

Marketplaces: um estudo comparativo do portal de compras do Governo Federal com experiências internacionais

Marketplaces: a comparative study of Federal Government public purchasing portal and international experiences

Daniela Mayumi Yamaji^I , Saulo Fabiano Amâncio Vieira^I ,
Maria Florência Ferrer^{II} 

^I Universidade Estadual de Londrina, Londrina, PR, Brasil

^{II} e-Estratégia Pública, São Paulo, SP, Brasil

RESUMO

A utilização de Marketplaces para auxiliar no processo de compras pública vêm se tornando comum no contexto internacional, já que proporcionam maior agilidade, transparência e economicidade das compras governamentais nos países que a adotam como locus de compras públicas. Recentemente o Brasil lançou o Portal de Compras Públicas do Governo Federal, buscando aprimoramento no processo de compras. Neste sentido, será que o modelo adotado pelo Governo Federal conseguirá obter os resultados já alcançados por outros países? Existem pontos que precisam ser melhor desenvolvidos no modelo brasileiro? Considerando estas inquietações, esta pesquisa tem como objetivo realizar um estudo comparativo entre a plataforma de compras do Brasil com uma plataforma internacional, para levantar os principais aspectos das plataformas estudadas. Foi selecionada, além do Comprasnet, uma experiência internacional que tem reconhecimento quanto à sua eficiência, o Prozorro. Foram comparados os aspectos de estrutura institucional do país onde a plataforma é utilizada, modelo de negócio, processo de implementação e principais resultados auferidos a partir da implementação da plataforma. A análise indica que Prozorro apresenta melhores resultados em termos de agilidade, transparência e economicidade, todavia o Comprasnet também contribui para o aumento da transparência, competitividade, economicidade, agilidade processual e substituição dos pregões presenciais pelos eletrônicos.

Palavras-chave: Compras públicas; Marketplaces; Portal de compras públicas; Gestão pública

ABSTRACT

The use of Marketplaces to assist in the public purchasing process has become common in the international context, as they provide greater agility, transparency and economy of government purchases in countries that adopt it as a locus of public purchasing. Brazil recently launched the Federal Government's Public Procurement Portal, seeking to improve the purchasing process. In this sense, will the model adopted by the Federal Government be able to obtain the results already achieved by other countries? Are there points that need to be better developed in the Brazilian model? Considering these concerns, this research aims to carry out a comparative study between the Brazilian purchasing platform and an international platform, to identify the main aspects of the platforms studied. In addition to Comprasnet, an international experience that is recognized for its efficiency, Prozorro, was selected. Aspects of the institutional structure of the country where the platform is used, business model, implementation process and main results obtained from the implementation of the platform were compared. The analysis indicates that Prozorro presents better results in terms of agility, transparency and economy, however Comprasnet also contributes to increasing transparency, competitiveness, economy, procedural agility and replacing in-person auctions with electronic ones.

Keywords: Public purchase; Marketplaces; Public purchasing portal; Public management

1 INTRODUÇÃO

Marketplaces são plataformas online que conectam compradores e vendedores, facilitando a negociação de bens e serviços cujo termo de origem inglesa significa “mercado virtual”. Eles são uma forma eficiente de realizar compras, pois reduzem os custos e o tempo envolvidos no processo.

Um e-marketplace separa a função de negociação da transferência física do produto ou mercadoria que o mercado troca. Ele pode gerenciar ofertas e lances de compradores e vendedores, bem como mover produtos diretamente dos vendedores para compradores. O sistema está aberto a todos os compradores e vendedores, independentemente da sua localização e pode fornecer mercado instantâneo informações a todos os comerciantes (McCoy e Sarhan, 1988 apud Grieger, 2003 p. 282).

No setor público, os marketplaces têm o potencial de revolucionar o processo de compras públicas. Eles podem contribuir para aumentar a eficiência, a transparência e a economicidade das compras governamentais. No Brasil, o Ministério da Economia (ME) tem a ambição de tornar o Portal de Compras do Governo Federal, o Comprasnet,

um *marketplace* (ME, 2020). Dessa maneira, o Comprasnet pode tornar-se um local online em que fornecedores previamente cadastrados disponibilizam bens e serviços comuns para que os gestores públicos possam adquirir com maior rapidez e celeridade.

Já em âmbito internacional verifica-se que este tipo de prática já vem sendo utilizada com algum êxito. De acordo com o Banco Mundial, em 2018, 97 países já tinham disponibilidade de módulos do sistema de compras públicas eletrônicas, sendo que a maioria conta com publicação e notificação no sistema, 78% com licitação eletrônica e 34% com plano de compras eletrônico (GPPD, 2018). O uso de tecnologia nas compras públicas também contribui para a transparência, uma vez que os dados podem facilmente ser disponibilizados para os cidadãos. Granickas (2014) afirma que os dados abertos são uma importante ferramenta para o Compliance nos órgãos públicos, colaborando para diminuição da corrupção nas compras públicas.

A compra pública é o meio pelo qual a administração pública obtém bens e serviços, sendo que os princípios e procedimentos regulares desse processo acompanham as transformações sociais e tecnológicas, sendo previstos desde a Constituição Federal de 1988, e, mais recentemente, na Lei 14.133 de 1º de abril de 2021, também conhecida como Nova Lei de Licitações, que substituiu a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Na legislação de 2021 foi estabelecida a preferência pela realização de pregão eletrônico para compras de bens e serviços comuns, por ser mais eficiente e transparente do que as modalidades tradicionais, como o pregão presencial.

