

CONTRATA+BRASIL: UM NOVO PARADIGMA PARA UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL SUSTENTÁVEL

Adriano Carrijo¹

Michelle Marry²

Sumário: 1. Introdução. 2. Compras Públicas como Instrumento de Política Pública para o Desenvolvimento Nacional Sustentável. 3. Princípios do Planejamento e do Desenvolvimento Nacional Sustentável na Lei 14.133/2021: O Planejamento sob uma Perspectiva Gerencial. 4. A Interdependência do Desenvolvimento Econômico e Social na Promoção de um Crescimento Sustentável e Inclusivo. 5. A Lógica da Solução Contrata + Brasil: A eficiência como fundamento para sua implementação. 5.1. A primeira onda de aporte de objetos: serviços de pequenos reparos prestados por Microempreendedores Individuais (MEIs). 5.2. Novo olhar sobre o credenciamento e a contratação direta dele resultante. 5.3. Mercado fluido pela flutuação constante das condições de contratação. 5.4. Contratações de pequenas compras e serviços de pronto pagamento x custos de um processo. 5.5. Inexistência de fracionamento de despesa. 5.6 Medidas Cautelares na IN nº 52/2025: Inativação Temporária de Fornecedores para a Manutenção da Higiene da Solução. 6. Uma trilha para o e-marketplace. 7. Conclusão.

1. Introdução

A Lei 14.133, de 2021, introduziu novos paradigmas na Administração Pública brasileira, estabelecendo os princípios do planejamento e do desenvolvimento nacional sustentável como norteadores fundamentais dos processos licitatórios. O artigo 18 da referida lei destaca a fase preparatória do processo licitatório, caracterizada pelo planejamento minucioso, cuja eficácia e eficiência devem ser garantidas por uma perspectiva gerencial desde os primeiros atos administrativos, visando sempre o interesse público.

Ao tratar do desenvolvimento nacional sustentável, entende-se que este não é um objetivo a ser alcançado eventualmente, mas sim uma premissa integrada em todas as etapas do processo licitatório, desde a concepção até a execução final, garantindo que as aquisições públicas contribuam efetivamente para o crescimento econômico equilibrado e duradouro, evitando a exaustão dos recursos naturais e promovendo a justiça social.

A solução Contrata + Brasil é instituída com o intuito de reforçar a eficiência nas contratações públicas. Este programa de governo tem como fundamento a centralização dos procedimentos de

¹ Advogado da União. Atualmente é Coordenador-Geral de Normas da Diretoria de Normas e Logística da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Pós-graduado em gestão pública pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Foi Coordenador da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos da Consultoria-Geral da União e Coordenador-Geral da Consultoria Jurídica da União no Estado de São Paulo.

² Advogada da União. Atualmente é Coordenadora-Geral de Orientação e Diretora substituta no Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da União – DECOR/AGU. Mestre em Direito Constitucional pelo IDP. Coordenadora da Câmara Nacional de Licitações e Contratos da AGU – CNLCA/AGU. Autora de diversos livros e artigos. Professora de cursos e pós-graduações e Palestrante. cheu_marry@hotmail.com.

aquisição e contratação de bens e serviços, podendo abranger não somente as etapas iniciais, mas também algumas rotinas da seleção e da execução contratual. A implementação de um e-marketplace para compras públicas faz parte desse esforço para modernizar e simplificar processos, aumentando a transparência e a eficácia das contratações.

Por meio da centralização e da simplificação planejada, as autoridades visam desonerar gradualmente atividades de baixa efetividade e altos custos administrativos, promovendo uma Administração Pública mais ágil e eficiente. Desta forma, o artigo explora como os princípios de planejamento gerencial e desenvolvimento sustentável se inserem no novo marco legal das licitações e contratos, destacando o CONTRATA + BRASIL como uma trilha inovadora para modernizar e otimizar a gestão pública no Brasil.

2. Compras Públicas como Instrumento de Política Pública para o Desenvolvimento Nacional Sustentável

Pode-se dizer que políticas públicas são um meio pelo qual o Estado tem potencial de agir para materializar os direitos fundamentais previstos constitucionalmente. Partindo de um planejamento anterior, o Estado tem como analisar em quais setores deverá atuar, como, por exemplo: 1) desemprego; 2) poluição; 3) igualdade de gênero ou raça; 4) analfabetismo; e 5) desenvolvimento econômico nacional.

Maria Paula Dallari Bucci³ dispondo sobre o conceito de política pública conceituou-a da seguinte maneira:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – **visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.**

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, **expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.** (Grifo próprio)

Do conceito acima, pode-se extrair que a política pública requer um planejamento estatal prévio, direcionado à escolha do que atenderá ao interesse coletivo.

A autora destaca: uma boa política pública deve ordenar os meios de que o Estado dispõe, não deixando de considerar as atividades privadas. Além disso, o planejamento da ação estatal é de suma importância: deve considerar o que é socialmente relevante para aquele momento vivido pelo Estado e quais decisões políticas devem ser buscadas.

Por conseguinte, partindo-se do pressuposto de que a escolha de realização de determinada política pública é uma decisão estatal, a execução direta ou indireta pelo Estado de certa atividade que irá resultar no atendimento à política pública eleita não deixa de ser também uma decisão estatal.⁴

Nessa contextualização, as compras públicas vinham sendo historicamente consideradas como atividades meramente acessórias. A distinção entre “atividade meio” e “atividade fim” é de uso corrente na classificação da atuação estatal.

Realmente, circunscrevendo a análise em determinada compra ou conjunto de compras de um órgão público, a tendência é que essa atividade apenas dê suporte às ações deste órgão, sem maiores reflexos em políticas públicas alheias a ele.

³ BUCCI, Maria Paula Dallari. Organizadora. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. página 39.

⁴ Sandra Aparecida Lopes Barbon Lewis apresentou em seu artigo intitulado **Terceiro Setor, políticas públicas e tributação** um conceito para política social. Na visão da autora: “A Política Social, por sua vez, é um tipo de política pública, cuja expressão se dá por meio de um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e abrangente, que orientam a atuação do poder público em uma determinada área.” Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pidCntr=39450>. Acesso em: 15.03.2025.

Mas o volume das compras públicas não permite menosprezar o seu papel como indutora ou influenciadora da atividade econômica. Segundo estudo do Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA, que avaliou o período de 2006 a 2016, o peso das compras públicas no PIB é, em média, de 12,5%, sendo a União responsável por cerca de metade disso⁵. Então, para além de serem atividades meramente acessórias, as compras públicas podem contribuir com o desenvolvimento nacional.

Essa nova forma de encarar as compras públicas veio a ser estampada no artigo 3º da Lei 8.666, de 1993, por força da Medida Provisória 495, de 2010: *a licitação destina-se a garantir... a promoção do desenvolvimento nacional*.

E o contexto de afloramento das preocupações ambientais nas últimas décadas também impede que se considere as compras públicas de maneira isolada. Nem mesmo as compras particulares podem ser descontextualizadas de seu impacto ambiental; as compras públicas então, muito menos.

Assim, já na conversão da Medida Provisória em Lei, a expressão *desenvolvimento nacional* foi complementada pela palavra *sustentável*, que passou a ser, em 2010, um dos objetivos da licitação previstos no art. 3º da Lei 8.666, de 1993.

Com isso, as licitações deixaram de ter apenas objetivos intrínsecos (selecionar a proposta mais vantajosa, assegurar a isonomia etc.) e passaram a ter objetivos *socialmente relevantes e politicamente determinados*.

Ficou preenchido assim um dos requisitos para se estar diante de uma política pública – seguindo a definição da autora acima citada – faltando então haver a regulação do processo, ou do conjunto de processos, voltados a programar a ação estatal. Em outras palavras: fixado o objetivo, resta estabelecer como alcançá-lo.

A Lei 14.133, de 2021, trata principalmente de cada processo licitatório ou de contratação direta isoladamente considerado: a maior parte dos dispositivos legais traz regras e requisitos para a formalização e instrução adequada de uma compra pública ou de um contrato público; perseguem-se seus objetivos intrínsecos. Mas essa divisão não é estanque: o objetivo aqui classificado como “intrínseco”, de assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, deve considerar o *ciclo de vida do objeto* nessa caracterização, conforme artigo 11, inciso I, da Lei. Essa consideração está intimamente ligada com a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável, que seria o objetivo “extrínseco” do inciso IV do mesmo artigo.

Mas de qualquer forma, não seria matéria legislativa regular detalhadamente o processo, ou conjunto de processos, que programará a ação estatal voltada a alcançar o objetivo socialmente relevante e politicamente determinado do artigo 11, IV, da Lei. Por isso, a Lei traz algumas indicações de como fazê-lo, quando institui, por exemplo, a margem de preferência, a cota para mulheres vítimas de violência doméstica ou para egressos do sistema prisional, ou quando trata do ciclo de vida do objeto, da acessibilidade e das condições de aquisição e pagamentos semelhantes às do setor privado para as compras.

Além dessas indicações e diretrizes, a Lei inova de modo fundamental: ela distribui competências para as atividades de regulação e indica diretrizes específicas para isso.

O parágrafo único do artigo 11 da Lei reconhece a instância “alta administração” do órgão ou entidade, atribuindo-lhe a competência pela governança das contratações. Governança é, acima de tudo, controle de resultados. Esses resultados devem ser os fixados pelo legislador. A alta administração pode estabelecer outros, complementares, mas não pode ignorar os objetivos estabelecidos em Lei. Então, ainda que a Lei não detalhe como atingir esses resultados, ela atribui a competência, e consequentemente o dever, de a alta administração velar para que sejam atingidos.

Além disso, o artigo 19 da Lei reconhece a existência de órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às licitações e contratos. Ela determina que estes órgãos instituem instrumentos que permitam a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços, instituem modelos de minutas de editais e de outros documentos e criem catálogos eletrônicos de padronização.

