

MARKETPLACE PÚBLICO E MERCADOS FLUIDOS: UMA NOVA FRONTEIRA PARA O ABASTECIMENTO DE MEDICAMENTOS E A MODERNIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS

Edson Rodrigues Pereira Junior¹

Fabio Vilas Gonçalves Filho²

RESUMO

A crescente complexidade do mercado farmacêutico tem evidenciado limitações dos modelos tradicionais de contratação utilizados pela Administração Pública, especialmente em razão da volatilidade dos preços, da frequente indisponibilidade de produtos, da constante renovação da base de fornecedores e do elevado número de licitações desertas ou fracassadas. Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 introduziu instrumentos capazes de aproximar as contratações públicas das dinâmicas contemporâneas de mercado, notadamente por meio do credenciamento e da contratação em mercados fluidos. O presente estudo analisa o modelo de Marketplace Público como alternativa para o abastecimento de medicamentos, examinando seus fundamentos jurídicos, doutrinários, operacionais e econômicos a partir de pesquisa bibliográfica e documental baseada na legislação vigente, na doutrina especializada, em manifestações de órgãos de controle e em experiências práticas desenvolvidas na Administração Pública brasileira. Os resultados indicam que o mercado farmacêutico apresenta características compatíveis com a hipótese legal de mercado fluido prevista no art. 79, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, demonstrando limitações dos modelos baseados na fixação prévia de preços e na seleção periódica de fornecedores. Conclui-se que o Marketplace Público, estruturado a partir do credenciamento permanente de fornecedores e da utilização de plataforma eletrônica para operacionalização das contratações, possui potencial para ampliar a competitividade, aumentar a aderência dos preços às condições efetivamente praticadas pelo mercado, reduzir riscos de desabastecimento e contribuir para a transformação digital das compras públicas.

Palavras-chave: Marketplace Público. Mercados Fluidos. Credenciamento. Medicamentos. Compras Públicas. Lei nº 14.133/2021.

¹ Doutor em Ciências – Geologia na Instituição de Ensino: Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituição Profissional: Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro – ITERJ Endereço: Rio de Janeiro –Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: edsonrodjr33@gmail.com.

² Perito da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro; Mestre em Tecnologia no Espaço Hospitalar pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO); Possui MBA em Licitações e Contratos Administrativos; Especialista em Direito Público e Tributário, Licitações e Contratações Públicas, bem como em Gestão Pública e Direito Administrativo; Graduado em Direito e em Gestão Ambiental; Membro efetivo do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro (IDARJ) e da Rede de Pregoeiros do Estado do Rio de Janeiro (RedePreg). Ex-Coordenador de Compras Centralizadas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Rio de Janeiro. Perfis no Instagram: @fabiovilasgfilho e @falapregoeiro.

1. INTRODUÇÃO

O abastecimento de medicamentos constitui atividade essencial para o funcionamento das políticas públicas de saúde³, uma vez que a continuidade dos serviços assistenciais depende da disponibilidade permanente de insumos farmacêuticos. Nesse contexto, a eficiência dos processos de contratação assume papel estratégico para a garantia da continuidade do atendimento à população.

Historicamente, a Administração Pública tem utilizado instrumentos tradicionais de contratação, como pregões eletrônicos, concorrências e sistemas de registro de preços, estruturados a partir da seleção prévia de fornecedores e da definição antecipada de preços e condições de fornecimento. Embora esses mecanismos tenham contribuído para ampliar a transparência e a competitividade das compras públicas, sua aplicação ao mercado farmacêutico vem revelando limitações decorrentes da crescente volatilidade dos preços, da constante renovação da base de fornecedores, das oscilações na disponibilidade dos produtos e da forte dependência de cadeias globais de suprimentos.

Como consequência, tornaram-se mais frequentes situações como licitações desertas ou fracassadas, pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, atrasos nas entregas e riscos de desabastecimento. Em muitos casos, os preços estimados durante a fase de planejamento deixam de refletir as condições efetivamente praticadas pelo mercado no momento da contratação, reduzindo a eficiência dos modelos convencionais de aquisição.

Essa realidade foi evidenciada por estudos recentes desenvolvidos pela Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG), que analisaram mais de 945 mil notas fiscais eletrônicas emitidas por fornecedores do setor hospitalar e identificaram elevados níveis de dispersão e instabilidade dos preços praticados no mercado (SOUSA; WERNER; OLIVEIRA, 2025). Os resultados indicam ambiente econômico caracterizado por baixa previsibilidade e constante transformação, compatível com a hipótese legal de mercado fluido prevista na Lei nº 14.133/2021.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos incorporou instrumentos destinados a ampliar a flexibilidade das contratações públicas, especialmente por meio

³ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Art. 196: "A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."

dos procedimentos auxiliares. Entre eles destaca-se o credenciamento, cuja utilização passou a ser admitida, entre outras hipóteses, para contratações realizadas em mercados fluidos, caracterizados pela constante alteração dos preços e das condições de fornecimento.

Mais recentemente, o legislador ampliou esse movimento de modernização com a criação do Sistema de Compras Expressas (SICX), previsto no art. 79, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, evidenciando a crescente aproximação entre as contratações públicas e os ambientes digitais de comércio eletrônico. Embora ainda em fase de regulamentação e amadurecimento institucional, o novo instituto reforça a relevância do debate acerca da utilização de plataformas eletrônicas e modelos de contratação mais aderentes às dinâmicas dos mercados contemporâneos.

Nesse contexto, emerge o conceito de Marketplace Público, entendido como ambiente permanente de contratação estruturado a partir do credenciamento contínuo de fornecedores e da utilização de plataforma eletrônica para operacionalização das demandas. Nessa modelagem, o credenciamento constitui o núcleo jurídico da solução, enquanto a plataforma digital desempenha função operacional, permitindo a realização de contratações dinâmicas compatíveis com as condições vigentes no mercado.

Diante desse cenário, o presente artigo tem por objetivo analisar o Marketplace Público como alternativa para o abastecimento de medicamentos, examinando seus fundamentos jurídicos, doutrinários, operacionais e econômicos, bem como sua compatibilidade com a disciplina dos mercados fluidos prevista na Lei nº 14.133/2021. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental baseada na legislação vigente, na doutrina especializada, em manifestações de órgãos de controle e em experiências práticas desenvolvidas pela Administração Pública brasileira.

2. EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE CONTRATAÇÃO DE MEDICAMENTOS NO SETOR PÚBLICO

2.1. O Paradigma Tradicional das Compras Públicas de Medicamentos

As contratações públicas brasileiras foram historicamente estruturadas sob uma lógica de planejamento prévio, definição antecipada das necessidades administrativas e seleção competitiva de fornecedores mediante procedimentos licitatórios. No abastecimento de medicamentos, essa dinâmica materializou-se principalmente por meio

de pregões eletrônicos, contratos de fornecimento e sistemas de registro de preços, instrumentos concebidos para promover ganhos de escala, ampliar a competitividade e conferir previsibilidade às aquisições governamentais.

Entre essas ferramentas, o Sistema de Registro de Preços (SRP) consolidou-se como um dos principais mecanismos utilizados pela Administração Pública para aquisição de medicamentos. Seu funcionamento baseia-se na realização prévia de procedimento competitivo destinado à seleção de fornecedores e ao registro das condições comerciais que poderão ser utilizadas durante a vigência da ata.

Esse modelo mostrou-se particularmente eficiente em mercados caracterizados por relativa estabilidade de preços, previsibilidade de consumo e reduzida variação das condições de fornecimento. Nesses contextos, a definição antecipada de preços e fornecedores permitia compatibilizar eficiência administrativa, economicidade e planejamento orçamentário.

A evolução legislativa das compras públicas brasileiras foi construída sobre essa lógica. Tanto a Lei nº 8.666/1993 quanto a Lei nº 10.520/2002 e, posteriormente, a Lei nº 14.133/2021 preservaram mecanismos baseados na seleção prévia de fornecedores e na formalização antecipada das condições de contratação.