Isso se deve ao fato de que as compras públicas realizadas por meio eletrônico contribuem para maior agilidade, economicidade, publicidade e transparência. Aumenta a agilidade e a transparência pois todas as etapas são realizadas e publicizadas por meio eletrônico, permitindo que todos os fornecedores acompanhem o processo. Promove a economicidade ao permitir que fornecedores de todo o país participem da licitação, aumenta a concorrência e, conseqüentemente, colabora para a queda dos preços praticados.

Porém, segundo dados da Controladoria Geral da União (CGU), tem-se ainda um volume expressivo de compra que são realizadas de forma presencial. Em estudo de 2021 que avaliou as compras feitas por Estados, Distrito Federal e Municípios com recursos originários de transferências da União, a CGU afirma que 54,87% dos certames foram eletrônicos e 45% foram presenciais, sendo que, destes mais da metade não apresenta justificativa para realização presencial e outra parte têm justificativa questionável e passível de contestação (CGU, 2021).

A partir do contexto discorrido, é estabelecido o objetivo geral da pesquisa: realizar um estudo comparativo entre a plataforma de compras do Brasil com a plataforma ucraniana Prozorro. Para isso são determinados os seguintes objetivos específicos: i) realizar uma pesquisa bibliográfica para levantar os principais aspectos das plataformas estudadas; ii) aplicar protocolo de pesquisa para realizar a comparação com modelo selecionado; iii) identificar os principais pontos fortes e fracos das experiências analisadas e, por último iv) realizar recomendações acerca das melhores práticas para a implementação e utilização de plataformas de marketplace no contexto brasileiro

A pesquisa justifica-se de maneira teórica enquanto contribui para a lacuna de conhecimento na literatura científica a respeito da influência dos marketplaces nas compras públicas, mais precisamente na comparação entre a experiência internacional e a nacional dessas plataformas. Tal revisão comparativa, por sua vez, contribui de maneira prática no desenvolvimento e amadurecimento dos sistemas eletrônicos de compras públicas no país que contribuem para trazer maior economicidade, agilidade e transparências às compras públicas, e ajudar na construção de um modelo factível para a realidade brasileira.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção são descritos estudos que antecedem a presente pesquisa e compõem a literatura científica relacionada aos marketplaces nas compras públicas nacional e internacionalmente.

Shapoval et al. (2017) publicaram um estudo comparando os anos de 2015 e 2016 a respeito do impacto das compras realizadas por meio da plataforma ProZorro. Foram encontradas evidências de aumento no número de operações de compras públicas, porém, com contratação abaixo do limite estabelecido em edital. Para além dos efeitos nas compras públicas, o estudo evidencia a cadeia de transformações sociais e políticas, como na legislação da Ucrânia - que dá sustentação para o sistema eletrônico de compras públicas, e impactos na transparência pública - que reflete no nível de conscientização e de confiança da população.

Em estudo sobre o impacto das compras eletrônicas na Ucrânia, Kovalchuk, Kenny e Snyder (2019) encontram evidências de que a plataforma ProZorro proporcionou maior transparência - por meio do programa Open Contracting Data Standart (OCEDS), competitividade - comprovada pelo maior número de empresas participantes nos processos de compras públicas, e diminuição nos custos e tempo de execução das compras públicas.

No cenário nacional, Fernandes (2005) procura explorar o impacto do Siasg/Comprasnet nas compras públicas brasileiras de acordo com as funcionalidades ligadas às etapas de requisição, proposição, compra e informações nas compras públicas. O sistema foi considerado consolidado pelo estudo, apesar de haver processos que ainda não estavam integrados na plataforma, como templates e formulários de documentos necessários ao longo da licitação.

Em estudo conduzido por Santana (2013) encontram-se evidências de resultados positivos da implementação do Comprasnet, como a substituição das licitações realizadas nas modalidades presenciais por pregões eletrônicos. O autor ressalta a geração de valor do sistema eletrônico de compras públicas para a transparência, agilidade processual, ampliação da concorrência, colaboração, gestão do conhecimento e economicidade.

Os autores Zockun e Zockun (2020) levantam questões inerentes às compras públicas realizadas por meio de marketplaces, tal qual o objetivo do Governo Federal

com o Comprasnet, como: se a plataforma deve ser própria ou desenvolvida por terceiros, a burocracia necessária por lei para garantir a idoneidade das empresas fornecedoras, tratamento preferencial para microempresas, aplicação de penalidades e contratação de seguros para as compras feitas na plataforma. Os autores consideram imprescindível que a legislação dê o suporte necessário para que os marketplaces para compras públicas rompam com o modelo atual, para que estes se aproximem do que ocorre na esfera privada, a fim de “e estabelecer um novo regime de contratação para o e-marketplace governamental com pouca burocracia, penalizações adequadas ao ambiente virtual e ampliação de concorrentes” (Zockun e Zockun, 2020 p. 19).

Reis e Cabral (2018) procuram descrever quais variáveis influenciam na redução dos preços contratados e dos prazos de entrega dos objetos dos processos de compras públicas realizadas por meio do portal de compras do Governo Federal (Comprasnet). Os resultados sugerem que há um ganho na economicidade gerada pelo uso do sistema que compras, uma vez que estes “ampliam a publicidade dos editais de licitações e diminuem as barreiras à entrada de novos participantes” (p.122). Por outro lado, a pesquisa também incita a exploração do potencial dos sistemas de compras públicas, no que se refere ao uso de princípios de governança e própria normatização destas, com o objetivo de suprimir os problemas nas etapas seguintes da cadeia de suprimentos.

