

## **SICX: Inovação, Construção Normativa e Análise Crítica da ao Grupo de Trabalho instituído para regulamentação.**

### **RESUMO**

A Lei nº 15.266, de 21 de novembro de 2025, introduziu na Lei nº 14.133/2021 o Sistema de Compras Expressas (SICX), mecanismo voltado à aquisição ágil de bens e serviços de baixo valor e alta recorrência pela Administração Pública. Em resposta, a Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (SEGES/MGI) publicou portaria instituindo Grupo de Trabalho destinado à elaboração de proposta de regulamentação do SICX. O presente artigo analisa o arcabouço normativo do instituto, a estrutura e o mandato do Grupo de Trabalho, tecendo críticas e elogios ao desenho adotado, à luz dos princípios da eficiência, da transparência, da participação social nas contratações públicas.

**Palavras-chave:** Compras públicas. SICX. Lei nº 15.266/2025. Grupo de Trabalho. Regulamentação. Comércio eletrônico. SEGES/MGI.

### **INTRODUÇÃO**

A Administração Pública brasileira convive, há décadas, com o paradoxo das micro compras: a aquisição de itens simples como canetas, resmas de papel, cartuchos de toner, serviços de copa, consome um volume de tempo, energia burocrática e recursos humanos desproporcional ao valor efetivamente gasto. O regime jurídico da licitação, concebido para proteger o erário em contratações de maior vulto, mostrou-se excessivamente pesado para transações cotidianas de baixo risco.

Esse diagnóstico não é novo. A dispensa de licitação por valor (art. 75, I e II, da Lei nº 14.133/2021), o sistema de registro de preços e as compras compartilhadas já representavam tentativas de mitigação. Contudo, nenhum desses mecanismos dialogou de forma estruturada com a realidade do comércio eletrônico, modalidade que revolucionou a dinâmica de aquisições no setor privado e que, gradualmente, passou a ser utilizada de forma fragmentada e assistemática por entes públicos.

É nesse contexto que a Lei nº 15.266, de 21 de novembro de 2025, surge como marco regulatório relevante ao inserir na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) o Sistema de Compras Expressas (SICX). A inovação legislativa reconhece, formalmente, que o Estado pode e deve comprar como compram os melhores gestores privados: de forma ágil, comparativa e digital, sem abrir mão dos controles essenciais.

Para viabilizar a implementação do SICX, a Secretaria de Gestão e Inovação do MGI publicou portaria instituindo Grupo de Trabalho (GT) com a missão de elaborar, em sessenta dias, proposta de Decreto regulamentador. A análise desse ato normativo bem como seus méritos, suas lacunas e seus riscos é o objeto central do presente artigo.

## **2. O SISTEMA DE COMPRAS EXPRESSAS: ORIGEM E FUNDAMENTOS**

A Lei nº 15.266/2025 promoveu alterações pontuais, mas de significativa importância, na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Ao instituir o SICX, o legislador optou por criar um subsistema específico para compras de baixo valor via plataformas eletrônicas, reconhecendo as particularidades dessa modalidade e sua incompatibilidade com o rito ordinário das licitações.

A opção por alterar a Lei nº 14.133/2021 em vez de criar legislação autônoma foi tecnicamente acertada. Preserva-se a unidade do sistema normativo de contratações públicas, evitam-se conflitos de interpretação e reafirma-se que o SICX não é uma fuga ao regime licitatório, mas uma modalidade especial integrada a ele. Ao mesmo tempo, sinaliza ao mercado e à sociedade que o marco legal das compras públicas é um sistema vivo, capaz de incorporar as transformações da economia digital.

O SICX tem por finalidade permitir que órgãos e entidades da Administração Pública adquiram bens e contratem serviços de baixo valor por meio de plataformas de comércio eletrônico, aproveitando a competição natural do mercado digital e a transparência proporcionada pela comparação instantânea de preços. O sistema guarda relações de afinidade com experiências internacionais consolidadas, como o Government eMarketplace britânico, o DPS (Dynamic Purchasing System) europeu e o Brazilian Government Marketplace proposto por organismos multilaterais.