Entretanto, as transformações observadas em determinados setores econômicos passaram a desafiar os pressupostos que sustentam essa modelagem. Mercados caracterizados por elevada volatilidade de preços, constante renovação da base de fornecedores e frequentes alterações das condições comerciais passaram a exigir mecanismos mais adaptáveis. Entre esses segmentos, destaca-se o mercado farmacêutico, cuja dinâmica vem evidenciando limitações crescentes dos modelos tradicionais de contratação.

2.2. Limitações dos Modelos Tradicionais diante da Dinâmica do Mercado Farmacêutico

Embora os modelos tradicionais tenham desempenhado papel fundamental na evolução das compras públicas, sua aplicação ao mercado farmacêutico tem revelado limitações decorrentes das características específicas desse segmento. Diferentemente de mercados relativamente estáveis, o setor opera em ambiente marcado por elevada

volatilidade de preços, frequentes alterações na disponibilidade dos produtos, forte influência de fatores externos e constante renovação da base de fornecedores.

A cadeia de suprimentos farmacêutica é impactada por variáveis como oscilações cambiais, custos logísticos internacionais, disponibilidade de insumos, alterações regulatórias, eventos geopolíticos e mudanças na dinâmica produtiva global. Como consequência, preços e condições de fornecimento podem sofrer alterações significativas em curtos períodos, reduzindo a aderência entre as condições planejadas pela Administração e aquelas efetivamente praticadas pelo mercado no momento da contratação.

Um dos principais desafios decorre da necessidade de definição prévia dos preços de referência. Entre a fase de planejamento e a efetiva contratação frequentemente transcorrem vários meses, período suficiente para que as condições econômicas inicialmente consideradas deixem de refletir a realidade do mercado.

Essa situação foi evidenciada por estudo desenvolvido pela Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG), que analisou 945.379 notas fiscais eletrônicas emitidas entre julho de 2022 e dezembro de 2024 por 67 fornecedores distribuídos em diferentes regiões do país. Utilizando técnicas estatísticas como coeficiente de variação, z-score, bootstrap e controle estatístico de processos, a pesquisa identificou elevados níveis de dispersão e instabilidade nos preços praticados no mercado hospitalar, concluindo que esse segmento apresenta comportamento compatível com ambientes econômicos caracterizados por elevada fluidez e baixa previsibilidade (SOUSA; WERNER; OLIVEIRA, 2025).

Além da volatilidade dos preços, a constante renovação da base de fornecedores também reduz a eficiência dos modelos baseados em habilitação realizada em momento único. Novos fabricantes, distribuidores e importadores ingressam continuamente no mercado, enquanto outros deixam de atuar em determinados segmentos ou alteram suas condições comerciais.

Como consequência, tornam-se mais frequentes situações de licitações desertas ou fracassadas, pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, dificuldades de execução contratual e riscos de desabastecimento. No caso dos medicamentos, tais problemas assumem especial relevância, pois podem comprometer diretamente a continuidade da assistência prestada à população.

Nesse contexto, cresce a necessidade de instrumentos capazes de permitir atualização contínua da base de fornecedores, maior aderência dos preços às condições efetivamente praticadas pelo mercado e maior flexibilidade operacional. É justamente nesse cenário que ganha relevância a disciplina dos mercados fluidos introduzida pela Lei nº 14.133/2021.

3. MERCADOS FLUIDOS E A LEI Nº 14.133/2021

3.1. O Conceito Jurídico de Mercado Fluido

A Lei nº 14.133/2021 promoveu importante ampliação dos instrumentos disponíveis para as contratações públicas ao incorporar mecanismos capazes de conferir maior flexibilidade à atuação administrativa. Entre essas inovações destaca-se a previsão da contratação em mercados fluidos, disciplinada pelo art. 79, inciso III, no âmbito do procedimento auxiliar de credenciamento.

Nos termos da legislação, considera-se cabível o credenciamento quando a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabilizar a seleção de fornecedores por meio de processo de licitação tradicional. A norma reconhece que determinados segmentos econômicos apresentam dinâmica incompatível com modelos estruturados exclusivamente a partir da definição prévia e estática das condições contratuais.

A introdução dessa hipótese representa importante evolução em relação ao paradigma tradicional das compras públicas, historicamente fundamentado na previsibilidade das condições de mercado e na seleção periódica de fornecedores. Ao admitir a contratação em ambientes caracterizados por constante transformação, a Lei nº 14.133/2021 aproxima a atuação administrativa das dinâmicas econômicas contemporâneas.

A doutrina especializada destaca que a inovação não se limita à criação de nova hipótese de utilização do credenciamento. Em realidade, trata-se do reconhecimento legislativo de que determinados mercados exigem mecanismos de contratação capazes de acompanhar a evolução contínua dos preços, da disponibilidade dos produtos e da base de fornecedores. Nesse contexto, o credenciamento passa a desempenhar função estratégica ao permitir a manutenção permanente de ambiente concorrencial aberto e continuamente atualizado (GONÇALVES FILHO, 2025; TORRES, 2025).

A disciplina dos mercados fluidos representa, portanto, uma das principais bases jurídicas para a estruturação de modelos de contratação mais dinâmicos, capazes de conciliar competitividade, eficiência e aderência às condições efetivamente praticadas pelo mercado.

3.2. Características dos Mercados Fluidos

Os mercados fluidos caracterizam-se pela constante alteração das condições econômicas e comerciais que influenciam a formação dos preços e a disponibilidade dos produtos e serviços. Diferentemente dos mercados estáveis, apresentam elevada volatilidade, frequente renovação da base de fornecedores e rápida transformação das condições de contratação.

Entre suas principais características destacam-se a oscilação recorrente dos preços, a variação da disponibilidade dos produtos, a entrada e saída contínua de fornecedores e a dificuldade de manutenção de condições comerciais estáveis por longos períodos. Nesses ambientes, fatores como câmbio, custos logísticos, disponibilidade de insumos, alterações regulatórias e eventos geopolíticos podem produzir impactos significativos em curtos intervalos de tempo.

Estudo desenvolvido por Sousa, Werner e Oliveira (2025), com base na análise de 945.379 notas fiscais eletrônicas emitidas entre 2022 e 2024, identificou elevados níveis de dispersão e instabilidade nos preços praticados no mercado hospitalar brasileiro. Os resultados evidenciaram comportamento incompatível com ambientes econômicos estáveis, reforçando a aderência desse segmento ao conceito de mercado fluido previsto na Lei nº 14.133/2021.

Sob a perspectiva das contratações públicas, tais características reduzem a eficiência dos modelos baseados na definição prévia de preços e na seleção periódica de fornecedores, ampliando riscos de desabastecimento, fracasso de licitações e perda de aderência entre as condições contratadas e aquelas efetivamente praticadas pelo mercado.

Nesse contexto, os mercados fluidos demandam instrumentos capazes de permitir atualização permanente da base de fornecedores e realização das contratações de acordo com as condições vigentes no momento da demanda, características que encontram respaldo na sistemática do credenciamento prevista pela Lei nº 14.133/2021.

3.3. O Mercado Farmacêutico como Exemplo de Mercado Fluido

Entre os diversos segmentos econômicos sujeitos à contratação pública, o mercado farmacêutico destaca-se como um dos que apresentam maior aderência à hipótese de mercado fluido prevista no art. 79, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

A formação dos preços dos medicamentos é influenciada por múltiplos fatores, incluindo oscilações cambiais, disponibilidade de insumos, custos logísticos internacionais, alterações regulatórias e eventos que afetam as cadeias globais de suprimentos. Como consequência, preços e condições comerciais podem sofrer alterações significativas em curtos períodos.

Além da volatilidade econômica, o setor apresenta frequentes alterações na disponibilidade dos produtos e constante renovação da base de fornecedores, composta por fabricantes, distribuidores e importadores que ingressam ou deixam determinados nichos de mercado ao longo do tempo. Essa dinâmica reduz a efetividade de modelos baseados exclusivamente na seleção prévia de fornecedores e na fixação de condições comerciais por longos períodos.

