

Reflexões sobre a possibilidade de Estados, Distrito Federal e Municípios regulamentarem o credenciamento em sua modalidade de comércio eletrônico

Danilo Almeida¹
Igor Pires Gomes da Costa²

I. Introdução

A maior novidade no mundo das licitações no ano de 2025 foi a criação, pela Lei Federal nº 15.266/2025, de uma nova hipótese de credenciamento: a que permite a contratação de bens e serviços comuns padronizados por meio de comércio eletrônico, o que se deu com a inclusão do inciso IV ao art. 79 da Lei n.º 14.133/2021.

Eis a nova hipótese de credenciamento:

“Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

(...)

IV - comércio eletrônico: caso em que a Administração visa a contratar bens e serviços comuns padronizados ofertados no Sistema de Compras Expressas (Sicx).”

Sem embargo, tal credenciamento, que ganhará vida dentro de um sistema batizado pela Lei de Sistema de Compras Expressas (SICX), exatamente por abarcar a contratação de indistinta de bens e serviços comuns padronizados, tem o potencial de tornar obsoleta a mais utilizada modalidade de licitação: o pregão.

O tamanho da revolução que está por vir, entretanto, ficou para os próximos capítulos. Isto porque a Lei n.º 15.266/2025 delegou para o regulamento (federal) quase

¹ Advogado e Procurador do Estado de Pernambuco. Especialista em Direito Público e em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários. Foi Procurador Chefe da Procuradoria Consultiva da PGE/PE. Membro da Comissão de Direito Administrativo da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Pernambuco. Professor de licitações e contratos. Coautor de livros e artigos sobre contratações públicas.

² Procurador do Estado do Paraná. Procurador-Chefe da Coordenadoria do Consultivo da PGE/PR. Membro titular do Forum Nacional das Procuradorias Membro da Comissão de Padronização de Minutas de Obras e Serviços de Engenharia da PGE/PR. Membro da Comissão Paranaense para regulamentação do credenciamento em mercado eletrônico. Mestre em Direito Público pela Universidade de Nantes, França. Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná.

todo o disciplinamento da matéria, inclusive as regras para inclusão de bens e serviços e as próprias regras de uso da plataforma.

Evidentemente, as diferentes roupagens que as regulamentações podem adotar permitem que os mais revolucionários sonhem com um sistema que abarque todos os bens e serviços comuns – concretizando o fim do pregão – , enquanto fazem torcer o nariz dos mais conservadores que enxergam no novo sistema uma burla à regra constitucional de licitação prevista no art. 37, XXI, Constituição Federal de 1988.

Talvez por essa razão, surjam vozes que defendem que Estados e Municípios não poderão regulamentar a matéria ou sequer ter sistemas próprios.

O presente artigo, apesar de comungar com eventuais preocupações que possam existir com regulamentações frágeis ou até ilegais – que devem ser discutidas e combatidas pelos meios adequados – , tem por objetivo demonstrar que tal fato não justifica a supressão da autonomia federativa dos entes em regulamentar a nova hipótese de credenciamento.

II. A competência para legislar sobre licitações e contratos da Administração Pública: o panorama constitucional.

Antes de mergulhar na competência para regulamentar a nova hipótese de credenciamento, é preciso fixar uma premissa por muitas vezes esquecida: não é a lei que estabelece as competências para legislar sobre licitações e contratações públicas. Essa competência decorre diretamente da Constituição Federal de 1988, que delimita o tamanho da capacidade legislativa de cada um dos Entes que integram nossa Federação.

Como consequência, caso uma determinada norma, de qualquer que seja o ente, órgão ou entidade, não observe os parâmetros traçados na Constituição, estará eivada de inconstitucionalidade.

Estabelecida a premissa, vejamos o que dispõe o art. 22, XXVII, da Constituição Federal de 1988:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
XXVII - **normas gerais de licitação e contratação**, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;”

A leitura da Constituição Federal de 1988 revela que a competência privativa da União se limita às normas gerais de licitação e contratação, cabendo aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, portanto, legislar sobre as normas específicas.

Tal conclusão, inclusive, é reforçada pelos §§ 2º e 3º do art. 24, pelo art. 25 e pelo art. 30, todos da Constituição Federal de 1988:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.”

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**”

Esse arranjo constitucional não apenas reconhece a autonomia de cada ente, mas impõe a necessidade de que atuem de maneira coordenada para cumprir as funções administrativas do Estado.

