

O SICX COMO ALTERNATIVA À INEFICIÊNCIA LICITATÓRIA E DOIS DOS DESAFIOS DE SUA REGULAMENTAÇÃO

Anderson Sant'Ana Pedra

@andersonspedra

Advogado e Consultor (Anderson Pedra Advogados). Procurador do Estado do Espírito Santo. Pós-doutor em Direito (Universidade de Coimbra). Doutor em Direito do Estado (PUC-SP). Professor em pós-graduação de Direito Constitucional e Administrativo. Professor de Direito Constitucional e Administrativo da FDV/ES.

Ronny Charles Lopes de Torres

@ronnycharles

Advogado e Consultor (Torquetti e Torres Advogados) Advogado da União (licenciado). Doutor em Direito pela UFPE. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Coordenador da pós-graduação em Licitações e Contratos da Faculdade Baiana de Direito. Autor de diversas obras jurídicas, destacando: *Leis de licitações públicas comentadas* (16. ed.); *Análise Econômica das licitações e contratos* (coautor) (2. ed.) e *E-marketplace* e contratações públicas.

1. Introdução

A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (LLCA), trouxe inúmeras possibilidades e algumas novidades para que a Administração Pública pudesse otimizar o princípio da eficiência nas contratações públicas, elencando como um dos objetivos: “assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública” (art. 11, *caput*, inc. I).

Ainda na toada de se alcançar a eficiência nas contratações públicas, foi editada a Lei nº 15.266, de 21 de novembro de 2025, que previu a contratação por meio de “comércio eletrônico” como hipótese autônoma de credenciamento, inserindo o inc. IV no *caput* do art.

79 da LLCA. De acordo a alteração legislativa, esta nova hipótese de credenciamento deve ser adotada quando a Administração tiver por objetivo “contratar bens e serviços comuns *padronizados* ofertados no Sistema de Compras Expressas (Sicx).

Pois bem, o conceito de “bens e serviços comuns” é adotado pelo texto original da LLCA como objetos passíveis de seleção pela modalidade pregão¹. Haveria coincidência entre o pregão (modalidade) e o “comércio eletrônico” por meio do Sicx, enquanto hipótese de credenciamento? Seria o “comércio eletrônico” uma nova modalidade licitatória, inserida em dispositivo tecnicamente inadequado? A condição de objeto “padronizado” deve ser o diferencial entre os “bens e serviços comuns” passíveis de aplicação do pregão e os “bens e serviços comuns” passíveis de aplicação do Sicx?

Ora, partindo do pressuposto que a opção do legislador não foi propriamente uma atecnia normativa, importante que o hermeneuta busque uma solução interpretativa que identifique sentido na inclusão desta novidade “comércio eletrônico” como uma das hipóteses de inexigibilidade de licitação, no caso, o *credenciamento*.

Tendo este pressuposto como premissa, parece possível reconhecer que o procedimento licitatório tradicional, embora exigível para a maioria das contratações públicas por imperativo constitucional (art. 37, *caput*, inc. XXI da CRFB), comporta situações em que sua aplicação é economicamente ineficiente, procedimentalmente desproporcional ou temporalmente inadequada às necessidades da Administração.

Assim, o Sistema de Compras Expressas (Sicx) emerge como uma solução estruturada para cenários nos quais o rito licitatório convencional, marcado por excessiva formalidade e burocracia), revelar-se-ia substancialmente inadequado (inviabilidade relativa) em termos práticos, ainda que formal e juridicamente possível.

Compreender o Sicx a partir dessa perspectiva é fundamental para que se tenha uma interpretação sistemática do novel instituto de forma harmoniosa com as normas constitucionais e o espírito da LLCA e, assim, evitar distorções que comprometam a integridade do sistema de contratações públicas com uma aplicação incoerente, ilegal e inconstitucional do Sicx.

¹ “Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

...

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;”

Neste artigo pretendemos levantar dois pontos para a importante tarefa de regulamentação desta nova hipótese de credenciamento (“comércio eletrônico”) que vem sendo capitaneada, com um comportamento dialógico louvável, pela SEGES/MGI do Governo Federal: *i*) o primeiro diz respeito à necessidade de caracterizar, ainda que implicitamente, a situação de inviabilidade justificadora da adoção do Sicx enquanto hipótese de credenciamento, e não de uma modalidade licitatória convencional; *ii*) o segundo refere-se ao papel estratégico do Plano de Contratações Anual (PCA) e do Estudo Técnico Preliminar (ETP) como instrumentos de racionalização para o uso do Sicx, antecipando, com base no planejamento institucional e dos artefatos citados, quais bens e serviços são passíveis de contratação por intermédio da plataforma (Sicx)² e quando.

