

# JOTA

ECONOMIA DIGITAL

## Marketplace à brasileira: entre o R\$ 1,99 e 'Adeus, Lênin'?

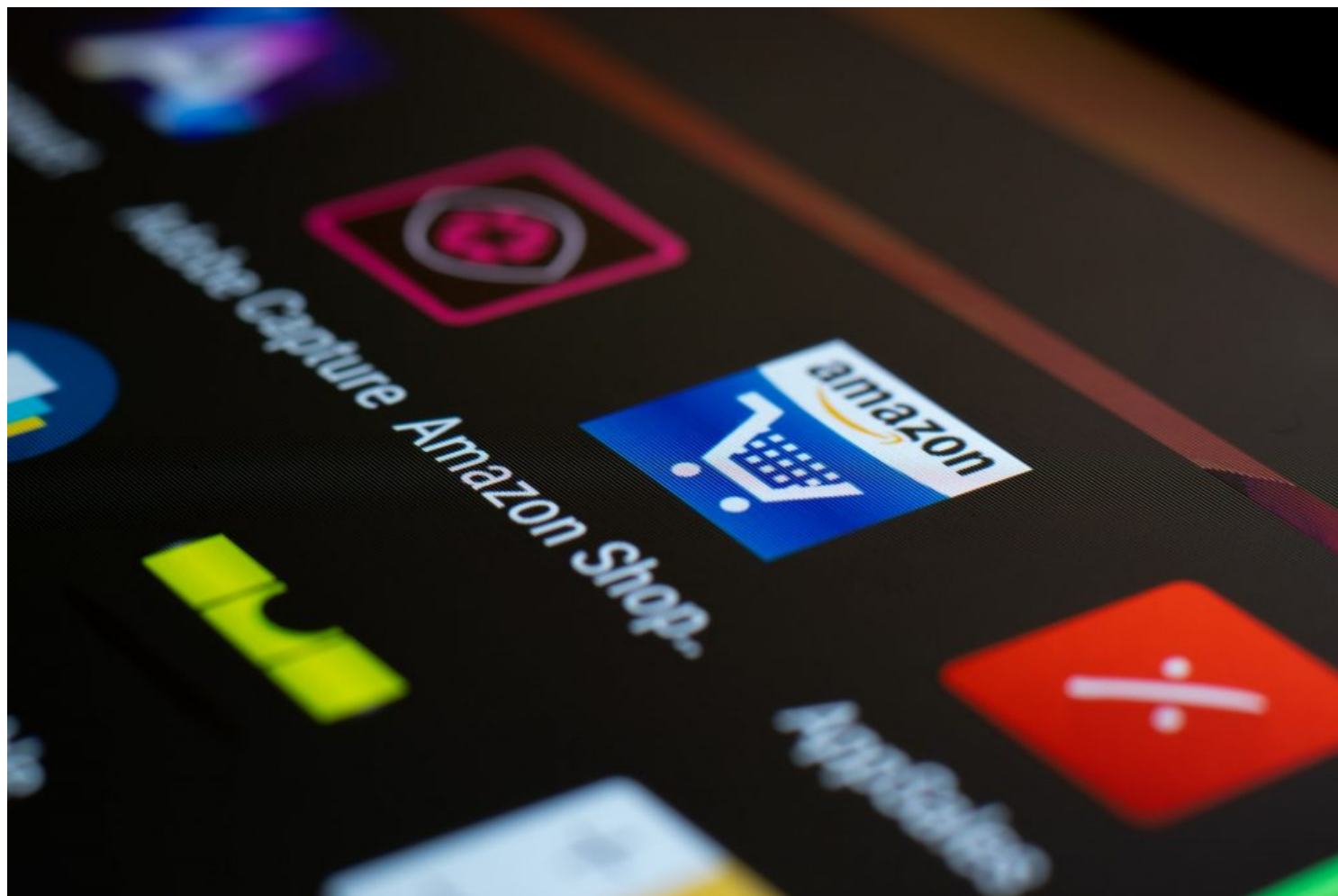
Criação do marketplace deve ser acompanhada por alterações jurídicas que viabilizem potencialidades do sistema

BERNARDO ABREU DE MEDEIROS

THIAGO C. ARAÚJO

RAFAEL SÉRGIO DE OLIVEIRA

24/11/2020 07:38



Crédito: Pexels

Os *marketplaces* se tornam cada vez mais populares no mundo das compras eletrônicas. Gigantes como *Amazon* e *eBay* possibilitam a vendedores disponibilizar suas mercadorias para legiões de possíveis adquirentes. Em poucas palavras, os

*marketplaces* são uma dentre muitas possibilidades de *e-procurement* (aquisições eletrônicas)<sup>[1]</sup>, que utiliza uma plataforma digital para oferecer produtos e serviços de inúmeros vendedores para possíveis compradores.

