

CENTRO UNIVERSITÁRIO  
UNIDADE DE ENSINO SUPERIOR DOM BOSCO  
CURSO DE DIREITO

**LAURA LIMA DOS SANTOS**

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS:** aplicação do *marketplace* a partir do texto da lei  
14.133/21

São Luís  
2022

**LAURA LIMA DOS SANTOS**

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS:** aplicação do *marketplace* a partir do texto da lei  
14.133/21

Monografia apresentada ao Curso de graduação em  
Direito do Centro Universitário Unidade de Ensino  
Superior Dom Bosco como requisito parcial para  
obtenção do grau de Bacharel em Direito

Orientador: Prof. Me. Igor Martins Coelho Almeida.

São Luís

2022

Santos, Laura Lima dos

Contratações públicas: aplicação do marketplace a partir do texto da Lei 14.133/21. / Laura Lima dos Santos. \_\_ São Luís, 2022.  
61 f.

Orientador: Prof. Me. Igor Martins Coelho Almeida  
Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro  
Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB,  
2022.

1. Administração pública. 2. Eficiência. 3. Licitação.  
4. Marketplace. I. Título.

CDU 342.9:658.8

**LAURA LIMA DOS SANTOS**

**CONTRATAÇÕES PÚBLICAS:** aplicação do *marketplace* a partir do texto da lei  
14.133/21

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Centro  
Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco,  
em cumprimento das exigências para obtenção do título  
de Bacharel em Direito.

Aprovado em: 10/12/2022

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Me. Igor Martins Coelho Almeida (Orientador)**

Centro Universitário  
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

---

**Prof. Ma. Teresa Helena Barros Sales**

Centro Universitário  
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

---

**Prof. Me. Thiago Gomes Viana**

Centro Universitário  
Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB

O maior exemplo de dedicação é a dedicação de uma mãe pelo filho. Então, dedico o resultado do esforço realizado ao longo deste percurso à minha filha Luiza Lima Frazão Corrêa, que nasceu durante a elaboração deste trabalho me tornando uma mulher mais forte e persistente.

## AGRADECIMENTOS

À Deus, em primeiro lugar, pelo amor e pela misericórdia derramada sobre a minha vida, só ele e eu sabemos o quanto foi difícil realizar essa pesquisa de TCC, em quantos momentos eu pensei em desistir de tudo, mas a minha fé me sustentou. Deus, agradeço por ser meu norte, por me ajudar a passar pelas adversidades.

Agradeço ao meu pai Osman Fonseca dos Santos que mesmo de longe me dava todo o incentivo para continuar a graduação e não desistir, posto que sempre acreditou no meu potencial, e à minha mãe Lindalva Ferreira Lima que sempre foi meu símbolo de força, coragem, resiliência e humildade ao longo do caminho, meu modelo a ser seguido. Mulher à qual diariamente me incentiva a ser melhor como filha, esposa, mãe. À vocês, todo o meu amor e a minha gratidão.

À Lorena e Laysse que sempre me destinaram palavras de conforto assim como sempre acreditaram e torceram por mim. A Laynne, Dalyla e Fernanda que mesmo diante de todas as dificuldades que enfrentamos sempre foram e serão minha fonte de força, meu apoio, meu abrigo. A Osmayanne e Osmannayra, por me ensinarem diariamente que família sempre estará em primeiro lugar e que os laços de sangue são eternos. A vocês, minhas irmãs, dedico todo meu carinho e zelo.

A meus sogros, Iracema e Luis que me adotaram como filha e me deram o maior suporte antes, durante e após o nascimento da minha filha, Luiza. Obrigada por demonstrarem que sempre poderei contar com vocês.

À minha cunhada Ingrid pelas conversas enriquecedoras no âmbito do Direito e por ser minha ouvinte nos momentos de angústia.

Ao meu esposo, meu amor, Saulo Frazão, por ser meu alicerce, meu abrigo, meu porto seguro, meu melhor amigo e companheiro de vida, que desde o início do curso me ajudou e me deu forças para superar as divergências surgidas durante toda a graduação. Obrigada, por tanto e por tudo. Eu te amo muito!

Aos meus amigos, Roberto Pacheco, Carolyn Nemet, Vanessa Chaves, Gustavo Boucinhas e Matheus Borges que ao logo desses cinco anos estiveram ao meu lado como uma espécie de mola propulsora, me tornando cada vez melhor.

Gostaria de agradecer a todos os professores dessa instituição de ensino superior que em muito contribuíram para a realização deste trabalho. Professores que com seus ensinamentos tornaram a minha formação acadêmica possível.

Ao meu prezado e querido orientador Igor Martins meu agradecimento especial,

por ter me guiado nesta jornada conclusão de curso. Obrigada pela dedicação e tempo despendido em meu auxílio na realização da pesquisa, o mundo precisa de mais professores como você.

Por fim, sou grata a todos que de alguma forma, direta ou indiretamente, participaram da realização desse projeto. O mérito desta conquista eu divido com vocês.

“No que diz respeito ao desempenho, compromisso, esforço e dedicação, não existe meio-termo. Ou você faz uma coisa bem-feita ou não faz.”

Ayrton Senna

## RESUMO

Com as mudanças nas formas de adquirir um produto e/ou serviço na modernidade, não restringindo-se somente ao comércio convencional, mas adentrando nas formas eletrônicas, com o uso do *marketplace*, por conseguinte, para se manter atual, a Administração Pública teve que se adequar a este novos imperativos para poder disponibilizar um serviço de excelência para a sociedade, atendendo ao princípio da eficiência. Desta forma, a presente pesquisa tem como objetivo estudar a aplicação do *marketplace* nas contratações públicas à luz da Lei nº 14.133/21, a qual estabelece normas gerais de licitação e contratação para a Administração pública, com o objetivo de otimizar, bem como tornar mais transparente os processos licitatórios. Trata-se de uma pesquisa de cunho bibliográfico, pois foi subsidiada através do uso de livros, artigos e material eletrônico e, assim, ajudar na composição do conhecimento concernente à temática supramencionada. Desta forma, o trabalho foi elaborado de forma a explicitar todos os assuntos necessários para a construção de uma visão mais assertiva sobre o princípio da eficiência dos atos administrativos, o *marketplace* e como este se relaciona às contratações públicas. Portanto, percebe-se que esta nova modalidade de relação de consumo tem aspectos negativos e positivos a serem considerados, porém, os benefícios são sem precedentes, uma vez que irá modernizar o aparato público, concomitantemente, otimizará os processos de compra e trará maior transparência deste desenvolvimento para a população.

Palavras-chave: Administração pública; eficiência; Licitação; *Marketplace*.

## **ABSTRACT**

With the changes in the ways of acquiring a product and/or service in modernity, not being restricted only to commerce but entering electronic forms, with the use of the marketplace, by conventional to be current, the Public Administration had to attend to these new imperatives in order to provide an excellent service to society, based on the principle of efficiency. In this way, the present research how to study an objective public market in public contracting in the light of Law n° 14.133/21, a qualification application for the general administration, with the objective of optimizing the public, as well as making the bidding processes more general transparent. This is a bibliographic research, as it was subsidized through the use of books, articles and electronic material and, thus, help in the composition of knowledge concerning the aforementioned theme. In this way, the article was prepared in order to explain all administrative matters for the construction of a more assertive view on the principle of efficiency of administrative acts, the marketplace and how this relational public contracts. Therefore, it is clear that this new mode of consumption has positive and positive aspects to be considered, however, the modern benefits concomitantly with the public apparatus, optimizing unprecedented purchasing processes and greater transparency of this development for the population.

**Keywords:** Administration public; efficiency; Bidding; Marketplace.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Outros modelos de negócio x <i>marketplace</i> .....	34
Quadro 1 – Exemplos de <i>marketplace</i> .....	35
Figura 2 – Maiores <i>marketplaces</i> do Brasil .....	37
Figura 3 – A era dos marketplaces .....	40

## LISTA DE SIGLAS

ARPA	<i>Advanced Research Projects Agency</i>
CADIP	Centro de Apoio ao Direito Público
CCU	Código da Contabilidade da União
Ceis	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
Cnep	Cadastro Nacional de Empresas Punidas
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
OECD	<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEN	Processo Eletrônico Nacional
PhilGEPS	Sistema de Compras Eletrônicas do Governo das Filipinas
PIB	Produto Interno Bruto
PNCP	Portal Nacional de Compras Públicas
RDC	Regime Diferenciado de Contratações
RNP	Rede Nacional de Pesquisa
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECTI	Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação
TCP/IP	<i>Transmission Control Protocol/Internet Protocol</i>
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação
WWW	<i>World Wide Web</i>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2</b>	<b>O MOVIMENTO DE DESBUROCRATIZAÇÃO NAS DÉCADAS DE 80 E 90 E A INSERÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NOS ATOS ADMINISTRATIVOS</b> .....	15
<b>2.1</b>	<b>Implantação da administração gerencial no Brasil e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995</b> .....	15
<b>2.2</b>	<b>A Emenda Constitucional nº 19 de 4 de junho de 1998</b> .....	21
<b>2.3</b>	<b>Inserção do princípio da eficiência nos atos administrativos</b> .....	25
<b>3</b>	<b>MARKETPLACE NO BRASIL E NO MUNDO</b> .....	30
<b>3.1</b>	<b>Origem da <i>Internet</i></b> .....	30
<b>3.2</b>	<b>Origem e conceito do <i>marketplace</i></b> .....	31
<b>3.3</b>	<b>Evolução e características do <i>marketplace</i> no Brasil</b> .....	35
<b>4</b>	<b>ERA DIGITAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	42
<b>4.1</b>	<b>Governo eletrônico e o princípio da virtualização dos atos administrativos</b> ....	46
<b>4.2</b>	<b>Contratação eletrônica pela Administração Pública na vigência da Lei nº 14.133/21 via <i>marketplace</i></b> .....	48
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	54
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	56

## 1 INTRODUÇÃO

Historicamente as contratações públicas surgiram na Idade Média, através do procedimento licitatório, onde o sistema utilizado era denominado “vela de prego”, onde vela se referia ao objeto de luz e prego à palavra apregoar-se. Todavia, no Brasil, o processo de licitação passou a ser utilizado pela Administração Pública, através do Decreto 2.926, de 14 de maio de 1862, não obstante, o processo somente foi consolidado no âmbito federal por meio do Decreto nº 4.536 em 1922, o qual criou Código da Contabilidade da União – CCU, com o objetivo de imprimir maior eficiência nas contratações públicas. Em 1988, após a promulgação da Constituição vigente, a licitação passou a ser considerada um princípio constitucional obrigatório nos processos de aquisição de serviços e produtos por parte da Administração Pública, implicando em crime o não cumprimento das determinações legais, posteriormente, em 1993, foi aprovada a Lei de Licitações nº 8.666, instituindo as normas para licitações e contratos da Administração Pública (FONTES JUNIOR, 2017).

Neste sentido, o *marketplace* é conceituado como um *shopping virtual*, uma espécie de site de *e-commerce* que agrupa ofertas de diversos produtos e/ou serviços de diferentes fornecedores, de forma simultânea. Além disso, todo o processo de compra é realizado em um mesmo ambiente eletrônico, sem que haja um redirecionamento para outro *site*, ou seja, inicia e termina em um só lugar (EUROMONITOR INTERNACIONAL, 2018).

No primeiro semestre de 2021, como resultado do arranjo institucional e constitucional do Estado brasileiro em virtude do princípio da eficiência da Administração Pública, o legislador aprovou a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que trouxe, em seu texto normativo, uma proposta bastante inovadora no instituto das contratações públicas, no que tange à apropriação dos meios digitais nas relações contratuais das estatais, dando preferência para as contratações *online*.

Desta forma, com o aumento no índice de compras *online*, sobretudo nos últimos três anos e com a preferência dos consumidores em formalizar paulatinamente os contratos *online* em plataformas digitais de vendas, somado às novas mudanças incorporadas pela Lei nº 14.133/21, tem-se como problemática: seria possível a aplicação do *marketplace* nas contratações públicas a partir do texto da nova Lei de Licitação nº 14.133/21?

Partindo da premissa de que os países utilizam grande parte do orçamento financeiro anual em contratações públicas, sendo que a receita é destinada à instrumentalização das ações administrativas através de contratações de bens e/ou serviços, gerando despesas públicas aos entes, os quais têm impacto, direta e indiretamente, nos bolsos dos cidadãos, logo,

a aplicação do recurso público deve estar direcionada à satisfação das necessidades públicas em prol da coletividade, devendo ser aplicado de forma eficiente, para que venha a existir um equilíbrio financeiro de despesas. Se hoje a sociedade está cada vez mais digital, informatizada e globalizada, a utilização de um modelo com as mesmas proporções para o setor público é indispensável, e, sendo assim, países vêm aderindo às plataformas digitais como o *marketplace* nas contratações públicas, cuja celeridade é fundamental para manter o círculo econômico, além de não incorrer em prejuízos a nenhum setor (COOTER; ULEN, 2010, p. 26).

No Brasil a plataforma do *marketplace* já é uma realidade nas relações privadas, pois busca medidas de oferecer ao cidadão maior segurança no meio eletrônico, adotando dispositivos legais para assegurar a proteção de dados por parte de pessoas físicas e jurídicas, isto é, seria uma solução estratégica para atender as necessidades e, para isso, o ordenamento jurídico brasileiro vêm modificando diariamente. Percebe-se que a contratação pública por meio eletrônico apresenta um impacto no relacionamento entre mercado e busca de insumos, e, conseqüentemente, na economia local, acarretando o aumento da concorrência, assim como oferece maior transparência nas decisões administrativas, combate à corrupção, reduz os custos vinculados à contratação e diminui a burocracia.

Para tanto, o objetivo geral do estudo é pesquisar a aplicação do *marketplace* nas contratações públicas usando como parâmetro a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. E os objetivos específicos são compreender o movimento de desburocratização nas décadas de 80 e 90 e a inserção do princípio da eficiência nos atos administrativos, apresentar o *marketplace* no Brasil e no Mundo e discutir a aplicabilidade do *marketplace* nas contratações públicas na vigência da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Posto isto, a pesquisa contribui com a sociedade pois busca trazer uma visão sobre a ótica crítica, quando comparado aos meios já adotados na Administração Pública com resultados ineficazes, bem como a busca por meios alternativos que venham a beneficiar e satisfazer aos interesses da Administração Pública e da população, além de reduzir desperdícios relacionados ao orçamento público como objetivo atingir resultados cada vez mais frutíferos.

Em consonância, contribui academicamente pois o tema é inovador, uma vez que, com a crescente migração para o mundo digital e conseqüente ascensão dos meios tecnológicos, a adoção de soluções estratégicas tornou-se mais do que necessária, sendo indispensável para a sobrevivência do mercado. Ademais, essa temática vem tomando grande visibilidade e palco de diversas discussões, ensejando a necessidade de se criar material para subsidiar o melhor entendimento por parte dos desejos de conhecimento.

Os métodos utilizados neste estudo, quanto à abordagem, trata-se de uma pesquisa

quantitativa, Knechtel (2014, p. 101-102) explica que esse tipo de pesquisa “ressalta a natureza socialmente construída da realidade”. Também, tratou-se de um estudo descritivo, Vergara (2016, p. 42) afirma que nesse tipo de pesquisa “não tem o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação”. Em relação aos procedimentos técnicos tratou-se de uma pesquisa bibliográfica, onde a autora buscou na literatura sobre o tema para embasamento teórico, ou seja, o estudo foi fundamentado em pesquisas desenvolvidas por outros autores (LAKATOS; MARCONI, 2017).