⁵ Ribeiro, Cássio Garcia; Inácio Júnior, Edmundo. **O Mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise**. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/> Acesso em: 15.03.2025.

Então, se de um lado a Lei estabelece um procedimento detalhado para cada processo licitatório, com ênfase no planejamento, de outro ela: 1) obriga os órgãos centrais a padronizarem os documentos que subsidiarão tais processos e a centralizarem esses procedimentos e, 2) atribui à alta administração dos órgãos a governança das contratações, o que implica no controle de resultados dessas.

No plano federal, a Lei 14.600, de 2023, que organiza a Presidência da República, estabelece a competência do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos de supervisionar e estabelecer normas e procedimentos para o planejamento e execução das compras públicas (art. 32, XIII). O Decreto 12.102, de 2024, detalha e direciona essa competência em seu Anexo I, mencionando textualmente a “política de compras públicas” no art. 14, IV, “c” (que trata da Secretaria Extraordinária de Transformação do Estado), como também “projetos especiais de inovação e governança na gestão pública, relacionadas a *temas e áreas estratégicas de governo*, em especial na temática das compras públicas”, no art. 16, inciso IV, que trata da Secretaria de Gestão e Inovação – Seges.

A Seges, por sua vez, editou inúmeras normas sobre o tema (Instruções Normativas e Portarias). Para o presente contexto, vale mencionar a Portaria Sege/ME nº 8.678, de 2021, que dispõe sobre a governança das contratações públicas.

Nesse diapasão, a conclusão a que se pode chegar é no sentido de que as compras públicas constituem-se, por si só, uma política pública: encontram-se reguladas juridicamente por um conjunto de processos que direciona a ação estatal para um objetivo socialmente relevante (incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável). Esse direcionamento está diretamente ligado aos objetivos fundamentais previstos no artigo 3º da Constituição Federal: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades locais e regionais e, enfim, promover o bem de todos.

3. Princípios do Planejamento e do Desenvolvimento Nacional Sustentável na Lei 14.133/2021: O Planejamento sob uma Perspectiva Gerencial

As compras públicas estão ligadas ao objetivo socialmente relevante e politicamente determinado de incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Os processos licitatórios buscam esse objetivo, previsto no inciso IV do artigo 11 da Lei 14.133, de 2021, como também: evitar contratações com sobrepreço, com preços inexequíveis ou o superfaturamento dos contratos (inc. III); assegurar o tratamento isonômico e a justa competição (inc. II); e assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto (inc. I).

Este último objetivo, marcado com a consideração sobre o ciclo de vida do objeto, liga-se diretamente ao objetivo do desenvolvimento nacional sustentável, pois o pensamento sobre o ciclo de vida do objeto para selecionar a proposta que apresentará o resultado mais vantajoso tende a focar em soluções que constituam objetos com maior vida útil, com menor custo de manutenção, menor pressão sobre recursos naturais e menor geração de resíduos, dentre outros fatores que contribuem com a sustentabilidade⁶.

Essas e outras considerações a serem abordadas por força de dispositivos legais só podem ocorrer em uma fase do processo denominada de Planejamento. Sem o estabelecimento claro e distinguido dessa etapa, não seria possível utilizar o processo licitatório, ou de contratação direta, para a persecução de todos esses objetivos.

O artigo 18 da Lei 14.133, de 2021, cuida da fase preparatória do processo e a caracteriza pelo planejamento. O inciso I deste artigo convida a investigar a necessidade administrativa que move o processo licitatório, ligando-a ao interesse público envolvido.

⁶ Câmara Nacional de Sustentabilidade da Consultoria-Geral da União. **Como inserir critérios de sustentabilidade nas contratações públicas.** Acesso em: 15.06.2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/cartasecartilhas/cartilha-como-inserir-criterios-de-sustentabilidade-nas-contratacoes-publicas.pdf> Páginas 17-18.

Acerca do princípio do interesse público Paulo Otero⁷ em seu Manual de Direito Administrativo ressaltou:

[...] A definição do que seja o bem comum ou o interesse público a cargo da Administração Pública insere-se num processo de contínuas alterações resultantes das mutabilidades sociais e das responsabilidades que o Estado, em cada momento histórico, à luz da subsidiariedade, pretende assumir na satisfação das necessidades coletivas: o interesse público traduz uma opção política, sendo a sua definição condicionada pelo modelo ideológico refletido a nível político-económico.

[...]

O interesse público é o fundamento, o limite e o critério do agir da Administração Pública. O interesse público desempenha o papel de 'farol orientador do desempenho público'.

Na prossecução do interesse público, a Administração Pública tem sempre de se pautar por um critério decisório que visa alcançar o melhor interesse público, escolhendo os melhores meios, os meios mais convenientes ou adequados a habilitar uma solução ótima: o interesse público alicerça um dever de boa administração [...] (Grifo próprio)

Então, a primeira reflexão proposta pela Lei para iniciar um processo licitatório já pode ser bastante profunda, além de decisiva para os rumos do processo. Como a necessidade administrativa está vinculada ao interesse público e esse é mutável, as demandas iniciais podem ser diferentes ou ainda uma mesma demanda pode ser atendida de formas diferentes, a depender do momento ou outras circunstâncias.

O planejamento se coloca, então, como essencial para atingir os objetivos intrínsecos e extrínsecos das compras públicas, e para garantir uma boa administração. Não sem motivo, foi erigido como um dos princípios do artigo 5º para a aplicação da Lei 14.133, de 2021.

Nessa chamada à reflexão, faz sentido que o desenvolvimento nacional sustentável seja também um princípio, e não só um objetivo. Essa redundância emite um sinal claro: o planejamento deve estar “impregnado” pelo princípio do desenvolvimento nacional sustentável desde o primeiro ato relativo ao processo a ser instaurado. Não se trata de um objetivo a ser atingido posteriormente, mas sim de uma forma de enxergar o processo desde o seu início, e que deve ser mantida até o final, com a execução contratual e a destinação ambiental adequada⁸.

O processo licitatório ganha assim uma complexidade ímpar. Isso já foi destacado pela Câmara Nacional de Sustentabilidade da Consultoria-Geral da União:

No Brasil, as licitações são um meio crucial para a concretização do princípio do desenvolvimento nacional sustentável. Nada obstante, a incorporação desse princípio pelo sistema jurídico brasileiro tornou a atuação da Administração Pública, no campo das licitações e contratações públicas, mais complexa, demandando conhecimentos abrangentes para a adequada escolha do objeto e para o estabelecimento de obrigações que efetivamente atendam ao princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado e sustentável sob os aspectos ecológico, econômico e social⁹. (Grifo próprio)

Além das considerações de cunho ambiental, nas suas variadas vertentes, o art. 18 determina que o planejamento deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. São inúmeros os parâmetros e variáveis a serem cogitadas a cada processo licitatório, como se vê dos artigos 18, 23 e 25 da Lei.

O planejamento é fundamental. É constantemente considerado a chave para o êxito de projetos. Trazer essa etapa para o processo licitatório foi essencial para gerar uma nova realidade administrativa nesta seara; fomentar os estudos e reflexões prévias representou um verdadeiro salto de qualidade nos processos licitatórios, com repercussões na gestão como um todo.

Sem dúvida a execução planejada de cada processo licitatório contribui para a consecução dos objetivos intrínsecos (principalmente) mas também extrínseco das compras públicas, de gerar o desenvolvimento nacional sustentável. Se toda compra pública for pensada e refletida em seus vários

⁷ OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 2016. Páginas 69-70.

⁸ **Guia Nacional de Licitações Sustentáveis**, 7ª ed. Acesso em: 15.03.2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/guia-nacional-de-contratacoes-sustentaveis-2024.pdf> Página 18.

⁹ OP. Cit. Página 11.

aspectos, presume-se que serão encontradas soluções inovadoras, ambiental e socialmente mais equilibradas, por valores justos.

Mas essa forma de atingir tais objetivos – por meio do planejamento rigoroso de cada licitação – trouxe um peso excessivo para a etapa do planejamento. Esse peso ficou incompatível com a estrutura dos órgãos nestes setores de compras públicas. Não podem eles, isoladamente, serem os únicos responsáveis pelo atingimento desses objetivos. É preciso uma ação coordenada e iniciativas gerenciais que contribuam para o objetivo socialmente relevante e politicamente determinado de incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Não à toa, a Lei 14.133, de 2021, atribui competência para as “altas autoridades”, no artigo 11, parágrafo único, e também para os “órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às licitações e contratos”, no artigo 19. Esses atores têm papel decisivo no atingimento dos objetivos das compras públicas; eles devem criar condições para que os órgãos e entidades consigam conduzir os processos observando os comandos legais. Muitas vezes isso pode implicar na assunção de decisões gerenciais que desonerem os órgãos de tarefas e atividades pouco efetivas para o atingimento dos objetivos buscados.

Há um vasto campo a ser explorado para o exercício da competência atribuída às altas autoridades e aos órgãos centrais em matéria de licitações públicas. A literatura sobre a perspectiva gerencial da Administração nesse contexto é escassa. A maioria dos escritos é voltada aos operadores, tratando do fazer processual ou dos institutos da Lei. A governança é um tema que vem ganhando mais atenção, e precisa ser desenvolvido, para abordar não só os aspectos organizativos dos órgãos, mas também os de estruturação e direcionamento da política pública como um todo.

Um exemplo dessa falta de perspectiva gerencial pode ser extraído das orientações doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema da “garantia de execução”: há consensos no tema quanto à existência de margem de discricionariedade acerca da exigência ou não de garantia e que os parâmetros decisórios envolvem a segurança de um lado e a economicidade e competitividade de outro.