Para verificar a correlação linear entre variáveis em compras públicas realizadas por meio de pregão eletrônico no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), Faria et al. (2017), realizaram uma pesquisa comparando a quantidade de fornecedores, frequência de transação, especificação do objeto, quantidade a ser compradas e o resultado de menores preços em compras públicas. Foram encontradas evidências de correlação linear entre todas as variáveis, com exceção da variável especificação do objeto, e a obtenção de menor preço.

Em estudo a respeito das compras públicas no estado de Minas Gerais, Franco (2019) entre os anos de 2014 e 2018, o autor afirma que a média de tempo para

conclusão de uma compra pública aumentou de 102 para 136 dias e, cerca de 20% dos pregões eletrônicos de Minas têm resultado deserto ou fracassado, o que corresponde a mais de 28 milhões de reais de recursos da administração pública desperdiçados. Os resultados sugerem que os marketplaces podem contribuir para resolução de gargalos nas compras públicas por meio do “acesso à precificação e a descrição em tempo real dos materiais e serviços”, fazendo com que os gestores públicos tenham ganhos em agilidade, economicidade e eficiência nas compras públicas.

Paixão (2021) faz uma análise comparativa entre os sistemas de marketplaces de compras públicas do Brasil, Chile e Estados Unidos sob a perspectiva de a construção de modelos inovadores de processos de compras públicas. O autor faz algumas considerações sobre o que foi encontrado: nos três países a implementação é centralizada em um órgão gestor especializado em compras públicas; para a implementação foram realizadas consultas aos stakeholders de compras públicas, a fim de redesenhar os processos e fluxos de trabalho; o sucesso da implementação depende da experiência dos usuários (que advém da usabilidade e integração das tecnologias utilizada), de instrumentos de governança e capacitação dos agentes públicos; a prova de conceito da ferramenta também se mostrou fundamental para validação da solução a ser implementada.

3 MÉTODO DE PESQUISA

A pesquisa classifica-se como empírica exploratória, com coleta de dados secundários, feita a partir de referências disponíveis na internet. As referências bibliográficas foram encontradas a partir de buscas no Scielo e no Scholar Google com os seguintes termos-chave: “marketplace compras públicas”, “sistema de compras públicas”, “prozorro” e “e-procurement”.

Dentre os resultados, foram escolhidos os artigos científicos que se relacionam com a temática de implementação de sistemas de marketplaces para compras

públicas, especialmente no Brasil e na Ucrânia. Também foram utilizados os sites e portais governamentais destes países, como o próprio Comprasnet e ProZorro.

A partir das referências, a comparação se deu pelos seguintes fatores: estrutura institucional do país onde a plataforma é utilizada, política pública, tecnologia, modelo de negócio, processo de implementação e principais resultados auferidos a partir da implementação da plataforma.

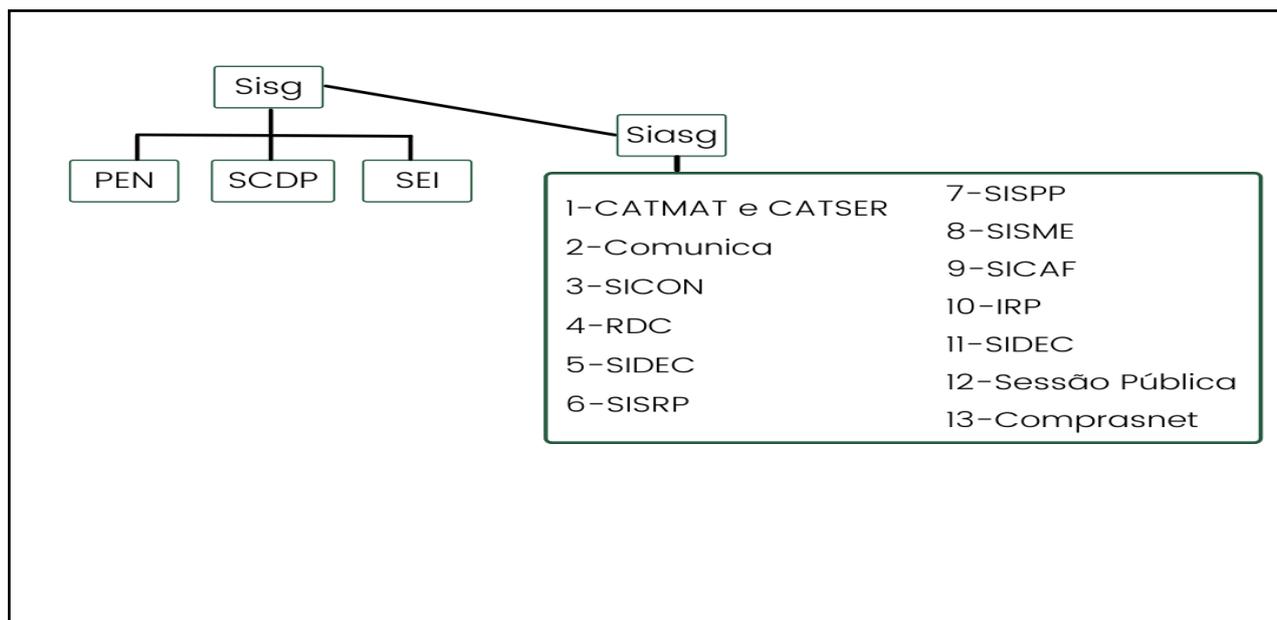
4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção são apresentados e analisados os resultados obtidos na pesquisa sobre as plataformas online de compras públicas do governo federal brasileiro e da Ucrânia. São abordados os seguintes subtópicos: o portal de compras do governo federal, que é a principal plataforma de compras públicas do Brasil, o ProZorro, que é a plataforma de compras públicas da Ucrânia, e uma comparação entre as duas ferramentas. São destacadas as principais características, vantagens e desvantagens de cada plataforma, bem como as implicações para a eficiência e transparência das compras públicas em cada país.

