

Inexigibilidade de licitação para contratação de plataformas privadas de compras públicas

Jandeson da Costa Barbosa

Pioneiro na utilização de IA em Licitações e Contratos. Mestre em Direito e Políticas Públicas. Especialista em Direito Público. Membro da Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União (TCU). Professor de Licitações e Contratos. Advogado.

Resumo

O artigo examina a possibilidade jurídica de contratar plataformas privadas de compras públicas por inexigibilidade de licitação, conforme a Lei nº 14.133/2021 e o Acórdão 1507/2024-Plenário do TCU. A nova lei permite o uso de sistemas eletrônicos privados integrados ao PNCP, desde que a escolha seja tecnicamente motivada, com base em estudo comparativo entre soluções públicas, próprias e privadas. Conclui-se que, em regra, a única hipótese cabível de contratação direta é a inexigibilidade por fornecedor exclusivo (art. 74, I), condicionada à comprovação cumulativa de: (1) necessidade específica da Administração; (2) demonstração de que apenas uma plataforma atende integralmente a essa necessidade; (3) exclusividade comercial; e (4) compatibilidade do preço com o mercado. O estudo rejeita o enquadramento como serviço técnico especializado, credenciamento ou inexigibilidade genérica, por incompatibilidade com a natureza padronizada dessas plataformas. Propõe-se metodologia de instrução baseada em evidências objetivas – ETP robusto, comparação de funcionalidades e preços – para garantir motivação racional, transparência e eficiência nas contratações.

Resumen

El artículo analiza la posibilidad jurídica de contratar plataformas privadas de compras públicas mediante inexigibilidad de licitación, según la Ley n.º 14.133/2021 y el Acuerdo 1507/2024 del TCU. La norma permite usar sistemas electrónicos privados integrados al PNCP, siempre que la elección esté técnicamente justificada tras comparar alternativas públicas y privadas. Se concluye que la única vía válida es, por regla general, la inexigibilidad por proveedor exclusivo (art. 74, I), con prueba de: (1) necesidad específica; (2) que solo una plataforma la satisface; (3) exclusividad comercial; y (4) precio compatible con el mercado. El estudio descarta el encuadre como servicio técnico especializado, acreditación o inexigibilidad genérica, y propone un procedimiento probatorio sustentado en estudios técnicos y comparaciones objetivas que aseguren transparencia y eficiencia administrativa.

Abstract

The paper analyzes the legal feasibility of contracting private e-procurement platforms through noncompetitive procurement (inexigibility) under Law No. 14,133/2021 and TCU Decision 1507/2024-Plenary. The law allows the use of private systems integrated with the PNCP, provided the choice is technically justified through a comparative assessment of public, in-house, and private options. It concludes that, as a rule, bidding is mandatory, the only valid form of direct contracting is inexigibility due to an exclusive supplier (Art. 74 I), requiring evidence of: (1) a specific administrative need; (2) only one platform meeting it; (3) commercial exclusivity; and (4) price compatibility with the market. The paper rules out classification as a specialized technical service, accreditation, or generic inexigibility, and proposes an evidence-based methodology — robust technical study, functional and price comparison — to ensure reasoned justification, transparency, and efficiency in public procurement.

1 – Introdução

A contratação de plataformas privadas de compras públicas sob a égide da Lei nº 14.133/2021 é tema que exige reflexão técnica e jurídica acuradas. O § 1º do seu art. 175 “autoriza expressamente que os certames sejam realizados por meio de sistemas eletrônicos fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado, desde que integrados ao Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP)”¹. Essa previsão legal representa importante marco regulatório, disciplinando em lei situação já amplamente encontrada no mercado, com permissão expressa para que a Administração utilize ferramentas privadas, desde que compatíveis com o ecossistema público de contratações e submetidas aos mesmos princípios de transparência, controle e eficiência.

Como destacou o Acórdão 1507/2024-TCU-Plenário, os entes públicos “dispõem de três alternativas para a realização de licitações em formato eletrônico: a adesão a sistemas de licitações públicos e gratuitos, tais como o Compras.gov.br; o desenvolvimento de sistemas próprios; ou a contratação de sistemas privados, desde que integrados ao PNCP”². A escolha entre essas opções, longe de ocorrer “mera preferência”, impõe ao gestor o ônus da motivação, devendo ser devidamente fundamentada “no estudo técnico preliminar, à luz do interesse público, mediante análise comparativa das possibilidades existentes e considerando aspectos de funcionalidades e adequação às necessidades da Administração e das regras e princípios de licitação”³.

¹ BARBOSA, Jandeson da Costa. **Dispensa de licitação para contratação de plataforma privada de compras públicas**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/dispensa-para-contratacao-de-plataforma-privada>>. Acesso em: 17 set 2025.