Estudos recentes conduzidos pela Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG) confirmam essa realidade ao identificar elevados níveis de instabilidade nos preços praticados no mercado hospitalar brasileiro (SOUSA; WERNER; OLIVEIRA, 2025). Os resultados reforçam o entendimento de que o setor apresenta comportamento compatível com ambientes de contratação caracterizados por elevada fluidez e baixa previsibilidade.

A doutrina também reconhece essa aderência. Segundo Gonçalves Filho (2025), medicamentos e materiais hospitalares representam exemplos paradigmáticos de mercados fluidos, nos quais a constante transformação das condições econômicas e comerciais exige mecanismos de contratação mais adaptáveis e alinhados à dinâmica do mercado.

Nesse cenário, a contratação em mercado fluido prevista na Lei nº 14.133/2021 apresenta-se como alternativa compatível com as particularidades do setor farmacêutico, permitindo maior flexibilidade, ampliação da concorrência e maior aderência das contratações às condições efetivamente praticadas pelo mercado.

4. O CREDENCIAMENTO COMO INSTRUMENTO ESTRUTURANTE DO MARKETPLACE PÚBLICO

4.1. Natureza Jurídica do Credenciamento

A compreensão do Marketplace Público exige a adequada identificação de seu fundamento jurídico. Embora a utilização de plataformas digitais venha ganhando espaço na literatura especializada e nas iniciativas de modernização da Administração Pública, a implementação desse modelo não decorre da criação de novo instituto jurídico. Sua sustentação normativa encontra-se nos instrumentos já previstos pela Lei nº 14.133/2021, especialmente no procedimento auxiliar de credenciamento.

Nos termos do art. 78, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, o credenciamento integra o conjunto de procedimentos auxiliares das licitações e contratações públicas. Diferentemente das modalidades licitatórias tradicionais, voltadas à seleção prévia de fornecedores, o credenciamento caracteriza-se pela formação de cadastro permanente de interessados que atendam aos requisitos estabelecidos pela Administração, permitindo sua participação contínua nas futuras contratações.

A nova legislação ampliou significativamente o alcance desse instrumento ao prever, no art. 79, diferentes hipóteses de utilização, incluindo a contratação paralela e não excludente, a contratação com seleção a critério de terceiros, a contratação em mercados fluidos e, recentemente o comércio eletrônico. Trata-se de evolução relevante em relação ao regime anterior, que tradicionalmente associava o credenciamento a situações específicas, sobretudo na área da saúde.

A relevância do credenciamento para a modernização das contratações públicas foi reforçada pela recente inclusão do Sistema de Compras Expressas (SICX) no art. 79, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, promovida pela Lei nº 15.266/2025. A nova sistemática admite a utilização de ambientes eletrônicos de comércio voltados à aquisição de bens e serviços comuns padronizados, aproximando as contratações públicas de modelos amplamente difundidos no comércio eletrônico privado.

Todavia, trata-se de instituto ainda em fase inicial de desenvolvimento normativo e operacional. A regulamentação federal encontra-se em processo de consolidação e a doutrina especializada ainda debate aspectos relevantes relacionados à sua natureza jurídica, aos mecanismos de seleção dos fornecedores e à compatibilidade entre credenciamento, inexigibilidade e competição em ambiente digital. Nesse cenário,

embora o SICX revele significativa convergência com a lógica dos marketplaces públicos discutidos neste estudo, sua efetiva implementação ainda depende do amadurecimento regulatório, tecnológico e institucional do modelo.

A doutrina especializada destaca que o credenciamento constitui instrumento particularmente adequado para ambientes caracterizados por elevada diversidade de fornecedores e constante alteração das condições de contratação. Segundo Gonçalves Filho (2025), o instituto permite a formação de ambiente concorrencial permanente, no qual novos fornecedores podem ingressar continuamente no sistema desde que atendam aos requisitos previamente definidos pela Administração. Essa característica reduz barreiras de entrada, amplia a concorrência e contribui para maior aderência das contratações às condições efetivamente praticadas pelo mercado.

Em perspectiva semelhante, Torres (2025) sustenta que a Lei nº 14.133/2021 passou a disponibilizar mecanismos capazes de estruturar modelos de contratação compatíveis com a lógica dos marketplaces digitais. Para o autor, a utilização combinada do credenciamento, da pré-qualificação permanente, dos registros cadastrais e dos sistemas eletrônicos de contratação permite a construção de ambientes mais dinâmicos e adaptáveis às transformações do mercado.

Nesse contexto, o credenciamento assume papel central na arquitetura jurídica do Marketplace Público. É ele que viabiliza a formação contínua da base de fornecedores, assegura o cumprimento dos requisitos de habilitação e sustenta juridicamente o ambiente permanente de contratação. A plataforma eletrônica, por sua vez, desempenha função operacional, responsável por automatizar procedimentos, divulgar demandas, receber propostas e acompanhar a execução contratual.

Dessa forma, o Marketplace Público não constitui modalidade licitatória nem simples contratação de software. Trata-se de ambiente de contratação estruturado a partir dos mecanismos previstos na Lei nº 14.133/2021, no qual o credenciamento permanente representa o núcleo jurídico da solução e a plataforma eletrônica sua infraestrutura operacional. Essa combinação permite à Administração Pública operar de forma mais aderente às características dos mercados fluidos e às transformações contemporâneas das relações econômicas.

4.2. Credenciamento Permanente e Ampliação da Concorrência

Um dos principais diferenciais do Marketplace Público em relação aos modelos tradicionais de contratação reside na adoção do credenciamento permanente como mecanismo de formação e manutenção da base de fornecedores aptos a atender às demandas da Administração Pública. Enquanto as licitações convencionais realizam a habilitação dos participantes em momento específico e delimitado no tempo, o credenciamento permite que novos fornecedores ingressem continuamente no ambiente de contratação, desde que atendam aos requisitos previamente estabelecidos pela Administração.

Nos modelos tradicionais, a concorrência concentra-se na fase licitatória. Encerrada a disputa e selecionados os fornecedores vencedores, a participação dos demais agentes econômicos tende a permanecer restrita até a realização de novo procedimento de contratação. Em mercados sujeitos a frequentes alterações da base de fornecedores, essa característica pode limitar o acesso da Administração a empresas potencialmente capazes de oferecer condições mais vantajosas.

O credenciamento permanente altera essa lógica ao manter continuamente aberta a possibilidade de ingresso de novos participantes. Empresas que atendam aos requisitos técnicos, jurídicos, fiscais, sanitários e operacionais definidos pela Administração podem solicitar seu credenciamento a qualquer momento, passando a integrar a base de fornecedores aptos a participar das futuras oportunidades de contratação.

Essa dinâmica transforma a concorrência episódica típica das licitações tradicionais em concorrência contínua. Os fornecedores permanecem permanentemente estimulados a oferecer condições competitivas, uma vez que novas disputas podem ocorrer ao longo de toda a vigência do sistema e novos concorrentes podem ingressar continuamente no ambiente de contratação.

Sob a perspectiva econômica, o modelo reduz barreiras de entrada e amplia a contestabilidade do mercado. Empresas que iniciem suas atividades após a realização de determinado certame, obtenham novos registros sanitários ou ampliem sua capacidade operacional deixam de depender da abertura de nova licitação para participar das contratações públicas. Como consequência, a Administração passa a ter acesso permanente a uma base de fornecedores mais ampla, diversificada e atualizada.

A ampliação da concorrência também contribui para reduzir a dependência de fornecedores específicos. Enquanto os modelos tradicionais podem gerar concentração durante a vigência dos contratos ou atas de registro de preços, o credenciamento permanente favorece a diversificação da base fornecedora, aumentando a resiliência da cadeia de suprimentos e reduzindo riscos associados à indisponibilidade de determinados agentes econômicos.

No setor farmacêutico, esses benefícios assumem relevância ainda maior. A constante entrada de distribuidores, fabricantes e importadores, associada às frequentes alterações da disponibilidade dos produtos, torna especialmente importante a existência de mecanismos capazes de incorporar rapidamente novos agentes econômicos ao ambiente de contratação. Nesse contexto, a ampliação da concorrência passa a constituir também instrumento de mitigação dos riscos de desabastecimento.