Ao canalizar compras recorrentes e de menor expressão financeira para plataformas eletrônicas, o SICX promete entregar três ganhos simultâneos: (i) redução do custo transacional das aquisições; (ii) ampliação da competitividade, com acesso de micro e pequenas empresas ao mercado público via canais digitais; e (iii) maior rastreabilidade e auditabilidade das operações, dada a natureza eletrônica dos registros.

O SICX não nasce no vazio. Ele se conecta ao Contrata mais Brasil, sistema federal de compras digitais, aos acordos-quadro previstos na Lei nº 14.133/2021 e à experiência acumulada com o *Comprasnet*. A portaria objeto deste artigo, ao mencionar expressamente esses institutos como temas de expertise dos convidados do Grupo de Trabalho, reconhece essa continuidade e sinaliza que a regulamentação deverá construir pontes entre os mecanismos existentes e a nova arquitetura do SICX, evitando sobreposições e redundâncias normativas.

## **3. A PORTARIA DE CONSTITUIÇÃO DO GRUPO DE TRABALHO: ANÁLISE CRÍTICA**

A portaria foi expedida pelo Secretário de Gestão e Inovação do MGI com fundamento no art. 16, incisos VI e VII, alínea "a", do Anexo I do Decreto nº 12.102, de 8 de julho de 2024. O art. 2º define a composição do GT com representantes de três unidades da SEGES/MGI: (i) a Diretoria de Normas e Sistemas de Logística; (ii) a Central de Compras; e (iii) a Comissão Interministerial de Compras Sustentáveis. A tríade é bem escolhida e cobre os vetores essenciais da regulamentação: a técnica normativa, a operacionalidade logística e a dimensão da sustentabilidade.

A inclusão da Comissão Interministerial de Compras Sustentáveis merece destaque especial. Ao trazer para o núcleo do GT a perspectiva ambiental e social, a portaria alinha-se às melhores práticas internacionais de contratações públicas responsáveis e sinaliza que

o SICX não será um mecanismo de pura agilidade, mas um instrumento de política pública comprometido com critérios de sustentabilidade.

O art. 3º abre o processo regulatório a quatro categorias de participantes externos: especialistas acadêmicos e juristas, órgãos públicos compradores, empresas de comércio eletrônico e fornecedores. Trata-se de um dos pontos mais inovadores e elogiáveis da portaria, pois rompe com a tradição de regulamentação endógena e reconhece que a norma será melhor construída com a contribuição de quem a aplica no cotidiano.

A previsão de "variação regional e federativa" na escolha dos órgãos compradores é particularmente relevante. O Brasil é um país de dimensões continentais e realidades administrativas heterogêneas: os desafios de compras de um município do sertão nordestino são diferentes daqueles enfrentados por uma autarquia federal sediada em São Paulo. Garantir essa pluralidade na escuta amplia a legitimidade do processo e aumenta as chances de que a regulamentação seja efetivamente funcional em diferentes contextos. Igualmente louvável é a preocupação com a "distribuição ampla de natureza jurídica do fornecimento" entre os fornecedores convidados (inciso IV). Essa redação busca evitar a captura regulatória por grandes marketplaces, assegurando que microempreendedores individuais, cooperativas e pequenas empresas locais também tenham voz no processo.

O que se critica é que a composição do GT não inclui representantes da Controladoria-Geral da União (CGU) nem do Tribunal de Contas da União (TCU), pois as compras realizadas via SICX estarão sujeitas ao controle desses órgãos, e a participação de suas áreas técnicas no processo regulatório poderia antecipar inconsistências, prevenir a criação de fragilidades sistêmicas e conferir maior robustez ao texto final do Decreto. Ademais, a experiência regulatória brasileira mostra que normas elaboradas sem diálogo prévio com os órgãos de controle geram incerteza interpretativa, auditorias conflitivas e, em última análise, o desestímulo ao uso dos novos instrumentos por gestores públicos temerosos de responsabilização. Incluir CGU e TCU mesmo que apenas como observadores ou como participantes da categoria de convidados — seria uma medida de prudência regulatória.

A portaria prevê a participação de estados e municípios apenas na categoria de "convidados" (art. 3º, II), sem garantir-lhes representação institucional no núcleo do GT. Considerando que o SICX será utilizado por todos os entes federados, e que estados e municípios serão, na prática, os maiores usuários do sistema, sua participação meramente facultativa e eventual é insuficiente.

