

E-marketplaces na saúde: o futuro das compras públicas municipais?

Eveline Lucena Neri¹

Ronny Charles Lopes de Torres²

Resumo: O artigo analisa a incorporação de plataformas digitais e e-marketplaces às compras públicas municipais na área da saúde, à luz da Lei nº 14.133/2021 e da recente instituição do Sistema de Compras Expressas (Sicx) pela Lei nº 15.266/2025. Sustenta-se que a ampliação das modalidades licitatórias e dos procedimentos auxiliares, embora tenha fortalecido a flexibilidade normativa, intensificou a incerteza decisória dos gestores públicos, especialmente em mercados caracterizados por elevada volatilidade, como o farmacêutico. A partir de uma abordagem jurídico-econômica, o texto examina o conceito de mercado fluido previsto no art. 79, III, da Lei nº 14.133/2021, articulando-o com a noção de preços dinâmicos e com a economia da incerteza aplicada à saúde. Analisa-se criticamente a recorrência de licitações frustradas e situações de desabastecimento, bem como os limites da precificação ex ante em ambientes de alta instabilidade. Defende-se que o Sicx, embora formalmente inserido como hipótese de credenciamento, possui natureza funcional de modalidade licitatória em sentido amplo, cuja eficácia depende de regulamentação federal matriz, combinada com regulamentos explicativos dos entes subnacionais. Conclui-se que a consolidação dessas plataformas exige um modelo de governança colaborativa, capaz de integrar autonomia federativa, eficiência administrativa, controle e criação de valor público, transformando a tecnologia em instrumento efetivo de segurança jurídica e garantia do abastecimento contínuo na saúde pública.

Palavras-chave: e-marketplaces; compras públicas em saúde; mercado fluido; governança colaborativa; Sicx.

Abstract: The article examines the incorporation of digital platforms and e-marketplaces into municipal public procurement in the healthcare sector through Federal Law No. 14.133/2021 and the recent establishment of the system “Compras Expressas” (Sicx) by Law No. 15.266/2025. It argues that the expansion of bidding modalities and auxiliary procedures, although it has strengthened normative flexibility, has intensified decision-making uncertainty for public managers, particularly in markets characterized by high volatility, such as the pharmaceutical sector. Adopting a legal and economic approach, the text analyzes the concept of a fluid market set forth in Article 79, III, of Law No. 14.133/2021, linking it to the notion of dynamic pricing and to the economics of uncertainty as applied to healthcare. It critically examines the recurrence of failed procurement procedures and supply

¹ Doutora em Sociologia. Mestra em Direitos Humanos. Pós-graduanda em Direito Médico, da Saúde e Gestão Médico-Hospitalar. Advogada e professora da UFPB. Líder do Grupo de Pesquisas em Medicina, Direito e Gestão em Saúde - MEDIGES.

² Doutor em Direito do Estado. Mestre em Direito Econômico. Pós-graduado em Direito tributário. Pós-graduado em Ciências Jurídicas. Advogado. Consultor Jurídico. Parecerista. Sócio fundador do Escritório Torquetti & Torres Advogados Associados. Membro fundador do Instituto Nacional de Contratações Públicas (INCP). Autor de diversos livros jurídicos, entre eles: Leis de licitações públicas comentadas (16ª Edição. Ed. JusPodivm); Licitações e contratos nas empresas estatais (3ª edição. Coautor. Ed. Jus Podivm). Análise Econômica das licitações e contratos (2ª edição. Coautor. Ed. Fórum). E-marketplace e contratações públicas (Ed. Jus Podivm).

shortages, as well as the limitations of ex ante pricing in highly unstable environments. The article argues that Sicx, although formally classified as an accreditation mechanism, has the functional nature

of a bidding modality in a broad sense, whose effectiveness depends on a federal matrix regulation combined with explanatory regulations issued by subnational entities. It concludes that the consolidation of these platforms requires a collaborative governance model capable of integrating federative autonomy, administrative efficiency, oversight, and public value creation, thereby transforming technology into an effective instrument of legal certainty and the assurance of continuous supply in public healthcare.

Palavras-chave: e-marketplaces; public healthcare procurement; fluid market; collaborative governance; Sicx.

1. Introdução

Em várias de suas palestras, livros³ e entrevistas, o psicólogo e escritor canadense Jordan Peterson explica que uma das formas mais eficazes de reduzir a ansiedade é diminuir o número de opções. Alguém perdido no deserto sofre justamente porque há direções demais a seguir.

Para tomar a decisão correta, não adianta se apressar. É preciso investigar as possibilidades, enfrentar conflitos, experimentar, colher o máximo de informações (associações) possível, aprender e, no caminho, construir a confiança necessária para a melhor escolha.

Esse excesso de opções é hoje uma das maiores angústias do gestor público após a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, com ampliação significativa dos procedimentos licitatórios e auxiliares destinados à seleção e contratação de bens e serviços.

Além das novas ferramentas legais, a transição disruptiva do ambiente presencial para os pregões eletrônicos e os e-marketplaces geram, no mínimo, desconforto. De repente, em vez de decidir com base na experiência consolidada do ente, dos órgãos de controle e das cortes de contas, o administrador público está imerso em um oceano de informações filtradas por algoritmos que seguem critérios nem sempre claros e compreensíveis.

³ PETERSON, Jordan B. 12 regras para a vida: um antídoto para o caos. 1 ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

Surge, então, a dúvida essencial: como saber se as empresas mais bem posicionadas em uma plataforma realmente atendem às necessidades e

particularidades de um determinado município? Se, por um lado, as decisões tornam-se cada vez mais automatizadas, por outro, suas razões se tornam menos conhecidas e menos controláveis pelo agente responsável.

2. Licitações frustradas, desabastecimento e riscos sistêmicos na área da saúde

Apesar do aumento da competitividade, os pregões eletrônicos e os consórcios intermunicipais de medicamentos não reduziram as licitações frustradas e desertas, tampouco reduziram o desabastecimento em hospitais, UPAs e farmácias populares. Por sua vez, as facilidades e gratuidades das soluções federais para os municípios, até então, aumentaram o número de participantes, mas não a qualidade dos interessados. Sem taxas administrativas ou custos de participação, empresas aventureiras concorrem, vencem e frustram pregões⁴, de maneira que uma aparente lacuna no mercado é preenchida por fornecedores sem maturidade e responsabilidade necessárias para contratar com o Poder Público⁵.

Neste ponto, é fundamental refletir que a frustração da licitação ou mesmo da contratação, em áreas sensíveis como a saúde, tem impacto direto no prejuízo à saúde de milhares de pessoas ou mesmo na perda de suas vidas. A grande quantidade de itens desertos ou fracassados em licitações na área da saúde revela

⁴ TORRES, Ronny Charles Lopes de. E-marketplace e contratações públicas: pontos de reflexão para uma implementação eficiente, sob uma perspectiva jurídica e econômica. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 141.

