

RONNY  CHARLES

Sistema de Compras Expressas (Sicx): um credenciamento com feição competitiva? Notas sobre o art. 79, IV, da Lei nº 14.133/2021

Michelle Marry¹

RESUMO

O presente artigo examina o Sistema de Compras Expressas (SICX), inovação introduzida pela Lei n. 15.266/2025 ao art. 79 da Lei n. 14.133/2021. A análise tem como fundamento a minuta de Decreto regulamentador disponibilizada pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEGES/MGI) para consulta pública², cujas disposições, ainda sujeitas a alterações no curso do processo participativo, orientam a interpretação aqui desenvolvida. Analisa-se a natureza jurídica do sistema, compreendido como plataforma eletrônica pública de contratação que pode operar por diferentes instrumentos jurídicos, entre os quais o credenciamento como procedimento auxiliar — o qual, mesmo quando resulta em inexigibilidade de licitação, não afasta a possibilidade de disputa competitiva entre os fornecedores habilitados. O estudo aprofunda os mecanismos de pesquisa de preços e balizamento automatizado, inclusive sob a perspectiva do custo de vida do objeto, os critérios para priorização de fornecedores locais como instrumento de política pública e desenvolvimento regional, bem como o regime de governança e controle delineado na minuta. A hipótese central é a de que o SICX não configura nova modalidade licitatória autônoma, mas reinventa o princípio da licitação — a escolha impessoal, transparente e

¹ Advogada da União. Coordenadora-Geral Jurídica de Uniformização e Consultora Nacional da União de Uniformização da Consultoria-Geral da União Substituta– CONUNI/AGU. Coordenadora da Câmara Nacional de Licitação e Contratos Administrativos da Consultoria-Geral da União - CGU/AGU. Mestre em Direito Constitucional. Especialista em Direito Público. É Membro Consultora da Comissão de Licitações e Contratos da OAB/DF e da Comissão de Estudos Sobre Licitações e Contratos do Instituto Brasiliense de Direito Administrativo - IBDA. É membro do Instituto de Direito Administrativo do Distrito Federal - IDADF e do Instituto Nacional da Contratação Pública-INCP. Estudou Fundamentos do Direito Americano na Thomas Jefferson School of Law (EUA) Estudou Sobre Mecanismos de Controle e Combate à Corrupção na Contratação Pública (Portugal). É certificada pela FGV em Negociação Avançada e em Termo de Ajustamento de Conduta. É certificada pelo Banco Mundial em Treinamento Sobre o Regulamento de Aquisições para Mutuários de Operações de Financiamento de Projetos de Investimento. Coautora e autora de diversos livros e artigos. Professora de cursos e pós-graduações. Palestrante.

² <https://www.gov.br/contratamaisbrasil/pt-br/central-de-conteudo/eventos/discussao-sobre-a-proposta-de-decreto-que-institui-o-sistema-de-compras-expressas-sicx/proposta-decreto-sicx.pdf/@@display-file/file>

competitiva de quem contrata com o Poder Público — por meio de arquitetura digital e seleção algorítmica. Trata-se, em síntese, da automação da isonomia.

Palavras-chave: SICX; compras expressas; priorização local; credenciamento; inexigibilidade; governança; licitação algorítmica; minuta de decreto; consulta pública; Lei 14.133/2021.

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. O Contexto da Reforma: A Fricção entre Rigidez e Fluidez no Mercado Público. 3. O Nascimento do SICX: Marco Legal e Conceito. 4. Natureza Jurídica: A Tese da Licitação Algorítmica. 5. Arquitetura de Seleção: Algoritmo versus Discricionariedade. 6. A Pesquisa de Preços e o Balizamento Automatizado. 7. Priorização de Fornecedores Locais: Fundamentos e Parâmetros. 8. Inovação Financeira: A Reserva de Recursos e o Fluxo de Pagamento. 9. Federalismo e Autonomia: SICX Nacional versus SICX Federal. 10. Governança em Tempo Real e o Novo Controle. 11. Limites e Desafios da Implementação. 12. Conclusão. Referências.

1. INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro das compras públicas encontrou, nos últimos anos, um desafio estrutural de primeira grandeza: conciliar a rigidez procedimental da licitação tradicional com a fluidez e o dinamismo dos mercados contemporâneos. A Lei n. 14.133/2021, embora tenha representado significativo avanço em relação ao regime anterior, manteve a lógica de um processo licitatório concebido para mercados estáticos, marcado por prazos longos, custos administrativos elevados e dessincronização com o ciclo orçamentário.

Nesse cenário, a Lei n. 15.266/2025 introduziu, por meio da alteração do art. 79 da Lei de Licitações, o Sistema de Compras Expressas (SICX)¹, definido como solução oficial de comércio eletrônico voltada especificamente à aquisição de bens de consumo e serviços comuns padronizados pela Administração Pública. A Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEGES/MGI) disponibilizou para consulta pública a minuta de Decreto destinada a regulamentar essa inovação, estruturando os elementos do sistema, os procedimentos de credenciamento, o

mecanismo de ranqueamento, o fluxo financeiro e o regime de governança e controle. É com base nessa minuta — ainda sujeita a ajustes no curso do processo participativo — que se desenvolve a análise a seguir. Cuida-se de inovação que representa, a um só tempo, uma resposta legislativa urgente às disfuncionalidades do modelo clássico e a incorporação de lógicas próprias da economia digital ao universo das contratações públicas.