² BARBOSA, Jandeson da Costa. **Dispensa de licitação para contratação de plataforma privada de compras públicas**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/dispensa-para-contratacao-de-plataforma-privada>>. Acesso em: 17 set 2025.

³ BARBOSA, Jandeson da Costa. **Dispensa de licitação para contratação de plataforma privada de compras públicas**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/dispensa-para-contratacao-de-plataforma-privada>>. Acesso em: 17 set 2025.

Nesse contexto, o próprio TCU advertiu que a escolha da plataforma exige justificativa técnica consistente, pois se trata de decisão que impacta a governança das contratações e a efetividade dos princípios de publicidade e competitividade. Conforme ressaltado pelo Tribunal, “um dos aspectos que deve ser considerado é a forma de remuneração da empresa proprietária da plataforma”⁴, já que o modelo de cobrança – se por assinatura, por transação ou por percentual sobre o valor adjudicado – pode influir diretamente na vantajosidade e na integridade do processo licitatório.

O ponto de partida, portanto, é compreender que o regime jurídico permite expressamente a utilização de plataformas privadas, mas condiciona essa escolha a estudo técnico e demonstração empírica de adequação, observando critérios de eficiência, economicidade e compatibilidade com o PNCP. O próprio Acórdão 1507/2024-TCU-Plenário reconhece essa liberdade administrativa, ao afirmar que “não há questionamento sobre a possibilidade de as plataformas privadas eletrônicas de licitação cobrarem pelo uso de seus serviços, visto que a livre iniciativa é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil e que a busca pelo lucro é natural dentro da lógica de mercado”⁵.

Todavia, essa liberdade não se confunde com arbitrariedade. A utilização de plataformas privadas deve se amparar em critérios objetivos de aderência funcional e de governança tecnológica, definidos a partir do problema público a ser resolvido e das especificidades do órgão contratante. Isso implica, em termos práticos, que a escolha da solução tecnológica precisa decorrer de comparação entre alternativas reais – públicas, próprias e privadas –, com análise de funcionalidades, segurança da informação, interoperabilidade, suporte técnico, modelo de precificação e riscos operacionais.

⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1507/2024-Plenário**.

⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1507/2024-Plenário**.

Caso o leitor deseje, realmente, prosseguir com a leitura, aconselho-o, para melhor aproveitamento do texto, a que se dispa da “síndrome de Gabriela”⁶ e da “síndrome do Arcaño Gabriel”⁷ e abrace a compreensão de que “o conceito de inviabilidade de competição, fundamento central da inexigibilidade de licitação, não permaneceu estático desde a promulgação da Lei nº 8.666/1993”. E que “a ampliação do conceito de inviabilidade se deu de forma gradual, muito mais em função do contexto comercial, econômico, tecnológico e social do que da publicação da Lei 14.133/2021”. Tal compreensão é essencial para entender a dinâmica fluida e marcadamente pluridisciplinar das contratações públicas. A seguir, transcrevemos oportuna e assertiva lição de Ronny Charles Torres:

“No caso da inexigibilidade, em virtude da inviabilidade de competição, não há sentido em se exigir submissão do negócio ao procedimento licitatório se este não é apto (ou é prejudicial) ao atendimento do interesse público (objetivo pretendido com determinada contratação), pois, a finalidade, a razão de ser do formalismo licitatório, é tal atendimento, através de seleção da melhor proposta.

Esse objetivo é um valor maior que o formalismo em si mesmo, que é instrumento de seu alcance, motivo pelo qual a necessidade e a exigência do procedimento licitatório devem sempre ser aferidas à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

⁶ “O ‘trecho da música escrita por Dorival Caymmi e interpretada por Gal Costa fez sucesso na TV na década de 1970, quando foi tema da personagem central da telenovela Gabriela — uma adaptação da obra do autor baiano Jorge Amado’. Em resumo: ‘A trama mostra uma mulher que não conseguia se adaptar aos costumes da época e se recusou a moldar seu jeito espontâneo e um pouco rude para se enquadrar na cidade em que vivia’.

A síndrome, inclusive, recebe por estas terras alcunha científica, e é descrita como ‘sendo observado em pessoas que acreditam que não precisam mudar ou adaptar seu comportamento a situações que não lhe agradam’. A nós brasileiros é suficiente a auto explicação do trecho de Caymmi: ‘Eu nasci assim, eu cresci assim, eu sou mesmo assim, vou sempre assim...Gabriela’”. In: BARBOSA, Janderson da Costa. **Inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo: como instruir o processo**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>>. Acesso em: 04 out 2025.

