações simultâneas, a administração credenciante tem o dever de estabelecer os critérios objetivos para distribuição da demanda, que deverá assegurar a igualdade de oportunidade entre os interessados.

Nesse caso, a pergunta que precisa ser feita é: se se vai credenciar artistas para mapear o perfil da comunidade artística e cultural de uma cidade, estado ou de determinada região do estado, qual critério se poderia utilizar para distribuir a demanda entre eles? Poderia ser por ordem de credenciamento, haja vista que estaria distribuindo-a à medida que o interesse está sendo demonstrado; ou, então, poderia utilizar o sorteio sempre que tiver um número “x” de artistas credenciados.

Não importa se o critério vai ser a ordem de credenciamento ou sorteio ou outro que se entenda pertinente, o relevante é que ele seja objetivo e evite casuísmo e favorecimento pessoais, a fim de assegurar a realização do princípio da igualdade entre os interessados.

Além disso, é preciso estar atento à obrigação de definir, na fase de planejamento, as *condições padronizadas de contratação*, nos modelos previstos nos incisos I e II, artigo 79, da Lei n. 14.133/2021. Tomemos como exemplo o edital do município de Goiânia citado anteriormente, no que diz respeito à *padronização da atuação profissional* para atender demandas de produção artística: “Expressões culturais da tradição: grupos populares relativos à cultura popular (cultura afro-brasileira e cultura indígena) – folguedos, caboclinhas, catira, cavallhada, capoeira, congadas, maculelê, reisado, quadrilhas juninas, blocos e agremiações carnavalescas”.

Essas *condições padronizadas* serão aplicadas indistintamente aos interessados em se credenciar e devem estar retratadas no edital. Como exemplo dessas condições, podemos citar aquelas relacionadas com a atuação profissional ou as características do objeto, as condições para participação, as regras de inscrição, as exigências da proposta a ser apresentada, as regras do processo seletivo, dos recursos e das impugnações, além do valor, dos documentos necessários e das condições para o pagamento.

Além disso, o edital vai dispor sobre as hipóteses de descredenciamento, minuta de termo de contrato, termo de credenciamento ou documento equivalente, possibilidade de cometimento a terceiros, se for o caso, as sanções aplicáveis e a possibilidade de denúncia por qualquer das partes.

É de bom tom asseverar que o *descredenciamento* e a *denúncia* são situações distintas entre si. Essa ocorre no caso de irregularidades no curso do credenciamento, em virtude do não cumprimento das regras previstas no edital, da entrega dos bens, da prestação dos serviços ou de outras regras editalícias. Essas violações precisam ser apuradas e comprovadas por meio de processo administrativo sancionador, com contraditório e ampla defesa, podendo resultar na aplicação das penalidades previstas no edital de credenciamento.

Esse processo sancionador pode observar as regras previstas nos artigos 155 e seguintes da Lei n. 14.133/2021, ou aquelas dispostas no normativo do ente credenciante com observância às regras da sua lei de processo administrativo ou, caso não tenha normativo próprio, aquelas previstas na Lei n. 9.784/1999, que dispõe sobre o processo administrativo federal.

A *denúncia* poderá ser realizada não apenas pelas partes, mas também pelos administrados ou pelos destinatários dos serviços ou bens credenciados, uma vez identificadas irregularidades na execução do ajuste.

No que diz respeito ao *descredenciamento*, é preciso lembrar que pode estar previsto como uma das sanções a ser aplicada aos credenciados. No entanto, também pode ser compreendido como a livre manifestação de vontade, a qualquer tempo, do credenciado demonstrando seu desinteresse na continuidade da relação contratual, solicitando, assim, a extinção dessa relação antes do termo final de sua vigência.

3 A PRÉ-QUALIFICAÇÃO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

O instrumento auxiliar da pré-qualificação está previsto no artigo 80, I e II, da Lei n. 14.133/2021. Não se trata, diga-se de passagem, de novidade no mundo das contratações públicas, posto que tanto a lei do regime diferenciado de contratações públicas como a Lei n. 8.666/1993 autorizavam a sua utilização.

Não obstante isso, a pré-qualificação pode se mostrar como um mecanismo interessante para aprimorar a eficiência e a eficácia das contratações públicas, uma vez que antecipam, em alguma medida, análises sobre a habilitação do interessado em contratar com a administração ou das especificações técnicas e de qualidade do objeto.