2. A inviabilidade de competição como fundamento implícito do Sicx

A *inexigibilidade* de licitação (art. 74) verifica-se quando se está diante de uma situação em que é *inviável* a instauração de uma competição equilibrada, situação diferente das hipóteses de *dispensa* de licitação (art. 75) em que, em tese, é possível a realização de uma licitação (competição), contudo, razões outras justificam a contratação direta, tais como: *i*) pequeno valor; *ii*) situações excepcionais; *iii*) objeto; e, *iv*) pessoa.³

A *inexigibilidade* de licitação configura-se nas hipóteses em que a competição se revela *inviável*, independentemente de previsão legal expressa. Isso porque a licitação constitui o procedimento por meio do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, firmando contrato com o particular que atenda aos interesses públicos, observando o princípio da impessoalidade e o da economicidade, principalmente. Trata-se, portanto, de instrumento voltado à garantia da igualdade de condições entre os potenciais interessados no

² NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles Lopes de. *A nova lei de licitações, credenciamento e e-marketplace: o turning point da inovação nas compras públicas*. 2021. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/a-nova-lei-de-licitacoes-credenciamento-e-e-marketplace-o-turning-point-da-inovacao-nas-compras-publicas/>>. Acesso em: 17 maio 2026. Os autores analisam o uso do credenciamento como indutor de revelação de informação e elemento relevante para a modelagem de plataformas eletrônicas de compras públicas baseadas em inteligência artificial, *market design* e preços dinâmicos.

³ Com relação a classificação das hipóteses de contratação direta: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 38. ed. São Paulo: GEN/Forense, 2025. p. 395. Sundfeld, quando da vigência da Lei nº 8.666/1993, sistematizava os casos de dispensa de licitação em função da: *i*) economicidade; *ii*) pessoa; *iii*) ineficácia da licitação; *iv*) acordo internacional; e *v*) desnecessidade do certame. (SUNDFELD, Carlos Ari. *Licitação e contrato administrativo*. São Paulo: Malheiros. 1994. p. 59-62).

objeto a ser contratado. Nessa perspectiva, a realização da licitação pressupõe a possibilidade concreta e efetiva de competição entre particulares interessados aptos, pois, ausente essa disputa, inexistente competição e seleção propriamente dita.

Como se percebe, a inviabilidade de competição não é um conceito simples, não envolve uma ideia única, apriorística e perene. Ela está relacionada não apenas à situação em que se identifica ausência de pluralidade de alternativas ou de mercado concorrencial, mas também podendo ser identificada por outras circunstâncias, tais como: *i*) mercado concorrencial restrito; *ii*) o procedimento licitatório não é o mais adequado para alcançar a necessidade administrativa; *iv*) ausência de critérios objetivos apropriados para a seleção da proposta mais vantajosa; e, *v*) ausência de definição objetiva da prestação.⁴

Importa ressaltar que, em cumprimento ao princípio da motivação, tais circunstâncias devem estar devidamente demonstradas nos autos do processo de contratação direta por inexigibilidade, mediante documentação idônea, pareceres técnicos e demais elementos comprobatórios pertinentes.

Tem-se então que, competição inviável, para fins de aplicação da hipótese de inexigibilidade de licitação, não ocorre somente quando é impossível haver disputa, mas também quando a disputa, por meio do modelo licitatório tradicional, é inútil ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual, pelo confronto e contradição com aquilo que a justifica - o interesse público.⁵

Veja-se, por exemplo, a contratação de artistas consagrados ou de notórios especialistas. É óbvio que tanto em um caso como em outro seria possível uma “competição”, pois na maioria das demandas relacionadas a essas atividades há pluralidade de profissionais ou empresas ofertando esses serviços. Contudo, a escolha do parceiro privado por intermédio da modelagem licitatória tradicional, com seus inflexíveis critérios objetivos, provavelmente não conduziria à melhor escolha para o atendimento da necessidade administrativa.

