ZÊNITE FÁCIL IA

INTELIGÊNCIA QUE TRANSFORMA
INFORMAÇÃO EM DECISÃO!

Combinação perfeita entre:
experiência jurídica + inteligência artificial + funcionalidades para o dia a dia

Alcance a excelência nas contratações públicas. Blog

PLATAFORMAS PRIVADAS DE LICITAÇÃO E O ACÓRDÃO Nº 2.916/2025 DO TCU: ENTRE A LIBERDADE TECNOLÓGICA E O CONTROLE DO RITO ELETRÔNICO

Data	Novembro de 2026
Autores	Carolina Zancaner Zockun, Nádia Dall Agnol

PLATAFORMAS PRIVADAS DE LICITAÇÃO E O ACÓRDÃO Nº 2.916/2025 DO TCU: ENTRE A LIBERDADE TECNOLÓGICA E O CONTROLE DO RITO ELETRÔNICO

CAROLINA ZANCANER ZOCKUN

Professora de Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Pós-doutora em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra. Mestre e Doutora em Direito Administrativo pela PUC/SP. Procuradora da Fazenda Nacional. E-mail: czockun@pucsp.br.

NÁDIA DALL AGNOL

Professora e Consultora na Área de Licitações e Contratos Administrativos. Bacharel em Direito. Especialista em Direito Administrativo e Municipal pela Universidade Paranaense (UNIPAR). Consultora credenciada pelo Sebrae/PR. E-mail: contato@nadiadallagnol.com.br.

I. INTRODUÇÃO

Como se sabe, a contratação pública não se exaure na aquisição de bens, serviços ou utilidades necessárias ao funcionamento da Administração. A licitação não é, pois, simples etapa burocrática que antecede a contratação; é a própria forma jurídica por meio da qual o Estado procura assegurar isonomia, transparência, controlabilidade e seleção objetiva da proposta mais adequada às conveniências públicas. Nesse sentido, Maurício Zockun destacou: “todo agir do Estado tem uma única e exclusiva finalidade: a satisfação do bem comum. As licitações e contratações públicas não poderiam, obviamente, se desgarrar deste propósito” (ZOCKUN, 2016).

No ambiente analógico, essas premissas já se impunham com nitidez. No ambiente digital, todavia, elas se tornam ainda mais sensíveis. Afinal, quando o procedimento licitatório migra para uma plataforma eletrônica, a juridicidade do certame deixa de residir apenas no edital, na lei e na atuação dos agentes públicos, para passar a depender, também, da arquitetura tecnológica do sistema, das permissões parametrizáveis, das travas automáticas, dos registros de auditoria, da governança informacional e dos mecanismos de publicidade digital. Em outras palavras: nas licitações eletrônicas, o código da plataforma também participa da conformação do Direito, sendo peça-chave para identificação de desvios, atalhos e outras formas de burla ao procedimento licitatório.

É precisamente nesse contexto que se insere a discussão acerca das plataformas privadas de licitação. Não se trata, em rigor, de fenômeno novíssimo e muito menos marginal. Ao contrário, a expansão de soluções tecnológicas ofertadas por particulares revelou um mercado robusto de sistemas eletrônicos destinados à condução da fase externa dos certames, inclusive em contratações custeadas com recursos federais descentralizados. O problema, contudo, não está na mera presença da tecnologia privada. O problema surge quando a Administração passa a transferir a condução material do rito a instrumentos digitais escolhidos sem planejamento, contratados sem o devido processo, remunerados de modo potencialmente distorcivo e operados sem garantias mínimas de integridade, publicidade, isonomia e auditabilidade.

Foi exatamente esse quadro que motivou o Acórdão nº 2.916/2025-TCU-Plenário. O julgado não interditou, em tese, a utilização de plataformas privadas. Também não as tratou como uma espécie de anomalia intrinsecamente incompatível com a Lei nº 14.133/2021. O que o Tribunal fez foi algo mais sofisticado e, ao mesmo tempo, mais importante: deslocou o problema da existência da plataforma para a forma de sua inserção no regime jurídico das contratações públicas. Ao invés de perguntar se a tecnologia privada pode participar do ambiente licitatório, passou a perguntar sob quais condições jurídicas, procedimentais, concorrenciais e tecnológicas essa participação se torna admissível.