Desta forma, o trabalho está constituído por este primeiro capítulo, denominado introdução, o qual apresenta a temática, problemática, hipóteses, objetivos geral e específicos, posteriormente, tem-se o segundo capítulo, intitulado de “O movimento de desburocratização nas décadas de 80 e 90 e a inserção do princípio da eficiência nos atos administrativos”, o qual introduz o conceito sobre as reformas administrativas brasileiras. O terceiro capítulo foca nos aspectos relacionados ao *marketplace* em sua perspectiva brasileira e global, apresentando os conceitos, evolução e característica e como se utilizar desta ferramenta para obter vantagem competitiva nas relações de consumo. Já o quarto capítulo trata da aplicabilidade do *marketplace* nas contratações públicas na vigência da Lei nº 14.133/21, adentrando no princípio da virtualização dos atos administrativos, os meios eletrônicos já utilizados pelo ordenamento jurídico e a contratação eletrônica pela Administração Pública à luz Lei nº 14.133/21 via o *marketplace*. Por fim, o último capítulo compete à conclusão da pesquisa, alinhando todos os pontos em uma finalização que atende ao proposto com a pesquisa.

## **2 O MOVIMENTO DE DESBUROCRATIZAÇÃO NAS DÉCADAS DE 80 E 90 E A INSERÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NOS ATOS ADMINISTRATIVOS**

Neste primeiro capítulo, será apresentada uma breve síntese histórica acerca das reformas administrativas no Brasil, objetivando uma maior compreensão em torno do movimento de desburocratização do aparelho estatal através da implantação da Administração Gerencial, elencando a primeira tentativa de inserção do modelo gerencial até a aprovação do Plano Diretor do Aparelho do Estado de 1995 e da reforma administrativa de 1998, para melhor contextualização inicial na presente pesquisa.

Segundo, serão traçadas, a partir da reforma administrativa de 1998, as modificações constitucionais na esfera administrativa através da emenda nº 19, elencando as mais importantes mudanças no setor público.

Por último, com o intuito de complementar o tema e atribuir elucidação inicial, será ilustrada a inserção do princípio da eficiência nos atos administrativos, positivados na Constituição Federal com o advento da reforma administrativa de 1998, assim como suas características, conceitos e objetivos, baseados em doutrinadores administrativistas.

### **2.1 Implantação da administração gerencial no Brasil e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995**

A Administração Pública brasileira têm sido marcada por reformas administrativas, no sentido de que reformar o modelo vigente era a forma de superar a crise de Estado.

Sendo assim, a primeira reforma ocorreu após os reflexos da crise da bolsa de Nova York de 1929<sup>1</sup> no país, que acarretou uma grande crise fiscal ensejada pela queda na exportação do café, logo, passou a existir a necessidade de mudar o modelo de gestão que, à época, era o patrimonialismo, a qual consistia na incapacidade do príncipe de distinguir entre o patrimônio

---

<sup>1</sup> A crise na bolsa de Nova York, maior crise econômica e financeira do séc. XX, que afetou toda a econômica mundial. Com o fim da grande guerra criou-se um otimismo econômico do crescimento sem fim, a crescente alarmante do mercado de ações contraiu um grande número pessoas realizando empréstimos para investir em ações. A econômica do EUA era alimentada pela expansão do crédito barato, incentivando cada vez mais o consumo interno em detrimento do comércio internacional, até que a soma das dívidas existentes superavam o valor equivalente a todo o dinheiro circulando na economia, sendo assim, os bancos passaram a falir, que consequentemente pressionou, Federal Reserve dos EUA para subir os juros no mês de agosto de 1929, o que ensejou no estopim da grande depressão, como consequência houve queda do produto interno bruto, mais de 5 (cinco) mil bancos decretando falência, 15 (quinze) milhões de desempregados, aumento de migração. O Brasil deixou de exportar o café. BRASIL ESCOLA. **O que foi a crise de 1929?** Disponível em: [https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-foi-a-crise1929.htm#:~:text=Essa%20crise%20ocorreu%20nos%20meses,%E2%80%9Cquebra%E2%80%9D%20\(crash\)](https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-foi-a-crise1929.htm#:~:text=Essa%20crise%20ocorreu%20nos%20meses,%E2%80%9Cquebra%E2%80%9D%20(crash).). Acesso em: 28 fev. 2022.

público e seus bens privados. Nasce daí a necessidade do Estado de ser mais formal, para que pudesse combater o nepotismo e a corrupção (PEREIRA, 2006).

No intuito de induzir o crescimento econômico e reorganizar a Administração Pública, implantou-se, no país, o modelo burocrático com a reforma do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP<sup>2</sup> em 1938, modelo hierárquico e formalista dos procedimentos, como forma de cessar as práticas clientelistas asseguradas pelo modelo patrimonialismo e a fim de dar maior eficiência aos serviços públicos, centralizando a política em um só Estado, no Rio de Janeiro e reorganizando a Administração Pública. Acreditava-se que a ineficiência do funcionalismo era inerente à prática do clientelismo enraizado no setor público. Portanto, a forma de tornar o funcionalismo estatal eficiente seria torná-lo formal, burocrático (PEREIRA; SPINK, 2006).

Alexandre Mazza (2019) atribui seis características ao modelo burocrático, a princípio o autor alega que toda autoridade é alicerçada na legalidade, sendo assim, todos os atos administrativos devem estar em consonância com as leis estabelecidas, no que tange às relações entre os órgãos e agentes. O mesmo leciona que existe uma relação hierárquica, no qual os órgãos se subordinam entre si a depender de suas funções. Foi o modelo burocrático que se adotou no ordenamento jurídico a necessidade de concursos públicos para o exercício de determinadas funções. Portanto, a competência técnica passou a ser um critério para selecionar de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego; por outro lado, a remuneração se baseava nas funções desempenhadas pelos agentes e o controle do modelo burocrático baseava-se na finalidade da prestação dos serviços, e não no resultado promovido por eles, sendo assim, a ênfase neste modelo era nos processos e ritos.

Embora a reforma do DASP tenha perdido a força modernizadora com a saída de Getúlio Vargas em 1945, ainda assim, deu inúmeros passos positivos para a modernização do aparelho do Estado e a reforma administrativa. Destarte, por mais que essa estratégia evitasse a corrupção e o nepotismo, ainda era lento, caro e ineficiente (NUNES, 2003).

Segundo Luiz Carlos Bresser Pereira, a tentativa de reforma da Administração Pública gerencial de 67 serviria como uma resposta à crise do Estado, que buscava superar a rigidez democrática. O Decreto-lei nº 200 de 1967<sup>3</sup>, conhecido como a segunda reforma

---

<sup>2</sup> Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP foi um órgão presidido por Luís Simões Lopes criado em 30 de julho de 1938, previsto pela Constituição de 1937, diretamente subordinado à presidência da República, cujo objetivo era de aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar e a racionalizar o serviço público no país. Com a queda do governo Vargas em 1945, o órgão passou por reestruturações, perdendo sua força administrativa. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/DASP>. Acesso em: 1 mar. 2022.

<sup>3</sup> Primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, sob o comando de Amaral Peixoto e

administrativa, embora tenha sido superado e se tornado apenas um ensaio de descentralização e desburocratização, a fim de enfrentar a crise fiscal e reduzir custos, foi um grande passo administrativo e político à época, pois tornou-se um precedente para a propositura da reforma de 1995. A propositura da reforma gerencial era fortalecer o Estado e tornar mais eficientes os seus serviços sociais e científicos de forma a legitimar o Estado Social, portanto, buscavam-se os meios de descentralizar os órgãos através da criação de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, atribuindo-lhes maior autonomia (PEREIRA; SPINK, 2006).

Todavia, com maior autonomia dos entes da administração indireta, o plano de controle estatal responsável pela supervisão dos setores públicos acabou enfraquecendo, e, conseqüentemente, a falta de supervisão facilitou a volta das práticas clientelistas.

Nos anos 1973 e 1979, o endividamento público passou a ser insustentável com a crise do petróleo, o governo não conseguia mais induzir o crescimento, o que acarretou uma grave crise econômica. A maioria dos governos não tinha mais como financiar seus déficits, a inflação elevou-se drasticamente e os serviços públicos eram cada vez mais escassos. Com a entrada dos anos 80, a crise tomou maior proporção com o aumento da inflação e do desemprego, o país apresentava um cenário econômico bastante caótico, em consequência, ocorreu o fenômeno da ingovernabilidade, que é a incapacidade de intervenção do Estado (PEREIRA; SPINK, 2006).

Diante da violenta crise econômica, a Administração Pública burocrática mostrou-se ineficiente, por não conseguir prover bens públicos e semipúblicos, cabendo ao Estado produzir ou financiar indiretamente, principalmente no que concerne à satisfação de direitos sociais, saúde, transporte, educação, previdência social. Em decorrência desse desequilíbrio entre a demanda e a incapacidade de atendê-la, ensejou no Estado limitações gerenciais, posto que os cofres públicos não tinham verbas para custear políticas públicas devido à crise fiscal de 80 (PEREIRA; SPINK, 2006).

A reforma administrativa nos anos 90 nasceu da necessidade de reduzir a intervenção do Estado, apoiando-se na proposta de Administração Pública gerencial como sendo uma resposta à crise econômica dos anos 80 e à globalização da economia, que foram dois fenômenos que impuseram a redefinição das funções do Estado e de sua burocracia, pretendia-se substituir a administração burocrática formal e ineficiente pela administração

---

a inspiração de Hélio Beltrão, que iria ser pioneiro das novas ideias no Brasil. Promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática (PEREIRA; SPINK, 2006, p. 243- 244).

gerencial, baseada na reprodução dos aspectos da administração privada nos setores públicos (PEREIRA; SPINK, 2006). Nesse sentido:

Depois da grande crise dos anos 80, na década dos 90 está-se construindo um novo Estado. Esse novo Estado resultará de reformas profundas. Tais reformas habilitarão o Estado a desempenhar as funções que o mercado não é capaz de executar. O objetivo é construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos; um Estado democrático, no qual seja possível aos políticos fiscalizar o desempenho dos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas, e onde os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos e estes também sejam obrigados por lei a lhes prestar contas [...]. (PEREIRA; SPINK, 2006, p. 36).

Sendo assim, a crise implicou a necessidade de reformar e reconstruir o Estado, a fim de torná-lo mais célere no atendimento às necessidades dos cidadãos, ou seja, visava estagnar a ineficiência do aparelho estatal. Para Alexandre Mazza (2019) somente a administração gerencial poderia atribuir maior agilidade e eficiência na atuação administrativa, pois a ênfase desta era a obtenção de resultados e a estimulação da participação popular na gestão pública.

Além de propiciar o ajuste fiscal ao Estado, devolvendo-lhe a capacidade de implementar políticas públicas, a descentralização permitiu delegar tarefas de iniciativa privada. O controle passou a ser sobre os resultados e não aos meios, os entes começaram a colaborar com o objetivo de atender a mesma finalidade.

Então, em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi elaborada a proposta de Emenda Constitucional nº 173<sup>4</sup>, que tinha como principal objetivo estabelecer a reforma administrativa, modificando o regime, uma vez que a sua finalidade consistia em transformar a Administração Pública brasileira em um poderoso instrumento de desenvolvimento econômico e social consoante as diretrizes e objetivos do programa do governo, conhecido à época como Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado<sup>5</sup> – PDRAE, como bem menciona o relator da PEC Bresser-Pereira.

Depois de amplamente debatida, a emenda constitucional da reforma foi remetida ao Congresso Nacional em agosto de 1995. À emenda seguiu-se a publicação de um documento sobre a reforma administrativa – o Plano diretor da reforma do aparelho do Estado cuja proposta básica é transformar a administração pública brasileira, de

<sup>4</sup> A proposta da emenda à Constituição nº 173 de 1995 (do poder Executivo) modifica o capítulo da Administração Pública, acrescentando normas às Disposições Constitucionais Gerais e estabelece normas de transição. A proposta da emenda era estabelecer a reforma administrativa. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 173/1995**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169506>. Acesso em: 1 mar. 2022.

<sup>5</sup> PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado- criado através do decreto de lei nº1.738, de 8 de dezembro de 1995, com o objetivo de instituir, no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o Conselho de Reforma do Estado, e dá outras providências, apresentado pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. BRASIL. **Decreto-lei n. 1.738, de 08 de dezembro de 1995**. 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1738.htm). Acesso em: 2 mar. 2022.

burocrática em gerencial. Essa transformação passou a ser uma questão nacional. (PEREIRA; SPINK, 2006, p. 57).

Destarte, a proposta do PDRAE buscou firmar a adoção do modelo gerencial no país, baseando-se em conceitos administrativos atuais e eficientes, voltando-se ao controle de resultados, retirando o monopólio do Estado através da repartição dos órgãos para poder ter acesso ao cidadão, que passou a ser visto como cliente da máquina estatal.

O PDRAE parte da afirmação de que o Estado e o mercado são duas instituições centrais na coordenação econômica do sistema capitalista, portanto, a crise iniciada na década de 70, mas sentida violentamente no Brasil nos anos 80, não era vista somente como uma crise financeira, mas como uma crise de Estado. Então, para chegar a um diagnóstico mais preciso foi necessário identificar os dois modelos de administração implantados até então no país: o modelo patrimonialista (práticas clientelistas) e o modelo burocrático (centralizado) (BRASIL, 1995).

Por outro lado, a partir desse diagnóstico foi criada uma distinção entre os setores do aparelho do Estado, com base nas prioridades e nos princípios administrativos por eles adotados: (a) o núcleo estratégico que tinha o condão de analisar as decisões de forma que vinham a atender aos interesses sociais e, posteriormente, serem colocados em prática, isto é, não precisava ser eficiente, bastava ser eficaz ao interesse público; (b) atividades exclusivas do Estado; (c) as não próprias; (d) produção de bens e serviços destinados ao mercado, em que priorizavam a qualidade e o custo dos serviços destinados aos cidadãos (PEREIRA; SPINK, 2006).

Com base no levantamento das características dos quatro setores retrocitados, o PDRAE estabeleceu objetivos gerais e específicos inerentes a cada setor, prevendo, normativamente, a implantação de estruturas institucionais, diversificando suas funções (BRASIL, 1995).

O novo plano diretor foi concebido a partir do objetivo de reformar o sistema jurídico e das relações de propriedade, da inserção do modelo gerencial na Administração Pública através do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente, modernizando os métodos de gestão adotados no estrangeiro, assim como das estruturas organizacionais do Estado (BRASIL, 1995).

No início do ano de 1995, tinha-se uma visão inicial negativa e de descrença quando a proposta estava sendo formulada, todavia, após discussões inerentes aos assuntos sociais, tais como a estabilidade de servidores, regime previdenciário e teto de remuneração, foram ensejando o apoio de governadores, prefeitos, imprensa, que tinham adotado um

posicionamento agressivo, da opinião pública. Já no final de 1995 se tinha no país a total convicção de que a reforma apresenta por Bresser Pereira se encontrava em condições plenas de aprovação, o cenário estava totalmente favorável para as mudanças trazidas com a adoção do modelo gerencial, como sendo fundamental para o ajuste fiscal dos Estados e Municípios e essencial para a transição de uma administração lenta e ineficiente para uma administração descentralizada, célere e econômica, direcionada ao atendimento satisfatório dos cidadãos (PEREIRA; SPINK, 2006). Neste contexto:

À resistência ao novo, entretanto, deve ter-se somado um segundo fator. Segundo Przeworski, o êxito da reforma do Estado depende da capacidade de cobrança dos cidadãos. Ora, a cultura política no Brasil sempre foi antes autoritária do que democrática. Historicamente o Estado não era visto como um órgão ao lado da sociedade, oriundo de um contrato social, mas como uma entidade acima da sociedade. (PEREIRA; SPINK, 2006, p. 266).

O Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado batia na tecla de que não se tratava de substituir um modelo pelo outro de forma imediata, na verdade, a administração gerencial deveria ser construída sobre a Administração Pública burocrática, isto é, preservaria os pontos positivos e, paralelamente, aperfeiçoaria o que não tem mais serventia, sendo que a execução ocorreria em três dimensões: a) institucional-legal; b) cultural e c) gestão (PEREIRA; SPINK, 2006).