Nesses casos, realizar um procedimento competitivo burocrático e formal frustraria o pressuposto jurídico da licitação, *selecionar a proposta mais vantajosa*, ao menos

⁴ No mesmo sentido: JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2025. p. 1023-1024; TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Lei de licitações públicas comentadas*. 16. ed. São Paulo: JusPodivm, 2025. p. 450-451.

⁵ TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 16. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025. p. 450.

por intermédio de sua modelagem tradicional, o que, portanto, se apresentaria inviável, por sua não serventia como instrumento de atendimento ao interesse público contratual⁶, verificando-se, então, uma *inviabilidade relativa* de competição.

A inviabilidade de competição por meio do procedimento licitatório tradicional tem como referência não apenas a competição, enquanto procedimento formal, mas enquanto instrumento de atendimento ao interesse público contratual. Embora não se caracterize como uma hipótese de inexigibilidade propriamente dita⁷, o credenciamento é um procedimento auxiliar (art. 78, inc. I da LLCA) utilizado para instrumentalizar a contratação direta (inexigibilidade (art. 74, inc. IV da LLCA)), tradicionalmente sendo adotado como instrumento preparatório (auxiliar) para contratações por

inexigibilidade.⁸

A inviabilidade de competição, tradicionalmente, estaria no fato de que não haveria a pretensão de uma jornada licitatória para identificação de um contratado (modelo das modalidades licitatórias tradicionais), mas sim a realização de um procedimento preparatório (auxiliar) que reunisse fornecedores aptos, para ulteriores demandas plúrimas provocadas pela Administração.

Essa condição é claramente identificada nas hipóteses de credenciamento (art. 79, *caput*) para seleção paralela e não excludente (inc. I) e de seleção a critério de terceiros (inc. II). Também pode ser percebida na hipótese de credenciamento para mercados fluídos (inc. III), porque a característica de “flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação”, como foi definido didaticamente pela LLCA.

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, 39. ed. São Paulo: Fórum, 2026. p. 435.

⁷ TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 16. ed. São Paulo: Juspodivm, 2025. p. 519.

⁸ “Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

...

XLIII - credenciamento: 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;”

Contudo, a inclusão do “comércio eletrônico” (art. 79, *caput*, inc. IV) como hipótese de credenciamento não teve o mesmo rigor técnico. Sua aplicação para “contratar bens e serviços comuns padronizados” ofertados no Sistema de Compras Expressas (Sicx) não indica explicitamente a condição de inviabilidade de competição: absoluta ou relativa.

Deve-se considerar que isso foi uma atecnia legislativa e o “comércio eletrônico” deve ser interpretado com uma modalidade licitatória anômala? Ou devemos presumir a boa técnica do legislador e, por isso, identificar o pressuposto de *inviabilidade relativa* de competição por intermédio do modelo licitatório tradicional, como elemento justificador da previsão do “comércio eletrônico” como uma hipótese de credenciamento?

Entendemos que compete ao regulamento indicado pela Lei nº 15.266/2025 no novo inc. VII do § 1º do art. 79 da LLCA (ou em sua omissão, a doutrina e/ou a jurisprudência) solucionar este dilema.

Provavelmente, a solução mais adequada seria, respeitando a vontade do legislador (que não elencou o “comércio eletrônico” como uma das modalidades licitatórias no art. 28 da LLCA) e o posicionamento “topográfico” da inovação (por ele incrustada na LLCA no bojo da seção dos procedimentos auxiliares), definir situações de “inviabilidade relativa de competição”, justificadoras da adoção do Sicx, como uma hipótese de credenciamento.

3. Hipóteses possíveis de inviabilidade relativa para aplicação do Sicx

O art. 37, inc. XXI, da CRFB, em estrita observância ao princípio da impessoalidade, consagrado no *caput* do referido dispositivo, estabelece, como regra, a obrigatoriedade de a Administração Pública contratar mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes – princípio da obrigatoriedade da licitação.⁹

A Constituição, ao estabelecer tal diretriz, parte da presunção, ainda que relativa, de que a realização de procedimento licitatório prévio propicia a celebração da contratação mais vantajosa ao interesse público, sobretudo por viabilizar a competição,

⁹ PEDRA, Anderson Sant’Ana. Contratação direta: entre desafios jurídicos e a função legitimadora do processo. In: PÉRCIO, Gabriela Verona; REIS, Luciano Elias. (Coord.) *Temas avançados em licitações e contratos*. Curitiba: INCP, 2025. p. 39-52.

garantindo, de forma concomitante, a observância do princípio da impessoalidade e a obtenção da melhor proposta.