É sobre esse deslocamento que versa o presente artigo. A tese aqui sustentada é simples: a contratação e o uso de plataformas privadas de licitação não são, por si sós, incompatíveis com a ordem jurídica; o que se revela incompatível é sua adoção sem planejamento, sem motivação técnica, sem formalização adequada e sem controles estruturais capazes de preservar a juridicidade do rito licitatório. A liberdade tecnológica, no âmbito das licitações, não elimina a disciplina administrativa; ao contrário: reclama sua intensificação.

II. LICITAÇÃO ELETRÔNICA, PLATAFORMAS PRIVADAS E RELEVÂNCIA JURÍDICA DO SUPORTE DIGITAL

Plataformas privadas de licitação são sistemas digitais, desenvolvidos e mantidos por pessoas jurídicas de direito privado, que oferecem à Administração ambiente eletrônico para a realização de sessões públicas, recebimento de propostas, formulação de lances, envio de documentos, processamento de etapas procedimentais e divulgação de resultados. Em linguagem mais direta, são instrumentos tecnológicos que operam, total ou parcialmente, a fase externa do certame.

Essa constatação, que à primeira vista pode parecer apenas descritiva, possui consequência jurídica decisiva. Com efeito, não se está diante de software neutro, cujo

papel se limite a armazenar informações ou servir de repositório documental. Está-se diante de ferramenta que, por sua própria configuração, disciplina comportamentos, permite ou impede condutas, organiza a temporalidade dos atos, define fluxos de interação entre Administração e licitantes, condiciona o exercício do contraditório procedimental e viabiliza — ou inviabiliza — o controle social. A plataforma, por isso, não é simples suporte material do procedimento: ela integra o próprio modo de realização do certame.

Essa centralidade também se manifesta na atuação do pregoeiro e do agente de contratação, uma vez que a plataforma organiza as informações, os comandos e os avisos por meio dos quais esses agentes acompanham a sessão pública e praticam os atos do procedimento. Embora a responsabilidade pela condução da licitação permaneça pública, a configuração da plataforma condiciona os recursos disponíveis e a forma como as informações são apresentadas.

Daí decorre a primeira premissa fundamental. Quando a Administração se vale de sistema eletrônico privado para conduzir licitações, não está apenas contratando tecnologia da informação. Está, em alguma medida, contratando uma infraestrutura procedimental. E, se assim é, a escolha do sistema não pode ser tratada como decisão administrativa menor, periférica ou desprovida de relevância jurídica. A plataforma passa a interferir diretamente na forma de incidência dos princípios licitatórios e, por conseguinte, deve ser submetida a critérios de seleção, contratação e fiscalização compatíveis com essa centralidade.

Não por outra razão, o debate sobre plataformas privadas jamais poderia ser reduzido à oposição simplista entre sistema público e sistema privado. O que importa saber não é se o desenvolvedor do sistema integra ou não a Administração, mas se o ambiente eletrônico adotado preserva os pressupostos jurídicos do procedimento. Pode haver sistema privado plenamente aderente às exigências de publicidade, impessoalidade e auditabilidade; e pode haver, em tese, sistema formalmente integrado ao setor público incapaz de resguardar adequadamente tais valores. A natureza jurídica do prestador não resolve, por si, o problema. O cerne da questão reside na governança do rito. Não se pode perder de vista que, na definição clássica, a licitação se estrutura sobre a competição isonômica voltada à escolha da proposta mais vantajosa às conveniências públicas. (BANDEIRA DE MELLO et al., 2025, p. 407)

Isso não significa, evidentemente, que a escolha entre sistema público e privado seja indiferente. A existência de plataformas públicas e gratuitas, mantidas pelo Poder Público, introduz elemento adicional de controle: quem opta por solução privada precisa demonstrar por que ela melhor atende ao interesse público do que a alternativa pública disponível. A presença de solução estatal gratuita não torna ilícita, automaticamente, a adoção de solução privada. Torna-a, isto sim, argumentativamente mais exigente.