O presente artigo propõe-se a examinar os principais aspectos jurídicos do SICX à luz da lei e da minuta de decreto regulamentador em consulta pública. Serão analisados: sua natureza jurídica, a arquitetura algorítmica de seleção, os mecanismos de pesquisa e balizamento de preços, a possibilidade de priorização de fornecedores com sede no local de entrega do bem, o fluxo financeiro de reserva de recursos e pagamento garantido, a dualidade federativa entre o SICX Nacional e o SICX Federal, e os novos paradigmas de governança e controle.

A hipótese central que orienta a investigação é a de que o SICX não configura uma nova modalidade licitatorial autônoma, mas opera como instrumento de contratação direta por inexigibilidade, quando sustentado por um procedimento auxiliar de credenciamento prévio e mediado por algoritmo de seleção que garante isonomia e competitividade sem a burocracia do pregão tradicional. Trata-se, em síntese, da automação da isonomia.

2. O CONTEXTO DA REFORMA: A FRICÇÃO ENTRE RIGIDEZ E FLUIDEZ

A licitação tradicional foi desenhada para mercados relativamente estáveis, nos quais o preço de um bem ou serviço não sofre variação significativa ao longo do processo de contratação. O modelo clássico, que vai da publicação do edital ao contrato, pode consumir semanas ou meses, período durante o qual os preços de referência tornam-se obsoletos e as ofertas dos licitantes perdem qualquer correspondência com a realidade do mercado.

Essa desconexão gera o que a literatura especializada denomina de seleção adversa³: o processo burocrático afasta os fornecedores mais eficientes, que não têm interesse em imobilizar recursos e capacidade administrativa num rito processual lento,

³ CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. *Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/2021 (nova lei de licitações)*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, páginas 38-42.

atraindo, paradoxalmente, aqueles que operam nas margens do mercado. O resultado, muitas vezes, é a ineficiência administrativa sistematizada, com processos que custam mais do que o próprio bem adquirido.

A realidade do mercado, contudo, é radicalmente diferente. Determinados bens de consumo e serviços admitem padronização e, ao mesmo tempo, operam em mercados de preços dinâmicos: passagens aéreas mudam de valor em horas; medicamentos e insumos hospitalares respondem a variações de abastecimento e logística; serviços de manutenção emergencial não esperam o encerramento de um processo licitatório. O e-commerce privado já demonstrou que é possível realizar compras com qualidade, transparência e celeridade nesses mercados — bastando, para tanto, um ambiente digital bem regulado. O SICX traz essa lógica para o setor público, adaptando-a às exigências constitucionais e legais que regem a contratação administrativa.

Foi essa lacuna estrutural entre o modelo jurídico vigente e a realidade econômica contemporânea que motivou a reforma legislativa. A criação do SICX representa, portanto, uma resposta institucional ao anacronismo do modelo clássico para determinadas categorias de bens e serviços, sem, contudo, abrir mão dos princípios basilares da contratação pública: isonomia, impessoalidade, publicidade e proposta mais vantajosa.

3. O NASCIMENTO DO SICX: MARCO LEGAL E CONCEITO

A Lei n. 15.266/2025 alterou o art. 79 da Lei n. 14.133/2021, criando o inciso IV que autoriza a contratação por meio do SICX. A minuta de Decreto estrutura o sistema em dois planos: o SICX de âmbito nacional (art. 3º), que compreende o conjunto de elementos interdependentes voltados ao desenvolvimento e à sustentação das compras públicas por comércio eletrônico; e o SICX no âmbito federal (Capítulo III), que regulamenta os procedimentos específicos para os órgãos e entidades da União.

O sistema pode ser definido como uma plataforma eletrônica pública de comércio destinada à aquisição de bens de consumo e serviços comuns padronizados, definidos na minuta como "bens e serviços disponíveis nas plataformas de comércio eletrônico em larga escala"⁴. Três pilares fundamentais sustentam sua arquitetura.

O primeiro pilar é o credenciamento prévio, realizado com base em editais públicos permanentemente abertos (art. 10, parágrafo único, da minuta), que funcionam

como a porta de entrada para o sistema. O acesso dos fornecedores fica permanentemente aberto (art. 8º da minuta) e é realizado por meio de integração com o Registro Cadastral Unificado. O edital de credenciamento pode ter vigência indeterminada e ser acrescido de anexos que incorporem novos bens e serviços ao SICX, sob o mesmo regramento — inovação que garante ao sistema caráter contínuo e aberto, distinto da licitação faseada e periódica.