Esse modelo de aquisições pode ser utilizado para compras públicas? Tal possibilidade parece estar cada vez mais próxima: o governo federal anunciou medidas para a criação de um *marketplace* para compras públicas, tendo, inclusive, realizado **audiência pública** sobre o tema. Mas será a adoção de um modelo de *marketplace*, nos termos pretendidos pelo governo federal, a panaceia para os problemas de aquisições públicas no Brasil?

# JOTA PRO

Descubra por que  
somos a melhor  
startup de informação  
do mundo e esteja um  
passo à frente com o  
monitoramento de  
quem conhece as  
instituições brasileiras  
por dentro e na prática

## AS MOVIMENTAÇÕES DOS 3 PODERES EM UMA ÚNICA PLATAFORMA

Ideal para profissionais que são  
impactados pela política.  
Ou seja: todos.



Quero um teste gratuito  
para minha empresa!

Compras públicas tendem a ser extremamente custosas para o erário. Além de questões referentes ao preço dos produtos e serviços adquiridos, que podem apresentar custos mais elevados em relação às aquisições entre particulares, o próprio procedimento licitatório envolve uma série de custos de transação relacionados à burocracia que, em algumas situações, acabam por consumir mais recursos do que a

futura contratação. A utilização de plataformas de *marketplace* para compras públicas pretende, justamente, atenuar esse problema.

Para compreender a relevância dos *marketplaces* para as contratações públicas, é necessário ter em vista seus principais atributos. Inicialmente, eles são exemplo de um **mercado de dois lados** (*two-sided market*), também chamados **mercados multilaterais** (*multi-sided markets*), nos quais diversas plataformas possibilitam a interação entre usuários finais, e buscam incentivos para atrair tais usuários, que remunerarão a plataforma através da cobrança de taxas.

Além disso, atuam de forma **dinâmica**, mediando os interesses entre os compradores e os vendedores. É de interesse desse tipo de **intermediário** que haja um grande volume de transações, pois quanto mais transações houver, mais dinheiro será movimentado e mais taxas serão cobradas.

Os pagamentos são **instantâneos**, efetuados através de cartões de crédito, boletos bancários ou instrumentalizados por meio de utilidades como o *PayPal*, ou, no caso brasileiro, do recém-criado Pix.

Por fim, as plataformas desempenham ainda funções relevantes de *screening* – *rastreio de qualidade*<sup>[2]</sup> – e *rating* – atribuição de uma **nota** de acordo com a performance. O *marketplace* funciona como *screening* na medida em que força os vendedores a fornecerem informações valiosas, sobretudo referentes a preços, mitigando o problema de assimetria informacional.

Funciona, ainda, como *rating* por possibilitar a conferência de *notas* aos vendedores, notas essas referenciadas com base na execução pretérita de contratos. Vendedores ruins são, assim, punidos, mitigando o problema de seleção adversa.

Diversos países utilizam *marketplaces* para compras públicas: a Itália, com o MePa; o Chile, com o ChileCompra Express; a Índia com o IndiaGoveMktpl; e o Reino Unido com o UK CrownCommercial. No Brasil, mesmo antes do estabelecimento do *marketplace* federal, alguns **entes subnacionais** já criaram seus próprios **portais de compras**. Mas o que podemos, afinal, esperar do portal de compras federal? Qual desenho adotará? Será, de fato, a revolução que se almeja?

Conforme veiculado pelo **JOTA**, a proposta do Ministério da Economia é, ao menos inicialmente, criar o *marketplace* para hipóteses de dispensa de licitação. A ideia seria permitir ao Poder Público, ao invés de percorrer os trâmites habituais de uma dispensa,

adquirir, diretamente via portal, produtos e serviços permanentemente disponibilizados por diversos fornecedores.