⁵ AMORIM, Victor Aguiar Jardim de, 1986. Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência – 4. ed. – Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021, p. 75.

que insistir na precificação *ex ante* em um mercado altamente volátil pode significar transformar a ignorância estrutural em rigidez contratual disfuncional⁶. O atraso em

uma cirurgia, na entrega da medicação ou no início do tratamento podem ser determinantes e fatais.

Mas qual a solução para este gargalo das licitações frustradas de insumos estratégicos?

3. Respostas normativas da Lei nº 14.133/2021: mercado fluido e Compras Expressas

A Lei 14.133/2021 apresenta duas modalidades de credenciamento, para mercado fluido e para Compras Expressas (Sicx), esta recentemente instituída pela Lei nº 15.266/2025, que podem oferecer mecanismos interessantes para solucionar alguns problemas de mercado, usando a lógica da economia de plataforma⁷, que consubstanciam mercados virtuais, padronizados e ordenados, funcionando muitas vezes ininterruptamente, permitindo comparações e escolhas imediatas, aproximando oferta e demanda, reduzindo-se severamente os custos de transação⁸.

⁶ NÓBREGA, Marcos; CAMELO, Bradson; TORRES, Ronny Charles L. de. Medicamentos, Licitações Desertas e Mercados Fluidos: uma leitura a partir da economia dos contratos, da não linearidade e da lógica fractal dos preços. Disponível em: https://ronnycharles.com.br/wpcontent/uploads/2026/01/medicamentos_trabalho_site.pdf . Acesso em 08/02/2026.

⁷ TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. Economia de Plataforma (ou Tendência a Bursatilização dos Mercados): Ponderações Conceituais Distintivas em Relação à Economia Compartilhada e à Economia Colaborativa e uma Abordagem de Análise Econômica do Direito dos Ganhos de Eficiência Econômica por Meio da Redução Severa dos Custos de Transação. RJLB, nº 4, 1977-2013, Ano 6 (2020).

⁸ “[...] na definição do economista Oliver E. Williamson, custos de transação são os custos gerados sempre que um ativo – isto é, um insumo ou produto final – passa de uma interface tecnológica a outra. Contudo, o que significa passar de uma interface tecnológica a outra? Uma interface tecnológica é uma etapa em um processo de produção de um bem ou serviço, considerando processo de produção o fluxo que se inicia desde as primeiras etapas de produção das matérias-primas e se encerra com a entrega do produto final ao consumidor. Desse modo, por exemplo, a montagem do motor de um carro sobre o chassi ou a venda do carro já pronto na concessionária ao consumidor final representariam duas interfaces tecnológicas diferentes, ambas fazendo parte de um mesmo processo de produção: o processo de produção de um automóvel, que somente se encerra com a aquisição do automóvel pelo consumidor. [...] Por conseguinte, custos de transação dizem respeito a como serão organizadas essas transferências dos ativos ao longo do processo produtivo (seja um chassi ou um automóvel pronto,

A expectativa é que a tecnologia em rede aumente a eficiência e a economicidade em vários aspectos: homologações, agilidade das contratações, logística integrada, padronização dos controles de estoque, trocas de insumos entre participantes, redução de preços transacionais, etc.

As arquiteturas das plataformas para os mercados públicos, porém, precisarão enfrentar problemas complexos e mitigar riscos importantes: o risco de redução da competitividade dos comerciantes locais diante da dificuldade de inserção no ambiente tecnológico; concentração de poder econômico nas mãos de grandes laboratórios, distribuidores e redes de farmácias; o impacto no comércio regional; o problema da baixa customização às peculiaridades de cada município; e a necessária construção de confiança nas soluções algorítmicas, que só se consolidará com resultados consistentes.

Tanto as compras em “mercados fluidos” quanto as “Compras expressas (SICX)” tem como base normativa o procedimento auxiliar credenciamento e constam no art. 79, incisos III e IV, da Lei nº 14.133/2021.

Nada obstante a previsão legal, surgem questões centrais: as compras expressas e o Sicx podem conviver como opções de compras municipais? Como o gestor escolherá entre um e outro no planejamento anual? A decisão será feita a cada aquisição, conforme a assistência farmacêutica básica ou especializada? A partir da classificação de itens essenciais? Uma das modalidades será a preferida para compra de medicamentos em desabastecimento? Utilizará apenas uma delas para cumprir decisões judiciais? As dúvidas se multiplicam.

Sem pretensão de oferecer respostas definitivas, este texto traça uma interpretação perfunctória do art. 79 da Lei nº 14.133/2021 cujo sentido ressalta a

nesse nosso exemplo), de forma que elas aconteçam da maneira mais adequada, isto é, com a menor perda de tempo e sem problemas que acarretem atrasos e custos adicionais.” (FIANI, Ronaldo. Economia de empresa. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 132).

valorização da diversidade e da versatilidade dos procedimentos licitatórios e auxiliares, de modo a priorizar o interesse público acima do formalismo.

Primeiro, é preciso estipular o que é um mercado fluido e entender os preços dinâmicos dos medicamentos negociados em rede. Para tanto, utilizam-se os conceitos ampliados de “mercado fluido” e “preço dinâmico” já trabalhados no artigo “A nova lei de licitações, credenciamento e e-marketplace: o *turning point* da inovação nas compras públicas”⁹.

A análise econômica é essencial para compreender a tensão entre as noções de mercado fluido adotadas pelos e-marketplaces e as decisões dos tribunais de contas que negam a qualidade de mercado fluido às aquisições de medicamentos descentralizadas municipais por inexigibilidade.

Assumir que medicamentos do SUS são bens padronizados com preços dinâmicos e autorizar sua obtenção em e-marketplaces paralelos ao Sicx não resolve tudo. Afinal, o município poderia aderir diretamente a uma plataforma que adote a lógica de catálogo algorítmico, delegando assim aos algoritmos a definição do parceiro privado fornecedor? Seria necessária uma disputa pontual (leilão) entre ofertantes? Há necessidade de regulamento local para isso? Diante das dúvidas, o gestor prudente tende à paralisação, temendo responsabilização perante os tribunais de contas.

A tarefa hermenêutica é compreender o Sicx como uma nova modalidade licitatória (em sentido amplo) operada no e-marketplace e combinada ao chamamento prévio por credenciamento. O regulamento federal deverá estabelecer as diretrizes gerais, cabendo aos demais entes editar regulamentos explicativos para a execução das responsabilidades locais. Isso significa interpretar restritivamente ao regimento licitatório do Sicx a determinação regulamentar.

⁹ NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Carles Lopes de. A nova lei de licitações, credenciamento e e-marketplace: o turning point da inovação nas compras públicas. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/a-nova-lei-de-licitacoes-credenciamento-e-e-marketplace-o-turning-pointda-inovacao-nas-compras-publicas/>. Acesso em 04/12/2025, às 08:30.

