O ranqueamento algorítmico no Sistema de Compras Expressas (Sicx): regulação incipiente à luz da economia dos mercados de dois lados

Marcos Nóbrega[1]

RESUMO

O Decreto nº 13.106, de 24 de agosto de 2026, regulamentou o art. 79, IV, da Lei nº 14.133/2021 e instituiu, no âmbito federal, o Sistema de Compras Expressas (Sicx), plataforma de credenciamento eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns padronizados criada pela Lei nº 15.266/2025. Este artigo sustenta que o núcleo operacional desse sistema, isto é, o ranqueamento automatizado das ofertas disciplinado nos arts. 17 a 19 e 30 a 31 do decreto, recebe tratamento normativo incipiente, tanto sob o prisma do direito administrativo quanto sob o prisma da economia dos mercados de dois lados (*two-sided markets*). Argumenta-se que o Sicx deve ser compreendido como plataforma multilateral que intermedeia compradores e fornecedores e que o ranqueamento funciona como a variável de preço estrutural desse mercado, embora o decreto o trate como cláusula procedimental residual e delegue seu conteúdo substantivo a ato infralegal do próprio órgão que opera a plataforma. Com apoio na teoria dos mercados de dois lados (Rochet; Tirole, 2003; Armstrong, 2006), na teoria dos leilões de pontuação (Che, 1993; Asker; Cantillon, 2008), na literatura sobre autopreferenciamento em plataformas digitais e na teoria dos contratos incompletos (Grossman; Hart, 1986; Hart; Moore, 1990), o artigo demonstra que a arquitetura escolhida reproduz, no setor público, os mesmos problemas que motivaram investigações antitruste contra marketplaces privados, com o agravante de operar em regime de monopólio estatal, sem a disciplina que a concorrência entre plataformas eventualmente impõe.

Palavras-chave: Sistema de Compras Expressas. Ranqueamento algorítmico. Mercados de dois lados. Leilões de pontuação. Contratos incompletos.

ABSTRACT

Decree No. 13,106, of August 24, 2026, regulated art. 79, IV, of Law No. 14,133/2021 and established, at the federal level, the Express Procurement System (Sicx), an electronic accreditation platform for the acquisition of standardized common goods and services created by Law No. 15,266/2025. This article argues that the operational core of this system, namely the automated ranking of offers governed by arts. 17 to 19 and 30 to 31 of the decree, receives incipient normative treatment, both from the standpoint of administrative law and from the standpoint of two-sided market economics. It argues that Sicx should be understood as a multilateral platform intermediating buyers and suppliers, and that ranking works as the structural price variable of this market, even though the decree treats it as a residual procedural

[1] Professor Associado IV da Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco. Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Visiting Scholar na Harvard Law School e na Harvard Kennedy School of Government; Visiting Scholar na Singapore Management University; Visiting Scholar no Massachusetts Institute of Technology - MIT e pesquisador visitante da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE/Paris. Autor de "Concessões e Contratos Públicos de Longo Prazo como Sistemas Complexos: 12 teses para redesenhar contratos de infraestrutura", Ed. Forum.

clause and delegates its substantive content to an infra-legal act issued by the very body that operates the platform. Drawing on two-sided market theory (Rochet; Tirole, 2003; Armstrong, 2006), scoring-auction theory (Che, 1993; Asker; Cantillon, 2008), the self-preferencing literature and incomplete-contracts theory (Grossman; Hart, 1986; Hart; Moore, 1990), the article shows that the chosen architecture reproduces, within the public sector, the same problems that motivated antitrust investigations against private marketplaces, aggravated by a state monopoly regime that lacks the discipline that competition among platforms may impose.

Keywords: Express Procurement System. Algorithmic ranking. Two-sided markets. Scoring auctions. Incomplete contracts.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 15.266, de 21 de novembro de 2025, alterou o art. 79 da Lei nº 14.133/2021 para instituir o Sistema de Compras Expressas (Sicx) como nova hipótese de credenciamento por comércio eletrônico, destinada à aquisição de bens e serviços comuns padronizados (BRASIL, 2025). Por se tratar de norma de eficácia limitada, sua aplicabilidade dependia da edição de regulamento pelo Poder Executivo federal, nos termos do art. 79, § 1º, VII, da Lei nº 14.133/2021 (VIRTU GESTÃO PÚBLICA, [2025]). Esse regulamento veio a lume com o Decreto nº 13.106, de 24 de agosto de 2026, publicado no Diário Oficial da União em 25 de agosto e com vigência a partir de 8 de setembro de 2026 (BRASIL, 2026; CONGRESSO EM FOCO, 2026).

