



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL ESTRATÉGICA  
**PARECER n. 00004/2024/CGEST/CGU/AGU**

NUP: 00400.000757/2024-76

INTERESSADOS: ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

ASSUNTOS: PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS DE TRABALHO

**EMENTA: ANÁLISE JURÍDICA SOBRE VIABILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DA VITRINE DE COMPRAS PÚBLICAS. DÚVIDAS TEÓRICAS SOBRE A MODELAGEM. ANÁLISE EM TESE.**

I - A escolha de qual a forma jurídica mais adequada para a vitrine de compras depende da natureza da demanda e do mercado envolvido;

II - É presumível que a modelagem do credenciamento para mercados fluidos seja mais eficiente para situações nas quais há forte variação no preço de mercado ou nas condições de fornecimento;

III - É presumível que a modelagem ata de registro de preços pode ser mais eficiente em mercados com baixa volatilidade de preços e inflexibilidade nas condições de fornecimento, diante de potencial ganho de escala;

IV - É possível que a “vitrine de compras” adote os formatos de ata de registro de preços e de credenciamento, como modelagens eficientes para a concretização de contratações públicas, compartilhando esses instrumentos auxiliares.

V - A legislação pátria expressamente autoriza que órgãos e entidades públicas contratem diretamente empresas estatais, sem a exigência de licitação, conforme definido, por exemplo, pelo art. 75, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021, e pelo art. 2º da Lei nº 5.615/1970.

VI - O fracionamento ilícito de despesas é uma limitação definida pelo legislador para a utilização das denominadas dispensas de pequeno valor, descritas nos incisos I e II do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021, não se aplicando para as contratações realizadas através de outras formas de contratações diretas, inclusive quando mediadas pelo instrumento auxiliar credenciamento.

VII - É possível a realização de um edital de credenciamento sem quantitativos previamente estabelecidos, diante de sua natureza de *framework* aberto.

VIII - Através de regulamentação específica, é possível a simplificação da formalização dos artefatos ETP e TR para os órgãos compradores que utilizem a plataforma Vitrine de Compras Públicas.

IX - Diante de descumprimento de fornecimento por parte do fornecedor do produto ou serviço, caberá ao órgão comprador (contratante) exercer o pertinente poder sancionatório.

X - Na situação em que a sanção aplicada gerar restrição ao direito do fornecedor de participar de licitações ou de ser contratado pelo poder público (incisos III e IV do artigo 156 da Lei n. 14.133/2021), deve ser realizado o descredenciamento temporário do fornecedor em relação aos órgãos para os quais estiver válida a restrição decorrente da sanção aplicada.

## 1. RELATÓRIO.

1. Trata-se de manifestação jurídica emitida com o objetivo de esclarecer eventuais dúvidas acerca da viabilidade de implementação da vitrine de compras públicas, projeto em desenvolvimento para a criação de ambiente que permita a operação de formatos inovadores para a realização de compras públicas.

2. Conforme o Despacho n. 00046/2024/ASS/SGCS/AGU, o objetivo do presente processo seria tratar sobre aspectos jurídicos a serem considerados para conferir segurança jurídica no desenvolvimento e implementação do Projeto Vitrine de Compras Públicas, fruto de parceria desta Advocacia-Geral da União com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos - MGI.

3. O referido Despacho destaca que há enorme desafio para a concretização eficiente das compras públicas no Brasil, diante da complexidade burocrática e das necessárias exigências de transparência e eficiência, uma vez que a modelagem tradicional definida para a seleção de fornecedores impõe altos custos transacionais e não tem se demonstrado eficiente para o atendimento eficiente das demandas públicas.

4. Nessa linha, a ideia de criação do ambiente Vitrine de Compras Públicas, proposto na parceria entre AGU e MGI, nos termos do Despacho n. 00046/2024/ASS/SGCS/AGU, objetiva uma ampla abordagem das potencialidades da nova legislação, dando um importante passo em direção à otimização dos procedimentos de aquisição na administração federal.

5. Para dar sustentação jurídica a essa relevante iniciativa, foi provocada a análise de diversas questões jurídicas, fundamentais ao enfrentamento deste importante desafio para construção de uma legítima modelagem apta à seleção de fornecedores, que propicie evolução na modelagem de contratação pelo poder Público, respeitando os limites do ordenamento.

6. As questões suscitadas foram as seguintes:

- A. *Conforme apresentado no Acordo de Cooperação Técnica e Plano de Trabalho (NUP 00400.000695/2024-01), a implementação de um marketplace público demanda contratações do tipo “acordo-quadro”, que são próximas da Ata de Registro de Preços e do Credenciamento previstos na legislação brasileira. Qual seria a forma jurídica mais adequada para a Vitrine de Compras, considerando vantagens e limitações jurídicas de cada modelo? Seria possível implementar a Vitrine utilizando as duas formas?*
- B. *O credenciamento teria vantagens importantes, como a possibilidade de diversificação dos fornecedores e a possibilidade de permitir a variação de preços, se necessário. Considerando o uso do credenciamento, na*

*perspectiva jurídica, quais as vantagens e limitações de cada uma de suas hipóteses de uso?*

- C. *A implementação da Vitrine demandará a contratação de tecnologia para dar suporte à iniciativa e parceiros públicos, como os Correios, podem ofertar soluções de tecnologia para marketplace. Quais as possibilidades jurídicas de contratação de parceiros público para este projeto? É juridicamente possível permitir que esses parceiros realizem cobranças dos fornecedores para utilização da plataforma?*
- D. *Justamente por apresentar objetos de compras recorrentes, a Vitrine permitirá que os compradores comprem o mesmo objeto mais de uma vez. Como evitar que juridicamente compras realizadas possam ser equivocadamente consideradas como fracionamento da despesa (Art. 75, § 1º, Lei nº 14133/21)? Além disso, é possível, juridicamente, realizar um edital de credenciamento sem quantitativos previamente estabelecidos, permitindo que os fornecedores apresentem sua capacidade de oferta?*
- E. *Para reduzir custos de transação, precisamos simplificar o processo de planejamento e especificação da compra para os compradores que utilizem a Vitrine. Esse processo de planejamento e especificação será realizado pelo órgão do MGI que centralizar a realização das compras. É possível, juridicamente, afastar ou simplificar os ETPs e TRs para os compradores que utilizem a Vitrine? Ainda, no caso de compras diretas tendo o órgão centralizador realizado o planejamento adequado, os demais órgãos compradores poderiam apresentar somente o documento de formalização da demanda, nos termos do inciso I do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021?*
- F. *No caso de contratação de tecnologia privada, a exemplo das plataformas de compras oferecidas por Big Techs, como resolver juridicamente a questão de aplicação de sanção diretamente aos fornecedores?*

7. Atendendo a demanda proposta, buscaremos, na presente análise, responder essas relevantes questões, com uma abordagem teórica que enfrente os dilemas postos e apresente propostas de soluções jurídicas.

8. É o relatório.

## 2. ANÁLISE JURÍDICA

9. Com a recente aprovação da Lei nº 14.133/2021, a Nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, substituída da Lei nº 8.666/93, foram apresentadas inovações interessantes que possuem potencial jurídico para permitir a construção de ambientes de seleção mais eficientes para as contratações públicas<sup>[1]</sup>.

10. As questões suscitadas por meio do Despacho n. 00046/2024/ASS/SGCS/AGU devem ser enfrentadas usando como base as potencialidades do arcabouço normativo identificado a partir da Constituição Federal e da Lei n. 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

11. Importante extrair soluções legítimas para desafios contínuos, relativos à imprescindível aquisição de bens de necessidade recorrente, como alimentos, insumos médico-hospitalares, materiais de almoxarifado, entre outros.

### 2.1 Síntese do modelo de contratação denominado acordo-quadro

12. Em nosso ordenamento não há uma previsão literal da modelagem “acordo-quadro”. O acordo-quadro, na perspectiva da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), é um acordo firmado com um ou mais operadores econômicos visando o fornecimento de bens, serviços e obras, objetivando o estabelecimento de termos ou condições para futuras contratações, a serem firmados por autoridades adjudicantes em um determinado período, que contém a definição de preço máximo e as especificações técnicas mínimas<sup>[2]</sup>.

13. Conforme definição da UNCITRAL para Aquisições Públicas<sup>[3]</sup>, acordo-quadro seria um procedimento no qual em uma primeira etapa há seleção de um ou mais contratantes para fazer parte de um acordo que será pactuado com uma entidade de aquisições, com posterior etapa de adjudicação de um contrato para um dos fornecedores.<sup>[4]</sup> Na mesma linha, a Comissão Europeia aponta o acordo-quadro como um instrumento ou técnica de contratação indicado para o atendimento de necessidades recorrentes, notadamente em situações nas quais a autoridade adjudicante não sabe antecipadamente o montante a ser contratado ou em que momento essas demandas surgirão<sup>[5]</sup>.