4.1 Portal de Compras

O portal de compras do governo federal compõe o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), que realiza as atividades relacionadas às compras públicas, que compõe e ampara o Sistema de Serviços Gerais (SISG) nas atividades de: divulgação e a realização das licitações; emissão de notas de empenho, registro dos contratos administrativos, catalogação de materiais e serviços e cadastro de fornecedores. O Sisg foi instituído em 1994 pelo Decreto nº 1.094 e tem o objetivo de integrar e coordenar atividades governamentais para otimizar o uso dos recursos públicos por meio da tecnologia da informação e uso de sistemas (GOV.BR, 2022). Na Figura 1 a seguir estão as composições do Sisg e do Siasg:

Figura 1 – Estrutura do Sisg e Siasg



Fonte: Elaborado pelos autores com base em gov.br (2022)

O Sisg compreende o PEN (Processo Eletrônico Nacional), o SCDP (Sistema de Concessão de Diárias e Passagens) e o SEI (Sistema Eletrônico de Informações) e atua de maneira conjunta com o Siasg, que é composto por 13 módulos que possuem diferentes funções nos processos de compras públicas: CATMAT e CATSER (Catálogo de Material e Catálogo de Serviço); Comunica (sistema de comunicação online); SICON (sistema de gestão de contratos); RDC (Regime Diferenciado de Contratações); SIDEC (Subsistema de Divulgação Eletrônica de Compras e Contratações); SISRP (Subsistema de Registro de Preços); SISPP (Subsistema de Preços Praticados); SISME (Subsistema de Minuta de Empenho); SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores); IRP (Intenção de Registro de Preços); SIDEC (Subsistema de Divulgação Eletrônica de Compras); Sessão Pública (sistema que opera as modalidades de compras públicas) e o próprio Portal de Compras Governamentais (acesso à operação das licitações, editais, avisos e demais informações).

O Comprasnet foi implementado pela primeira vez em 1997 com o objetivo inicial de divulgar informações relacionadas às compras públicas. Em 2001, com a introdução

do pregão eletrônico no ano anterior, o sistema passou a ser efetivamente um portal de compras públicas. Esse processo de evolução e consolidação ocorreu por meio de um consórcio estabelecido por concurso público, envolvendo o Serpro (empresa do setor público) e duas empresas do setor privado, a Unisys e a Vesta Technologies (BNDES, 2002).

Dessa maneira, desde seu lançamento, o Comprasnet passou por um contínuo processo de desenvolvimento e aprimoramento, demonstrando a adaptação constante às necessidades demandadas pelas transformações das compras públicas. Atualmente, o sistema oferece diversos serviços relacionados, como a realização de compras, planejamento institucional e anual de compras, módulo interno de preparação de licitações, gestão e fiscalização de contratos.

O objetivo é tornar o Comprasnet uma plataforma integrada na qual diferentes stakeholders, como agentes públicos, cidadãos, órgãos de fiscalização, gestores e fornecedores, possam interagir de maneira eficiente. A ideia é que todas as atividades envolvidas no ciclo das compras públicas possam ser operadas e controladas por meio desse portal, promovendo transparência e facilitando a gestão do processo.

4.2 ProZorro

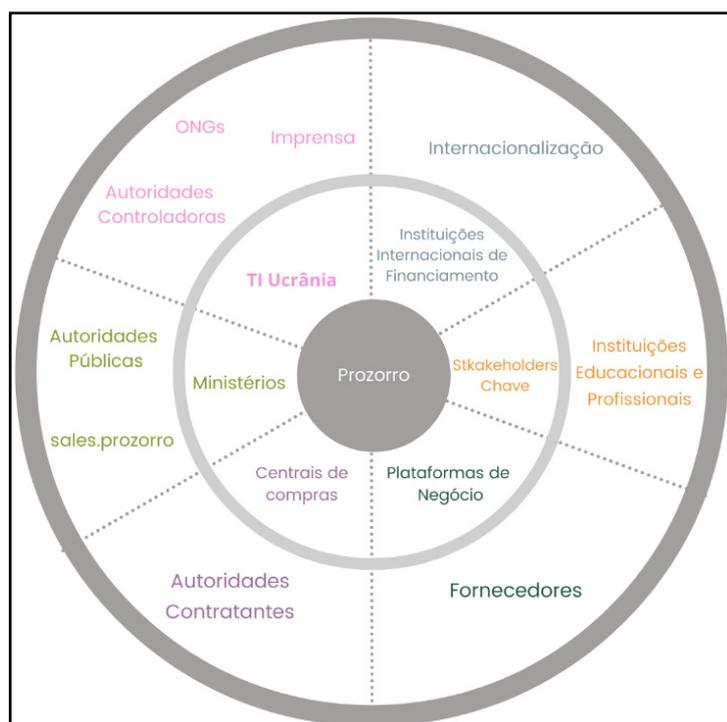
O ProZorro é a plataforma online de compras públicas da Ucrânia. Foi implementada plenamente em 2016 com a proposta de ser um sistema híbrido, em que ocorre a centralização das compras públicas e a descentralização do mercado, pois facilita a disputa entre os fornecedores, nos processos de compras públicas. A plataforma tem como filosofia a colaboração entre negócios, Estado e sociedade civil, sendo que, cada um exerce parte fundamental na criação e manutenção de uma base confiável e sustentável (Shapoval et al, 2017; ProZorro, 2022).