A primeira consistia na modificação do sistema legal (constituição, leis, regulamentos), a segunda tratava da dimensão cultural da reforma e da erradicação das práticas do patrimonialismo (em forma de clientelismo), ao mesmo tempo que ocorria a transição da cultura burocrática para gerencial. Todo o debate travado no ano de 1995, desde a visão negativa até a aceitação da reforma, foi considerado um processo de mudança cultural e, por fim, a terceira focava na dimensão gestão, sendo a etapa mais difícil, pois consistia em colocar em prática as ideias gerenciais e fornecer à sociedade serviços públicos efetivamente mais baratos, mais controlados e de melhor qualidade, assim como a adoção de tarefas estratégicas para alcançar resultados (PEREIRA; SPINK, 2006).

Por fim, a reforma da Administração Pública, promovida no governo de Fernando Henrique Cardoso em 1995, foi considerada a terceira reforma de Estado, quando levado em consideração a reforma burocrática de 1936 e tentativa de reforma de 1967, que já possuía a proposta de desburocratização do Estado. Todavia, o PDRAE é visto como o marco administrativo na implantação do gerencialismo público, pois promoveu a redução do funcionalismo Estatal, ao ponto que suas atividades não exclusivas seriam realizadas pela iniciativa privada, empresas públicas passaram a ser privatizadas e, com essa repartição de

tarefas, o Estado tornou-se mais eficiente (PEREIRA; SPINK, 2006).

## 2.2 A Emenda Constitucional nº 19 de 4 de junho de 1998

Historicamente a Administração Pública do Brasil passou por sete modelos administrativos: patrimonialismo colonial (1500-1822); patrimonialismo imperial (1822-1889); patrimonialismo oligárquico (1889 a 1930); administração burocrática (1930-1967); administração gerencial (1967-1988); administração burocrática (1988- 1998) e administração gerencial (1998). Mediante o exposto, a Constituição de 1988 foi um retrocesso administrativo, visto que, com a sua promulgação, o gerencialismo implantado com o Decreto-lei nº 200 de 67 foi superado, retornando para o setor administrativo o modelo burocrático (PEREIRA; SPINK, 2006).

Sendo assim, em 1988 o Brasil passou por um processo de redemocratização (1985) e, com isso, as práticas de corrupção e nepotismo chegaram a níveis alarmantes, então a forma encontrada pelo constituinte de combater esses privilégios fundamentais do patrimonialismo foi implantar uma administração pública restritamente burocratizada, engessada e centralizadora com a Constituição de 1988 (PEREIRA; SPINK, 2006).

Após promulgação da Constituição de 1988, verificou-se um descompasso na aplicação dos dispositivos constitucionais, a Administração Pública passou a ter enorme dificuldade em colocá-los em prática. A combinação do surgimento de um novo populismo patrimonialista e a acusação de que a alta burocracia eram os grandes responsáveis pela crise fizeram com que o PDRAE de 1995 chegasse a apontar os dispositivos constitucionais da Administração Pública como um retrocesso burocrático sem precedentes (JOBIM *et al.*, 1995).

O Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta. (BRASIL, 1995, p. 18).

Corroborar com esse pensamento o Ministro Bresser Pereira, quando define a Constituição de 1988 como sendo um retrocesso burocrático e irrealista, uma vez que os constituintes não se atentaram à crise fiscal e muito menos à crise do aparelho do Estado, pois o país necessitava urgentemente reformar sua Administração Pública, de modo a torná-la mais

eficiente e de melhor qualidade para o atendimento das demandas dos cidadãos. Todavia, realizou-se o inverso, tornando os serviços públicos mais ineficientes e mais caros, bem como separou completamente o mercado público do privado (PEREIRA; SPINK, 2006).

Embora a reforma administrativa de 1998 venha a ser um ponto essencial, ela por si só não esgotaria na revisão dos dispositivos constitucionais, como salienta a Exposição de Motivos nº49/95, que foi encaminhado ao presidente da República “a revisão de dispositivos constitucionais não esgota a reforma administrativa, mas representa etapa imprescindível ao seu sucesso”, com o objetivo de promover “a atualização de normas, concomitante à remoção de constrangimentos legais que hoje entravam a implantação de novos princípios modelos e técnicas de gestão” (JOBIM *et al.*, 1995, p. 68).

Ainda na exposição dos motivos que justificavam a reforma constitucional, o Ministro de Estado da Justiça, Nelson Jobim, expôs que a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida e que esses controles, em muitas das vezes, eram desnecessários. Portanto, revisar os dispositivos constitucionais e promover mudanças jurídico-legais resultariam na substituição de controles formais por avaliação permanente de resultados, assim como seria possível a implementação de novos formatos organizacionais, o que, por sua vez, contribuiria decisivamente para o revigoreamento da Administração Pública com impactos frutíferos, tanto na ação governamental quanto na sociedade.

Na parte final do referido texto é apresentado, como o objetivo geral da reforma, o “conjunto proposto de mudanças constitucionais que visam transformar a Administração Pública brasileira em poderoso instrumento do desenvolvimento econômico e social, consoante as diretrizes e objetivos do programa de governo” (JOBIM *et al.*, 1995, p. 68).

A necessidade de promover a mudança da legislação e, paralelamente, emendar a Constituição é apontada por Bresser Pereira como consequência das imposições da Carta de 1988, que surgiu como uma reação ao populismo e ao fisiologismo<sup>6</sup>, promovido, especialmente, na primeira fase da transição democrática (PEREIRA; SPINK, 2006).

Como supracitado, a reforma administrativa foi executada em três dimensões, sendo que a medida mais importante na execução da Reforma do Estado adotada pelo governo

---

<sup>6</sup> O regime militar sempre procurou evitar esses dois males. De modo geral. Logrou seu intento. O fisiologismo ou clientelismo, através do qual se expressa modernamente o patrimonialismo, existia na administração central no período militar, mas era antes a exceção do que a regra. Esse quadro muda com a transição democrática. Os dois partidos vitoriosos — o PMDB e o PFL — fazem um verdadeiro loteamento dos cargos públicos. A direção das empresas estatais, que tendia antes a permanecer na mão dos técnicos, é também submetida aos interesses políticos dominantes. (PEREIRA; SPINK, 2006, p. 246).

federal ocorreu na dimensão institucional-legal, assim como a mais polêmica, uma vez que implicou alterações dentro do seio da administração, consistindo com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 promulgada em 04 de junho de 1998 (PEREIRA; SPINK, 2006). Sua importância é ressaltada, normativamente, no Plano Diretor:

As emendas do capítulo da Administração Pública são fundamentais no processo de transição para uma Administração Pública gerencial, incorporam ou viabilizam uma nova perspectiva em relação à gestão e ao controle do aparelho do Estado. Os dispositivos compreendidos no projeto são de importância estratégica para a consecução da reforma administrativa, contemplando os princípios e normas de gestão, as relações jurídicas dos servidores com a Administração e as prerrogativas dos Três Poderes para a organização administrativa e fixação de vencimentos dos cargos de seus serviços auxiliares ou administrativo. (BRASIL, 1995, p. 62).

A Emenda nº 19, de 11 de março de 1998, foi aprovada no Senado por maioria absoluta de 56 votos a favor e 16 contra. A proposta aprovada no Congresso visava promover e estimular a eficiência dos serviços prestados ao cidadão; viabilizar o fortalecimento da administração direta, em especial o núcleo estratégico, órgão responsável pelo planejamento das políticas públicas; descentralizar as atividades não exclusivas do Estado através de agências autônomas e das organizações sociais controladas por contrato de gestão; aumentar a participação dos usuários na Administração Pública direta e indireta; prever a avaliação periódica de desempenho do servidor, isto é, os servidores poderiam ser exonerados caso não mostrassem resultados em suas funções; definir o teto remuneratório; controle rigoroso sobre a despesa pública com o pessoal; a autonomia gerencial, orçamentária e financeira; iniciar uma tentativa de um novo estatuto jurídico para empresas públicas e as sociedades de economia mista (MORAES, 2001).

Como à época a prestação dos serviços públicos era carregada por formalismo, inerente ao modelo administrativo anterior, com tarefas centralizadoras e hierárquicas, a emenda constitucional buscou atribuir maior presteza nos serviços públicos por meio da descentralização do poder, o que foi perceptível com a privatização de empresas estatais. O núcleo estratégico<sup>7</sup> passou a adotar, além dos instrumentos tradicionais (leis, políticas públicas, sentenças e acordos), o contrato de gestão<sup>8</sup>, definindo os objetivos das entidades executoras do

---

<sup>7</sup>No núcleo estratégico são definidas as leis e as políticas públicas. É um setor formado em nível federal que abrange a presidência, ministro de Estado e seus ministérios, no qual são responsáveis pelo planejamento de políticas públicas. (PEREIRA; SPINK, 2006, p. 258).

<sup>8</sup>O contrato de gestão, criado com a emenda nº 19 de 1998, foi um instrumento regulamentado em lei, de ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos da administração pública direta e indireta. Tinha como objetivo estabelecer atribuições, obrigações e responsabilidades ao poder público. É um contrato firmado entre a organização social e a entidade de atuação em que esteja inserida, sendo supervisionado pela organização, devendo a ele prestar contas. (MORAES, 2001, p. 61).

Estado e suas respectivas tarefas, atribuindo a essas entidades os meios materiais, financeiros e humanos para a execução de suas atividades, sendo elas exclusivas do Estado ou não (PEREIRA; SPINK, 2006).

Moraes (2001), de maneira conceitual, defende o contrato de gestão, a seguir:

Contrato de gestão, portanto, é o avençado entre o poder público e determinada entidade pública da administração indireta ou de entidades privadas que atuem paralelamente ao Estado (paraestatais), fixando-se um plano de metas para essa, ao mesmo tempo em que aquele se compromete a assegurar maior autonomia e liberdade gerencial, orçamentária e financeira ao contratado na consecução de seus objetivos. (MORAES, 2001, p. 62).

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019), o contrato de gestão, modelo criado com a emenda nº 19/98, consistia em um documento celebrado entre o poder público e seus administradores, no qual atribuiria maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira aos órgãos e entidades, cujo objetivo é a fixação de controle de desempenho.

A característica básica do contrato de gestão é a atuação harmônica entre o Estado e os colaboradores, em prol da satisfação do interesse público, respeitando o princípio da eficiência. O objetivo primordial é o estabelecimento de metas que devem ser alcançadas pelas entidades, atuação semelhante ao setor privado, portanto, é um contrato estabelecido com tempo determinado, em que a entidade tem por obrigação controlar o resultado visando ao cumprimento de metas pré-estabelecidas ou estabelecidas no contrato (MORAES, 2001).

A princípio, a descentralização das atividades exclusivas do Estado foram organizadas por meio do sistema de agências autônomas, passando a ser controladas por contratos de gestão, um grande marco institucional, à medida que foi atribuindo aos dirigentes das agências autônomas (pessoa nomeada pelo respectivo ministro via contrato de gestão) total autonomia para gerir o orçamento global recebido no ministério, assim como liberdade no poder de compra, obedecendo aos princípios licitatórios, incluindo-se a liberdade de formação do quadro dos funcionários (PEREIRA; SPINK, 2006).

Por outro lado, no que tange ao setor de bens e serviços para o mercado, a produção passou a ser realizada pelo setor privado, daí o surgimento do programa de privatização, pois as empresas controladas pelo mercado e administradas privadamente teriam maior eficiência em suas atividades, de forma que se tinha o pensamento de que somente seria estatal a atividade que não pudesse ser realizada pelo mercado. (PEREIRA; SPINK, 2006).

Com a autonomia nas repartições, os entes passaram a formar o quadro de funcionários com base nos seus desempenhos. A redação da emenda ainda passou a prever

padrões relacionados à remuneração, observando a complexidade e responsabilidade dos cargos, tal como os requisitos necessários para a investidura e suas peculiaridades, logo, somente ocupavam os cargos aqueles que preenchiam os requisitos necessários à nomeação. Segundo Alexandre de Moraes (2001), a investidura em cargos e empregos públicos depende da aprovação prévia em concursos ou provas de títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego.

Em outro ponto, os servidores que não demonstrassem resultados no exercício de suas funções poderiam ser exonerados, pois o modelo administrativo era baseado não mais no processo em que era exercido (modelo burocrático), e sim no resultado alcançado (modelo gerencial). Ademais, a emenda passou a prever a diferenciação remuneratória dos cargos, podendo somente fixar e alterar valores por meio de lei específica, assim como inovou com fixação do teto salarial e subsídio, destarte, somente o governo federal poderia editar normas constitucionais correlacionadas a essa matéria (MORAES, 2001).

Mediante o exposto, a aprovação da Emenda Constitucional nº 19/98, considerada a última grande reforma administrativa, foi o resultado de um arranjo institucional que visava suprir as lacunas existentes na Constituição de 1988 no que diz respeito ao setor público, assim como positivou no artigo 37 *caput* da CF/88, o princípio da eficiência, sendo este um dos pilares do direito administrativo público, dado que a atividade administrativa deve se conduzir ao alcance de resultados e de satisfação do interesse público.

### **2.3 Inserção do princípio da eficiência nos atos administrativos**

A Administração Pública sempre possuiu um papel fundamental na vida social, seja intervindo comissivamente ou omissivamente, a fim de satisfazer interesses pessoais ou coletivos. É com base nessa interferência do Estado na vida dos particulares que a prestação de suas atividades (exclusivas e não exclusivas) deve ser fornecida de forma simples, célere e efetiva, demonstrando eficiência na realização de suas funções em satisfação de interesses próprios e coletivos.

Desde a primeira tentativa de implantação do modelo gerencial no Decreto-lei nº 200 de 1967, já se sonhava com uma administração pública eficiente, sendo ela célere e econômica, todavia, o princípio da eficiência somente veio ser positivado no texto constitucional com o advento da Emenda nº 19 de 1998 (MORAES, 2001), seguindo passos das legislações estrangeiras (NOHARA, 2019).

A Emenda Constitucional nº 19/98 não só introduziu expressamente na carta

constitucional o princípio da eficiência, como também trouxe dever ao Estado: garantir plena aplicabilidade e efetividade de suas funções (MORAES, 2001), trazendo um enfoque gerencial à Administração Pública e buscando a racionalização dos meios para atingir os fins.

Para Irene Patrícia Nohara (2019), o princípio da eficiência é uma imposição ao Estado para a promoção de resultados, pois o agente público deve atuar de tal maneira que venha a produzir resultados favoráveis à consecução dos fins que cabe ao Estado alcançar. Desta forma, é permitida a adoção, pela Administração Pública, de meios mais modernos, desde que observados os demais princípios constitucionais.

Portanto, a eficiência seria o somatório de todos os princípios constitucionais: (a) legalidade; (b) impessoalidade; (c) moralidade; (d) publicidade, sendo todos pertencentes ao modelo burocrático, com o único objetivo de tornar a máquina pública mais célere e econômica. Não se pode desconsiderar que os princípios são os pilares do sistema jurídico responsável por direcionar de forma harmoniosa e racional as ordenações no sistemas de normas, além do modo de organização, possuindo valor de norma, haja vista que inúmeras vezes são responsáveis por resolução de um fato concreto (MAZZA, 2019). No que tange à relação com os demais princípios, pode-se dizer que “a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito” (DI PIETRO, 2019, p. 245).

Para Alexandre Mazza (2019), o princípio da eficiência deve sempre ser analisado com os demais princípios do direito administrativo, quando levado em consideração que o Estado não é uma empresa privada e tampouco a sua missão é de acariação de lucros. Sendo assim, a busca por eficiência no funcionalismo público não pode, em nenhuma hipótese, ser usada para burlar a lei, pois o próprio conteúdo jurídico do princípio da eficiência impõe à Administração Pública a buscar por melhores resultados dentro do que é permitido em lei.

Portanto, o princípio da eficiência, implantado na administração pública gerencial, consiste na atividade administrativa exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, não busca apenas desempenhar suas funções nos parâmetros da lei, mas também de garantir resultados positivos para o serviço público e atendimento satisfatório das necessidades da comunidade e seus membros, ou seja, o princípio deve ser interpretado e aplicado no sentido de que a atividade administrativa deve se ater ao resultado satisfatório em face ao interesse público em questão (MEIRELLES, 2016).