14. Eduardo Grossi<sup>[6]</sup> registra que o acordo-quadro já era previsto pelo direito comunitário europeu desde 1990, constando também na atual Diretiva 2014/24, que o conceitua como um acordo entre autoridades adjudicantes e operadores econômicos, ambos sendo um ou mais, visando estabelecer os termos dos contratos que serão celebrados, em relação aos preços, quantidades previstas, se for o caso<sup>[7]</sup>.

15. Outrossim, nos termos do artigo 37º, item nº 1, da Diretiva nº 24 da União Europeia, os Estados-Membros podem prever que as autoridades contratantes obtenham bens, serviços ou obras por meio de acordos-quadros celebrados por uma central de compras. Esses acordos auxiliam a Administração Pública na pré-qualificação de um ou mais fornecedores, uma vez que dispõem sobre condições e requisitos que devem ser cumpridos em termos de preços máximos, quantidades e qualidades, por exemplo.<sup>[8]</sup>

16. A modelagem “acordo-quadro”, portanto, permite uma combinação prévia de termos e condições para futuras contratações de bens ou serviços. Os acordos não obrigam a contratação imediata, mas oferecem um eficiente mecanismo para agilizar as futuras contratações, respeitadas as condições previamente definidas.

17. Em outras palavras, a prática do acordo-quadro possibilita às entidades compradoras celebrarem com um ou mais fornecedores obrigações contratuais no que tange ao fornecimento de um bem ou serviço a qualquer tempo em um período determinado. Na ocasião de haver mais de um fornecedor, o *matching* entre o comprador e o fornecedor pode ocorrer das variadas formas que são previstas no acordo.<sup>[9]</sup>

18. Pode-se dizer que a modelagem europeia de acordo-quadro é flexível, possibilitando ao gestor diversas opções ou combinações, inclusive para as formas de contratação, permitindo a cada Estado-membro utilizar o modelo que melhor se adequar ao seu caso<sup>[10]</sup>. Para uso adequado dessas opções flexíveis, o acordo-quadro deve ser desenhado por entidade capacitada e experiente em relação às compras públicas, atenuando problemáticas acerca de inexperiência ou assimetria de informação.<sup>[11]</sup>

19. Usando como referência entidades transnacionais como OCDE, UNCITRAL e Banco Mundial, além da doutrina

estrangeira, Eduardo Grossi sintetiza as modelagens possíveis de acordo-quadro da seguinte forma: poderá ser fechado ou aberto no que concerne à admissão ou não de novos fornecedores após sua conclusão. Será considerado fechado quando não for possível admitir novos fornecedores, e aberto quando outros fornecedores forem admitidos durante sua vigência. No que se refere à completude das obrigações, o acordo-quadro é classificado como completo quando possui todos os termos e condições para fornecimento de bens ou prestações de serviços; caso não haja todos esses termos ou condições, será considerado incompleto. Há análises referentes também ao acordo-quadro conter ou não compromisso vinculativo de a Administração adquirir uma quantidade mínima ou fixa, ou ainda se os fornecedores estão sujeitos a atender aos pedidos sob o acordo-quadro ou a fornecer quantidades até um limite definido. Além disso, tem-se observação quanto à admissão de um ou mais fornecedores no acordo (unifornecedor ou multifornecedor) e se há ou não competição na primeira e segunda etapa<sup>[12]</sup>.

20. Em suma, os acordos-quadro podem ser compreendidos como contratos-base que oferecem suporte ao fornecimento de bens e serviços, visando atender necessidades recorrentes das entidades contratantes, caracterizando-se muitas vezes como acordos incompletos, definidores de termos e condições gerais que serão complementadas por questões específicas acordadas quando das solicitações de contratação<sup>[13][14]</sup>.

21. Vale ressaltar que os benefícios dos acordos-quadro vão além da simplificação administrativa; eles têm papel fundamental no aumento da eficiência nas contratações públicas, beneficiando-se da economia de escala (onde um único processo pode resultar em múltiplos contratos) e da otimização dos processos administrativos<sup>[15]</sup>. Estratégias que centralizam aquisições, seja por meio de centrais de compras, unidades ministeriais ou acordos-quadro, resultam em economias de escala, diminuindo custos e impulsionando a eficiência administrativa<sup>[16]</sup>.

## 2.2 Ordenamento jurídico brasileiro e frameworks com similitudes ao “acordo-quadro”

22. Embora o ordenamento jurídico brasileiro não tenha previsto de maneira expressa o modelo de acordos-quadro, ele possui instrumentos que guardam certa semelhança e podem produzir *framework* de funcionalidade similar.

23. Nessa linha, podem-se destacar instrumentos auxiliares como a sistema de registro de preços e o credenciamento, os quais, no regime jurídico estatuído pela Lei n. 14.133/2021, possuem interessantes potencialidades.

24. Traçando um paralelo com a modelagem “acordo-quadro”, o sistema de registro de preços, como tradicionalmente utilizado, assemelha-se a um acordo quadro fechado, por não admitir a entrada de novos fornecedores (após a definição da ata de registro de preços), e completo, já que este instrumento auxiliar definirá (junto com o respeito edital e contrato, se for o caso) todos os termos e condições para fornecimento de bens ou prestações de serviços.

25. Convém ainda registrar que a ata de registro de preços, segundo o regime jurídico da Lei n. 14.133/2021, admite a adesão a seus termos, por organizações não participantes, que poderão firmar contratações diretamente com o fornecedor registrado, mesmo não tendo participado do certame que originou este instrumento auxiliar (ata). Além disso, o texto da NLLCA admite expressamente o registro de mais que um fornecedor, para o mesmo item registrado, o que permite uma modelagem “multifornecedor” para este instrumento.

26. Já o credenciamento assemelha-se a um acordo-quadro aberto, pois admite a entrada de novos fornecedores durante sua vigência. Na hipótese de adoção do credenciamento para mercados fluidos, conforme admite o inciso III do artigo 79 da Lei n. 14.133/2021, haveria certa similitude com um acordo-quadro incompleto, já que alguns relevantes termos e condições para fornecimento de bens ou prestações de serviços, como o preço transacional e a quantidade fornecida, poderiam em tese ainda ser definidos quando apresentada a solicitação de demanda.

27. Por fim, enquanto no sistema de registro de preços temos a possibilidade de uma modelagem unifornecedor ou multifornecedor, mesmo não sendo comum competição durante a vigência da ata de registro de preços, o credenciamento tradicionalmente apenas é admitido na modelagem multifornecedor, pois ele, de acordo com a atual construção doutrinária, “pressupõe uma pluralidade de interessados e a impossibilidade de se definir o número exato de contratados necessários, justificando a contratação de todos aqueles que cumprirem os requisitos para atender ao objeto pretendido na contratação”<sup>[17]</sup>.

28. Diante dessas considerações, podemos concluir que, embora o regime licitatório da Lei n. 14.133/2021 não tenha admitido expressamente a modelagem de contratação acordo-quadro”, possui frameworks com certas similitudes, como ocorre em relação à ata de registro de preços e ao credenciamento.

29. Nessa feita, é possível que a “vitrine de compras” adote esses dois formatos de instrumentos auxiliares (atas de registro de preços e credenciamento), com framework similar a um acordo quadro e capacidade de oferecer modelagens mais eficientes para a concretização de contratações públicas.

30. Na hipótese de necessária opção por um único framework, a decisão sobre qual seria o mais adequado não é simples, já que ambos possuem vantagens e peculiaridades próprias, podendo um ser mais adequado que o outro, dependendo da demanda administrativa e do mercado envolvido.

31. Podemos inferir que, no geral, em mercados com baixa volatilidade de preços e inflexibilidade nas condições de fornecimento, o modelo fechado da ata de registro de preços pode ser mais adequado, por fomentar uma competição inicial mais acirrada ou potencializar ganhos de escala.

32. Por outro lado, um modelo aberto como o do credenciamento para mercados fluidos parece mais eficiente quando há relevante variação no preço de mercado ou nas condições de fornecimento (quantidades, locais de entrega, etc...) durante sua vigência. A redução de riscos e de problemas relativos à assimetria de informação podem tornar o credenciamento mais eficiente para demandas recorrentes e incertas. Em tais situações, sua adoção pode reduzir riscos de comportamento oportunistas, *moral hazard*<sup>[18]</sup> e *hold-up*<sup>[19]</sup>, pelo fornecedor registrado, que retardam ou mesmo impossibilitam a concretização da contratação pública. Nesta linha, a rigidez da ata de registro de preços pode reduzir sua eficiência enquanto modelagem contratual para algumas demandas públicas<sup>[20]</sup>.

33. A forma jurídica mais adequada deve ser escolhida de acordo com a natureza da demanda e o mercado envolvido. É possível implementar a vitrine utilizando as duas formas, sendo a modelagem do credenciamento para mercados fluidos mais adequada para situações nas quais há forte variação no preço de mercado ou nas condições de fornecimento.