A plataforma é uma das iniciativas de uma Reforma da Administração Pública ucraniana, prevista na política pública denominada e-Government. O objetivo do e-Government é de inserir e integrar diversas atividades do governo em sistemas de tecnologia da informação e comunicação em cinco frentes principais: estrutura

regulatória e institucional; interoperabilidade e registros; serviços eletrônicos; dados abertos e transparência; capacidade, alfabetização digital e comunicação (TWB, 2018).

O processo de implementação foi liderado pelo primeiro-ministro da Ucrânia, que tem a função de coordenar e acompanhar o desenvolvimento e implementação das funcionalidades do e-Government, operacionalizados pela State e-Government Agency (SEGA). Também contou com atuação ativa de voluntários e supervisão de Organizações Não Governamentais (ONGs) durante seu desenvolvimento, sendo que, desde sua concepção, o princípio de colaboração entre diferentes setores da sociedade, como parceiros e stakeholders (TWB, 2018; ProZorro, 2022), conforme demonstrado na Figura 2 a seguir.

Figura 2 – Parceiros e Stakeholders do ProZorro



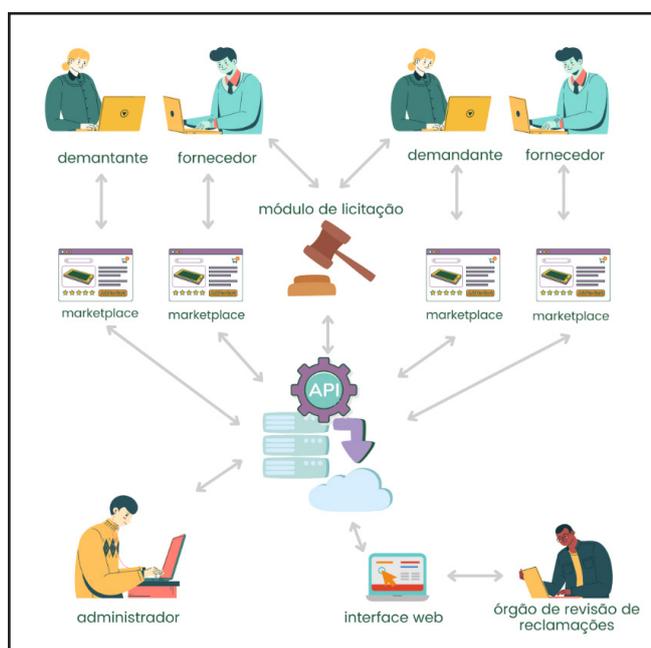
Fonte: Adaptado de ProZorro and the Network of ProZorro Stakeholders (2022)

O sistema foi desenvolvido com foco na usabilidade, para que seja fácil de usar por qualquer pessoa, inclusive cidadãos leigos. Todo o conteúdo é público, inclusive as compras acima de determinado valor, que também estão disponíveis em inglês para

estimular o uso internacional e está disponível para ser compartilhado com outros órgãos públicos. Também permite análises personalizadas por meio do QlikView, um programa de *Business Intelligence* (B.I.) (Shapoval et al, 2017). Devido a essas características e possibilidades o ProZorro é reconhecido mundialmente como uma das melhores plataformas de compras públicas.

O ProZorro foi desenvolvido pela empresa de TI ucraniana Quintagroup, que para isso, desenvolveu uma solução de *e-Procurement* (compra eletrônica) chamada de *Open Procurement* (compras abertas), que é um *toolkit* (conjunto de ferramentas de tecnologia, implementadas em rotinas de um sistema). O Open Procurement é composto por um kit de funcionalidades: a *Central Data Base* (CDB) e a *Application Programming Interface* (API) de código aberto que foi utilizado pela primeira vez por meio do *Open Contracting Data Standard* (OCDS), assim, o ProZorro tem acesso cruzado a essas três ferramentas. Dessa maneira a plataforma permite que os atores das compras públicas interajam entre si e realizem as licitações por meio de uma interface única do sistema (ProZorro, 2022). O esquema da interação técnica da arquitetura do software do ProZorro está na Figura 3 a seguir:

Figura 3 – Arquitetura do software ProZorro



Fonte: Adaptado de Impact of ProZorro (2017)

Conforme Figura 3, é possível identificar que toda informação é centralizada na CDB que é inserida em uma interface para acesso dos usuários, isso permite que a plataforma reúna demandantes e fornecedores de todo o país, promovendo competitividade, tanto em preços quanto em qualidade dos bens e serviços oferecidos.

O portal governamental na web disponibiliza todas as notícias de compras públicas e permite acesso às publicações e aos planos de compras, enquanto os processos de compra ocorrem no ambiente de marketplace. Todas as informações alocadas na CDB, nos marketplaces e no portal web estão sincronizadas, o que permite a extração e análise de dados que refletem as compras públicas em tempo real aos usuários (ProZorro, 2022).

4.3 Análise Comparativa

No Brasil, as compras públicas podem ser conduzidas por meio do sistema Comprasnet, pelos diferentes níveis administrativos, isto é, União, Estados e Municípios. Similarmente, na Ucrânia, as esferas têm autonomia para conduzirem suas compras públicas por meio do ProZorro. Enquanto o Comprasnet atua em conjunto com o SISG e o SIASG na condução de programas de Governo Eletrônico, o ProZorro faz parte de uma abrangente política pública, conhecida como e-Government, iniciativa que visa inserir todas as atividades governamentais em meio eletrônico.