Trata-se de uma ideia bastante presente entre os objetivos da Reforma do Estado no Plano Direito da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE de 1995, pois reformar o Estado

consiste em melhorar, não somente a organização, estruturas do Estado, mas também suas finanças e todo o sistema institucional-legal, de forma que venha a existir uma relação de harmonia entre o Estado e particulares, posto que irá permitir uma tomada de decisão mais efetiva, tanto nos serviços exclusivos do poder público quanto nas atividades não exclusivas, tornando o maquinário público mais eficiente em suas demandas (DI PIETRO, 2019).

Quanto ao conceito, Alexandre Moraes (2001) entende como uma imposição à Administração Pública direta e indireta, bem como aos seus agentes a busca pelo bem comum, através da prática transparente, imparcial, participativa e eficaz de competências com a finalidade de atingir resultados com qualidade, utilizando-se recursos públicos da melhor forma possível por meio de critérios morais e legais, evitando desperdícios e garantindo uma grande rentabilidade social.

Já Di Pietro (2019) divide o princípio da eficiência em dois polos, o primeiro no que tange ao modo de atuar do agente público, e o segundo como o modo de organização do Estado. No que diz respeito à atuação, corresponde ao melhor desempenho do agente público dentro de suas atribuições, por outro lado, a organização compreende a estruturação da Administração Pública, ou seja, a sua forma de organizar os setores com o objetivo de alcançar os melhores resultados prestacionais.

Destarte, em relação ao princípio da eficiência, pode-se alegar que não se resume somente à reestruturação do Estado e à adequação ao gerencialismo, mas também consiste em uma atuação, tanto de entes públicos quanto privados que prestam serviços públicos, mais célere e econômica, na observância dos demais princípios constitucionais, assim como evitar desperdícios de tempo e de verbas públicas, tornando o processo menos burocrático e, conseqüentemente, mais célere a fim de satisfazer interesses da Administração Pública e da sociedade em geral.

Percebe-se que esse princípio próprio do gerencialismo, assegura a utilização de aparelhos menos burocráticos e os mais atualizados, que possam propiciar um ambiente mais seguro no funcionalismo do Estado.

Alexandre de Moraes (2001) elenca nove características básicas do princípio da eficiência, os quais são: a) direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum; b) imparcialidade; c) neutralidade; d) transparência; e) participação; f) aproximação dos serviços públicos da população; g) eficácia; h) desburocratização e i) busca da qualidade.

A primeira baseia-se na atuação do Estado, em sua promoção de políticas públicas, assim como na satisfação de interesses coletivos, sendo estes objetivos fundamentais da

República Federativa do Brasil, logo, o texto constitucional normativo visa promover o bem de todos, devendo a Administração Pública, por meio de sua atuação, servir a sociedade que lhe custeia (MORAES, 2001). A segunda característica é direcionada à forma de atuação, devendo esta ser exercida de forma impessoal, o agente público deve praticar atos voltados ao interesse público, sendo vedado o uso da máquina pública para a promoção de interesses privados (NOHARA, 2019).

A neutralidade consiste na atuação omissa do Estado em questões de valoração de interesses em conflito, isto é, manter-se em posição neutra para estabelecer regras justas, por outro lado, a transparência, ramificação do princípio da publicidade, compreende a necessidade de transparência dos serviços prestados pelos órgãos e agentes públicos. Dito isso, o princípio da eficiência visa combater a ineficiência formal, pondo fim às práticas ilícitas de suborno e corrupção enraizadas através do modelo patrimonialista (MORAES, 2001).

Todavia, no que diz respeito à aproximação dos serviços públicos da população, Alexandre de Moraes (2001) defende que a população tem o direito e dever de participar ativamente das atividades estatais por meio de uma gestão participativa respaldada no princípio da soberania popular, em que todo o poder emana do povo. No que tange à eficácia, o autor diferencia, em dois polos, a eficácia material e a formal, sendo a primeira inerente ao adimplemento do cumprimento das obrigações, ou seja, obtenção de resultados frutíferos dentro da esfera de atuação dos entes administrativos, e a segunda referente ao procedimento administrativo anterior à execução. Sendo assim, a eficácia consiste na adoção de meios para a produção de resultados favoráveis.

Segundo Irene Patrícia Nohara (2019), existe uma distinção entre uma administração eficiente de administração eficaz:

Enquanto **eficiência** é noção que se refere à adequada medida de utilização dos recursos, ou seja, um administrador eficiente é o que consegue um desempenho elevado em relação aos insumos disponíveis (mão de obra, material, dinheiro, máquinas e tempo); a noção de **eficácia** transcende a mera indagação dos meios e avalia mais diretamente os resultados; portanto, neste enfoque o de ser que um administrador seja eficiente sem que necessariamente seja eficaz, ou, que não obstante a utilização de métodos e procedimentos adequados, os objetivos visados não sejam alcançados. (NOHARA, 2019, p. 136, grifo da autora).

A característica da desburocratização é considerada um aspecto básico do princípio da eficiência, visto que sua positivação decorre da necessidade de abortar as práticas burocráticas presentes na Administração Pública. Logo, uma administração pública eficiente tende a melhorar a qualidade dos serviços públicos ofertados, sem distinção entre as entidades prestadoras de serviço, visando à melhoria permanente dos setores, permitindo as entidades

adotarem programas que impulsionem a qualidade e produtividade, assim como meios modernizados e aparelhados para obtenção de resultados (MORAES, 2001). Já Nohara (2019) declara que é imposto à Administração Pública o dever de atuar a fim de produzir resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado atingir.

Destarte, a atividade estatal produz, direta ou indiretamente, consequências jurídicas que instituem reciprocamente direitos e deveres para a população. Portanto, existem deveres e direitos recíprocos entre o Estado e os indivíduos e, conseqüentemente, estes, no exercícios de seus direitos, poderão exigir daquele o cumprimento de suas obrigações da forma mais eficiente possível. Em outras palavras, o administrador público, sob o manto de igualdade perante a lei, deve otimizar o resultado mais satisfatório para a comunidade e para a própria Administração Pública.

Nota-se que a ideia de uma Administração Pública eficiente não é pautada apenas no aproveitamento de meios e recursos que se encontram à disposição dos agentes públicos, mas abrange a relação dos meios utilizados e dos resultados obtidos em face das necessidades públicas existentes, por isso, abarca uma seara maior do que a prevista, como a produtividade e economicidade, qualidade, celeridade, presteza e desburocratização.

Conclui-se que o novo modelo adotado pela administração pública propõem uma gestão muito semelhante ao setor privado no que concerne a necessidade de dinamização dos atos administrativos, quando a ascensão da internet e a conseqüente adoção dos meios tecnológicos são colocados em prática para satisfazer interesses da administração pública.

### 3 MARKETPLACE NO BRASIL E NO MUNDO

#### 3.1 Origem da *Internet*

Rodrigues, Plens e Piantino (2020) explicam que, com o passar dos anos, os consumidores tendem a estar cada vez mais envolvidos no meio digital, principalmente porque o mundo virtual tem crescido consideravelmente. Os autores explicam que a *Internet* uniu o mundo por meio de uma rede eletrônica, na qual pessoas distantes fisicamente podem estar juntas e interagir, por isso faz-se importante entender o contexto histórico dela.

A *Internet* surgiu por meio de uma rede mundial de comunicação dentro do militarismo durante a Guerra Fria. Esse tipo de comunicação alcançou visibilidade, pois havia duas grandes potências mundiais que disputavam o poder, logo, os seus planos e ações, que seriam demandas para o exército, deveriam ser enviados com sigilo e rapidez. Diante disso, o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, o *Advanced Research Projects Agency – ARPA*, criou um sistema que possibilitava o compartilhamento de informações distantes fisicamente, posteriormente denominada *Internet* (MANCILLA, 2014).

Em meados dos anos 80, a *Internet* já havia crescido satisfatoriamente, novas funções e programas já haviam sido desenvolvidos e tinham muitas pesquisas voltadas para essa área. Inclusive, foi nessa década que os primeiros computadores surgiram e se tornaram fenômeno, sendo a pioneira a *Microsoft*, que começou a expandir na área, o que facilitou a aquisição de computadores entre pessoas físicas e jurídicas (ZAMBOM; SÉTIMO, 2013).

Mancilla (2014) explica que, em 1983, foi criada a primeira rede de amplitude em *Transmission Control Protocol/Internet Protocol – TCP/IP*, no entanto, somente em 1988 que essa rede começou a ser usada para fins comerciais. Mais tarde, na década de 90, surgiu o *World Wide Web – WWW*, que popularizou ainda mais a *Internet*, principalmente por meio de novos navegadores que surgiram, como *Internet Explorer*, *Netscape* e *Mozilla Firefox*.

A priori, os primeiros sites que surgiram eram apenas noticiários, com o passar dos anos que os sites de compras e entretenimento foram acontecendo. Mas, sem dúvidas, o grande estopim que impulsionou o crescimento da *Internet* foram os *e-mails* e salas de bate papo, pois permitiam o relacionamento e contato entre pessoas fisicamente distantes (MIRANDA, 2010).

A *Internet* é, portanto, uma rede mundial de computadores ou terminais ligados entre si, que tem em comum um conjunto de protocolos e serviços, de uma forma que os usuários conectados possam usufruir de serviços de informação e comunicação de alcance mundial através de linhas telefônicas comuns, linhas de comunicação privadas, satélites e outros serviços de telecomunicações (MORAIS; LIMA; FRANCO, 2012, p. 42).

Em relação ao Brasil, a *Internet* surgiu em meados de 1988, a partir da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP ligada à Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação – SECTI, com professores, funcionários e alunos que tinham acesso à *Internet* apenas dentro das universidades. Com o passar dos anos, o governo federal desenvolveu a Rede Nacional de Pesquisa – RNP que possibilitou novos pontos de conexão (SCARANTTI, 2014).

A *Internet* avançou progressivamente e com a popularização dos meios eletrônicos, que propiciou novas formas de desenvolver a comunicação, concebeu novos modelos para organizar e integrar as relações de consumo, sendo uma delas o *marketplace*, que são espaços virtuais nos quais é desenvolvido o comércio eletrônico, ou seja, venda de produtos por meio da *Internet*.

### **3.2 Origem e conceito do *marketplace***

Inicialmente, faz-se necessário entender o termo *marketplace*, este surgiu nos Estados Unidos em 1995, com a atual *eBay*, empresa pioneira na área de comércio eletrônico. Quando iniciou suas atividades, chamava-se *AuctionWeb*, nome este que perdurou até 1997, após isso, foi nomeada para *eBay*, atualmente tem um dos maiores sites de venda e compra do mundo e é considerado o primeiro *marketplace* em escala mundial (MARTINS; ZILBER, 2018).

No início, o *eBay* era um pequeno *site* que realizava leilões *online*, a empresa começou a se destacar quando se transformou em uma plataforma onde se podia realizar compras e vendas de produtos. O início destas atividades abriu caminho para o surgimento de outros espaços para a compra e venda de produtos com abrangência internacional (MARTINS; ZILBER, 2018).

Segundo o Dicionário Lingue, *marketplace* vem das palavras *market* e *place*, que significam, respectivamente, mercado e lugar, ou seja, é um local para fazer mercado. Ele é um *site* de *e-commerce*, um local virtual com diversas lojas que atuam de forma *online*, com o objetivo de proporcionar a união de ofertas de diversos fornecedores, com variedades de categorias de produtos, onde todo o processo de compra e venda é feito no mesmo lugar, sem a necessidade de encaminhamento para outro *site* (MARTINS; ZILBER, 2018).

Segundo Makdissi Junior (2018), esta forma de comércio propicia às empresas de caráter tecnológica digital, por meio do formato de endereço eletrônico, novas possibilidades

de se empreender. Através do uso do *site* torna-se possível anunciar seus produtos. De acordo com o autor, a principal diferença baseia-se na integração diversificada de várias empresas (fornecedores). Outros autores explicam que essa ferramenta atua:

Como um sítio online colaborativo, se assemelhando a um shopping center, mas de maneira totalmente digital, onde vários conjuntos de empresas ofertam produtos e serviços no mesmo ambiente. O processo de vendas fica sob a responsabilidade da plataforma organizadora, ou seja, o site que hospeda, busca e traz o consumidor, disponibilizando ao usuário uma estrutura digital com facilidades de pagamento seguro e possibilidades de fretes integrados. (RODRIGUES; PLENS; PIANTINO, 2020, p. 219).

Segundo Martins e Zilber (2018) alguns autores conceituam *marketplaces* como “agregadores de ofertas de produtos”, ou seja, aos vendedores permite divulgação ampla de seus produtos e aos compradores, maior variedade e disponibilidade, além de possibilitar a integração do pagamento e logística.

Já Gmach (2017) o explica como um local virtual com grande tráfego de pessoas, possibilitando que lojistas menores possam vender seus produtos. Turban *et al.* (2009) afirmam que se trata de um mercado virtual, local onde se reúnem compradores e vendedores com o objetivo de realizar negócio, tendo como finalidade básica propiciar o encontro de ambos, permitindo assim que este encontro seja simples e fácil, assumindo o papel de intermediador.

Também, nesse modelo de negócio, o cliente pode comprar de diversos vendedores e, no fim, é realizada apenas uma única venda e, em alguns casos, com apenas um pagamento e até uma única entrega. Por isso, o *marketplace* usa o mesmo conceito de *one-stop-shop*, compra de produtos diferentes no mesmo ambiente.

O *marketplace* tem como objetivo proporcionar aos consumidores um modelo de compra em que não haja a necessidade de redimensionar para outra plataforma, a finalidade é criar a experiência da aquisição de mercadorias concentrada em único lugar. Já tem sido utilizado no Brasil e possui a alcunha de grande *shopping center online*, no qual sendo o Mercado Livre considerado o maior do país (RODRIGUES; PLENS; PIANTINO, 2020).

Os fornecedores buscam esse tipo de negócio para realizar suas vendas, por permitir custos menores, comparados ao modelo de negócio jurídico atual, além da visibilidade, o que facilita a venda dos produtos, ou seja, o fluxo de venda é enorme, pois tem o poder de alcançar um público consideravelmente alto.

Segundo Santolin (2019), foi com as primeiras civilizações da Mesopotâmia que o comércio surgiu, e naquela época quem intermediava as vendas eram os comerciantes, que compravam dos grandes centros e revendiam. Com o advento da tecnologia, o *marketplace*

assume a figura de intermediador, possibilitando a aproximação entre os produtores e os clientes, criando assim uma classe diferente de intermédio. Mas ele não adquire os produtos da fábrica e revende, assume o papel de negociar com o cliente e vender um produto de uma terceira pessoa.

Desta forma, essa modalidade de comércio funciona como um conector, que une pessoas que necessitam de algo e empresas que querem vender, por isso é considerado como um “*shopping*” na *Internet*. A principal diferença entre a disposição de produtos *online* para os outros modelos de negócio tradicional, como lojas físicas, comércios e fabricas, baseia-se na premissa de que no modelo tradicional sempre haverá a necessidade de se ter uma matéria-prima, processo de produção, montagem e, por fim, distribuição.

*O marketplace é um modelo de negócio no qual um site agrega a oferta de diferentes lojas virtuais das mais diversas categorias, unificando a experiência de compra, o carrinho, o pagamento e até a entrega, em muitos casos. A diferença deste modelo para os demais agregadores está no conceito de one-stop-shop, ou seja, concentra as operações e a experiência de compra, desde a busca até o checkout, numa mesma plataforma. O marketplace não redireciona os consumidores ao site de terceiros, e por concentrar toda a experiência na sua plataforma, o consumidor torna-se um cliente do marketplace, já que é com ele que se relaciona diretamente, mesmo que o lojista terceiro realize a entrega do produto. (SILVA, 2018, p. 1, grifo do autor).*

No modelo tradicional, para o negócio crescer, torna-se indispensável a aquisição constante de matérias-primas, contratar mais pessoas, aumentar o espaço físico, investir em publicidade, entres outros, logo, muito investimento financeiro (RODRIGUES; PLENS; PIANTINO, 2020). Já no *marketplace*, segundo o manual disponibilizado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, intitulado Canais de Comercialização, entende que, por ser um modelo de negócio baseado na conexão entre compradores e vendedores e no ponto de venda virtual, reduz os custos com marketing digital.