Além dos ganhos concorrenciais, o credenciamento permanente reduz custos transacionais para fornecedores e Administração Pública. Uma vez habilitados, os fornecedores deixam de repetir sucessivamente procedimentos documentais para cada contratação, enquanto a Administração reduz esforços relacionados à realização de sucessivos processos de habilitação, podendo concentrar-se na gestão do ambiente de contratação e no monitoramento dos resultados obtidos.

Dessa forma, o credenciamento permanente não deve ser compreendido apenas como mecanismo de habilitação de fornecedores. Sua principal contribuição consiste na transformação da lógica concorrencial das contratações públicas, substituindo modelos baseados em competição episódica por ambiente de concorrência contínua, maior abertura à participação de novos agentes econômicos e permanente atualização das condições de contratação. Essa característica representa um dos pilares fundamentais do Marketplace Público e um dos principais fatores que justificam sua adequação aos mercados fluidos previstos na Lei nº 14.133/2021.

4.3. O Papel dos Órgãos de Controle e a Evolução do Entendimento sobre Mercados Fluidos

A implementação de modelos inovadores de contratação pública exige não apenas fundamento legal e viabilidade operacional, mas também ambiente institucional capaz de conferir segurança jurídica aos gestores responsáveis por sua adoção. Nesse contexto, os órgãos de controle desempenham papel relevante na interpretação e consolidação dos

instrumentos introduzidos pela Lei nº 14.133/2021, especialmente aqueles relacionados ao credenciamento e à contratação em mercados fluidos.

A introdução da hipótese de mercado fluido pela nova legislação exigiu gradual amadurecimento doutrinário, institucional e jurisprudencial. Como ocorre com qualquer inovação normativa, os primeiros anos de vigência da Lei nº 14.133/2021 foram marcados pela necessidade de construção de entendimentos acerca dos limites e possibilidades de aplicação desses instrumentos.

Nesse processo, merece destaque o Parecer nº 00992-23, proferido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA), no âmbito do Processo nº 13039e23. Embora elaborado em momento ainda inicial de vigência da nova lei, o parecer representa uma das primeiras manifestações de órgão de controle acerca da utilização do credenciamento para fornecimento de medicamentos (TCM-BA, 2023).

Ao analisar consulta formulada por ente municipal, o TCM-BA reconheceu a possibilidade de utilização do credenciamento para contratação de farmácias e drogarias destinadas ao fornecimento de medicamentos, destacando que a Lei nº 14.133/2021 ampliou significativamente as hipóteses de aplicação do instituto. A manifestação evidenciou o rompimento com a visão tradicionalmente restritiva do credenciamento e reconheceu sua utilização em contextos nos quais a seleção exclusiva de fornecedores por meio de competição convencional não se mostra a solução mais adequada (TCM-BA, 2023).

Em linha semelhante, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais registrou entendimento favorável à utilização do credenciamento para aquisição de medicamentos, conforme divulgado no Informativo de Jurisprudência nº 273, publicado em 13 de julho de 2023. A manifestação reforça a percepção de que o credenciamento pode constituir instrumento legítimo para atender necessidades de abastecimento em segmentos específicos, desde que observados os pressupostos legais, a adequada fundamentação técnica e os mecanismos de controle e transparência exigidos pela legislação aplicável (TCE-MG, 2023).

É importante observar que essas manifestações ocorreram em momento no qual os debates sobre marketplaces públicos, credenciamento permanente e contratação em mercados fluidos ainda se encontravam em estágio inicial de desenvolvimento. Muitas das experiências e estudos atualmente utilizados como referência, incluindo iniciativas

da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG) e modelos estruturados em plataformas digitais de contratação, encontravam-se em fase de consolidação ou ainda não haviam alcançado o grau de maturidade atualmente observado.

Desde então, a evolução da doutrina especializada e o surgimento de experiências práticas contribuíram para ampliar significativamente a compreensão sobre as potencialidades dos instrumentos previstos na Lei nº 14.133/2021. O debate passou a incorporar temas como formação de ambientes permanentes de contratação, ampliação contínua da concorrência, utilização de plataformas eletrônicas e adaptação das compras públicas às características dos mercados fluidos.

Nesse cenário, os órgãos de controle assumem papel que transcende a função fiscalizatória tradicional. Ao reconhecerem a legitimidade dos instrumentos previstos na legislação e estimularem sua utilização dentro de parâmetros adequados de governança, transparência e controle, contribuem para reduzir a insegurança jurídica frequentemente associada à adoção de soluções inovadoras pela Administração Pública.

A própria estrutura do Marketplace Público favorece essa atuação. A utilização de plataformas eletrônicas permite elevado grau de rastreabilidade das operações, registro das interações realizadas pelos participantes, monitoramento contínuo das contratações e geração automatizada de informações para auditoria. Essas características tendem a ampliar a transparência e a capacidade de fiscalização quando comparadas a modelos baseados predominantemente em controles documentais.

Dessa forma, a evolução do entendimento dos órgãos de controle demonstra que o debate sobre credenciamento, mercados fluidos e marketplaces públicos encontra-se em processo contínuo de amadurecimento institucional. Longe de representar ruptura com os princípios das contratações públicas, esses instrumentos constituem desdobramento da busca por soluções capazes de conciliar legalidade, competitividade, eficiência, transparência e inovação em mercados cada vez mais dinâmicos e complexos.

5. MARKETPLACE PÚBLICO: FUNDAMENTOS E ESTRUTURA OPERACIONAL

5.1. Conceito de Marketplace Público

A transformação digital observada nas últimas décadas produziu profundas alterações na forma como organizações públicas e privadas realizam suas aquisições. No

setor privado, plataformas digitais (Amazon, Mercado Livre, AliExpress entre outras), passaram a aproximar compradores e fornecedores, ampliando a concorrência e reduzindo custos transacionais. Inspiradas nessa lógica, diversas iniciativas passaram a explorar a adaptação desses mecanismos ao contexto das contratações públicas, dando origem ao conceito de Marketplace Público (GONÇALVES FILHO, 2025; TORRES, 2025).

Embora a expressão tenha ganhado relevância nos debates sobre inovação em compras governamentais, é importante destacar que o Marketplace Público não constitui modalidade licitatória nem instituto jurídico autônomo. Trata-se de modelagem de contratação construída a partir da combinação de instrumentos já previstos no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente aqueles fortalecidos pela Lei nº 14.133/2021 (TORRES, 2025).

A própria evolução legislativa recente demonstra o avanço dessa discussão. A inclusão do SICX no art. 79, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 evidencia o reconhecimento, pelo legislador, da necessidade de mecanismos de contratação mais aderentes às dinâmicas do comércio eletrônico e dos mercados contemporâneos. Embora ainda dependa de regulamentação e amadurecimento institucional, o SICX reforça a tendência de utilização de ambientes digitais estruturados a partir do credenciamento de fornecedores e da realização de contratações em fluxo contínuo.

Segundo Torres (2025), a legislação brasileira passou a disponibilizar mecanismos capazes de viabilizar estruturas compatíveis com a lógica dos marketplaces, especialmente por meio da utilização integrada do credenciamento, da pré-qualificação permanente, dos registros cadastrais e dos sistemas eletrônicos de contratação.

Sob a perspectiva operacional, o Marketplace Público pode ser definido como ambiente eletrônico permanente de contratação, no qual fornecedores previamente credenciados permanecem aptos a atender demandas da Administração Pública sempre que houver necessidade de aquisição de bens ou contratação de serviços. Diferentemente dos modelos tradicionais, nos quais a competição ocorre em momentos específicos e delimitados, o marketplace opera sob lógica de concorrência contínua, permitindo a participação permanente de múltiplos fornecedores.

Essa característica confere maior capacidade de adaptação às condições de mercado, permitindo atualização contínua da base de fornecedores, incorporação de

novos produtos e maior aderência das contratações às condições efetivamente praticadas no momento da demanda.