O governo federal apresenta o Sicx como instrumento de modernização das compras públicas. Trata-se de um ambiente de comércio eletrônico em que o comprador seleciona, a partir de um catálogo de ofertas já cadastradas por fornecedores credenciados, o bem ou serviço padronizado que atenda à sua necessidade, dispensados o termo de referência e o edital de contratação individualizados (art. 15 do decreto). Nesse desenho, a seleção da oferta não decorre de julgamento humano motivado. Ela resulta de ranqueamento automatizado, realizado pelo próprio sistema, que ordena as ofertas aptas segundo critérios, pesos e metodologias parametrizados pelo órgão central da plataforma (art. 17).

A tese deste artigo é dupla. Em primeiro lugar, sustenta-se que o tratamento dispensado ao ranqueamento pelo Decreto nº 13.106/2026 é normativamente incipiente. Reduzido a poucos artigos genéricos, o decreto delega os critérios, os pesos e a metodologia do mecanismo a ato infralegal do mesmo órgão que administra operacionalmente a plataforma, sem consulta pública obrigatória, sem periodicidade de revisão e sem instância de governança colegiada. Em segundo lugar, sustenta-se que essa incipiência só se revela em toda a sua gravidade quando o Sicx é lido não como mero procedimento administrativo informatizado, mas como aquilo que estruturalmente é, uma plataforma multilateral (*multi-sided platform*) cujo ranqueamento cumpre a função que, em qualquer mercado de dois lados, caberia à estrutura de preços, ou seja, a variável que aloca o excedente entre os participantes. A economia dos mercados de dois lados, a teoria dos leilões de pontuação e a teoria dos contratos incompletos oferecem, em conjunto, vocabulário técnico preciso para demonstrar por que a arquitetura regulatória escolhida é insuficiente.

2 DO SICX À SUA REGULAMENTAÇÃO E À ARQUITETURA NORMATIVA

2.1 A lei habilitante e o silêncio quanto ao ranqueamento

O art. 79, § 1º, VII, da Lei nº 14.133/2021, na redação dada pela Lei nº 15.266/2025, enumera as matérias que o regulamento do Poder Executivo federal deveria disciplinar, a saber, (a) condições de admissão e permanência dos fornecedores, (b) regras de inclusão de bens e serviços e de formação e alteração de preços, (c) prazos e métodos de entrega e recebimento, (d) regras de instrução processual e de uso da plataforma, (e) condições de pagamento e (f) sanções (BRASIL, 2025). É digno de nota que o critério de seleção entre ofertas aptas, o ranqueamento, não figura nominalmente entre essas matérias. O decreto o extraiu, por inferência razoável, da alínea "d", mas o fato de a norma habilitante não o ter mencionado expressamente já indica a posição secundária que esse elemento ocupou na arquitetura normativa do sistema, embora seja ele, na prática, o mecanismo que decide quem contrata com a administração pública em cada transação.

2.2 O núcleo normativo do ranqueamento no Decreto nº 13.106/2026

O decreto disciplina o ranqueamento essencialmente nos arts. 17 a 19 e o complementa com o mecanismo de reputação dos arts. 30 e 31. São cinco artigos, de um total de trinta e nove, dedicados ao elemento mais consequente de todo o sistema.

O art. 17, *caput*, determina que "o Sicx realizará o ranqueamento automatizado das ofertas aptas, observados os critérios do edital e de parametrização do sistema" (BRASIL, 2026). O § 1º exclui da aptidão a oferta de fornecedor com restrições no Cadin. O § 2º autoriza que os critérios, os pesos e as metodologias aplicáveis ao ranqueamento sejam ajustados pelo órgão central "com vistas à obtenção das melhores ofertas, à mitigação da concentração de mercado e à promoção da isonomia e da governança das transações", o que atribui três finalidades distintas e não hierarquizadas à mesma variável de decisão. O § 3º exige que o órgão central assegure a publicidade e a auditabilidade dos modelos automatizados de ranqueamento e mantenha documentação técnica dos critérios, pesos, parâmetros e alterações realizadas, inclusive o histórico das regras de classificação (BRASIL, 2026).

O art. 18 disciplina o desempate pelos critérios do art. 60 da Lei nº 14.133/2021 e, subsistindo o empate, por sorteio. O art. 19 estabelece uma assimetria relevante. A seleção da oferta melhor ranqueada independe de justificativa, ao passo que a escolha de qualquer outra exige justificativa específica e objetiva, nos termos de ato editado pelo órgão central (BRASIL, 2026; RESENHANDO, 2026). Essa exigência de motivação protege o comprador que deseje afastar-se da recomendação algorítmica, mas não confere ao fornecedor preterido direito equivalente de exigir explicação individualizada sobre sua posição no ranking.

