

Contratação de Plataformas Privadas de Compras Públicas: requisitos, riscos e limites à luz do acórdão 2916/2025 do TCU.

Andryu Lemos¹

1. Introdução

A transformação digital tem reconfigurado profundamente a forma como a Administração Pública estrutura suas contratações. A migração de procedimentos físicos para ambientes eletrônicos, intensificada nas últimas décadas, deixou de ser mera inovação para se consolidar como requisito de eficiência, transparência e controle.

Nesse contexto, observa-se a crescente utilização de plataformas privadas de licitações eletrônicas como alternativas ou complementos aos sistemas públicos tradicionais. Essas soluções prometem maior usabilidade, ampliação da base de fornecedores e redução de custos operacionais, inserindo-se em uma lógica de modernização compatível com os objetivos da Lei nº 14.133/2021.

Todavia, essa expansão ocorre em um cenário de relativa lacuna normativa específica, o que suscita relevantes questionamentos jurídicos: é possível contratar plataformas privadas? Em que condições? Quais os limites impostos pelo ordenamento jurídico e pelo controle externo?

É precisamente nesse ponto que ganha relevo o papel do Tribunal de Contas da União, especialmente por meio do Acórdão 2916/2025, que se apresenta como marco interpretativo relevante sobre a matéria.

Diante desse cenário, o presente artigo tem por objetivo analisar os requisitos, riscos e limites da contratação de plataformas privadas de licitações

¹ Advogado e Professor. Especialista em Direito Administrativo, especialista em Planejamento e Gestão Pública, especialista Licitações e Contratos Administrativos, além de ser Mestrando em Administração Pública pelo IDP. Autor e Coautor de obras na temática contratações públicas.

eletrônicas, à luz da Lei nº 14.133/2021 e da orientação fixada pelo controle externo.

2. O Papel das Plataformas Privadas de Licitações Eletrônicas no Brasil

A digitalização das compras públicas não é apenas uma tendência, mas uma exigência institucional voltada à maximização da eficiência administrativa. O modelo tradicional de pregão eletrônico, consolidado pelo Decreto nº 10.024/2019, representou avanço significativo, mas não esgotou as possibilidades tecnológicas disponíveis.

Na prática, muitas plataformas públicas apresentam limitações operacionais, como baixa interoperabilidade, interfaces pouco intuitivas e restrições na gestão de dados. É nesse contexto que emergem soluções privadas, marketplaces, hubs de fornecedores e portais integrados, oferecendo funcionalidades avançadas, como inteligência de mercado, automação de processos e maior capilaridade de fornecedores.

Sob a perspectiva jurídica, a utilização dessas plataformas deve ser interpretada à luz da Lei nº 14.133/2021, especialmente de seus princípios estruturantes, previstos no art. 5º, como a eficiência, a competitividade, a transparência e o planejamento (BRASIL, 2021).

Assim, não há, em tese, vedação ao uso de soluções privadas. Ao contrário, quando bem estruturadas, podem contribuir para a concretização do interesse público, desde que respeitados os parâmetros normativos e institucionais.

2.1. Requisitos legais e jurisprudenciais para contratação de plataformas privadas fixados pelo TCU no Acórdão 2916/2025.

O Acórdão 2916/2025 do Tribunal de Contas da União representa um divisor de águas na análise dessa temática. Longe de adotar uma postura proibitiva, o Tribunal de Contas da União reconhece a possibilidade de utilização de plataformas privadas, desde que observadas condições rigorosas.

O Acórdão possui natureza orientativa e pedagógica, típica das decisões de controle externo contemporâneo, atuando como instrumento de conformação das práticas administrativas.

A presente decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União revela que a contratação de plataformas privadas de licitação não é vedada, mas está condicionada ao atendimento de um conjunto rigoroso de requisitos legais e jurisprudenciais, que refletem a centralidade do planejamento, da competitividade e da transparência no regime da Lei nº 14.133/2021.

O primeiro e mais relevante requisito identificado pelo Tribunal é a obrigatoriedade de **planejamento prévio estruturado**, especialmente por meio da elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP). A auditoria constatou que a quase totalidade dos entes analisados não realizou ETP antes da contratação das plataformas, em afronta direta ao art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021 . Trata-se de **falha grave**, pois o ETP não é mera formalidade, mas instrumento essencial para identificar a solução mais vantajosa, considerando aspectos técnicos e econômicos.

Além do planejamento, o Tribunal de Contas da União enfatiza a necessidade de formalização adequada da contratação, afastando práticas recorrentes identificadas na auditoria, como a utilização de simples “termos de adesão” sem respaldo em procedimento licitatório ou contratação direta formalmente instruída . A jurisprudência aponta que, em regra, a escolha da plataforma deve ser precedida de processo competitivo, considerando a pluralidade de soluções disponíveis no mercado .