## 2.3 O regime jurídico do credenciamento previsto pela Lei n. 14.133/2021

34. Conforme indicado no art. 6º, inciso XLIII, da Lei nº 14.133/2021, o credenciamento é um “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados”.

35. Os contornos definidos ao credenciamento pela nova Lei de licitações avançam, e muito, permitindo que este

procedimento auxiliar amplie sua utilidade no âmbito das contratações públicas. Se, outrora, a adoção do credenciamento estava adstrita à potencial contratação de todos os prestadores aptos e interessados em realizar determinados serviços, quando o interesse público fosse melhor atendido com a contratação do maior número possível de prestadores simultâneos<sup>[21]</sup>, atualmente, segundo a Lei n. 14.133/2021, admite-se que o credenciamento seja adotado não apenas para a ulterior contratação da prestação de serviços, mas também para o fornecimento de bens (aquisições), nas hipóteses descritas pelos incisos do *caput* do artigo 79, quais sejam:

- o Contratação paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;
- o Contratação com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;
- o Contratação em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

36. O legislador delegou à regulamentação definir os procedimentos do credenciamento, estabelecendo, desde já, algumas limitações no parágrafo único de seu artigo 79.

37. Primeiramente, a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados. Assim, o credenciamento deve ficar permanentemente aberto. Esta regra é muito importante, inclusive, para mitigar o risco de arranjo escuso entre os fornecedores credenciados.

38. Em segundo, na hipótese de contratação “paralela e não excludente”, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda. É comum a adoção de sorteio ou respeito à ordem sequencial, resguardando-se, notadamente nessa hipótese, a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido.

39. O edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação, o que é óbvio, já que ele funciona como procedimento auxiliar às futuras contratações.

40. Nas hipóteses de contratação “paralela e não excludente” e “com seleção a critério de terceiros”, o edital deve definir o valor da contratação. Na hipótese de contratações “em mercados fluidos”, não há esta necessidade, embora a Administração deva registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação. Além disso, a Lei, no inciso V do parágrafo único, estabelece que “não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração”.

41. Por fim, em seu inciso VI, a Lei firma que “será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital”. Esta disposição é deveras relevante porque deixa claro que o legislador define para o credenciamento natureza jurídica e regime diferente do estabelecido para o contrato administrativo, posição defendida desde outrora pela Advocacia-Geral da União, no Parecer n. 0003/2017/CNU/CGU/AGU e no Parecer n. 00045/2019/DECOR/CGU/AGU.

42. Há amplo campo para definição dos procedimentos do credenciamento, através de regulamento.

## 2.4 Credenciamento para mercados fluidos como instrumento para um e-marketplace público

43. Importante firmar que o credenciamento é um instrumento auxiliar, não possuindo a natureza jurídica de uma contratação direta ou de um contrato administrativo, nem estando estritamente sujeito às prerrogativas e restrições desses regimes. Quanto ao prazo de vigência do edital de credenciamento, por exemplo, há precedente da Advocacia Geral da União, inclusive, admitindo o estabelecimento de vigência indeterminada no credenciamento<sup>[22]</sup>.

44. Historicamente, o credenciamento vem sendo utilizado para instrumentalizar contratações por inexigibilidade. A Nova Lei não fez essa vinculação explícita, ao apresentar a definição legal para o credenciamento, mas parece indicar que ele precederá uma contratação direta, ao estabelecer que o credenciado será convocado para “executar o objeto”<sup>[23]</sup>.

45. De maneira interessante, explica Marçal Justen Filho que o credenciamento é “um ato administrativo unilateral, emitido em virtude do reconhecimento do preenchimento de requisitos predeterminados por sujeitos interessados em futura contratação, a ser pactuada em condições predeterminadas e que independem de uma escolha subjetiva por parte da Administração”<sup>[24]</sup>. Contudo, convém registrar que, na hipótese de aplicação do credenciamento para “mercados fluidos”, o preço do fornecimento não será predeterminado, como explicita o próprio texto da Lei n. 14.133/2021.

46. Na hipótese de aplicação do credenciamento para contratações em “mercados fluidos”, nos quais a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabilizaria a seleção de agente por meio de processo de licitação, resta patente que o legislador adotou uma perspectiva ampla para aplicação deste instrumento auxiliar, que afasta a obrigatoriedade de licitação para uma situação na qual este procedimento é inepto, inadequado ou prejudicial ao eficiente atendimento da pretensão contratual da Administração. Além disso, esta hipótese rompe com a premissa outrora estabelecida pela doutrina<sup>[25]</sup> e pela Jurisprudência<sup>[26] [27]</sup>, de que a Administração deveria definir os preços de contratação dos credenciados a serem contratados.

47. Vale frisar, a utilização do credenciamento para “mercados fluidos” permite que a contratação decorrente deste procedimento auxiliar se dê sem a prévia definição de preços, o que induz a aceitação de “preços dinâmicos” pela Administração. Trata-se de uma arrojada evolução normativa, pois o formato de estabilização do preço em proposta vinculada a período longo, como sugerido com as Atas de Registro de Preços, é ineficiente para diversos mercados, induzindo preços mais altos ou propostas irresponsáveis<sup>[28]</sup> que prejudicam eventual vantagem decorrente do ganho de economia de escala teoricamente alcançado por uma compra concentrada<sup>[29]</sup>. Admitir a dinamicidade dos preços, em determinados mercados (como gêneros alimentícios, medicamentos, insumos de saúde, combustível, equipamentos e serviços fortemente impactados pela variação cambial), pode ser a opção economicamente mais eficiente para uma plataforma de *e-marketplace*.

48. Com a formatação permitida pela Lei n. 14.133/2021, notadamente na hipótese de contratações em mercados fluidos, necessário vislumbrar que o credenciamento cria interessante base normativa para um *e-marketplace* público, favorecendo enorme incremento de eficiência nas contratações da Administração<sup>[30]</sup>.

49. É possível dizer que o credenciamento estatuído pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos se apresenta como um vetor primordial na dinâmica publicista rumo à modernização das aquisições públicas, que para evoluir exige uma interpretação com enfoque reduzido na burocracia e ampliado na economia, priorizando, acima de tudo, a eficiência na aplicação dos recursos públicos<sup>[31]</sup>.

50. Por conta disso, é possível reiterar o entendimento de que a modelagem do credenciamento para mercados fluidos

parece adequada para utilização no projeto Vitrine das compras públicas, notadamente em situações nas quais há relevante variação no preço de mercado ou nas condições de fornecimento. Em tais situações, a definição de um preço transacional específico para a demanda imediata do órgão tende a afastar riscos e reduzir assimetrias de informação que impactam negativamente na precificação das propostas, gerando seleção adversa.

51. Como explicado anteriormente, de acordo com o regime jurídico definido pela Lei nº 14.133/2021, a modelagem do credenciamento, com suas potencialidades e limitações, parece plenamente adequada para utilização no projeto Vitrine das compras públicas.

52. As poucas limitações legais para o uso do credenciamento já foram apresentadas acima, e, notadamente na hipótese de mercados fluidos, não trazem impedimento a sua utilização no projeto Vitrine de compras públicas.

53. Noutro diapasão, há diversas vantagens no uso da modelagem credenciamento para a Vitrine. Nas situações em que há forte variação no preço de mercado ou nas condições de fornecimento, a espécie de credenciamento voltada para contratações em mercados fluidos parece ser o *framework* mais eficiente. Entre vários motivos, o credenciamento para mercados fluidos permitirá que demandas apresentadas pela Administração possam colher ofertas pelos fornecedores credenciados com menor assimetria de informação, menores riscos e menor custo de transação, permitindo, com um bom desenho de seu mecanismo, o alcance de melhores preços. Em situações nas quais há a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação, a definição de um preço transacional específico para a demanda imediata do órgão tende a afastar riscos e reduzir assimetrias de informação que impactam negativamente na precificação das propostas, gerando seleção adversa.

54. A pluralidade de fornecedores credenciados e a modelagem aberta de entrada de novos players é outra vantagem, pois, com um bom desenho, pode mitigar risco de acordos escusos entre fornecedores e reduzir o risco de *hold up* ou comportamentos oportunistas, pela continuidade perene do ambiente de competição (mercado).

55. Tal pluralidade ainda evita a concentração de poder em um único agente econômico, como ocorre em modelos de quarteirização (almoxarifado virtual e contratação de agências de passagens), que embora possuam vantagens em relação ao modelo tradicional, trazem consigo riscos de “problema de agência”, quando a modelagem permite ao contratado se beneficiar da majoração dos custos das compras ou mesmo restringir a participação de fornecedores, prejudicando eficiência competitiva.

56. Outrossim, como o fornecimento e consequentes contratações tendem a ser de acordo com a demanda imediata (*just in time*), por cada órgão que participe do credenciamento, de diversas regiões do país (diante do potencial de compartilhamento da plataforma), o atendimento aos pertinentes critérios de entrega tenderia a beneficiar fornecedores locais ou regionais, pelo reduzido custo de logística.