Enquanto o *marketplace* federal não for uma realidade, estaremos restritos a um exercício de futurologia. Há, contudo, disposições normativas vigentes que pavimentam o caminho para a formalização do *marketplace* independentemente de maiores alterações legislativas.

Um primeiro prenúncio do *marketplace* é a ata de registro de preços. A formação da ata permite aos aderentes ter catalogados, previamente, os preços e informações referentes aos bens e serviços a serem adquiridos. Uma segunda etapa pode ser enxergada através do chamado **sistema de dispensa eletrônica**, introduzido pelo art. 51 do Decreto Federal nº 10.024/2019, o novo regulamento do pregão eletrônico<sup>[3]</sup>.

O aludido dispositivo permite a utilização de um sistema eletrônico para **aquisições de bens e serviços comuns** abrangidos pelas hipóteses de dispensa de licitação enumeradas pelos incisos do art. 24 da lei nº 8.666/93. Tal sistema não foi, contudo, implementado, estando pendente da regulamentação exigida pelo parágrafo 1º do art. 51.

Apesar do entusiasmo no anúncio da proposta, pairam dúvidas sobre a possibilidade de entregar aquilo que se promete com o arcabouço vigente. Isso porque o desenho normativo atual não fornece os incentivos necessários para a criação de um *marketplace* adequado. A adstrição ao valor da dispensa, bem como as limitações na formação de atas de registros de preços geram um cenário que lembra duas realidades caricaturais: a loja de R\$ 1,99 e o filme *Adeus, Lênin*.

A **loja de R\$ 1,99** pela tendência à formação de um mercado de produtos de baixa qualidade; e **Adeus, Lênin** em razão da provável pouca variedade de produtos disponibilizados para aquisição dos gestores. Não seria, assim, a panaceia prometida aos males que acometem as compras públicas. A criação do *marketplace* deve ser acompanhada por alterações jurídicas mais substanciais que viabilizem as potencialidades do sistema.

Ponto central é o aumento do valor limite da dispensa. Atualmente, em razão do estado de calamidade pública decorrente da crise de Covid-19, esse limite é de 50 mil reais para compras e serviços em geral e de 100 mil reais para obras e serviços de engenharia, conforme Lei nº 14.065/2020.

Esse também é o limiar previsto para o regime de contratação das empresas públicas e das sociedades de economia mista (art. 29, I e II, da Lei nº 13.303/2016). Entretanto, ultrapassado o estado de calamidade pública, a Administração Pública direta, autárquica e fundacional volta aos limites de R\$ 17.600,00 para compras e serviços em geral e de R\$ 33.000,00 para obras e serviços de engenharia (art. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993 c/c o Decreto nº 9.412/2018).<sup>[4]</sup>

---

## **Esses valores são significativamente baixos e, por isso, retiram do *marketplace* o potencial que ele tem de gerar bons resultados, aproximando o modelo do indesejável cenário da loja de R\$ 1,99.**

Seria interessante também que se adotasse a pré-qualificação nos moldes previstos para as empresas estatais (art.64 da Lei nº 13.303/2016). Ou seja, haveria um cadastro prévio na plataforma de licitantes e dos respectivos bens e serviços; quando a Administração desejasse contratar algo, ela dispararia o anúncio dentro da plataforma e apenas os cadastrados poderiam apresentar as suas propostas; esse anúncio seria composto de um edital simplificado, já que os licitantes já teriam sua habilitação e seus produtos previamente analisados pela Administração.

Esse é um modelo interessante para a aquisição de bens, serviços e obras considerados comuns, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520/2002. Seria algo semelhante a um pregão eletrônico – julgado apenas pelo preço, porém mais simplificado.

Ademais, há experiências estrangeiras que podem contribuir para o modelo brasileiro. A introdução no ordenamento jurídico brasileiro de **acordos-quadro** com um **sistema dinâmico de aquisições**, como o **britânico**, poderia potencializar a ferramenta.