Como pressuposto, deve-se então compreender que a regra definida pelo constituinte (art. 37, *caput*, inc. XXI) é a de que a Administração realize licitação, para contratar bens e serviços.¹⁰ Embora o próprio constituinte admita exceções e a legislação apresente modelagens variadas de mecanismos para que a Administração vá ao mercado (portanto, licite, num sentido amplo), não se mostrando adequado ao comando constitucional um esvaziamento das modalidades licitatórias tradicionais, sob o risco, inclusive, de se esvaziar princípios constitucionais sensíveis, como o da economicidade.

Nesse ponto, convém destacar que há evidente similitude de objetos passíveis de serem contratados mediante modalidade licitatória “pregão” e da hipótese de credenciamento “comércio eletrônico”. Parece então, fundamental, criar-se uma devida separação entre os objetos e as circunstâncias passíveis de aplicação de um ou de outro mecanismo, por apego à legalidade e também para superar eventual insegurança jurídica na aplicação da novel hipótese de credenciamento pelos operadores do direito (agentes de contratação e/ou ordenadores de despesas).

Com efeito, a validade da contratação direta fundada na inexigibilidade de licitação exige motivação quanto à efetiva “inviabilidade de competição”. Tal circunstância manifesta-se, em especial, em duas situações distintas: *i*) quando existente fornecedor ou prestador de serviço exclusivo, hipótese em que se configura *inviabilidade absoluta de competição*; e, *ii*) quando a natureza do objeto inviabiliza a definição com a utilização de critérios objetivos e uniformes para a comparação e o julgamento das propostas, cenário associado à denominada “singularidade do objeto”, caracterizador da *inviabilidade relativa de competição*.

O Sicx, ao operar no regime de credenciamento previsto no art. 79, *caput*, inc. IV, da LLCA (“comércio eletrônico”), incorpora uma nova categoria, ainda pouco explorada pela literatura jurídica: a da *inviabilidade relativa de competição*, caracterizada não pela

¹⁰ Não obstante, a estrita observância desse modelo procedimental pode, em determinadas circunstâncias, revelar-se incompatível com a salvaguarda do *interesse público* e da *eficiência*, o que levou o constituinte no inc. XXI do art. 37, a excepcionar a regra, ao dispor que “os casos especificados na legislação” poderão justificar a contratação direta, prescindindo-se de licitação prévia.

natureza (“singularidade”) do objeto, mas pela sua ineficiência econômica e procedimental *in concreto*, mesmo diante de uma pluralidade, no mercado, de potenciais interessados em executar o objeto pretendido pela Administração.

Como é possível perceber da leitura do *caput* do art. 74, da Lei nº 14.133/2021, a mesma inviabilidade de competição genérica presente no *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666/1993 e, nos seus incisos, são as hipóteses que levam às noções de inviabilidade de competição a que se já estava acostumado: *i*) absoluta, pela ausência material de competidores (inc. I); e *ii*) relativa, em razão da impossibilidade de comparação objetiva entre as propostas, com conseqüente inaplicabilidade da licitação (incs. II e III).¹¹ Soma-se agora a mais uma situação de *inviabilidade relativa* de competição, a hipótese de utilização do procedimento auxiliar denominado “credenciamento” elencado no inc. IV do art. 74.

Registra-se aqui que a distinção entre a *inviabilidade relativa* e a *inviabilidade absoluta de competição* jamais se apresentou de forma bem definida, com traço delimitador forte, sendo recorrente a utilização, para hipóteses distintas, de fundamentos semelhantes na instrução processual e na motivação dos atos decisórios.¹²

Sem a pretensão de esgotar a matéria, mas apenas de suscitar debate que reputamos relevante, pode-se pontuar que essa *inviabilidade relativa* se manifestará em pelo menos duas situações bem delineadas em que a deflagração de um certame licitatório, em vez de atender ao interesse público, poderia comprometer sua efetivação, sendo preferível, nesses casos, a adoção de procedimentos mais céleres como o “comércio eletrônico”, sem o ônus das formalidades típicas de uma licitação tradicional a ser percorrida em qualquer de suas modalidades.