Também por isso não basta que a plataforma seja funcional ou intuitiva. É indispensável que ela seja juridicamente confiável. Um sistema que permita a redução de prazos para além do mínimo legal, a identificação prematura dos licitantes, o envio antecipado de documentos, a ocultação de informações públicas ou a restrição do controle social não serve à Administração, ainda que seja tecnologicamente sofisticado. Em licitação, a eficiência instrumental não pode ser adquirida ao preço da violação das garantias procedimentais.

III. A LEI Nº 14.133/2021 E O ESPAÇO NORMATIVO DOS SISTEMAS PRIVADOS

A Lei nº 14.133/2021 conferiu novo tratamento à licitação eletrônica, reforçando o planejamento, a transparência e a governança das contratações. Entre seus dispositivos mais relevantes para o tema, encontra-se o art. 175, § 1º, cuja redação foi alterada pela Lei nº 15.266/2025. O dispositivo passou a estabelecer que, desde que mantida a integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas, as contratações podem ser realizadas por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, na forma de regulamento do Poder Executivo federal.

A alteração legislativa afasta a leitura que associava a legitimidade do sistema à natureza pública ou privada de seu fornecedor, já que ambos podem agora fornecer a infraestrutura eletrônica, desde que observados os requisitos jurídicos e técnicos aplicáveis, e desloca para a regulamentação federal a definição das condições de integração e operacionalidade dos sistemas.

Mas desse reconhecimento não decorre um salvo-conduto. A lei não autorizou a Administração a aderir livremente a qualquer sistema, sob qualquer modelo remuneratório, mediante qualquer instrumento e sem qualquer estudo comparativo. Ao revés, a admissibilidade da plataforma privada há de ser compreendida em diálogo com a estrutura geral da própria Lei nº 14.133/2021. E essa estrutura é presidida por elementos que não podem ser ignorados: planejamento, motivação, seleção objetiva, formalização do vínculo jurídico, publicidade, governança e integridade. Nessa linha, já se observou que o Direito Administrativo contemporâneo reconhece na licitação verdadeira ferramenta de intervenção estatal, apta a orientar comportamentos econômicos e a concretizar finalidades públicas. (DOTTI; LOPES; VILAC, 2014, p. 38)

A fase preparatória da contratação, por exemplo, não é uma opção do gestor, mas exigência normativa. O estudo técnico preliminar, em especial, foi concebido como documento constitutivo do planejamento da contratação. Sua função não é produzir formalidade vazia, mas identificar a necessidade administrativa, examinar as soluções disponíveis, comparar alternativas e justificar a escolha do caminho reputado mais adequado. Se assim é para bens e serviços em geral, com maior razão o será para sistemas que passam a ordenar o rito licitatório. A contratação de plataforma eletrônica exige, portanto, demonstração técnica de que a solução escolhida é a que melhor satisfaz o interesse público, inclusive em confronto com alternativas públicas gratuitas e com a possibilidade de desenvolvimento ou uso de sistemas próprios.

Também o instrumento de formalização do vínculo merece atenção. A contratação pública não se satisfaz com adesões informais, cláusulas padronizadas unilateralmente impostas pelo fornecedor ou fórmulas contratuais que esvaziem as prerrogativas administrativas. Não se deve, pois, aceitar termos ou contratos de adesão na contratação da plataforma privada. Se a plataforma desempenha função estruturante na licitação, sua disciplina contratual deve conter níveis de serviço, regras de segurança, mecanismos de continuidade, obrigações de preservação de dados, rotinas de suporte, deveres de transparência, condições de auditoria e consequências para hipóteses de falha, indisponibilidade ou comportamento incompatível com o regime público.