O segundo pilar é a definição do objeto, restrita a bens e serviços comuns padronizados, com especificações técnicas simplificadas. A minuta dispensa o Termo de Referência e o Edital de Contratação (art. 19), substituindo-os pela ordem de compra — documento eletrônico de formalização da demanda elaborado na própria plataforma. O Estudo Técnico Preliminar somente será exigido em caráter excepcional (art. 19, §1º), o que representa significativa simplificação procedimental.

Um ponto que merece reparo crítico na minuta diz respeito à definição de bens e serviços comuns padronizados constante do art. 2º, VII, segundo a qual seriam "os bens e serviços disponíveis nas plataformas de comércio eletrônico em larga escala".

A conceituação é excessivamente vaga e juridicamente frágil, pois vincula o conceito à mera disponibilidade comercial em marketplace, quando o critério adequado não é a presença do objeto em plataformas privadas, mas a existência de padrões objetivos de desempenho e qualidade, especificações usuais de mercado e possibilidade de padronização prévia pela Administração.

A redação proposta destoa, ademais, da própria Lei n. 14.133/2021, que define bens e serviços comuns como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos por especificações usuais de mercado — lógica também consolidada pelo Tribunal de Contas da União.

Há, além disso, contradição interna na minuta: enquanto o art. 2º, VII, parece reputar comuns e padronizados todos os bens disponíveis em comércio eletrônico de larga escala, o art. 11 estabelece que a incorporação de objetos ao SICX observará a padronização definida pelo órgão central — ou seja, condiciona a inclusão a um ato administrativo posterior que, por definição, ainda não existe no momento da conceituação abstrata.

A definição adequada deveria estruturar-se em três camadas. A primeira é a de bem ou serviço comum, já assentada na Lei n. 14.133/2021: o objeto deve ter padrões de desempenho e qualidade objetivamente definíveis por especificações usuais de mercado.

A segunda é a de padronização, que não se confunde com mera disponibilidade comercial — um objeto pode estar à venda em plataforma de comércio eletrônico e, ainda assim, não estar suficientemente padronizado para a contratação pública, pois a padronização exige a definição administrativa prévia de atributos mínimos, critérios de qualidade, condições de entrega ou execução, unidades de medida, parâmetros de comparação e, quando cabível, requisitos de sustentabilidade.

A terceira é a de incorporação ao SICX, que deve permanecer dependente de ato ou procedimento do órgão central, em harmonia com o art. 11 da minuta. Mais precisa, portanto, seria a redação que definisse o objeto do SICX como os bens e serviços comuns, objetivamente especificáveis, uniformizáveis pelo órgão central e aptos à contratação repetida, comparável e não individualizada.

O terceiro pilar é a plataforma digital, ambiente de comércio eletrônico institucional no qual as ofertas dos fornecedores credenciados são apresentadas, ranqueadas e selecionadas. A minuta prevê que a plataforma poderá ser pública ou privada (art. 3º, §1º), desde que atendidas as premissas de integração com o RCU e o PNCP, segregação de funções, garantia de pagamento, rastreabilidade e transparência.

4. NATUREZA JURÍDICA: A TESE DA LICITAÇÃO ALGORÍTMICA

A questão da natureza jurídica do SICX é o ponto mais controvertido e mais relevante da análise doutrinária. Pode haver sustentação no sentido de que o sistema representa uma nova modalidade licitatorial, criada pela Lei n. 15.266/2025. Outra possível é que ele constitui simples ato de dispensa de licitação, operacionalizado por plataforma digital. Nenhuma dessas teses, contudo, capta adequadamente a complexidade e a originalidade do modelo.

A posição que melhor parece descrever a natureza do SICX é a de plataforma eletrônica pública de contratação que pode operar por diferentes instrumentos jurídicos, conforme a estrutura adotada por cada ente federativo e os parâmetros definidos pelo órgão central. Entre esses instrumentos, o credenciamento figura como procedimento

auxiliar de maior relevância prática, na medida em que viabiliza a habilitação prévia, contínua e aberta dos fornecedores.

Em sua configuração mais comum, o SICX operará no espaço da inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, IV, da Lei n. 14.133/2021, mediado por algoritmo de seleção que garante competitividade e isonomia. Em sentido estrito, o SICX não é licitação, pois não segue o rito procedimental autônomo que caracteriza o pregão, a concorrência ou o diálogo competitivo.

É essencial compreender, todavia, que o credenciamento não esgota as possibilidades da plataforma, nem se confunde com ela. O SICX é o ambiente eletrônico; o credenciamento é apenas um dos caminhos jurídicos pelos quais esse ambiente pode ser alimentado. A minuta da SEGES/MGI deixa entrever essa flexibilidade ao admitir tanto plataformas públicas quanto privadas (art. 3º, §1º) e ao delegar ao órgão central a definição dos critérios, pesos e metodologias de ranqueamento (art. 23, §4º), o que permite que a mesma estrutura digital comporte, no futuro, instrumentos diversos de seleção.

