

## MARKETPLACE PÚBLICO E O SICX: ENTRE A LEI Nº 15.266/2025 E O FEDERALISMO COOPERATIVO

Andryu Lemos Junior<sup>1</sup>

### I– INTRODUÇÃO

As compras públicas ocupam papel central na atuação do Estado brasileiro, constituindo instrumento indispensável à implementação de políticas públicas em áreas essenciais, como saúde, educação, assistência social e infraestrutura. Não obstante essa relevância, o modelo tradicional de contratações, historicamente, caracterizou-se por elevado formalismo, morosidade procedimental e altos custos transacionais, tanto para a Administração Pública quanto para os fornecedores.

Nas últimas décadas, a transformação digital e a consolidação do comércio eletrônico no setor privado impulsionaram o debate sobre a modernização das aquisições governamentais. Nesse contexto, surgem soluções inspiradas em **marketplaces digitais**, capazes de reduzir custos de busca, ampliar a concorrência e conferir maior agilidade às compras públicas, sem afastar os princípios que regem a Administração.

É nesse cenário que se insere a **Lei nº 15.266/2025**, ao introduzir o **Sistema de Compras Expressas (SICX)** como hipótese de credenciamento por comércio eletrônico no âmbito da Lei nº 14.133/2021. Tal inovação, contudo, não se desenvolve em um vácuo institucional, mas em um **Estado federativo complexo**, marcado por assimetrias regionais e por uma repartição constitucional de competências que impõe desafios à implementação uniforme de soluções tecnológicas.

Diante disso, o presente artigo analisa o marketplace público no Brasil sob a ótica do federalismo cooperativo, examinando experiências internacionais, modelos nacionais e, especialmente, a autonomia regulamentar dos entes federativos na estruturação de sistemas próprios de compras públicas digitais.

### 2 – O federalismo cooperativo brasileiro e os desafios na execução das compras públicas

---

<sup>1</sup> Advogado e Consultor, Professor de diversos cursos de capacitação e Pós-graduação, especialista em Planejamento e Gestão Pública, especialista em Licitações e Contratos Administrativos, especialista em Penal e Processo penal. Mestrando em Administração Pública. Assessor Especial no Município do Jaboatão dos Guararapes, Presidente do Conselho Administrativo da Empresa Municipal de Iluminação Pública do Jaboatão dos Guararapes. Autor e Co-autor de diversas obras na temática contratações públicas.

O federalismo brasileiro, consolidado pela Constituição de 1988, estrutura-se como um **federalismo cooperativo**, no qual União, Estados, Distrito Federal e Municípios compartilham competências e responsabilidades na implementação de políticas públicas. Diferentemente de modelos dualistas, esse arranjo pressupõe coordenação institucional permanente, sem subordinação hierárquica entre os entes.

Conforme assinala Daniel Elazar (1987), o federalismo moderno baseia-se na coexistência entre *self-rule* e *shared-rule*, reforçando a lógica de interdependência. No Brasil, essa interdependência manifesta-se de forma intensa nas compras públicas: embora a União detenha competência para editar normas gerais (art. 22, XXVII, da CF), a execução concreta das contratações ocorre majoritariamente nos Estados e Municípios.

Esse arranjo convive com **acentuadas assimetrias federativas**. Como observa Arretche (2012), a descentralização de responsabilidades não foi acompanhada de forma homogênea pela descentralização de capacidades estatais. No campo das compras públicas, isso se traduz em profundas diferenças na capacidade de planejamento, governança, uso de sistemas eletrônicos e gestão de riscos.

Autores como Bresser-Pereira (1998) alertam que modelos excessivamente uniformizantes tendem a fracassar em contextos federativos assimétricos, produzindo normas formalmente modernas, porém materialmente inaplicáveis. A literatura internacional confirma esse diagnóstico: Pollitt e Bouckaert (2017) demonstram que reformas administrativas eficazes em Estados descentralizados dependem mais de coordenação flexível do que de imposições centralizadas.