Os arts. 30 e 31 acrescentam um segundo insumo ao ranqueamento, os mecanismos de reputação de fornecedores e de compradores, de caráter "exclusivamente classificatório e informativo", expressamente dissociados do regime sancionatório da Lei nº 14.133/2021 (art. 30, § 1º), com critérios, métricas e metodologias igualmente parametrizados pelo órgão central de forma auditável (BRASIL, 2026).

2.3 A hierarquia normativa invertida

O traço mais relevante dessa arquitetura é o padrão de delegação que ela consolida. A Lei nº 15.266/2025 não menciona o ranqueamento como matéria de regulamento. O Decreto nº 13.106/2026 cria a figura, mas não fixa nenhum de seus parâmetros substantivos. Não diz se o preço pesa mais que o prazo de entrega, não fixa piso para critérios de desenvolvimento nacional sustentável (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) e não define a fórmula de composição entre preço e reputação. Todo esse conteúdo é reservado a ato do órgão central, isto é, a portaria ou instrução normativa da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, sem exigência de consulta pública, sem colegiado de governança e sem periodicidade mínima de revisão. A cadeia normativa é, portanto, decrescente em densidade regulatória exatamente no ponto de maior densidade decisória. Há uma lei silente, um decreto genérico e um ato administrativo unilateral do mesmo órgão que redige os editais de credenciamento (art. 3º, § 2º, III) e opera a plataforma (art. 3º, § 2º, II).

Reforça esse diagnóstico o fato de que, à data da publicação do decreto, o Ministério ainda não havia editado os atos complementares que detalharão critérios, pesos e metodologia do ranqueamento, nem os procedimentos de credenciamento eletrônico do art. 9º (RESENHANDO, 2026). Quinze dias antes da entrada em vigor do sistema, a régua que ordenará as ofertas e decidirá, transação a transação, quem vende para a União permanecia desconhecida do público.

3 O SICX COMO PLATAFORMA MULTILATERAL

3.1 Mercados de dois lados

A literatura fundadora da economia de plataformas define os mercados de dois lados como aqueles em que uma ou mais plataformas viabilizam a interação entre grupos distintos de usuários, de modo que o benefício de cada grupo em aderir depende do tamanho e da composição do outro, fenômeno conhecido como externalidade cruzada de rede (ROCHET; TIROLE, 2003; 2004). Um traço definidor desses mercados é que a estrutura de preços entre os lados importa, e não apenas o seu nível agregado, pois a plataforma deve calibrar a distribuição de custos e benefícios entre os grupos para trazer ambos a bordo (ROCHET; TIROLE, 2004). Armstrong (2006) sistematiza três configurações possíveis, a plataforma monopolista, as plataformas concorrentes com adesão exclusiva por lado (*single-homing*) e os chamados gargalos competitivos (*competitive bottlenecks*), em que um lado adere a múltiplas plataformas para alcançar um lado que só pode ser atingido por uma delas (ARMSTRONG, 2006; ARMSTRONG; WRIGHT, 2004).

O Sicx enquadra-se nessa categoria com nitidez. De um lado estão os compradores públicos e privados autorizados, de outro os fornecedores credenciados. O benefício de o comprador aderir ao sistema cresce com o número e a qualidade dos fornecedores cadastrados, e o benefício de o fornecedor se credenciar cresce com o volume de compradores ativos, o que configura uma externalidade de rede clássica (KATZ; SHAPIRO, 1985).

3.2 O ranqueamento como estrutura de preço não monetária

O Sicx não cobra tarifa monetária de acesso do fornecedor. A variável que aloca o excedente do mercado entre os fornecedores concorrentes é a posição no ranqueamento. Daí decorre uma proposição central deste artigo. O art. 17 do Decreto nº 13.106/2026 cumpre, **na arquitetura do Sicx, a mesma função que uma cláusula de preço cumpriria em qualquer outro mercado de dois lados, e tratar essa variável com três parágrafos genéricos equivale a deixar subespecificado o preço de todo o sistema.**