Todavia, em sentido amplo e funcional, o SICX realiza uma verdadeira licitação: organiza uma disputa entre interessados, com regras previamente definidas em edital público, por meio de processo administrativo formal, para selecionar a proposta que melhor atende ao interesse público. O que muda é o suporte técnico da competição, que deixa de ser um julgamento humano faseado e passa a ser um julgamento algorítmico instantâneo. Esse caráter híbrido é a grande originalidade jurídica do SICX.

Por outro lado, nada impede que o credenciamento sirva de fundamento para uma etapa posterior de natureza competitiva. Ao credenciar todos os interessados que atendam aos requisitos exigidos, o instituto pode ensejar uma hipótese de inexigibilidade por inviabilidade de competição — na medida em que, em tese, todos os possíveis fornecedores já estariam habilitados a atender à necessidade administrativa. O credenciamento, contudo, não se confunde com a própria inexigibilidade.

A Lei n. 14.133/2021 os distingue com precisão. O art. 6º, inciso XLIII, define o credenciamento como processo administrativo de chamamento público por meio do qual a Administração convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, atendidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade a fim de executar o objeto quando convocados. O art. 74, por sua vez, trata da inexigibilidade de

licitação quando inviável a competição, elencando cinco hipóteses em seus incisos, entre as quais figura o credenciamento no inciso IV.

Compreender o credenciamento como a própria inexigibilidade significaria retornar à lógica da Lei n. 8.666/1993, que o fundamentava no art. 25, *caput*, confundindo o procedimento preparatório com a contratação direta. Não foi essa a opção do legislador de 2021, que definiu o credenciamento expressamente como procedimento auxiliar — instrumento de apoio a uma etapa posterior, e não fim em si mesmo. A minuta de Decreto reafirma essa distinção ao prever que a etapa preparatória será realizada prioritariamente pelo órgão credenciante (art. 3º, §2º, II), deixando clara a separação entre a fase de credenciamento e a fase de seleção da oferta.

Justamente por essa natureza auxiliar, o credenciamento pode desembocar tanto em contratação direta quanto em procedimento competitivo. Em regra, conduzirá a uma contratação por inexigibilidade; nada obsta, todavia, que a Administração submeta os credenciados a uma disputa posterior, especialmente quando a necessidade administrativa exige credenciar o maior número possível de fornecedores aptos — e não apenas um — e quando convém que a seleção final fique a critério do comprador em cada contratação específica. Essa possibilidade, contudo, aplica-se exclusivamente ao SICX, fundamentado no art. 79, inciso IV, não podendo ser estendida às demais hipóteses previstas naquele artigo.

O SICX pode ser compreendido, assim, como um procedimento administrativo formal por meio do qual a Administração Pública organiza uma disputa entre os credenciados, com regras previamente definidas, para selecionar a proposta que melhor atende ao interesse público. O que o distingue da licitação tradicional não é a ausência de competição, mas o suporte técnico que a viabiliza: um algoritmo de seleção em tempo real, no lugar de um julgamento faseado.

Essa qualificação jurídica não é meramente acadêmica. Dela decorrem consequências práticas relevantes: o SICX deve observar as garantias constitucionais da licitação, como a publicidade, a isonomia e a motivação das decisões; os fornecedores credenciados gozam das proteções próprias dos licitantes; e o controle externo deve ser orientado para a auditoria dos parâmetros algorítmicos, e não apenas dos atos formais do processo.

5. ARQUITETURA DE SELEÇÃO: ALGORITMO VERSUS DISCRICIONARIEDADE

O coração operacional do SICX é seu algoritmo de ranqueamento. A minuta de Decreto disciplina o ranqueamento nos arts. 23 e 24, estabelecendo que será "realizado de forma automatizada, objetiva e auditável" (art. 23, §1º), com critérios, pesos e metodologias dinâmicos e ajustáveis pelo órgão central (art. 23, §4º). O sistema ranqueará todas as ofertas aptas ao fornecimento do objeto com as características indicadas pelo comprador (art. 23, §2º), levando em consideração objeto, características selecionadas, critérios de ordenação e indicadores de reputação.

Esse ranqueamento automático gera o que se pode denominar de sugestão matemática: a oferta classificada em primeiro lugar é aquela que o próprio sistema aponta como a proposta mais vantajosa, considerados todos os critérios previamente ponderados. O ponto de tensão jurídica surge quando o gestor opta por oferta diferente da sugerida pelo algoritmo.

A minuta resolve esse ponto de forma expressa e clara: a seleção da oferta mais bem ranqueada independe de justificativa; a seleção de oferta ranqueada abaixo da primeira depende de justificativa (art. 25, §§1º e 2º). A minuta elenca motivações admissíveis: legislação aplicável ao órgão comprador; produto ou serviço que não obedeça às características da requisição; preços inexequíveis ou acima do preço máximo; produto de melhor qualidade ofertado por outro fornecedor; e experiências pretéritas com o mesmo produto (art. 25, §2º).

Essa exigência de motivação para a quebra do ranqueamento é o principal antídoto jurídico contra dois riscos opostos: a arbitrariedade humana, que poderia favorecer fornecedores por razões extrajurídicas; e a caixa-preta algorítmica, que poderia produzir resultados injustos sem qualquer possibilidade de controle. O sistema é, assim, uma combinação de automação e accountability, de algoritmo e motivação humana.