Resta ainda indagar: como prevenir o gestor de interpretações divergentes dos tribunais de contas e eventuais responsabilizações? O gestor tem discricionariedade para tal margem de escolha? Nessa esteira, seria prudente que os regulamentos municipais definissem as hipóteses autorizadas para a aquisição de insumos estratégicos em e-marketplaces?

Os desenhos das plataformas tenderão a divergir bastante em termos de carga decisória. Alguma regulação é necessária para evitar risco de desperdício de insumos, dificuldade de controle pelos tribunais de contas e perda de governança colaborativa.

4. Medicamentos e o mercado fluido

O conceito legal de mercado fluido está previsto no art. 79, III, da Lei nº 14.133/2021: “o credenciamento poderá ser usado (...) 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”. O simples fato de o legislador situar essa definição no artigo do credenciamento obriga o intérprete a compreender a “flutuação constante” à luz dessa espécie de procedimento auxiliar.

O art. 6º, XLIII, da Lei nº 14.133/2021 define o credenciamento como “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados”. O legislador não o classificou como espécie de inexigibilidade. Embora possa ser utilizado em hipóteses de inexigibilidade, não é essa sua natureza essencial.

Como procedimento auxiliar, o credenciamento atende múltiplas pretensões contratuais¹⁰, permite o compartilhamento entre órgãos e entidades e pode ser combinado a outros instrumentos ou excepcionalmente utilizado no lugar da licitação

¹⁰ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 16 ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.

tradicional (*e-procurement*) quando houver inviabilidade de competição (art. 74, IV, da Lei nº 14.133/2021).

A recorrência de pregões frustrados e desertos e o crônico desabastecimento de medicamentos levaram muitas gestões municipais a substituírem o pregão pelo credenciamento, associando a fluidez do mercado à compra emergencial. Esse uso distorcido consolidou o entendimento dos tribunais de contas contra a natureza fluida do mercado de medicamentos, como se depreende da Consulta nº 1256/2024, no processo nº 22/00591017, do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC)¹¹.

Bom registrar, por outro lado, que há também Tribunais de Contas com visão mais aberta a esta nova modelagem. Nesse contexto, merece destaque a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, que, ao examinar procedimento de credenciamento para aquisição de medicamentos, reviu medida cautelar anteriormente concedida e autorizou a continuidade da contratação¹². No Acórdão nº 14/2024-SPL, o TCE-PI consignou que a existência de sistema próprio, em ambiente eletrônico, dotado de mecanismos de segurança, transparência, criptografia e auditabilidade, viabiliza a operacionalização do credenciamento previsto no art. 79 da Lei nº 14.133/2021, para compra de medicamentos, reconhecendo que a interrupção do procedimento poderia gerar risco concreto de desabastecimento.

Na mesma linha, o Tribunal de Contas de Minas Gerais decidiu que é possível a utilização do credenciamento para a contratação de bens comuns, tais como medicamentos, desde que as circunstâncias de aquisição se amoldem às exigências legais e sejam devidamente justificadas, demonstrando-se a vantajosidade do credenciamento para a Administração¹³.

¹¹ Consulta nº 1256/2024, no processo nº 22/00591017 do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC). Disponível em: <https://alimentador-epapyrus.tce.sc.gov.br/alimentadorepapyrus/rest/api/v1/voto/link/MjcwMDA4M2YtODY5OC00ODMzLWI4ZjAtNDIwNGQ5YWM1YmFi>. Acesso em 23/11/2025, às 17:00.

¹² TCE-PI. Acórdão nº 14/2024- SPL. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/>. Acesso em: 2026.

¹³ TCE-MG. Processo nº 1120202, Tribunal Pleno, decisão de 07 jun. 2023. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/>. Acesso em: 05/12/2026.

Christianne Stroppa e Tatiana Camarão¹⁴ também reconhecem que materiais médico-hospitalares, odontológicos, medicamentos e dietas enterais se comportam como compras em mercado fluido, plenamente compatíveis com o credenciamento conforme os arts. 74, IV, e 79 da Lei nº 14.133/2021. Outros autores têm se posicionado pela possibilidade do uso da hipótese de credenciamento para mercados fluidos, na compra de medicamentos¹⁵.

Mas o mercado de medicamentos é, afinal, fluido ou não? A resposta exige contextualizar normas, jurisprudência e doutrina e a análise dos conceitos de “inviabilidade de competição” e “preço dinâmico”.

Em virtude da impossibilidade de o legislador antecipar todas as situações de inviabilidade de competição, o rol de inexigibilidades do art. 74 é exemplificativo. Inviabilidade é conceito complexo cujo fio condutor deve ser a concretização do interesse público. Quando a Administração mantém a possibilidade de contratação aberta a todos os aptos, não há por que realizar disputa. Não há “seleção” no sentido competitivo, e o credenciamento se torna o instrumento adequado.¹⁶

O credenciamento, portanto, não é mero tipo de inexigibilidade, mas um instrumento flexível que pode ser utilizado quando a disputa através de procedimento licitatório tradicional é inviável, como ocorre nos mercados fluidos do art. 79, III.

São fluidos aqueles mercados em que os preços e as condições de fornecimento oscilam de tal forma que se torna inviável defini-los previamente, razão

¹⁴ STROPPIA, Christianne; CAMARÃO, Tatiana. E-marketplace para a Administração Pública no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2025, p. 113-114.

¹⁵ NÓBREGA, Marcos; CAMELO, Bradson; TORRES, Ronny Charles L. de. Medicamentos, Licitações Desertas e Mercados Fluidos: uma leitura a partir da economia dos contratos, da não linearidade e da lógica fractal dos preços. Disponível em: https://ronnycharles.com.br/wpcontent/uploads/2026/01/medicamentos_trabalho_site.pdf . Acesso em 08/02/2026.

¹⁶ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 16 ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 452-465.

pela qual a lei permite credenciar fornecedores sem fixar preços e condições específicas de fornecimento, contratando conforme valores reais do mercado *just in time*. Assim como ocorre na aviação civil, a flutuação não é defeito. Ela é característica estrutural¹⁷. É justamente nesse ponto que se impõe investigar a racionalidade econômica desses mercados.

4.1 Incerteza estrutural, economia da saúde e preços dinâmicos em marketplaces

Kenneth J. Arrow (1963)¹⁸, no seu clássico artigo *Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care*, demonstra que a medicina opera sob condições de incerteza radical, tanto na incidência das doenças quanto na eficácia dos tratamentos, criando um ambiente econômico distinto de qualquer outro mercado ordinário.

A demanda por serviços e insumos médicos, inclusive medicamentos, é irregular, imprevisível e associada a riscos severos, o que impede a estabilização de preços e torna impossível antecipar, com precisão, quantidades, prazos e valores. Além disso, as práticas médicas e a própria interação entre médico e paciente produzem oscilações constantes de consumo: variações terapêuticas, mudanças de protocolo, substituições de drogas, rupturas de estoque, decisões clínicas urgentes ou personalizadas, etc. Tudo isso afeta, em tempo real, a pressão sobre oferta e

¹⁷ NÓBREGA, Marcos; CAMELO, Bradson; TORRES, Ronny Charles L. de. Medicamentos, Licitações Desertas e Mercados Fluidos: uma leitura a partir da economia dos contratos, da não linearidade e da lógica fractal dos preços. Disponível em: https://ronnycharles.com.br/wpcontent/uploads/2026/01/medicamentos_trabalho_site.pdf . Acesso em 08/02/2026.