Em termos formais, o ranqueamento do Sicx é um leilão de pontuação (*scoring auction*), no qual fornecedores submetem ofertas multidimensionais, compostas de preço, prazo e reputação, que são reduzidas a um único escore usado para alocar a contratação (CHE, 1993). A literatura inaugurada por Che (1993) e desenvolvida por Asker e Cantillon (2008; 2010) demonstra que a eficiência alocativa e a indução de lances verdadeiros dependem criticamente da regra de pontuação ser anunciada e fixada *ex ante*, de modo que cada participante possa calcular corretamente sua melhor resposta (ASKER; CANTILLON, 2008). O art. 17, § 2º, do decreto permite o oposto, pois autoriza o ajuste de critérios, pesos e metodologias pelo órgão central a qualquer momento, sem regra de transição e sem compromisso de estabilidade temporal. Em linguagem de leilões, equivale a autorizar o leiloeiro a alterar a função de pontuação depois que os lances já se formaram como estratégia recorrente, o que compromete a racionalidade estratégica dos participantes e tende a gerar comportamento defensivo, como sobrepreço de segurança e subinvestimento em dimensões de qualidade cuja recompensa é imprevisível, em vez da revelação eficiente de custo e qualidade.

3.3 O gargalo invertido e a ausência de disciplina concorrencial

A tolerância da literatura de plataformas a desenhos de ranqueamento pouco transparentes normalmente pressupõe uma válvula de escape, a concorrência entre plataformas. No modelo de gargalo competitivo de Armstrong (2006), mesmo quando um lado do mercado está tecnicamente preso a uma única plataforma para alcançar o outro, a plataforma ainda compete pelo lado que pode migrar, e essa disputa disciplina indiretamente o tratamento dado ao lado cativo. No Sicx essa válvula inexiste. Não há plataforma federal concorrente para a qual um fornecedor insatisfeito possa migrar e ainda alcançar o comprador público federal, e o próprio comprador está, para bens e serviços padronizados, estruturalmente direcionado ao sistema único, uma vez que o art. 15 do decreto dispensa termo de referência e edital individuais e o art. 10, § 2º, veda requisitos de habilitação adicionais. **Forma-se um monopólio de infraestrutura mais rígido** do que qualquer gargalo descrito na literatura sobre mercados privados, precisamente porque falta até a pressão residual que a disputa por consumidores exerceria sobre plataformas como Amazon ou Airbnb. O decreto não compensa a ausência de disciplina de mercado com disciplina regulatória equivalente. Presume que publicidade e auditabilidade (art. 17, § 3º) bastam, sem instituir o órgão de auditoria, a periodicidade ou o colegiado que tornariam essa promessa verificável.

3.4 Modo duplo, autopreferenciamento e o paralelo com o caso Amazon Buy Box

Um segundo problema estrutural é que o órgão central do Sicx acumula três funções que, em qualquer plataforma privada, gerariam alerta antitruste imediato. Ele redige os editais

de credenciamento (art. 3º, § 2º, III), define os parâmetros do algoritmo de ranqueamento (art. 17, § 2º) e opera a plataforma (art. 3º, § 2º, II). A literatura denomina esse arranjo de modo duplo (*dual mode*), situação em que o mesmo agente é simultaneamente árbitro das regras de ranqueamento e parte interessada em seus resultados (CAMINADE; CARVAJAL; KNITTEL, 2022; KITTAKA; SATO; ZENNYO, 2023).

O caso mais estudado empiricamente é o da Buy Box da Amazon, em que um algoritmo proprietário decide qual vendedor aparece em destaque a cada busca. Como a grande maioria das vendas segue essa recomendação, a posição algorítmica converte-se, na prática, no próprio mercado (SCOTT MORTON, 2023). A Comissão Europeia, no caso AT.40703, concluiu que os critérios da Buy Box favoreciam a operação de varejo da própria Amazon e os vendedores que utilizavam seus serviços logísticos, e obteve compromissos comportamentais para corrigir a distorção (COMISSÃO EUROPEIA, 2022). A Federal Trade Commission norte-americana e o Bundeskartellamt alemão chegaram a diagnósticos paralelos sobre a penalização algorítmica de vendedores que praticavam preços mais baixos fora da plataforma (WIRED, 2023; CNBC, 2025). **O denominador comum não é a existência do ranqueamento em si, que reduz custos de busca e pode aumentar o bem-estar (URSU, 2018), mas a ausência de separação estrutural entre quem desenha a régua e quem tem interesse no seu resultado, agravada pela opacidade dos critérios.**

O Decreto nº 13.106/2026 não impõe segregação equivalente. A separação de funções exigida pelo art. 33, § 1º, II, opõe apenas o agente que seleciona a oferta ao agente que autoriza a compra, e nunca o órgão que desenha os pesos do algoritmo ao órgão que administra a plataforma que os aplica. Reproduz-se a arquitetura de conflito que gerou anos de litígio antitruste no setor privado, sem que exista, no desenho do Sicx, autoridade com jurisdição natural sobre compras públicas capaz de exercer fiscalização equivalente à do Cade ou da Comissão Europeia sobre mercados privados.