¹¹ PÉRCIO, Gabriela Verona. A inviabilidade de competição relativa na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021): principais mudanças e proposta de interpretação para maximizar a eficiência da contratação direta. *In*: VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes (coord.). Diálogos sobre a nova lei e licitações e contratações. Pinhais: JML, 2021. p. 150-151.

¹² Nesse sentido, inclusive, encontra-se entendimento do TCU no Acórdão nº 2.280/2019-1ª Câmara no sentido de que a presença de pesquisa de preços com mais de um possível fornecedor em um processo de contratação, com fundamento art. 25, inc. II da Lei nº 8.666/1993, descaracterizava a inexigibilidade pela pluralidade de potenciais participantes num processo licitatório. Em sentido contrário: “o fato de a Administração pesquisar preços com mais de um profissional ou empresa, per se, não afasta a impossibilidade de competição, até porque são profissionais que prestam serviço de coloração bem subjetiva e de impossível comparação (competição).” (PEDRA, Anderson Sant’Ana. Contratação direta e a devida instrução processual de acordo com a nova lei de licitações. *In*: PRUDENTE, Juliana; MEDEIROS, Fábio; COSTA, Ivanildo (Coord.). *Nova lei de licitações sob a ótica da advocacia pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 94).

A primeira ocorre quando o valor estimado da contratação para o exercício corrente é tão reduzido que os custos de tramitação de um processo licitatório convencional (custos de publicação, de análise jurídica, de habilitação e julgamento, de eventual impugnação e recurso, de formalização contratual, entre outros) (“custo transacional”) superam ou se aproximam do eventual benefício econômico que a licitação poderia produzir em relação à contratação direta mediante à utilização do “comércio eletrônico” (inexigibilidade mediante o uso de credenciamento).

Nessa hipótese, a licitação não deixa de ser juridicamente possível, mas se torna economicamente inviável, pois consome recursos públicos de forma desproporcional à escala do objeto, retarda o atendimento da necessidade e não gera a economia de escala que justificaria o ônus procedimental.¹³

O Sicx, nesses casos, diante da *inviabilidade relativa* de competição licitatória pode se apresentar como uma alternativa eficiente, e a eficiência é, nos termos do art. 5º da LLCA e do *caput* do art. 37 da CRFB, um dos princípios regentes das contratações públicas.

Não se está aqui a defender peremptoriamente que os valores adequados de contratação por meio de “comércio eletrônico” sejam os mesmos da contratação direta em razão do pequeno valor previstos nos incs. I e II do art. 75 da LLCA, com as devidas atualizações¹⁴.

Deverá a Administração, por meio de sua regulamentação, parametrizar, a partir do valor da licitação, do objeto e de seu mercado e da própria Administração qual o valor que se entende adequado para se atingir uma métrica de custo-benefício que permita uma contratação direta por meio do “comércio eletrônico” com eficiência, sem vilipendiar o comando constitucional da obrigatoriedade de licitar, nem o espírito da LLCA, notadamente, quando elenca as modalidades de licitação.

¹³ SILVA, Michelle Marry Marques da; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. Dispensa de licitação por pequeno valor na Lei nº 14.133/2021: custos transacionais, fracionamento, critério de cômputo e efeitos do credenciamento e do suprimento de fundos. 2026. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/dispensa-de-licitacao-por-pequeno-valor-na-lei-no-14-133-2021-custos-transacionais-fracionamento-criterio-de-computo-e-efeitos-do-credenciamento-e-do-suprimento-de-fundos/>. Acesso em: 17 maio 2026. Os autores fundamentam a dispensa de licitação por baixo valor na premissa de que os custos administrativos de um certame não devem superar o benefício econômico do objeto, raciocínio inteiramente aplicável à justificativa do uso do Sicx.

¹⁴ Conferir o Decreto nº 12.807, de 29 de dezembro de 2025, que “atualiza os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021”.