Mas essa decisão não deveria se restringir à análise de cada contratação, porque isso ignora o impacto da decisão no processo de trabalho. Na decisão isolada e casuística, a tendência é sempre optar pela exigência: isso aumenta a segurança e diminui os riscos para aquele que adotou a decisão de ter que eventualmente ressarcir o erário em caso de prejuízo pela não exigência da garantia.

Já no plano gerencial, é possível manejar os parâmetros decisórios a partir de outra perspectiva: para além da minoração dos prejuízos e possíveis vantagens competitivas, entra em jogo também o custo administrativo do processamento dessa exigência. Nesse plano, ainda que um ou outro contrato possa vir a sofrer algum prejuízo, o valor da garantia não representaria verdadeira minoração dos danos e, mais do que isso, o custo dispendido no processamento das garantias em geral não compensa o eventual benefício que estas possam vir a trazer em um ou outro contrato no qual venham a ser utilizadas. Assim, não se trata mais de prejuízo neste ou naquele contrato, mas sim de custos administrativos menores nos contratos em geral, com a vantagem colateral ainda de propiciar maior competitividade nas licitações em que a garantia tiver sido dispensada.

Essa abordagem busca demonstrar a diferença que a perspectiva gerencial pode incutir nos processos licitatórios de um dado órgão. No exemplo acima, ela poderia ser adotada pela alta administração de um órgão específico e já teria bastante impacto nos processos de trabalho. Essa mesma perspectiva, adotada pelos “órgãos da Administração com competências regulamentares”, tem um potencial enorme e repercutiria nos processos como um todo. Notadamente a etapa de planejamento das licitações, com muitas tarefas semelhantes e repetitivas, representa um campo vasto de atuação sob essa perspectiva.

Isso só é possível agora porque antes houve a consolidação das regras sobre o planejamento e a incorporação gradativa do “saber-fazer” administrativo. As altas autoridades e os órgãos centrais podem então se voltar para outra concepção: não mais a criação de regras e seus detalhamentos, não mais a exigência de cumprimento de requisitos formais e muitas vezes sem sentido, mas sim a “simplificação planejada”: a desoneração paulatina das atividades e afazeres com baixa efetividade e alto custo administrativo.

Há uma forte inclinação da nova lei de licitações e contratos administrativos em direção ao abandono do engessamento das contratações públicas e consequentemente do rigor formal a ele relacionado¹⁰.

No plano federal, os sistemas operacionais relacionados às compras públicas têm buscado evoluir cada vez mais para propiciar maior agilidade e evitar retrabalhos. A agregação de outros módulos a serem disponibilizados e a integração com outros sistemas contribui para a maior transparência com menor esforço. O novo módulo de contratos, por exemplo, permite uma instrução processual mais ágil, responsiva e efetiva, permitindo que não só os órgãos compradores alimentem o sistema, como também os fornecedores.

A Instrução Normativa nº 52, de 2025, da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, que criou a plataforma denominada Contrata + Brasil, talvez seja o maior exemplo até aqui do exercício dessa competência regulamentar sob a perspectiva gerencial e sistêmica.

4. A Interdependência do Desenvolvimento Econômico e Social na Promoção de um Crescimento Sustentável e Inclusivo

Desenvolvimento econômico sustentável refere-se ao aprimoramento das condições econômicas de uma região ou país de maneira duradoura e equilibrada, sem esgotar os recursos naturais ou causar danos ambientais irreversíveis. Este tipo de desenvolvimento busca a criação de riqueza e oportunidades, promovendo o bem-estar material de todas as camadas da sociedade de forma equitativa.

Desenvolvimento social sustentável envolve a melhoria contínua das condições de vida e bem-estar da população, garantindo que todos os indivíduos tenham acesso a serviços básicos, educação, saúde, habitação digna e segurança. Este desenvolvimento visa a inclusão social, a redução das desigualdades e a promoção de uma sociedade mais justa e coesa.

O desenvolvimento econômico e social são interdependentes e podem se reforçar mutuamente. A promoção de políticas e práticas que garantam o crescimento econômico sustentável também deve levar em consideração os aspectos sociais, para assegurar que os benefícios econômicos se traduzam em melhorias concretas na qualidade de vida da população.

O desenvolvimento local tem matriz constitucional. Possui estreita conexão com o princípio da dignidade da pessoa humana e decorre diretamente do artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal. Este dispositivo constitucional erige a redução das desigualdades sociais e regionais como um dos objetivos fundamentais do país.

Ainda na Constituição, o artigo 43 é textual ao dispor que a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

Para atingir esses objetivos, a Constituição já reconhece de antemão a importância das microempresas e empresas de pequeno porte (ME/EPPs), determinando que os entes federativos dispensem tratamento diferenciado a elas, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias.

A Lei Complementar 123, de 2006, instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, reconhecendo a importância desses segmentos para a economia nacional. As MEs/EPPs desempenham um papel crucial no desenvolvimento local, gerando emprego, renda e estimulando a economia das comunidades onde estão inseridos. O art. 47 da Lei é claro ao dispor que o tratamento favorecido às MEs/EPPs objetiva promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, ampliar a eficiência das políticas públicas e incentivar a inovação tecnológica nas contratações públicas.

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2021. página 103.

Inclusive a Lei Complementar 123, de 2006, prioriza a contratação das MEs/EPPs sediadas local ou regionalmente, permitindo que estas sejam contratadas por um preço até 10% superior ao do menor preço válido (art. 48, §3º) em relação a uma empresa não local ou regional.

Isso reflete o compromisso do Estado em respeitar e fomentar o desenvolvimento local através de um modelo de Administração Pública gerencial eficaz e inclusivo. Não se atingirá o objetivo fundamental de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais sem se propiciar o desenvolvimento local e regional de forma sustentável.

A priorização da contratação de MEs/EPPs tende a fomentar a geração de emprego e renda; ao incentivar o crescimento desses negócios, o governo contribui para a criação de novos postos de trabalho e para o aumento da renda local. Apoiar pequenos negócios torna a economia local menos vulnerável a crises e mudanças de mercado, promovendo a inclusão social e a equidade de oportunidades econômicas.

A Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, alterou a Lei Complementar nº 123 e introduziu o regime especial para o Microempreendedores Individuais (MEI), ampliando os benefícios e simplificando ainda mais as obrigações tributárias para esses pequenos empreendedores. Portanto, o MEI está sujeito às disposições da Lei Complementar nº 123, conforme alterada pela Lei Complementar nº 128.

O artigo 47 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que autoriza a contratação de Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) locais e regionais, também se aplica aos MEIs. Esta disposição visa fomentar a participação de pequenos negócios, incluindo os MEIs, nas licitações públicas, promovendo o desenvolvimento econômico local e regional. Dessa forma, os MEIs têm o mesmo tratamento preferencial previsto para MEs e EPPs nas contratações públicas, de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 47.

Outrossim, a Administração Pública possui discricionariedade para adotar políticas públicas que melhorem a eficácia das suas ações de desenvolvimento econômico local. Para alcançar a isonomia real, pode ser necessário tratar os MEIs de maneira diferenciada, devido às suas especificidades e vulnerabilidades econômicas, conforme artigo 5º, da Constituição Federal. MEIs representam uma parcela significativa e crescente da população empreendedora, motivo pelo qual um tratamento diferenciado pode corrigir disparidades e permitir seu crescimento para posteriormente se tornarem MEs ou EPPs, garantindo uma transição inclusiva e sustentável no ambiente de negócios.

O objetivo principal do artigo 47 é o desenvolvimento econômico local e regional. Defender a priorização dos MEIs é uma decisão de política pública para incentivar o empreendedorismo de base e a inovação nas pequenas localidades, que muitas vezes dependem mais dessas microempresas individuais para o sustento econômico.

5. A Lógica da Solução Contrata + Brasil: A eficiência como fundamento para sua implementação

Optamos por usar a palavra “solução” para conceituar o “Contrata+Brasil” porque este envolve uma combinação de três fatores: uma plataforma operacional, uma estrutura jurídica e ações de comunicação. Não se trata apenas de uma plataforma, de uma Instrução Normativa ou somente de uma ação de marketing. A conjunção dessas “entregas” é que viabiliza a existência desse novo instituto no cenário administrativo brasileiro.

O conceito basilar da solução Contrata+Brasil é bastante simples: um órgão (ou equipe centralizada) realiza o trabalho árduo e criterioso de planejamento em relação a determinado objeto, estabelecendo as regras do negócio e as especificações do objeto a ser contratado. Os demais órgãos ficam então liberados desse trabalho, pois, por meio da plataforma, irão escolher o fornecedor que melhor os atenderá, previamente cadastrado segundo critérios estabelecidos pelo órgão administrador. Do ponto de vista dos fornecedores, isso também representa um grande ganho, já que as regras do negócio serão as mesmas, independentemente do órgão demandante. O custo transacional diminui consideravelmente para ambas as partes.

Essa lógica já estava desenhada na Lei 14.133, de 2021, ao criar o catálogo eletrônico de padronização e ao tratar dos modelos de minutas de editais e anexos, no artigo 19, II e IV, respectivamente. A solução Contrata+Brasil atende não só a esses dispositivos, mas também ao comando do inciso I: instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços.

A solução Contrata+Brasil representa um avanço em relação aos instrumentos supramencionados, porque os incorpora e ainda abrange parte das demais etapas do processo licitatório, centralizando também algumas atividades e rotinas da etapa de seleção ou mesmo da execução contratual. Isso pode variar conforme objeto a ser aportado à plataforma e respectivo procedimento auxiliar que será utilizado para tanto, mas em linhas gerais a convocação dos fornecedores é adiantada, parte da habilitação e mesmo da comprovação da execução contratual. Não há mais diversos editais, cada um vinculado a uma demanda de um órgão específico, mas sim um edital seguido de anúncios de oportunidades de negócios para o universo de fornecedores que já tenham indicado seu interesse naquele objeto demandado. As regras serão as estabelecidas neste único edital, com as variáveis inerentes a qualquer negócio: local de entrega ou de prestação de serviços, datas etc.