¹⁸ ARROW, Kenneth J. *Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care*. The American Economic Review, v. 53, n. 5, p. 941–973, dez. 1963.

demanda e, portanto, sobre os preços. De acordo com Arrow (1963), o “mercado especial do cuidado médico” flutua constantemente.

Em mercados desse tipo, onde a incerteza não é defeito, mas característica estrutural, a ideia de “preço fixo” perde aderência e a competição se desloca para uma dinâmica de ajuste contínuo, exatamente o que a Lei nº 14.133/2021 reconhece ao permitir credenciamentos em mercados fluidos (art. 79, III). Desse modo, ao contrário da rigidez presumida pelos tribunais quando analisam o pregão tradicional, o setor farmacêutico revela sua verdadeira fluidez quando observado pelo prisma econômico descrito por Arrow onde o cuidado médico possui variabilidade inerente e os preços reagem a choques clínicos imediatos, sendo a previsibilidade exceção.

É essa lógica, e não a caricatura de oscilação arbitrária de preços, que justifica enquadrar parte relevante das compras públicas de medicamentos como operações típicas de mercados fluidos, notadamente quando realizadas em ambientes digitais que permitem competição e compartilhamento de informações contínuas.

Nesse contexto, emergem os preços dinâmicos. Eles são mecanismos amplamente utilizados no setor privado e agora legitimados em credenciamentos públicos¹⁹. Preços dinâmicos são definidos em tempo real por algoritmos que consideram demanda, histórico de consumo, substitutos, sazonalidade e choques extraordinários. Eles evitam a transferência de risco ao fornecedor e permitem que a Administração compre pelo menor valor disponível no momento exato da necessidade.

É no e-marketplace, o ambiente tecnológico ou local (virtual) em que as partes transacionam ou fazem trocas de mercado que traz consigo alteração na estrutura das trocas com notáveis ganhos de eficiência, onde a presença contínua da oferta, a

¹⁹ NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Carles Lopes de. A nova lei de licitações, credenciamento e e-marketplace: o turning point da inovação nas compras públicas. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/a-nova-lei-de-licitacoes-credenciamento-e-e-marketplace-o-turning-pointda-inovacao-nas-compras-publicas/>. Acesso em 04/12/2025, às 08:30.

facilidade de acesso à informação e, sobretudo, o baixo custo de transação^{20,21} que o preço dinâmico encontra sua melhor expressão.

Ainda que os tribunais rejeitem o mercado de medicamentos como fluido no regime do pregão, ao transportar a lógica do credenciamento para o ambiente digital o e-marketplace insere as transações desses itens em ecossistemas de preços dinâmicos, pressupondo ser inviável (ou inepto), fixar antecipadamente o preço mais vantajoso diante da volatilidade do setor. O *e-marketplace*, destarte, amplia a competição, mitiga riscos e reduz custos transacionais.

5. Sicx, regulamentação e governança colaborativa:

A lei nº 15.266/2025 introduziu o Sistema de Compras Expressas (Sicx) ao microsistema de contratações da Lei nº 14.133/2021, para a compra de bens e serviços comuns padronizados. O Sicx poderá ser disponibilizado às Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e às empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias e às entidades privadas sem fins lucrativos.

Muitas discussões doutrinárias ainda surgirão a respeito do Sicx. Duas objeções, sem embargo, sobressaem da mera leitura do novel instituto: a) o Sicx é apenas hipótese de credenciamento ou nova modalidade de licitação em emarketplace? b) Os entes subnacionais possuem competência para regulamentar o

²⁰ NETO, Eduardo Grossi Franco; TORRES, Ronny Charles Lopes de. E-Marketplace: é necessária nova modalidade de licitação ou novo procedimento auxiliar para efetivar o e-marketplace nas compras governamentais brasileiras? Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2025/07/E-Marketplace-e-necessaria-nova-modalidade-de-licitacao-ou-novoprocedimento-auxiliar.pdf> Acesso em 09/12/2025, às 16:20.

²¹ TORRES, Ronny Charles Lopes de. E-marketplace e contratações públicas: pontos de reflexão para uma implementação eficiente, sob uma perspectiva jurídica e econômica. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 172- 175.

Sicx? Com o propósito de responder às referidas indagações, propõe-se, aqui, o enquadramento do tema no contexto do e-marketplace e da autonomia administrativa sob a ótica da governança colaborativa.

Como visto, o e-marketplace público não é modalidade licitatória nem procedimento auxiliar da licitação, mas sim uma plataforma digital em que produtos de diferentes fornecedores são dispostos/relacionados para que sejam adquiridos de maneira mais ágil.²²⁻²³

Vindo da experiência corporativa, a exemplo de grandes plataformas como a amazon, o conceito de *e-marketplace* em si carece de institucionalização pública devendo, portanto, a transparência das transações e o escoreito design dessa ferramenta para compras governamentais, quer seja plataforma pública ou privada, advir das leis, regulamentos, e demais espécies normativas mandamentais aos comportamentos dos agentes econômicos.

Não se trata da defesa da regulação excessiva ou meramente burocrática, que só aumentaria o custo transacional das contratações públicas, e sim de submeter a interação dos agentes privados e da Administração a um conjunto de regras de boa governança: diminuição da assimetria das informações, mitigação do risco de monopólio dos grandes *players*, limitação à corrupção, aumento as responsabilidades dos gestores, promoção da transparência e facilitação do controle de conformidade, ou seja, o e-marketplace deve ser além de eficiente, transparente e auditável.²⁴

²² NETO, Eduardo Grossi Franco; TORRES, Ronny Charles Lopes de. E-Marketplace: é necessária nova modalidade de licitação ou novo procedimento auxiliar para efetivar o e-marketplace nas compras governamentais brasileiras? Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2025/07/E-Marketplace-e-necessaria-nova-modalidade-de-licitacao-ou-novoprocedimento-auxiliar.pdf> Acesso em 09/12/2025, às 16:00.

²³ TORRES, Ronny Charles Lopes de. E-marketplace e contratações públicas: pontos de reflexão para uma implementação eficiente, sob uma perspectiva jurídica e econômica. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 180.

²⁴ A respeito da governança como ponto fundamental para o e-marketplace de contratações públicas ler: TORRES, Ronny Charles Lopes de. E-marketplace e contratações públicas: pontos de reflexão para uma implementação eficiente, sob uma perspectiva jurídica e econômica. São Paulo: JusPodivm, 2025, p. 301-310.