As plataformas refletem diferenças no desenvolvimento tecnológico ao longo dos anos. O Comprasnet, implementado em 1997, passou por reformulações mais profundas, evoluindo para operacionalizar pregões eletrônicos e executar diversas etapas das compras públicas, incluindo o conceito de *marketplace*. Por outro lado, o ProZorro nasceu quase vinte anos depois, impulsionado por uma política nacional de Governo Eletrônico.

Estudos destacam a importância das transformações sociais e políticas na Ucrânia, incluindo legislação, para impulsionar a conscientização e fundamentar a

transformação digital na administração pública. No caso do Comprasnet, observa-se a necessidade de suporte legislativo, conforme apontado por alguns pesquisadores.

O Comprasnet, desde seu lançamento, evoluiu para além da divulgação de informações, incorporando processos eletrônicos e reformulações ao longo do tempo. Já o ProZorro, nascido sob a política de Governo Eletrônico, visa integrar todas as operações governamentais. A comparação entre as plataformas destaca ganhos significativos em transparência, competitividade e agilidade nos processos licitatórios.

Tendo em vista os anos de implementação das duas plataformas, é possível inferir que a tecnologia disponível para o desenvolvimento foi diferente para cada uma delas. Assim, apesar de ambas afirmarem que estão em constante aprimoramento, o Comprasnet sofreu reformulações mais profundas ao longo do tempo, inclusive para atender a Nova Lei de Licitações a partir de 2021. Atualmente ainda estão previstas diversas atualizações e novas funcionalidades no sistema em função da nova legislação (Gov.br, 2023).

Alguns resultados foram auferidos por ambas as plataformas, como o aumento na transparência do governo, já que os dados são mais facilmente publicados e as compras públicas podem ser acompanhadas pelos cidadãos; o aumento da competitividade devido à utilização de meio eletrônico que permite mais fornecedores participarem dos processos e, o aumento na agilidade no andamento das compras públicas, uma vez que todas, senão a maioria das atividades inerentes às compras estão integradas no sistema.

A partir da apresentação das experiências brasileira e ucraniana, fica evidente que a dimensão dos países analisados é diferente, por isso qualquer tipo de indicação do modelo sem um melhor detalhamento pode ser prematuro. Todavia, também é claro que é possível alcançar ganhos significativos na transparência e agilidade dos processos licitatórios, bem como na economicidade das compras realizadas pelo poder público com a utilização dos *marketplaces*. O Quadro 1 a seguir contém um resumo das principais categorias utilizadas para comparação entre as plataformas de compras públicas Comprasnet e ProZorro.

Quadro 1 – Quadro comparativo Siasg/Comprasnet e ProZorro

Categoria	Comprasnet	Prozorro
Estrutura institucional do país	Compras descentralizadas entre União, Estados e municípios	Compras descentralizadas
Nome da Política Pública / Projeto	SISG	e-Government
Ano de implementação	1997	2016
Modelo de negócio	Transição entre processual para marketplace	Marketplace
Processo de implementação	Consórcio entre Sepro, Unisys e Vesta Technologies	Realizado pela SEGA e monitorado pelo Conselho governamental
Resultados	Aumento da transparência Aumento da competitividade Aumento de economicidade nas compras Aumento da agilidade processual Substituição dos pregões presenciais por eletrônicos	Aumento da transparência Aumento de competitividade Diminuição nos custos das compras Diminuição do tempo de execução

Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

A partir dos dados da pesquisa é possível realizar algumas sugestões, a saber:

a) Ajuste da estrutura normativa

A legislação brasileira de compras públicas é complexa e burocrática, o que dificulta a adoção de novas tecnologias, como os marketplaces. É necessário, portanto, ajustar a legislação para permitir a utilização de marketplaces pelos órgãos governamentais. Uma das principais alterações necessárias é a flexibilização do fluxo financeiro. Atualmente, as compras públicas devem ser realizadas de acordo com um processo específico, que envolve a abertura de licitação, a seleção do fornecedor e a emissão de ordem de compra. Esse processo é lento e inflexível, o que não se adequa à dinâmica dos marketplaces. Outra alteração necessária é a adequação dos procedimentos de contratação aos princípios da administração pública, como a impessoalidade, a moralidade e a economicidade. Os marketplaces devem garantir que todos os fornecedores tenham as mesmas oportunidades de participar das licitações, e que os preços praticados sejam competitivos.

b) Regionalização dos marketplaces

A regionalização dos marketplaces é importante para garantir a participação de fornecedores locais nas compras públicas. Os marketplaces devem ser estruturados de forma a permitir que fornecedores de diferentes regiões do país possam participar das licitações. A regionalização também pode contribuir para a geração de economia de escala, pois permite que os órgãos governamentais realizem compras de grandes volumes de produtos de fornecedores locais.

c) Migração de famílias de produtos

A migração de famílias de produtos para os marketplaces deve ser feita de forma gradual, a fim de evitar impactos negativos nas economias locais das microrregiões brasileiras. Neste sentido as famílias de produtos que não afetam os incentivos de compras locais são as mais adequadas para a migração para os marketplaces.

d) Formação de preço dos itens

O processo de formação de preço dos itens nas plataformas deve ser transparente e auditável. Sugere-se utilizar as notas fiscais eletrônicas (NF-e) para realizar o comparativo de preços praticados na região onde a compra está sendo realizada. A integração da ferramenta com os órgãos fazendários regionais é fundamental para a implantação desta funcionalidade.