6. A PESQUISA DE PREÇOS E O BALIZAMENTO AUTOMATIZADO

6.1 O Problema da Referencialização em Mercados Fluidos e o Balizamento Automatizado do SICX

A pesquisa de preços sempre foi um dos pontos mais sensíveis das contratações públicas. No modelo tradicional, a Administração realiza pesquisa de mercado para estimar o preço de referência antes de instaurar o procedimento licitatório, e esse preço funciona como parâmetro de aceitabilidade das propostas.

Em mercados estáticos, esse modelo funciona razoavelmente bem. Em mercados fluidos, é uma fonte permanente de disfunção: o preço pesquisado hoje pode estar completamente desatualizado quando a licitação for concluída, semanas ou meses depois.

O SICX resolve esse problema por meio de mecanismo inovador de pesquisa de preços automatizada e contínua. A minuta de Decreto prevê, no art. 22, §2º, que o sistema disponibilizará estimativa de preços praticados dentro e fora de seu âmbito, podendo utilizar os parâmetros do art. 23 da Lei n. 14.133/2021 e mecanismos de busca automatizada no mercado privado. Para tanto, o SICX fará integração com os sistemas da Receita Federal do Brasil e das Secretarias de Fazenda para acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas (art. 22, §3º).

O parâmetro para se chegar ao melhor preço é o menor preço vigente no próprio sistema entre os fornecedores habilitados, conjugado com a média ponderada das ofertas ativas para aquele item. Esse preço de referência é automaticamente atualizado em tempo real, refletindo as flutuações do mercado sem necessidade de ação humana. A Administração deixa de pesquisar preço *ex ante* para se tornar receptora de um preço de mercado continuamente auditado pelo próprio sistema.

A minuta acrescenta um parâmetro relevante no período transitório: enquanto não disponibilizada a estimativa de preços pelo SICX, o órgão comprador deverá verificar as ofertas disponíveis para o mesmo produto ou serviço fora da plataforma, sendo que essa verificação deve levar em conta o custo administrativo de um processo fora do SICX (art. 55, parágrafo único). Essa disposição reconhece, normativamente, que o custo da burocracia é variável relevante no cálculo da vantajosidade da proposta.

6.2 O Custo de Vida do Objeto e a Transparência Decomposta

O conceito de melhor preço no SICX vai além do menor número unitário. Incorpora o que se pode denominar de custo de vida do objeto: o conjunto de todos os gastos envolvidos ao longo da existência útil do bem ou da execução do serviço. Um equipamento mais barato na aquisição pode ter manutenção cara, vida útil curta e

consumo elevado de insumos. Um serviço com menor valor de contratação pode gerar retrabalho, atrasos e custos indiretos que tornam a proposta aparentemente vantajosa numa armadilha financeira.

A minuta reforça essa perspectiva ao prever que o comprador poderá indicar, entre as características do objeto, atributos de desempenho, requisitos de sustentabilidade, rótulos e certificações e condições de entrega (art. 20, §1º). Esses elementos compõem o custo total da contratação ao longo do tempo, e não apenas o preço de compra. O sistema exibe, ainda, de forma decomposta, o valor do produto, o frete logístico e a carga tributária aplicável (art. 38), permitindo que a Administração avalie a composição real de cada elemento de custo.

7. PRIORIZAÇÃO DE FORNECEDORES LOCAIS: FUNDAMENTOS E PARÂMETROS

7.1 Fundamentos Constitucionais e Legais

A possibilidade de priorização de empresas sediadas no local onde será fornecido o bem não é uma novidade absoluta no ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição Federal de 1988 já admite tratamentos diferenciados em compras públicas quando há fundamentos constitucionais suficientes: o desenvolvimento regional e a redução das desigualdades sociais e econômicas (art. 3º, II e III), os princípios da ordem econômica que incluem a redução das desigualdades regionais e o tratamento favorecido para empresas de pequeno porte com sede no País (art. 170, VII e IX), a função do Estado como agente de incentivo ao desenvolvimento regional (art. 174), as políticas de integração e desenvolvimento de regiões geoeconômicas (art. 43) e o tratamento diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte (art. 179).

O ponto de tensão constitucional está no art. 19, III, que veda criar distinções entre brasileiros ou preferências entre entes federativos. Esse dispositivo exige que a preferência local seja fundada em critério objetivo e finalidade legítima — desenvolvimento regional, redução de desigualdades, sustentabilidade —, e não em mero localismo.

A Lei n. 14.133/2021, em seu art. 26, já previa a possibilidade de margens de preferência para determinadas categorias de fornecedores. O SICX incorpora e amplia

essa lógica, permitindo que o algoritmo de ranqueamento atribua pesos diferenciados para fornecedores locais.

