ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE AQUISIÇÕES EM BRASÍLIA

PARECER n. 00023/2025/CGAQ-BSB/SCGP/CGU/AGU

NUP: 00400.000317/2025-08
INTERESSADOS: ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
ASSUNTO: PLATAFORMA DE OPORTUNIDADE DE NEGÓCIOS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSULTA

I - Solicitação de análise jurídica acerca do Prospera Brasil Plataforma de Oportunidades de Negócio.

II - Considerações sobre modelagem da plataforma.

I - RELATÓRIO

1. Solicitado na forma do Ofício 0090/2025/GABAGU/AGU (seq. 3) manifestação jurídica desta Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública acerca do Projeto Prospera Brasil a ser brevemente lançada pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos.

2. Para esta finalidade, foram juntados minuta de Instrução Normativa SEGES/MGI, (seq. 01) e apresentação do projeto (seq. 02). Questionados especificamente os seguintes aspectos relacionados à vindoura plataforma Prospera Brasil:

a) há óbices jurídicos em que se adote a modelagem de compra direta por credenciamento nestas hipóteses?

b) há óbices jurídicos em que se opte, ao invés do credenciamento, pela utilização da ata de registro de preços? se sim, em quais hipóteses?

c) há risco de compras recorrentes de baixo valor serem consideradas fracionamento indevido de despesa?

d) se há possibilidade de máxima simplificação dos procedimentos de planejamento da contratação pelos órgãos aderentes, quando da contratação pela plataforma?

e) eventuais considerações complementares que reputarem pertinentes.

3. É a síntese do relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA

4. Como se observa da minuta da Instrução Normativa SEGES/MGI de seq. 1, está sendo criado o "*Compra Brasil plataforma de negócios públicos, módulo integrado à plataforma do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), disponibilizado pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos destinado a ofertar bens e serviços para contratações pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, em formato de comércio eletrônico*".

5. De se ressaltar que, independente do nome que seja de fato atribuído à plataforma de oportunidade de negócios, Prospera Brasil ou Compra Brasil, a matéria em si já foi submetida à análise jurídica da AGU na forma do Parecer nº 04/2024/CGEST/CGU/AGU elaborado no NUP 00400.000757/2024-76 no primeiro semestre de 2024, quando então formulados questionamentos semelhantes aos ora trazidos à SCGP/CGU/AGU.

6. Embora na oportunidade ainda não houvesse proposta de minuta de Instrução Normativa, os questionamentos jurídicos formulados foram todos respondidos na forma do judicioso parecer citado, certificando-se que está sendo juntado por cópia nestes autos e reportando-se, por brevidade, aos seus muito bem lançados apontamentos.

7. Também importa registrar que a minuta de Instrução Normativa já foi objeto de apreciação jurídica nos autos NUP 19973.001455/2025-30, por parte da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, conforme Parecer n° 107/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU, aprovado pelos Despachos nº 480/2025 e 483/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU. Desta forma, considerando as atribuições de cada unidade da Consultoria-Geral da União, não há que se tratar, neste opinativo, da juridicidade da norma encaminhada em anexo.

8. Destes últimos autos, por sinal, importa trazer algumas questões extremamente relevantes sobre o projeto em análise, tratadas na Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 26/2025/MGI (seq. 01 NUP 19973.001455/2025-30):