Por isso que a estruturação jurídica da solução Contrata+Brasil é melhor compreendida se a leitura da Instrução Normativa for combinada com a do edital e anexos que aportam novos negócios na plataforma. A IN nº 52/2025 procurou trazer maior plasticidade para a conformação da solução: ela poderá ter uma ou mais feições distintas conforme os objetos a serem aportados. O artigo 2º da IN 52/2025 deixou aberta a possibilidade de adoção de outros procedimentos auxiliares. Vislumbra-se o potencial de uso da pré-qualificação.

A solução também pode abranger legislações específicas. Projeta-se uma segunda onda envolvendo gêneros alimentícios e as distintas formas de os adquirir, notadamente no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (Lei nº 11.947, de 2009) e no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA (Lei nº 14.628, de 2023).

O aporte de novos objetos sempre será estruturado de forma a ser amparado no sistema operacional desenvolvido e no sistema jurídico que lhe seja afeto, seguido da comunicação necessária. A lógica da plataforma, no entanto, se mantém: concentração de esforços em um órgão administrador, diminuindo-se o trabalho repetitivo e pulverizado nos demais órgãos.

Essa distribuição do esforço de planejamento pode ser dosada a cada aporte de novos objetos. A IN 52/2025 estabelece em seu artigo 15 que a criação de oportunidades pelo órgão comprador é realizada pelo preenchimento de um formulário, que corresponde ao Documento de Formalização da Demanda. As informações mínimas a serem preenchidas já abrangem alguns dados constantes do ETP (justificativa da necessidade e informação sobre o PCA) e do TR (objeto, local de prestação do serviço e forma e prazo de pagamento), mas se trata do conteúdo mínimo; podem ser exigidas outras informações, que demandarão maior esforço de planejamento por parte dos órgãos compradores.

Para esta primeira onda de aporte de objetos, considerou-se utilizar somente o conteúdo mínimo do formulário, de modo a diminuir custos administrativos dos órgãos compradores para contratações que, em sua ampla maioria, terão valores irrisórios. Em contrapartida, houve um grande esforço de planejamento e especificação pelo órgão central, como será visto mais adiante.

5.1 – A primeira onda de aporte de objetos: credenciamento de Microempreendedores Individuais (MEIs) para prestarem serviços de pequenos reparos

A primeira onda de aporte de objetos ao Contrata+Brasil foi baseada na experiência da Prefeitura de Recife, que criou a plataforma GO MEI (Gerando Oportunidades para o MEI), que é uma decorrência da plataforma GO Recife (Gerando Oportunidades Recife¹¹). A plataforma GO Recife baseia-se na lógica de uma agência de empregos online, com oportunidades de trabalho de um lado e currículos de outro. A partir dela surgiu a ideia de os próprios órgãos da prefeitura cadastrarem

¹¹ Acesso em: 07.03.2025. Disponível em: <https://gorecife.recife.pe.gov.br/>

as demandas que pudessem ser atendidas pelos MEIs. Do ponto de vista dos MEIs, seriam oportunidades de prestarem serviços. Do ponto de vista dos órgãos municipais, tratava-se de contratações realizadas por suprimentos de fundos, de uma forma simples e transparente.

Nos estudos para o desenho da solução no plano federal, entendeu-se que o embasamento nas despesas de suprimentos de fundos não seria recomendável, por razões ligadas ao limite pequeno de gastos permitidos, além de dificuldades de integração dos sistemas utilizados e meios de pagamento. Também se entendeu que a própria utilização seria mais restrita, em decorrência da regulamentação específica e propósito desse tipo de despesa, avessa a uma maior burocratização.

Optou-se então por combinar duas construções jurídicas: a) o credenciamento pelo órgão administrador, previsto no art. 79 da Lei 14.133, de 2021, e b) a contratação de serviços de pronto pagamento pelo órgão comprador, prevista no art. 95, §2º da mesma Lei¹².

Aqui, mais uma vez, a feição jurídica amolda-se ao objeto a ser aportado e pode se distinguir conforme o ponto de vista adotado. Uma dada realidade jurídica pode afigurar-se como um instituto para um dos operadores e como instituto diferente para outro, de forma juridicamente válida e concomitante. Reconhecer essa nuance é importante para a compreensão da solução Contrata+Brasil e das sucessivas ondas de objetos que serão aportados.

Algumas figuras jurídicas se destacam para esta finalidade: a IN nº 52/2025 define em seu artigo 4º o que é o órgão administrador, comprador e fornecedor inscrito nos termos seguintes:

- III - **órgão administrador:** Central de Compras da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, **responsável por definir os objetos e elaborar o edital no Contrata+Brasil;**
- IV - **órgão comprador:** **órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, bem como os demais órgãos e entidades que tenham aderido ao Contrata+Brasil para realização de aquisições pela plataforma,** nos termos do art. 1º, parágrafo único, desta Instrução Normativa; [...]
- VI - **fornecedor inscrito:** **pessoa física ou jurídica inscrita para fornecimento de bens e serviços no Contrata+Brasil** conforme procedimentos do Edital; (Grifo próprio)

Conforme lógica da plataforma, o órgão administrador é quem vai concentrar o trabalho de planejamento e especificação, e promoverá o aporte de objetos à plataforma utilizando a ferramenta jurídica mais apropriada para tanto. O órgão comprador irá abrir uma demanda daquele objeto para ser atendida por um dos fornecedores inscritos.

Em relação às ferramentas jurídicas apropriadas, o artigo 2º da IN 52/2025 nomeia o credenciamento de forma expressa, mas também se refere aos outros procedimentos auxiliares.

O artigo 78 da Lei nº 14.133/2021 estabelece como sendo procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas pela norma mencionada os seguintes institutos: I - credenciamento; II - pré-qualificação; III - procedimento de manifestação de interesse; IV - sistema de registro de preços; V - registro cadastral.

O credenciamento, juntamente com a pré-qualificação, o procedimento de manifestação de interesse, o sistema de registro de preços e o registro cadastral são, portanto, considerados pela lei como procedimentos auxiliares. Esses institutos não estão diretamente vinculados a uma contratação específica, podendo ser utilizados para uma pluralidade licitações ou pretensões contratuais. Entender esse ponto é fundamental, pois permite que esses procedimentos sejam utilizados como ferramentas para otimização e facilitação dos procedimentos licitatórios e das contratações públicas.

Sobre o assunto Marçal Justen Filho¹³ defende que:

¹² O edital de credenciamento nº 3/2025 da Central de Compras do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos tem como objeto “Credenciamento de Microempreendedores Individuais (MEIs) interessados em prestar serviços não continuados, sem dedicação de mão de obra exclusiva, de manutenção e reparos de pequeno porte em bens móveis e imóveis sob responsabilidade dos órgãos compradores.” Acesso em: 15.06.2025. Disponível em: https://www.gov.br/contratamaisbrasil/pt-br/central-de-conteudo/edital-e-regulamentacao/edital-de-credenciamento-03-2025/0Edital_de_Credenciamento_03_2025_1assinado.pdf

¹³ JUSTEN FILHO, Marçal. Procedimentos auxiliares das licitações e a pré-qualificação no Regime Diferenciado de Contratações Públicas. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 9, n. 35, p. 61-97, out./dez. 2011.

O desenvolvimento dos procedimentos auxiliares não se sujeita aos constrangimentos temporais próprios de uma disputa licitatória. Portanto, a análise dos requisitos pode fazer-se de modo muito menos apressado, sem a urgência de produzir uma decisão indispensável para a continuidade de um procedimento licitatório determinado.

Por outro lado, a decisão adotada no âmbito do procedimento auxiliar **produzirá efeitos para uma pluralidade de procedimentos licitatórios**. Suponha-se, por exemplo, o reconhecimento de que um interessado preenche determinados requisitos exigidos por lei. Como decorrência, o referido interessado poderá invocar os efeitos da decisão em todos os casos em que a entidade administrativa sujeitar-se a verificar a presença dos ditos requisitos. **Isso significa a redução dos esforços e da complexidade da atividade administrativa, eis que não será necessário repetir atividades similares e de conteúdo idêntico para cada licitação instaurada durante o período de validade do procedimento.**

Além disso, **a existência de situação predeterminada, com eficácia em um número indeterminado de situações futuras, representa um fator de incremento da segurança jurídica**. O sujeito interessado pode prever antecipadamente a sua situação jurídica futura em face da Administração. **Isso se traduz inclusive em redução de seus custos, o que permite propostas mais vantajosas.**

Enfim, há a redução do risco de decisões contraditórias, que representam um fator de rompimento da lógica e de redução da sistematicidade da ordem jurídica. (Grifo próprio)

O autor pondera que a finalidade desse tipo de procedimento não é produzir algum benefício direto para a Administração ou para um particular, mas “reduzir a complexidade e ampliar a dinamicidade dos procedimentos licitatórios propriamente ditos”¹⁴.

O artigo 6º, inciso XLIII, da Lei nº 14.133/2021, definiu o credenciamento como “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.” Resta claro na lei de licitações e contratos administrativos, portanto, que o credenciamento pode ser utilizado para prestar serviços ou fornecer bens.