A operacionalização desse ambiente depende da integração entre instrumentos jurídicos e tecnológicos, permitindo a construção de modelo compatível com os mercados fluidos previstos no art. 79, inciso III, da Lei nº 14.133/2021. Sua relevância decorre da capacidade de combinar segurança jurídica, ampliação da concorrência, transformação digital e adaptação às características dos mercados contemporâneos, especialmente aqueles relacionados ao abastecimento de medicamentos e insumos para saúde.

5.2. Credenciamento como Núcleo Jurídico e Plataforma como Infraestrutura Operacional

Um dos equívocos mais recorrentes nas discussões sobre Marketplace Público consiste em associar o modelo exclusivamente à utilização de plataformas digitais. Embora a tecnologia seja fundamental para sua operação, a essência da solução não reside no software utilizado, mas na estrutura jurídica que sustenta o ambiente permanente de contratação.

O núcleo jurídico do modelo é representado pelo credenciamento permanente de fornecedores. Por meio desse procedimento auxiliar, previsto nos arts. 78 e 79 da Lei nº 14.133/2021, a Administração estabelece os requisitos técnicos, jurídicos, econômicos, fiscais, trabalhistas, sanitários e operacionais necessários à participação dos interessados. Os fornecedores habilitados passam a integrar ambiente permanente de contratação, permanecendo aptos a participar das futuras oportunidades de fornecimento enquanto mantiverem sua regularidade perante a Administração.

Nessa modelagem, o credenciamento exerce funções que vão além da mera habilitação dos participantes. Ele estrutura a base concorrencial do sistema, define as regras de participação e assegura a atualização contínua do universo de fornecedores aptos a contratar com o Poder Público. Em outras palavras, é o credenciamento que confere legitimidade jurídica ao ambiente de contratação e assegura sua aderência ao regime das contratações públicas.

A plataforma eletrônica desempenha função complementar e essencialmente operacional. Sua finalidade consiste em automatizar a gestão do ambiente de contratação, permitindo o gerenciamento do credenciamento, a publicação das demandas, a

comunicação com os fornecedores, a recepção das propostas, a realização das mini disputas eletrônicas, o acompanhamento da execução contratual e a geração de informações para auditoria e governança.

Assim, a plataforma não constitui a finalidade da contratação, mas o instrumento tecnológico utilizado para operacionalizar o modelo. Sua importância decorre da necessidade de administrar elevado volume de fornecedores, produtos, demandas e transações, garantindo eficiência, transparência e rastreabilidade às operações realizadas. Entretanto, sem o credenciamento permanente e sem as regras jurídicas que disciplinam a participação dos fornecedores, a plataforma reduzir-se-ia a simples ferramenta de gestão eletrônica.

A compreensão do credenciamento como elemento estruturante do Marketplace Público encontra respaldo tanto na doutrina quanto nas experiências práticas observadas no setor público brasileiro. Os modelos atualmente em desenvolvimento ou implantação não se fundamentam na simples disponibilização de tecnologia, mas na construção de ambientes permanentes de contratação sustentados por procedimentos contínuos de habilitação e atualização da base de fornecedores (GONÇALVES FILHO, 2025; TORRES, 2025).

Do ponto de vista funcional, essa arquitetura pode ser representada por duas camadas complementares. A primeira corresponde à camada jurídica, composta pelo credenciamento permanente, pelas regras de participação, pelos critérios de habilitação e pelos instrumentos de governança. A segunda corresponde à camada tecnológica, formada pela plataforma eletrônica responsável por operacionalizar os processos definidos na camada jurídica.

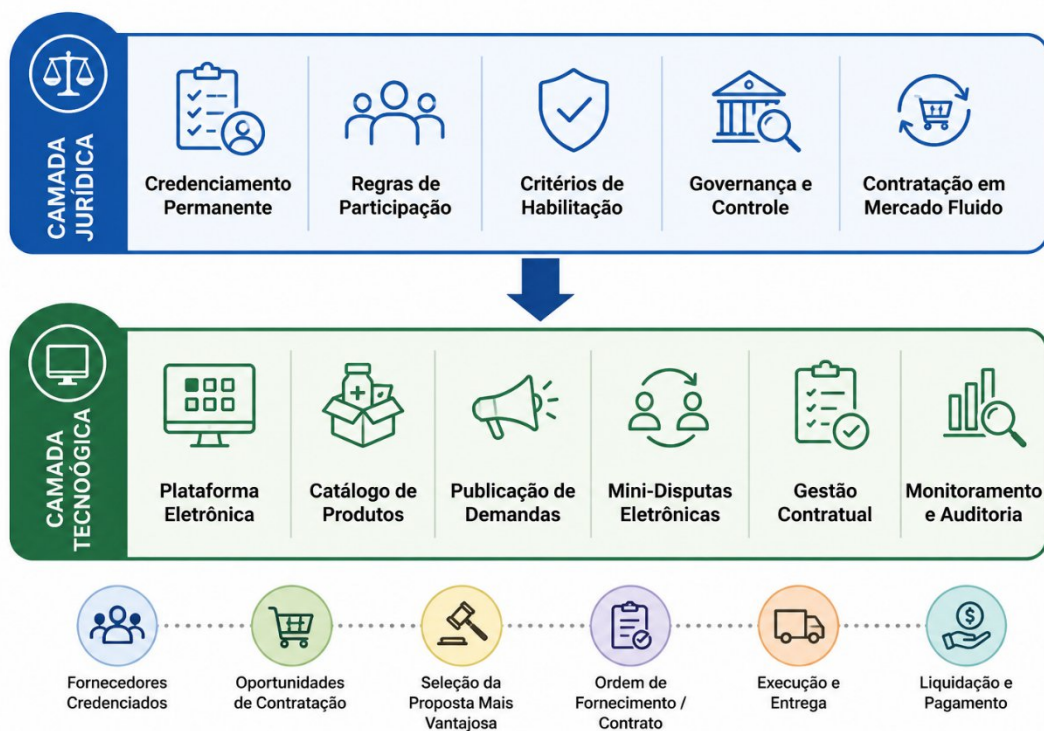


Figura 1 – Estrutura Conceitual do Marketplace Público

A distinção entre núcleo jurídico e infraestrutura operacional possui importantes consequências práticas. Ela evidencia que a conformidade do modelo depende fundamentalmente da adequada estruturação do credenciamento, enquanto a tecnologia atua como meio para viabilizar sua operação. Dessa forma, o Marketplace Público deve ser compreendido como resultado da integração entre um instrumento jurídico — o credenciamento aplicado aos mercados fluidos — e uma infraestrutura tecnológica capaz de operacionalizar esse ambiente de forma eficiente, transparente e escalável.

5.3. Fluxo Operacional do Marketplace Público

A efetividade do Marketplace Público depende não apenas de adequado fundamento jurídico, mas também de fluxo operacional capaz de transformar os instrumentos previstos na Lei nº 14.133/2021 em processos administrativos executáveis. Nesse contexto, o modelo estrutura ambiente permanente de contratação destinado a permitir aquisições contínuas, competitivas e aderentes às condições efetivamente praticadas pelo mercado.

Diferentemente dos modelos tradicionais, nos quais habilitação, competição e contratação ocorrem simultaneamente em um único procedimento licitatório, o

Marketplace Público promove a segregação dessas etapas. Inicialmente, os fornecedores interessados passam pelo processo de credenciamento permanente, mediante comprovação do atendimento aos requisitos técnicos, jurídicos, fiscais, trabalhistas, econômico-financeiros, sanitários e operacionais definidos pela Administração. Uma vez credenciados, permanecem aptos a participar das futuras oportunidades de fornecimento.

Quando surge uma necessidade de aquisição, o órgão demandante registra sua demanda na plataforma eletrônica, informando especificações técnicas, quantitativos, prazos e demais condições necessárias à contratação. A plataforma comunica automaticamente os fornecedores credenciados aptos a atender o objeto, garantindo ampla divulgação da oportunidade e ampliando a competitividade do processo.