⁷ “O termo foi criado por Nelson Rodrigues para descrever ‘a inferioridade em que o brasileiro se coloca, voluntariamente, em face do resto do mundo’. Segundo o dramaturgo e escritor, a ‘inferioridade em que o brasileiro se coloca, voluntariamente, em face do resto do mundo’. Prossegue com formidável metáfora: ‘O brasileiro é um narciso às avessas, que cospe na própria imagem. Eis a verdade: não encontramos pretextos pessoais ou históricos para a autoestima’.

Se o brasileiro, em regra, não consegue ver o próprio valor do seu país, da sua cultura e das suas qualidades, pondo-se numa situação de inferioridade frente a outras nacionalidades – geralmente acompanhado da irritante expressão ‘quer o que, isso aqui é Brasil’ –, a metáfora pode ser estendida a parcela dos servidores públicos que acreditam que ‘só é bom o que vem da iniciativa privada’ e que ‘na Administração Pública tudo é pior’, afinal, ‘quer o que, isso aqui é serviço público’”. In: BARBOSA, Janderson da Costa. **Nova Lei de Licitações: Marketplace Público, o rei, Caetano e outras reflexões**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/nova-lei-de-licitacoes-marketplace-publico-o-rei-caetano-e-outras-reflexoes>>. Acesso em: 02 out 2025.

Sob esse prisma, a inexigibilidade se confunde com a verificação de existência do pressuposto jurídico da licitação (exigência de que a licitação seja apta a satisfazer o interesse da Administração - que difere de interesse do administrador, enquanto indivíduo). Assim, competição inviável não seria apenas aquela em que é impossível haver disputa, mas sim aquela em que a disputa ofereça obstáculos ao interesse público, tornando sua realização inútil ou prejudicial, pelo confronto e contradição com aquilo que a justifica (o interesse público).”⁸

Sob essa premissa, o presente artigo propõe examinar se, em determinadas condições, é juridicamente possível a contratação de plataformas privadas de compras públicas por inexigibilidade de licitação. Partindo das balizas traçadas pelo TCU no Acórdão 1507/2024-Plenário, pretende-se construir um encadeamento metodológico probatório, capaz de assegurar que a contratação direta, quando cabível, se funde em evidências objetivas de inviabilidade de competição e não em juízos puramente subjetivos.

O objetivo é oferecer um caminho técnico e seguro para os gestores e órgãos de controle: um modelo de análise que concilie a necessária flexibilidade administrativa prevista na Lei 14.133/2021 com a exigência de fundamentação racional, transparência e controle das contratações públicas, de modo a preservar o equilíbrio entre inovação, eficiência e juridicidade.

2 – Forma de contratação das plataformas privadas

Qualquer estudante de contratações públicas aprende que, por mandamento constitucional, a regra é a realização de licitação, sendo a contratação direta a exceção. E, de fato, esse é o cenário esculpido no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República. Essa é, portanto, a *didática* apropriada para o *ensino* acadêmico e conceitual do tema.

⁸ TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 16.ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025, p. 450.

Todavia, a operacionalização das contratações públicas exige uma outra didática. É simples: se existe uma regra e suas exceções, primeiro o intérprete deve verificar se está presente situação que autorize alguma das exceções previstas, para, somente depois, enquadrar tal situação como obrigatória na regra geral.

Nesse raciocínio, é claro que licitar é a regra geral. E, por ser regra geral, ela é residual. Seguindo essa senda, haverá a obrigatoriedade de licitar apenas quando não for possível a contratação direta. Isso não implica afirmar, necessariamente, que o agente público não possa realizar licitação quando presente uma hipótese de contratação direta. Pelo contrário, temos nas hipóteses de dispensa de licitação, por exemplo, situações em que é perfeitamente viável o certame licitatório:

“É simples assim: a licitação deixa de ocorrer por causa do *querer* do legislador. É claro que se trata de um querer sob o crivo do interesse público. Assim, o certame não deixa de ser realizado por impossibilidade, inviabilidade ou algo do gênero. Não, a contratação é dispensável porque o legislador nacional guardou para si a competência para escolher, segundo critérios e motivos que caberão a ele decidir, em quais situações ele possibilitará ao administrador público deixar de realizar licitação, mesmo sendo esta plenamente possível. Não é outro o fundamento da dispensa de licitação.”⁹

No mesmo sentido, é inadequado supor – e possivelmente de experiência profissional em licitações – acreditar que ocorre a inexigibilidade de licitação apenas quando é *impossível* realizar o certame. Como veremos adiante, ainda neste trabalho, a “inviabilidade de competição” pode ocorrer em contextos fáticos que, analisados pela Administração Pública sob outras premissas ou eleição de outros objetivos, poderia conduzir a uma licitação.