57. Além disso, a adoção do credenciamento pode mitigar gargalos burocráticos do processo de contratação pública, como publicação de edital, realização de pesquisa de preços para estimativa de custos, entre outros.

## 2.5 Fundamentos básicos sobre a modelagem e-marketplace B2G (*Business to Government*)

58. Certamente, a implementação da vitrine demandará a construção de um ambiente próprio. Tal ambiente pode ser conceituado como um *e-marketplace* público.

59. Em relação a isto, importante compreender que *e-marketplace* nada mais é do que um local onde as partes transacionam ou fazem trocas de mercado. Tradicionalmente, isso ocorria em estruturas físicas, porém, com a ascensão da internet, o mundo digital passou a oferecer sua própria versão para este ambiente, os *e-marketplaces*, plataformas que virtualizam ambientes nos quais as transações de mercado ocorrem.

60. Sites como *E-Bay* e *Amazon* foram pioneiros, fornecendo plataformas nas quais os vendedores poderiam listar produtos que ficariam disponíveis aos compradores interessados, modelagens embrionárias que hoje admitem diversas formatações diferentes, de acordo com as peculiaridades dos mercados ou dos agentes envolvidos.

61. A utilização de *e-marketplace* facilita a captação de ofertas a um minorado custo transacional e gera registros e relatórios que permitem melhores análises da eficiência do processo de contratação, além de reduzir problema de agência.

62. Não se deve confundir *e-marketplace* com *e-commerce*. Um *e-marketplace* pode ser definido como um local virtual de mercado (*marketplace*) onde vendedores e compradores podem realizar transações *on line*[32], enquanto o *e-commerce* representa a loja *online* específica de uma marca, empresa ou fornecedor[33].

63. Há diversos tipos de *e-marketplaces*, nos quais agentes econômicos têm oportunidades de realizar suas interações (trocas), oferecendo produtos e serviços, entre os quais podemos destacar as seguintes modelagens: B2B (*Business to Business*), B2C (*Business to Consumer*), B2B2C (Business to business to consumer), C2C (*Consumer to Consumer*), G2C (*Government to Citizen*) e a B2G (*Business to Government*).

64. Para a análise deste parecer, importa a modelagem de *e-marketplace* B2G (*Business to Government*). Essas plataformas são projetadas para facilitar as transações entre fornecedores e entidades governamentais, servindo como um canal para desenvolvimento deste mercado e ambiente no qual as empresas podem fornecer produtos e serviços ao governo.

65. No Brasil já existem plataformas digitais, públicas e privadas, criadas para simular no ambiente virtual o processo de compras públicas (licitação). Essas plataformas, onde as licitações ocorrem em seu formato eletrônico, são instrumentos para que o certame se dê de forma eletrônica (*e-procurement*), porém não se prestam, no formato atual, à caracterização como *e-marketplace*. Nossas plataformas de *e-procurement* apenas automatizam o procedimento de compra pública, mimetizando o processo licitatório presencial.

66. O estabelecimento de *e-marketplace* exige a superação dessa mimetização da velha trilha procedimental estabelecida para as licitações públicas. Um *e-marketplace* funciona como um grande mercado digital, de convivência entre os agentes econômicos (no caso, Governo e fornecedores), de maneira que seu principal objetivo é conectar vendedores e compradores em um único ambiente, otimizando os processos de compra e facilitando transações.

67. Carolina Zancaner Zockun e Maurício Zockun, vislumbrando a utilização do *e-marketplace* para as compras públicas, mas reconhecendo as dificuldades inerentes, o definem como “uma espécie de mercado virtual que congrega vendedores ou prestadores de serviços em um único local, de modo que servidores e gestores públicos – no caso, os compradores – terão acesso a uma plataforma que reunirá produtos e serviços de várias empresas credenciadas.”[34]

68. Nesse tipo de ambiente, as compras rotineiras são realizadas com poucos cliques, através de aplicativos ou sites acessados por computador ou mesmo por smartphones, com pesquisa simultânea das melhores ofertas existentes para o produto de interesse, por fornecedores que são organizados de acordo com o ranqueamento resultante da avaliação dos clientes, permitindo interessantes ferramentas de *signaling*[35] sobre sua capacidade de cumprir com a execução do pactuado.

69. Em contraponto, o modelo tradicional de contratações públicas é marcado por altos custos transacionais, ritos burocráticos, processos complexos e demorados, mesmo para compras rotineiras, com dispendiosa publicação, altos custos para formulação de extensos editais, espera de dias para a realização da sessão, apresentação de documentos diversos, certidões irrelevantes para a garantia do cumprimento do objeto contratado, análises formais de propostas, recursos e diversas exigências

formalistas dirigidas a interesses outros, nem sempre compatíveis com o objetivo de alcançar uma contratação de qualidade e com baixo custo[36].

70. Em princípio, a implementação da Vitrine demandará uma plataforma para funcionamento deste ambiente de mercado. Tal implementação pode ser realizada através dos parceiros comumente utilizados pela Administração, como o SERPRO, ou mesmo através de parcerias com outros parceiros públicos ou privados.

71. A plataforma de *e-marketplace* público para funcionamento do credenciamento não necessita adotar uma estrutura similar aos *e-marketplaces* privados, como *Amazon* ou Mercado Livre, em que a escolha do fornecedor é feita pelo usuário com certa liberdade subjetiva. É possível a construção de uma modelagem tecnologicamente mais simples, institucionalmente segura para o agente público operador do sistema, como já identificado na adoção da dispensa eletrônica.

72. Nada obstante, caso a pretensão do Governo Federal seja confeccionar uma plataforma de *e-marketplace* mais próxima à adotada pelas plataformas privadas, talvez seja necessária a realização de parceria para auxiliar a construção deste ambiente, que pode ocorrer com parceiros públicos, inclusive estatais.

## 2.6 Da contratação de estatais como parceiros públicos para a implementação da Vitrine

73. A legislação pátria expressamente autoriza que órgãos e entidades públicas contratem diretamente empresas estatais, sem a exigência de licitação. Nessa linha, entre diversas outras disposições legais, convém citar o art. 75, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021.

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

IX - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

74. A permissão concedida pela legislação para esta contratação direta é objeto de controvérsia e questionamentos quando envolve produtos ou serviços prestados também pelas empresas privadas, atuando as estatais em mercados competitivos.

75. Embora existam Leis não declaradas inconstitucionais que expressamente admitem essas contratações diretas, parte da doutrina defende a existência de impedimentos constitucionais a este tipo de benefício para algumas estatais. Para essa parte da doutrina, as disposições legais criadoras de hipóteses de dispensa para estatais apenas seriam legítimas em relação às estatais prestadoras de serviços públicos, pois contratações direta de estatais exploradoras de atividade econômica gerariam discriminação incompatível com o texto constitucional[37]. Nessa linha de raciocínio, haveria possibilidade de contratação direta de estatais quando estas atuassem em regime de monopólio, mas não quando elas prestassem serviço em regime de competição no mercado, situação na qual, em regra, seria necessária a licitação.

76. Com a *devida venia*, embora nosso Direito Administrativo tradicional tenha convivido muitos anos com uma bipartição das empresas públicas e das sociedades de economia mista entre aquelas exploradoras de atividades econômicas *stricto sensu* e aquelas prestadoras de serviços públicos de natureza econômica [38], parece cada vez mais forte a percepção de que a antiga dicotomia não tem mais o posto de entendimento único, em virtude de pontuações críticas à visão dualista de regimes. Essas correntes críticas passam a defender sua necessária pluralidade, de maneira que não haverá um regime jurídico adequado à empresa estatal, mas, sim, uma pluralidade de regimes diversos, conforme variam as atividades empreendidas pela empresa em questão[39], ou mesmo a aplicação de um regime unitário às estatais, independente da natureza das atividades prestadas.

77. Fato é que, diante da atuação multifacetada de boa parte das estatais brasileiras, no enfrentamento de situações concretas, a tradicional divisão dicotômica não parece capaz de se apresentar como solução para as discussões postas, pois o dilema de aplicação do regime jurídico de direito privado para as estatais ou de incidência das regras de direito público não consegue alcançar solução eficiente pela aplicação inflexível dessa tese outrora sedimentada em nosso direito administrativo.

78. Em relação ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), que é uma empresa pública brasileira que presta serviços de tecnologia da informação e comunicação para o governo federal, não parece haver questionamento sobre a possibilidade de sua condição como parceiro contratado pelo poder Público, inclusive por dispensa de licitação, conforme preconiza o art. 2º da Lei nº 5.615/1970[40], mesmo que atividades similares sejam realizadas pelo mercado privado.