Michelle Marry e Fábio Medeiros¹⁵ esclarecem sobre as hipóteses possíveis de contratação por meio do credenciamento da seguinte maneira:

Desse modo, **segundo a lei de licitações e contratos administrativos (art. 78) existem três hipóteses de contratação para utilização do credenciamento: 1) paralela e não excludente; 2) com seleção a critérios de terceiros, e; 3) em mercados fluidos.**

No que se refere a contratação paralela e não excludente, deve ser utilizada quando viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas. Neste caso, o valor da contratação deve ser definido antes. **Como exemplo: serviços de instituições financeiras mandatárias nas obras de convênios federais; serviços de vistoria ou laudos de engenharia.**

No primeiro exemplo acima, tem-se a abertura do procedimento de credenciamento, sendo credenciadas todas as instituições financeiras que possam ser mandatárias da União nos contratos de repasse a ser por ela firmados com o órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos.

Nesse diapasão, torna-se importante separar as relações jurídicas resultantes do processo de credenciamento como supramencionado, quais sejam: 1) a relação das instituições financeiras mandatárias credenciadas com o órgão federal credenciante que é estabelecida por meio do edital de credenciamento; 2) a relação do órgão federal credenciante com o órgão ou entidade da Administração Pública direta ou indireta, de qualquer esfera de governo, consórcio público ou entidade privada sem fins lucrativos que é formalizada por meio do contrato de prestação de serviços na forma de uma contratação direta. Acrescenta-se: devem ser adotados critérios objetivos para distribuição da demanda para que a contratação não se concentre apenas em uma credenciada, como, por exemplo, o estabelecimento para que seja obedecida a ordem de inscrição do credenciado.

Na adoção da contratação com seleção a critério de terceiros, a eleição do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação e o valor da contratação também deve ser definido no instrumento convocatório, podendo ser utilizados como exemplos possíveis a venda da folha de pagamentos do governo federal, de clínicas credenciadas do DETRAN, de prestadores de serviços médicos ou consórcios de saúde.

¹⁴ OP. Cit.

¹⁵ MARRY, Michelle. MEDEIROS, Fábio Mauro de. **Manual Prático de Contratações Públicas: Redigido por advogados Públicos**// Coordenadores: Carolina Zancaner Zockun; Flávio Garcia Cabral; Mônica Ellen Pinto Bezerra Antinarelli. Londrina: Editora Thoth, 2023. Páginas 565-568.

No caso de ser escolhida a contratação na forma precitada tem-se as seguintes relações jurídicas: 1) do órgão público credenciante com as clínicas credenciadas que se estabelecesse de acordo com as normas constantes do edital do credenciamento, podendo ser formalizada por instrumento jurídico específico para tanto; 2) do beneficiário direto quando escolhe a clínica que irá utilizar para prestar o serviço resultando dessa relação a materialização final da contratação direta.

Relativamente aos mercados fluidos, a escolha deve ter como fundamento casos que a flutuação constante do valor da prestação (preços dinâmicos) e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agentes por meio de processo de licitação. Nesses casos existe enorme dificuldade ou impossibilidade de definir previamente o preço de uma dada contratação; são exemplos clássicos a compra direta de passagens aéreas e produtos fortemente impactados pela variação cambial.

Considerando a compra direta de passagens aéreas as relações estabelecidas seriam: 1) do órgão público credenciante com as companhias aéreas sendo o instrumento utilizado para firmar a relação jurídica resultante o acordo corporativo; 2) do órgão público beneficiário do credenciamento que irá utilizar o serviço e fará a escolha pela companhia aérea que forneça o menor preço no momento da compra sendo nesse momento configurada a contratação direta utilizando o regramento estabelecido no acordo corporativo como fundamento jurídico. (Grifo próprio)

Dessarte, nota-se dos exemplos sobreditos que a escolha do credenciado não fica a cargo do gestor, mas, sim do beneficiário direto do credenciamento.

5.2. Novo olhar sobre o credenciamento e a contratação direta dele resultante

Um aspecto importante deve ser levado em consideração no que se refere ao credenciamento. Embora ele não seja considerado uma contratação direta, por ser um procedimento auxiliar, as modelagens constantes do artigo 79 da Lei nº 14.133/2021 resultam em uma contratação direta (art. 74, IV). Isso ocorre porque sua concepção principal é fundamentada na inviabilidade de competição, decorrente da possibilidade de que, em tese, todos os credenciados sejam contratados.

No entanto, a hipótese de credenciamento em mercados fluídos traz um componente de complexidade para essa análise, porque ela enceta algo aparentemente contraditório: uma contratação direta em que há disputa entre fornecedores.

Em um contexto tradicional do credenciamento, ou seja, com base na sua criação doutrinária e jurisprudencial antes da Lei 14.133, de 2021, a concepção adotada no edital nº 3 da Central de Compras do MGI poderia ser disposta da seguinte forma: 1) Para a União como compradora, o enquadramento possível seria na hipótese de paralela e não excludente, já que ela será a credenciadora de um lado e compradora do outro; 2) Para Estados, Municípios e demais compradores, a hipótese é de seleção à critério de terceiros, pois a União é a credenciadora e eles serão os compradores. Em ambas as hipóteses, os fornecedores são os credenciados. No entanto, para adoção desses desenhos, o preço deveria ser definido previamente no edital pela Administração Pública.

Não há, entretanto, preços pré-fixados. O enquadramento legal decorre da flutuação constante das condições de contratação e da enorme dificuldade em definir previamente o preço, viabilizando a adoção dos mercados fluidos, em detrimento das duas outras. Essa opção abrange todos os agentes envolvidos nesse modelo. A União credencia os fornecedores, e tanto a União quanto os demais compradores usufruem da solução.

A partir da previsão legal da hipótese de credenciamento em mercados fluídos no artigo 79, III da Lei 14.133, de 2021 - sem que tenha sido criada uma exceção à previsão do artigo 74, IV, da mesma Lei, de que a contratação decorrente do credenciamento é uma das hipóteses de contratação direta por inexigibilidade de licitação - já não se pode usar o binômio conceitual simples que dividiam as contratações diretas: a inexigibilidade ocorre quando a licitação é inviável, daí preceder logicamente a contratação direta por dispensa de licitação, na qual a licitação seria, em tese, viável, mas outras razões jurídicas relevantes permitem afastá-la.

No caso da contratação direta por inexigibilidade decorrente do credenciamento, dizer que a contratação seria inviável seria um pouco exagerado. Na verdade, o conceito de inviabilidade é ampliado, como mais uma vez explicam Marcos Nóbrega e Ronny Torres¹⁶:

[...] Competição inviável, para fins de aplicação a hipótese de inexigibilidade licitatória, notadamente decorrente do procedimento auxiliar credenciamento, não restaria caracterizada apenas nas situações em que é impossível haver disputa, mas também naquelas em que a disputa é inútil ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual da Administração. (Grifo próprio)

No mesmo sentido, Juliana Almeida Ribeiro¹⁷:

Vejam que aqui resta ainda mais patente que a Lei adota o conceito amplo de inviabilidade de licitação, segundo o qual licitação inviável envolve toda a situação em que este procedimento é inepto, inadequado ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual da Administração, pois não há sentido em se exigir submissão do negócio ao procedimento licitatório se este não é apto (ou é prejudicial) ao atendimento do interesse público (objetivo pretendido com determinada contratação), pois, a finalidade, a razão de ser do formalismo licitatório, é tal atendimento, através de seleção da melhor proposta. Faltaria, na espécie, pressuposto jurídico à licitação.

Assim, em mercados nos quais há enorme flutuação de preços, a adoção do credenciamento pode permitir um melhor atendimento da pretensão contratual. (Grifo próprio)

Assim, a partir do momento em que o legislador passou a abrigar a hipótese de credenciamento em mercados fluídos, cabe à doutrina reequacionar seus parâmetros conceituais para abrigar a tipologia de inexigibilidade de licitação em que há disputa entre fornecedores. A crítica pura e simples a essa contratação direta como sendo uma fuga ao procedimento licitatório deve ser vista com reserva, porque não contempla esse fator: os fornecedores desse tipo de contratação direta disputam o direito de serem os contratados pela Administração em igualdade de condições com os seus pares, podendo oferecer melhores condições para sagrarem-se vencedores, dentre elas, o menor preço.

Então, embora não se trate de uma modalidade licitatória, não se pode dizer simplesmente que não há licitação em um sentido amplo, ou dizer que não há licitação sem qualquer ressalva quanto à existência de uma disputa em igualdade de condições.

E claro, essa disputa não chega a afastar o enquadramento legal do credenciamento em mercados fluídos em uma contratação direta por inexigibilidade de licitação, e nem poderia fazê-lo. Bem por isso, as previsões legais para esse tipo de contratação seguem aplicáveis, dentre as quais aquela que pode conduzir à não obrigatoriedade de confecção do ETP, conforme estabelecido no artigo 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

5.3. Mercado fluido pela flutuação constante das condições de contratação

Além desses exemplos clássicos de mercados fluídos (passagens aéreas e produtos sujeitos à variação cambial), é preciso explorar outro aspecto da definição legal do artigo 79, inciso III, da Lei 14.133, de 2021.

As explicações sobre mercados fluídos têm se concentrado na flutuação constante do valor da prestação, e por isso esses exemplos são constantemente lembrados. Os fatores ligados a essa flutuação de valor estão geralmente relacionados a aspectos externos ao objeto: a variação cambial ou questões geopolíticas que influem na cotação do barril de petróleo.

Não é tão explorada a flutuação “das condições de contratação”, embora isso já aconteça no caso das passagens aéreas, cujos preços são fortemente influenciados pela época do ano, dia da

¹⁶ NOBREGA, Marcos. TORRES, Ronny Charles L. de. **A nova lei de licitações, credenciamento e e-marketplace o turning point da inovação nas compras públicas**. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2021/01/A-nova-lei-de-licitacoes-credenciamento-e-e-marketplace-o-turning-point-da-inovacao-nas-compras-publicas.pdf>. Acesso em 20.06.2025.

¹⁷ RIBEIRO, Juliana Almeida. **Inexigibilidade de licitação e o credenciamento de serviços**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 2809, 11 mar. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18683>. Acesso em: 20.06.2025.

semana da viagem e a antecipação da compra em relação a data da viagem, ainda que considerando um mesmo trecho voado.