E quais modalidades licitatórias e procedimentos auxiliares são compatíveis com o e-marketplace? Em tese, todas as modalidades licitatórias e procedimentos auxiliares previstos na Lei nº 14.133/2021 são plenamente capazes de disponibilizar bens e serviços para os governos. Porém, alguns caminhos se mostram mais naturais. As modalidades licitatórias tradicionais, por sua natureza procedimental e pela trilha processual rígida que precisam seguir, se encaixam melhor no modelo de e-procurement. Já os procedimentos auxiliares - exatamente por terem regulação menos detalhada e cumprirem função complementar - apresentam aderência muito maior ao modelo de e-marketplace.

A posição do Sicx no inciso IV, art. 79, da Lei nº 14.133/2021, contudo, impõe a pergunta: ele é mera hipótese de credenciamento? Funcionalmente, o Sicx é uma nova modalidade licitatória, que adota a estrutura de plataforma para que as trocas de mercado ocorram. Vale registrar, inclusive, a similitude entre os objetos passíveis de licitação através das modalidades pregão (bens e serviços comuns) e do SICX (bens e serviços comuns padronizados)

Celeuma maior reside no questionamento: Estados, Distrito Federal e municípios podem regulamentar o Sicx? Depreende-se, primeiro, a indispensabilidade de Regulamento para a plena eficácia do Sicx “...VII - na hipótese do inciso IV do *caput* deste artigo, regulamento do Poder Executivo federal disporá sobre:...”. Nesse ponto, concorda-se com Jandeson da Costa Barbosa (2025, p. 3)²⁵

quando afirma a natureza de eficácia limitada do inciso IV, art. 79, dependendo de regulamentação posterior para sua aplicabilidade.

Quanto ao poder regulamentar dos entes subnacionais, sendo o Sicx uma modalidade licitatória dirigida a operar em plataforma pública nacional, importante compreender que uma regulamentação única (federal) seria a opção viável.

Por outro lado, indispensável compreender a autonomia dos entes federados para estabelecer plataformas próprias ou mesmo adotar plataformas privadas

²⁵ BARBOSA, Jandeson da Costa. “Estados e municípios podem regulamentar o Sistema de Compras Expressas”. Disponível em: (Sicx)<https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2025/11/Estados-e->

existentes, desde que respeitadas premissas básicas de governança (as quais deveriam ser o principal objeto da regulamentação federal indicada pelo inciso VII do §1º do artigo 79 da Lei nº14.133/2021).

5.1 Governança colaborativa, controle, consórcios e valor público nas compras em saúde

Segundo Henrique Lunardi²⁶, a governança colaborativa representa um “estágio avançado da governança em rede, caracterizando-se por um processo de tomada de decisão e de implementação de políticas públicas que envolve o engajamento direto e significativo de atores públicos e privados em um fórum comum, com o objetivo de alcançar resultados que seriam inatingíveis por meio de ações isoladas”. E a concepção atual da governança colaborativa, no modelo constitucionalista brasileiro, respeita o modelo horizontal e descentralizado da gestão pública, indo muito além da mera autonomia administrativa para a “inclusão de múltiplos stakeholders, a transparência dos processos, a equidade na distribuição de

[municipios-podem-regulamentar-o-Sistema-de-Compras-Expressas-Sicx.pdf](#) Acesso em 08/12/2025, às 14:30.

poder e responsabilidades, a flexibilidade e a adaptabilidade às mudanças, e o foco na criação de valor público”²⁷.

A concepção atual da governança colaborativa, alinhada ao constitucionalismo brasileiro, não se limita à autonomia administrativa. Ela exige horizontalidade, descentralização, inclusão de múltiplos stakeholders, transparência dos processos,

²⁶ LUNARDI. Henrique Lapa. In Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - RTCE/SC, ano 1, n. 1, maio/out. 2023. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 187-206. Disponível em: <https://revista.tcesc.tc.br/index.php/rtcesc/article/view/86>. Acesso em: 08/12/2025, às 21:00.

equidade na distribuição de poder, flexibilidade e adaptabilidade, sempre com foco na criação de valor público²⁸.

Na temática medicamento, a governança colaborativa é um processo em curso, sendo, hoje, o Poder Judiciário importante articulador como resultado dos acordos firmados e homologados entre os entes federados no julgamento do Recurso Extraordinário (RE 1366243), com repercussão geral, tema 1234²⁷, pelo Supremo Tribunal Federal. Em consonância aos fluxos pactuados entre os entes federativos no Tema 1234, passaram a vigorar diretrizes objetivas para definir tanto a competência judicial quanto a responsabilidade de cada ente nas ações que buscam o fornecimento de medicamentos já incorporados ao SUS. Essas diretrizes organizam as atribuições conforme os três componentes da Assistência Farmacêutica: o

²⁷ LUNARDI. Henrique Lapa. In Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - RTCE/SC, ano 1, n. 1, maio/out. 2023. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 187-206. Disponível em: <https://revista.tcesc.tc.br/index.php/rtcesc/article/view/86>. Acesso em: 08/12/2025, às 21:00.

²⁸ LUNARDI. Henrique Lapa. In Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - RTCE/SC, ano 1, n. 1, maio/out. 2023. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 187-206. Disponível em: <https://revista.tcesc.tc.br/index.php/rtcesc/article/view/86>. Acesso em: 08/12/2025, às 21:00.

Componente Básico (CBAF), o Componente Estratégico (CESAF) e o Componente Especializado (CEAF).

Em 01 de dezembro de 2025, o STF apresentou, em audiência pública, nova solução digital, a Plataforma Nacional de Centralização de Demandas de

²⁷ Criou-se uma instância de diálogo interfederativo para enfrentar, de forma coordenada, a análise administrativa e judicial dos pedidos de medicamentos incorporados e não incorporados ao SUS. Esse movimento se conecta diretamente ao que já vinha sendo discutido no Tema 6. Em 2022, o STF reconheceu a repercussão geral no Tema 1.234, que trata discute se há legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal nas ações envolvendo medicamentos não incorporados ao SUS. Para buscar uma solução consensual, instituiu-se uma Comissão Especial formada por representantes dos entes federativos e das principais instituições envolvidas. As discussões produziram acordos relevantes sobre competência, custeio e ressarcimento nas ações relativas a medicamentos não incorporados, entre outros pontos sensíveis. Por isso, a análise conjunta do Tema 1.234 com o Tema 6 é indispensável, evitando decisões contraditórias sobre matérias estreitamente relacionadas. Ao final, os acordos foram homologados parcialmente pelo STF, com ressalvas, observações e condicionantes para sua implementação. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6335939&numeroProcesso=1366243&classeProcesso=RE&numeroTema=1234> Acesso em 07/12/2025, às 18:50.

Medicamentos (SUSmed)²⁸. Dentre os objetivos está identificar as responsabilidades de cada ente federado quanto ao fornecimento de medicamentos e as obrigações de ressarcimentos entre eles. Com a centralização das informações, o STF espera superar um dos principais obstáculos nas demandas judiciais: saber quanto o poder público paga por medicamentos decorrentes de decisões judiciais e fixar os devidos ressarcimentos.