79. Em relação à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), contudo, há certa divergência. O Tribunal de Contas da União, através do Acórdão n. 1800/2016-Plenário, relacionado à contratação direta dos Correios para prestação de serviço de logística, manifestou entendimento no sentido de que a contratação desta estatal mediante dispensa de licitação não possuiria respaldo no ordenamento jurídico brasileiro. Posteriormente, em sede de Embargos de Declaração opostos pela ECT e pela AGU ao supracitado Acórdão, o Tribunal de Contas da União manteve os termos da decisão, sustentando que o serviço de logística não é serviço público - postal - mas de atividade econômica em sentido estrito, devendo ser precedido de procedimento licitatório[41].

80. Em outro sentido, o Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 46, já havia firmado entendimento que os serviços prestados pelos Correios detinham natureza pública e não atividade econômica em sentido estrito. Reafirmando tal posicionamento, o STF, negou provimento a agravo regimental interposto de decisão que cassou acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) o qual considerou ilegal contratação direta pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) de serviços de logística, com dispensa de licitação[42]. Em decisão no Mandado de Segurança nº 34.939/DF, cujo relator foi o Ministro Gilmar Mendes, manifestou-se no sentido de que os serviços realizados pela ECT são dotados de regime especial, seja em regime de privilégio ou em concorrência com particulares.

81. O Ministro evocou, ainda, que em 2004 o Ministério das Comunicações editou a Portaria 500 a qual instituiu o Serviço de Logística Integrada a ser prestado pela ECT classificando-o como atividade afim ao serviço postal. Assim, o Supremo Tribunal Federal concluiu que apesar do serviço de logística dos Correios ser prestado em regime de concorrência com particulares, deve ser compreendido como serviço afim ao postal, o qual justifica a dispensa de licitação.

82. A Segunda Turma registrou que a permissão legal para dispensa da licitação não acarreta dever para a Administração em dispensá-la. Cabe a essa analisar o contexto e decidir acerca da realização ou não da licitação. O Ministro Edson Fachin acresceu que a possibilidade da contratação direta, desde que atendidas certas condições como preços justos e eficiência, não torna esse tipo de serviço monopólio, situação que viola princípios concorrenciais do mercado. Em sentido similar, Jacoby Fernandes ressalta que a permissão legal para contratação direta não gera na Administração o dever de usá-la, cabendo a cada órgão exercer sua discricionariedade, e caso opte por dispensar a licitação que faça com embasamento em argumentos jurídicos sólidos.<sup>[43]</sup>

83. A eventual vantajosidade de contratação direta de estatais, pela Administração envolve aspectos não apenas financeiros. Contratações desta espécie ("*in house*") [44], justificam-se muitas vezes pela busca contínua por modelos que atendam às necessidades públicas de maneira eficiente e ética ou por razões de interesse de Estado, mas não podem ineficiência e ao

desperdício de recursos públicos.

84. Da posição do STF, verifica-se uma evolução do entendimento jurisprudencial, notadamente no caso dos Correios, admitindo a possibilidade de contratação direta da estatal para seu serviço de logística. Tal possibilidade poderia lastrear a viabilidade de contratação direta dos correios para os serviços de logística dos produtos a serem entregues pelos fornecedores contratados através da vitrine, tendo aquela estatal o encargo de contribuir para a construção deste ambiente de *e-marketplace*.

85. Porém, a contratação direta de empresas estatais pela administração pública exige aderência aos princípios norteadores da administração pública, além de ser devidamente justificada, com preços alinhados aos praticados no mercado, com condução transparente, garantindo a integridade das contratações e evitando distorções de mercado. Nessa linha, é preciso avaliar especificamente as condições de tal parceria, para definir se tal modelagem seria realmente vantajosa para a Administração Federal.

86. Algumas questões precisarão ser detidamente analisadas para a implementação deste tipo de parceria com a ECT. Em tese, alguns dilemas podem dificultar a eficiência da modelagem. Por exemplo: mesmo sendo admitida a contratação direta da estatal pela Administração Pública, para os serviços de logística, deixar o pagamento deste serviço por conta da administração pode gerar dificuldades para a definição da proposta mais vantajosa (contratação de produto mais barato, porém com maior custo de logística, suportado pela Administração). Por outro lado, o engessamento dos custos de logísticas poderiam gerar ineficiências, prejudicando ganhos oferecidos pelo mercado.

87. Outra opção seria deslocar o pagamento do custo de logística (remunerado à ECT) para o fornecedor; contudo, isso induziria a criação de uma condição de monopólio para a entrega de produtos adquiridos pela Administração Pública, sem permissivo constitucional para tanto.

88. Esses são apontamentos teóricos, entre outros, que precisariam ser postos à análise diante de eventual modelagem de parceria com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), o que se argumenta aqui apenas em tese, pela inexistência de maiores informações sobre a mesma.

## **2.7 Da possibilidade de cobrança dos fornecedores para utilização da plataforma**

89. Com relação à possibilidade de cobrança de taxas a fornecedores, como é conhecido, no setor privado, os *e-marketplaces* aplicam esse tipo de cobrança. Essas taxas abrangem despesas de venda, administração, recursos de mídia online, detecção de fraudes, tarifas relacionadas ao pagamento por cartão, entre outros. Em muitos modelos de negócios, um percentual do valor da transação é retido pelo *e-marketplace*, alguns cobrando percentuais entre 16% e 20% pelos serviços que proporcionam aos lojistas[45].

90. Embora a utilização de tal modelagem no setor público seja objeto de questionamentos, inclusive fora do Brasil [46], não parece existir um impeditivo a esse tipo modelo (com cobrança pela utilização do serviço). A decisão de permitir a imposição ou não de taxas aos fornecedores em um *e-marketplace* público envolve uma análise cuidadosa de diversos fatores, não sendo uma decisão isenta de riscos. Por um lado, a imposição de taxas pode ser justificada pela necessidade de cobrir os custos operacionais da plataforma, garantindo assim sua sustentabilidade financeira a longo prazo. Além disso, taxas podem incentivar a participação de fornecedores mais sérios e comprometidos, afastando aventureiros e potencialmente elevando a qualidade e a confiabilidade da prestação contratual. Por outro lado, optar por não impor taxas pode ser estratégico para estimular a participação máxima de fornecedores, enriquecendo o *e-marketplace* com uma diversidade maior de ofertas e fomentando um ambiente mais competitivo (ao menos quantitativamente).

91. Em suma, a possibilidade de um parceiro privado cobrar dos fornecedores pela utilização de uma plataforma de *e-marketplace* desenvolvida para a Administração depende de uma combinação de fatores legais, econômicos e institucionais.

92. No que tange à cobrança desses eventuais parceiros em detrimento dos fornecedores, entende-se que sendo uma atividade econômica, justifica-se a cobrança de valores pela prestação oferecida pelo parceiro. Vale registrar, por exemplo, que esse tipo de cobrança é legitimamente feita por plataformas privadas de *e-procurement*, inclusive pela estatal Banco do Brasil, com a sua plataforma Licitações-e.

## **2.8 Da inaplicabilidade do fracionamento ilícito para vitrine de compras e possibilidade de credenciamento sem quantitativos previamente estabelecidos**

93. Como explicado anteriormente, o credenciamento é um instrumento auxiliar, que não se confunde com o contrato por ele gerado e nem mesmo com uma forma de contratação direta. Embora seja historicamente adotado como instrumento para ulteriores contratações diretas em que há inviabilidade de competição, pelo fato de que o interesse público é mais adequadamente atendido com o credenciamento de todos os fornecedores aptos ao fornecimento pretendido, para ulteriores contratações, esta modelagem não se confunde com a contratação em si.

94. O fracionamento ilícito de despesas é uma limitação definida pelo legislador para a utilização das denominadas dispensas de pequeno valor, descritas pelos incisos I e II do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021. Para esta hipótese de contratação direta, o Governo Federal já dispõe de plataforma própria e, inclusive, já definiu a pertinente regulamentação através da Instrução Normativa nº 67/2021.

95. As demais hipóteses de contratação direta, inclusive aquelas lastreadas em situação de inviabilidade de competição, que adotem o instrumento auxiliar credenciamento, não se submetem a esta restrição definida estritamente pelo legislador para as hipóteses descritas nos incisos I e II do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021.

96. Com relação à possibilidade de realização de um edital de credenciamento sem quantitativos previamente estabelecidos, ela parece natural ao modelo deste instrumento auxiliar, enquanto *framework* aberto, notadamente na hipótese de mercados fluidos. Diante da demanda apresentada pela Administração, caberá ao fornecedor credenciado interessado e apto ao fornecimento, apresentar sua proposta, através da plataforma, para avaliação e definição pelo órgão condutor do procedimento auxiliar, de qual será o executor da contratação.

97. Diferentemente de uma ata de registro de preço, em que a demanda potencial da administração necessita ser posta previamente, para que os licitantes apresentem o preço a ser registrado, no caso do credenciamento para mercados fluidos, pela sua natureza aberta, o quantitativo do produto/serviço a ser demandado apenas será informado quando as demandas forem apresentadas, no transcorrer da vigência do credenciamento.