Vamos aos exemplos. Imaginemos que, em determinado município, a Administração queira implementar o Programa Cozinha Solidária para fornecer alimentação gratuita à população em situação de vulnerabilidade e risco social da cidade. Imaginemos que a região tenha apenas uma empresa (portanto, com fins lucrativos) no ramo de restaurantes, e

⁹ BARBOSA, Jandeson da Costa. **Dispensa de licitação para contratação de plataforma privada de compras públicas**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/dispensa-para-contratacao-de-plataforma-privada>>. Acesso em: 17 set 2025.

que esta cidade é isolada, distante de outros povoamentos. Então o administrador público pergunta à sua assessoria: como devo contratar? Um estagiário responde que a regra geral manda realizar licitação; já um assessor afirma que é possível fazer uma contratação por inexigibilidade; por fim, um terceiro alega que pode ser feita uma dispensa de licitação.

No nosso exemplo acima, qual personagem está certo? A resposta adequada é: todos! A regra geral é realizar licitação, e isso é mandamento constitucional. Assim, o município poderia realizar um pregão eletrônico para contratar uma empresa para fornecer as refeições, empresa essa que pode, inclusive, ir de fora da cidade e lá se instalar.

Não é interdita, ainda, a possibilidade de contratação por inexigibilidade de licitação para contratar a única empresa da cidade e região que fornece o objeto, com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei 14.133/2021. De igual forma, a municipalidade poderia contratar uma entidade privada sem fins lucrativos por dispensa de licitação, com fulcro no art. 75, inciso XVIII, da Lei 14.133/2021. Temos uma situação em que a Administração Pública pode, legitimamente, realizar uma licitação, uma dispensa ou uma inexigibilidade para o mesmo objeto.

Esse exemplo ilustra como os atores do ecossistema das contratações públicas devem ter prudência, cuidado e – sobretudo – técnica ao analisar os casos concretos e suas diversas formatações possíveis. Os servidores e gestores públicos devem empreender análise técnica qualificada para desempenhar o seu mister de administrar. Com ainda mais zelo devem fazê-la os órgãos de controle, pois estes, além da necessária tecnicidade da análise para realizar o seu mister de controlar com qualidade, devem verificar se não estão cerceando a autonomia constitucionalmente assegurada ao administrador público – autonomia exercida sempre sob os limites legais.

O que se buscar é asseverar que, na prática, **a obrigatoriedade da realização de licitação é norma residual: somente ocorre se não estiver presente nenhuma das situações de dispensa ou inexigibilidade**. Isso porque, se temos uma regra e duas exceções, é óbvio o

raciocínio de que somente somos *obrigados* a seguir a regra se não estivermos diante de nenhuma das duas exceções. Uma coisa é algo “ser possível”, outra, bastante diferente, é “ser obrigatório”.

O ponto central é demonstrar que, na prática, a obrigatoriedade de licitar tem caráter operacionalmente *residual*: aplica-se apenas se não estiver configurada nenhuma das situações previstas como dispensa ou inexigibilidade de licitação. É possível, ainda, a ocorrência de situação ensejadora de dispensa ou inexigibilidade e, ainda assim, revele-se como medida de interesse público promover a licitação (caso ela seja possível). Temos, portanto, a seguinte ordem prática de verificação: observar se é caso de contratação direta e, apenas quando constatado que não há situação autorizadora, categorizar a contratação com a “obrigatoriedade licitar”.

Nessa senda, deve-se ter cuidado com a extrapolação e as falsas equivalências nos raciocínios que povoam a temática das plataformas privadas de compras públicas. Assim, convido o leitor a descobrir qual o erro interpretativo da seguinte afirmação: “*Como licitar é a regra, e a contratação direta é exceção, e não sendo juridicamente viável a contratação de dessas plataformas por dispensa em razão do valor, logo, os órgãos são obrigados a licitar*”.

Esse raciocínio tem, como veremos, problemas de lógica interpretativa que podem conduzir a uma conclusão juridicamente equivocada.

A fim de melhor ilustrar os cenários possíveis, elaboramos a imagem abaixo, na qual temos conjuntos representando as diferentes formas de contratação juridicamente *possíveis*. O círculo amarelo representa os casos em que é possível contratar por licitação; o círculo verde, por inexigibilidade; o azul, por dispensa em geral; e o círculo cinza representa especificamente a contratação por meio de dispensa de licitação em razão do valor (que está contido, obviamente, dentro do conjunto das dispensas em geral):