Há ainda um terceiro aspecto, frequentemente subestimado: o da remuneração. O modo pelo qual a plataforma se sustenta economicamente pode repercutir diretamente

sobre a competitividade do certame. Taxas cobradas de licitantes, assinaturas pagas, exigência de múltiplos credenciamentos ou percentuais incidentes sobre o valor homologado dos vencedores não são questões meramente privadas. Tais mecanismos podem elevar barreiras de entrada, inibir a participação de micro e pequenas empresas, reduzir o universo competitivo e obscurecer o verdadeiro custo público da solução adotada. Daí a necessidade de tratá-los como problema jurídico de primeira ordem.

Percebe-se, assim, que a Lei nº 14.133/2021 não autorizou a substituição da juridicidade do procedimento por uma neutralidade tecnológica aparente. Ao contrário: ao admitir o uso de sistemas privados, a lei tornou ainda mais necessária a submissão da tecnologia ao regime jurídico da contratação pública.

IV. O ACÓRDÃO Nº 2.916/2025 DO TCU E A REORGANIZAÇÃO DO DEBATE

O Acórdão nº 2.916/2025 do Tribunal de Contas da União representa, a nosso ver, um marco na discussão. Não porque tenha resolvido todas as questões relativas ao tema, mas porque colocou luz em um debate que havia sido relegado. A auditoria realizada pela Corte examinou o uso de plataformas privadas por entes subnacionais em licitações custeadas com recursos federais descentralizados e, a partir daí, identificou fragilidades reiteradas em cinco eixos: ausência de estudo técnico preliminar; ausência de procedimento licitatório ou de processo de contratação direta; uso de termos de adesão em lugar de instrumentos adequados; cobranças potencialmente lesivas à competitividade; e deficiências de transparência, segurança da informação e regras de negócio.

O primeiro mérito do acórdão está em reconhecer que a integração ao PNCP, embora relevante, não resolve o problema da conformidade do sistema. Estar conectado ao portal nacional não significa, por si só, que a plataforma possua arquitetura segura, preserve dados adequadamente, mantenha publicidade suficiente dos atos ou impeça a deformação do rito. A integração é condição necessária; está longe de ser condição suficiente.

O segundo mérito reside em afirmar, de modo claro, que a escolha da plataforma demanda planejamento real. O uso disseminado de sistemas privados sem estudo técnico preliminar revela justamente o oposto: a transformação de uma decisão estruturante em ato administrativo automático, herdado de gestões anteriores, reiterado por hábito institucional ou justificado por uma suposta ausência de ônus direto para o órgão contratante. O Tribunal corretamente rejeitou essa lógica. A gratuidade aparente do sistema para a Administração não exonera o dever de motivação, sobretudo quando o custo pode ser repassado aos particulares e, por via reflexa, reincorporado às propostas.

O terceiro mérito do julgado está em evidenciar que o problema das plataformas privadas é, também, um problema de regras de negócio. Não se trata apenas de verificar se o sistema funciona ou se a interface é intuitiva. Trata-se de saber se a plataforma admite personalizações capazes de produzir prazos ilegais; se permite a identificação prematura de licitantes; se aceita remessa antecipada de documentos que não poderiam ser conhecidos naquele momento; se exige cadastro indevido para acesso a documentos públicos; se dificulta a apresentação de impugnações por cidadãos não credenciados; se produz registros de auditoria confiáveis; se assegura abertura automática de sessão e notificações isonômicas; se preserva o anonimato até o momento próprio; se viabiliza auditoria independente.

O quarto mérito do acórdão reside no tratamento conferido à remuneração. Aqui convém assinalar que o julgado não construiu uma vedação abstrata e universal a qualquer forma de remuneração vinculada aos licitantes. O que fez foi submeter a questão ao prisma da competitividade, da isonomia e da transparência de custos. Taxas excessivas, modelos remuneratórios desconectados do efetivo custo do serviço e cobranças incidentes sobre o valor homologado podem converter a plataforma em filtro econômico de acesso ao certame. Quando isso ocorre, a tecnologia deixa de ser meio de ampliação da competição para se tornar mecanismo de sua compressão.