## **2.9 Da simplificação dos artefatos ETP e TR para os órgãos compradores que participem da Vitrine de Compras Públicas**

98. Um enorme desafio atual nas compras públicas brasileiras é a redução dos altos custos de transação que o modelo tradicional impõe. Preocupações formais tanto na fase preparatória como na fase competitiva e de execução contratual foram estabelecidas sem uma avaliação de seus custos e de eficiência para a busca por uma proposta mais vantajosa e de um bom atendimento da necessidade administrativa.

99. Nessa linha, a Lei n. 14.133/2021, seguindo ainda a plataforma licitatória construída a partir do Decreto Lei n. 200/1967, estabeleceu um modelo detalhista e minucioso em relação a ritos procedimentais, incorporando, por exemplo, artefatos de planejamento exigidos por normativos inferiores, no âmbito federal.

100. Se, por um lado, a confecção desses artefatos permite uma melhor organização e também o devido registro do planejamento, por outro, amplia os custos da fase preparatória, inclusive em demandas simples, sem a avaliação da pertinência e necessidade de sua realização.

101. Tal reflexão é necessária, pois quando o custo de formalização das etapas de planejamento se torna maior que os eventuais benefícios, faz-se importante construir soluções eficientes para evitar a disfuncionalidade de sua exigência.

102. A própria Lei n. 14.133/2021, ao tratar sobre as contratações diretas, define, em seu artigo 72, que a instrução do processo com estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo deverá ocorrer, “se for o caso”[47]. Também evitando a exigência de procedimentos disfuncionais, a Instrução Normativa n. 65/2021, de maneira elogiável, define a desnecessidade de realização de prévia pesquisa de preços para as denominadas dispensas eletrônicas de pequeno valor[48].

103. A Lei n. 14.133/2021 define duplo objetivo ao estudo técnico preliminar, na fase de planejamento: analisar a viabilidade da demanda e dar fundamento ao termo de referência ou ao projeto básico[49]. Na prática, partindo do documento que formaliza a demanda, o Estudo Técnico Preliminar analisa a viabilidade da demanda e agrega novos elementos de planejamento, entre eles: requisitos de contratação; levantamento de mercado, justificativas técnicas, como em relação ao parcelamento da solução, ao uso de algumas das ferramentas admitidas para o procedimento licitatório, regime de execução, entre outros.

104. Tais escolhas técnicas, em sentido amplo, podem ser objeto de definição centralizada, estabelecendo-se que a adequação à demanda existente no órgão contratante seria feita pela própria aderência e utilização do sistema, no Documento de Formalização de Demanda, sem a necessidade de confecção formalista e burocrática de artefato idêntico, a cada processo.

105. Outra opção é adotar a solução atual, de um ETP simplificado, que nada mais representa do que um formulário com elementos formais, mas que não cumprem essencialmente a função do artefato.

106. Por sua vez, o termo de referência tem como funcionalidade precípua definir de forma clara e objetiva o objeto da futura contratação. Havendo uma definição de especificações por parte do órgão central, com competência para tanto, a utilização do sistema definirá uma implícita aderência do órgão contratante a esta definição, devendo, contudo, o documento de formalização da demanda reunir as justificativas pertinentes sobre a necessidade de contratação. A maior parte dos parâmetros e elementos descritivos indicados pela Lei n. 14.133/2021, para o termo de referência, poderiam constar de artefato padronizado, sendo necessário apenas um instrumento simplificado (ou mesmo a plataforma) para definição de detalhes do fornecimento, como o órgão contratante, quantidade e local de entrega, por exemplo.

107. Sem dúvida, é possível a simplificação da formalização desses atos procedimentais, através de plataforma em que seja definida uma aderência do órgão interessado à solução e ao objeto indicados pela plataforma vitrine, o que pode ser institucionalizado através de regulamentação específica.

108. Ademais, com o avanço tecnológico existente, as funcionalidades definidas pela atual regulamentação a artefatos podem ser incorporadas à própria plataforma, de acordo com as informações alimentadas em sistemas.

109. Assim, por exemplo, diante da adoção de credenciamento para mercados fluidos na aquisição de determinados produtos hospitalares, seria oportunizado aos demais órgãos federais aderir a sua utilização, de maneira que as demandas sobre produtos ali indicados, devidamente registradas em Documento de Formalização de Demanda, passariam a “aderir” às informações básicas das soluções identificadas no Estudo Técnico Preliminar do órgão centralizador, bem como do objeto por ele especificado no documento de planejamento (termo de referência).

## **2.10 Da aplicação de sanções aos fornecedores**

110. Caso a implementação da plataforma de compras seja feita através de algum parceiro, a questão da aplicação de sanções exigirá a definição de regras claras, condizentes com as balizas estabelecidas em nosso ordenamento jurídico.

111. Em primeiro, não parece possível delegar a eventual parceiro o poder sancionatório estabelecido pelo legislador para os órgãos da Administração Pública.

112. A prerrogativa sancionatória, no caso das contratações públicas, foi definida pelo legislador e deve ser compreendida de maneira estrita.

113. Diante de descumprimento de fornecimento por parte do fornecedor do produto ou serviço, apenas o órgão contratante poderá exercer poder sancionatório, em detrimento daquele. Tal raciocínio já vem sendo aplicável há anos em relação a outro instrumento auxiliar, a ata de registro de preços, uma vez que, nos termos do inciso IX do art. 8º do Decreto Federal n. 11.462/2023, compete a cada órgão participante aplicar as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços, em relação à sua demanda registrada, ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações.

114. Merecerá especial cuidado, contudo, a situação em que a sanção aplicada gere restrição ao direito do fornecedor de participar de licitações ou de ser contratado pelo poder público, como ocorre com as sanções impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade, previstas nos incisos III e IV do artigo 156 da Lei n. 14.133/2021.

115. Isso porque, embora detenham amplitudes diferentes, essas sanções possuem efeito restritivo em relação ao direito do fornecedor de participar de licitação ou de ser contratado pelo Poder Público.

116. Sendo assim, eventual aplicação deve gerar restrição temporária à contratação do fornecedor credenciado, justificando seu descumprimento pelo tempo de aplicação da sanção, ao menos em relação aos órgãos para os quais estiver válida a restrição decorrente da sanção aplicada.

## **3. DAS RESPOSTAS À CONSULTA FORMULADA**

117. Sintetizando os argumentos anteriormente expostos, passaremos a responder de forma objetiva às questões formuladas em consulta.

*A - Conforme apresentado no Acordo de Cooperação Técnica e Plano de Trabalho (NUP 00400.000695/2024-01), a implementação de um marketplace público demanda contratações do tipo “acordo-quadro”, que são próximas da Ata de Registro de Preços e do Credenciamento previstos na legislação brasileira. Qual seria o a forma jurídica mais adequada para a Vitrine de Compras, considerando vantagens e limitações jurídicas de cada modelo? Seria possível implementar a Vitrine utilizando as duas formas?*

118. A escolha de qual a forma jurídica mais adequada para a vitrine de compras depende da natureza da demanda e do mercado envolvido;

119. É presumível que a modelagem do credenciamento para mercados fluidos seja mais eficiente para situações nas quais há forte variação no preço de mercado ou nas condições de fornecimento;

120. É provável que a modelagem de registro de preços seja mais eficiente em mercados com baixa volatilidade de preços e inflexibilidade nas condições de fornecimento, diante de potencial ganho de escala;

121. É possível que a “vitrine de compras” adote os formatos de ata de registro de preços e de credenciamento, como modelagens eficientes para a concretização de contratações públicas, compartilhando esses instrumentos auxiliares.

*B - O credenciamento teria vantagens importantes, como a possibilidade de diversificação dos fornecedores e a possibilidade de permitir a variação de preços, se necessário. Considerando o uso do credenciamento, na perspectiva jurídica, quais as vantagens e limitações de cada uma de suas hipóteses de uso?*

122. A presente questão foi respondida nos tópicos que trataram sobre o credenciamento.

123. De qualquer forma, convém reiterar que há diversas vantagens no uso da modelagem de credenciamento para a Vitrine, notadamente sua hipótese de aplicação para mercados fluidos, nas situações em que há forte variação no preço de mercado ou nas condições de fornecimento.

124. Entre vários motivos, o credenciamento para mercados fluidos pode permitir que demandas apresentadas pela Administração colham ofertas pelos fornecedores credenciados com menor assimetria de informação, menores riscos e menor custo de transação, permitindo, com um bom desenho de seu mecanismo, o alcance de melhores preços.

125. A pluralidade de fornecedores credenciados e a modelagem aberta de entrada de novos players pode mitigar risco de acordos escusos entre fornecedores e reduzir o risco de *hold up* ou comportamentos oportunistas, pela continuidade e perene do ambiente de competição (mercado).