As sugestões levantadas pelos autores estão alinhadas com os princípios da lei 14.1333/21, que visam a simplificar e modernizar o processo de compras públicas, tal qual o uso de marketplaces. A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) traz algumas alterações relevantes que devem ser consideradas na implementação das sugestões supracitadas, uma vez que ela busca simplificar e modernizar o processo de compras públicas, tornando-o mais flexível e eficiente, inclusive com a utilização de tecnologias inovadoras, como os *marketplaces*.

Destaca-se aqui que o poder público não precisa ser o detentor da tecnologia do *marketplaces*, como o governo ucraniano não é detentor do *OpenProcurement*. Essa observação é importante pois permite que de tempos em tempos possam ser

incorporadas as inovações do mercado, sem que seja necessário grandes investimentos do poder público em pesquisa e desenvolvimento específico.

Finalmente, são destacados os seguintes pontos fortes do sistema Comprasnet: transparência, já que permite o acompanhamento das licitações públicas por qualquer cidadão; competitividade pois permite que eles participem de licitações em todo o país; economicidade, uma vez que permite que os órgãos públicos obtenham melhores preços desde a pesquisa e formação de preços até a negociação com os fornecedores; agilidade, pois permite que elas sejam realizadas de forma eletrônica.

Por outro lado, os pontos fracos do Comprasnet se dão no modelo de negócio, pois é um sistema que não foi desenvolvido especificamente para o modelo de *marketplace*, o que pode dificultar a sua integração com outros sistemas do governo e a sua utilização para a aquisição de serviços; processo de implementação: O Comprasnet é um sistema que foi implementado há muitos anos, o que pode dificultar sua atualização para atender às novas necessidades da administração pública.

Já para o ProZorro destacam-se os seguintes pontos fortes: o modelo de negócio, pois este é um sistema de *marketplace*, desenvolvido especificamente para esse modelo de negócio, isso facilita a sua integração com outros sistemas do governo e a sua utilização para a aquisição de serviços; atualização já que é um sistema que é constantemente atualizado para atender às novas necessidades da administração pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral realizar um estudo comparativo entre a plataforma de Marketplace do Brasil com a plataforma ucraniana Prozorro.

Foi aplicado o modelo de comparação entre as plataformas ucraniana e brasileira: Prozorro e Comprasnet em relação a cinco categorias: estrutura institucional do país, política pública, ano de implementação, modelo de negócio, processo de implementação e principais resultados. Por meio dessas categorias é possível verificar

que o Comprasnet foi implementado primeiramente ainda nos anos 90, com objetivo estritamente processual, enquanto o Prozorro é bem mais recente, de 2016. Isso faz com que o Comprasnet seja um sistema que foi ajustado e redesenhado várias vezes ao longo dos anos para acompanhar as necessidades da administração pública e, também, das tecnologias disponíveis, diferentemente do Prozorro, que já nasce no modelo de marketplace, em uma tecnologia atualizada e integrada com outros sistemas do governo ucraniano.

Os principais resultados auferidos para o Comprasnet foram: o aumento da transparência nas compras públicas, aumento da competitividade entre os fornecedores, aumento da economicidade nas compras, maior agilidade processual na condução das licitações e a substituição gradual e progressiva dos pregões presenciais pelos eletrônicos.

A partir da análise dos pontos fortes e fracos dos dois sistemas, são feitas as seguintes recomendações para a implementação e utilização de plataformas de marketplace no contexto brasileiro: desenvolvimento de sistemas específicos para o modelo de marketplace, atualização constante, garantia da transparência, competitividade e economicidade. Os sistemas de marketplace devem ser desenvolvidos especificamente para esse modelo de negócio e atualizados para atender às novas necessidades da administração pública, a fim de facilitar a sua integração com outros sistemas do governo e a sua utilização para a aquisição de serviços. Devem garantir a transparência e competitividade de todas as etapas do processo de compras públicas, assim todos os fornecedores terão as mesmas oportunidades de participar das licitações. Tudo isso contribui, por fim para que preços mais competitivos sejam praticados.

Por último, são feitas as recomendações de criação de sistemas tanto para o nível estadual, quanto a nível municipal, para cidades de grande porte e regiões metropolitanas, para que estes obtenham maior poder de barganha com os fornecedores. Também é sugerido que sejam utilizadas para pesquisa de preço as notas fiscais eletrônicas emitidas pelas empresas, de maneira que, uma vez emitidas, estejam disponíveis em tempo real via sistema para consulta nas compras públicas. Assim, a pesquisa de preço

é otimizada pois contará com valores de mercado que refletem a realidade atual do objeto da compra.

As contribuições teóricas da pesquisa encontram-se na compreensão das experiências nacional e internacional dos sistemas de marketplace para compras públicas. Para a realidade prática, a pesquisa contribui para o amadurecimento das soluções em tecnologia da informação e comunicação em compras públicas e em Governo Eletrônico e, conseqüentemente, ajudar na construção de um modelo factível para a realidade brasileira.

Para futuras pesquisas, sugere-se o uso de mais plataformas internacionais, a fim de que seja ampliada a análise comparativa das experiências de sistemas de compras públicas.