No Brasil, esse desafio é agravado por um histórico de **controle externo legalista**, que induz comportamentos defensivos e dificulta a adoção de soluções inovadoras. Como observa Abrucio (2005), a combinação entre descentralização e controle rígido pode gerar um ambiente de autonomia formal e dependência prática.

Assim, o desafio central do federalismo cooperativo brasileiro no campo das compras públicas consiste em promover inovação sem aprofundar desigualdades institucionais, preservando a autonomia dos entes federativos e garantindo segurança jurídica.

### 3 – Marketplace público no Brasil e as experiências internacionais

A ideia de “marketplace público” traduz, em termos simples, a migração de parte das compras governamentais para um ambiente digital de catálogo, com fornecedores pré-habilitados (ou credenciados), regras claras de acesso, registro das transações e publicidade — aproximando-se da lógica de “comprar em plataforma” que já domina o setor privado.

O ponto decisivo, porém, é que, no setor público, esse desenho só se sustenta se for compatível com os princípios constitucionais (isonomia,

impeessoalidade, transparência, eficiência) e com os controles ex ante e ex post (planejamento, gestão de riscos, fiscalização e responsabilização).

Essa discussão ganhou novo impulso no Brasil com a Lei nº 15.266/2025, que inseriu o comércio eletrônico como hipótese de credenciamento vinculada ao Sistema de Compras Expressas (SICX) no microssistema da Lei nº 14.133/2021.

### **3.1 – Conceito de marketplace, características e modelos internacionais**

Marketplace é, em essência, uma infraestrutura digital de intermediação: de um lado, compradores; de outro, vendedores; no centro, uma plataforma que organiza a oferta e reduz custos de busca, comparação e contratação. Em compras públicas, isso normalmente se apoia em três pilares:

- I. **Pré-qualificação / pré-vetting de fornecedores** (ou modelos equivalentes, como credenciamento e cadastro);
- II. **Catálogos e especificações padronizadas** (reduzindo disputa por descrição do objeto e tornando a comparação mais objetiva);
- III. **Trilhas de auditoria e transparência** (logs, relatórios, dados abertos e integração com portais oficiais).

Na prática, esses pilares se materializam, ainda que sob distintos desenhos regulatórios, níveis de centralização e arranjos institucionais em experiências internacionais consolidadas de marketplace público. Nesse sentido, segue algumas experiências internacionais:

- A. **Reino Unido – Digital Marketplace (G-Cloud e outros frameworks):** o governo opera um “mercado digital” em que fornecedores participam de **framework agreements** e compradores públicos selecionam soluções/serviços em catálogo, com regras padronizadas e publicidade estruturada.
- B. **Estados Unidos – GSA Advantage:** um sistema oficial de “compras por catálogo” com acesso a milhões de itens/serviços de contratados, reduzindo etapas para aquisições recorrentes.
- C. **Chile – Mercado Público (ChileCompra):** plataforma nacional com forte visibilidade pública (ordens de compra, contratos, fornecedores), operando como espaço digital de oferta e demanda com regras comuns e transparência.

Em termos de governança, esses modelos dialogam com a literatura que descreve a digitalização das compras públicas como um processo “*end-to-end*”, que não se limita ao momento da disputa, mas envolve padronização de dados, gestão de ciclo de vida contratual e capacidade analítica para controle e melhoria de políticas.

Lição comparada importante: marketplace público não é “desregulamentação”. É, na prática, re-regulação: troca-se parte da ritualística

procedimental por governança de plataforma, com regras de entrada, permanência, catálogos, preços e sanções — e com exigências reforçadas de transparência e rastreabilidade.

### 3.2 – Modelos brasileiros: SICX, Contrata+Brasil, e Mercadoário

O Brasil já opera (ou está consolidando) um **ecossistema** de modelos, com propósitos e desenhos distintos. Compará-los ajuda a entender que “marketplace público” não é uma peça única — é uma família de soluções.

#### a) SICX (Sistema de Compras Expressas) – Lei nº 15.266/2025

O SICX foi introduzido como hipótese de **credenciamento por comércio eletrônico** para contratação de **bens e serviços comuns padronizados**.