Além disso, permite o uso de uma estrutura tecnológica que tem usabilidade, segurança, várias formas de pagamento, condições diferenciadas, principalmente devido ao poder de barganha. Para as empresas que estão iniciando suas atividades, esse modelo é uma porta de entrada para as tornar conhecidas entre os consumidores.

Figura 1 – Outros modelos de negócio x *marketplace*



Fonte: Blog Ideia no Ar (2018).

Conforme apresentado na figura acima, os outros modelos de negócio requerem mais passos para comercializar, em outras palavras, precisa adquirir a matéria-prima, após produzir e montar e, posteriormente, distribuir. Já no modelo do *marketplace*, os produtores estão ligados aos seus futuros compradores por meio do *marketplace*. Sendo ele tutelado por um organizador, sendo o ele entre quem precisa vender com quem precisa comprar.

De acordo com o manual da Sebrae, os Canais de Comercialização, quando se refere ao processo de venda, a responsabilidade é do organizador, pois é este que concede aos usuários a estrutura digital. Sem dúvidas, é uma boa alternativa para as empresas que almejam começar no *e-commerce* e não possuem recursos para grandes investimentos, principalmente com a divulgação e criação de um *site* que propicie aos consumidores formas de pagamentos diferenciadas (SEBRAE, 2017).

No entanto, no *marketplace*, também há a necessidade de investimento financeiro, segundo o Sebrae devem ser considerados os custos com os percentuais de cartões, assim como a comissão da plataforma. Mas, para o organizador deste modelo de negócio, por exemplo, se houver dez vendedores ou vinte vendedores dentro da plataforma o custo não aumenta, ou seja, o crescimento não é necessariamente proporcional ao custo ou recurso financeiro aplicado (SILVA, 2018).

A seguir, no Quadro 1, serão apresentados alguns exemplos de *marketplace* e os

segmentos.

Quadro 1 – Exemplos de *marketplace*

<b>Empresa</b>	<b>Ramo</b>	<b>Especialização</b>
<b>Enjoei</b>	Produtos	Especialista em vestuário usado feminino, ou seja, mulheres que tem roupas que não usam e estão em boas condições podem anunciar e vender suas peças.
<b>Doctoralia</b>	Serviços	Conecta paciente com profissionais da área da saúde, o objetivo é compartilhar informações de vários médicos em um único lugar, a fim de sanar as dúvidas dos usuários, também é possível verificar avaliações, especialidades e orçamentos dentro da plataforma.
<b>NetSuprimentos</b>	Produtos	Venda entre pessoas jurídicas para pessoas jurídicas, o objetivo é fornecer diversos produtos para outras empresas, permitindo comparar preços, por exemplo.
<b>Uber</b>	Serviços	Objetivo conectar motoristas com passageiros, as solicitações são todas feitas por meio de um aplicativo.
<b>Airbnb</b>	Aluguel	Aluguel de espaços ou objetos, como por exemplo, quartos em hotéis.
<b>Apple Store</b>	Produtos Digitais	Tem como finalidade conectar desenvolvedores de aplicativo com os usuários dos produtos <i>Apple</i> .

Fonte: Blog Ideia no Ar (2018).

Os *marketplaces* são organizações com muito potencial, tem crescido satisfatoriamente nos últimos anos no Brasil e no mundo, e a perspectiva é que o crescimento continue progressivamente. Atualmente, têm ajudado o crescimento do varejo *online* no Brasil, e em outros países, como Estados Unidos e China, já têm muita participação no mercado varejista (ROSA, 2019).

### 3.3 Evolução e características do *marketplace* no Brasil

A princípio, faz-se necessário entender o perfil do consumidor brasileiro, pois, segundo Guilherme Evans, para o portal Deloitte (2022), compreender o que o consumidor pensa e como se comporta, se faz crucial, ainda mais quando considerado o atual cenário político e econômico que o Brasil se encontra. Segundo o autor, a tendência é que, nos primeiros meses do ano de 2022, os consumidores estejam mais cautelosos do que em relação ao final do ano de 2021.

Segundo a pesquisa realizada pelo Deloitte (2022), a intenção de realizar viagens

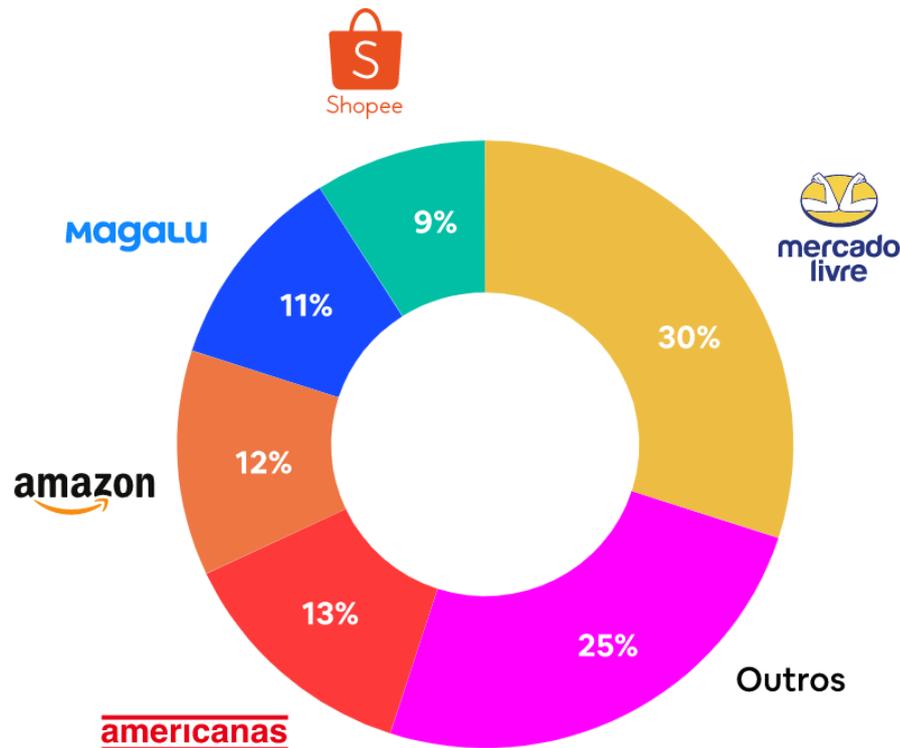
de lazer diminuiu, e em dezembro de 2021 estava em torno de 78%, mas em janeiro de 2022 estava entre 68%. Em relação à escolha do destino, considerando a pandemia de Covid-19, em novembro do ano passado, a vontade de manter distanciamento social assumia o quinto lugar, neste ano subiu para o segundo lugar do *ranking*, ou seja, percebe-se que houve uma mudança na mentalidade do consumidor, principalmente por conta da ameaça do Covid-19 com as novas variantes (DELOITTE, 2022).

Em relação às compras *online*, a pesquisa da Deloitte (2022) mostrou que elas se mantêm altas, sendo consideradas positivas e otimistas. Diante disso, 75% acreditam que a economia vai melhorar nos próximos três anos, e em relação à preocupação que os brasileiros têm sobre a inflação, comparando com os dados de novembro de 2021 e início de 2022, houve diminuição, ou seja, os brasileiros estão menos preocupados. Além disso, segundo a pesquisa, em 2022, o *e-commerce* cresceu, as vendas *online* aumentaram e os ramos que mais cresceram foram de produtos eletrônicos (61%), vestuário (45%) e mobiliário (40%).

Vilela (2022) explica que adquirir produtos e/ou serviços em um *marketplace* é interessante, pois eles atendem satisfatoriamente às necessidades dos consumidores, sobretudo porque eles podem comparar preços e há maior variedades de produtos. Segundo o autor, esse modelo é, indiscutivelmente, inovador, principalmente no que se refere a fazer negócio, o qual evoluiu ao longo dos anos.

De acordo com Rosa (2019), o *marketplace* é um “fenômeno global”, com uma crescente dentro do comércio eletrônico em todo o mundo. Em relação aos Estados Unidos, local onde surgiu esse modo de negócio, mais de 95% dos consumidores que compraram em lojas *online*, no ano de 2016, adquiriram seus produtos por meio de um *marketplace*. Amazon.com, um dos maiores *sites* com renome mundial, possui mais de 13 milhões de *skus*, estes são unidade de estocagem (Dicionário Linguee), sendo o seu objetivo permitir a identificação dos produtos dentro do estoque, permitindo assim, organização do estoque e auxílio para futuras compras (SOUZA, 2012).

Figura 2 – Maiores *marketplaces* do Brasil



Fonte: Portal *Conversion* (2022).

Em uma entrevista com o CEO Ivo (2022), o Portal *Conversion* apresenta os maiores *marketplaces* do Brasil em 2022, são eles: Mercado Livre, Americanas.com, Amazon Brasil, Magazine Luiza e *Shopee*, conforme figura acima.

Ao pensar em *marketplace*, faz-se importante entender o que é *e-commerce*, ou seja, segundo o dicionário Linguee, significa comércio eletrônico. No Brasil, em meados dos anos 90, o comércio eletrônico cresceu bastante, principalmente a ocorrência da criação de grandes *sites*, como Americanas.com e Mercado Livre (ROSA, 2019).

Mas, afinal, o que é comércio eletrônico? Segundo Albertin (2016), ele corresponde a toda “cadeia de valor e processos” que se refere a um determinado negócio no mundo eletrônico, ou seja, é todo negócio que possui transações envolvendo dois parceiros.

Podemos definir comércio eletrônico de uma maneira estrita, como sendo uma das modalidades de contratação não presencial ou à distância para a aquisição de produtos e serviços através do meio eletrônico ou via eletrônica. De maneira ampla, podemos visualizar o comércio eletrônico como um novo método de fazer negócios através de sistemas de redes eletrônicas. (MARQUES, 2004, p. 38-39).

Desta forma, em linhas retas, o comércio eletrônico é a tradução do termo *e-commerce*, significa dizer que são lojas virtuais onde toda a transação comercial é realizada

*online*, com o objetivo de disponibilizar produtos e serviços para compradores adeptos a esta nova modalidade de compra e aquisição de um produto e/ou serviço.

Em contrapartida, o termo *marketplace* refere-se a um canal de vendas *online* que possibilita conectar alguém que precisa comprar a um indivíduo que precisa vender, ou seja, relaciona quem tem um produto e/ou serviço com quem precisar comprá-lo, sendo todas as etapas realizadas por meio do comércio eletrônico. São várias lojas reunidas em um único local virtual com o objetivo de desenvolver comércio, por isso também são conhecidos como *shoppings centers* virtuais (RODRIGUES; PLENS; PIANTINO, 2020).

As principais diferenças entre essas duas estratégias (*e-commerces* e *marketplace*) baseiam-se no investimento, pois, na primeira modalidade, a própria empresa tem a responsabilidade de criar e manter toda a estrutura *online* da loja. Diante disso, é necessário um investimento relativamente alto, devido à necessidade de construir a plataforma, mantê-la e divulgá-la, bem como a inevitabilidade de cuidar de detalhes, como forma de pagamento, segurança dos dados dos clientes, logística de entrega, entre outros (SILVA, 2018).

Já na segunda modalidade, a responsabilidade é da empresa que mantém o canal, ou seja, os chamados organizadores. Logo, os custos tendem a ser menores para o vendedor. Para começar a utilizá-lo, o vendedor que deseja anunciar seus produtos precisará apenas respeitar as regras definidas pela organizadora responsável, assim como aceitar as regras de participação e pagar o percentual de comissão sobre suas vendas, que varia de acordo com a organizadora (SILVA, 2018).

Na maioria das vezes os *marketplaces* atuam como uma loja virtual onde se vende produtos e serviços. Surgiu como um modelo de negócio e se tornou conhecido por conectar diretamente cliente e fornecedor sem participação de intermediários. Sua monetização acontece a partir de um percentual na transação realizada (MARTINS; ZILBER, 2018, p. 6, grifo dos autores).

As empresas que utilizam o *marketplace* não terão uma loja exclusiva, mas terão mais tempo e recursos para organizar suas estratégias de venda direta. Há dois grandes desafios em ter um *e-commerce* próprio, são eles: visibilidade e credibilidade, ou seja, os clientes precisam encontrar o *site*, acreditar e confiar na marca para assim comprar virtualmente. Sendo assim, faz-se indispensável primeiramente desenvolver a confiança com o consumidor para ter credibilidade. Em casos em que a operação da marca ainda é pequena e recente, fazer parte de um *marketplace* pode ser uma boa solução para tornar-se conhecida (SILVA, 2018).

Além disso, para uma marca recente no mundo digital, ir a um *marketplace* torna-se uma estratégia viável, pois essas plataformas são mantidas por marcas que já possuem credibilidade entre os clientes, estes já conhecem e confiam. No entanto, escolher uma das

estratégias para aderir ao negócio primeiramente exige uma avaliação do momento em que a empresa se encontra, para definir qual o mais adequado e analisar quais condições são mais vantajosas, logo, escolher qual dos dois é a melhor opção depende do perfil de cada organização (SILVA, 2018).

No mais, enquanto no *marketplace* há a possibilidade de menos custos iniciais e mais visibilidade, no *e-commerce* há a oportunidade de a marca desenvolver um espaço personalizado, para experimentar e interagir de maneira mais personalizada com seus clientes. No entanto, existe, também, a chance de a entidade misturar as duas estratégias, algumas lojas têm suas próprias lojas virtuais (*e-commerces*) e ainda colocam seus produtos à venda em *marketplace*, por isso Vilela (2022) afirma que estamos na era dos *marketplaces*.

Em complemento, no relatório de pesquisa global do consumidor feita pela Mirakl (2021), afirma-se que:

Nas últimas décadas, a ascensão das compras *online* mudou fundamentalmente as expectativas dos consumidores em relação às suas marcas e varejistas favoritos. Embora o comércio eletrônico tenha obtido ganhos notáveis nos últimos anos, esse crescimento foi superado pelos *marketplaces*. (MIRAKL, 2021, p. 2, grifo do autor).

É notório o crescimento exponencial dos *marketplaces*, principalmente no Brasil. Rodrigues, Plens e Piantino (2020) explicam que o modelo de negócio baseado nesse canal, com o passar dos anos, se torna cada vez mais presente dentro das estratégias que envolvem o crescimento do varejo mundial, pois, por meio dos vendedores, há uma maior variedade de produtos que serão oferecidos aos consumidores, comparados a uma loja física, por exemplo. Logo, as vendas aumentam significativamente, sendo possível comparar preços em pouco tempo, e o processo de compra e procura é facilitado, mudando assim o comportamento do consumidor.

Figura 3 – A era dos *marketplaces*



Fonte: Vilela (2022).

Na Figura 3, Vilela (2022) apresenta dados da pesquisa “Cenário da Adoção do *Marketplace Online*”, que é o estudo realizado pela Mirakl, uma empresa de comércio eletrônico de *softwares* na França. Os dados mostram que os consumidores brasileiros acreditam que os *marketplaces* suprem muito bem suas necessidades e que as vendas *online* cresceram bastante nos últimos anos.

Segundo a pesquisa, no Brasil, 48% dos brasileiros entrevistados afirmaram que suas compras *online* aconteceram em um *marketplace*. Além disso, 71% disseram que usaram mais *marketplaces* nos últimos 12 meses e 58% afirmaram que pretendem utilizá-lo no futuro. Mesmo diante do cenário de pandemia, devido ao Covid-19, as vendas por esse canal continuaram a crescer entre os brasileiros.

Alstynne, Parker e Choudary (2016) explicam que todo *marketplace* tem um

ecossistema, sendo a estrutura básica de todos composto por quatro atores: os proprietários, são eles que controlam o conteúdo e desenvolvem a governança; os fornecedores, que atuam como ligação entre a plataforma e o usuário; os produtores, que são aqueles que comercializam os produtos; e os consumidores ou compradores, aqueles que adquirem os produtos.