126. Além disso, a adoção do credenciamento pode mitigar gargalos burocráticos do processo de contratação pública, como publicação de edital, realização de pesquisa de preços para estimativa de custos, entre outros.

*C - A implementação da Vitrine demandará a contratação de tecnologia para dar suporte à iniciativa e parceiros públicos, como os Correios, podem ofertar soluções de tecnologia para marketplace. Quais as possibilidades jurídicas de contratação de parceiros público para este projeto? É juridicamente possível permitir que esses parceiros realizem cobranças dos fornecedores para utilização da plataforma?*

127. A legislação pátria expressamente autoriza que órgãos e entidades públicas contratem diretamente empresas estatais, sem a exigência de licitação, conforme definido, por exemplo, pelo art. 75, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021, e pelo art. 2º da Lei nº 5.615/1970.

128. Em relação ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), é juridicamente viável sua contratação como parceiro, inclusive por dispensa de licitação, para a construção da plataforma Vitrine de Compras Públicas.

129. Em relação à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), contudo, há certa divergência sobre a viabilidade jurídica de sua contratação e seria necessário maior detalhamento sobre o modelo de parceria, para uma precisa avaliação sobre a viabilidade de sua contratação para a construção da plataforma Vitrine de Compras Públicas.

130. É juridicamente possível admitir que o parceiro realize cobrança dos fornecedores para utilização da plataforma.

*D - Justamente por apresentar objetos de compras recorrentes, a Vitrine permitirá que os compradores comprem o mesmo objeto mais de uma vez. Como evitar que juridicamente compras realizadas possam ser equivocadamente consideradas como fracionamento da despesa (Art. 75, § 1º, Lei nº 14133/21)? Além disso, é possível, juridicamente, realizar um edital de credenciamento sem quantitativos previamente estabelecidos, permitindo que os fornecedores apresentem sua capacidade de oferta?*

131. O fracionamento ilícito de despesas é uma limitação definida pelo legislador para a utilização das denominadas dispensas de pequeno valor, descritas nos incisos I e II do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021, não se aplicando para as contratações realizadas através de outras formas de contratação direta, inclusive quando adotado o credenciamento.

132. É possível a realização de um edital de credenciamento sem quantitativos previamente estabelecidos, diante de sua natureza de *framework* aberto.

*E - Para reduzir custos de transação, precisamos simplificar o processo de planejamento e especificação da compra para os compradores que utilizem a Vitrine. Esse processo de planejamento e especificação será realizado pelo órgão do MGI que centralizar a realização das compras. É possível, juridicamente, afastar ou simplificar os ETPs e TRs para os compradores que utilizem a Vitrine? Ainda, no caso de compras diretas tendo o órgão centralizador realizado o planejamento adequado, os demais órgãos compradores poderiam apresentar somente o documento de formalização da demanda, nos termos do inciso I do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021?*

133. Através de regulamentação específica, é possível a simplificação da formalização dos artefatos ETP e TR para os órgãos compradores que utilizem a plataforma Vitrine de Compras Públicas.

*F - No caso de contratação de tecnologia privada, a exemplo das plataformas de compras oferecidas por Big Techs, como resolver juridicamente a questão de aplicação de sanção diretamente aos fornecedores?*

134. Caso a implementação da plataforma de compras seja feita através de algum parceiro, a questão da aplicação de sanções exigirá a definição de regras claras, condizentes com as balizas estabelecidas em nosso ordenamento jurídico.

135. Em primeiro, não parece possível delegar a eventual parceiro o poder sancionatório estabelecido pelo legislador para os órgãos da Administração Pública.

136. A prerrogativa sancionatória, no caso das contratações públicas, foi definida pelo legislador e deve ser

compreendida de maneira estrita.

137. Diante de descumprimento de fornecimento por parte do fornecedor do produto ou serviço, caberá ao apenas o órgão comprador (contratante) exercer o pertinente poder sancionatório.

138. Na situação em que a sanção aplicada gerar restrição ao direito do fornecedor de participar de licitações ou de ser contratado pelo poder público (incisos III e IV do artigo 156 da Lei n. 14.133/2021) deve ser realizado o descredenciamento temporário do fornecedor em relação aos órgãos para os quais estiver válida a restrição decorrente da sanção aplicada.

#### 4. CONCLUSÃO

139. Essas foram as conclusões a serem ofertadas, em virtude das questões suscitadas na presente consulta.

140. Embora tenham sido propostas questões em tese, acreditamos que as questões enfrentadas oferecem subsídios suficientes ao deslinde dos pertinentes dilemas a serem enfrentados diante do desafio de implantação do Projeto Vitrine de Compras Públicas.

141. Tendo em vista que, em tese, os dilemas apontados em consulta envolvem questões que podem ser destinadas à análise da Diretoria de Aquisições (DIAQ), órgão consultivo da AGU com competência para análise das compras federais no âmbito do Distrito Federal, sugerimos que seja dado conhecimento à citda Diretoria, para conhecimento do presente parecer, de caráter opinativo.

Brasília, 19 de abril de 2024.

RONNY CHARLES LOPES DE TORRES  
ADVOGADO DA UNIÃO

---

[1] NOBREGA, Marcos; CHARLES, Ronny. Lei nº 14.133/2021, credenciamento e e-marketplace: o turning point da inovação nas compras públicas. In: BELÉM, Bruno; CARVALHO, Matheus; CHARLES, Ronny. Temas controversos da nova lei de licitações e contratos. Salvador: Juspodivm, 2021.

[2] OECD. **Manual for framework agreements**. 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/manual-framework-agreements.pdf>

[3] UNCITRAL. **Guide to Enactment of the UNCITRAL Model Law on Public Procurement** <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/guide-enactment-model-law-public-procurement-e.pdf>.

[4] LOPES, Virgínia Bracarense; SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro *et al.* **Compras públicas centralizadas no Brasil: teoria, prática e perspectivas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 406-407.

[5] FRANCO NETO, Eduardo Grossi. **Centralização de compras públicas no Brasil: Análise comparativa dos modelos norte-americano e comunitário europeu de Acordos-Quadro com os procedimentos auxiliares da licitação da nova Lei de Licitações n. 1413/2021**. Londrina: Thoth, 2023, p. 143.

[6] FRANCO NETO, Eduardo Grossi. **Centralização de compras públicas no Brasil: Análise comparativa dos modelos norte-americano e comunitário europeu de Acordos-Quadro com os procedimentos auxiliares da licitação da nova Lei de Licitações n. 1413/2021**. Londrina: Thoth, 2023, p. 144.

[7] Art. 33 da Diretiva 2014/24/EU. “Um acordo-quadro é um acordo entre uma ou mais autoridades adjudicantes e um ou mais operadores económicos que tem por objeto fixar os termos dos contratos a celebrar durante um determinado período, nomeadamente em matéria de preços e, se necessário, das quantidades previstas”

[8] LOPES, Virgínia Bracarense; SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro *et al.* **Compras públicas centralizadas no Brasil: teoria, prática e perspectivas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 79.

[9] FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio *et al.* **Compras públicas centralizadas em situações de emergência e calamidade pública**. Texto para discussão, n. 2575. Rio de Janeiro: Ipea, 2020, p. 49. Disponível em:

[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10203/1/td\\_2575.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10203/1/td_2575.pdf). Acesso em: 28 mar. 2024.

[10] FRANCO NETO, Eduardo Grossi. **Centralização de compras públicas no Brasil: Análise comparativa dos modelos norte-americano e comunitário europeu de Acordos-Quadro com os procedimentos auxiliares da licitação da nova Lei de Licitações n. 1413/2021**. Londrina: Thoth, 2023, p. 253.

[11] LOPES, Virgínia Bracarense; SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro *et al.* **Compras públicas centralizadas no Brasil: teoria, prática e perspectivas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 408.

[12] FRANCO NETO, Eduardo Grossi. **Centralização de compras públicas no Brasil: Análise comparativa dos modelos norte-americano e comunitário europeu de Acordos-Quadro com os procedimentos auxiliares da licitação da nova Lei de Licitações n. 1413/2021**. Londrina: Thoth, 2023, p. 109-110.

[13] ANDRECKA, Marta. (2015a). **Framework agreements, EU procurement law and the practice**. Procurement Law Journal. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2910848](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2910848). Acesso em: 25/03/2024.