> 4. Essas duas vertentes - o planejamento, de um lado, e a modernização e o desenvolvimento nacional sustentável de outro -, muitas vezes se colocam em vetores opostos, porque a etapa de planejamento demanda uma série de atividades para sua realização e para a comprovação de seu cumprimento, que podem se contrapor muitas vezes à eficiência administrativa, principalmente nas contratações mais corriqueiras e menos vultosas. Para essas, o custo do processo acaba representando um percentual significativo do custo total de uma aquisição ou contratação.
>
> (...)
>
> 7. É justamente nesse contexto que se apresenta a demanda da criação de uma plataforma que se assemelhe às plataformas privadas de compras digitais, abreviando sobremaneira o gasto de tempo e de recursos na formalização de processos administrativos pelos órgãos licitantes. Essa plataforma, além de diminuir o trabalho dos órgãos compradores, permitiria multiplicar inovações e fomentar políticas públicas ligadas ao desenvolvimento nacional sustentável.
>
> 8. O Prospera Brasil tem por finalidade ocupar esse espaço: funcionar como uma plataforma de comércio eletrônico, ou *marketplace*, na linguagem corrente.
>
> (...)
>
> 15. No caso de compras e serviços mais corriqueiros, não há uma grande variabilidade de regras a cada negócio de um mesmo nicho. Mas isso não impede que cada órgão público responsável por licitações e contratos tenha que estudar tais regras e reproduzi-las em seus processos, gerando um retrabalho significativo em todo o país, considerada a multiplicidade de entes e esferas de governo. Para essas contratações, a pré-definição de regras representaria, antes de mais nada, uma enorme economia de recursos materiais e humanos. A própria Lei nº 14.133, de 2021, já estabelece que o planejamento das compras deve observar as condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado.
>
> 16. Em um segundo momento, a centralização da etapa de planejamento permitiria também maior pesquisa sobre objetos específicos, bem como o direcionamento das compras para objetivos outros que não a própria contratação, como, por exemplo, o favorecimento de grupos vulneráveis.
>
> 17. Assim, o Prospera Brasil pressupõe a figura de um órgão administrador, que irá definir quais objetos serão contemplados no comércio eletrônico e quais as regras aplicáveis a eles. Com isso, os fornecedores daqueles objetos poderiam se inscrever e os órgãos compradores apenas informariam as respectivas demandas, preenchendo algumas informações consideradas necessárias, para que seja possível fechar negócios, dentro das regras para eles previstas.

9. Na apresentação trazida nestes autos à seq 02, observa-se a previsão de lançamento da Fase I do

projeto em 11 de fevereiro de 2024, com as seguintes vertentes operacionais:

- oportunidades para MEI;
- serviços de pequenos reparos;
- aberta para Estados e Municípios;
- Plataforma 100% gratuita.

10. Não se pode deixar de observar que para a Fase II, com previsão para o 3º trimestre do corrente ano, a inclusão de gêneros alimentícios e agricultura familiar, integração com pesquisa de preços e, ainda, alteração legislativa.

11. Neste contexto de criação de uma plataforma que traz grande inovação às contratações públicas na intenção de padronizar bens e serviços e torná-los mais acessíveis à Administração pública em geral e aos potenciais fornecedores, no que se refere à juridicidade de utilização dos institutos de credenciamento e de sistema de registro de preços como tratados nas letras "a" e "b" do questionamento ora trazido a exame, cumpre observar que ambos seriam possíveis como tratado no Parecer n° 04/2024/CGEST/CGU/AGU, mas que a princípio, do que foi possível aferir, **optou-se pela utilização do credenciamento**, ao menos nesta primeira fase de implantação.

12. De fato, para que possível a utilização do procedimento auxiliar de Sistema de Registro de Preços, na forma da normatização inserta nos artigos 82 a 86 da Lei n° 14.133/2021, obrigatoriamente haveria que ser realizado pregão eletrônico antecedente. Como tratado no Parecer n° 04/2024, embora "*o texto da NLLCA admite expressamente o registro de mais que um fornecedor, para o mesmo item registrado, o que permite uma modelagem "multifornecedor" para este instrumento*" e ainda exista a possibilidade adesão por órgãos e entidades não participantes, atualmente a lei impõe uma série de limitações quantitativas e de vigência que aparentemente não seriam oportunas para a plataforma como foi pensada.

13. Portanto, como se observa do próprio preâmbulo da minuta de Instrução Normativa trazida à análise, a base legal e normativa está considerando a Lei n° 14.133/2021 e o Decreto n° 11.878, de 2024, que "*regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.*"

14. Assim, não parece que seriam necessárias maiores considerações jurídicas a respeito do tema, uma vez que **já houve clara opção pelo credenciamento em um primeiro momento**, sem desconsiderar o caráter absolutamente inovador da proposta e todas as considerações jurídicas já tratadas no Parecer n° 04/2024/CGEST/CGU/AGU.