Atualmente, são conhecidos no mercado três modelos de *marketplace*, são eles: puro, híbrido e híbrido + lojas físicas. No primeiro, o puro, nesse modelo apenas os vendedores, também chamados *sellers*, realizam a venda de produtos, sendo eles que possuem estoque próprio, a organizadora não tem estoque, a exemplo disso tem-se o Mercado Livre (ROSA, 2019).

Já no segundo modelo, o híbrido, corresponde a *e-commerces* que vendem seus próprios produtos (possuem estoques próprios) e vendem também, em seus *sites*, produtos de *sellers*, ou seja, produtos de outros vendedores, a exemplo tem-se *Amazon* e *Americanas.com* (ROSA, 2019).

Por fim, o híbrido + lojas físicas é aquele que tem venda direta de seus próprios produtos *online* e de terceiros e possui ponto de venda físico, um exemplo disto é a Magazine Luiza (ROSA, 2019). O autor explica que, mesmo sendo o *marketplace* ainda recente no Brasil, todos esses modelos são aplicados no país. Em complemento, Euromonitor Internacional (2018) afirma que esses modelos têm crescido mais do que os modelos tradicionais de varejo.

Nota-se que o modelo tradicional de compra e venda vem sendo superado com a crescente adoção do *marketplace* no Brasil. O setor privado no último mostrou o quão prático e eficaz se torna as relações contratuais quando estas utilizam as TIC`s disponíveis ao seu favor, o resultado desse favoritismo proposto pela era digital encontra-se na preferência das pessoas em realizarem compras online ao invés de se deslocarem até as lojas físicas.

#### 4 ERA DIGITAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme Albuquerque *et al.* (2017), as sociedades têm vivenciado uma Era Digital, onde a incansável busca por informações tem se tornado uma constante, sendo o conhecimento eletrônico a principal ferramenta, bem como um paradigma da mudança social, uma vez que atinge diversos setores, não somente os privados, mas também a Administração Pública através da introdução no judiciário nacional.

Nesse sentido, a forma da Administração Pública prestar conta dos seus serviços e da sua atuação foram modificados, passando a atuar de forma digital. Posto isto, Drucker (1995) discorre que esta era se iniciou após a Segunda Guerra Mundial, por volta de 1946, em decorrência do destaque do conhecimento como fator de diferenciação da execução operacional presente nos mais diferenciados segmentos. Sendo assim, a Era Digital perpassa seu alcance tecnológico e vai de encontro, também, às pessoas propagadoras e transformadoras desta nova forma de se relacionar, criando uma relação de suporte e apoio mútuos.

Assim, de forma contínua, essa mudança estabelece um novo comportamento aos servidores públicos de maneira em geral, viabilizando uma conquista de maior amplitude na comunicação de atuação desse setor, angariado nas três esferas públicas – municipal, estadual e federal –, com um sistema capaz de proporcionar uma maior celeridade na atuação e no registro dessa gestão, tudo de acordo com os princípios constitucionais mantenedores da Administração Pública brasileira (ALBUQUERQUE *et al.*, 2017, p. 343).

Além destas modificações, é possível alcançar outra postura por parte da Administração Pública, ou seja, os mecanismos tecnológicos propiciam a construção de uma realidade de economia, dispensando e/ou diminuindo o uso de materiais de rotina, como o papel, e concomitantemente interfere na efetivação das tarefas internas inerentes à execução do trabalho no setor público.

Desta forma, Silva (2017) infere que, quando se trata de economia, a Administração Pública sofreu diversas alterações em sua atuação, bem como enfrenta a peleja de reconstruir sua forma de gestão visando a um relacionamento econômico-corporativo. O intuito é rever o comportamento do Estado para que ele se modernize e se adeque às novas necessidades, porém dentro dos preceitos democráticos já existentes.

Segundo Albuquerque *et al.* (2017), essa reformulação significa uma administração mais célere, devido à institucionalização do Estado gerencial, com novos alicerces para a gestão pública. Trata da própria materialização dos três poderes do Estado, Executivo, Legislativo e Judiciário, os quais constituem o Estado Democrático de Direito, pois a administração está presente em cada um deles.

Além disso, independentemente das funções típicas de cada poder, a função administrativa funciona em todos eles. Nessa seara, a manutenção eletrônica de sua atuação é necessária. Para isso, a atuação se perfaz por todo o Estado e produz genuinamente mudanças de comportamento no trato da gestão pública, seja no âmbito dos poderes Executivo (buscando alcançar novos parâmetros de direcionamento ao interesse público, envolvidos no planejamento governamental e cumprimento da lei com suas diretrizes); no Legislativo (com a procedimentalização das normas e regimentos jurídicos); e no Judiciário (pelo fato indispensável da movimentação e virtualização processual, além do próprio acesso à Justiça). (ALBUQUERQUE *et al.*, 2017, p. 344).

A Era Digital entende que é fundamental e indispensável o equilíbrio econômico-financeiro dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para que, em consonância com o momento de desenvolvimento e modificações do Estado gerencial brasileiro, torne-se possível estabelecer as melhores condições do funcionamento e manutenção do primeiro setor ou setor público, como transformar documentos físicos em documentos digitais (ALBUQUERQUE *et al.*, 2017.).

É nesse contexto que o Estado precisa se inserir e, para tanto, se reinventar, com o objetivo de acompanhar a sociedade digital, com características tecnológica, comunicativa e informacional, exigindo agilidade, transparência e qualidade na administração e serviços públicos.

Segundo Schiefler (2020), são notórias as transformações decorrentes da criação da *Internet*, modificando profundamente a forma como as pessoas veem e interagem com o mundo, independentemente de questões sociais e econômicas, baseando-se na transmissão de dados, informações e conhecimento com foco na comunicação interpessoal. Tanto no âmbito político quanto social, as tecnologias deram uma nova dimensão à interação e comunicação intersocial, de forma “qualquer ato praticado no mundo real possui o potencial de ser percebido por toda a comunidade mundial” (PEIXOTO; BONAT, 2016, p. 125).

Sendo assim, Otero (2013, p. 484) explica que a sociedade moderna passou por quatro fases sucessivas de transformação. A primeira foi a “utilização de ferramentas computadorizadas de tratamento e armazenamento de informação, possibilitando conexões, interações e uma gestão mais eficiente e rápida de informação desmaterializada”. A segunda consiste na “democratização do computador pessoal, permitindo a cada pessoa o acesso, a todo o tempo, em qualquer local, à informação”. A terceira trata da conexão à *Internet*, possibilitando um mundo conectado e globalizado, inclusive através de telefones móveis. Por último, a quarta mudança é a criação das redes sociais, que “sendo global, matou as distâncias, sem necessidade de contatos físicos entre os seus membros”.

A Terceira Revolução Industrial ou revolução digital, a qual contribuiu e estimulou a aparição de novas tecnologias da comunicação, bem como o da *Internet*, e a Quarta Revolução Industrial, responsável por aperfeiçoar e modernizar as tecnologias que já existem, foram o início da mudança de comportamento na forma de se comunicar entre indivíduos, pois quebrou barreiras, introduziu o relacionamento virtual baseado na comutação de dados e informações em tempo real e instantâneo (SCHIEFLER, 2020).

Corroborando com esta perspectiva, Valero Torrijos (2003) informa que é dentro deste contexto que a Administração Pública sofre o processo de mudança de concepção, em outras palavras, preza pela diminuição do papel e pela necessidade do deslocamento físico até uma unidade governamental para resolver questões de Administração Pública. Dessa forma, a participação popular é simplificada pois há a modernização dos órgãos públicos após a aquisição e uso de tecnologias da informação e comunicação – TICs, os quais aproximam a sociedade do agente público.

O Poder Público passou a utilizar as inovações tecnológicas para alcançar os cidadãos como uma forma de atuar na legitimação das mesmas [*sic*], estimulando o uso e desenvolvimento destas tecnologias geralmente para universalizar a oferta de serviços e informações, reduzindo custos de estrutura e de burocracia envolvida. (PEDROSO NETO, 2018, p. 334).

Em 1990, surgiu a perspectiva de um governo eletrônico, em forma de “nova e poderosa agenda de pesquisa”, responsável por remodelar a elaboração e execução das políticas públicas desenvolvidas pela Administração Pública. De forma clara, o conceito de governo eletrônico é distinguido por um governo que se utiliza de todas as aplicações e plataformas inerentes às TICs dentro do setor público e, especificamente, trata do “uso da internet e da *Web* para disponibilizar informações e serviços aos cidadãos” (BRAGA; GOMES, 2015, p. 525).

O objetivo de a Administração Pública acolher para si o uso do governo eletrônico é aperfeiçoar a qualidade dos serviços públicos, diminuir e, posteriormente, acabar com filas dentro dos órgãos públicos e, concomitantemente, melhorar a produtividade e a eficiência, realizar a transparência e prestação de contas mais precisas e, assim, garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos fundamentais.

Os benefícios gerados aos particulares, com a efetiva implantação do governo eletrônico, são múltiplos, tais como a melhora dos serviços públicos e dos meios de divulgação de informações públicas sobre a atuação administrativa, facilitação na apresentação de informações pelos particulares – em razão de a administração estar permanentemente aberta de forma *online* – e redução do tempo de tramitação dos processos administrativos e da tomada de decisões. (HUESO, 2008, p. 121-122).

Com a diminuição das barreiras, o surgimento das facilidades informacionais e de comunicação perpassa pelos relacionamentos particulares e adentra na forma de atuação do

Estado, compreendendo agentes públicos e econômicos. É neste contexto que a Administração Pública vem se adaptando às transformações decorrentes do desenvolvimento tecnológico, encaixando-se de uma forma que já se tornaram indispensáveis à atuação do Poder Público, dividindo-o em duas vertentes: o governo eletrônico e o governo digital (SCHIEFLER, 2020).

De acordo com a *Organization for Economic Cooperation and Development* – OECD (2014), a questão conceitual entre governo eletrônico e governo digital reside na tecnologia utilizada por ambos, ou seja, o primeiro opera com TICs, como a *Internet*, usada como ferramenta para atingir uma administração pública mais eficiente, e a segunda, além da *Internet*, manuseia recursos e dispositivos móveis (*tablets* e celulares) e faz a análise de dados para criar e agregar conhecimentos, os quais serão utilizados para a melhoria dos serviços públicos eficientes e digitais.

Vázquez (2010, p. 84) entende que esta temática, governo digital e governo eletrônico, ultrapassa o limite de apenas oferecer um serviço público de qualidade ou disponibilizar meios de comunicação às partes interessadas, faz “referência à cultura administrativa do País, por intermédio da instauração de novos valores e atitudes”. De forma mais esclarecedora, o “objetivo é fortalecer a legitimidade democrática da administração pública mediante a ampliação da transparência e participação social”, ainda mais quando houver a criação de políticas públicas e processos de tomada de decisão, para que as funções administrativas e serviços públicos consigam alcançar um nível de qualidade superior.

Países como a Estônia, referência mundial em administração pública digital, o qual realiza somente três serviços específicos que necessitam da presença física, sendo eles: casamento, divórcio e transferência de imóvel; e a Índia, que a partir de 2009 adotou três características distintas: não usar papéis, não necessitar da presença física nos órgãos governamentais e o controle, ou seja, cabe ao cidadão decidir se quer ou não compartilhar seus dados, são países à frente em termos de governo digital (SCHIEFLER, 2020).

Já no Brasil, têm-se vários exemplos, como o uso de processos eletrônicos pelo Poder Legislativo Federal. A Câmara dos Deputados criou o portal e-Democracia, tendo como objetivo aumentar a participação social em seus processos legislativos e estabelecer uma relação de proximidade com a sociedade ou seus representantes via interação digital. Foi criado o e-Cidadania pelo Senado Federal, o qual disponibiliza a interatividade popular com os serviços oferecidos, incentivando a interação, a representatividade e a fiscalização das atividades parlamentares (BRASIL, 2022). O Poder Executivo desenvolveu o Processo Eletrônico Nacional – PEN:

[...] uma iniciativa conjunta de órgãos e entidades de diversas esferas da administração pública, com o intuito de construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos, por meio da melhoria no desempenho dos processos do setor público, com ganhos em agilidade, produtividade, transparência, satisfação do usuário e redução de custos. Trata-se de uma iniciativa que introduz práticas inovadoras no setor público, eliminando o uso de papel como suporte físico para documentos institucionais e disponibiliza informações em tempo real. (SCHIEFLER, 2020, p. 31).

Segundo a Rede Nacional de Pesquisa e Ensino – RNP (2017), no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, mais de duzentos mil processos passaram a tramitar de forma eletrônica, o que significa dizer que uma quantia expressiva de recursos públicos foi poupada, e, desta forma, estima-se que cerca de 90% de materiais de escritório não serão mais necessários.

Sendo assim, os serviços disponibilizados pela Administração Pública possuem três objetivos principais: acesso à informação, prestação de serviços e participação social. De forma sucinta, ampliar o acesso à informação dos serviços públicos prestados, aproximar a sociedade da Administração Pública, bem como de seus processos administrativos através da transparência de seus atos, os quais serão disponibilizados de forma transparente (BRASIL, 2022).

Portanto, percebe-se que a utilização das novas TICs nos serviços realizados pela administração pública, além de permitir o acesso às informações dos órgãos do governo de forma ágil e a prestação de serviços eficientes, serve como elo entre a Administração Pública e seus órgãos e, para com os seus cidadãos, oferece serviços de qualidade a todos, sem distinção.

#### **4.1 Governo eletrônico e o princípio da virtualização dos atos administrativos**

A adoção de meios tecnológicos, atualmente, vem sendo a grande sensação do momento, com isso o Direito precisa estar apto às tendências que estão surgindo, para, assim, assegurar a satisfação e promoção de interesses sociais.

As TICs têm modificado radicalmente a maneira em como as pessoas vivem, a presença física nos ambientes de trabalho já não é tão necessária para um número cada vez mais variado de funções, as reuniões e conferências passaram a ser preferencialmente realizadas via meios digitais. Declaram-se impostos, pagam-se contas, faz-se consultas médicas, celebram-se contratos, tudo por meio de dispositivos eletrônicos. A *Internet* e as tecnologias digitais encurtaram espaços, diminuíram tempo e aumentaram possibilidades.

Sendo assim, é mais que natural que esse movimento digital promovido pela

revolução industrial 4.0<sup>9</sup> também alcance a Administração Pública, uma vez que o direito administrativo do século XXI disciplina relações jurídicas inseridas em uma sociedade digital, sendo esta altamente tecnológica, comunicativa e informacional, em que os cidadãos-destinatários demandam agilidade, transparência e qualidade na atuação administrativa e na prestação de serviços públicos (SCHIEFLER, 2020).

A busca por eficiência dos atos administrativos, desde a inserção do modelo gerencial na Administração Pública, já promoveu avanços significativos na rotina interna dos entes públicos como um suporte ao exercício das atividades administrativas, um exemplo é a adoção de *software* a fim de descentralizar setores de gestão de processos, funcionários, patrimônio, assim como na prestação de contas, entre outras atividades.

A onda de novidades trazidas pelo desenvolvimento de TICs promovidas pela revolução industrial 4.0 sacramentou os meios tecnológicos como sendo a ferramenta crucial na busca por organização, eficiência, celeridade e transparência, não se restringindo apenas às relações entre particulares. Pelo contrário, os avanços tecnológicos também modificaram o modo de atuação do Estado, tornando-se indispensável a superação do procedimento físico (SCHIEFLER, 2020). Ainda nesse sentido, o autor menciona que:

[...] surge uma nova concepção de administração pública, que se caracteriza pelo progressivo desaparecimento do papel e da necessidade de o indivíduo se deslocar fisicamente até o órgão público para se relacionar com a administração. Portanto, é de se observar que as tecnologias da informação e comunicação, as quais permitem a modernização da administração pública, facilitam a participação popular ao simplificar os meios de contato com o agente público. (SCHIEFLER, 2020, p. 24).