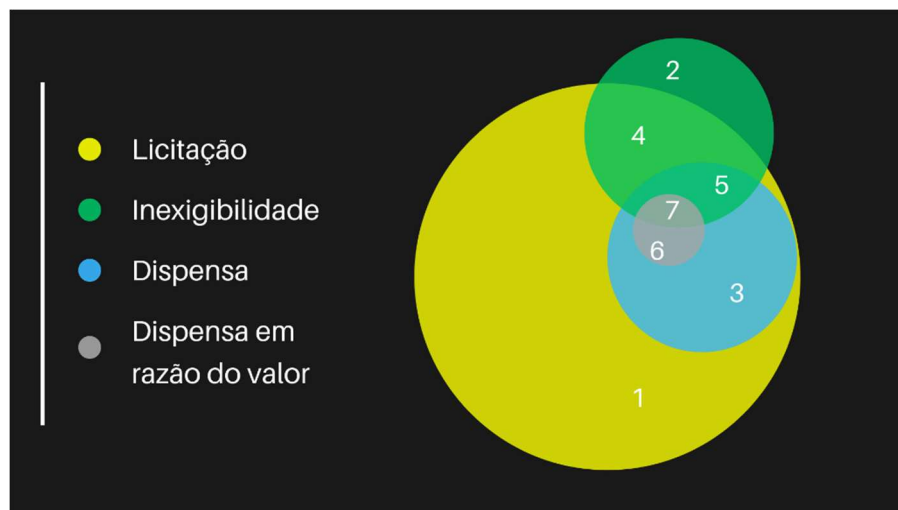


Figura 1

Observe-se que há conjuntos que estão contidos (estão totalmente) ou que têm uma intersecção (estão parcialmente) com outros conjuntos, representando as situações fáticas que, em tese e *a priori*, permitem duas ou mais formas de contratação. Sob tal raciocínio, é possível estabelecer que temos os seguintes grupos de possibilidades:

1 – **Somente licitação**: regra geral e, portanto, residual, abarcando as situações fáticas em que não há qualquer inviabilidade de competição (para fundamentar uma inexigibilidade) ou previsão legal de dispensa;

2 – **Somente inexigibilidade**: situações fáticas em que não há apenas inviabilidade de competição, mas a sua impossibilidade fática;

3 – **Licitação ou dispensa**: situações fáticas contempladas pelo Legislador nacional como possível de contratação por dispensa – em que, como toda dispensa, seria possível licitar –, nas quais não há qualquer inviabilidade de competição (para fundamentar uma inexigibilidade);

4 – **Licitação ou inexigibilidade:** situações fáticas em seria possível licitar, mas que também podem justificar a contratação por inexigibilidade se considerado determinado objetivo ou contexto¹⁰;

5 – **Licitação, dispensa ou inexigibilidade:** situações fáticas em seria possível licitar, mas que também podem justificar a contratação por inexigibilidade se considerado determinado objetivo ou contexto, e também contempladas pelo Legislador nacional como possível de contratação por dispensa;

6 – **Licitação ou dispensa em razão do valor:** valor da contratação contemplado pelo Legislador nacional como possível para realização de dispensa – em que, como toda dispensa, seria aprioristicamente possível licitar;

7 – **Licitação, dispensa em razão do valor ou inexigibilidade:** situações fáticas em seria possível licitar, mas que também podem justificar a contratação por inexigibilidade se considerado determinado objetivo ou contexto; e cujo valor da contratação foi contemplado pelo Legislador nacional como possível para realização de dispensa.

A título ilustrativo, observe-se que o exemplo do Programa Cozinha Solidária utilizado anteriormente, está no grupo 5, pois, em tese, a contratação poderia ocorrer por licitação, dispensa ou inexigibilidade.

¹⁰ “Nesse contexto contemporâneo, a inviabilidade de competição deixa de significar apenas ausência literal de concorrentes, passando a incluir situações nas quais a competição, embora teoricamente possível, revela-se inviável na prática devido à singularidade técnica, econômica ou operacional do objeto contratado.

Essa evolução conceitual já é reconhecida pela doutrina especializada e pela jurisprudência do TCU, refletindo-se em precedentes mais antigos e recentes, que interpretam a inexigibilidade como hipótese dinâmica e multifacetada, adequada à complexidade atual das relações comerciais e à sofisticação das demandas da Administração Pública.

[...]

Em acréscimo, é útil observar que a utilização, pelo legislador, do vocábulo “inviabilidade”, ao invés de “impossibilidade” certamente contribuiu para a evolução do conceito, visto que a própria literalidade do termo dá espaço, ainda que reduzido, para a análise de conveniência e oportunidade – sempre sob a ótica do interesse público – para se verificar se a competição, ainda que possível, não possa ser viável sob determinados aspectos.”

In: BARBOSA, Jandeson da Costa. **Por que o credenciamento é uma hipótese de inexigibilidade de licitação.** Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/credenciamento-inexigibilidade>>. Acesso em: 14 set 2025.