Por fim, o acórdão merece destaque por exigir regulamentação estruturante. Ao determinar providências voltadas à edição de disciplina específica do art. 175, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, o TCU reconheceu que o problema é sistêmico e não será resolvido apenas por recomendações casuísticas. Exige-se um padrão regulatório mínimo, capaz de delimitar requisitos de segurança, publicidade, rastreabilidade, controle social, funcionalidades obrigatórias e restrições parametrizáveis do sistema. A regulamentação, ademais, possui potencial de conformação do próprio mercado tecnológico. Como averbou Leandro Sarai, ao sinalizar as características de que necessita, o Estado induz os agentes econômicos, movidos pelo incentivo de buscar o lucro, a direcionar sua produção para atender à demanda pública. (SARAI, 2020, p. 102) Mutatis mutandis, é exatamente o que se espera da definição de requisitos mínimos para plataformas privadas: que o mercado adapte seus produtos às exigências jurídicas da contratação pública.

Mais do que isso, o acórdão deixou claro que a plataforma não pode ser tratada como mera infraestrutura neutra. Ela deve atuar como mecanismo de proteção do rito. Em outras palavras, não basta que a plataforma permita a realização do certame; é preciso que ela impeça a realização deformada do certame. Eis por que ganham relevo, no julgado, exigências como travas para impedir prazos ilegais, abertura automática da sessão no horário do edital, notificações automáticas aos licitantes, anonimato até a fase própria, vedação de envio antecipado de documentos, dados abertos e impugnação sem login. Tais funcionalidades não são ornamentos de boa governança. São garantias procedimentais convertidas em regras sistêmicas.

V. A CONTRATAÇÃO DE PLATAFORMAS PRIVADAS E AS CAUTELAS JURIDICAMENTE INDISPENSÁVEIS

A partir do acórdão em exame, algumas cautelas passam a se impor com nitidez.

A primeira delas é a elaboração de estudo técnico preliminar robusto e verdadeiramente comparativo. Não basta afirmar que a plataforma privada é mais prática, mais conhecida ou já utilizada por diversos entes públicos. É preciso demonstrar, com base em critérios verificáveis, por que a solução adotada é superior ou mais adequada do que a plataforma pública disponível, o eventual sistema próprio ou outras alternativas privadas existentes no mercado. Devem ser examinados, entre outros aspectos, a facilidade de acesso, o número de fornecedores alcançados, a aderência ao PNCP, a política de segurança da informação, a existência de autenticação multifator, a qualidade dos registros de auditoria, a transparência dos dados, a usabilidade, o suporte técnico e o modelo remuneratório.

A segunda cautela é a formalização da contratação por procedimento juridicamente idôneo. Se há competição possível entre fornecedores, a regra é a seleção mediante

processo competitivo. A contratação direta, quando cabível, não dispensa instrução formal, justificativa técnica, demonstração da hipótese legal e definição de obrigações precisas. Em qualquer caso, a escolha da plataforma há de ser produto de decisão administrativa motivada, e não de mera adesão oportunística a ambiente digital já disponível.

A terceira cautela consiste em abandonar a ideia de que termos de adesão padronizados bastam para disciplinar a relação entre Administração e plataforma. O fornecedor não pode definir unilateralmente, segundo lógica privada, o estatuto jurídico do ambiente que ordenará a licitação pública. É indispensável instrumento contratual apto a submeter a prestação ao regime jurídico-administrativo, com previsão de deveres, níveis de serviço, medidas de continuidade, auditoria, transparência, proteção de dados, responsabilização e preservação documental.

A quarta cautela diz respeito à arquitetura do sistema. O Direito Administrativo contemporâneo já não pode se contentar com a análise exclusivamente textual do edital ou do contrato. É preciso verificar se a própria plataforma contém travas para impedir prazos ilegais, se a sessão pública se abre automaticamente no horário editalício, se os licitantes são automaticamente notificados, se o sistema impede a identificação prematura dos participantes, se bloqueia a apresentação antecipada de documentos, se conserva o anonimato até a fase adequada, se disponibiliza documentos em dados abertos e se admite impugnação e pedidos de esclarecimento sem barreiras tecnológicas indevidas. Em suma, a plataforma deve atuar como mecanismo de preservação do rito, e não como espaço de flexibilização arbitrária.