Para Eduardo André Carvalho Schiefler (2020), o desenvolvimento tecnológico apreciado nos últimos anos é visto como um fenômeno que provocou várias transformações às diversas formas de atuação da Administração Pública, especialmente na atuação relacionada com os particulares, à medida que o cidadão se torna mais acessível aos entes. A tecnologia utilizada pelo poder público tornou-se indispensável para uma atuação com excelência, uma vez que universaliza a oferta de serviços e informações e reduz custos de estruturas e burocracia envolvida nos procedimentos.

Não é mera coincidência que grande parte dos reflexos trazidos pelo

---

<sup>9</sup> O modelo que remete à quarta revolução industrial, teve início na Alemanha em meados de 2012, inicialmente como um programa institucional envolvendo empresas, universidades e governo de atualização tecnológica, com o objetivo de aumentar a capacidade produtiva, cumprimento de prazos mínimos de entrega, monitoração remota, automação de processos e personalização de produtos de acordo com as necessidades do cliente. (ALMEIDA, Paulo Samuel de. **Indústria 4.0**: princípios básicos, aplicabilidade e implantação na área industrial. São Paulo: Érica, 2019, p. 22).

desenvolvimento de tecnologias e concomitantemente adotados no regime jurídico administrativo começou a ser sentido ainda na década de 90, pois pretendia-se reformar a Administração Pública, tornando-a mais moderna e eficiente. A busca pelo impulsionamento da capacidade de prestação eficiente de serviços públicos de qualidade fez surgir a ideia de governo eletrônico, definido à época como uma forma de governo que inclui todas as aplicações e plataformas de TICs usadas no setor público (SCHIEFLER, 2020).

Destarte, passou a ser viável o aperfeiçoamento da implantação das TICs por parte do poder público que visam alcançar um ambiente democrático e acessível a todos, as inovações tecnológicas passaram a ser utilizadas como meio de legitimar o Estado no alcance aos cidadãos e na satisfação de seus interesses e, conseqüentemente, universalizar a oferta de serviços e informações, reduzindo custos de estrutura e de burocracia envolvida (SCHIEFLER, 2020).

Segundo Jane Fountain (2005), um Estado virtual seria aquele responsável por apropriar-se do extenso uso das TICs, de forma a realçar o que poderão ser mudanças significativas e fundamentais nas estruturas do Estado, prezando pela participação espontânea dos mais variados setores sociais, para que a transformação seja abrangente e efetivamente benéfica ao interesse público. Dentre os benefícios, pode-se listar: (a) acessibilidade a todos; (b) celeridade nos procedimentos; (c) supressão das distâncias territoriais; (d) garantia da igualdade; (e) redução de custos e (f) maior eficiência administrativa.

Segundo o princípio da virtualização, positivado com da indústria 4.0, é possível a virtualização de produtos e equipamentos de forma extremamente real, essa tecnologia amplamente utilizada e popularizada nos últimos anos permite a criação de inúmeros ambientes distintos e seguros a partir de um único sistema de *hardware* físico. É uma versão virtual de tecnologias.

#### **4.2 Contratação eletrônica pela Administração Pública na vigência da Lei nº 14.133/21 via *marketplace***

De acordo com Nóbrega e Torres (2020), o Brasil é um dos países que mais se servem de aquisição de bens, contratação de prestadoras de serviços e de empresas para a concretização de obras. Conforme o regime constitucional do país, em regra, quando a Administração Pública necessita adquirir bens, tais como remédios, materiais cirúrgicos, livros escolares, dentre outros, é precedido de um processo seletivo ou licitação, o qual realizará os procedimentos para a escolha do agente privado que atenderá às pretensões contratuais.

Rodrigues (2016) informa que os recursos públicos envolvidos no Produto Interno

Bruto – PIB é exatamente relevante, o qual, conforme dados levantados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, pode chegar ao percentual de 13% do PIB nacional em relação aos países membros. Porém, no Brasil, esse valor pode ser prejudicado mediante as ações de fraude e/ou corrupção aliados à baixa eficiência dos modelos de licitação estabelecidos (NÓBREGA; TORRES, 2020).

Questiúnculas formais ampliam demasiadamente os custos transacionais e aumentam o fosso de ineficiência econômica entre a pretensão contratual e a contratação do fornecedor apto a atendê-la, uma vez que o modelo de seleção é marcadamente burocrático e formalista, implicando redução da competitividade e aumento dos custos transacionais. Preocupações formais como: quantidades de fontes para a estimativa de custos; publicação do edital em jornal de grande circulação e diários oficiais; requisitos de habilitação estranhos à estrita função de49 garantia do cumprimento das obrigações; extensos instrumentos contratuais, entre outros, constam em todos os procedimentos licitatórios, sem uma avaliação de suas consequências para a distante busca por uma proposta mais vantajosa. (NÓBREGA; TORRES, 2019, p. 45).

Nesse sentido, Cooter e Ulen (2010) contribui ao informar que os modelos licitatórios são baseados em preceitos formalistas e dogmáticos, ignorando uma leitura econômica, a qual deveria ser feita através de uma análise científica do comportamento, no intento de unir o direito e as políticas públicas em um padrão normativo útil, destacando-se que as leis são meios para se atingir os objetivos da sociedade, suprindo suas necessidades.

Nóbrega e Torres (2020) complementam ao dizer que o Poder Público, para atingir o pretendido, passa por um processo demasiadamente rigoroso para selecionar o fornecedor ideal para o atendimento de suas necessidades ou a pretensão contratual, sendo o contrato entendido como uma transação firmada entre duas ou várias partes envolvidas. Porém, Coase (2017) destaca ser impossível ou economicamente inviável um contrato abarcar todas as situações e fortuitos que podem ocorrer durante a execução do contrato, o que demanda atenção para a sua elaboração e a definição do responsável por decidir as lacunas existentes.

De acordo com o Centro de Apoio ao Direito Público – CADIP (2021), a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos promulgada em 1º de abril de 2021, substituiu as Leis nºs 8.666/1993 (Lei de Licitações), 10.520/2002 (Lei do Pregão) e 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações – RDC). A nova Lei, além de abordar os temas relacionados, marca uma nova era na gestão pública brasileira.

Dentre as principais alterações, a Lei nº 14.133/2021 prevê diretrizes para a União, estados, Distrito Federal e municípios, extinguindo as modalidades de “tomada de preço” e “convite” das modalidades de licitação e permanecendo a concorrência, o concurso, o leilão, o pregão e o diálogo competitivo (art. 28), a nova modalidade (CADIP, 2021).

Durão e Pereira (2022, p. 2) entendem que a complexidade das contratações públicas é um empecilho para o desenvolvimento econômico a nível nacional. Entretanto, com a nova lei de licitações, com a proposta de utilizar o *e-marketplace* para a aquisição de produtos e serviços de uso do Poder Público, no intuito de que “sejam efetivamente prestigiados os princípios de eficiência, da vantajosidade e da máxima transparência”.

Devido a estas lacunas, dificuldades, demora para a execução e grande burocratização dos processos licitatórios, a nova lei surgiu como uma forma de tornar este processo mais eficiente, ágil, transparente, incorrendo em custos menores, com o objetivo de otimizá-lo, tornando, por regra, a realização integral do procedimento realizada de forma *online* e presencial, a exceção, pois:

[...] o custo processual nas aquisições públicas pode chegar a quase o triplo do valor do produto adquirido. Como exemplo, podemos mencionar a aquisição, via pregão eletrônico, de papel A4 branco, 500 folhas, cuja média do valor pago, conforme aquisições registradas na plataforma “compras governamentais” foi de R\$16,56 (valor obtido pela média de 22 processos no período de junho a dezembro de 2017), 8 sendo que os custos logísticos da Administração giraram em torno de R\$32,34, totalizando um gasto total de R\$48,90 para um produto que custa pouco mais de R\$16,00.9 Trata-se, pois, de uma diferença abissal, somente explicável pela burocracia que envolve as contratações públicas e atinge diretamente a sociedade, licitantes e Poder Público. (ZOCKUN; ZOCKUN, 2020, p. 9).

Mediante as alterações previstas na nova lei, torna-se possível, através do *marketplace* digital ou *e-marketplace*, criar um ambiente virtual para compras realizadas por parte do Poder Público, onde empresas credenciadas disponibilizam, de forma permanente, os produtos com potencial de atender às necessidades da Administração, estando o gestor incumbido de selecionar os produtos que melhor se adequam à finalidade pretendida.

Desta forma, Zockun e Zockun (2020) conceituam o *e-marketplace* como um ambiente virtual que terá a função de um mercado virtual, no qual diversos vendedores e prestadores de serviço credenciados, em uma única plataforma, irão dispor seus produtos e serviços para servidores e gestores públicos, intitulados de compradores, com o objetivo de realizar uma compra célere e em poucos cliques.

Conforme publicado pelo Ministério da Economia (2021), a intenção é inverter os papéis, ou seja, a iniciativa pública sempre informou os itens de sua necessidade para o comércio, porém, no novo cenário, as empresas já estarão cadastradas e credenciadas no *marketplace*, ofertando seus produtos e serviços, e o gestor responsável pela aquisição dos bens ou serviços, através de alguns cliques, terá a oportunidade de escolher e finalizar seu pedido de forma simples e rápida.

A nova forma de compra inverterá a atual lógica de contratação no setor público. Atualmente, o governo informa o que deseja adquirir ou contratar e os fornecedores se adequam aos requisitos exigidos. No novo modelo, empresas já estarão credenciadas no *marketplace* para oferecer diversos produtos e o gestor público terá a possibilidade de escolher – de forma simples e rápida – o produto que mais se adequa às necessidades do setor público. Aquisição de mesas e cadeiras são exemplos de compras que podem ser aperfeiçoadas com a plataforma virtual. (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021, grifo do autor).

Dentre os benefícios, pode-se citar o aumento da transparência para com a sociedade, bem como o aumento da competitividade entre os fornecedores, maior celeridade processual, facilidade na procura por preços por parte dos órgãos interessados e melhor custo-benefício, com a redução dos custos com processos.

Entretanto, Justen Filho (2000, p. 6) entende que “não basta honestidade e boas intenções para validação de atos administrativos. A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos”. Assim, o governo teve que criar mecanismos eletrônicos para assegurar a transparência, eficiência e agilidade dos processos administrativos eletrônicos, bem como garantir a segurança dos procedimentos.

Em contribuição, Durão e Pereira (2022) mencionam a criação do Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP e o instituto do credenciamento de fornecedores, os quais contribuem como ferramentas indispensáveis no processo de implementação efetiva do *marketplace* governamental e de atração do público empresarial para participarem do novo mecanismo eletrônico, que tem destinação prioritariamente administrativa. Desta forma, o seguinte artigo trata das atribuições e competências:

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à: I – divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei; II – realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos. [...] § 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações: I – planos de contratação anuais; II – catálogos eletrônicos de padronização; III – editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos; IV – atas de registro de preços; V – contratos e termos aditivos; VI – notas fiscais eletrônicas, quando for o caso. [...] I – sistema de registro cadastral unificado; II – painel para consulta de preços, banco de preços em saúde e acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas; III – sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, incluído o cadastro de atesto de cumprimento de obrigações previsto no § 4º do art. 88 desta Lei; IV – sistema eletrônico para a realização de sessões públicas; V – acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep); [...] § 1º Desde que mantida a integração com o PNCP, as contratações poderão ser realizadas por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado, na forma de regulamento. (BRASIL, 2021, p. 15).

Ratificando, Garcia e Martins (2021, p. 6) elucidam que “o *marketplace* se constitui

em novidade alvissareira sob o ponto de vista tecnológico”, bem como contribui para “um espaço de modernização dos processos de contratação da Administração Pública”, além de ter “substrato legal suficiente para a sua adoção imediata”, devido aos seus inúmeros benefícios.

Posto isto, Zockun e Zockun (2020) esclarecem que o governo federal ao criar sua própria plataforma está passível de dois resultados contrários: primeiro, considerado positivo, trata do controle que o governo terá sobre os credenciados na plataforma; o segundo, inoportuno, versa sobre a burocratização para aquisição de quaisquer serviços ou produtos, independentemente de sua simplicidade. Entretanto, se utilizar a plataforma de terceiros, poderia comprometer o nível de segurança, a dificuldade em garantir a qualidade do produto e permitir a entrada de produtos fora dos acordos comerciais.

Nesta perspectiva, é importante destacar que nenhuma das opções está imune a apresentar problemas, e cabe ao governo criar formas de driblar possíveis fortuitos, como no caso da Rússia, que utiliza uma plataforma privada, a qual está diretamente vinculada a uma instituição financeira e possui o objetivo de fiscalizar fornecedores, garantir que os produtos e/ou serviços participantes do processo licitatório estejam baseados em padrões de qualidade existentes no mercado e realizar a entrega assegurada, e uma vez que estes critérios não sejam atendidos, torna-se responsável pelos danos.

O governo das Filipinas também tem utilizado recursos de Tecnologia da Informação para seus processos de compra, amparados pela Resolução nº 23/2013, a qual aprovou e define as diretrizes concernentes à licitação eletrônica que é realizada no Sistema de Compras Eletrônicas do Governo das Filipinas – PhilGEPS. O sistema “apoia a implementação da Licitação Eletrônica”, além de proporcionar a criação de “formulários de oferta eletrônica, criação da caixa de oferta, entrega de envio de propostas, notificação ao fornecedor do recebimento de ofertas e avaliação eletrônica de ofertas”, bem como opera com “todos os tipos de compras de bens, projetos de infraestrutura e serviços de consultoria”, ou seja, é bem abrangente (NÓBREGA; TORRES, 2020, p. 7).

Contudo, para a funcionalidade integral da plataforma do *marketplace* no Brasil, o Poder Público deve abandonar a concepção tradicional de controle formal e tornar-se adepto à noção de “participação e monitoramento contínuos e focados no resultado das iniciativas administrativas” e com a mentalidade de acesso amplo, visto que, “na verificação dos termos de aquisição e da efetiva amplitude de acesso de quaisquer fornecedores ao sistema eletrônico materializado na ideia do *marketplace*”, todos estão aptos a participar, uma vez que estejam devidamente credenciados (GARCIA; MARTINS, 2021, p. 6). Desta forma, entende-se que:

O *e-marketplace* para compras públicas, independentemente de utilizar uma

plataforma pública ou privada, tem por objetivo realizar uma contratação pública e, desta forma, pela atual legislação deve ser exigida toda a documentação relativa ao fornecedor. Obviamente, essa exigência retira toda a funcionalidade da plataforma, que se tornaria mais um repositório da burocracia administrativa em sede virtual, além de afastar fornecedores de toda a sorte. Ressalte-se, outrossim, que a própria Constituição de 1988 também faz exigência específica de regularidade perante a Seguridade Social para contratar com o Poder Público. (ZOCKUN; ZOCKUN, 2020, p. 86, grifo dos autores).

Nesse sentido, devido às várias exigências por parte da Administração Pública para com os fornecedores, apesar de todo o trato legal ser por via digital, o alcance da plataforma digital governamental pode não ter o alcance esperado, além de ser restrito. Contudo, alguns aparatos na lei permitem que o processo licitatório ocorra sem muitos entraves, o que, conseqüentemente, permitirá que o *e-marketing* digital do governo funcione com toda a abrangência de um mercado virtual (ZOCKUN; ZOCKUN, 2020).

## 5 CONCLUSÃO

O avanço progressivo da *Internet* que conseqüentemente ensejou na popularização dos meios eletrônicos na quarta revolução industrial propiciou novos modelos de integração nas relações de consumo, sendo o mais recente deles as vitrines virtuais, local destinado para se fazer mercado, denominado *marketplace*, o qual une, perfeitamente, celeridade e economicidade em um mesmo ambiente.

Na presente pesquisa, houve a oportunidade de pesquisar, compreender, apresentar e discutir a aplicabilidade do *marketplace* nas contratações públicas hodiernas, através da leitura do texto normativo da nova lei de licitação em vigor. Junto a isso, foram analisados a busca dos consumidores nos últimos anos pelo mercado virtual e o motivo que ensejou o aumento na procura.