Feitas essas considerações, podemos retomar a análise da afirmação: “*Como licitar é a regra, e a contratação direta é exceção, e não sendo juridicamente viável a contratação dessas plataformas por dispensa em razão do valor, logo, os órgãos são obrigados a licitar*”.

Conforme já apontamos, a regra geral é a realização de licitação. Assim, em não havendo alguma das exceções (dispensa ou inexigibilidade), esta será obrigatória. Contudo, também observemos que nem todas as situações em que a licitação é possível esta será obrigatória. Ao verificar a figura acima, percebemos que apenas haverá obrigatoriedade apriorística de licitação naquelas situações representadas pelo grupo 1. Nos grupos 3, 4, 5, 6 e 7, a licitação é *possível*, mas não é *obrigatória*. No grupo 2, a licitação é faticamente impossível de ser realizada.

Portanto, afirmar que a licitação é possível – e quase sempre será – não pode conduzir à afirmação de que esta é obrigatória. É claro que o ônus argumentativo e instrutório de demonstrar a presença de elementos que fundamentem a dispensa ou inexigibilidade de licitação é do administrador público, pois, vez que não ocorra tal demonstração, a situação fática estará inevitavelmente no grupo 1: em que somente é possível a realização de licitação.

Nesse sentido, a doutrina e os órgãos de controle necessitariam descartar aprioristicamente todas as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação para poderem afirmar, em abstrato, a obrigatoriedade da condução de licitação. Na representação da figura 1, equivale ao ônus de demonstrar que a situação fática não se encaixa em qualquer dos casos representados pelos grupos 2 a 7. Conforme célebre frase de Carl Sagan, “afirmações extraordinárias requerem provas extraordinárias”¹¹. E, ainda assim, tal análise ficaria circunscrita às contratações administrativas *stricto sensu*, ou seja, aquelas disciplinadas diretamente pela Lei 14.133/2021.

¹¹ SAGAN, Carl. **O cérebro de Broca: a aventura da ciência**. Lisboa: Gradiva, 3. ed., 1979, p. 59.

Por isso, é notório que a empreitada de enfrentamento do problema de pesquisa principal é laboriosa, mas necessária e incontornável para se obter uma resposta adequada ao questionamento quanto à forma adequada de contratação das plataformas privadas de compras públicas. É necessário, pois, analisar todas as formas de contratação pública, para se afirmar quais delas são juridicamente adequadas.

Foi com esse objetivo que investigamos em outros trabalhos¹² a possibilidade de contratação das plataformas privadas de compras públicas em todas as hipóteses de dispensa de licitação enumeradas no art. 75 da Lei 14.133/2021. A conclusão desses ensaios foi a de que, salvo situações excepcionalíssimas, de rara verificação prática, é proibitiva a contratação de tais plataformas por qualquer uma das referidas hipóteses de dispensa. Nesse sentido, o presente trabalho parte das conclusões dos ensaios anteriores ao observar que a situação fática geral em abstrato desse tipo de contratação não se encontra, em nossa representação da Figura 1, nos grupos 3, 5, 6 e 7.

Desse modo, o recorte metodológico do presente ensaio é verificar a viabilidade jurídica de a contratação dessas plataformas ocorrer por inexigibilidade de licitação, seja através da hipótese genérica prevista no *caput* do art. 74 da Lei 14.133/2021 (que torna o rol exemplificativo), seja de qualquer das hipóteses dos seus incisos I, II, III, IV e V. A conclusão desse trabalho deve apontar, portanto, se a situação fática geral em abstrato da contratação das plataformas está localizada nos grupos 1, 2 ou 4 da Figura 1. Não fazem parte do escopo desta pesquisa a testagem de hipóteses de contratação estranhas à disciplina direta da Lei 14.133/2021, como é o caso dos “termos de adesão”.

¹² Ver: BARBOSA, Jandeson da Costa. **Contratação de plataforma privada de compras públicas de órgão ou ente estatal por dispensa de licitação**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/contratacao-de-plataforma-privada-de-compras-publicas-de-orgao-ou-ente-estatal>>. Acesso em: 29 set 2025. Ver também: BARBOSA, Jandeson da Costa. **Dispensa de licitação para contratação de plataforma privada de compras públicas**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/dispensa-para-contratacao-de-plataforma-privada>>. Acesso em: 29 set 2025.