3.5 Efeitos de posição e concentração cumulativa

A literatura empírica sobre a economia de rankings demonstra que a posição de uma oferta exerce efeito causal sobre a demanda mesmo quando se controla a qualidade subjacente. Ursu (2018), com dados experimentais da Expedia, estima que o deslocamento de uma posição equivale a alguns dólares de valor percebido, e a literatura sobre efeitos de posição heterogêneos mostra que pequenas diferenças no escore inicial se traduzem em diferenças desproporcionais de conversão (URSU, 2018; GREMINGER, 2023). Esse mecanismo é o motor formal daquilo que a doutrina administrativa identificou como **padronização concentradora**. Um fornecedor que obtenha, por qualquer razão inicial, como histórico de contratos, escala ou capacidade de manter preço continuamente atualizado (art. 16 do decreto), pequena vantagem no escore recebe desproporcionalmente mais transações. Mais transações geram mais dados de desempenho e reputação (arts. 30 e 31), e mais reputação retroalimenta o próprio escore. Configura-se um circuito de vantagem cumulativa equivalente ao documentado em marketplaces privados, sem que o decreto reconheça o fenômeno como risco a monitorar. O texto menciona a mitigação da concentração de mercado (art. 17, § 2º) como finalidade abstrata do ajuste de pesos, mas não define indicador algum, seja índice de concentração (HHI), taxa de rotatividade de fornecedores

no topo do ranking ou dispersão de posições por porte de empresa, capaz de aferir se essa finalidade está sendo cumprida ou sistematicamente frustrada pela própria dinâmica do algoritmo.

3.6 Desvio de busca e multiplicidade de objetivos na função de pontuação

Hagiu e Jullien (2011; 2014) demonstram que intermediários de busca frequentemente têm incentivo a desviar a busca do usuário do melhor pareamento imediato, seja para ampliar o tráfego, seja para influenciar variáveis estratégicas do lado ofertante, como o preço. O argumento vale mesmo sem receita monetária envolvida. O art. 17, § 2º, do decreto permite que o órgão central ajuste os pesos do ranqueamento simultaneamente em função da obtenção das melhores ofertas, da mitigação da concentração de mercado e da promoção da isonomia e da governança das transações. São três objetivos de política pública distintos, embutidos na mesma variável de decisão, sem hierarquização nem regra explícita de ponderação. Em desenho de mecanismos, combinar objetivos concorrentes na mesma função de pontuação sem regra explícita de compensação produz resultados imprevisíveis e abre espaço à captura. O comprador e o próprio fornecedor, que observam apenas o resultado final, não conseguem distinguir se determinada oferta caiu no ranking por ser mais cara, por ter reputação inferior ou porque o órgão central decidiu, discricionariamente, corrigir a concentração às custas daquele fornecedor. Trata-se do problema da opacidade decisória, agora fundamentado na teoria da decisão multiobjetivo, e não apenas no direito administrativo.

3.7 Reputação, Lei de Goodhart e a plataforma como reguladora privada

Boudreau e Hagiu (2009) descrevem as plataformas multilaterais como reguladores privados, que utilizam instrumentos não tarifários, como regras de admissão, conduta e exibição, para moldar o comportamento dos participantes, exercendo função equivalente à de um regulador público sem os freios processuais a que este se submete. O mecanismo de reputação do art. 30 do decreto ilustra bem esse fenômeno. Qualificado como instrumento auxiliar do ranqueamento, de natureza classificatória e informativa, tem métricas parametrizadas pelo órgão central. A ressalva de que a reputação não se equipara a sanção administrativa (art. 30, § 1º) é reveladora, pois mantém esse instrumento fora do regime de contraditório e ampla defesa que a Lei nº 14.133/2021 impõe às sanções, embora o efeito prático sobre a vida econômica do fornecedor, traduzido em queda de posição e perda de vendas, possa ser mais severo que uma advertência formal.

A esse risco soma-se o problema descrito pela chamada Lei de Goodhart, segundo a qual uma métrica deixa de ser boa medida quando se converte em meta. Se a reputação pondera dimensões mensuráveis, como prazo de entrega e taxa de rejeição, os fornecedores otimizarão exatamente essas dimensões, possivelmente em prejuízo de outras não captadas pela métrica, o que reproduz o fenômeno de manipulação estratégica das regras de ordenação (*gaming*) já apontado pela doutrina sobre credenciamento eletrônico, agora com mecanismo causal formalizado.