Portanto, a pré-qualificação é um tipo de decisão administrativa que reconhece as condições de habilitação do interessado (pré-qualificação subjetiva) para participar de futura licitação; ou que reconhece que o bem apresentado atende as exigências técnicas ou de qualidade estabelecidas pela administração (pré-qualificação objetiva).

Segundo o texto da lei, trata-se de “procedimento seletivo prévio à licitação, convocado por meio de edital, destinado à análise das condições de habilitação, total ou parcial, dos interessados ou do objeto”⁹

Assim, podemos dizer que a pré-qualificação é um procedimento técnico-administrativo consistente na antecipação da verificação, pela administração, do cumprimento dos requisitos para a participação de

⁹ BRASIL. Lei n. 14.133/2021, Artigo 6º, XLIV.

futura licitação, seja analisando as condições dos interessados (subjativa) seja analisando os bens que se pretende adquirir (objetiva).

Na *pré-qualificação subjativa*, a administração analisa os requisitos de habilitação para que o interessado possa participar da futura licitação. Essa análise documental pode ser total ou parcial e será realizada em processo administrativo específico e em momento temporal anterior ao processo licitatório, objetivando investigar a capacidade do interessado no que diz respeito à execução do objeto, mediante a verificação dos documentos relacionados à habilitação jurídica, técnica, econômico-financeira, fiscal, social e trabalhista.¹⁰

Sendo assim, trata-se de uma decisão administrativa declaratória de conformidade com os requisitos legais previstos para a habilitação do interessado. A contrário senso, tem-se que o não reconhecimento de conformidade implica o reconhecimento da inexistência das condições habilitatórias.

Nas palavras de Sidney Bittencourt, “As vantagens da adoção da pré-qualificação são inúmeras, notadamente no afastamento das polêmicas referentes à idoneidade dos licitantes, que causam imensos transtornos para a Administração”.¹¹

A *pré-qualificação objetiva* relaciona-se com a análise dos requisitos técnicos e de qualidade do bem a ser futuramente adquirido pela administração quando da realização da licitação. Em razão dessa análise antecipada, a pré-qualificação se coloca como mecanismo para afastar incertezas que, como regra, são naturais e estão presentes no processo de contratação pública, relacionam-se com a qualidade dos bens que a administração pretende adquirir. Podemos concluir que se trata de decisão administrativa constitutiva a respeito da qualidade e dos requisitos técnicos dos bens pré-qualificados.

Mas podemos questionar: e a amostra, não poderia ter esse tipo de função? Parece que não. *Primeiro*, a sua exigência não é obrigatória; *segundo*, a análise do bem ocorrerá apenas no curso da licitação e do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar; *terceiro*, a depender da quantidade de itens, poderá demandar bastante tempo para análise; *quarto*, não sendo verificada a conformidade do bem com as especificações, resultará na desclassificação do licitante, passando-se à análise dos demais na ordem de classificação até que seja declarada a conformidade do bem com as exigências previstas no edital.

A pré-qualificação, por ser anterior ao processo licitatório, afasta essas incertezas, sendo, portanto, essencial para assegurar a qualidade do bem, além de contribuir para a celeridade do processo de contratação pública. Essa é uma das grandes virtudes desse instrumento auxiliar, isto é, permitir que a administração analise se o bem a ser futuramente ofertado no processo licitatório atende os critérios de qualidade e os requisitos técnicos para atender adequadamente a sua necessidade.

No âmbito da administração pública federal, não foi publicado decreto para regulamentar a utilização da pré-qualificação. Isso, na nossa compreensão, inviabiliza a sua utilização, haja vista que o artigo 78, §1º, da Lei n. 14.133/2021 dispõe que “Os procedimentos auxiliares de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento”.

Não obstante isso, a nova lei de licitações estipula regras a serem observadas quando do exercício da atividade normativa regulamentar pelos entes federativos. Essa autorização é relevante, considerando o fato de que essa normatização deve, em alguma medida, refletir as peculiaridades locais e regionais dos entes federativos.

¹⁰ *Ibidem*, artigos 62 a 70.

¹¹ BITTENCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 665.

Segundo a Lei n. 14.133/2021, na pré-qualificação aberta para interessados em contratar com a administração, poderão ser dispensados os documentos já cadastrados no registro. O registro cadastral é um procedimento auxiliar consistente em um cadastro unificado de licitantes, conforme artigo 87. Essa dispensa decorre da ideia de eficiência e celeridade, uma vez que não faz sentido realizar o mesmo trabalho de cadastramento quando essas informações já estão disponíveis no registro cadastral. Ademais, parece não ser razoável exigir documentos que já estão na posse da administração.