3 – Fornecedor exclusivo

A inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo pode parecer, à primeira vista, um instituto jurídico que não exige maiores aprofundamentos. Ora, contrata-se determinado fornecedor por inexigibilidade porque aquele é o único que pode entregar à Administração o objeto que se quer contratar. E essa premissa é verdadeira, mas é apenas o primeiro passo para a adequada compreensão do tema. Isso porque o instituto compreende, no seu bojo, intrincada teia de conceitos jurídicos, de Administração, de economia, de estrutura de mercado, da verificação de práticas diferentes em cada tipo de mercado, nem sempre catalogadas em livros ou artigos científicos. Vejamos relevante lição de Ronny Charles Torres:

No caso da inexigibilidade, em virtude da inviabilidade de competição, não há sentido em se exigir submissão do negócio ao procedimento licitatório se este não é apto (ou é prejudicial) ao atendimento do interesse público (objetivo pretendido com determinada contratação), pois, a finalidade, a razão de ser do formalismo licitatório, é tal atendimento, através de seleção da melhor proposta.

Esse objetivo é um valor maior que o formalismo em si mesmo, que é instrumento de seu alcance, motivo pelo qual a necessidade e a exigência do procedimento licitatório devem sempre ser aferidas à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Sob esse prisma, a inexigibilidade se confunde com a verificação de existência do pressuposto jurídico da licitação (exigência de que a licitação seja apta a satisfazer o interesse da Administração - que difere de interesse do administrador, enquanto indivíduo). Assim, competição inviável não seria apenas aquela em que é impossível haver disputa, mas sim aquela em que a disputa ofereça obstáculos ao interesse público, tornando sua realização inútil ou prejudicial, pelo confronto e contradição com aquilo que a justifica (o interesse público).¹³

Se “a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única, mas sim um gênero, que comporta várias modalidades”¹⁴, não são, de igual modo, os conceitos de fornecedor ou prestador de serviços exclusivos. E ainda mais complexa pode se tornar a instrução processual de tais contratações. Foi por esse motivo que publicamos

¹³ TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 16.ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025, p. 450

¹⁴ TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 16.ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025, p. 450

outro trabalho¹⁵ com o fito de catalogar, organizar e sistematizar em requisitos parametrizados os elementos necessários e suficientes a serem demonstrados nos autos do processo para se ter por adequada a contratação por inexigibilidade de fornecedor exclusivo.

Nessa senda, apontamos que são “três os requisitos mínimos a serem verificados no caso concreto para a configuração da hipótese de inexigibilidade de licitação por fornecedor ou prestador exclusivo, fundada no art. 74, inciso I, da Lei 14.133/2021”¹⁶. São eles: “necessidade específica da Administração Pública; demonstração de que apenas aquele bem ou serviço atende a essas especificidades; e exclusividade comercial do futuro contratado”¹⁷. Além desses requisitos, que têm o objetivo específico de demonstrar a exclusividade, a instrução processual deve apontar um quarto: a compatibilidade do preço ofertado pelo fornecedor com aquele praticado no mercado, condição imposta pela lógica e pelo art. 23, § 4º, do referido diploma legal.

A seguir, vamos analisar características do mercado de plataformas privadas de compras públicas e verificar a compatibilidade ou não desse objeto com cada um dos requisitos mencionados. O objetivo é verificar se esse tipo de contratação pode ocorrer por inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo e, em sendo, traçar um caminho objetivo e seguro para a realização dessas contratações.

3.1 – Necessidade específica da Administração

¹⁵ BARBOSA, Jandeson da Costa. **Inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo: como instruir o processo**. Disponível em: < <https://virtugestaopublica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>>. Acesso em: 04 out 2025.

¹⁶ BARBOSA, Jandeson da Costa. **Inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo: como instruir o processo**. Disponível em: < <https://virtugestaopublica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>>. Acesso em: 04 out 2025.

¹⁷ TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 16.ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025, p. 450

A inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo, no caso das plataformas privadas de compras públicas, somente se legitima quando a Administração demonstra, com base empírica e motivação técnica, que a sua necessidade concreta – em todas as suas especificidades – coincide com a oferta de um único agente apto a satisfazê-la no recorte funcional e territorial pertinente.

Isso significa partir do problema público e dos resultados esperados, e não de meras preferências. Em trabalho anterior de nossa autoria, registramos que a inviabilidade de competição não se limita a hipóteses de impossibilidade física de disputa; ela também ocorre quando a licitação “é inútil ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual, pelo confronto e contradição com aquilo que a justifica (o interesse público)”¹⁸.

Nesse sentido, o primeiro passo para a escolha da plataforma de compras públicas é verificar, no Estudo Técnico Preliminar (ETP), “o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público” (art. 18, § 1º, inciso I, da Lei 14.133/2021). Isso porque “primeiro se deve verificar qual problema a Administração pretende resolver ou mitigar, e a partir dele analisar as possíveis soluções e sua viabilidade”¹⁹.