É possível eventual questionamento que a contratação em razão do pequeno valor deveria ser efetivada por meio da dispensa prevista no art. 74, inc. I e II da LLCA e não por meio do credenciamento (“comércio eletrônico”). Em relação a isto, cumpre consignar que a distinção entre uma e outra hipótese deverá decorrer da análise acerca da natureza do objeto a ser contratado, notadamente para verificar se se trata, ou não, de “bens ou serviços comuns padronizados ofertados no Sistema de Compras Expressas (Sicx)” (art. 79, *caput*, inc. IV).

Tratando-se de um *objeto padronizado ofertado no Sicx* não se terá dúvida que dentro das balizas trazidas pela regulamentação, será o caso de sua utilização, mas não o sendo, poderá ensejar, residualmente, a contratação direta por dispensa, e não por inexigibilidade (relativa) por “comércio eletrônico”, já que está deverá ser restrita a *objeto padronizado ofertado no Sicx*.

A segunda situação caracterizadora da *inviabilidade relativa* de competição seria no caso da ocorrência de licitação *fracassada, deserta* ou de contratação *precedente* para o mesmo objeto.

Quando a Administração percorre o rito licitatório completo e não obtém resultado válido, seja pela ausência de interessados (“licitação deserta”), seja pela inabilitação ou pela desclassificação de todos os participantes (“licitação fracassada”); ou ainda pela recusa de o vencedor em assinar o contrato ou mesmo pela impossibilidade de continuidade de um contrato de fornecimento existente, a repetição imediata do mesmo procedimento, sem que as condições de mercado ou os requisitos do edital sejam revisados, é igualmente ineficiente.

O Sicx, nesse contexto, pode atuar como mecanismo residual e temporário, permitindo que a demanda seja atendida enquanto o órgão ou entidade organiza nova tentativa de contratação definitiva, com as devidas correções de rota. Não se trata, aqui, de substituir o planejamento pela improvisação, mas de garantir que a frustração de um certame ou de uma contratação não resulte no colapso do atendimento da necessidade pública subjacente.

É importante sublinhar que, em ambas as hipóteses, a *inviabilidade relativa* de competição não elimina a responsabilidade do administrador de motivar sua escolha. O uso do Sicx com base nesses fundamentos deve ser explicitado pela Administração, com indicação dos elementos que caracterizam a situação, seja o valor estimado que torna a licitação

economicamente inviável ou o atendimento célere de uma demanda pontual, não atendida pela frustração de uma licitação ou de uma contratação.

Outras hipóteses de *inviabilidade relativa* de competição poderiam ser suscitadas para utilização do Sicx, mas, em primeiras linhas, essas duas já poderiam criar solução eficiente para demandas corriqueiras de milhares de órgãos da Administração e, ao mesmo tempo, estabelecer um limite geral para que a hipótese de credenciamento “comércio eletrônico” não seja usada como pretensa panaceia, estimulando a adoção do Sicx para demandas generalizadas, não apenas conspurcando a aplicação das modalidades licitatórias tradicionais, como o pregão, mas gerando prejuízos à economicidade ou a qualidade das contratações firmadas.

4. O PCA como instrumento de planejamento estratégico do Sicx

Se a inviabilidade fática é o fundamento que justifica o uso do Sicx em casos concretos, o Plano de Contratações Anual (PCA) é o instrumento que pode conferir racionalidade e intencionalidade ao uso da plataforma em perspectiva institucional.

Embora não seja definido como obrigatório pela legislação¹⁵, o PCA, previsto no art. 12, inc. VII, da LLCA, e regulamentado no âmbito federal pelo Decreto nº 10.947, de 2022,¹⁶ é o espaço por excelência em que a Administração deve, com antecedência, identificar suas necessidades de contratação, para definir as estratégias mais adequadas para atendê-las.

Assim, ao menos para a primeira hipótese de *inviabilidade relativa* de competição anteriormente abordada (quando o valor estimado da contratação para o exercício corrente é de pequena monta, o PCA e o ETP seriam instrumentos adequados para, analisando o quantitativo a ser licitado para determinados bens ou serviços de mesma natureza, permitir a detecção prévia e estratégica daqueles que deveriam ser contratados por meio do Sicx.