Dois aspectos merecem destaque:

- I. **Arquitetura normativa “curta” e dependente de regulamento**: pontos essenciais (admissão e permanência de fornecedores, regras de inclusão e preços, entrega/recebimento, uso da plataforma, pagamento e sanções) ficam remetidos a regulamentação.
- II. **Debate federativo sobre decreto “nacional”**: parte da doutrina tem problematizado a ideia de um decreto federal com pretensão de vincular entes subnacionais, por possível tensão com a autonomia federativa; outra linha interpreta que Estados e Municípios podem/ devem regulamentar em seus âmbitos, evitando subordinação automática ao regulamento federal.

Em termos de política pública, o SICX é frequentemente defendido como mecanismo de **agilidade** e redução de custos operacionais, mas seu desempenho real dependerá de como o catálogo e a formação/atualização de preços serão governados, e de como se evitará direcionamento ou concentração de mercado.

#### b) Contrata+Brasil – plataforma federal (SIASG) com base normativa **infralegal**

O Contrata+Brasil foi criado como **plataforma de negócios públicos**, módulo integrado ao **SIASG**, para ofertar bens e serviços em formato de comércio eletrônico, com regras definidas por **Instrução Normativa**. A IN explicita o conceito da plataforma e sua finalidade de organizar a interação comprador–fornecedor no ambiente digital. Há, inclusive, atualização normativa posterior para ampliar e simplificar o uso.

Do ponto de vista de desenho institucional, o Contrata+Brasil é relevante por três razões:

1. assume a lógica de **plataforma pública** operada no ecossistema federal;
2. busca padronizar processos e dados para favorecer controle e escalabilidade;

3. pretende ampliar a participação de pequenos fornecedores e dinamizar compras recorrentes, com narrativa explícita de impacto econômico-social.

**d) Mercadário – iniciativa de marketplace (ambiente privado/híbrido) voltada a compras públicas**

O Mercadário se apresenta como marketplace para compras públicas, com proposta de conectar entes e fornecedores e operar com fluxo de credenciamento/adesão, posicionando-se como solução tecnológica para modernização e agilidade.

Aqui, o ponto sensível é a **governança do arranjo**: como assegurar integração com obrigações de publicidade, trilhas de auditoria, padronização de catálogo e compatibilidade com o microssistema jurídico de contratações, especialmente, quando a plataforma não é estatal. Esse tipo de modelo pode ser útil, mas exige cautelas normativas e contratuais reforçadas.

#### **4 – Riscos, oportunidades e desafios no contexto Federativo Brasileiro**

A adoção de marketplaces públicos no Brasil integra um movimento mais amplo de **transformação digital das compras governamentais**, orientado pela busca de maior eficiência, redução de custos transacionais e ampliação da capacidade estatal de entrega de políticas públicas. Todavia, quando analisada sob a perspectiva do **federalismo brasileiro**, essa inovação revela um conjunto complexo de oportunidades, riscos e desafios institucionais que não podem ser compreendidos exclusivamente a partir da dimensão tecnológica.

Do ponto de vista das **oportunidades**, a literatura internacional aponta que plataformas digitais de compras públicas tendem a produzir ganhos relevantes de eficiência ao reduzir custos de busca, padronizar informações e acelerar processos decisórios. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) destaca que sistemas de *e-procurement* e *marketplaces* públicos, quando adequadamente estruturados, ampliam a concorrência, facilitam o acesso de pequenos fornecedores e reforçam a transparência, sobretudo em contratações repetitivas e padronizadas (OECD, 2019; OECD, 2020).

No contexto brasileiro, tais oportunidades ganham especial relevo diante das deficiências historicamente associadas ao modelo tradicional de contratações públicas, marcado por elevado formalismo, prazos extensos e baixa responsividade administrativa. Nesse sentido, Marcos Nóbrega e Ronny Charles Lopes de Torres sustentam que instrumentos inspirados em *marketplaces* podem constituir mecanismos legítimos de inovação, desde que compatibilizados com o regime jurídico das contratações públicas, especialmente, por meio do credenciamento e da padronização de objetos (NÓBREGA; TORRES, 2021). Sob essa ótica, o *marketplace* público apresenta-se como vetor potencial de modernização administrativa e de geração de valor público.