A priorização de fornecedores locais no SICX encontra justificativa em múltiplos planos. Do ponto de vista econômico, fornecedores locais tendem a gerar menores custos de frete e logística, reduzindo o preço final para a Administração, e a circulação de recursos públicos no próprio município tem efeito multiplicador sobre a economia local.

Do ponto de vista social, em municípios de pequeno e médio porte, os contratos públicos frequentemente representam parcela significativa do mercado local, sendo determinantes para a sobrevivência de pequenas empresas. Do ponto de vista ambiental, rotas logísticas mais curtas reduzem emissões e impactos ambientais, articulando-se com os critérios de sustentabilidade que o próprio algoritmo do SICX já contempla (art. 20, §1º, III, da minuta).

7.2 Parâmetros para a Priorização Local no SICX

O ponto nodal é definir os parâmetros pelos quais a priorização local operará no contexto do SICX, de modo a não violar o princípio constitucional da isonomia. A minuta não fixou percentuais de preferência local, delegando essa parametrização ao órgão central (art. 23, §4º). Isso significa que a priorização local, quando existir, deverá ser estabelecida nos editais de credenciamento ou em atos normativos do órgão central, com caráter geral e objetivo.

Para que a priorização local seja juridicamente válida, deve observar requisitos cumulativos: estar expressamente prevista no edital de credenciamento ou em ato normativo de caráter geral; aplicar-se isonomicamente a toda a categoria de fornecedores locais, nunca a empresas específicas; limitar-se a percentual razoável de preferência sobre o preço do fornecedor não-local mais bem ranqueado; e registrar-se de forma auditável em cada transação. A minuta assegura a auditabilidade sistêmica (art. 23, §1º), o que inclui a verificabilidade dos critérios de preferência aplicados em cada ranqueamento.

Um modelo plausível é a adoção de faixas de preferência geográfica decrescente: uma faixa mais ampla para fornecedores sediados no próprio município de entrega; uma faixa intermediária para fornecedores do mesmo estado; e nenhuma preferência adicional para fornecedores de outros estados. Esse modelo é coerente com o objetivo de fortalecer economias locais sem fechar o mercado para competidores de outras regiões. A

transparência da preferência local é tão importante quanto a preferência em si: a minuta exige que os critérios, pesos e metodologias do ranqueamento sejam auditáveis (art. 23, §1º).

8. INOVAÇÃO FINANCEIRA: A RESERVA DE RECURSOS E O FLUXO DE PAGAMENTO

O modelo clássico de contratação pública exige empenho prévio, liquidação após a entrega e pagamento em prazo estabelecido em lei. Esse ciclo é incompatível com a lógica da compra expressa, que pressupõe instantaneidade e segurança para ambas as partes.

A minuta de Decreto estrutura o fluxo financeiro do SICX no art. 29: "o fluxo financeiro das contratações realizadas no Sicx será estruturado de modo a garantir a vinculação prévia dos recursos à contratação, com retenção do valor correspondente até o recebimento definitivo do objeto".

Na prática, ao selecionar uma oferta no sistema, o ente público realiza o empenho na dotação orçamentária correspondente e vincula o recurso à contratação, que fica retido até o recebimento definitivo. O fornecedor tem a garantia de que o recurso existe e será liberado após o cumprimento de sua obrigação. Após a entrega do bem, o fiscal designado atesta o recebimento — expresso ou tacitamente, pois a minuta prevê o ateste tácito (arts. 32 e 34, parágrafo único) quando não houver manifestação no prazo. Com o recebimento definitivo, expresso ou tácito, o pagamento ao fornecedor é liberado automaticamente (art. 35).

A minuta detalha o procedimento de recebimento: o provisório ocorre em até dois dias úteis após o registro da entrega (art. 32); o definitivo, em até dez dias após o provisório, respeitado o limite máximo de trinta dias (art. 34). As retenções tributárias são realizadas automaticamente com base nas informações da nota fiscal (art. 36), e o decreto prevê que, sempre que tecnicamente possível, comprador e fornecedor serão previamente informados sobre os valores estimados das retenções.

Do ponto de vista da responsabilidade fiscal, esse mecanismo concilia a agilidade do comércio eletrônico com as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. O recurso já foi empenhado e vinculado antes da transação — não há risco de gasto sem cobertura orçamentária. A minuta prevê ainda disposição transitória (art. 56): enquanto não

disponibilizada a reserva financeira na conclusão da compra, o pagamento seguirá o rito ordinário da execução da despesa pública, respeitado o prazo máximo de trinta dias a partir do recebimento.

9. FEDERALISMO E AUTONOMIA: SICX NACIONAL VERSUS SICX FEDERAL

O SICX apresenta uma dualidade sistêmica que a própria minuta formaliza. Há o SICX Nacional (art. 3º da minuta), que compreende o conjunto de elementos interdependentes para o comércio eletrônico público em âmbito nacional, podendo abranger plataformas da União, Estados, Municípios, Distrito Federal e até plataformas privadas de comércio eletrônico; e há o SICX no âmbito federal (Capítulo III), que regulamenta os procedimentos específicos para os órgãos e entidades da União.