Apesar da autorização legal, parece ser importante destacar que há, no I, §1º, do artigo 80 uma faculdade atribuída à administração. Porém, nos casos de dúvidas quanto à veracidade das informações ou autenticidade do certificado de registro cadastral apresentado, quando se tratar de cadastro realizado por ente federativo diverso, ou outra circunstância devidamente motivada, parece ser mais adequada a dispensa dos documentos do registro cadastral.

Em relação à redação do inciso II, §1º, do artigo 80 da Lei n. 14.133/2021, que trata da pré-qualificação objetiva, pensamos que a regra não revela adequadamente o objetivo desse instrumento auxiliar, isso porque *faculta* a exigência da comprovação da qualidade dos bens. Essa faculdade ou discricionariedade tende a afastar o elemento caracterizador mais marcante e interessante da pré-qualificação, que consiste na possibilidade de a decisão administrativa constituir uma situação de certeza quanto ao controle de qualidade dos bens pré-qualificados.

Desse modo, sugerimos a quem trabalha com contratações públicas avaliar e refletir se não faria mais sentido exigir a comprovação da qualidade dos produtos para atender a necessidade pública que, em alguma medida, poderá contribuir para afastar os interessados que pretendem contratar e que não tenham qualquer compromisso com a qualidade dos bens que serão ofertados à administração pública.

A respeito do procedimento, é importante registrar que o edital de pré-qualificação ficará permanentemente aberto para que o interessado possa solicitar sua inscrição. Isso quer dizer que não há uma fase própria, durante o processo administrativo da pré-qualificação, para apresentação dos documentos, sob pena de preclusão temporal, como ocorre no processo licitatório.

Além disso, o edital tem de dispor sobre as informações mínimas e necessárias para a definição do objeto que se pretende pré-qualificar, de modo que essa descrição deve ser precisa, suficiente e clara. Isso se mostra medida necessária e adequada para a certeza e segurança dos envolvidos no procedimento auxiliar, uma vez que terão conhecimento das exigências de qualidade e das especificações técnicas do bem que será objeto de pré-qualificação.

Assim, a contrário senso, a insuficiência da descrição do bem que será pré-qualificado contribuirá para o insucesso da pré-qualificação, em razão da incerteza quanto às características técnicas e de qualidade do seu objeto, que terminaria afetando a apresentação dos produtos pelos interessados, diante da imprecisão das exigências mínimas pretendidas pela administração pública.

A realização da pré-qualificação poderá ser segmentada em grupos, observando-se as especialidades dos fornecedores. Desse modo, seria possível pré-qualificar os interessados de acordo com a sua capacidade econômica, com a complexidade do objeto (tipologias de obras), natureza do bem e serviços, podendo-se utilizar como referencial o catálogo de serviços e materiais da administração pública federal.

Em razão disso, é possível a pré-qualificação, por exemplo, de fornecedores de equipamentos de informática, material de expediente, fornecedor de livros, fornecedor de material escolar, fornecedor

de café, serviços de contabilidade, serviços advocatícios, serviços de engenharia consultiva, serviços de engenharia ambiental, serviços de jardinagem, serviços de apoio administrativo e assim por diante.

Nesse cenário, por ser um procedimento seletivo prévio às contratações públicas, a administração poderá exigir dos interessados a comprovação, total ou parcial, do atendimento dos requisitos técnicos ou de habilitação necessários para celebração da futura contratação.

Por fim, é oportuno lembrar uma relevante ponderação apresentada por Sidney Bitencourt, destacando que "(...) a pré-qualificação, apesar de manter similitude com o cadastramento, com ele não se confunde, pois vai além do registro de informações realizado no cadastro, envolvendo atividade de julgamento".¹²

4 UMA PROPOSTA DE E-MARKETPLACE PARA CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A administração pública realiza suas contratações mediante procedimento licitatório que, durante muitos anos, se desenvolveu na modalidade presencial. Esse modelo ainda pode ser utilizado, para isso, é necessário que sejam apontadas as razões e a motivação. Não somos totalmente contra essa forma de realização de licitação.

É certo que a administração vem caminhando, há alguns bons anos, para a adoção de mecanismos eletrônicos e sistematizados para o desenvolvimento de suas atividades. Passamos a realizar licitações eletrônicas, transmitir audiências públicas pela rede mundial de computadores, utilizamos certificado digital para a assinatura de documentos, publicamos editais no sítio eletrônico oficial e com a nova lei de licitações o Portal Nacional de Contratações Públicas passou a ser o sítio eletrônico oficial destinado a dar ampla publicidade dos atos nas licitações e contratações públicas.