Como reconhece a doutrina, “há no federalismo brasileiro a superposição de competências e atribuições entre as três esferas de governo no tocante à implantação de políticas públicas sociais”³. Em outras palavras, a realidade brasileira exige que a estrutura federativa opere de forma colaborativa, superando uma lógica hierárquica e centralizadora.

Assim, respeitadas as normas gerais editadas pela União, os entes federativos devem ter autonomia para regulamentar suas contratações, definindo fluxos, procedimentos, ferramentas, sistemas e estruturas locais. Observa-se que o constituinte compreendeu que um ente centralizado não possui condições de compreender com precisão as especificidades de cada ente de um país de tamanho continental.

³ SCHWENCK, Camila Rocha. Federalismo cooperativo brasileiro e as políticas públicas sociais. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/revistapegesp/article/view/607/546>. Acesso em: 30 nov. 2025.

III. A autonomia dos Entes na Lei n.º 14.133/21

A Lei nº 14.133/2021 merece destaque positivo por ter compreendido a necessidade de se observar o federalismo de cooperação brasileiro.

Nesse sentido, o próprio art. 1º da Lei já delimita suas pretensões ao dispor que serão estabelecidas apenas as “*normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*”, o que demonstra o alinhamento da Lei n.º 14.133/2021 com o art. 22, XXVII, da Constituição Federal de 1988.

A Lei nº 14.133/2021 reconhece que a vasta heterogeneidade territorial, administrativa e socioeconômica do país exige que Estados, Distrito Federal e Municípios possam desenvolver regulamentos próprios, ajustados às suas capacidades e necessidades locais.

Em artigo publicado⁴, o professor Hamilton Bonatto listou 43 pontos em que a Lei 14.133/21 expressamente pede regulamentação. Destes pontos, 41 deveriam ser regulamentados por todos os entes, quais sejam: União, Estados, Distrito Federal e Municípios⁵.

Apesar disso, a edição da Lei Federal nº 15.266/2025, que altera a Lei n.º 14.133/21 para criar a hipótese de credenciamento denominada “comércio eletrônico”, abriu um novo debate, já que aparenta determinar que apenas decreto do poder executivo federal poderia regulamentar a matéria. Vejamos o dispositivo:

Art. 79 (...)

VII - na hipótese do inciso IV do caput deste artigo, **regulamento do Poder Executivo federal disporá sobre:**

- a) as condições de admissão e de permanência dos fornecedores, observado o disposto no art. 87 desta Lei;
- b) as regras para inclusão de bens e serviços e para formação e alteração dos preços;
- c) os prazos e os métodos para entrega e recebimento dos bens e serviços;

⁴ BONATTO, Hamilton. *Habemus Legem: é tempo de travessia*. Disponível em <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2021/04/HABEMUS-LEGEM-E-O-TEMPO-DA-TRAVESSIA.pdf>. Acesso em 30 dez. 2025.

⁵ Os outros dois pontos restaram reservados para a União: o primeiro porque envolve contratações no exterior (Art. 1º, § 2º) e o segundo porque dispõe do Portal Nacional de Compras Públicas (Art. 174) – portal de propriedade da própria União.

- d) as regras de instrução processual e de uso da plataforma;
- e) as condições de pagamento, com prazo não superior a 30 (trinta) dias, contado do recebimento do bem ou serviço;
- f) as sanções aplicáveis ao responsável por infrações, observado o disposto nos arts. 155 a 163 desta Lei.

[...]

“Art. 175. § 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 público ou privado, **na forma de regulamento do Poder Executivo federal**.”

Uma interpretação possível, portanto, é a que a lei teria sido expressa e só a União poderia: a) regulamentar o credenciamento por comércio eletrônico; b) regulamentar o sistema eletrônico que dará suporte ao credenciamento. Nesse sentido, Estados, Distrito Federal e Municípios haveriam, portanto, de aguardar o regulamento federal para eventual gozo dessa inovação legislativa.

Tal interpretação não é comungada por todos. Em recente artigo⁶, o professor Jandeson Barbosa defende que “*não está escrito que o Executivo federal regulamentará o SICX para estados e municípios*”. Para o professor, há, na verdade, uma omissão legislativa que deve ser suprida por analogia. Assim, a Lei nº 15.266/2025 teria previsto apenas como dever ser regulamentado o SICX no âmbito da União. Por analogia, os Estados e Municípios devem expedir regulamentos próprios.

A elegante saída proposta pelo professor não será, infelizmente, aceita com facilidade por todos. Aqui se pretende explorar outros caminhos, mas que chegam no mesmo destino: a possibilidade de regulamentação pelos demais entes.