15. Em se tratando o credenciamento a modelagem jurídica escolhida para operacionalizar o projeto aqui analisado, não se pode deixar de assinalar a necessidade de observância às cautelas e diretrizes consolidadas pelo Decreto n° 11.878, de 2024, das quais se destacam:

a) o credenciamento poderá ser adotado pela administração nas hipóteses de:

a.1) contratação paralela e não excludente, quando for viável e vantajosa para a administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

a.2) em mercados fluidos - caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação;

b) o edital de credenciamento observará as regras gerais da Lei nº 14.133, de 2021, e conterá:

I - **descrição do objeto**;

II - **quantitativo estimado de cada item**, com respectiva unidade de medida;

III - **requisitos de habilitação e qualificação técnica**;

IV - prazo para análise da documentação para habilitação;

V - **critério para distribuição da demanda, quando for o caso**;

> VI - **critério para ordem de contratação dos credenciados, quando for o caso;**
>
> VII - forma e prazos de interposição dos recursos, impugnação e pedidos de esclarecimentos;
>
> VIII - prazo para assinatura do instrumento contratual após a convocação pela administração;
>
> IX - condições para alteração ou atualização de preços nas hipóteses previstas nos incisos I e II do **caput** do art. 3º deste Decreto;
>
> X - **hipóteses de descredenciamento**;
>
> XI - **minuta de termo de credenciamento, de contrato ou de instrumento equivalente;**
>
> XII - modelos de declarações;
>
> XIII - possibilidade de cometimento a terceiros, quando for o caso; e
>
> XIV - sanções aplicáveis.

c) o credenciamento ficará permanentemente aberto durante a vigência do edital, permitindo-se o cadastramento permanente de novos interessados, enquanto o edital de chamamento permanecer vigente;

d) na hipótese de contratações paralelas e não excludentes, a convocação dos credenciados para contratação será realizada de acordo com as regras do edital, **respeitado o critério objetivo estabelecido para distribuição da demanda, o qual deverá garantir a igualdade de oportunidade entre os interessados;**

e) o edital **definirá os valores fixados** e poderá prever índice de reajustamento dos preços, quando couber, para as hipóteses de contratação paralela e não excludente;

f) na hipótese de contratação em mercados fluidos, o edital poderá, quando couber, **fixar percentual mínimo de desconto sobre as cotações de mercado** registradas no momento da contratação;

g) na hipótese de credenciamento **para fornecimento de bens, a administração poderá, excepcionalmente, exigir amostra ou prova de conceito do bem** na fase de análise da documentação ou no período de vigência do contrato, desde que justificada a necessidade de sua apresentação

16. Acerca do risco de compras recorrentes de baixo valor serem consideradas fracionamento indevido de despesa, o tema já foi muito bem abordado pelo Parecer n° 04/2024/CGEST/CGU/AGU, aos quais apenas se traz uma consideração em acréscimo.

17. Como dito, é uma "*limitação definida pelo legislador para a utilização das denominadas dispensas de pequeno valor, descritas pelos incisos I e II do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021*" cumprindo aos respectivos gestores acompanhar suas contratações para fins de não extrapolar os limites legais, **não havendo como a disponibilização de plataformas que facilitem tais aquisições, como é o caso do Sistema de Dispensa Eletrônica regulado pela IN SEGES/ME 67/2021 e a presente plataforma Prospera Brasil atuarem como escusa para que não se faça o necessário controle dos gastos públicos.**

18. Quanto à simplificação dos procedimentos de planejamento da contratação pelos órgãos aderentes, é de fato um desafio a ser enfrentando, considerando que a Lei n° 14.133/2021 incorporou na regulamentação das contratações públicas todos os artefatos de prévio planejamento das contratações previstos no regime da Lei nº 8.666/1993 tão somente em instrumentos infralegais e **elevou o planejamento à condição de princípio** a ser observado na aplicação da nova lei (artº 5º).