Entretanto, essas oportunidades coexistem com **riscos institucionais relevantes**, sobretudo em um Estado federativo caracterizado por profundas assimetrias regionais. No Brasil, esse risco é agravado pela diversidade de capacidades administrativas entre Estados e Municípios. Por outro lado, a tentativa de solucionar a fragmentação por meio de **centralização excessiva** também apresenta problemas relevantes. A imposição de modelos uniformes, desconsiderando realidades locais, pode colidir com o princípio da autonomia federativa e gerar soluções formalmente sofisticadas, porém materialmente inaplicáveis.

#### **4.1- A autonomia regulamentar dos Entes Federativos na implementação do marketplace público no âmbito regional e local**

A implementação de **marketplaces públicos** no Brasil exige análise que ultrapasse a dimensão tecnológica e alcance o **plano constitucional-federativo**. O debate central consiste em definir até que ponto a União pode estruturar modelos nacionais de compras públicas digitais — como o Sistema de Compras Expressas (SICX) — sem comprometer a **autonomia político-administrativa de Estados e Municípios**, responsáveis pela execução capilarizada das políticas públicas.

A Constituição Federal estabelece um sistema de repartição de competências que combina **unidade normativa e pluralidade administrativa**. O art. 21 atribui à União competências materiais de caráter nacional, autorizando-a a organizar políticas e instrumentos federais de coordenação, mas não a impor modelos administrativos hierarquizados aos demais entes. Já o art. 22, inciso XXVII, confere competência privativa à União para legislar sobre **normas gerais de licitações e contratos administrativos**, fundamento constitucional da Lei nº 14.133/2021. Trata-se, contudo, de competência normativa geral, que não se confunde com disciplina exaustiva da organização administrativa local.

O art. 23 da Constituição, por sua vez, consagra competências materiais comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios em áreas centrais das políticas públicas. É nesse espaço cooperativo que as contratações públicas se inserem como instrumento de execução, razão pela qual o *marketplace* público deve ser compreendido como **meio operacional de políticas públicas**, e não como mecanismo de centralização administrativa.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 14.133/2021 estrutura o microssistema nacional das contratações públicas e disciplina o **credenciamento** como procedimento auxiliar (art. 79). A Lei nº 15.266/2025 inovou ao incluir o **comércio eletrônico como hipótese de credenciamento**, vinculando-o ao SICX para bens e serviços comuns padronizados. A própria lei reconhece que a operacionalização do sistema depende de regulamentação, reabrindo o debate federativo sobre o alcance dos regulamentos.

À luz do federalismo brasileiro, a conclusão é inequívoca: decretos federais regulamentam a execução da lei **no âmbito da Administração Pública federal**, mas não vinculam automaticamente Estados e Municípios, que detêm competência para regulamentar a aplicação das normas gerais em seus territórios. Essa compreensão, amplamente respaldada pela doutrina constitucionalista, assegura que a autonomia regulamentar dos entes federativos é condição essencial para adaptar o *marketplace* público às realidades regionais, preservar o pacto federativo e promover eficiência administrativa sem centralização incompatível com a Constituição.

## 5 – CONCLUSÃO

A discussão sobre o **marketplace público no Brasil**, especialmente a partir da introdução do sistema de compras expressas (sicx) pela Lei nº 15.266/2025, revela que a inovação nas compras públicas não pode ser compreendida como simples modernização tecnológica. Trata-se, antes, de uma transformação institucional profunda, que exige a recomposição do equilíbrio entre **eficiência administrativa, segurança jurídica e respeito ao pacto federativo**.