Os fornecedores interessados apresentam suas propostas diretamente no sistema, refletindo as condições efetivamente praticadas no mercado naquele momento. Encerrado o prazo de recebimento, a plataforma processa as ofertas conforme as regras previamente estabelecidas pela Administração, permitindo a seleção da proposta mais vantajosa.

Formalizada a contratação, inicia-se a fase de execução, durante a qual o fornecedor realiza a entrega dos produtos ou serviços contratados. A plataforma acompanha essa etapa por meio do registro das entregas, monitoramento de prazos, controle de ocorrências e geração de indicadores gerenciais, contribuindo para a gestão contratual e para o acompanhamento do desempenho dos fornecedores.

Após a conferência e o recebimento definitivo do objeto, são realizados os procedimentos de liquidação da despesa e pagamento, observadas as normas orçamentárias, financeiras e contábeis aplicáveis à Administração Pública.

Sob a perspectiva operacional, o fluxo do Marketplace Público pode ser sintetizado em oito macroetapas: (i) credenciamento permanente dos fornecedores; (ii) publicação da demanda; (iii) comunicação aos fornecedores credenciados; (iv) apresentação das propostas; (v) competição e seleção da proposta mais vantajosa; (vi) emissão da ordem de fornecimento; (vii) execução e entrega; e (viii) recebimento, liquidação e pagamento.

A Figura 2 apresenta representação simplificada do fluxo operacional do Marketplace Público.

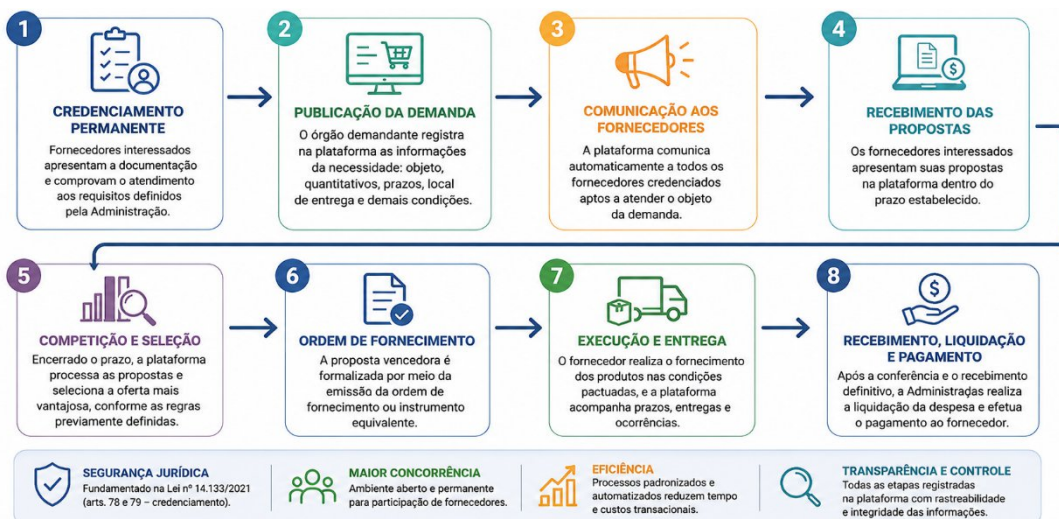


Figura 2 – Fluxo Operacional do Marketplace Público

Observa-se, portanto, que o Marketplace Público constitui modelo operacional estruturado para realizar contratações de forma contínua, dinâmica e aderente às condições vigentes no mercado, preservando simultaneamente os princípios da competitividade, eficiência, transparência e controle que orientam as contratações públicas.

5.4. Evidências Práticas de Aplicação do Modelo

A análise do Marketplace Público como alternativa para o abastecimento de medicamentos não se limita à formulação teórica do modelo. Experiências recentes da Administração Pública brasileira demonstram que a utilização de credenciamento permanente, plataformas digitais e contratação dinâmica em mercados fluidos já começa a produzir aplicações concretas, especialmente no setor de saúde.

Entre as iniciativas mais relevantes identificados, destaca-se a experiência da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG), responsável pela gestão de uma das maiores redes públicas hospitalares do país. Em estudo técnico elaborado no âmbito do Edital de Chamamento Público nº 110/2025, a instituição analisou as limitações do modelo tradicional de contratação de materiais hospitalares, especialmente aquelas decorrentes da elevada volatilidade de preços, do tempo prolongado dos procedimentos licitatórios e da recorrência de itens desertos ou fracassados. O diagnóstico apontou que a rede hospitalar opera com aproximadamente 3.000 itens padronizados de materiais hospitalares e movimenta, em média, cerca de R\$ 196 milhões anuais em aquisições (FHEMIG, 2025).

O estudo da FHEMIG identificou, ainda, percentual médio de aproximadamente 27% de itens desertos, fracassados, revogados ou anulados entre 2020 e 2023, o que exigiu a instauração de 620 processos descentralizados adicionais pelas unidades assistenciais entre 2019 e 2023, com custo processual estimado em cerca de R\$ 15 milhões. Também foi apontado que o intervalo entre o início do planejamento e a formalização da ata ultrapassava 240 dias, podendo alcançar mais de nove meses quando consideradas as etapas posteriores de fornecimento e entrega (FHEMIG, 2025).

Além do estudo técnico vinculado ao edital, merece destaque a pesquisa *Do preço à estratégia: a fluidez do mercado de materiais hospitalares e os desafios da contratação pública*, elaborada por Sousa, Werner e Oliveira (2025). O estudo analisou 945.379 notas fiscais eletrônicas emitidas entre julho de 2022 e dezembro de 2024 por 67 fornecedores de diferentes regiões do país, abrangendo transações realizadas tanto com o setor público quanto com o setor privado. A partir da aplicação de técnicas como coeficiente de variação, z-score, bootstrap, boxplot e controle estatístico de processos, os autores identificaram padrões de instabilidade que desafiam modelos tradicionais de contratação, como o pregão eletrônico e o sistema de registro de preços (SOUSA; WERNER; OLIVEIRA, 2025).

Os resultados da pesquisa indicaram que o mercado hospitalar apresenta características compatíveis com a hipótese de mercado fluido prevista no art. 79, inciso III, da Lei nº 14.133/2021. O estudo revelou elevada dispersão de preços, especialmente nas transações privadas, em que o coeficiente médio de variação ultrapassou 24%, com picos superiores a 1.000%. Segundo os autores, essa variabilidade decorre de fatores estruturais, como oscilações cambiais e logísticas, sazonalidade, negociações por volume, ausência de índices públicos de precificação e impactos geopolíticos globais (SOUSA; WERNER; OLIVEIRA, 2025).

Essas evidências conferem densidade empírica à tese de que os mercados de medicamentos e materiais hospitalares demandam instrumentos de contratação mais flexíveis, capazes de permitir atualização dinâmica de preços, ampliação contínua da base de fornecedores e contratação conforme as condições vigentes no momento da demanda.

De forma complementar, a experiência da Secretaria de Estado da Saúde do Piauí (SESAPI), por meio da plataforma CredSUS, demonstra a operacionalização prática de modelo baseado em credenciamento permanente e contratação dinâmica em ambiente

digital. O CredSUS foi concebido como plataforma eletrônica de credenciamento de fornecedores e prestadores de serviços de saúde, permitindo a formação de ambiente permanente de contratação para diferentes objetos relacionados à assistência em saúde, incluindo medicamentos manipulados, exames laboratoriais, serviços de lavanderia hospitalar, serviços veterinários e outros bens e serviços especializados (SESAPI, 2025).

A experiência do CredSUS evidencia que o credenciamento permanente pode ser integrado a plataforma tecnológica capaz de conectar demanda pública e oferta privada em tempo real. A solução incorpora funcionalidades típicas de marketplaces eletrônicos, como cadastro permanente de fornecedores, catálogo eletrônico, gestão digital das demandas, apresentação eletrônica de propostas, seleção automatizada das ofertas mais vantajosas, rastreabilidade dos pedidos, gestão de contratos, controle de entregas e acompanhamento dos pagamentos (SESAPI, 2025).