O preâmbulo da portaria fala em "construção normativa interfederativa", mas a estrutura do GT não materializa esse compromisso de forma efetiva.

A portaria prevê a participação de estados e municípios apenas na categoria de "convidados" (art. 3º, II), sem garantir-lhes representação institucional no núcleo do Grupo de Trabalho. A distinção não é meramente formal: membros têm voto, voz permanente e acesso integral ao processo deliberativo; convidados comparecem quando convocados, sobre temas específicos, sem continuidade e sem poder vinculante sobre o produto final..

O problema se agrava quando se considera o perfil real dos usuários do SICX. A União, responsável pela portaria e pela composição do GT, representa cerca de 180 órgãos e entidades do Poder Executivo federal. Estados e municípios, por sua vez, somam mais de 5.570 entes federados, com estruturas administrativas que vão desde grandes secretarias estaduais dotadas de sofisticados sistemas de compras até prefeituras de pequenos municípios que dependem de um único servidor para gerir toda a área de licitações. Esses

entes heterogêneos com capacidades institucionais díspares serão, na prática, os maiores usuários do SICX. Regulamentá-lo sem ouvi-los de forma estruturada é construir uma ponte a partir de apenas uma das margens.

Há aqui uma contradição que não deve ser ignorada. Afirmar no preâmbulo que a regulamentação será "interfederativa" e, em seguida, confinar estados e municípios à condição de convidados eventuais é um indicativo de como o centralismo normativo permanece enraizado na cultura administrativa federal, mesmo quando o discurso institucional já incorporou o vocabulário da colaboração.

A falta dessa representação federativa na fase de elaboração normativa tende a gerar ao menos três problemas práticos. Primeiro, o risco de inadequação técnica: a regulamentação poderá estabelecer requisitos de infraestrutura tecnológica, fluxos de aprovação ou exigências de controle que são razoáveis para a União, mas inaplicáveis para municípios com baixa capacidade digital e até o risco de baixa adesão, uma vez que normas percebidas como impostas enfrentam resistência de implementação, especialmente em um contexto federativo no qual a adesão ao SICX dependerá, em muitos casos, de voluntariedade.

A solução não exigiria uma reformulação profunda da portaria. Bastaria incluir, no art. 2º, ao lado das unidades da SEGES/MGI, entidades que já exercem papel de articulação interfederativa em temas de gestão pública e possuem legitimidade reconhecida para falar em nome dos entes subnacionais. Alternativamente, o art. 9º poderia ter determinado que a proposta de Decreto fosse submetida, antes de sua entrega ao Secretário, a uma rodada de consulta com representantes estaduais e municipais, formalizando a dimensão interfederativa não na composição do GT, mas no processo de validação do seu produto.

### **3.1 PRAZO DE REGULAMENTAÇÃO DE SESSENTA DIAS: AMBICIOSO E INSUFICIENTE**

A fixação de prazo para a entrega de produtos normativos é, em si, uma boa prática de gestão pública. Grupos de trabalho sem balizamento temporal tendem a se dissolver em reuniões infundáveis, a produzir relatórios que nunca saem do papel ou a ser absorvidos pela inércia institucional que caracteriza tantos processos regulatórios no Brasil. Nesse sentido, o art. 9º da portaria merece reconhecimento: ao estabelecer sessenta dias a partir da efetiva instalação do GT, o Secretário de Gestão e Inovação assumiu um compromisso público mensurável e criou condições para o monitoramento externo do andamento dos trabalhos. O problema não está na existência do prazo. Está na sua suficiência diante da complexidade do objeto.

A história regulatória brasileira oferece exemplos suficientes do que acontece quando normas complexas são elaboradas com pressa. Surgem lacunas que os órgãos de controle preenchem com interpretações restritivas, criando insegurança jurídica para os gestores. Surgem ambiguidades que os fornecedores exploram em favor próprio. Surgem incompatibilidades sistêmicas que só aparecem na fase de implementação, quando já é tarde para corrigi-las sem custo político. E surgem, inevitavelmente, as revisões normativas emergenciais, os decretos que corrigem decretos, portarias que interpretam portarias, gerando o tipo de instabilidade regulatória que desestimula a adesão ao sistema justamente quando ele mais precisa de credibilidade.