A flutuação das condições de contratação como fator determinante da dificuldade ou impossibilidade de pré-fixação dos preços está presente em outros objetos. O serviço de manutenção é um ótimo exemplo para se aprofundar essa discussão.

A Lei 14.133, de 2021, expressamente afastou o limite da dispensa de pequeno valor para as sucessivas manutenções de veículos até o limite de R\$8.000,00, conforme §7º do artigo 75¹⁸. É o reconhecimento da enorme dificuldade de se planejar em relação a esse serviço, considerando a multiplicidade de variáveis envolvidas: marca e modelo do veículo; ano de fabricação, infinidade de peças para cada qual e de possíveis defeitos em cada peça ou da combinação delas. Claro que a manutenção preventiva pode e deve ser planejada e contribui para a diminuição de manutenções corretivas, mas o planejamento e planilhamento das manutenções corretivas é uma tarefa de proporções descabidas.

E esse tipo de serviço ainda não é o mais difícil em termos de manutenção porque há tabelas de tempo de execução de serviços e tabelas de valores de peças, desenvolvidas no âmbito da relação entre as montadoras de veículos e respectivas concessionárias e no âmbito das seguradoras e oficinas mecânicas. A Administração consegue aproveitar essa experiência nesse tipo de serviço e desenvolver soluções jurídicas que remontem à contratação de serviços continuados de empresas intermediadoras - ou mesmo de oficinas mecânicas - valendo-se dessa mesma estruturação das montadoras e das seguradoras, ao invés de efetuar sucessivas contratações diretas por dispensa de pequeno valor.

Também os serviços de manutenção predial conseguem aproveitar tabelas e sistemas desenvolvidos para precificar vários itens, abrangendo materiais e mão de obra envolvida, com destaque para o SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil. Nem tudo estará contemplado nessa sistematização, mas boa parte do que a Administração necessita estará nela contido e, com isso, a flutuação dos preços será absorvida por essa sistematização. As contratações podem ser realizadas de maneira contínua vinculando os preços às tabelas (ou sistemas), inclusive estabelecendo uma proporção em relação a eles.

Isso não afasta a discussão sobre a caracterização da fluidez ou não do mercado, mas viabiliza a licitação desses serviços pelo deslocamento do critério de seleção da proposta do preço para o maior desconto em relação a determinada tabela (ou sistema).

E quanto às manutenções que não são contempladas por tabelas ou sistemas de precificação? E mesmo em relação aos serviços não contidos nessas tabelas ou sistemas?

Nesses casos, a tendência é estarmos diante de serviços nos quais a precificação prévia é inviável ou muito difícil, pela flutuação das condições de contratação.

O edital de credenciamento nº 3/2025, da Central de Compras da Secretaria de Gestão e Inovação do MGI, lista 47 serviços não continuados ligados à manutenção e reparos de pequeno porte em bens móveis e imóveis sob responsabilidade dos órgãos compradores.

A lista de serviços envolve os objetos mais triviais ligados à manutenção de imóveis, como eletricitista, gesseiro, instaladores dos mais diversos tipos de equipamentos, pedreiro ou azulejista, pintor de parede, entre outros. Também conta com carroceiro, chaveiro, jardineiro, soldador.

Em relação aos móveis, há estofador, reparadores de diversos tipos de objetos e equipamentos, restauradores de livros, de obras de arte e de demais objetos, sapateiro e técnicos em manutenção de eletrodomésticos e técnicos de manutenção de telefonia.

São pequenos serviços de valores modestos cujas condições de contratação variam enormemente. Pensando por exemplo no serviço de reparador de móveis: são os mais diversos tipos de móveis, fabricados de diferentes tipos de materiais e que podem apresentar defeitos completamente diferentes. Inclusive um mesmo móvel de um mesmo tipo, com defeito semelhante, pode demandar uma reparação distinta, por questões de minúcias. O mesmo pode se pensar no serviço técnico de manutenção de telefonia (que inclui celulares), só para ficar em um exemplo.

¹⁸ Sobre o assunto conferir o PARECER n. 00015/2024/CNLCA/CGU/AGU da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos da Advocacia-Geral da União (NUP: 00688.000717/2019-98). Disponível em: <https://cgu.agu.gov.br/decor/>.

Dada a enorme assimetria de informações nessas situações, a pretensão de precificação prévia de serviços tão diversos e imprevisíveis redundaria em uma “seleção adversa”; é intuitivo que fornecedores responsáveis tenderiam a acrescentar uma margem de preço em suas propostas, para fazer frente à incertezas de cenários, enquanto fornecedores irresponsáveis ou não tão qualificados tenderiam a ofertar valores mais módicos, assumindo riscos de prejuízos (que procurarão evitar com comportamentos inadequados). Serão justamente esses últimos os contratados pela Administração Pública.

Ronny Charles Lopes de Torres já alertara no Parecer nº 04/2024/CGEST/CGU/AGU19 que a definição do preço para a demanda imediata do órgão seria a forma mais apropriada de seleção do fornecedor nesses cenários:

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. (Grifo próprio)

O professor Marcos Nóbrega vem enfrentando o tema da seleção adversa nas licitações públicas, em conjunto com outros autores, fornecendo explicações e conceitos sobre o tema e demonstrando os impactos disso nas contratações²⁰:

O conceito de seleção adversa é tomado emprestado da teoria da seleção natural, de Charles Darwin. De acordo com o autor, os mais aptos sobreviveram aos menos capazes de conviver com adversidades. **Quando há informação assimétrica, os produtos de melhor qualidade são expulsos pelos produtos de menor qualidade, determinando uma seleção de natureza adversa; porém, acaba gerando uma ineficiência.**

[...]

A seleção adversa é um dos maiores problemas – se não o maior – de modelagem nos procedimentos licitatórios. Ela cria uma quantidade grande de distorções e limitações de mercado, acabando por impedir a administração de adquirir os melhores serviços e os produtos de melhor qualidade. Também cria elevados custos adicionais para minorar as imperfeições produzidas. O custo do controle é um bom exemplo disso. (Grifo próprio)

Em suma, a flutuação das condições de contratação é um fator determinante para a flutuação dos preços. Esse fenômeno é agravado quando a variabilidade dessas condições acarreta grande assimetria de informações, gerando consequências negativas na precificação: valores mais altos por fornecedores responsáveis e mais baixos por fornecedores irresponsáveis ou não qualificados: o cenário perfeito para a seleção adversa.

Já por esse critério o procedimento licitatório não seria recomendado nessas situações de flutuação das condições de contratação, mas há ainda pelo menos mais um motivo para lastrear a primeira onda de aporte de objetos ao Contrata+Brasil: o custo da etapa de planejamento da contratação do serviço de pequeno reparo seria mais caro do que a própria contratação.

5.4. Contratações de pequenas compras e serviços de pronto pagamento x custos de um processo

Como sustentado, ainda que não houvesse seleção adversa e supondo que seria possível planejar e especificar as necessidades dos órgãos em relação aos pequenos reparos, ainda assim o custo do processo administrativo seria proibitivo ante o valor dos serviços propriamente ditos.

¹⁹ Processo número: 00400.000757/2024-76.

²⁰ NÓBREGA, Marcos; JURUBEBA, Diego de Araujo. **Assimetrias de informação na nova Lei de Licitação e o problema da seleção adversa.** Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 18, n. 69, páginas. 9-32, abr./jun. 2020.

Imagine-se então esse trabalho de planejamento, especificação e planilhamento das necessidades realizado nos milhares de órgãos pelo Brasil. Isso implicaria em dispêndios de milhões de reais, considerando os valores de material e principalmente de recursos humanos envolvidos. Mais do que isso, tal planejamento detalhado nunca aconteceria, e o patrimônio tenderia a seguir se deteriorando.

Segundo a NOTA TÉCNICA Nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC21, da Controladoria-Geral da União, o custo de um processo de dispensa de licitação no ano de 2006 seria de R\$2.025,00, enquanto o custo de um pregão eletrônico de R\$6.698,00, conforme estudos realizados pela Fundação Instituto de Administração (FIA) da Universidade de São Paulo (USP). Esses valores, atualizados para abril de 2022, seriam de R\$4.851,43 e R\$49.587,62, respectivamente, conforme Relatório de Avaliação sobre Pregões Deficitários²², elaborado pela Controladoria-Geral da União, englobando os períodos de 2018 a 2022.

Em razão desse relatório, a Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos emitiu a Recomendação nº 38²³, publicada em 08 de abril de 2023, orientando os órgãos a priorizarem a dispensa de licitação quando os limites de valor permitirem sua utilização, ao invés de realizarem pregões eletrônicos.

O Contrata+Brasil fornece agora uma segunda e mais eficiente alternativa: optar pela utilização da plataforma quando o objeto contratual já estiver nela aportado.

Considerando que o custo atual de uma dispensa de licitação já supera os R\$5.000,00²⁴, a contratação cujo objeto não chega próximo desses valores deveriam ser as mais simples possíveis, sem deixarem de ser transparente. Quando a Lei 14.133, de 2021, admite o contrato verbal para pequenas compras e serviços de pronto pagamento até determinado valor, isso tem que significar muito mais do que a simples substituição de um documento escrito por uma troca de palavras: deve implicar numa redução drástica da burocracia ligada à essa contratação.

Não tem sentido que inúmeros documentos preparatórios tenham que ser produzidos para apenas o contrato não precisar ter a forma escrita. A permissão para uma menor formalização para o contrato pressupõe a permissão para menor formalização do processo como um todo, porque não faria sentido exigir toda a instrução processual, que é o mais trabalhoso, para facultar somente a forma de realizar a contratação, que é o mais simples.