A Prefeitura de Jabotão dos Guararapes, também realizou grande estudo sobre o assunto e avançou para além do diagnóstico das causas e dos impactos de suas compras e de forma disruptiva e implementou, em 25 de julho de 2025, um marketplace público voltado à aquisição de medicamentos e materiais médico-hospitalares. A iniciativa foi formalizada com a publicação do primeiro edital, nº 001/2025, referente ao Processo Administrativo nº 015.2025.CRED.001.EPC-SMS, que adotou o ambiente eletrônico como instrumento de contratação. O modelo utilizou o credenciamento, procedimento auxiliar previsto no art. 79, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, para atender mercados de elevada dinamicidade. A plataforma foi parametrizada em parceria com uma empresa privada (PMJG, 2025).

As experiências da FHEMIG, SESAPI e da PMJG desempenham papéis complementares na consolidação do modelo. Enquanto a FHEMIG fornece evidências técnicas, estatísticas e econômicas que demonstram a existência de mercados fluidos no setor hospitalar e a insuficiência dos modelos tradicionais, o CredSUS e PMJG demonstram a viabilidade operacional da utilização de plataforma eletrônica para credenciamento permanente e contratação dinâmica. Em conjunto, essas iniciativas fortalecem a compreensão de que o Marketplace Público pode constituir alternativa juridicamente viável, operacionalmente exequível e economicamente aderente aos desafios contemporâneos do abastecimento de medicamentos e insumos para saúde.

6. BENEFÍCIOS ESTRATÉGICOS DO MARKETPLACE PÚBLICO PARA O ABASTECIMENTO DE MEDICAMENTOS

A adoção do Marketplace Público para o abastecimento de medicamentos não deve ser analisada apenas sob a perspectiva tecnológica. Sua principal contribuição consiste em alinhar as contratações públicas às características dos mercados farmacêuticos contemporâneos, permitindo que a Administração opere de forma mais adaptável, competitiva e aderente às condições reais de fornecimento (GONÇALVES FILHO, 2025; TORRES, 2025).

Sob a perspectiva econômica, um dos principais benefícios do modelo consiste na maior aderência dos preços contratados às condições efetivamente praticadas pelo mercado. Diferentemente dos sistemas baseados na fixação prévia de preços por longos períodos, o Marketplace Público permite que a competição ocorra no momento da demanda, reduzindo o risco de defasagem entre os valores contratados e a realidade econômica vigente.

A ampliação da concorrência representa outro benefício relevante. O credenciamento permanente permite que novos fornecedores ingressem continuamente no ambiente de contratação, reduzindo barreiras de entrada, ampliando a diversidade de participantes e fortalecendo os mecanismos competitivos responsáveis pela obtenção de melhores condições comerciais.

Do ponto de vista operacional, o modelo contribui para reduzir riscos de desabastecimento. A manutenção de base ampla e atualizada de fornecedores diminui a dependência de agentes econômicos específicos e aumenta a capacidade da Administração de responder a eventos de indisponibilidade temporária, interrupção de fornecimento ou descontinuidade de determinado produto.

O Marketplace Público também apresenta potencial para redução de custos transacionais. A separação entre a fase de credenciamento e a fase de contratação reduz a repetição de procedimentos documentais, simplifica a participação dos fornecedores e diminui o esforço administrativo relacionado à realização de sucessivos certames licitatórios.

Sob a ótica da governança, a utilização de ambiente digital integrado amplia a rastreabilidade das operações. O registro eletrônico das etapas de contratação permite

monitoramento contínuo, geração de indicadores, auditoria permanente dos processos e produção de informações gerenciais destinadas à tomada de decisão.

A convergência desses benefícios revela que o Marketplace Público não representa apenas alternativa operacional para aquisição de medicamentos, mas instrumento potencial de modernização da gestão pública. Ao aproximar as contratações governamentais das dinâmicas observadas nos mercados fluidos, o modelo contribui para ampliar a eficiência das compras públicas, fortalecer a segurança do abastecimento e promover a transformação digital da Administração.

Embora os medicamentos representem um dos ambientes de maior aderência para aplicação da modelagem, os princípios que fundamentam o Marketplace Público podem ser igualmente aplicáveis a outros segmentos caracterizados por elevada volatilidade de preços, diversidade de fornecedores e necessidade de rápida adaptação às condições de mercado.

7. DESAFIOS E LIMITAÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO MARKETPLACE PÚBLICO

Embora o Marketplace Público apresente potencial significativo para modernização das contratações de medicamentos e ampliação da aderência das compras públicas aos mercados fluidos, sua implementação exige enfrentamento de desafios jurídicos, tecnológicos, operacionais e culturais.

Um dos primeiros desafios refere-se à maturidade institucional do tema. Apesar de a Lei nº 14.133/2021 ter introduzido expressamente a possibilidade de utilização do credenciamento em mercados fluidos, trata-se de instituto relativamente recente, ainda em processo de consolidação doutrinária, administrativa e jurisprudencial.

Outro aspecto relevante está relacionado à necessidade de adequada governança do ambiente de contratação. O credenciamento permanente exige procedimentos contínuos de análise documental, atualização cadastral, monitoramento dos requisitos de habilitação e acompanhamento do desempenho dos fornecedores.

A infraestrutura tecnológica também representa elemento crítico para o sucesso da solução. Embora o Marketplace Público não se confunda com a plataforma eletrônica que o operacionaliza, a eficiência do modelo depende de ambiente digital robusto, seguro, escalável e interoperável com sistemas corporativos de planejamento, orçamento, execução financeira, gestão contratual, cadastro de fornecedores e controle.

Sob a perspectiva operacional, a implementação do modelo exige mudança cultural por parte dos agentes públicos e dos fornecedores. A adoção de ambiente permanente de contratação, baseado em competição contínua e atualização dinâmica das condições comerciais, requer adaptação dos procedimentos internos e desenvolvimento de novas competências institucionais.

A capacitação dos servidores públicos representa, portanto, fator estratégico para o sucesso da iniciativa. Gestores, fiscais de contratos, equipes de compras, áreas jurídicas e órgãos de controle interno precisam compreender adequadamente os fundamentos jurídicos, operacionais e tecnológicos do modelo, reduzindo riscos decorrentes de interpretações equivocadas ou aplicação inadequada dos instrumentos previstos na legislação.

Também merece atenção a definição clara das regras de negócio que disciplinarão a operação do marketplace, incluindo critérios de seleção das propostas, mecanismos de desempate, avaliação de desempenho dos fornecedores, aplicação de sanções, tratamento de inadimplementos e procedimentos de auditoria.

No setor de medicamentos, desafios adicionais decorrem da própria complexidade regulatória da atividade. O ambiente de contratação deve incorporar mecanismos de verificação relacionados a registros sanitários, autorizações de funcionamento, certificações específicas, rastreabilidade dos produtos, controle de lotes e demais exigências impostas pelos órgãos reguladores.

Apesar desses desafios, a maioria das limitações identificadas não decorre de incompatibilidades jurídicas ou operacionais intrínsecas ao modelo, mas de aspectos inerentes a processos de inovação institucional de grande escala. Assim, os desafios associados ao Marketplace Público devem ser compreendidos como elementos que exigem planejamento, governança e desenvolvimento institucional adequados.

Dessa forma, a análise dos desafios e limitações não enfraquece a viabilidade do modelo. Ao contrário, contribui para uma visão mais realista de suas condições de implementação, permitindo que futuras iniciativas sejam desenvolvidas com maior segurança jurídica, robustez operacional e capacidade de geração de resultados para a Administração Pública.

8. CONCLUSÃO

As contratações públicas de medicamentos ocupam posição estratégica na estrutura de funcionamento das políticas públicas de saúde, uma vez que a continuidade da assistência prestada à população depende diretamente da disponibilidade permanente de insumos farmacêuticos. Nesse contexto, a eficiência dos mecanismos de abastecimento transcende a dimensão meramente administrativa, assumindo papel relevante para a concretização do direito fundamental à saúde e para a adequada prestação dos serviços públicos.