3.8 Contratos incompletos, direitos de controle residual e o problema de *hold-up*

O ponto de maior rendimento teórico, contudo, está na teoria dos contratos incompletos, na formulação de Grossman e Hart (1986) e de Hart e Moore (1990). É logicamente impossível especificar *ex ante*, em lei ou decreto, todos os pesos e critérios de ranqueamento para todas as categorias presentes e futuras de bens e serviços padronizados, e a própria remissão à parametrização do sistema (art. 17, *caput*) pressupõe essa impossibilidade. **Diante da incompletude inevitável, a questão central que a teoria coloca é a de saber a quem se atribuem os direitos de controle residual sobre as contingências não previstas.**

O Decreto nº 13.106/2026 responde de forma inequívoca. Atribui esses direitos ao órgão central, unilateralmente, por ato infralegal, sem mecanismo de renegociação, sem cláusula de transição e sem compensação para fornecedores que tenham realizado investimentos específicos para operar segundo aquela régua, como capacidade logística expressa, integração de sistemas e precificação continuamente monitorada (art. 16). Essa é a configuração clássica do problema de *hold-up*. O fornecedor credenciado realiza investimentos específicos ao Sicx, cujo retorno depende de manter boa posição no ranking, e, uma vez realizado o investimento, o detentor do direito de controle residual pode alterar unilateralmente os parâmetros e capturar parte da quase-renda gerada, sem que o fornecedor disponha de instrumento contratual de proteção, já que a relação não é um contrato bilateral negociado, mas adesão a regras unilateralmente alteráveis.

A reserva de regulamento que a doutrina especializada reclamava para a disciplina do ranqueamento equivale, em essência, à exigência de que esse direito de controle residual fosse exercido por instrumento de maior densidade normativa e deliberativa, como decreto com parâmetros mínimos, consulta pública e colegiado, de modo a reduzir o risco de oportunismo *ex post*. O decreto optou pelo caminho inverso e manteve o direito de controle residual no grau de formalidade mais baixo possível, atribuído ao mesmo órgão que se beneficia operacionalmente do funcionamento do sistema.

4 DIAGNÓSTICO INTEGRADO

A convergência dos dois planos de análise, o jurídico-administrativo e o da economia de plataformas, permite formular um diagnóstico único. **O Decreto nº 13.106/2026 trata o ranqueamento como cláusula procedimental residual, quando ele é, estruturalmente, a variável de preço do mercado bilateral que o próprio decreto instituiu**. Essa opção de desenho produz cinco déficits específicos.

O primeiro é um déficit de compromisso *ex ante*. A regra de pontuação pode ser alterada a qualquer momento pelo mesmo órgão que a define e que opera a plataforma, em desacordo com a condição de eficiência identificada pela teoria dos leilões de pontuação (ASKER; CANTILLON, 2008).

O segundo é um déficit de disciplina concorrencial. A ausência de plataformas federais concorrentes retira do sistema a válvula de escape que, em mercados privados de dois lados, disciplina indiretamente o tratamento dado ao lado cativo (ARMSTRONG, 2006).

O terceiro é um déficit de segregação estrutural. A concentração, no mesmo órgão, das funções de redator do edital, definidor dos pesos algorítmicos e operador da plataforma

reproduz o conflito de modo duplo que motivou as investigações contra a Buy Box da Amazon na União Europeia, nos Estados Unidos e na Alemanha (COMISSÃO EUROPEIA, 2022; WIRED, 2023; CNBC, 2025), sem que exista autoridade de defesa da concorrência com atribuição equivalente sobre compras públicas.

O quarto é um déficit de monitoramento da concentração. O decreto declara a finalidade de mitigar a concentração de mercado sem definir indicador, painel público ou mecanismo de verificação, e deixa sem instrumento de aferição justamente o risco que a literatura sobre rankings identifica como mais provável, a vantagem cumulativa por efeito de posição (URSU, 2018).

O quinto é um déficit de proteção contra o oportunismo regulatório. A atribuição do direito de controle residual sobre os parâmetros do ranqueamento ao órgão central, sem consulta pública, colegiado ou regra de transição, expõe os fornecedores credenciados ao risco de *hold-up* típico de contratos incompletos mal desenhados (GROSSMAN; HART, 1986; HART; MOORE, 1990).

5 CAMINHOS DE MITIGAÇÃO

À luz do diagnóstico anterior, quatro direções de aperfeiçoamento regulatório se impõem, todas fundamentadas na literatura mobilizada.

A primeira consiste na fixação de parâmetros mínimos em ato de maior densidade normativa. Os critérios estruturantes do ranqueamento, em especial a hierarquia entre preço, prazo, reputação e desenvolvimento sustentável, deveriam constar do próprio decreto ou de portaria precedida de consulta pública, reduzindo a discricionariedade do órgão central sobre a variável mais consequente do sistema, em aplicação direta da exigência de compromisso *ex ante* da teoria dos leilões de pontuação.