Pois bem, o fato é que, apesar de todo avanço tecnológico, ainda há, em alguma medida, receio em se adotar meios que possam, de fato, impactar a forma por meio da qual a administração realiza suas licitações. É preciso ter coragem e disposição para viver uma nova realidade mediante a instituição de um *e-marketplace* público.

Não que essas virtudes estejam presente nessas reflexões. O nosso objetivo é provocar a respeito da nossa inquietação. Uma coisa é certa, não nos faltará ousadia nas linhas seguintes, mas não poderíamos deixar de compartilhar essa ideia que há algum tempo vem nos gerando algum frenesi reflexivo. O nosso propósito é somente o de colocar o tema no palco do debate. Temos consciência das dificuldades e diversidade estrutural e tecnológica entre os entes que compõem a federação brasileira.

Um *e-marketplace*, de forma mais simples e resumida, é uma plataforma na internet na qual fornecedores disponibilizam seus bens ou oferecem seus serviços. Um modelo de negócio que se desenvolve no ambiente virtual e que conecta fornecedores e consumidores. Seria, portanto, um shopping virtual, que, em alguma medida, pode ser representado pelo *site* da Amazon. Nesse *site*, não há dúvidas sobre a diversidade de produtos que são oferecidos com amplo e irrestrito acesso, não importando se o comprador está no interior da Paraíba, em Belo Horizonte, Brasília ou no interior de Roraima. E o mais vantajoso, com alguns cliques se pesquisa o produto de interesse, calcula-se o frete (quando é cobrado) e se define a forma de pagamento.

Antes de avançar, é preciso deixar claro que a nossa proposta se relaciona com as *contratações de bens e serviços comuns*, que, segundo a Lei n. 14.133/2021, são "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de

12 BITTENCOURT, **Nova Lei de Licitações**, *op. cit.*, p. 666.

mercado¹³. Nesse cenário, busca-se estruturar o modelo de *e-marketplace* público, ou seja, um espaço no qual fornecedores possam disponibilizar bens e serviços comuns e a administração possa, após algumas cautelas a serem adotadas, realizar as suas contratações fora do modelo burocrático que caracteriza o processo de licitação pública no Brasil.

Para isso, é preciso juntar algumas peças do Lego normativo, são elas: (i) o modelo de credenciamento e (ii) a pré-qualificação. Contudo, antes de conectar essas peças, é imprescindível o desenvolvimento de uma plataforma eletrônica on-line com algumas ferramentas para a sua operacionalização. Assim, apontaremos passos que são necessários para a estruturação do nosso modelo de *e-marketplace*, segundo nossas reflexões.

Passo 1. A criação do ambiente virtual. A administração criaria um *site* na internet utilizado para o desenvolvimento das fases de seleção e contratação dos fornecedores e prestadores de serviços. Nesse *site*, a administração criaria *seções para disponibilização dos bens e serviços* de acordo, por exemplo, com o tipo do objeto. Por exemplo, uma seção com produtos de informática: notebooks, desktops, monitores, tablets, peças e componentes para computadores, impressoras, acessórios, fones de ouvido e dispositivos para memória e armazenamento. Além de bens a serem disponibilizados, haveria seções destinadas ao cadastro de serviços. Assim, teríamos, por exemplo, serviços de automação, serviços de manutenção de equipamentos de comunicação, serviços de pintor, serviços de transporte, serviços de vigilância e tantos outros. Nos termos da Nova Lei de Licitações e Contratos, estaríamos realizando uma pré-qualificação objetiva. Poderíamos até pensar no credenciamento dos fornecedores. Sendo assim, o credenciamento ou a pré-qualificação podem ser o fundamento jurídico para a disponibilização, em um shopping de compras da administração pública, de interessados em contratar com a administração.