Embora a SUSmed tenha sido construída a partir de um esforço colaborativo que envolveu diferentes atores da saúde e do Judiciário, a gestão do sistema será assumida pelo CNJ após a sua conclusão. A obrigatoriedade de uso, contudo, será implementada de forma progressiva, com um período de transição destinado à adaptação, no qual os entes federativos e os profissionais de saúde poderão se familiarizar com a plataforma.

Na esteira da governança colaborativa já em curso em termos de medicamentos, o Sicx pode se tornar um marco institucional. Ao instrumentalizar a competitividade através de mecanismos de conformidade auditáveis e padronizar informações sobre a aquisição de serviços e bens comuns, especialmente medicamentos, o Sicx poderá criar um ambiente em que os entes federados podem aprender uns com os outros, compartilhar dados, comparar preços, identificar irregularidades e aprimorar suas estratégias de compras com base em evidências concretas, transformando, destarte, a plataforma em espaço comum de inteligência pública.

Para que esse desenho funcione, cabe ao governo federal exercer o papel previsto no art. 79 da Lei nº 14.133/2021 de regulamentar de modo geral os tópicos

essenciais contidos nas alíneas do §1º, VII, art. 79. O regulamento federal deve dispor 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

²⁸ Notícia disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-realiza-audiencia-para-apresentar-plataforma-nacional-de-saude/>. Acesso em 13/12/2025, às 09:00.

formação e alteração dos preços; c) os prazos e os métodos para entrega e recebimento dos bens e serviços; 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 da Lei nº 14.133/2021.

Ora, a padronização federal das regras acima referidas deve estruturar o sistema organizacional, assegurar planejamento nacional, promover transparência, gerir riscos e orientar comportamentos dos entes federados por meio do design da plataforma. Isso significa que o regulamento federal deve definir regras-matriz, capazes de organizar o funcionamento do Sicx, cabendo aos Estados, DF e Municípios complementarem o processo de seleção e contratação com seus próprios regulamentos explicativos, mas integrados no mesmo ecossistema de governança.

A título de exemplo, o art. 79, §1º, VII, d, da lei nº 14.133/2021 poderia ser regulamentado da seguinte forma: Regulamento federal: “O Sicx disponibilizará módulo de planejamento anual, no qual os entes federados registrarão suas estimativas de consumo e necessidades de aquisição, com base em dados históricos, padronizações nacionais e protocolos clínicos”; “Cada ente federado instituirá fluxo processual específico para compras via Sicx, estabelecendo as etapas de: a) programação anual; b) autorização de demanda; c) emissão do pedido na plataforma; d) registro de entrega; e) conferência; f) liquidação e pagamento; g) arquivamento eletrônico. Todo o fluxo será executado exclusivamente em meio digital”; Regulamento municipal: “Cada unidade vinculada ao Município deverá registrar suas demandas no módulo de Planejamento Anual do Sicx até o dia X, inserindo justificativa técnica, memória de cálculo e documentos comprobatórios necessários. A ausência de registro implicará a não inclusão da demanda no exercício”.

Ademais, a experiência das licitações realizadas em plataformas privadas à base de regulamentações gerais próprias dos entes federados devido à lacuna do regulamento federal exigido no §1º, art. 175, da Lei 14.133/2021 evidencia a imprescindibilidade da obediência dos entes subnacionais à mínima regulação, a fim de garantir transparência e permitir o controle da conformidade das licitações pelos tribunais de contas. O art. 175, §1º, da Lei nº 14.133/2021 autorizou o uso de plataformas privadas de licitação, todavia deixou para um regulamento federal a

definição das regras mínimas para garantir transparência, competitividade e segurança. Esse regulamento ainda não existe. Em consequência, o resultado das contratações em plataformas privadas com ampla autonomia regulamentar tem gerado debates polêmicos. Embora se reconheça a importância desse mercado privado e a existência de plataformas privadas de notável qualidade, há aquelas que inspiram cuidados justificáveis²⁹.

Com efeito, levantamento recente do TCU³⁰ acerca do uso de plataformas eletrônicas privadas de licitações pelos entes subnacionais, constatou que 8 (oito) a cada 10 (dez) licitações realizadas por entes subnacionais com população superior a 20 mil habitantes são processadas por meio de portais privados. O estudo do TCU aponta também o descontrole que se tem nas compras em plataformas privadas cuja lacuna regulamentar federal³¹ redunde em obscuridade do *design* da plataforma, baixa transparência dos artefatos licitatórios, contratações ilegítimas e grandes dificuldades à fiscalização.

É importante observar que, no âmbito federal, existem guias e diretrizes rigorosas da Secretaria de Governo Digital (SGD/MGI) para contratações de desenvolvimento de TI, exigindo requisitos técnicos, padrões de interoperabilidade, trilhas de auditoria, camadas de segurança e verificações independentes.

²⁹ CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. Uso de Plataformas Privadas nas Licitações Brasileiras. Disponível em <https://ronnycharles.com.br/uso-de-plataformasprivadas-nas-licitacoes-brasileiras/>. Acesso em 09/02/2026.

³⁰ Processo nº TC 007.928/2024-6 Levantamento sobre uso de plataformas eletrônicas privadas de licitações pelos entes subnacionais, determinada pelo subitem 9.4 do Acórdão 2.154/2023-Plenário. Disponível: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/B8/32/69/A7/A9A019101C466F09F18818A8/007.9282024-6-BZ%20-%20Uso%20de%20plataformas%20eletronicas.pdf> Acesso em: 06/12/2025.

³¹ Jandeson da Costa Barbosa (2025) segue entendimento diametralmente oposto. Para o referido autor, a lacuna legislativa quanto ao poder regulamentar dos entes subnacionais sobre o Siscx deve, por analogia ao experimentado com a falta de regulamento federal exigida no §1º, art. 175, da Lei 14.133/2021, levar à conclusão de Estados, DF e municípios poderem contratar bens e serviços comuns padronizados por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, na forma de regulamento do Poder Executivo do respectivo ente federado.

Desse modo, tanto no vácuo quanto no excesso regulamentar³² o Sicx poderia operar licitações públicas, com funcionalidades customizadas, fluxos moldados sob demanda e ajustes que, em vez de conferir segurança, seriam não auditáveis e propícios a serem utilizados justamente para mascarar irregularidades.

Outra medida essencial para reforçar o equilíbrio federativo é permitir que os consórcios intermunicipais participem do Sicx. Essa inclusão dialoga diretamente com o art. 181 da Lei nº 14.133/2021 quando determina que os entes federados instituam centrais de compras para realizar aquisições em grande escala, atendendo aos órgãos e entidades sob sua competência. O próprio dispositivo reforça essa diretriz ao prever, em seu parágrafo único, que os Municípios com até 10.000 habitantes devem, preferencialmente, constituir consórcios públicos, nos termos da Lei nº 11.107/2005, para executar as atividades vinculadas a essas centrais.