O SICX Nacional exige das plataformas aderentes um conjunto mínimo de premissas (art. 3º, §2º): integração com o Registro Cadastral Unificado e com o PNCP; etapa preparatória realizada prioritariamente pelo órgão credenciante; segregação de funções entre quem seleciona e quem autoriza a compra; garantia de pagamento vinculada ao recebimento definitivo; parametrização das sanções aplicáveis; aplicação das disposições da Lei Complementar n. 123/2006 para ME/EPP; e transparência e rastreabilidade. Esses requisitos constituem as balizas mínimas de interoperabilidade que vinculam todos os entes que optem por integrar o sistema.

O SICX Federal é operacionalizado pelo órgão central do sistema de serviços gerais (art. 6º da minuta), que atuará como órgão central federal, disponibilizando a plataforma para órgãos e entidades da União, empresas públicas, sociedades de economia mista, serviços sociais autônomos e entidades privadas sem fins lucrativos. Estados e Municípios podem aderir voluntariamente à plataforma federal, aproveitando a padronização central e dispensando Estudos Técnicos Preliminares e Termos de Referência próprios.

Os entes subnacionais que optarem por desenvolver ou contratar plataformas próprias compatibilizadas com o SICX Nacional têm maior liberdade para definir parâmetros locais — como critérios de priorização regional e limites orçamentários de uso —, desde que observadas as balizas mínimas da minuta. Não podem, contudo, tratar o SICX como nova modalidade licitatorial autônoma, criar hipóteses de inexigibilidade

ou dispensa fora da Lei n. 14.133/2021, dispensar a obrigatoriedade de motivação para a quebra do ranqueamento ou eliminar a rastreabilidade e a transparência sistêmica.

10. GOVERNANÇA EM TEMPO REAL E O NOVO CONTROLE

O SICX não apenas transforma o processo de compra, mas reconfigura fundamentalmente a natureza e o foco do controle sobre as contratações públicas. A minuta de Decreto disciplina a integridade da plataforma nos arts. 40 a 52, estabelecendo mecanismos de prevenção, detecção e resposta a riscos que incluem: controles de acesso e autenticação; registros e trilhas de auditoria das operações; monitoramento automatizado de transações e comportamentos atípicos; mecanismos de denúncia; e integração com bases de dados oficiais para verificação de regularidade.

No modelo clássico, o controle é retrospectivo e documental: auditores verificam se o processo seguiu os ritos procedimentais corretos, se os documentos foram assinados, se os prazos foram cumpridos.

No SICX, o controle migra do papel para o dado. A plataforma gera trilhas de auditoria imutáveis de cada transação: quais fornecedores foram consultados, qual foi o ranqueamento produzido pelo algoritmo, qual oferta foi selecionada e por que, quando o bem foi entregue, quando o ateste foi emitido, quando o pagamento foi processado. Essa rastreabilidade sistêmica torna impossível a alteração retroativa de registros.

O novo auditor do SICX não é o verificador de certidões e editais, mas o analista de dados e algoritmos. Seu foco deve ser: a higiene e veracidade do cadastro de fornecedores no RCU; a integridade da precificação; a coerência entre os parâmetros algorítmicos declarados e os resultados efetivamente produzidos pelo sistema; e a consistência das justificativas apresentadas pelos gestores para as quebras de ranqueamento.

O sistema de reputação, disciplinado nos arts. 49 a 52 da minuta, adiciona uma camada de governança contínua e distribuída. O decreto esclarece que os mecanismos de reputação possuem "caráter exclusivamente classificatório e informativo, não se equiparando nem se confundindo com sanções administrativas" (art. 49, parágrafo único) — distinção fundamental para evitar que o sistema de reputação seja utilizado como sanção encoberta, sem as garantias do devido processo.

O órgão central deverá dispor também sobre a reputação dos compradores (art. 52), prevendo critérios como prazos de pagamento, recusas de recebimento e comportamento na plataforma — accountability bilateral que confere ao sistema feição de mercado regulado, e não de relação assimétrica.

11. LIMITES E DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO

A despeito de suas virtudes, o SICX enfrenta desafios significativos cuja superação será determinante para o sucesso do modelo.

O primeiro e mais urgente é a qualidade do cadastro de fornecedores no Registro Cadastral Unificado. A minuta estabelece disposições transitórias (arts. 54 e 55) reconhecendo que, enquanto não houver integração completa com o RCU, os fornecedores deverão manter dados atualizados diretamente na plataforma e a verificação caberá ao órgão comprador. Esse período de transição é crítico: a inativação temporária do credenciamento por falta de atualização cadastral (art. 44, I) é a medida corretiva, mas não substitui a necessidade de um cadastro confiável desde o início.

O segundo desafio é a transparência e auditabilidade do algoritmo de ranqueamento. A minuta determina que os critérios, pesos e metodologias do ranqueamento serão dinâmicos e ajustáveis pelo órgão central (art. 23, §4º), o que é operacionalmente necessário, mas cria risco de opacidade se não houver publicidade adequada das alterações e seus fundamentos. Algoritmos opacos são incompatíveis com os princípios constitucionais da publicidade e da motivação das decisões administrativas.