A quinta cautela envolve a concorrência. A Administração deve examinar cuidadosamente se o modelo econômico do sistema cria barreiras artificiais à participação, especialmente para pequenos agentes econômicos. A licitação eletrônica foi concebida para ampliar capilaridade, reduzir custos transacionais e expandir o universo de competidores. Toda solução tecnológica que produza efeito contrário deve ser vista com redobrada suspeita.

A sexta cautela refere-se à governança do controle. Sem logs íntegros, trilha de auditoria confiável, preservação documental, extração de bases estruturadas e acesso público aos documentos essenciais do procedimento, a licitação eletrônica corre o risco de se tornar ambiente opaco, impermeável ao escrutínio externo e excessivamente dependente da confiança no fornecedor da tecnologia. O que o acórdão do TCU revela, em última análise, é que a confiança cega no sistema é incompatível com o controle republicano.

Há, ainda, uma sétima cautela, talvez menos lembrada, mas igualmente importante: a distinção entre conveniência tecnológica e competência patrimonial. A Administração não pode perder de vista que a plataforma privada, quando contratada, passa a lidar com informações públicas, dados empresariais sensíveis, documentos do certame e atos praticados em nome do Estado. Isso exige disciplina clara sobre titularidade, acesso, portabilidade, continuidade e reversibilidade das informações. Um sistema do qual o órgão público não consegue extrair adequadamente os seus próprios dados ou cujos documentos deixam de ser acessíveis após o encerramento do vínculo contratual não é juridicamente adequado.

As plataformas que já estavam contratadas quando o Acórdão nº 2.916/2025-TCU-Plenário foi publicado e, principalmente, aquelas cujos contratos continuam em execução, exigem tratamento à parte. O TCU não declarou a nulidade automática desses vínculos. No entanto, apontou como possíveis irregularidades a utilização de termos de adesão sem a submissão do fornecedor ao regime jurídico-administrativo, a ausência de cláusulas necessárias e a falta de um programa institucional de privacidade. Diante disso, a Administração deve reavaliar os contratos vigentes e registrar as conclusões dessa análise.

Se forem identificadas falhas, caberá à Administração adotar as providências necessárias, que vão desde a exigência de adequações e a fixação de prazo para saneamento das irregularidades até a decisão de não prorrogar o contrato ou, conforme a gravidade do caso, extinguir o vínculo e migrar para outra solução, sempre com observância do contraditório e da legislação aplicável.

A mudança de plataforma não é um processo simples, mas isso não dispensa o órgão de avaliar se a solução atualmente utilizada atende às suas reais necessidades e está em conformidade com os parâmetros indicados pelo Acórdão nº 2.916/2025-TCU-Plenário. Constatada a inadequação, a dificuldade operacional da migração não pode servir como justificativa para a manutenção da plataforma.

VI. GOVERNANÇA E CUIDADOS OPERACIONAIS NA UTILIZAÇÃO DE PLATAFORMAS PRIVADAS

O acompanhamento da plataforma não pode ficar restrito ao pregoeiro ou ao agente de contratação. Dependendo da questão analisada, será necessário envolver a área de tecnologia da informação, a fiscalização do contrato, os responsáveis pela proteção de dados e o controle interno. Também é importante definir quem ficará responsável por testar o sistema, validar alterações, conferir as parametrizações, registrar os incidentes e acompanhar as providências adotadas.

Na adoção da plataforma, cabe à Administração testar suas principais funcionalidades e conferir se o sistema está parametrizado de acordo com o regulamento aplicável e a legislação vigente. Essa análise envolve, especialmente, a forma e o horário de abertura da sessão, a ordem das fases, os modos de disputa, os critérios de julgamento e os prazos configurados. Também é preciso verificar o anonimato dos licitantes, o envio de notificações e a disponibilidade dos canais de comunicação e suporte. Havendo alteração relevante de versão, configuração ou regra de negócio, será necessário realizar nova conferência para verificar se a mudança interfere na condução do certame.

A fiscalização não termina com a contratação. Durante a execução, a Administração precisa acompanhar o funcionamento da plataforma e verificar se ela continua atendendo às condições que justificaram sua escolha e aos requisitos estabelecidos no contrato.