O SICX não é um procedimento administrativo simples. É um sistema que articula, simultaneamente, ao menos seis dimensões técnicas de elevada complexidade. Quais

marketplaces poderão operar como canais do SICX? Quais requisitos técnicos e de segurança devem ser atendidos? Como se dará a homologação e o descredenciamento de plataformas? Como serão tratadas as falhas sistêmicas e as indisponibilidades?

Haverá cadastramento prévio de fornecedores ou o sistema operará em ambiente aberto? Como serão disciplinados os prazos de entrega, as garantias e os mecanismos de penalização em um ambiente de compra instantânea? e como será a definição dos critérios de habilitação. Como verificar, em tempo real, a regularidade fiscal e trabalhista de um fornecedor em uma plataforma de comércio eletrônico? O SICX exigirá habilitação prévia ou adotará um modelo de verificação posterior à compra, com eventual devolução de valores em caso de irregularidade? E os controles antifraude. Compras via comércio eletrônico são especialmente vulneráveis a esquemas de superfaturamento, direcionamento de demanda e conluio. Quais mecanismos de auditoria automatizada, cruzamento de dados e alertas sistêmicos serão incorporados ao SICX? Como se integrará ao sistema de controle interno da CGU?

Outro ponto é conformidade com a proteção de dados. O processamento de informações sobre hábitos de consumo do Estado, perfis de demanda e dados de servidores compradores envolve obrigações específicas da LGPD. Quem será o operador dos dados? Quais finalidades serão permitidas para o uso dessas informações pelas plataformas privadas? Como se garantirá que os dados do Estado não alimentem inteligências artificiais de terceiros sem autorização?

Como ficará interoperabilidade de sistemas. O SICX precisará dialogar com o SIAFI, com o Contrata mais Brasil, com sistemas estaduais e municipais de gestão financeira e com as plataformas privadas de comércio eletrônico. Cada ponto de integração é um potencial vetor de falha técnica ou de inconsistência contábil. Tratar todas essas dimensões com a profundidade necessária em sessenta dias é, para dizer com precisão, muito ambicioso. Para dizer com franqueza, é improvável.

#### **4. CONCLUSÃO**

A Lei nº 15.266/2025 e o SICX que ela institui representam uma aposta necessária na modernização do Estado brasileiro. Em um país onde o setor público movimentava centenas de bilhões de reais em compras a cada ano, a digitalização e a simplificação dos processos de menor valor podem liberar recursos humanos e financeiros para onde realmente importa.

A portaria da SEGES/MGI que institui o Grupo de Trabalho é, em sua essência, um ato bem concebido. Seu maior mérito é a opção pela construção normativa colaborativa: ao abrir o processo para especialistas externos, empresas de comércio eletrônico, fornecedores e gestores públicos de diferentes regiões do país, a Secretaria demonstra maturidade institucional e compromisso com uma regulamentação que funcione na prática.

As críticas aqui formuladas não invalidam esse mérito: elas são, antes, um convite ao aperfeiçoamento. A ausência dos órgãos de controle na composição do GT, a participação apenas convidada dos entes subnacionais, e as lacunas em temas de proteção de dados são pontos que o próprio GT pode endereçar no curso de seus trabalhos.

O sucesso do SICX dependerá, em última análise, da qualidade do Decreto que o regulamentará e essa qualidade é, hoje, responsabilidade compartilhada entre os membros do Grupo de Trabalho, os especialistas convidados e a sociedade que acompanha, de fora,

esse processo de construção normativa. Que essa responsabilidade seja exercida com seriedade, abertura e compromisso com o interesse público.

#### REFERÊNCIAS NORMATIVAS

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. Lei nº 15.266, de 21 de novembro de 2025. Institui o Sistema de Compras Expressas — SICX. Brasília: Diário Oficial da União, 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório. Brasília: Diário Oficial da União, 2020.

BRASIL. Decreto nº 12.102, de 8 de julho de 2024. Organização da Secretaria de Gestão e Inovação do MGI. Brasília: Diário Oficial da União, 2024.

BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Lei de Liberdade Econômica. Brasília: Diário Oficial da União, 2019..

OCDE. Compras Públicas Sustentáveis: Guia de Melhores Práticas. Paris: OCDE Publishing, 2022.