Outro ponto crítico diz respeito ao modelo de remuneração das plataformas. O Tribunal identificou a cobrança de taxas dos licitantes como prática disseminada, porém desprovida, em muitos casos, de base normativa adequada . Esse modelo é particularmente sensível, pois pode comprometer a ampla competitividade ao criar barreiras econômicas à participação, especialmente para micro e pequenas empresas. A literatura especializada reforça esse risco ao destacar que cobranças excessivas podem excluir fornecedores e distorcer o ambiente concorrencial .

No campo da governança tecnológica, o TCU estabelece como requisito a aderência das plataformas ao regime jurídico-administrativo, uma vez que, embora operadas por entes privados, exercem funções típicas da Administração Pública, especialmente na condução da fase externa da licitação. Isso implica a necessidade de observância de padrões elevados de transparência, segurança da informação e integridade dos processos.

Adicionalmente, destaca-se a exigência de garantia de acesso amplo, irrestrito e isonômico aos licitantes. O Tribunal rejeita modelos que possam restringir a participação ou criar ambientes fechados, reforçando que a tecnologia deve ampliar, e não limitar a competitividade. Nesse ponto, a preocupação com a fragmentação do mercado e a exclusão de fornecedores menos estruturados tecnologicamente é central .

Outro requisito implícito, mas claramente extraído da decisão, é a necessidade de integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e de adequada rastreabilidade dos atos. A auditoria evidenciou dificuldades na identificação das plataformas efetivamente utilizadas nas sessões públicas, o que compromete a transparência e o controle .

Por fim, a jurisprudência do TCU reforça que a contratação dessas plataformas deve estar inserida em um contexto mais amplo de **governança das contratações públicas**, exigindo capacidade institucional para gerir riscos, avaliar soluções tecnológicas e assegurar conformidade jurídica.

Em síntese, os requisitos fixados pelo Tribunal podem ser organizados em cinco eixos estruturantes:

- I. **Planejamento:** elaboração obrigatória de ETP e análise de mercado;
- II. **Competitividade:** vedação a barreiras econômicas ou tecnológicas;
- III. **Formalização:** contratação precedida de procedimento adequado (licitação ou contratação direta justificada);
- IV. **Transparência e controle:** integração com PNCP e rastreabilidade dos atos;
- V. **Governança tecnológica:** segurança da informação, integridade e aderência ao regime jurídico-administrativo.

A ausência de qualquer desses elementos não apenas compromete a validade da contratação, como também expõe o gestor a riscos relevantes de responsabilização, evidenciando que, no atual estágio institucional, a adoção de plataformas privadas exige não apenas inovação, mas sobretudo capacidade técnica e jurídica para sua adequada implementação.

2.4. Riscos jurídicos e operacionais identificados pelo controle externo

A adoção de plataformas privadas não está isenta de riscos — ao contrário, pode ampliá-los se não houver governança adequada.

Dentre os principais riscos, destacam-se:

- **Restrição à competitividade**, caso a plataforma imponha barreiras de acesso;
- **Dependência tecnológica (lock-in)**, dificultando a migração para outras soluções;
- **Custos indiretos**, muitas vezes não evidenciados na contratação;
- **Opacidade contratual**, especialmente em modelos baseados em intermediação;
- **Fragilização da governança**, com perda de controle sobre dados e processos.

Além disso, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) reforça a responsabilização dos gestores por decisões inadequadas, exigindo análise das consequências práticas (BRASIL, 1942).

A assimetria informacional entre Administração e fornecedores tecnológicos agrava esse cenário, tornando indispensável a atuação qualificada das assessorias jurídicas e áreas técnicas.

3. Conclusão

A contratação de plataformas privadas de licitações eletrônicas é juridicamente possível, mas não irrestrita. O Acórdão 2916/2025 do Tribunal de Contas da União deixa claro que a inovação deve caminhar ao lado da responsabilidade.

Mais do que autorizar ou vedar, o Tribunal de Contas da União atua como agente de conformação institucional, estabelecendo parâmetros que exigem maior maturidade dos gestores públicos.

O desafio, portanto, não está na tecnologia em si, mas na forma como ela é incorporada à Administração. Sem planejamento, motivação e governança, plataformas privadas podem representar riscos relevantes. Com esses elementos, porém, tornam-se instrumentos poderosos de transformação.

O futuro das contratações públicas passa, inevitavelmente, pela integração entre inovação tecnológica e rigor jurídico. E é nesse equilíbrio que reside a verdadeira eficiência administrativa.

Referências

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta o pregão eletrônico.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2916/2025 – Plenário.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. Salvador: JusPodivm.

JACOBY FERNANDES, Ana Luiza. JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. JACOBY FERNANDES, Murilo. *Contratação Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei nº 14.133/2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

Publicado em 28/09/2026

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

LEMOS, Andryu.

Contratação de Plataformas Privadas de Compras Públicas: requisitos, riscos e limites à luz do acórdão 2916/2025 do TCU.

Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: dd/mm/aaaa.