As falhas ocorridas durante a sessão pública precisam ser avaliadas de acordo com os efeitos produzidos. Quedas do sistema, lentidão excessiva, problemas na contagem do tempo dos lances ou falhas na comunicação podem comprometer a igualdade entre os licitantes. Nessas situações, cabe ao agente responsável avaliar se existem condições para a continuidade do certame ou se a sessão precisa ser suspensa. A decisão exige motivação e o registro do horário, das providências adotadas e da forma e do momento em

que os trabalhos serão retomados. Quando necessário, o suporte da plataforma poderá ser acionado para identificar e solucionar o problema.

A Administração também precisa manter sob seu controle os registros da licitação, incluindo a ata, o histórico de lances e as mensagens trocadas. O Acórdão nº 2.916/2025-TCU-Plenário indicou que os documentos e as informações do certame devem permanecer disponíveis em formato aberto por, pelo menos, cinco anos. Essa medida reduz a dependência em relação ao fornecedor da plataforma e facilita futuras auditorias e impugnações.

As ocorrências registradas durante a utilização do sistema precisam ser consideradas na reavaliação dos contratos vigentes e nas decisões sobre a continuidade, a prorrogação ou a substituição da plataforma. A utilização do mesmo sistema por um longo período não dispensa o órgão de verificar se ele permanece adequado às suas necessidades.

VII. A JURIDICIZAÇÃO DO CÓDIGO E A CENTRALIDADE DAS REGRAS DE NEGÓCIO

A discussão posta pelo Acórdão nº 2.916/2025 do TCU sugere reflexão de caráter mais amplo. O fenômeno que nele se revela é o da progressiva juridicização do código. Durante muito tempo, o Direito Administrativo concentrou suas energias na análise de atos, competências, formas, finalidades, motivos e objetos. No procedimento eletrônico, contudo, uma parte relevante dessas questões passa a ser mediada pelo desenho do sistema.

Se o sistema impede o envio extemporâneo de documentos, há proteção objetiva do rito. Se o sistema admite a remessa de arquivos fora da ordem legal, cria-se campo de ilegalidade potencial. Se a sessão se abre automaticamente no horário previsto no edital, há redução do espaço de manipulação. Se depende de comando manual sem controle adicional, o risco de tratamento desigual aumenta. Se a plataforma exige login para que qualquer cidadão visualize documentos públicos ou formule impugnação, ela converte o que deveria ser transparência em acesso condicionado. Se mantém registros íntegros de todas as interações, fortalece o controle; se não o faz, obscurece o procedimento.

O que se pretende afirmar, portanto, é que o ambiente digital não apenas executa a norma; ele também a concretiza, limita ou compromete. Daí por que a Administração não pode mais considerar a tecnologia como território neutro entregue à autorregulação do fornecedor. O desenho do sistema deve ser compreendido como matéria juridicamente relevante e, por isso mesmo, submetida a parâmetros públicos.

Esse dado aproxima o debate das plataformas privadas de licitação de temas mais gerais do Direito Administrativo contemporâneo, tais como governança algorítmica, transparência ativa, accountability digital e proteção da confiança procedimental. Ainda que o acórdão não utilize expressamente tais categorias, sua lógica as pressupõe. Ao exigir dados abertos, logs, notificações, travas sistêmicas e mecanismos de impugnação sem barreiras tecnológicas indevidas, o TCU reconhece que a validade prática do rito depende da conformidade do ambiente digital que o operacionaliza.

É por isso que a discussão não deve ser lida como episódio isolado de fiscalização. Ela exprime, em verdade, um desafio estrutural: como compatibilizar inovação tecnológica com as exigências de controlabilidade próprias do Estado de Direito. A resposta não está

na rejeição da tecnologia, mas em sua domesticação jurídica. A plataforma deve servir ao procedimento; o procedimento não pode ser deformado para servir à plataforma. A atuação do controle, entretanto, não pode desembocar em paralisia. Rodrigo Valgas dos Santos adverte que os órgãos de controle podem exercer sua atividade de modo disfuncional, gerando medo nos agentes públicos quando estes não conseguem gerir plenamente os riscos do processo decisório. (SANTOS, 2020, p. 47) A cautela, portanto, deve qualificar a inovação, e não suprimi-la.