O referido arranjo dinâmico é similar aos acordos-quadros habituais, com a diferença de permitir a participação de novos entrantes que satisfaçam os critérios de seleção, o que aumenta a variação de itens disponíveis e confere o dinamismo necessário para que não se caia no cenário **Adeus, Lênin**<sup>[5]</sup>.

Por fim, seria muito útil a sistematização jurídica de modelos de centralização de contratações, inclusive com a possibilidade de compartilhamento entre entes da federação. A estrutura de muitos municípios brasileiros não comporta a instituição de uma boa estrutura para contratações públicas, de modo que a instituição de centrais interfederativas seria uma maneira de proporcionar a esses entes municipais a estrutura de que carecem.

A criação de um *marketplace* federal será acompanhada de muito entusiasmo em um primeiro momento. É natural. A novidade fascina o ser-humano, e os operadores do Direito não fogem à regra. É preciso, contudo, ter uma boa dose de realismo. Evitar a realidade da loja de R\$ 1,99 e a escassez de produtos da moribunda Alemanha Oriental retratada pelo filme *Adeus, Lenin* será o maior desafio do futuro portal de compras.

O atual estado da arte jurídica nacional de aquisições públicas não parece promissor para evitar esse prognóstico pessimista. É necessária uma certa dose de inovação. Os países que já disponibilizam portais de compras públicas terão muito a oferecer ao Brasil nessa fase de implantação.

Buscar neles inspiração, importando aquilo que deu certo e adequando à realidade brasileira parece ser um bom caminho. Apenas criar o *marketplace*, sem o adequado desenho jurídico, se mostrará, em verdade, apenas como remendo novo em uma roupa velha.

---

***O episódio 43 do podcast Sem Precedentes analisa a nova rotina do STF, que hoje tem julgado apenas 1% dos processos de forma presencial. Ouça:***

Sem Precedentes, ep 43: Como a nova realidade do...



---

[1] Conforme esclarece Pop Sitar Corina, não há um conceito definitivo de *e-procurement*, pois se trata de um gradiente de possibilidades que vai desde a compra direta através de modalidades de leilão reverso a iniciativas colaborativas que acontecem em ambientes virtuais. Pode se entender as aquisições eletrônicas como soluções de compras baseadas na *web*, com o escopo de simplificar transações comerciais a partir da utilização da tecnologia da informação para realização de pedidos; operação de logística; e manutenção de sistemas de pagamentos. (CORINA, Pop Sitar. The role of the e-procurement in the purchasing process. **Annals of Faculty of Economics**, v.1, n. 1, p. 687-691, 2011.

[2] STIGLITZ, Joseph. The Theory of "Screening": Education, and the Distribution of Income. **The American Economic Review**, v. 65, n. 3, 1975, p. 283-300. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1804834>>. Acesso: 21 de outubro de 2020.

[3] NÓBREGA, Marcos, TORRES, Rony. Licitações Públicas e E-Marketplace: um sonho não tão distante. **O licitante**. Disponível em: <<http://www.licitante.com.br/marketplace-sonho-distante/>>. Acesso em 20 de outubro de 2020.

[4] O Projeto de Lei nº 1.292/1995, que dispõe sobre um novo regime de contratação pública brasileiro, amplia os limites da dispensa em razão do valor, igualando-o ao previsto para as empresas estatais.

[5] OZBILGIN, Izzet; IMAMOGLU, Meltem. The impact of dynamic purchasing systems in the electronic public procurement processes. **Procedia Computer Science**, v. 3, 2011, p. 1571-1575. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.procs.2011.01.051>>. Acesso em 23 de outubro de 2020.

---

**BERNARDO ABREU DE MEDEIROS** – Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pelo IE/UFRJ. Integrante da carreira de Planejamento e Pesquisa do IPEA (texto reflete exclusivamente a opinião do autor).

**THIAGO C. ARAÚJO** – Professor da EPGE/FGV, procurador do estado do Rio de Janeiro. Sócio de Bocater, Camargo, Costa e Silva, Rodrigues Advogados.

**RAFAEL SÉRGIO DE OLIVEIRA** – Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas, mestre em Direito e procurador federal da AGU.

Os artigos publicados pelo JOTA não refletem necessariamente a opinião do site. Os textos buscam estimular o debate sobre temas importantes para o País, sempre prestigiando a pluralidade de ideias.