Assim, se por um lado, as diferenças ideológicas e competição eleitoral entre prefeitos de diferentes partidos podem comprometer a efetividade dos consórcios públicos, gerando instabilidade e descontinuidade nas políticas implementadas³³, por outro lado, permitir que os consórcios participem do Sicx não apenas respeita a lógica federativa prevista na legislação, mas racionaliza esforços normativos e administrativos já construídos ao longo dos últimos anos para o fortalecimento da capacidade de compra dos pequenos municípios, garantindo que o sistema seja inclusivo, eficiente e verdadeiramente nacional.

Por último, a regulamentação do Sicx reacende a concepção de “proposta mais vantajosa para a Administração”. Em vez de estreitar a análise ao “menor preço” ou “maior desconto”, o Regulamento Federal pode reconfigurar a definição de melhor

³² Imagine-se, por exemplo, a dificuldade de o Tribunal de Contas de Minas Gerais fiscalizar compras de bens e serviços comuns efetuadas através do Sicx a partir de 853 regulamentações municipais distintas sobre regras para inclusão de bens e serviços e para formação e alteração dos preços.

³³ LUNARDI. Henrique Lapa. In Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - RTCE/SC, ano 1, n. 1, maio/out. 2023. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 187-206. Disponível em: <https://revista.tcesc.tc.br/index.php/rtcesc/article/view/86>. Acesso em: 08/12/2025, às 21:00.

“valor público”: conceito holístico que integra dimensão econômica, social, ambiental e de gestão pública.

A busca pelo valor público nas contratações está alinhada com os princípios expressos na Constituição notadamente a partir da EC nº 132/2023 por ter inserido incentivos regionais em razão da sustentabilidade ambiental no §4º do art. 43 e com os princípios e objetivos da Lei nº 14.133/2021 (art. 5º e art. 11), que positivam o desenvolvimento nacional sustentável, a avaliação pelo ciclo de vida do objeto e a necessidade de estruturas de governança na alta administração para monitorar riscos e resultados.

Dado que as compras públicas, em todos os níveis de governo, representam 16% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, e considerando os compromissos internacionais assumidos na COP30, o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) elaborou a Estratégia Nacional de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (ENCP)³⁴. Trata-se de um movimento coerente com a importância crescente das compras governamentais como vetor de transformação produtiva justa, eficiente e sustentável, reposicionando o poder de compra do Estado como instrumento estratégico de política pública.

Organizada em duas partes, a ENCP apresenta diretrizes gerais e objetivos estratégicos distribuídos nos eixos econômico, social, ambiental e de gestão pública. Em seguida, define uma governança federativa, centralizada no MGI, com competências distribuídas entre órgãos para a execução das medidas. Ao fazer isso, a ENCP institucionaliza, em caráter permanente, o uso das contratações públicas para orientar o desenvolvimento do país, corrigir desigualdades, induzir inovação e acelerar a migração para uma economia de baixo carbono.

Importante notar que a ENCP não nasce do zero, mas se ancora em um conjunto robusto de normas já vigentes que permitem e exigem que gestores públicos

³⁴ Informações disponíveis em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2025/dezembro/cada-compra-uma-escolha-conheca-a-estrategia-nacional-decontratacoes-publicas-para-o-desenvolvimento-sustentavel?utm_source=chatgpt.com Acesso em 09/12/2025, às 18:25.

adotem critérios econômicos, sociais, ambientais e de inovação na tomada de decisão sobre licitações e contratações. Entre as normas que sustentam a ENCP estão: a) Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Eleva o desenvolvimento nacional sustentável ao patamar de princípio e objetivo do processo

licitatório (arts. 5º e 11), reforçando que a proposta mais vantajosa envolve o ciclo de vida do objeto, critérios de sustentabilidade, eficiência e inovação; b) Decreto nº 11.430/2023. Determina reserva de vagas em contratos públicos de serviços terceirizados contínuos para mulheres em situação de violência doméstica, incorporando dimensão social às contratações; c) Decreto nº 11.890/2024. Institui a Comissão Interministerial de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável (CICS) e regulamenta a aplicação de margem de preferência para bens e serviços nacionais, além de produtos reciclados, recicláveis e biodegradáveis, alinhando compras públicas à política industrial verde; d) Decreto nº 12.174/2024. Moderniza e fortalece as garantias na execução dos contratos administrativos, assegurando condições materiais para o cumprimento de obrigações trabalhistas, compensações de jornada, custos mínimos e outras salvaguardas necessárias ao equilíbrio da execução contratual.

O Guia Nacional de Contratações Sustentáveis elaborado pela AGU em 2024³⁵, já frisava a obrigação de o gestor, no planejamento da contratação, estabelecer no bojo dos elementos do Estudo Técnico Preliminar - ETP, os requisitos dispostos no inciso XII do § 1º, art. 18, da Lei nº 14.133/2021: “descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;”. De acordo com o guia da AGU, quando o gestor opta por produtos de menor impacto ambiental, com maior durabilidade e menor gasto energético, ele não apenas protege o meio ambiente, bem como reduz despesas futuras com manutenção e substituição de bens.

Assim, para além de possibilitar a aquisição de bens e serviços comuns padronizados através de amplo e facilitado credenciamento para as empresas no

³⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/guia-nacional-decontratacoes-sustentaveis-2024.pdf> Acesso em: 05/12/2025, às 19:00.

emarketplace, a regulamentação do Sicx pode ser instrumento de novos critérios de seleção de propostas adequadas à concepção de “valor público”. Mais um motivo

para o Regulamento Federal estipular todas as regras gerais e os demais entes produzirem meramente regulamentos explicativos.

6. Considerações Finais

A ampliação dos instrumentos de contratação promovida pela Lei nº 14.133/2021, embora tenha representado avanço relevante sob a ótica da flexibilidade procedimental, produziu um efeito colateral relevante para os gestores públicos municipais: a intensificação da incerteza decisória em contextos já marcados por elevada complexidade, como é o caso das compras públicas na área da saúde.

A migração acelerada para ambientes digitais, e-marketplaces e sistemas algorítmicos de seleção de fornecedores pode ampliar a competitividade e o acesso à informação, mas também deslocará o centro das decisões para arquiteturas tecnológicas cuja racionalidade nem sempre é plenamente inteligível ou controlável pelo agente público.

No campo específico da aquisição de medicamentos, o artigo se propõe a demonstrar que a insistência em modelos tradicionais de licitação, baseados em precificação *ex ante* e rigidez procedimental, tem se revelado insuficiente para lidar com mercados caracterizados por volatilidade estrutural, incerteza clínica e variações contínuas de oferta e demanda. A recorrência de licitações frustradas, o desabastecimento de unidades de saúde e o impacto direto dessas falhas sobre a efetividade do direito fundamental à saúde evidenciam os limites do paradigma licitatório clássico quando aplicado de forma acrítica a esse setor.