IV. O equívoco da interpretação literal

Conforme visto, a Lei n.º 15.266/25 indicou que compete ao regulamento do Poder Executivo federal dispor sobre os contornos da nova hipótese de credenciamento e também sobre a possibilidade de utilização de sistemas que lhe darão suporte.

Para aqueles que não comungam com a tese de que a lei teria sido omissa em relação aos demais entes, temos uma situação em que todos estariam submissos ao regulamento federal.

⁶ DA COSTA BARBOSA, Jandeson. *Estados e municípios podem regulamentar o Sistema de Compras Expressas (Sicx)*. Disponível em <<https://virtugestaopublica.com.br/estados-e-municipios-podem-regulamentar-sicx>>. Acesso em 03 dez. 2025.

Entretanto, uma norma não deve ser interpretada isoladamente e a interpretação literal, no caso concreto, é equivocada por uma série de fundamentos que serão expostos a seguir.

O primeiro deles é a premissa já delineada anteriormente: não é a lei, mas a Constituição que estabelece as competências para legislar sobre licitações e contratações públicas.

Em outras palavras, nem a Lei n.º 14.133/21, nem a Lei n.º 15.266/25, nem qualquer outra lei pode contrariar a Constituição, em especial o seu art. 22, XXVII. Assim, conforme visto, a União até pode – e deverá – regulamentar todos os aspectos do novo credenciamento. Entretanto, isso não retira dos demais entes a sua competência de, respeitando as normas gerais da União, criar normas específicas.

Evidentemente, isso não vale apenas para a nova hipótese de credenciamento. Quem defende a tese de que alterações na Lei n.º 14.133/21 podem retirar as competências dos demais entes em favor do ente federal, por coerência, também defenderá alterações para centralização de vários outros procedimentos.

Para não sair do âmbito dos procedimentos auxiliares, poderia a Lei n.º 14.133/21 ser alterada para prever que só a União pode regulamentar a pré-qualificação, o registro de preços ou as demais hipóteses de credenciamento? A resposta é negativa, por encontrar resistência na Constituição. Ora, também por coerência, a resposta tem que ser negativa para a nova hipótese de credenciamento.

A disrupção da medida, ao tempo em que admite que toda a Administração possa contratar bens e serviços comuns e padronizados por meio de comércio eletrônico, definitivamente não pode ser o fundamento para afastar o comando constitucional, que admite que Estados, Distrito Federal e Municípios legislem sobre norma específica de licitações e contratos administrativos.

Um segundo argumento em favor da possibilidade de regulamentação pelos demais entes reside na necessidade de interpretação sistemática da lei. Em outros termos, a lei deve ser interpretada de forma a acomodar todos os seus artigos. Nesse sentido, não se pode esquecer do que dispõe o art. 187 da Lei n.º 14.133/21:

“Art. 187. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **poderão** aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei.”

Observe-se que a Lei n.º 14.133/21 reconhece que os regulamentos editados pela União não são obrigatórios – e nem poderiam ser – para os demais entes. Em outros termos, pode-se dizer que há uma obrigatoriedade de respeitar as normas gerais e uma facultatividade em adotar as normas específicas, o que é o mesmo que dizer que estados e municípios podem regulamentar a integralidade da Lei n.º 14.133/21 para atender às suas especificidades.

Além disso, esta não é a primeira vez em que a menção ao regulamento federal consta da Lei n.º 14.133/21 revelando um certo esquecimento do legislador em relação às realidades locais ou mesmo atecnidade.

Mesmo em sua redação original, a Lei nº 14.133/21 prevê em seu artigo 184 que a sua aplicação para os convênios e congêneres apenas se dará na ausência de norma específica, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal. Vejamos:

“Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, **na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.**”

Ora, nunca houve maiores discussões sobre o ponto: os entes têm autonomia para regulamentar seus convênios, acordos e ajustes de forma distinta da União. O que o texto legal pretendeu estabelecer foi exatamente isso: a autonomia dos entes em regulamentar os convênios e congêneres. A partir de sua regulamentação, ficaria afastada a aplicação da Lei n.º 14.133/21.

Evidentemente, caso surja uma lei nacional, com normas gerais para os convênios, os demais entes devem se adequar. Enquanto isso, os entes detêm autonomia para ter suas próprias regulamentações, não aplicando o Decreto Federal n.º 11.531, de 16 de maio de 2023, que dispõe sobre “convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão.”.