¹⁵ FORTINI, Cristiana; TORRES, Ronny Charles Lopes de. Plano de Contratação Anual (PCA) e a definição extralegal de sua obrigatoriedade. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2024/12/Artigo-Plano-de-Contratacao-Anual-PCA-e-a-definicao-extralegal-de-sua-obrigatoriedade.pdf>

¹⁶ Art. 12, VII, da Lei nº 14.133, de 2021, regulamentado pelo Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, que dispõe sobre o plano de contratações anual a ser elaborado pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. O PCA deve ser elaborado anualmente com antecedência mínima de dois meses em relação ao encerramento do exercício orçamentário.

É nesse momento, e não no momento da demanda emergente, que a decisão de recorrer ao “comércio eletrônico” (Sicx) deve ser, preferencialmente, tomada, em uma perspectiva estratégica.

A incorporação do Sicx à lógica do PCA exige que o órgão ou entidade, ao mapear suas necessidades para o exercício seguinte, avalie sistematicamente quais objetos são passíveis de atendimento pelas plataformas integrantes do sistema. Essa avaliação tem três dimensões complementares.

A primeira é a dimensão de aderência: o objeto de que a Administração necessita está disponível nas linhas de fornecimento do Sicx (“bens e serviços comuns padronizados ofertados no Sistema de Compras Expressas - Sicx”)? As especificações técnicas pertinentes podem ser adequadamente representadas nos parâmetros da plataforma? A ausência de aderência, nesse sentido, é um dado objetivo que afastaria a utilização do Sicx para aquela necessidade específica, independentemente de qualquer outro critério.

A segunda dimensão é a de escala e valor: qual é o volume estimado da contratação para o exercício? O valor projetado situa-se em patamar que torna a licitação convencional economicamente imprestável, ou, ao contrário, justifica a realização de um certame competitivo por meio de uma modalidade elencada no art. 28 da LLCA?

A terceira dimensão é a de oportunidade procedimental: consideradas as características do objeto, a urgência estimada da necessidade e os custos de transação envolvidos, o Sicx é a alternativa mais eficiente, ou outro instrumento, ata de registro de preços, contrato de fornecimento contínuo, licitação por meio de suas modalidades, seria mais adequado?

Esse exercício analítico produz ao menos três efeitos de grande relevância para a governança das contratações: *i)* antecipa o problema da aderência, evitando que o órgão ou entidade chegue ao momento da demanda concreta apenas para descobrir que o objeto desejado não está disponível na plataforma; *ii)* racionaliza o uso do ETP, pois os objetos já identificados no PCA como passíveis de contratação via Sicx poderão ter seu ETP simplificado ou até dispensado, nos termos da regulamentação aplicável; e, *iii)* fortalece a posição institucional da Administração perante os órgãos de controle, na medida em que a decisão de usar o Sicx passa a ser documentada em ato de planejamento prévio, e não apenas justificada *a posteriori*.

Há ainda uma dimensão coletiva e sistêmica que o PCA pode desempenhar no contexto do Sicx. À medida que múltiplos órgãos e entidades identificam, em seus respectivos planos, demandas por objetos compatíveis com o Sicx, essa informação agregada passa a ser um insumo valioso para o órgão central do sistema, permitindo-lhe antecipar a demanda, calibrar as linhas de fornecimento disponíveis, orientar os órgãos credenciadores na definição dos editais de credenciamento e monitorar eventuais lacunas de aderência que demandem ampliação do catálogo.

O PCA pode então transformar-se em algo mais que uma disfuncional tabela de *excel* que busca antecipar objetos de futuras licitações, como ocorre em muitos órgãos públicos, para se consolidar como instrumento de planejamento estratégico e elemento de inteligência coletiva para a gestão do Sicx.

Diante de tudo isso, as duas perspectivas apresentadas, a inviabilidade relativa da licitação como fundamento jurídico do Sicx e o PCA como instrumento de racionalização do seu uso, não são independentes: elas se articulam e se reforçam mutuamente.

O planejamento anual é o momento em que a inviabilidade relativa pode ser identificada com antecedência, antes que a pressão da demanda imediata comprometa a qualidade da decisão. Ao registrar no PCA que determinada necessidade, em razão do seu valor estimado, não comporta licitação convencional economicamente eficiente, o órgão ou entidade já está, na prática, documentando o fundamento que justificará o uso do Sicx quando a necessidade concreta se materializar.