VIII. CONCLUSÕES

As plataformas privadas de licitação não representam, em si mesmas, um desvio do modelo instaurado pela Lei nº 14.133/2021. A lei admitiu seu uso e a prática administrativa já demonstrou que elas integram, de modo crescente, o cotidiano das contratações públicas brasileiras. O equívoco está em supor que a admissibilidade normativa da tecnologia equivalha à irrelevância jurídica de sua escolha e de seu funcionamento.

O Acórdão nº 2.916/2025 do TCU tem o mérito de desfazer essa ilusão. Seu ponto central não é proibir a plataforma privada, mas recordar que a licitação eletrônica continua sendo licitação, e não simples fluxo operacional hospedado em ambiente digital. A tecnologia não neutraliza os princípios licitatórios; ao contrário, pode agravá-los, deformá-los ou potencializá-los. Daí a necessidade de que o sistema seja planejado, motivadamente escolhido, formalmente contratado, tecnicamente fiscalizado e juridicamente parametrizado.

Em verdade, o que o acórdão põe em evidência é algo mais amplo: no Estado contemporâneo, a juridicidade dos procedimentos administrativos depende cada vez mais da juridicidade das infraestruturas tecnológicas que lhes servem de suporte. Onde antes se examinavam apenas atos, cláusulas e competências, hoje também se devem examinar campos obrigatórios, travas sistêmicas, permissões de usuário, fluxos de validação, rotinas automatizadas, logs e políticas de segurança da informação. O procedimento continua sendo jurídico, mas sua materialidade é, agora, digital.

Se assim é, a Administração não pode contratar plataformas privadas como se estivesse apenas adquirindo conveniência operacional. Está, na realidade, escolhendo a moldura tecnológica dentro da qual se desenvolverá a competição pública. E essa moldura há de ser compatível com a publicidade, a impessoalidade, a isonomia, a segurança da informação, a controlabilidade e a competitividade.

A conclusão, portanto, é nítida. O futuro das plataformas privadas de licitação não depende de sua exclusão do sistema, mas de sua plena submissão ao regime jurídico das contratações públicas. Sem planejamento, sem contrato adequado, sem transparência, sem governança e sem travas de legalidade, a inovação tecnológica converte-se em fator de risco. Com tais elementos, porém, ela pode servir como instrumento útil de eficiência administrativa, desde que jamais se perca de vista uma verdade elementar: no procedimento licitatório, a tecnologia é meio; o interesse público, esse sim, permanece sendo o fim.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio; ZOCKUN, Carolina Zancaner; ZOCKUN, Maurício; ZANCANER, Weida. Curso de Direito Administrativo. 38. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

BRASIL. Lei nº 15.266, de 21 de novembro de 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.916/2025-Plenário.

ZOCKUN, Maurício. O seguro e a segurança das contratações públicas. 2016. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2016-mai-31/mauricio-zockun-seguro-seguranca-contratacoes-publicas/. Acesso em: 20 ago. 2026.

DOTTI, Marinês Restelatto; LOPES, Ronny Charles; VILAC, Teresa. Manual de licitações e contratações administrativas. Brasília: AGU, 2014. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/arquivos/ManualdeLicitacoeseContratacoesAdministrativaspdf.pdf. Acesso em: 24 ago. 2026.

SARAI, Leandro. Contratações Públicas Sustentáveis: Crítica da Norma Pura e Caminho da Transformação. Londrina: Thoth, 2020.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito Administrativo do Medo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

Como citar este texto:
ZOCKUN, Carolina Zancaner; AGNOL, Nádia Dall. Plataformas privadas de licitação e o Acórdão nº 2.916/2025 do TCU: entre a liberdade tecnológica e o controle do rito eletrônico. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 09 nov. 2026. Disponível em: http://www.zenitefacil.com.br. Acesso em: dd mmm. aaaa.