Ao permitir uma menor formalização, o §2º do artigo 95 confere maior discricionariedade do gestor. E essa discricionariedade deve ser conformada pelo objetivo socialmente relevante e politicamente determinado da Política Pública de Compras Públicas: o desenvolvimento nacional sustentável.

Considerando a definição de política pública, que pressupõe a definição de um objetivo socialmente relevante e politicamente determinado, e a regulação do processo, ou do conjunto de processos, voltados a programar a ação estatal, recaí sobre os órgãos com competências regulamentares o dever de direcionar o exercício da competência discricionária dos demais órgãos, a fim de promover uma ação coordenada que contribua para o atingimento do objetivo.

Nesse contexto, e com base na competência do artigo 16, IV, do Anexo I do Decreto 12.102, de 2024 (implementar projetos especiais de inovação e governança na temática das compras públicas), a Seges editou a IN nº 52/2025 desdobrando o objetivo da política pública em cinco princípios norteadores previstos no artigo 3º da IN. Destes, destacamos o inciso I (modernização e o fortalecimento da relação do poder público com a sociedade) e o inciso II (atenção ao papel estratégico e à função social das compras públicas para promoção do desenvolvimento sustentável no país).

²¹ Acesso em: 10/03/2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/07/cgu-divulga-estudo-sobre-eficiencia-dos-pregoes-realizados-pelo-governo-federal/nota-tecnica-no-1-081-2017-cgplag-dg-sfc.pdf>

²² Acesso em 10.03.2025. Disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1371061>.

²³ Acesso em: 10.03.2025. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/38-recomendacao-sobre-a-priorizacao-do-uso-da-dispensa-de-licitacao-na-sua-forma-eletronica>.

²⁴ Os valores atualizados pelo IPCA para janeiro de 2025 seriam de R\$5.462,80 e de R\$51.268,00, respectivamente, conforme ferramenta calculadora do cidadão, disponibilizada pelo Banco Central do Brasil.

Olhar para a realidade brasileira com esses princípios em mente permite inferir com bastante nitidez qual deve ser o direcionamento dos esforços nessa temática. Segundo o Mapa de Empresas do 3º quadrimestre de 2024 publicado pelo Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte²⁵, o Brasil conta com pouco mais de 22 milhões de empresas ativas, das quais mais de 14 milhões são Microempreendedores Individuais (MEIs) e metade disso são sociedades limitadas.

Já no Sistema de Cadastramento Unificado dos Fornecedores do governo federal – SICAF, os números são inversos e muito distantes. Dos mais de 800 mil fornecedores cadastrados, apenas 73 mil são MEIs. Esse número representa apenas 0,1% dos MEIs, enquanto no caso das limitadas o cadastro no SICAF chega a 10% delas. Ou seja, as sociedades limitadas ocupam um espaço cem vezes maior do que os MEIs nas compras públicas, embora não cheguem à metade deles em números totais.

Isso indica claramente a necessidade de fomento voltado a essa categoria de fornecedores, para que também reconheçam as compras públicas como um lugar de atuação.

No que concerne às competências do órgão central em matérias de licitações e contratos, cabia atuar no espaço de discricionariedade administrativa ligado às pequenas compras e à prestação de serviços de pequeno valor, para delimitar tal discricionariedade às contratações de MEIs.

Essas contratações, de um lado limitadas ao valor histórico de R\$10.000,00 (R\$ 12.545,11 em 2025), por outro lado têm limitações menores de formalização e maior liberdade de atuação. É competência do órgão central direcionar essa liberdade para o desenvolvimento nacional sustentável. Quando os dados mostram que um setor está cerca de 100 vezes menos representado na seara das compras públicas, há um indicativo claro de qual deve ser o sentido dessa expansão.

Então, a primeira onda de aporte de objetos na plataforma Contrata+Brasil teve essa direção. Para efetivá-la, selecionou serviços tradicionalmente prestados por MEIs e limitou o valor das contratações a R\$12.545,11, para que a lógica do pronto pagamento do artigo 95, §2º também trouxesse contornos à solução jurídica desta primeira onda.

Com isso, de um lado temos um credenciamento de MEIs pelo órgão administrador, que resulta em uma contratação direta, e de outro temos uma contratação do tipo pronto pagamento pelo órgão comprador. Para o órgão comprador, o registro de uma oportunidade de negócios na plataforma substitui o expediente de procurar fornecedores nas redondezas. Isso traz muito mais transparência para as contratações de pequenas compras e de serviços de pronto pagamento.

E por mais que uma contratação de pronto pagamento possa ser menos burocratizada, ainda assim os custos de processamento tendem a ser incompatíveis com o valor do objeto.

Com a concentração desse trabalho no órgão administrador, somado à operacionalização da contratação na plataforma, confere-se uma transparência muito maior a esse tipo de contratação e se garante requisitos mínimos para os serviços, poupando o trabalho de especificação por milhares de órgãos compradores. Aliás, como dito, boa parte dos órgãos sequer faria esse trabalho e os serviços não seriam contratados, mantendo-se a depreciação do patrimônio público.

Então, essa primeira onda de objetos na plataforma Contrata+Brasil atinge em cheio o objetivo de promover o desenvolvimento nacional sustentável, pelo fomento à categoria de fornecedores mais ausente das compras públicas, os MEIs; pela preservação do patrimônio público a partir da prestação desses serviços; pela transparência das contratações com as informações disponíveis na plataforma e pela economia de recursos públicos, ao concentrar os esforços de planejamento em um órgão administrador.

Em relação a esse último ponto, vale lembrar que para essa primeira onda não se prevê maior esforço dos órgãos compradores em relação ao planejamento da contratação, mas tão só o preenchimento das informações mínimas do formulário de criação de oportunidades. Já que, pela ótica do órgão comprador, a utilização da plataforma está se valendo da lógica do contrato verbal de serviços de pronto pagamento, sem deixar de ser uma contratação decorrente de um credenciamento em mercados fluídos.

²⁵ Acesso em: 10.03.2025. Disponível em <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas>.

5.5. Inexistência de fracionamento de despesa

O fracionamento de despesas é o nome dado à burla ao dever de licitar, pela não observância dos limites e regras estabelecidos no artigo 75, incisos I e II e §§ 1º a 3º e 7º da Lei 14.133, de 2021. Esse conceito não se aplica às demais contratações diretas.

A ocorrência do fracionamento de despesa pode configurar o crime do artigo 337-E do Código Penal, que exige a contratação direta fora das hipóteses previstas em lei.

O procedimento auxiliar de credenciamento pode levar a uma contratação direta, conforme art. 74, IV, da Lei 14.133, 2021. Trata-se de uma hipótese legal de contratação direta, portanto, o que afasta a aplicação do artigo 337-E do Código Penal, que exige contratação direta “fora” das hipóteses legais. O valor da contratação direta oriunda de credenciamento é irrelevante para configurar ou não esse tipo penal.

Descaracterizada a hipótese de fracionamento de despesas, isso não significa que a contratação de objetos disponíveis no Contrata+Brasil sejam sempre a melhor solução. Embora a Instrução Normativa 52/2024-Seges/MGI estabeleça em seu artigo 15, §2º, que o órgão comprador está dispensado de realização do Estudo Técnico Preliminar e de outros documentos, é recomendável que a adoção do Contrata+Brasil para o atendimento da necessidade administrativa seja justificada, especialmente quando houver uma multiplicidade de demandas de objetos semelhantes.

Para esses casos, seria importante avaliar se uma licitação via pregão, por exemplo, não representaria uma alternativa mais vantajosa, a depender do volume da contratação, ganhos de escala, capacidade de estocagem, dentre outros fatores a serem considerados.

Relembrando os estudos da FIA e da Controladoria-Geral da União acima mencionados, o custo de um pregão supera R\$50.000,00. A possível economia que o pregão venha a gerar deve superar essa marca, para se cogitar que esta alternativa represente a solução mais vantajosa.

Embora se trate legalmente de uma contratação direta decorrente do credenciamento, o Contrata+Brasil propicia uma disputa entre fornecedores, vez que o primeiro critério para seleção da proposta tende a ser o preço. É o caso do edital já lançado e provavelmente da maioria dos que lhe sucederem. As críticas em relação ao Contrata+Brasil representar uma fuga ao procedimento licitatório precisam ser tomadas com cautela, principalmente quando se aterem ao aspecto legal do enquadramento em uma inexigibilidade licitatória e ignorarem tanto a disputa existente entre os fornecedores como a ampliação do conceito de inviabilidade de licitação, antes tratada.

Então, no planejamento das contratações do órgão, é provável que os objetos disponíveis no Contrata+Brasil representem a alternativa mais favorável para atendimento da necessidade administrativa, com sensível redução de esforços, que poderão então ser direcionados para outras frentes, não contempladas na plataforma.

Assim, o Contrata+Brasil se mostra como mais uma alternativa disponível aos órgãos, que poderão avaliar a melhor estratégia para o atendimento de suas necessidades como um todo. Não há que se falar, reitera-se, em fracionamento de despesas, posto que não se trata de contratação direta lastreada no inciso I ou II do artigo 75 da Lei 14.133, de 2021.

5.6 Medidas Cautelares na IN nº 52/2025: Inativação Temporária de Fornecedores para a Manutenção da Higiene da Solução

Também foi previsto na IN nº 52/2025 a possibilidade de inativação temporária do fornecedor como medida cautelar administrativa voltada à manutenção da higiene da solução.

Flávio Garcia Cabral²⁶, ao tratar especificamente sobre essa temática, dispõe que:

As medidas cautelares administrativas são provimentos concretos, adotados por agentes públicos competentes, no exercício da função administrativa, em face, como regra, de sujeitos determinados, diante

²⁶ CABRAL, Flávio Garcia. SARAI, Leandro. **Manual de Direito Administrativo**. 3ª edição. São Paulo: Editora Mizuno, 2024. Páginas 391-392.

de situações de risco, visando a, de maneira acautelatória e provisional, impedir e/ou minimizar danos a bens jurídicos tutelados.