Da mesma forma, o Estudo Técnico Preliminar e o Gerenciamento de Riscos de uma licitação podem antecipar o Sicx como solução transitória e residual para resposta a necessidades imediatas relacionadas a frustrações no atendimento de demandas que seriam pretensamente atendidas por licitação (como atraso na conclusão do procedimento, licitações desertas, fracassadas, conclusão precipitada de quantitativo de determinados insumos etc.), hipóteses que, por sua natureza, não seriam antecipáveis no PCA, mas que podem legitimar a decisão de recorrer ao Sicx como solução temporária.

Essa articulação impõe ao regulamento do Sicx o desafio de criar pontes normativas explícitas entre os artefatos de planejamento e a plataforma, de uma maneira mais funcional do que formalista, para que eles não sejam apenas documentos formais desvinculados do sistema operacional de compras, mas instrumentos integrados à plataforma

e capaz de orientar, filtrar e qualificar as demandas que chegam ao Sicx. A integração tecnológica entre o sistema de planejamento e o sistema de compras expressas é, portanto, não apenas uma conveniência operacional, mas uma exigência de coerência normativa.

5. Conclusão

O Sicx representa um avanço significativo na modernização das compras públicas brasileiras, mas sua efetividade depende de que sua utilização seja fundada em premissas sólidas, tanto do ponto de vista jurídico quanto do ponto de vista gerencial.

A caracterização da inviabilidade relativa de competição, seja pelo baixo valor da necessidade (em parâmetros a serem devidamente previstos em regulamento), seja pela frustração da pretensão contratual pelo certame licitatório tradicional, confere ao uso do sistema o fundamento de legitimidade que o distingue de uma mera escolha de conveniência.

A definição de boas diretrizes para todos, pelo regulamento federal, sem adentrar em especificidades (para as quais cada ente federativo deve ter autonomia para estabelecer suas próprias regras procedimentais), pode permitir que a Administração extraia do Sicx não apenas eficiência operacional, mas também racionalidade institucional e previsibilidade orçamentária.

Cumpre salientar que por ser o Sicx uma hipótese de credenciamento que autoriza a contratação direta fundada na inexigibilidade de licitação, somente se legitimará nas hipóteses em que esteja efetivamente configurada a inviabilidade (relativa) de competição. Para tanto, mostra-se indispensável a observância de parâmetros objetivos, de modo a impedir a desnaturação do instituto e sua utilização indevida como mecanismo de afastamento da obrigatoriedade constitucional de licitar.

Não se revela juridicamente admissível conferir à contratação direta interpretação excessivamente ampliada, a ponto de convertê-la em regra à margem do modal deôntico trazido pela Constituição brasileira de 1988 ao insculpir a obrigatoriedade de licitar em seu art. 37, *caput*, inc. XXI.

O credenciamento, como procedimento auxiliar que legitima uma das hipóteses de contratação por inexigibilidade, possui natureza excepcional e, por essa razão, deve ser

interpretado restritivamente, com aplicação limitada às situações em que a inviabilidade (relativa) de competição esteja efetivamente demonstrada a partir dos parâmetros fixados pela Administração em seu regulamento considerando: o valor da licitação, o objeto e seu respectivo mercado para que se possa uma métrica de custo-benefício que permita uma contratação direta por meio do “comércio eletrônico” com eficiência, sem ofensa à norma constitucional que traz a obrigatoriedade de licitar e nem ao espírito da LLCA.

Tudo indica que o sistema brasileiro de contratações públicas aproxima-se, gradativamente, de um modelo em que determinadas contratações poderão ser realizadas com a simplicidade de um “clique” ou, ao menos, com a fluidez operacional característica das modernas plataformas digitais e aplicativos de comércio eletrônico. Todavia, até que esse “clique” efetivamente ocorra com legitimidade jurídica, eficiência administrativa e segurança institucional, será indispensável enfrentar algumas premissas estruturantes: a adequada delimitação das hipóteses de *inviabilidade relativa de competição*, a preservação do dever constitucional de licitar, a definição de critérios objetivos de utilização do Sicx e a consolidação de mecanismos mínimos de planejamento, motivação e governança.

Tem-se assim que será a combinação das perspectivas aqui delineadas que permitirá ao Sicx cumprir, de forma plena, o papel para o qual foi concebido: ser uma alternativa eficiente, transparente e juridicamente fundamentada para as contratações que o rito licitatório convencional não consegue atender adequadamente.