Nesse contexto, a noção de mercado fluido, prevista no art. 79, III, da Lei nº 14.133/2021, emerge como chave interpretativa relevante, desde que compreendida à luz de sua racionalidade econômica e não reduzida a uma leitura formalista ou

excepcionalizante. A análise demonstrou que medicamentos e insumos de saúde, quando observados sob o prisma da economia da incerteza e dos preços dinâmicos, apresentam características compatíveis com ambientes de credenciamento operados em plataformas digitais, nos quais a competição se dá de forma contínua, informacional e ajustada em tempo real.

Da mesma forma, a introdução do Sistema de Compras Expressas (Sicx), pela Lei nº 15.266/2025, reforça esse movimento de reconfiguração institucional das compras públicas, ao propor uma nova forma de aquisição de bens e serviços comuns padronizados em ambiente de e-marketplace. Embora formalmente inserido no rol das hipóteses de credenciamento, o Sicx apresenta funcionalmente características de uma modalidade licitatória em sentido amplo, cuja plena eficácia depende de regulamentação federal matriz capaz de estabelecer parâmetros gerais de governança, transparência, controle e conformidade.

A partir da análise federativa desenvolvida no artigo, sustenta-se que a regulamentação do Sicx deve observar um equilíbrio delicado entre padronização nacional e autonomia subnacional. Cabe à União definir as regras estruturantes do sistema, enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios podem e devem editar regulamentos explicativos que organizem seus fluxos internos, integrem dados locais e adequem a operação da plataforma às suas realidades administrativas, sem romper a lógica de um ecossistema comum de governança colaborativa.

Por fim, defende-se que essas novas ferramentas ou mecanismos de seleção e contratação somente alcançarão seu potencial transformador se forem concebidos não apenas como soluções tecnológicas, mas como instrumentos institucionais orientados à criação de valor público. Isso implica incorporar, ao desenho das plataformas e aos critérios de decisão, dimensões econômicas, sociais, ambientais e de gestão pública, alinhadas aos princípios da Lei nº 14.133/2021, às diretrizes de sustentabilidade e à necessidade de segurança jurídica dos gestores.

O desafio contemporâneo, portanto, não é escolher entre tecnologia e direito, e sim integrá-los de forma inteligente, transparente e cooperativa, para que as compras públicas municipais na saúde deixem de ser um fator de risco sistêmico e

passem a operar como verdadeiro mecanismo de garantia de políticas públicas essenciais.

7. Referências

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência*. 4. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021. p. 75.

ARROW, Kenneth J. Uncertainty and the welfare economics of medical care. *The American Economic Review*, v. 53, n. 5, p. 941–973, dez. 1963.

BARBOSA, Jandeson da Costa. Estados e municípios podem regulamentar o Sistema de Compras Expressas. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wpcontent/uploads/2025/11/Estados-e-municipios-podem-regulamentar-o-Sistema-deCompras-Expressas-Sicx.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2025, às 14:30.

FIANI, Ronaldo. Economia de empresa. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 132.

LUNARDI, Henrique Lapa. Governança e controle das contratações públicas digitais. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, Fórum, ano 1, n. 1, p. 187–206, maio/out. 2023. Disponível em: <https://revista.tcesc.tc.br/index.php/rtcesc/article/view/86>. Acesso em: 8 dez. 2025, às 21:00.

NETO, Eduardo Grossi Franco; TORRES, Ronny Charles Lopes de. E-marketplace: é necessária nova modalidade de licitação ou novo procedimento auxiliar para efetivar o e-marketplace nas compras governamentais brasileiras? Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2025/07/E-Marketplace-enecessaria-nova-modalidade-de-licitacao-ou-novo-procedimento-auxiliar.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2025, às 16:20.

NÓBREGA, Marcos; CAMELO, Bradson; TORRES, Ronny Charles Lopes de. Medicamentos, licitações desertas e mercados fluidos: uma leitura a partir da economia dos contratos, da não linearidade e da lógica fractal dos preços.

Disponível em:

https://ronnycharles.com.br/wpcontent/uploads/2026/01/medicamentos_trabalho_site.pdf. Acesso em: 8 fev. 2026.

NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles Lopes de. A nova lei de licitações, credenciamento e e-marketplace: o *turning point* da inovação nas compras públicas.

Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/a-nova-lei-de-licitacoes-credenciamentoe-e-marketplace-o-turning-point-da-inovacao-nas-compras-publicas/>.

Acesso em: 4 dez. 2025, às 08:30.

PETERSON, Jordan B. *12 regras para a vida: um antídoto para o caos*. 1. ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

STROPPIA, Christianne; CAMARÃO, Tatiana. *E-marketplace para a Administração Pública no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 113–114.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). Processo TC 007.928/2024-6.

Levantamento sobre o uso de plataformas eletrônicas privadas de licitações pelos entes subnacionais. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/B8/32/69/A7/A9A019101C466F09F18818A8/007.928-2024-6-BZ%20-%20Uso%20de%20plataformas%20eletronicas.pdf>. Acesso em:

6 dez. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS. Processo n. 1120202. Tribunal Pleno.

Decisão de 7 jun. 2023. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/>. Acesso em: 5 dez. 2026.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Consulta n.

1256/2024. Processo n. 22/00591017. Disponível em:

<https://alimentadorepapyrus.tce.sc.gov.br/alimentador-epapyrus/rest/api/v1/voto/link/MjcwMDA4M2YtODY5OC00ODMzLWI4ZjAtNDIwNGQ5YWM1YmFi>. Acesso em: 23 nov. 2025, às 17:00.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. Acórdão n. 14/2024-SPL.

Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/>. Acesso em: 2026.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *E-marketplace e contratações públicas: pontos de reflexão para uma implementação eficiente, sob uma perspectiva jurídica e econômica*. São Paulo: JusPodivm, 2025.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 16. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025.

TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. Economia de plataforma (ou tendência à bursatilização dos mercados). *Revista de Legislação Brasileira – RJLB*, n. 4, ano 6, p. 1977–2013, 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). Tema 1.234 da repercussão geral. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6335939&numeroProcesso=1366243&classeProcesso=RE&numeroTema=1234>. Acesso em: 7 dez. 2025, às 18:50.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). STF realiza audiência para apresentar a Plataforma Nacional de Saúde. Disponível em:

<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-realiza-audiencia-para-apresentar-a-plataforma-nacional-de-saude/>. Acesso em: 13 dez. 2025, às 09:00.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Cada compra, uma escolha: conheça a Estratégia Nacional de Contratações Públicas para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em:

<https://www.gov.br/gestao/ptbr/assuntos/noticias/2025/dezembro/cada-compra-uma-escolha-conheca-aestrategia-nacional-de-contratacoes-publicas-para-o-desenvolvimento-sustentavel>.

Acesso em: 9 dez. 2025, às 18:25.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Guia nacional de contratações sustentáveis*. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/guia-nacional-de-contratacoes-sustentaveis-2024.pdf>.

Acesso em: 5 dez. 2025, às 19:00