Veja-se, portanto, que o legislador federal, pode até esquecer, em um ponto ou outro da lei, que existe uma competência concorrente dos entes. O intérprete, contudo, não deve esquecer.

V. A eterna discussão entre norma geral e norma especial e os procedimentos auxiliares.

Uma grande e antiga controvérsia é a definição dos contornos entre normas gerais e específicas, especialmente quando se fala em licitações e contratos administrativos. Sendo uma matéria que, por si só, demandaria um artigo próprio, não será explorada em detalhes muito menos esgotada do presente trabalho.

De fato, a discussão seria longa, principalmente porque:

“A tentativa de definir “norma geral” como “norma principiológica” ou como “diretriz” não soluciona a questão, pois tenta enfrentar a abertura e abstração da primeira expressão utilizando outras expressões abstratas e abertas que não permitem trazer segurança jurídica e prejudicam sua aplicação prática⁷.”

Nossa tentativa aqui, portanto, é aproximar mais da situação concreta – a regulamentação do credenciamento de comércio eletrônico – e menos da solução do problema abstrato entre normas gerais e específicas.

A Lei nº 15.266/2025 criou uma nova modalidade de credenciamento, batizando-a de “comércio eletrônico”. Assim, a opção legislativa foi a de situar o instituto entre os procedimentos auxiliares, como uma nova hipótese de credenciamento.

Apesar de discussões que possam existir na doutrina, a escolha feita pelo legislador foi categórica: o credenciamento de comércio eletrônico é procedimento auxiliar, e não modalidade licitatória.

Em artigo que discute o que seriam normas gerais e específicas⁸, o professor Victor Amorim reforça exatamente isso: os procedimentos auxiliares devem ser regulamentados pelos diversos entes federativos:

“A seu turno, os pormenores atinentes à regulamentação dos procedimentos licitatórios, desde que preservem os princípios, as diretrizes, a estrutura substancial do procedimento e o núcleo essencial dos requisitos de participação e direitos dos licitantes estabelecidos na Lei nº 14.133/2021 poderão ser normatizados de maneira específica pelos estados, DF e Municípios naquilo que lhes for peculiar:

- a) definição de prazos e requisitos adicionais de publicidade dos editais e contratos;
- b) rito procedimental relativo à ordem de realização das etapas da licitação;
- c) forma e prazos de interposição dos recursos administrativos, desde que respeitados os limites mínimos traçados pelo art. 165 da NLLC;
- d) procedimento e condições para alienação dos bens pertencentes à administração dos estados, DF e municípios (arts. 76 e 77);

⁷ SARAI, Leandro et al; *O conceito de norma geral de licitação e contratação pública*. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 282, n. 1, p. 203-232, jan./abr. 2023.

⁸ AMORIM, Victor. *Competência normativa sobre contratações públicas: o que é norma geral e norma específica na Lei nº 14.133/2021*. Disponível em <https://ronnycharles.com.br/normas-gerais-x-normas-nao-gerais-na-nova-lei-de-licitacoes>. Acesso em 30 nov. 2025.

e) regulamentação sobre registros cadastrais e catálogos de padronização; e

f) regulamentação acerca dos procedimentos auxiliares.”

Na prática, o que se tem visto é que a admissão de regulamentos específicos por parte dos demais entes da Federação tem permitido a experimentação de novos arranjos de contratação, que conseguem se adequar à realidade local, viabilizando verdadeiro “laboratório da democracia”, como o próprio Supremo Tribunal Federal chegou a destacar no julgamento do RE 1188352/DF – Distrito Federal⁹, Tema 1036, que envolvia a possibilidade de o Distrito Federal inverter as fases de habilitação e julgamento, ainda sob a égide da Lei n.º 8.666/1993:

“2. A imposição constitucional de existência de um núcleo comum e uniforme de normas deve ser sopesada com a noção de laboratório da democracia (laboratory of democracy). É desejável que os entes federativos gozem de certa liberdade para regular assuntos de forma distinta, não apenas porque cada um deles apresenta peculiaridades locais que justificam adaptações da legislação federal, mas também porque o uso de diferentes estratégias regulatórias permite comparações e aprimoramentos quanto à efetividade de cada uma delas.

3. A amplitude com que a Suprema Corte define com conteúdo do que sejam normas gerais influi decisivamente sobre a experiência federalista brasileira. Qualquer leitura maximalista do aludido conceito constitucional milita contra a diversidade e a autonomia das entidades integrantes do pacto federativo, em flagrante contrariedade ao pluralismo que marca a sociedade brasileira. Contribui ainda para asfixiar o experimentalismo local tão caro à ideia de federação. Nesse cenário, é preciso extrema cautela na árdua tarefa de densificar o sentido e o alcance da expressão normas gerais, limitando a censura judicial às manifestações nitidamente abusivas de autonomia.”