REFERÊNCIAS

- Brasil. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 07 dez. 2023.
- Baumane-Vitolina, I., & Osypenko, O. (2017). Adoption of a Public E-procurement System in Ukraine. *Humanities and Social Sciences*, Latvia, 28(2).
- BNDES. (2002). Informe-se nº 39. abril 2002. *Compras Governamentais Eletrônicas no Brasil: como funcionam os principais sistemas em operação*. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16439/1/PRPer214067_Informe-se_n39_compl_BD.pdf. Acesso em: 18 jan. 2022.
- Brandon-Jones, A., & Carey, S. (2011). The impact of user-perceived e-procurement quality on system and contract compliance. *International Journal of Operations & Production Management*, 31(3), 274-296.
- CGU. (s.d.). Relatório de avaliação: *Uso do Pregão Eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns com recursos de Transferências Voluntárias da União*. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/plataforma-mais-brasil/comunicados-e-cronogramas/comunicados-gerais/2021/comunicado-no-46-2021-relatorio-de-auditoria-cgu-852325-2013-recomendacoes-aos-convenientes/Relatorio_Final___Pregao_Eletronico_em_Transferencias.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

- Faria, E. R., Silva, L. A., & Menezes, R. A. (2010). Fatores determinantes da variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. *Revista de Administração Pública*, 44(6), 1405-1428.
- Fernandes, C. C. C. (2005). Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública — análise do Siasg/Comprasnet. *Revista do Serviço Público*, 56(2), 195-216.
- Franco, L. P. (2019). *Análise sobre compras governamentais no estado de Minas Gerais e a plataforma e-marketplace*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho.
- Freitas, M., & Maldonado, J. M. S. V. (2013). O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. *Revista de Administração Pública*, 47(5), 1265-1281.
- Gov.BR. (2022). Portal de Compras do Governo Federal. Acesso em: 17 de jan. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/sig>.
- Gov.BR. (2023). Portal de Compras do Governo Federal. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc>. Acesso em: 07 dez. 2023.
- Granickas, K. (2014). *Open Data as a Tool to Fight Corruption*. European Public Sector Information Platform Topic Report No. 2014/04. ePSIplatform Topic Report No. 2014/04.
- Grieger, M. (2003). Electronic marketplaces: a literature review and a call for supply chain management research. *European Journal of Operational Research*.
- Kovalchuk, A., Kenny, C., & Snyder, M. (2019). Examining the Impact of e-procurement in Ukraine. *Center for Global Development*. Working Paper 511.
- Marushchak, K., Hashchyshyn, A., Sukhomlyn, O., & Tarasenko, A. (2019). Scale Effect at Prozorro Public Procurement System: the expected effect of centralization. *Modern Economic Studies*, 2(1), 81-89.
- Menezes, R. A., Silva, R. B., & Linhares, A. (2007). Leilões eletrônicos reversos multiatributo: uma abordagem de decisão multicritério aplicada às compras públicas brasileiras. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(3), 11-33.
- Ministério Da Economia. (2022). *Governo debate com sociedade implantação de marketplace para compras públicas*. Acesso em: 11 de jan. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/julho/governo-debate-com-sociedade-implantacao-de-marketplace-para-compras-publicas>.
- Moon, J. M. (2005). E-procurement management in state governments: diffusion of e-procurement practices and its determinants. *Journal of Public Procurement*, 5(1), 54-72.

- Paixão, A. L. S. (2021). *Compras públicas compartilhadas: um estudo de caso comparando modelos de compras públicas eletrônicas adotados no Brasil, no Chile e nos Estados Unidos* [Master's thesis, Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento, Escola Nacional de Administração Pública]. Brasília.
- Pinto, F. C. (2015). *Avaliação de usabilidade sob a perspectiva de transparência: um estudo de caso do sistema Comprasnet* [Master's thesis, Universidade Federal de Pernambuco].
- Prozorro. (n.d.). *About System Stakeholders*. Acesso em: 25 de nov. 2021. Disponível em: <https://prozorro.gov.ua/en/about/system-stakeholders>.
- Reis, P. R. Da C., & Cabral, S. (2018). Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 107-125.
- Santana, P. de. (2013). Sistema eletrônico de compras governamentais: o desempenho do Siasg-Comprasnet e sua influência para o futuro das compras governamentais. In *Anais do 8o Congresso Brasileiro de Pregoeiros*.
- Shapoval, O., Yelyzaveta, K., & Drahomenko, V. (2017). Impact of Prozorro. Center of Excellence in Procurement and Kyiv School of Economics. Acesso em: 4 de jan. 2022. Disponível em: <https://cep.kse.ua/article/impact-of-prozorro.pdf>
- Tender. (n.d.). Open public contracts in Slovakia. Disponível em: <https://tender.sme.sk/>. Acesso em 4 de jan. 2022.
- The World Bank. (n.d.). Global Public Procurement Database - Availability of eProcurement system modules. Disponível em: https://www.globalpublicprocurementdata.org/gppd/bi_reports. Acesso em: 12 de jan. 2022.
- The World Bank. (2018). Ukraine e-Government Assessment. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31052/WP-P168572-PUBLIC-PCA-DANIEL-J-BOYCE-Ukraine-eGovernance-Report-002.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 18 de janeiro de 2022
- Zockun, C. Z., & Zockun, M. (2020). Marketplace Digital para Compras Públicas. *International Journal of Digital Law*, 1(3), 77-94.

Como citar este artigo

Yamaji, D. M., Vieira, S. F. A., & Ferrer, M. F. (2022) Marketplaces: um estudo comparativo do portal de compras do Governo Federal com experiências internacionais. *Revista Práticas de Administração Pública*, Santa Maria, 6 (3), 67-87. <https://doi.org/10.5902/2526629274756>.