Diante disso, foi tratada a problemática analisada nesta pesquisa, objetivando a adequação da nova lei de licitação a atual necessidade dos entes públicos em realizarem contratações mais eficientes a fim de satisfazer o interesse público. Simultaneamente, o trabalho apresentou a plataforma de compra virtual como o meio para alcançar o resultado almejado desde a década de 90, maior agilidade nas negociações.

Dessa forma, a adoção do modelo de compras e vendas utilizado pelos consumidores finais via *Internet*, a qual reúne inúmeros vendedores e prestadores de serviços em um só lugar, nas chamadas plataformas virtuais, sendo um modelo que proporciona benefícios para os vendedores, em que estes conseguem ampliar o alcance na oferta para os consumidores, os quais têm uma variedade maior de produtos dispostos.

Nota-se que as TICs vêm modificando a forma como os indivíduos se relacionam, desde as relações interpessoais até as de consumo, sendo assim, é provável que o movimento digital promovido pela quarta revolução industrial venha sacramentar a adoção de meios tecnológicos como ferramenta fundamental, a fim de garantir maior eficiência no setor público, haja vista que o próprio direito administrativo do atual século disciplina relações jurídicas com adoção de meios digitais que venham a proporcionar maior transparência e agilidade.

Entende-se que a munção de tecnologias pelo setor público não é sinônimo de modernidade, mas de progresso, inovar setores com adoção de todas as tecnologias disponíveis e superar o procedimento físico vêm se tornado indispensável para uma atuação com excelência dos entes públicos.

A Lei nº 14.133/21 traz expressamente a preferência pelo ambiente digital, de forma a permitir seu armazenamento e validação por meios eletrônicos, pois possibilita utilização do

*marketplace* como ferramenta contratual, assim como não existe nenhuma vedação. Portanto, levando em consideração o texto da lei, é viável para o setor público adotar plataformas, meios tecnológicos inovadores com a finalidade de alcançar maior eficiência e transparência nas negociações.

Logo, a revolução proporcionada pelo *marketplace* no setor público, através da virtualização dos atos, reduziria drasticamente os custos nas negociações inerentes aos custos administrativos e processuais, isto é, seria financeiramente mais econômico para a Administração Pública. Ademais, propicia a ampliação na concorrência entre os licitantes, haja vista que proporciona uma quantidade maior de fornecedores de produtos e/ou serviços do que o procedimento físico. Por outro lado, os fornecedores serão beneficiados com o crescimento nas vendas e a facilidade no pagamento, já que toda a transação será realizada através de um único ambiente virtual.

A sociedade em geral se beneficia com a possibilidade de acompanhar em tempo real os gastos realizados pelo ente público, posto que toda a transação não ocorreria de forma sigilosa e, portanto, aqueles interessados poderão acessar a plataforma e saber para onde as verbas públicas estão sendo destinadas, sendo assim com maior transparência, além da possibilidade de se identificar com maior facilidade possíveis fraudes.

Portanto, a adoção do *marketplace* nas contratações públicas não é só viável, como também indispensável para o alcance do objetivo proposto pela reforma administrativa, quando comparados os inúmeros benefícios alcançados pelo governo virtual, que adota plataformas virtuais seguras e acessíveis para atender ao interesse da Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

ALBERTIN, Alberto Luiz. **Comércio eletrônico: modelo, aspectos e contribuições de sua aplicação**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ALBUQUERQUE, B. M. *et al.* A era eletrônica da administração pública federal: novos desafios e evoluções no cenário brasileiro. **Revista das Faculdades Integradas Vianna Júnior**, Juiz de Fora, v. 8, n. 2, jul./dez. 2017.

ALMEIDA, Paulo Samuel de. **Indústria 4.0: princípios básicos, aplicabilidade e implantação na área industrial**. São Paulo: Érica, 2019, p. 22.

ALSTYNE, Marshall W. V.; PARKER, Geoffrey G.; CHOUDARY, Sangeet P. Pipelines, plataformas e novas regras de estratégia. **Harvard Business Review**, v. 94, n. 4, p. 32-40, 2016.

BLOG IDEIA NO AR. **O que marketplace**. Disponível em: <https://www.ideianoar.com.br/marketplace/>. Acesso em: 15 maio 2022.

BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. Governo eletrônico e seu relacionamento com o desenvolvimento econômico e humano: um estudo comparativo internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 4, 2015.

BRASIL ESCOLA. **O que foi a crise de 1929?** Disponível em: [https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-foi-acrise1929.htm#:~:text=Essa%20crise%20ocorreu%20nos%20meses,%E2%80%9Cquebra%E2%80%9D%20\(crash\)](https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/historia/o-que-foi-acrise1929.htm#:~:text=Essa%20crise%20ocorreu%20nos%20meses,%E2%80%9Cquebra%E2%80%9D%20(crash).). Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133/2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 1º de abril de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). **Caderno Mare**. Brasília, Presidência da República. Imprensa Nacional, novembro de 1995. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Processo Eletrônico Nacional (PEN) e Sistema Eletrônico de Informação (SEI)**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/pensei>. Acesso em: 05 maio 2022.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 173/1995**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169506>. Acesso em: 01 mar. 2022.

CENTRO DE APOIO AO DIREITO PÚBLICO. **Lei nº 14.133/2021**. Nova lei de licitações e contratos administrativos. 2021. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/SecaoDireitoPublico/Pdf/Cadip/Esp-CADIP-Nova-Lei-Licitacoes.pdf>. Acesso em: 05 maio 2022.

COASE, Ronald Harry. **A firma, o mercado e o direito**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e economia**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DELOITTE. **Consumidor brasileiro está mais cauteloso em 2022**. Disponível em: <https://valor.globo.com/patrocinado/deloitte/impacting-the-future/noticia/2022/04/04/consumidor-brasileiro-esta-mais-cauteloso-em-2022.ghtml>. Acesso em: 15 maio 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DRUCKER, Peter F. **Administrando em tempos de grandes mudanças**. São Paulo: Cengage Learning, 1995.

DURÃO, Pedro; PEREIRA, Stephane Gonçalves Loureiro. **Empresas, a era digital e o e-marketplace governamental ante as contratações públicas**. 2002. Disponível em: <https://anape.org.br/publicacoes/artigos/empresas-a-era-digital-e-o-e-marketplace-governamental-ante-as-contratacoes-publicas>. Acesso em: 05 maio 2022.

EUROMONITOR INTERNACIONAL. **Entendendo as tendências globais do mercado**. 2018. Disponível em: <https://www.euromonitor.com/understanding-global-marketplace-trends/report>. Acesso em: 11 jan. 2022.

FONTES JUNIOR. Cléo Oliveira. **Breve história das licitações no Brasil**. Disponível em: <http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-no-brasil/>. Acesso em: 25 set. 2022.

FOUNTAIN, Jane E. **Construindo um estado virtual: tecnologia da informação e mudança institucional**. Brasília: Enap, 2005.

GARCIA, Flávio Amaral; MARTINS, Fernando Barbalho. Placar eletrônico, marketplace e o futuro das licitações. **Zênite Fácil, categoria Doutrina**, 19 jan. 2021. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: 05 maio 2022.

GMACH, Deomar Adriano. Marketplace: contornos jurídicos e a responsabilidade civil nos acidentes de consumo. **Revista dos Tribunais**. v, 995. ano 107, p. 261 - 283. São Paulo. Editora RT, 2018.

HUESO, Lorenzo Cotino. Derechos del ciudadano. *In*: GAMERO, Eduardo Casado; TORRIJOS, Julián Valero (coords.). **La ley de administración electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junho, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos**. Cizur Menor: Aranzadi, 2008.

JOBIM, Nelson *et al.*, **Exposição de Motivos n° 49/95**. Ao Presidente da República que acompanhou a proposta de emenda constitucional que trata da reforma administrativa, encaminhada pelo Governo ao Congresso Nacional, em 18 de agosto de 1995. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 28 mar. 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 8. ed. São Paulo: Dialética, 2000.

KNECHTEL, Maria do Rosário. **Metodologia da pesquisa em educação: uma abordagem teórico-prática dialogada**. Curitiba: Intersaberes, 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LINGUE. **Dicionário online**. Disponível em: <https://www.linguee.com.br/>. Acesso em: 05 jun. 2022.

MAKDISSI JUNIOR, Jean Mikhael. **Marketplace on-line para um cluster comercial: desafios para implantação no Brás**. Tese (Mestrado em Gestão para competitividade) – Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2018. Disponível em: [http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24222/marketplace\\_online\\_para\\_um\\_cluster\\_comercial\\_-\\_jean\\_makdissi\\_-\\_versao\\_final\\_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/24222/marketplace_online_para_um_cluster_comercial_-_jean_makdissi_-_versao_final_2.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 07 maio 2022.

MANCILLA, Omar Reyes. **A importância da internet para o desenvolvimento das vendas no Brasil**. 35f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) - Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis, Assis, 2014.

MARQUES, Claudia Lima. **Confiança no comércio eletrônico e a proteção do consumidor: um estudo dos negócios jurídicos de consumo no comércio eletrônico**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MARTINS, Eros Augusto Asturiano; ZILBER, Moises Ar. A busca por vantagem competitiva no segmento marketplace. **XEGEPE - Encontro de Estudos sobre Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas**. São Paulo, 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Governo debate com sociedade implantação de marketplace para compras públicas**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/julho/governo-debate-com-sociedade-implantacao-de-marketplace-para-compras-publicas>. Acesso em: 05 maio 2022.

MIRAKL. **O cenário da adoção do marketplace on-line**. Uma pesquisa global do consumidor feita pela. 2021.

MIRANDA, Gabriella Alessi de. **Mídias sociais: o marketing como forma de comunicação**.

48f. Monografia (Graduação) – Curso de Comunicação Visual - Centro Universitário de Brasília/UNICEUB, Brasília, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa/Emenda Constitucional nº 19/98**. 4. ed. São Paulo: Atlas 2001.

MORAIS, Carlos Tadeu Queiroz de.; LIMA, José Valdeni de.; FRANCO, Sérgio Roberto Kieling. **Conceitos sobre internet e web**. Porto Alegre: Ed. Da UFRGS, 2012. 112 p.

NÓBREGA, Marcos. **Direito e economia da infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Licitações públicas e e-marketplace: um sonho não tão distante**. 2020. Disponível em: <https://www.olicitante.com.br/marketplace-sonho-distante/>. Acesso em: 7 maio 2022.

NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Licitações públicas e e-marketplace: se o amanhã não fosse tão distante?** 2020. Disponível em: <https://www.effecti.com.br/blog/licitacoes-publicas-e-e-marketplace-se-o-amanha-nao-fosse-tao-distante/#:~:text=Questi%C3%BAnculas%20formais%20ampliam%20demasiadament e%20os,da%20competitividade%20e%20aumento%20dos>. Acesso em: 7 maio 2022.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2019.

NUNES, Edson de O. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília, DF: ENAP, 2003.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Recommendation of the Council on Digital Government Strategies**. 2014. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-digital-government-strategies.pdf>. Acesso em: 05 maio 2022.

OTERO, Paulo. **Manual de direito administrativo**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2013.

PEDROSO NETO, Marcos. Os novos valores do direito nas organizações: isomorfismo pelas novas tecnologias e análise econômica do direito. *In*: FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho; CARVALHO, Angelo Gamba Prata de. (coord.). **Tecnologia jurídica e direito digital: II Congresso Internacional de Direito, Governo e Tecnologia**. 2018. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. O incremento da cidadania através do reforço da participação popular e a crescente judicialização da política. **Revista de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 112, jan./jun. 2016.

PEREIRA, Bresser; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-29, jan./abr., 1996.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de**

**Administração de Empresas**, 2010, v. 50, n. 1, p. 112-116.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, v 17, n. 3, 1997.

PORTAL CONVERSION. **Market share, o crescimento e as principais estatísticas, com atualização mensal**. 2022. Disponível em: [RODRIGUES, Carlos Sérgio. A evolução da contratação pública eletrônica no ordenamento jurídico português: um olhar pelo regime das plataformas eletrônicas. \*\*Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal\*\*, Brasília, v. 41, n. 1, p. 202 – 221, jan./jun., 2016.](https://www.conversion.com.br/blog/relatorio-ecommerce-mensal/#:~:text=No%20geral%2C%20a%20lista%20%C3%A9,Brasil%20(11%25)%2C%204. Acesso em: 15 maio 2022.</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

RODRIGUES, Guilherme Augusto Borin; PLENS. Marcelo; PIANTINO, Natália Pagan de Araújo. Gestão em vendas online: estudo de caso de empresa calçadista com modelo de negócio em marketplace. **Revista Empreenda UniToledo**, Araçatuba, v. 4, n. 1, p. 214-235, 2020.

ROSA, João Roberto Conceição. **Marketplace no Brasil: desafios, vantagens e tendências deste modelo de negócio para empresas varejistas**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Administração de Empresas) – Faculdade FIA, São Paulo, 2019.

SANTOLIN, Vanessa. **Resposta à transformação digital na perspectiva de incumbente: um estudo exploratório de um varejo de moda no Brasil**. Tese (Mestrado em Administração de empresas) – Fundação Getulio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo. - 2019. Disponível em: [http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28389/dissertacao%20vanessa%20bernardes\\_V%20protocolo%20final%20V2.pdf?sequence=4&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28389/dissertacao%20vanessa%20bernardes_V%20protocolo%20final%20V2.pdf?sequence=4&isAllowed=y). Acesso em: 07 maio 2022.

SCARANTTI, Danielli Regina. **A exclusão digital como afronta aos direitos humanos**. 61f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Santa Rosa, 2014.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. **Processo administrativo eletrônico**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

SEBRAE. **Marketplace. Cartilha canais de comercialização**. 2017. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/CE/Anexos/Cartilha%20Canais%20de%20Comercializa%C3%A7%C3%A3o%20-%20Marketplace.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2022.

SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da. A nova gestão pública: um desafio a ser enfrentado na atual conjuntura nacional pelas Políticas Públicas. *In*: FERREIRA, Gustavo Assed; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; DIAS, Maria Tereza Fonseca. (coords.). **Direito administrativo e gestão pública II**. Florianópolis, SC: CONPEDI, 2017.

SILVA, Janaína Tenório Trancoso Tavares da. **Marketplace: a grande salvação das lojas**

virtuais. 24 f. Pós-Graduação (Lato Sensu em Marketing Digital) - Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD), Brasília, 2018.

SOUZA, Katia Cristina Garcia de. **Modelo de gestão de estoques para bens de consumo em supermercados**. 2012. 107f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Sistemas Logísticos) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3148/tde-10052012-120735/publico/Dissertacao\\_Katia\\_C\\_G\\_N\\_de\\_Souza.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3148/tde-10052012-120735/publico/Dissertacao_Katia_C_G_N_de_Souza.pdf). Acesso em: 05 jun. 2022.

TORRIJOS, Julián Valero. La e-Administración Pública. *In*. SALMERÓN, Fernández M.; RODRÍGUES, Serra J.; TORRIJOS, Valero J. (coords.), **Nuevos retos em el horizonte de las Administraciones Públicas**. Universidad de Murcia - Facultad de Derecho, Murcia, 2003.

TURBAN, E. *et al.* **Electronic commerce 2010: a managerial perspective**. 6. ed. New Jersey: Prentice Hall, 2009.

VÁZQUEZ, Javier Barnés. El procedimiento administrativo y el gobierno electrónico. *In*: **Cuadernos de Derecho Local**, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, n. 22, fev. 2010.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

VILELA, Luiza. **A era do marketplace: os preferidos por 86% dos brasileiros 2022**. Disponível em: <https://www.consumidormoderno.com.br/2022/01/25/marketplace-preferidos-brasileiros/>. Acesso em: 07 maio 2022.

ZAMBOM, Élton Visa; SÉTIMO, Priscilla Chaves. **A evolução da internet e sua influência na comunicação mundial e na escrita formal**. 76f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Sistemas de Informação) – Faculdade do Espírito Santo, Cachoeiro de Itapemirim, 2013.

ZOCKUN, Carolina Zancaner; ZOCKUN, Maurício. Marketplace digital para compras públicas. **International Journal of Digital Law**, Belo Horizonte, ano 1, n. 3, p. 77-94, set./dez. 2020.