O presente estudo demonstrou que os modelos tradicionais de contratação, embora tenham desempenhado papel fundamental na evolução das compras governamentais brasileiras, enfrentam limitações crescentes quando aplicados a segmentos econômicos caracterizados por elevada volatilidade, constante renovação da base de fornecedores e frequentes alterações das condições comerciais. O mercado farmacêutico revelou-se exemplo particularmente representativo dessa realidade, apresentando características compatíveis com a hipótese de mercado fluido prevista no art. 79, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

A análise da literatura especializada, da legislação vigente e das evidências empíricas disponíveis permitiu constatar que a volatilidade dos preços, a recorrente indisponibilidade de produtos, a dependência de cadeias globais de suprimentos e a dinâmica concorrencial do setor reduzem a aderência dos modelos estruturados a partir da seleção periódica de fornecedores e da fixação prévia de preços por longos períodos. Nesse cenário, aumentam os riscos de licitações desertas ou fracassadas, de descontinuidade do abastecimento, de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro e de perda de eficiência das contratações públicas.

O estudo evidenciou que a Lei nº 14.133/2021 introduziu instrumentos capazes de aproximar a atuação administrativa das dinâmicas contemporâneas de mercado, especialmente por meio do credenciamento e da contratação em mercados fluidos. Diferentemente da lógica tradicional das licitações, esses mecanismos permitem a construção de ambientes permanentes de contratação, nos quais a Administração Pública passa a operar de forma mais adaptável às condições efetivamente observadas no mercado.

Nesse contexto, foi demonstrado que o Marketplace Público não deve ser compreendido como mera plataforma tecnológica, mas como modelo de contratação estruturado a partir do credenciamento permanente de fornecedores e da realização de contratações dinâmicas em ambiente de mercado fluido. A principal contribuição do trabalho consiste justamente na defesa dessa distinção conceitual. Enquanto o credenciamento representa o núcleo jurídico da solução, responsável pela formação e manutenção contínua da base de fornecedores aptos a contratar com a Administração, a plataforma eletrônica desempenha função instrumental, viabilizando a operacionalização dos processos de contratação, execução, monitoramento e controle.

As evidências práticas analisadas reforçam a viabilidade da modelagem proposta. Os estudos desenvolvidos pela Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG) demonstraram, por meio de análises estatísticas baseadas em mais de 945 mil notas fiscais eletrônicas, que os mercados hospitalares apresentam elevados níveis de volatilidade e comportamento compatível com a definição legal de mercado fluido. Paralelamente, as experiências do Município de Jaboatão dos Guararapes/PE, que implementou iniciativa inspirada na lógica de plataformas eletrônicas para aquisição de medicamentos e insumos médico-hospitalares, e da Secretaria de Estado da Saúde do Piauí (SESAPI), por meio da plataforma CredSUS, evidenciam a possibilidade de operacionalização prática de ambientes digitais baseados em credenciamento permanente e contratação dinâmica, demonstrando que os fundamentos teóricos discutidos neste trabalho já encontram aplicações concretas na Administração Pública brasileira.

Os resultados da pesquisa indicam que a combinação entre credenciamento permanente, competição contínua e utilização de plataformas digitais possui potencial para ampliar a competitividade das contratações, aumentar a aderência dos preços às condições efetivamente praticadas pelo mercado, reduzir custos transacionais, fortalecer os mecanismos de transparência e controle e mitigar riscos de desabastecimento. Tais benefícios tornam-se particularmente relevantes no setor de medicamentos, em que a indisponibilidade de produtos pode produzir impactos diretos sobre a continuidade da assistência à população.

Não obstante os desafios relacionados à governança, à maturidade institucional, à infraestrutura tecnológica e à necessidade de capacitação dos agentes envolvidos, verificou-se que tais obstáculos não decorrem de limitações jurídicas intrínsecas ao modelo, mas de questões associadas ao processo natural de implementação de soluções

inovadoras na Administração Pública. A própria trajetória de consolidação de instrumentos atualmente amplamente difundidos, como o pregão eletrônico e os sistemas de registro de preços, demonstra que a evolução das contratações públicas depende da capacidade institucional de incorporar novos mecanismos compatíveis com as transformações econômicas e tecnológicas da sociedade.

Conclui-se, portanto, que o Marketplace Público representa importante evolução dos modelos de abastecimento utilizados pela Administração Pública em mercados caracterizados por elevada fluidez. Sua estrutura jurídica encontra respaldo direto nos instrumentos previstos pela Lei nº 14.133/2021, especialmente no credenciamento e na contratação em mercados fluidos, enquanto sua arquitetura operacional oferece condições para aproximar as contratações públicas das dinâmicas efetivamente praticadas pelo mercado. Embora a área da saúde represente o ambiente de maior aderência para sua aplicação, os fundamentos discutidos neste estudo indicam que a modelagem também possui potencial para utilização em outros segmentos caracterizados por volatilidade de preços, diversidade de fornecedores e necessidade de respostas rápidas da Administração.

A recente criação do Sistema de Compras Expressas (SICX), prevista no art. 79, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, reforça a atualidade e a relevância das discussões desenvolvidas neste estudo. Embora o instituto ainda se encontre em processo de regulamentação e consolidação doutrinária, sua concepção evidencia movimento legislativo voltado à construção de ambientes digitais de contratação mais dinâmicos, aproximando as compras públicas das lógicas operacionais observadas nos marketplaces eletrônicos. Nesse sentido, os fundamentos jurídicos e operacionais discutidos ao longo deste trabalho podem contribuir para o amadurecimento e aperfeiçoamento dessas novas soluções de contratação pública.

Por fim, espera-se que o presente trabalho contribua para o amadurecimento do debate sobre inovação nas contratações públicas brasileiras, oferecendo subsídios teóricos, jurídicos e operacionais para futuras iniciativas voltadas à implementação de ambientes de contratação mais dinâmicos, competitivos e alinhados às transformações dos mercados contemporâneos.

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, ano 159, n. 61-A, p. 1, 1 abr. 2021.

FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS (FHEMIG). **Edital de Chamamento Público nº 110/2025.** Belo Horizonte: FHEMIG, 2025.

FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS (FHEMIG). **Estudo Técnico Preliminar – Marketplace de Materiais Médico-Hospitalares.** Belo Horizonte: FHEMIG, 2025.

GONÇALVES FILHO, Fabio Vilas. **Pré-Qualificação nas Compras Públicas: do Conceito à Prática.** São Paulo: Mizuno, 2025.

JABOATÃO implanta e-marketplace para compras na saúde. Portal de Prefeitura, 2024. Disponível em: Portal de Prefeitura. Acesso em: 16 jun. 2026.

PIAUÍ. Secretaria de Estado da Saúde. **CredSUS – Plataforma de Credenciamento da Secretaria de Estado da Saúde do Piauí.** Teresina: SESAPI, 2025. Disponível em: <https://credsus.saude.pi.gov.br>. Acesso em: 16/06/2026.

PIAUÍ. Secretaria de Estado da Saúde. **Edital de Credenciamento nº 029/2025 – Medicamentos Magistrais.** Teresina: SESAPI, 2025.

SOUSA, Ederson Oliveira de; WERNER, Eliakim Macedo; OLIVEIRA, Isabelle Fernandes de. **Do preço à estratégia: a fluidez do mercado de materiais hospitalares e os desafios da contratação pública.** Estudo nº 120149186/FHEMIG/DPGF/GPGS/CPDC. Belo Horizonte: Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG), 2025.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **E-Marketplace e contratações públicas: pontos de reflexão para uma implementação eficiente, sob uma perspectiva jurídica e econômica.** Salvador: Editora JusPodivm, 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **Parecer nº 00992-23.** Processo nº 13039e23. Consulta sobre credenciamento de farmácias e drogarias para fornecimento de medicamentos. Salvador: TCM-BA, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TCE-MG).
Informativo de Jurisprudência n. 273, de 13 jul. 2023. Belo Horizonte: TCE-MG,
2023. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111626511>. Acesso
em: 14 jun. 2026.