19. Particularmente compreende-se que as regras atuais poderiam ser objeto, de forma excepcional, de dispensa em algumas poucas situações além daquelas previstas na Lei n° 14.133/2021, como mencionado no multicitado Parecer n° 04/2024:

> 102. A própria Lei n. 14.133/2021, ao tratar sobre as contratações diretas, define, em seu artigo 72, que a instrução do processo com estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo deverá ocorrer, “se for o caso”[47]. Também evitando a exigência de procedimentos disfuncionais, a Instrução Normativa n. 65/2021, de

maneira elogiável, define a desnecessidade de realização de prévia pesquisa de preços para as denominadas dispensas eletrônicas de pequeno valor[48].

20. Considerando a pretensão de lançamento da plataforma, ao menos no primeiro momento, apenas para pequenos serviços a serem contratados por MEI como tratado na apresentação de seq. 02, caso estes possam ser considerados na forma do art. 72, inc. I, da Lei n° 14.133/2021, não se observaria, *a priori*, óbice jurídico para uma dispensa de documentação de planejamento na forma ali estabelecida, sendo recomendável, contudo, avaliar a possibilidade de elaboração de artefatos padronizados e previamente elaborados "em tese" para que os demais órgãos interessados possam ao menos a seu conteúdo aderir.

21. Vale o registro de que será de responsabilidade de cada órgão comprador promover o próprio planejamento da contratação para então buscar efetivá-la por meio da Plataforma aqui tratada. Logo, será de sua igual responsabilidade averiguar se eventual dispensa de um ou outro artefato não irá comprometer a eficiência e o acerto da contratação.

22. Infere-se, portanto, que independentemente da presença de um ou outro artefato previamente à contratação, deve restar claro que esta foi devidamente planejada, motivo pelo qual se reforça a importância de se avaliar a possibilidade de simplificação dos procedimentos, mas não a dispensa por si só.

23. Quanto a eventuais considerações complementares, parece oportuno verificar a oportunidade e conveniência de que seja tratado na Seção VI - da contratação e pagamento, especificamente no art. 23 e à semelhança da proposta de redação no artigo anterior relacionado à assinatura de contrato ou instrumento equivalente, de que **o pagamento será realizado de acordo com as regras específicas de cada esfera de governo**, de uma forma mais ampla e genérica, sem fazer expressa menção às formas de pagamento ("*por meio de pagamento instantâneo brasileiro (Pix) ou cartão de pagamento, a ser informado no Formulário de Criação de Oportunidade*").

24. **Isto porque aos órgãos da União não é possível, ao que se sabe, pagamento por Pix mesmo que em regime de suprimento de fundos.**

25. Seria recomendável ao menos o acréscimo de pagamento mediante o respectivo empenho da despesa, ou a indicação de que "*o pagamento se dará conforme regramento próprio do órgão comprador*", sem citar qualquer forma em específico.

26. Igualmente recomendável aclarar que as compras ou as contratações de serviços somente podem se dar por nota de empenho ou outro instrumento substitutivo do contrato no caso das hipóteses trazidas pelo art. 95 da Lei n. 14.133, de 2021. Do contrário, será necessária a assinatura de instrumento de contrato entre o fornecedor e o órgão comprador.

III - CONCLUSÃO

27. Nestas condições, abstraídas questões de mérito administrativo e considerando o caráter inovador e inédito do projeto Prospera Brasil plataforma de negócios públicos, são estas as considerações que se compreendem necessárias.

À consideração superior.

Brasília, 07 de fevereiro de 2025.

MARIANE KÜSTER
Advogada da União

RAFAEL SCHAEFER COMPARIN
Advogado da União
Diretor de Aquisições
Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em https://supersapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00400000317202508 e da chave de acesso 70d22df2

Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1844700345 e chave de acesso 70d22df2 no endereço eletrônico https://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 07-02-2025 08:15. Número de Série: 246880564266466108286291206 81. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

Documento assinado eletronicamente por MARIANE KÜSTER, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1844700345 e chave de acesso 70d22df2 no endereço eletrônico https://sapiens.agu.gov.br. Informações adicionais: Signatário (a): MARIANE KÜSTER, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 07-02-2025 08:01. Número de Série: 246880564266466108286291206 81. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.