Ao longo do artigo, demonstrou-se que o marketplace público emerge como resposta a limitações estruturais do modelo tradicional de contratações públicas, marcado por excessivo formalismo, altos custos transacionais e baixa capacidade de resposta às demandas sociais. As experiências internacionais analisadas evidenciam que plataformas digitais de compras públicas podem gerar ganhos relevantes de eficiência, transparência e inclusão de pequenos fornecedores, desde que estruturadas a partir de governança robusta, padronização de dados e mecanismos efetivos de controle. Não se trata, portanto, de desregulamentação, mas de uma reconfiguração do regime jurídico das compras, na qual o controle se desloca das etapas procedimentais para as regras da plataforma.

No contexto brasileiro, contudo, a implementação do marketplace público encontra desafios específicos decorrentes do **federalismo cooperativo** e das profundas assimetrias regionais que caracterizam Estados e Municípios. A análise demonstrou que tanto a fragmentação descoordenada de plataformas quanto a centralização excessiva representam riscos institucionais relevantes. De um lado, a multiplicidade de sistemas sem padrões mínimos compromete a interoperabilidade e eleva custos de conformidade; de outro, a imposição de modelos uniformes pode colidir com a autonomia federativa e produzir soluções formalmente sofisticadas, mas materialmente inaplicáveis.

Nesse cenário, a **autonomia regulamentar dos entes federativos** assume papel central. A Lei nº 14.133/2021, ao estabelecer normas gerais de licitações e contratos, e a Lei nº 15.266/2025, ao introduzir o comércio eletrônico como hipótese de credenciamento vinculada ao SICX, delineiam um marco jurídico nacional que orienta a inovação, mas não esgota sua regulamentação. A Constituição Federal, ao combinar competências legislativas da União com competências materiais comuns e autonomia

administrativa dos entes subnacionais, impõe que a implementação do marketplace público seja construída a partir de arranjos cooperativos, e não de subordinação hierárquica.

Assim, o sucesso do marketplace público no Brasil dependerá da capacidade de articular **coordenação federativa e flexibilidade local**, estabelecendo padrões mínimos de governança, transparência e dados, ao mesmo tempo em que se preserva espaço para adaptações regionais. Estados e Municípios não são meros executores de modelos nacionais, mas atores centrais na experimentação regulatória e na concretização das políticas públicas por meio das compras governamentais.

Em síntese, o *marketplace* público deve ser compreendido como **instrumento de política pública**, e não como fim em si mesmo. Seu potencial transformador reside menos na tecnologia empregada e mais na qualidade do desenho institucional que o sustenta. Somente a partir de uma engenharia normativa compatível com a complexidade do federalismo brasileiro será possível converter inovação digital em **valor público**, garantindo compras mais eficientes, íntegras e capazes de responder, de forma concreta, às necessidades da sociedade.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

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

BRASIL. Lei nº 15.266, de 21 de novembro de 2025. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para instituir o Sistema de Compras Expressas (SICX) e incluir o comércio eletrônico como hipótese de credenciamento. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 nov. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024. Regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 jan. 2024.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 14. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições políticas. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 105–121, 2005.

NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles Lopes de. A nova lei de licitações, credenciamento e e-marketplace: o turning point da inovação nas compras públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Public management reform: a comparative analysis. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

OECD. Public procurement in federal systems. Paris: OECD Publishing, 2019.

OECD. Digital transformation of public procurement. Paris: OECD Publishing, 2020.

WORLD BANK. e-Procurement reference guide. Washington, DC: World Bank, 2017.

ROCHET, Jean-Charles; TIROLE, Jean. Platform competition in two-sided markets. Journal of the European Economic Association, Oxford, v. 1, n. 4, p. 990–1029, 20.

**Publicado em 13/08/2026**

**As referências a este artigo deverão ser feitas da seguinte maneira:**

**LEMOS JUNIOR, Andryu.** Marketplace público e o SICX: entre a Lei nº 15.266/2025 e o federalismo cooperativo.

Disponível em: [www.licitacaocontrato.com.br](http://www.licitacaocontrato.com.br). Acesso em: dd/mm/aaaa.