O terceiro desafio é a gestão da priorização local sem violar o princípio da isonomia. Como demonstrado na seção anterior, a priorização de fornecedores locais é juridicamente possível, mas deve ser cuidadosamente parametrizada. A fixação dos percentuais de preferência local deve ser feita por ato normativo de caráter geral, público e motivado, com auditabilidade garantida em cada transação.

O quarto desafio é a capacitação dos gestores públicos. O SICX exige um novo perfil de gestor: não mais o especialista em ritos procedimentais, mas o analista de mercado capaz de avaliar o ranqueamento algorítmico, identificar anomalias de precificação e fundamentar adequadamente a quebra de ranqueamento quando necessário. A minuta cria essa exigência (art. 25) sem prever expressamente o programa de capacitação correspondente — lacuna que os entes aderentes precisarão suprir.

O quinto desafio é o risco de fracionamento artificioso da despesa³. O SICX é voltado a compras de menor porte e complexidade, mas a facilidade e agilidade da plataforma pode induzir gestores a realizar múltiplas compras menores para um mesmo objeto, fragmentando artificialmente uma contratação que deveria ser realizada por licitação. O monitoramento automatizado de transações previsto no art. 41, III, da minuta — que inclui "comportamentos atípicos ou padrões indicativos de irregularidade" — é o principal instrumento normativo para detectar esse risco, mas sua eficácia dependerá da parametrização adequada pelo órgão central.

12. CONCLUSÃO

O Sistema de Compras Expressas (SICX), introduzido pela Lei n. 15.266/2025 e em vias de regulamentação por decreto cuja minuta foi submetida à consulta pública pela SEGES/MGI, representa a mais significativa inovação nas contratações públicas brasileiras desde a edição da própria Lei n. 14.133/2021.

Ao incorporar a lógica do comércio eletrônico ao ambiente das compras governamentais e ao estruturar juridicamente os procedimentos, o fluxo financeiro e o regime de governança, a minuta transforma o que era uma promessa legislativa em um sistema operacional com regras detalhadas e verificáveis. Registre-se, contudo, que se trata de texto ainda em construção, sujeito a alterações decorrentes do processo participativo, o que recomenda cautela quanto à definitividade das disposições aqui analisadas.

A análise realizada permite concluir que o SICX não é uma nova modalidade licitatorial autônoma, mas uma plataforma eletrônica pública de contratação que reinventa o princípio da licitação — a escolha impessoal, transparente e competitiva de quem contrata com o Poder Público — por meio de arquitetura digital e seleção algorítmica. O sistema não aboliu a competição: automatizou-a, transferindo-a do processo burocrático para o algoritmo auditável e transparente.

A pesquisa de preços no SICX supera as limitações do modelo tradicional ao criar um mecanismo de balizamento automático e contínuo, baseado em preços reais de mercado, com integração à base de notas fiscais eletrônicas e estimativa automatizada de preços do mercado privado. O conceito de melhor preço incorpora o custo de vida do

objeto — não apenas o valor unitário da aquisição, mas o conjunto de custos ao longo da existência útil do bem ou da execução do serviço.

A possibilidade de priorização de fornecedores locais é juridicamente válida e socialmente desejável, desde que implementada por meio de parâmetros objetivos, públicos e proporcionais, com critérios fixados pelo órgão central e auditabilidade garantida em cada transação. A minuta não regula diretamente a preferência local, mas a estrutura de parâmetros ajustáveis pelo órgão central (art. 23, §4º) abre o espaço normativo para tanto.

O SICX configura, em síntese, a nova fronteira das compras públicas brasileiras. Seu sucesso dependerá da qualidade do cadastro de fornecedores, da transparência e auditabilidade dos algoritmos, da capacitação dos gestores públicos e da sabedoria regulatória dos entes federativos na definição dos parâmetros locais de preferência. O Direito Administrativo brasileiro está diante de um capítulo inteiramente novo, escrito em linguagem de dados, algoritmos e comércio eletrônico, mas fundamentado nos mesmos princípios de isonomia, publicidade e proposta mais vantajosa que sempre orientaram as contratações públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, 1 abr. 2021.

BRASIL. Lei n. 15.266, de 2025. Altera o art. 79 da Lei n. 14.133/2021, criando o Sistema de Compras Expressas. Diário Oficial da União, Brasília, 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação (SEGES). Minuta de Decreto que dispõe sobre a criação e a estruturação do Sistema de Compras Expressas – Sicx. Texto submetido à consulta pública. Brasília, 2026.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da União, Brasília, 2006.

CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. *Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/2021 (nova lei de licitações)*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MARRY, Michelle. *SICX, Credenciamento e Sustentabilidade: a Nova Fronteira das Compras Públicas*. Palestra proferida na Escola de Gestão. [S.l.]: 2025. Apresentação em slides.

PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. Documentação técnica do SICX. Disponível em: <<https://pncp.gov.br>>. Acesso em: jun. 2026.