Passo 2. Desenvolvimento de robô para a realização de pesquisa de preços. Tendo em vista que seriam cadastrados os preços dos bens e serviços ofertados, e essa precificação seria de responsabilidade dos particulares, esses preços precisariam estar compatíveis com aqueles praticados nos demais mercados. Pode parecer estranho usar a expressão “nos demais mercados”, mas é preciso ter em mente o fato de que as contratações públicas se desenvolvem em um mercado próprio, cujos preços têm influência direta com a relação de confiança e a credibilidade da administração contratante no que diz respeito, por exemplo, ao cumprimento de suas obrigações contratuais, não apenas aquelas relacionadas com o pagamento, como também eventual abuso no que toca às cláusulas exorbitantes e até mesmo a aplicação de penalidades. Em razão dessa autonomia e responsabilidade do particular na precificação do bem ou serviço, a administração precisaria de um robô para atuar como agente responsável pela análise dos preços registrados na plataforma e sua compatibilidade com os praticados no mercado, utilizando como base de dados o PNCP, as contratações similares feitas pela administração pública e a pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, quando essa ferramenta estiver disponível. Sendo assim, identificada eventual desconformidade dos preços registrados pelo robô, este expediria um alerta ao fornecedor do bem ou prestador de serviços cadastrados a fim de que possa revisar seu preço e decidir pela manutenção ou adequação ao valor informado pelo robô.

Passo 3. Criação de um espaço para publicação da necessidade. O edital da licitação continuaria sendo publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas. No *e-marketplace*, seria divulgada a necessidade da administração, ou seja, o bem ou

13 BRASIL. Lei n. 14.133/2021, artigo 6º, XIII.

serviço objeto da contratação e a data e horário para apresentação das propostas, além do tempo de duração dessa seção. Uma vez publicada essa informação, os cadastrados seriam notificados dessas informações por e-mail ou outro mecanismo de comunicação eletrônica (mensagem por WhatsApp, por exemplo).

Passo 4. Modelagem para apresentação das propostas. Na data e horário indicados no aviso de divulgação da necessidade da administração, o sistema automaticamente abriria a seção para apresentação de propostas que duraria pelo período previsto no aviso. Durante esse tempo, os participantes apresentariam suas propostas, assim como acontece no sistema da disputa eletrônica. Uma vez encerrado o prazo, o sistema classificaria as propostas na ordem de precificação e, sendo verificado algum empate, adotaria os critérios previamente definidos no algoritmo.

Passo 5. Desenvolvimento de robô para a realização da validação das informações de habilitação. Seria realizada com base nas informações constantes no credenciamento ou na pré-qualificação subjetiva. Sendo constatada a conformidade das informações, o licitante seria declarado vencedor e o objeto, adjudicado.

Passo 6. Criação de um espaço para assinatura do contrato. O contrato seria assinado eletronicamente, uma vez que a sua minuta seria publicada como anexo do edital, sendo, portanto, de conhecimento público.

Passo 7. Criação de um espaço para solicitação do objeto e confirmação do recebimento provisório e definitivo. Após assinatura do contrato, a administração solicitaria as quantidades adequadas para atender a sua necessidade, cujo recebimento seria confirmado eletronicamente.

Apesar de eventual ousadia da proposta, temos plena consciência de que a implementação desse modelo não aconteceria de forma simples, tendo em vista as questões operacionais e a necessidade de desenvolvimento de um espaço virtual próprio com as ferramentas apontadas. Além disso, não desconhecemos a diversidade de realidades estruturais e as dificuldades reais de gestão dos entes federativos.

No entanto, parece-nos que, ao menos do ponto de vista jurídico, seria possível pensar em um modelo de *e-marketplace* para a contratação de bens e serviços comuns pela administração pública, contribuindo para, em alguma medida, a redução tanto da burocracia e do custo de transação quanto das incertezas no âmbito das contratações públicas.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Sidney. **Nova Lei de Licitações**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

BRASIL. Decreto federal n. 11.462, de 31 de março de 2023. Regulamenta os art. 82 a art. 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o sistema de registro de preços para a contratação de bens e serviços, inclusive obras e serviços de engenharia, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, n. 63C, seção 1 – extra, p. 1, 31 mar. 2023.

BRASIL. Decreto federal n. 11.878, de 9 de janeiro de 2024. Regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação

de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, ed. 7, seção 1, p. 2, 10 jan. 2024.

BRASIL. Lei n. 14.133. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, edição 61F, seção 1, extra F, p. 2, 1 abr. 2021.

CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. Contratações públicas através de e-marketplace. *In*: LOPES, Virgínia Bracarense; SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro (Coord.). **Compras públicas centralizadas no Brasil**: teoria, prática e perspectivas. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 421-434.

GOIÂNIA. Chamada Pública 02/2022. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/secult/editais/#edital-02-2022-credenciamento>. Consulta em 20.4.2024, 16:38.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 3567/2014**. Plenário, Relator: José Múcio Monteiro, Processo 018.515/2014-2, 9 dez. 2014.