A segunda consiste na segregação estrutural entre a definição de parâmetros e a operação da plataforma. A exemplo dos remédios comportamentais adotados no caso Amazon Buy Box, poderia ser instituída instância colegiada, com participação de representantes de fornecedores, compradores e órgãos de controle, responsável por aprovar alterações nos pesos do algoritmo, dissociada da rotina operacional do órgão central.

A terceira consiste na criação de painel público de indicadores de concentração e de efeito de posição. Métricas observáveis, como o HHI por linha de fornecimento, a taxa de rotatividade de fornecedores no topo do ranking e a dispersão por porte de empresa, tornariam verificável a finalidade de mitigação da concentração de mercado já prevista no art. 17, § 2º.

A quarta consiste na adoção de regras de transição e de estabilidade temporal para alterações de peso. Para mitigar o risco de *hold-up*, alterações relevantes nos critérios de ranqueamento deveriam observar prazo de vacância e comunicação prévia aos fornecedores credenciados, permitindo-lhes ajustar suas estratégias de oferta antes da entrada em vigor da nova regra.

6 CONCLUSÃO

O Decreto nº 13.106/2026 preenche uma lacuna normativa relevante ao regulamentar o Sicx, mas o faz tratando o ranqueamento algorítmico, elemento que na prática decide quem contrata com a administração pública em cada transação, como apêndice operacional de um decreto dedicado a procedimentos de credenciamento. A economia dos mercados de dois lados oferece o vocabulário técnico para mostrar por que essa opção é insuficiente. O ranqueamento é a estrutura de preço não monetária do mercado bilateral que o Sicx instaura, e sua regulação deveria observar as mesmas cautelas que a teoria dos leilões de pontuação, a literatura sobre autopreferenciamento e a teoria dos contratos incompletos reservam a mecanismos de alocação dessa natureza. Enquanto não forem incorporados parâmetros mínimos fixados em norma de maior densidade, segregação estrutural entre a definição de regras e a operação da plataforma, indicadores públicos de concentração e proteção contra a alteração unilateral dos critérios, o Sicx correrá o risco de reproduzir, no setor público e em escala federal, os mesmos problemas que a experiência regulatória internacional já identificou e procurou corrigir nas plataformas privadas de comércio eletrônico.

REFERÊNCIAS

ARMSTRONG, Mark. Competition in two-sided markets. **The RAND Journal of Economics**, v. 37, n. 3, p. 668-691, 2006. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1756-2171.2006.tb00037.x. Acesso em: 6 out. 2026.

ARMSTRONG, Mark; WRIGHT, Julian. **Two-sided markets, competitive bottlenecks and exclusive contracts**. [S. l.], 2004. Disponível em: https://www.diw.de/documents/dokumentenarchiv/17/42281/2004-480-v01.pdf. Acesso em: 6 out. 2026.

ASKER, John; CANTILLON, Estelle. Properties of scoring auctions. **The RAND Journal of Economics**, v. 39, n. 1, p. 69-85, 2008. Disponível em: https://www.johnasker.com/Scoring.pdf. Acesso em: 6 out. 2026.

ASKER, John; CANTILLON, Estelle. Procurement when price and quality matter. **The RAND Journal of Economics**, v. 41, n. 1, p. 1-34, 2010. Disponível em: https://pages.stern.nyu.edu/~jasker/AskerCantillonProcurement.pdf. Acesso em: 6 out. 2026.

BOUDREAU, Kevin J.; HAGIU, Andrei. Platform rules: multi-sided platforms as regulators. In: GAWER, Annabelle (ed.). **Platforms, markets and innovation**. Cheltenham: Edward Elgar, 2009. Disponível em: https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=35339. Acesso em: 6 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 6 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.266, de 21 de novembro de 2025**. Altera a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para prever o Sistema de Compras Expressas (Sicx). Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15266.htm. Acesso em: 6 out. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 13.106, de 24 de agosto de 2026**. Regulamenta o art. 79, caput, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o Sistema de Compras Expressas. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/decreto/d13106.htm. Acesso em: 6 out. 2026.

CAMINADE, Juliette; CARVAJAL, Juan; KNITTEL, Christopher R. An economic analysis of the self-preferencing debate. **Competition**, v. 32, n. 2, 2022. Disponível em: https://www.analysisgroup.com/globalassets/insights/publishing/2022-caminade-et-al-an-economic-analysis-of-the-self-preferencing-debate.pdf. Acesso em: 6 out. 2026.