Pode-se indicar como exemplos de medidas cautelares administrativas o afastamento cautelar de agentes públicos, o embargo cautelar de obras, a apreensão cautelar de mercadorias, **a suspensão de atos administrativos**, a indisponibilidade de bens, **a proibição cautelar de comercialização de determinado produto**, **a suspensão do exercício de determinada atividade** etc.

[...]

Desta feita, **pode-se sustentar que a cautelaridade administrativa pode ser defendida à luz da necessidade de eficiência da atuação administrativa**, decorrente de um **dever de prevenção/precaução próprio do princípio da boa administração pública**, sendo o instrumento hábil, conferido pela ordem jurídica, ainda que de maneira implícita, para alcançar, no maior grau possível, o interesse público. (Grifo próprio)

As hipóteses para adoção da inativação temporária estão previstas nos artigos 37 ao 39 e contemplam dois tipos de situações: a primeira ligada ao fato de os fornecedores não atualizarem as suas informações, não aceitarem os termos de acesso, ou não responderem ao contato dos órgãos compradores. Trata-se de medida cautelar que se resolve com a mera ação do fornecedor, atualizando as informações, aceitando os termos ou simplesmente requerendo sua reativação, no último caso de ter parado de responder ao contato dos órgãos compradores. Isso evita que fornecedores permaneçam na plataforma sem terem mais interesse, gerando um potencial de retrabalho em cada oportunidade de negócio cadastrada.

O outro tipo de situação refere-se à medida cautelar no contexto de aplicação de penalidades, que foram subdivididas em duas categorias: a primeira voltada a atos mais graves e a segunda abrangendo também atos de menor gravidade, mas praticados por fornecedores reincidentes. Esse grupo de medidas cautelares ligados a penalidades é de utilização ampla em vários subsistemas jurídicos, inclusive no Direito Penal. O importante é que seu uso seja delimitado, como previsto na Instrução Normativa, que cuidadosamente estabeleceu a possibilidade do contraditório e da ampla defesa postergados. É importante ressaltar que a medida cautelar pode ser deferida sem a oitiva prévia do administrado, conforme possibilita o artigo 45 da Lei nº 9.784/99.

6. Uma trilha para o e-marketplace

Trilha é o nome que se dá a um caminho estreito em zonas rurais ou na mata. Quando leva de um destino de interesse, mais pessoas passam a percorrê-la. Com isso, seus contornos ficam mais nítidos e os limites menos estreitos; o trânsito entre os dois pontos fica mais rápido e fácil. A se manter o fluxo, a trilha tende a se tornar um caminho, uma via, unindo dois destinos.

A solução Contrata+Brasil é o início de um caminho para um possível e-marketplace governamental.

O e-marketplace pode ser definido como um livre comércio em ambiente virtual que remodelou o e-commerce: em uma única plataforma é possível reunir compradores e vendedores que fazem negócios; clientes podem também comparar orçamentos e a avaliação de vários profissionais ou produtos, ou seja, tem-se vendedores e prestadores de serviços divulgando seu produto/serviço em um shopping online com vários negócios na mesma plataforma.

O Contrata+Brasil ainda não pode ser caracterizado como um e-marketplace porque os compradores possuem tarefas a realizar para a contratação; eles desempenham parte do papel no processo de compra pública e não se limitam a escolher o fornecedor e efetuar a compra ou contratação, como em um e-marketplace propriamente dito. Mas o afluxo de pessoas por essa trilha, o investimento e a dedicação para a sua evolução e desenvolvimento podem contribuir para transformá-la em uma nova forma de contratações públicas, concentrando mais e mais atividades em uma equipe centralizada.

Segundo Ronny Charles²⁷:

²⁷ NÓBREGA, Marcos. TORRES, Ronny Charles L. de. **Temas controversos da nova lei de licitações e contratos**. Coordenadores Matheus Carvalho, Bruno Belém e Ronny Charles. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021. Página 124.

O e-marketplace não é adotado apenas no fornecimento de bens e serviços ao cidadão consumidor final. Esse tipo de plataforma é utilizado para uma variedade de negociações “Empresas para Empresas” (B2B – Business to Business), “Empresas para Consumidores” (B2C – Business to Consumer); “Consumidores para Consumidores” (C2C – Consumer to Consumer); “Empresas para Governo” (B2G – Business to Government) e “Governo para Cidadão” (G2C – Government to Citizen).

Como vantagem nesse modelo, caso usado pela Administração Pública, tem-se a redução de custos, de tempo, de trabalhos repetitivos, de burocracia e a conformação do resultado convertendo-se em contratações públicas mais eficientes. Sem falar na ampliação da concorrência, da transparência, do combate à corrupção, do controle de gastos e da sustentabilidade, mas, em contrapartida pode ocorrer a afetação do mercado local devendo a atenção ser voltada para a preocupação com pequenos negócios.

Atenta a esse fator, a Seges estabeleceu na IN 52/2025 que a prioridade de contratação das MEs/EPPs e equiparados locais ou regionalmente até o limite de 10% do melhor preço válido será a regra na plataforma, e não uma faculdade do órgão comprador (art. 18).

A diretriz é que mais e mais pessoas acessem a plataforma, sejam compradores, sejam fornecedores. O credenciamento de todos aqueles interessados que satisfaçam as condições exigidas no edital, de um lado, e a multiplicidade de órgãos compradores, de outro, permite que um espectro maior de fornecedores seja contemplados, dada a imediatidade e variabilidade das oportunidades criadas.

Quanto mais a solução se aproximar de um e-marketplace público, mais próxima estará da caracterização do paralelismo e não exclusão entre os participantes, eis que todos que forem credenciados terão boas chances de serem contratados pela Administração.

Oxalá essa trilha leve a esse destino.

7. Conclusão

A implementação da Lei 14.133/2021 marca um avanço significativo na Administração Pública brasileira, alicerçada nos princípios do planejamento e do desenvolvimento nacional sustentável. Este novo marco legal não apenas reforça a necessidade de um planejamento detalhado e alinhado ao interesse público, mas também integra uma perspectiva gerencial que visa otimizar processos e alcançar maior eficiência.

A centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços, estabelecida pela solução CONTRATA + BRASIL, representa um passo audacioso para simplificar e modernizar as atividades administrativas. A criação de um e-marketplace para compras públicas é um exemplo claro de como a tecnologia pode ser alavancada para aumentar a transparência, reduzir custos e melhorar a eficácia das contratações.

A trajetória delineada pela Lei 14.133/2021 e pelo programa CONTRATA + BRASIL demonstra um compromisso sólido com a promoção de um desenvolvimento econômico e social equilibrado e duradouro. A ênfase na centralização e na simplificação planejada reflete uma Administração Pública mais ágil, capaz de responder de forma eficaz às necessidades da sociedade contemporânea.

Portanto, a adoção de uma abordagem gerencial no planejamento das atividades licitatórias, juntamente com a observância aos princípios do desenvolvimento nacional sustentável, é fundamental para garantir que os benefícios econômicos se traduzam em melhorias concretas na qualidade de vida da população. A implementação dessas diretrizes assegura que o Estado esteja bem equipado para enfrentar os desafios atuais e futuros, promovendo um crescimento econômico sustentável, inclusivo e responsável.

Em última análise, a Lei 14.133/2021 e o programa de governo CONTRATA + BRASIL exemplificam uma visão moderna e eficaz da Administração Pública, onde planejamento, desenvolvimento sustentável e eficiência são elementos essenciais para o progresso e a justiça social no Brasil.

8. Referências Bibliográficas

BUCCI, Maria Paula Dallari. Organizadora. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CABRAL, Flávio Garcia. SARAI, Leandro. **Manual de Direito Administrativo**. 3ª edição. São Paulo: Editora Mizuno, 2024. Páginas 391-392.

Câmara Nacional de Sustentabilidade da Consultoria-Geral da União. **Como inserir critérios de sustentabilidade nas contratações públicas**. Acesso em: 15.06.2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/cartasecartilhas/cartilha-como-inserir-criterios-de-sustentabilidade-nas-contratacoes-publicas.pdf>.

Guia Nacional de Licitações Sustentáveis, 7ª ed. Acesso em: 15.06.2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/guia-nacional-de-contratacoes-sustentaveis-2024.pdf>.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Procedimentos auxiliares das licitações e a pré-qualificação no Regime Diferenciado de Contratações Públicas**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 9, n. 35. Out./dez. 2011.

NÓBREGA, Marcos; JURUBEBA, Diego de Araujo. **Assimetrias de informação na nova Lei de Licitação e o problema da seleção adversa**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 18, n. 69. Abr./jun. 2020.

NÓBREGA, Marcos. TORRES, Ronny Charles L. de. **Temas controversos da nova lei de licitações e contratos**. Coordenadores Matheus Carvalho, Bruno Belém e Ronny Charles. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

NÓBREGA, Marcos. TORRES, Ronny Charles L. de. **A nova lei de licitações, credenciamento e e-marketplace o turning point da inovação nas compras públicas**. 2020. Disponível em <https://www.olicitante.com.br/e-marketplace-turning-pointinovacao-compras-publicas>. Acesso em 20.06.2025.

OTERO, Paulo. **Manual de Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina, 2016.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JUNIOR, Edmundo. **O Mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise**. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/> Acesso em: 15.03.2025.

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: 20.06.2025.

ZOCKUN, Carolina Zancaner. CABRAL, Flávio Garcia. ANTINARELLI, Mônica Éllen Pinto Bezerra (Coordenadores). **Manual Prático de Contratações Públicas: Redigido por advogados Públicos**. Londrina: Editora Thoth, 2023.