Nesse sentido, densificando que ora se defende, basta ver quantas inovações relevantes decorreram exatamente de regulamentos expedidos por Estados, Distrito Federal e Municípios após a publicação da Lei n.º 14.133/2021:

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1188352/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Luiz Fux. DJE 21.06.2024.

- a) Art. 299, § 2º, Decreto n.º 10.086/2022, do Estado do Paraná, que fixa que a prorrogação de atas de registro de preço pode renovar as quantidades inicialmente registradas;
- b) Art. 20, §§ 2º e 3º do Decreto n. 54.700/2023, do Estado de Pernambuco, que fixa a possibilidade da renovação antecipada de atas de registro de preço com vistas à renovação das quantidades registradas;
- c) Art. 6º, § 1º, do Decreto n. 48.995/2024, do Estado do Rio de Janeiro, que admite a possibilidade de aproveitamento de certificado de pré-qualificação emitido por outro ente da Federação.

Nessa perspectiva, o Estado de Pernambuco publicou a Lei nº 19.183, de 14 de janeiro de 2026, autorizando: “o Estado de Pernambuco a regulamentar, por meio de decreto, no âmbito do Poder Executivo Estadual, os procedimentos de credenciamento previsto no inciso IV do art. 79 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conforme alteração introduzida pela Lei Federal nº 15.266, de 21 de novembro de 2025.”, viabilizando a aplicação imediata da inovação legal no âmbito da Administração Pública Estadual.

Sem sombra de dúvidas, todas essas experiências, decorrência direta do regime federalista que experimentamos no Brasil, contribuem para o aprimoramento das contratações públicas, em verdadeiro laboratório da democracia, como destacado pelo Supremo Tribunal Federal.

VI. Conclusão

A alteração instituída na Lei n.º 14.133/21 pela Lei Federal nº 15.266/2025 criou, de fato, a possibilidade de se estabelecer uma verdadeira revolução no âmbito das contratações públicas do país, dada a sua capacidade de tornar obsoleta a modalidade licitatória mais utilizada pelo poder público, que é o pregão.

Alijar Estados, Distrito Federal e Municípios desse processo de transformação é medida flagrantemente inconstitucional, uma vez que a Constituição da República reservou para a União a competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos, abrindo caminho para que os demais Entes legislem sobre normas específicas.

Além de inconstitucional, qualquer interpretação no sentido de que o comércio eletrônico só pudesse ser regulamentado pela União ignoraria a capacidade de inovação e experimentalismo típico do nosso regime federativo, inviabilizando a atuação do Laboratório da Democracia que tantos frutos positivos já trouxe ao processo de compras públicas do país.

A grande capacidade disruptiva do instituto jamais pode ser vista como um elemento a afastar o experimentalismo oriundo da regulamentação e uso por parte de Estados, DF e Municípios. Ao contrário, exatamente por conta disso é que se deve permitir que os entes da federação possam buscar novos modelos capazes de refletir as especificidades operacionais das tantas e diversas administrações públicas de um país continental como o nosso.

Referências

AMORIM, Victor. Competência normativa sobre contratações públicas: o que é norma geral e norma específica na Lei nº 14.133/2021. Disponível em <https://ronnycharles.com.br/normas-gerais-x-normas-nao-gerais-na-nova-lei-de-licitacoes>. Acesso em 30 nov. 2025.

BONATTO, Hamilton. Habemus Legem: é tempo de travessia. Disponível em <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2021/04/HABEMUS-LEGEM-E-O-TEMPO-DA-TRAVESSIA.pdf>. Acesso em 30 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1188352/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Luiz Fux. DJE 21.06.2024.

DA COSTA BARBOSA, Jandeson. Estados e municípios podem regulamentar o Sistema de Compras Expressas (Sicx). Disponível em <<https://virtugestaopublica.com.br/estados-e-municipios-podem-regulamentar-sicx>>. Acesso em 03 dez. 2025.

SARAI, Leandro et al; O conceito de norma geral de licitação e contratação pública. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, v. 282, n. 1, p. 203-232, jan./abr. 2023.

SCHWENCK, Camila Rocha. Federalismo cooperativo *brasileiro e as políticas públicas sociais*. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/revistapegesp/article/view/607/546>. Acesso em: 30 nov. 2025.