CHE, Yeon-Koo. Design competition through multidimensional auctions. **The RAND Journal of Economics**, v. 24, n. 4, p. 668-680, 1993.

CNBC. Amazon's pricing controls may be anticompetitive, German regulator warns. **CNBC**, 2 jun. 2025. Disponível em: https://www.cnbc.com/2025/06/02/amazon-antitrust-germany.html. Acesso em: 6 out. 2026.

COMISSÃO EUROPEIA. **Case AT.40703, Amazon Buy Box**. Bruxelas: European Commission, 2022. Disponível em: https://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases1/202619/AT_40703_2172.pdf. Acesso em: 6 out. 2026.

CONGRESSO EM FOCO. Decreto cria marketplace para compras do governo federal. **Congresso em Foco**, 25 ago. 2026. Disponível em: https://www.congressoemfoco.com.br/noticia/121636/decreto-cria-marketplace-para-compras-do-governo-federal. Acesso em: 6 out. 2026.

GREMINGER, Rafael P. **Heterogeneous position effects and the power of rankings**. arXiv, 2023. Disponível em: https://arxiv.org/html/2210.16408v4. Acesso em: 6 out. 2026.

GROSSMAN, Sanford J.; HART, Oliver D. The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration. **Journal of Political Economy**, v. 94, n. 4, p. 691-719, 1986.

HAGIU, Andrei; JULLIEN, Bruno. Why do intermediaries divert search? **The RAND Journal of Economics**, v. 42, n. 2, p. 337-362, 2011. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1756-2171.2011.00136.x. Acesso em: 6 out. 2026.

HAGIU, Andrei; JULLIEN, Bruno. Search diversion and platform competition. **International Journal of Industrial Organization**, v. 33, p. 48-60, 2014.

HART, Oliver; MOORE, John. Property rights and the nature of the firm. **Journal of Political Economy**, v. 98, n. 6, p. 1119-1158, 1990.

KATZ, Michael L.; SHAPIRO, Carl. Network externalities, competition, and compatibility. **The American Economic Review**, v. 75, n. 3, p. 424-440, 1985.

KITTAKA, Yuta; SATO, Susumu; ZENNYO, Yusuke. Self-preferencing by platforms: a literature review. **Japan and the World Economy**, v. 66, 2023. Disponível em: https://ideas.repec.org/a/eee/japwor/v66y2023ics0922142523000178.html. Acesso em: 6 out. 2026.

RESENHANDO. Decreto cria compras do governo federal sem edital por contratação. **Resenhando**, 26 ago. 2026. Disponível em: https://resenhando.org/economia/decreto-13106-sicx-compras-expressas-governo-federal-24-agosto-2026. Acesso em: 6 out. 2026.

ROCHET, Jean-Charles; TIROLE, Jean. Platform competition in two-sided markets. **Journal of the European Economic Association**, v. 1, n. 4, p. 990-1029, 2003. Disponível em: https://www.tse-fr.eu/sites/default/files/medias/doc/wp/2002/platform.pdf. Acesso em: 6 out. 2026.

ROCHET, Jean-Charles; TIROLE, Jean. **Two-sided markets: an overview**. Toulouse: IDEI, 2004. Disponível em: https://web.mit.edu/14.271/www/rochet_tirole.pdf. Acesso em: 6 out. 2026.

SCOTT MORTON, Fiona. **Improving the contestability of e-commerce in two jurisdictions: the Amazon case**. Bruxelas: Bruegel, 2023. (Policy Brief, n. 22/2023). Disponível em: https://www.bruegel.org/sites/default/files/private/2023-12/PB%2022%202023.pdf. Acesso em: 6 out. 2026.

URSU, Raluca M. The power of rankings: quantifying the effect of rankings on online consumer search and purchase decisions. **Marketing Science**, v. 37, n. 4, p. 530-552, 2018. DOI: https://doi.org/10.1287/mksc.2017.1072. Disponível em: https://knowledge.uchicago.edu/record/1646. Acesso em: 6 out. 2026.

BARBOSA, Jandeson da Costa. **Estados e municípios podem regulamentar o Sistema de Compras Expressas (Sicx)**. Virtú Gestão Pública, 25 nov. 2025. Disponível em: https://virtugestaopublica.com.br/estados-e-municipios-podem-regulamentar-sicx. Acesso em: 6 out. 2026. Acesso em: 6 out. 2026.

WIRED. Amazon's all-powerful "Buy Box" is at the heart of its new antitrust troubles. **Wired**, 26 set. 2023. Disponível em: https://www.wired.com/story/amazons-all-powerful-buy-box-is-at-the-heart-of-its-new-antitrust-troubles/. Acesso em: 6 out. 2026.