[14] Nesse sentido, têm-se que “*muitos dos acordos-quadro constituem, substantivamente, contratos de opção: atribuem à entidade adjudicante o direito – por vezes de forma unilateral – de determinar a conclusão de contratos (de locação, aquisição de bens, serviços ou empreitadas de obras públicas). Esses contratos, gerados pelo exercício do direito de opção, podem denominar-se de contratos optativos*” (**Acordo-quadro – GESDATA** | Blog – Contratação Pública. Disponível em: <https://gesdata.blog/2024/03/06/acordo-quadro/>. Acesso em: 26/03/2024)

[15] “Using framework agreements has many advantages; amongst others, they save time and money. That is due to the fact that the procurement requirements regarding publishing contract notices and calling for competition only needs to be fulfilled once, when the framework agreement is established, rather than each time a call-off contract is to be awarded. In other words, when the time comes for the placement of a call-off, the contracting authority does not need to proceed with the whole procurement process each time. The time aspect is particularly valuable, as it allows contracting authorities to receive goods/services/works as soon as possible, without inconvenient delays relating to the administrative processes. Also, due to the fact that the subject matters of the framework agreements usually are large volumes of works/supply/services, it allows advantageous discounts in connection with bulk purchasing, enabling the contracting authority to save money” (ANDRECKA, M. (2015b). **Framework Agreements: Transparency in the Call-Off Award Process**. SSRN Electronic Journal. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2911818](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2911818). Acesso em: 26/03/2024).

[16] SANCHEZ-GRAELLS, A; HERRERA ANCHUSTEGUI, I. (2016). **Impact of public procurement aggregation on competition**. Risks, rationale and justification for the rules in Directive 2014/24. Disponível em: [Impact of Public Procurement Aggregation on Competition: Risks, Rationale and Justification for the Rules in Directive 2014/24 by Albert Sanchez-Graells, Ignacio Herrera Anchustegui :: SSRN](#). Acesso em: 27/03/2024.

[17] BARBOSA, Felipe José Ansaloni. THEBIT, Leonardo de Oliveira. Credenciamento: do conceito à operacionalização nas compras públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2022. P. 25

[18] Moral hazard ou risco moral refere-se à mudança no comportamento de uma parte após a celebração de um contrato, sabendo que os riscos associados a esse comportamento serão suportados por outra parte.

[19] Hold-up é uma falha de mercado que se manifesta durante a execução do contrato. Ela ocorre quando uma das partes espera indevidamente para executar o contrato para ganhar mais, devido ao seu poder de barganha.

[20] CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Análise Econômica das Licitações e Contratos**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

[21] RIBEIRO, Juliana Almeida. Inexigibilidade de licitação e o credenciamento de serviços. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2809, 11 mar. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18683>>. Acesso em: 20 maio 2012. P. 11.

[22] PARECER n. 0003/2017/CNU/CGU/AGU.

[23] TORRES, Ronny Charles Lopes de Torres. Leis de licitações públicas comentadas. 15. Edição. São Paulo: Juspodivm, 2024. p. 516.

[24] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 1129.

[25] RIBEIRO, Juliana Almeida. Inexigibilidade de licitação e o credenciamento de serviços. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2809, 11 mar. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18683>>. Acesso em: 20 maio 2012. P. 30.

[26] TCU Acórdão 656/1995. Processo n.º TC 016.522/95-8. Relator Ministro Homero Santos. DOU 28.12.1995. Página 22.549.

[27] Acórdão 5178/2013-Primeira Câmara, TC 023.697/2011-3, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, 30.7.2013.)

[28] Sobre o tema, vide: NÓBREGA, Marcos; CAMELO, Bradson; TORRES, Ronny Charles Lopes de. Pesquisa de preços nas contratações públicas, em tempos de pandemia. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/pesquisa-de-precos-nas-contratacoes-publicas-em-tempos-de-pandemia/> Acesso em: 24/12/2020, às 11:29

[29] TORRES, Ronny Charles Lopes de. Dispensa de licitação para fins de registro de preços. In Registro de Preços: análise crítica do Decreto Federal nº 7.892/13, com as alterações posteriores. FORTINI, Cristiana (Coord.) 3ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Pp. 146/166.

[30] NOBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei nº 14.133/2021, Credenciamento e E-Marketplace: o Turning point da inovação nas compras públicas**. p. 44-90. In: Walber de Moura Agra; Marcos Nóbrega. (Org.). Deambulações sobre a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Joinville: Clube de Autores, 2023.

[31] COSTA, Felipe Bruno Calheiros. **A figura do credenciamento**. In: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa Carvalho et al (Coords.). Novo direito das licitações e contratos administrativos: de acordo com a Lei 14.133/2021 (nova lei de licitações). Curitiba: Juruá, 2021. p. 112.

[32] PRIHASTOMO, Yoga; HIDAYANTO, Achmad Nizar; PRABOWO, Harjanto. The key success factors in e-marketplace implementation: A systematic literature review. In: **2018 International Conference on Information Management and Technology (ICIMTech)**. IEEE, 2018. p. 443-448. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/8528189>. Acesso em: 10 out. 2023.

[33] RODRIGUES, Janice. Marketplace: o que é, como funciona e quais as vantagens de estar em um. **E-commerce Brasil**, 2022. Disponível em: <https://www.ecommercebrasil.com.br/artigos/marketplace-o-que-e-como-funciona>. Acesso em: 10 out. 2023.

[34] ZOCKUN, Carolina Zancaner; ZOCKUN, Maurício. Marketplace Digital para compras públicas: Digital Marketplace for Public Purchases. **International Journal of Digital Law**, v. 1, n. 3, p. 77-94, 2020. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/zockun2020/22>. Acesso em: 11 out. 2023.

[35] NÓBREGA, Marcos. Direito e economia da infraestrutura. Belo Horizonte: Fórum, 2020. P. 25.

[36] CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. Contratações Públicas através de e-marketplace. IN LOPES, Virgínia Bracarense; SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro et al. Compras públicas centralizadas no Brasil: teoria, prática e perspectivas. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

[37] CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Contratação direta, sem licitação, de estatais que atuam em regime concorrencial: uma prática inconstitucional?** SENADO FEDERAL, Brasília-DF, 2020: Textos para Discussão: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. n. 278. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/578915/TD278.pdf>. Acesso em: 27/03/2024.

[38] ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Empresas Estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista**. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 210-211.

[39] SCHIRATO, Vitor Rhein. As empresas estatais no direito administrativo econômico atual. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 99).

[40] Art. 2º É dispensada a licitação para a contratação do Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO pela União, por intermédio dos respectivos órgãos do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a prestação de serviços de tecnologia da informação considerados estratégicos, relacionados com as atividades de sua especialização.

[41] TCU. Acórdão 213/2017-Plenário.

[42] STF. MS 34939/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 19.3.2019. (MS-34939).

[43] STF autoriza contratação dos Correios por dispensa de licitação. Disponível em: <https://jacoby.pro.br/site/stf-autoriza-contratacao-dos-correios-por-dispensa-de-licitacao/>. Acesso em: 03 abr 2024.

[44] Contratações *in house* referem-se à prática de entidades públicas contratarem serviços ou produtos de empresas que são de sua própria propriedade ou que estão sob seu controle direto, sem a necessidade de realizar um processo de licitação competitivo. Esse modelo de contratação é utilizado tanto no Brasil quanto em outros países, sob diferentes regulamentações e contextos jurídicos, e tem como objetivo principal a eficiência na prestação de serviços públicos, aproveitando a capacidade e a expertise internas

[45] FRANCO, Thiago. **Como funcionam as taxas em marketplace?**. Disponível em: <https://blog.lojaintegrada.com.br/taxas-de-marketplace/>. Acesso em: 27/03/2024.

[46] Amazon's Next Frontier: Your City's Purchasing. Disponível em: <https://ilsr.org/amazon-and-local-government-purchasing/>. Acesso em: 25/03/2024.

[47] Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

[48] Art. 7.(...)

(...)

§ 4º Na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a estimativa de preços de que trata o caput poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa.

[49] COX, Carlos Henrique Harper. Planejamento operacional das contratações públicas. São Paulo: editora Jus Podivm, 2023. p. 124.

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400000757202476 e da chave de acesso dc7d5302



Documento assinado eletronicamente por RONNY CHARLES LOPES DE TORRES, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1474816845 e chave de acesso dc7d5302 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RONNY CHARLES LOPES DE TORRES, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 19-04-2024 22:27. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA  
DIRETORIA DE AQUISIÇÕES  
**DESPACHO n. 00409/2024/DIAQ/SCGP/CGU/AGU**

**NUP: 00400.000757/2024-76**

**INTERESSADOS: ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

**ASSUNTOS: PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS DE TRABALHO**

1. Ciente dos termos do **PARECER n. 00004/2024/CGEST/CGU/AGU**, de lavra do eminente Advogado da União Dr. Ronny Charles Lopes Torres.
2. Pela DIAQ, sem considerações complementares.
3. Encaminho ao **Protocolo da Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública** para devolução dos autos eletrônicos à Secretaria Geral de Consultoria para ciência e adoção dos impulsos subsequentes.

Brasília, na data da assinatura.

RAFAEL SCHAEFER COMPARIN  
Advogado da União  
Diretor de Aquisições  
Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400000757202476 e da chave de acesso dc7d5302



---

Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1583721952 e chave de acesso dc7d5302 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 07-08-2024 17:31. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---