Os servidores, ao elaborarem o ETP, devem ter o cuidado de não o transformarem em um documento “faz de contas”. Na vida, assim como no Direito e na Administração Pública, excessos em determinado sentido costumam ter um equivalente, igualmente pernicioso, no outro extremo. Os exageros costumam gerar uma situação pendular: quando se exagera em um extremo, os efeitos danosos causados costumam conduzir as pessoas a um outro extremo, cujos exageros fazem as pessoas retornarem ao extremo anterior, em um nefasto círculo vicioso.

¹⁸ TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 16.ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025, p. 451.

¹⁹ BARBOSA, Jandeson da Costa. **Fase de Planejamento da Contratação com Apoio da Inteligência Artificial**. 2. ed. Natal: Editora Virtú. 2024, p. 55.

E engana-se quem acha que a solução para esse problema é “o meio-termo”, é a aplicação pura e irrefletida da máxima aristotélica de que “a virtude se encontra no meio”. O meio-termo entre a arbitrariedade e a legitimidade é meia arbitrariedade, e, portanto, uma arbitrariedade inteira. Não, as reflexões não podem ser conduzidas em um pensamento maniqueísta e simplista. Exigem ponderação e bom senso. É assim também com as contratações públicas. Desse modo, a elaboração do ETP tem dois extremos perversos, que são na verdade, dois lados da mesma moeda da inadequação e desinteligência (se não for coisa pior).

Nesse cenário, há duas práticas extremadas que conduzem o ETP a um documento meramente formal, um “faz de contas”. De um lado, pode ser elaborado um ETP que apenas formalize a solução sugerida no Documento de Formalização da Demanda (DFD), sem analisar com sinceridade as opções disponíveis no mercado. Por outro lado, pode-se “exagerar” na abstração do problema a ser resolvido e incluir na análise soluções absurdas, que não são minimamente razoáveis de se cogitar, isso para dar a falsa impressão de que a análise é robusta.

Nesse sentido, as soluções a serem analisadas devem guardar o mínimo de razoabilidade. Não se indaga aqui se tal solução é a melhor; o que deve ser feito, já de início, é descartar da análise alternativas absurdas. Cita-se como exemplo a análise da alternativa de não utilização de uma plataforma digital para processar as compras públicas. Tal solução não merece sequer constar das alternativas analisadas, por motivos amplamente conhecidos.

Antes de se perquirir qual plataforma apresenta melhor aderência às necessidades do órgão ou entidade, deve-se analisar as quatro modelagens possíveis: plataforma pública própria; plataforma privada exclusiva e plataforma pública de terceiros e plataforma privada de terceiros. Não há uma resposta pronta sobre qual a melhor modelagem disponível, mas é possível tecer, desde já comentários acerca de incompatibilidade e riscos apriorísticos acerca de cada uma delas.

Aponta o Relatório elaborado pelo TCU²⁰ que “as plataformas públicas eletrônicas de licitação pertencem e são operadas, incluindo manutenção, suporte técnico e atualizações, diretamente por um órgão ou entidade da Administração Pública ou indiretamente por entidades privadas terceirizadas”. Destaca, ainda, o Relatório que “nessas plataformas não há custos diretos para os licitantes nem contratantes, pois a plataforma é financiada com recursos públicos”.

A modelagem de plataforma pública pode ser uma solução adequada para nível federal e mesmo para os estados da federação que disponham de maior estrutura administrativa e de TI. É, contudo, alternativa injustificada do ponto de vista econômico para municípios e estados com menor capacidade financeira e estrutural. Do ponto de vista financeiro, não é razoável que esses entes aloquem recursos públicos financeiros e de pessoal para desenvolver solução de plataforma amplamente disponível no mercado. Esses recursos poderiam ser utilizados para desenvolver sistemas de TI para desembaraçar outras atividades da Administração ainda não servidas por ferramentas de TI pelo mercado.

Do ponto de vista da segurança, a adoção de plataforma pública própria apresenta, aprioristicamente, baixo risco – embora sempre existente – para o governo federal e para grandes estados, que costumam ter segregação de funções e ferramentas mais arrojadas de *compliance*. Já para estados menores e municípios em geral, esse modelo agrega alto risco. Isso porque é grande o risco de ingerência sob o setor que irá gerir a plataforma para a realização de intervenções espúrias no sistema, algumas delas já catalogadas pelo TCU em outros tipos de plataforma: “a concessão de segundos adicionais para licitantes específicos nas fases de lances e envio de documentações, [...] venda de identidade de licitantes para criar um ambiente artificial de disputa, além de outras personalizações escusas que poderiam favorecer direcionamentos”²¹. Esse risco se amplia pelo fato de esses entes não submeterem seus sistemas a certificações de segurança e *compliance*, como fazem as plataformas privadas sérias.

²⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1507/2024-Plenário**.

²¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1507/2024-Plenário**.

A plataforma privada própria é, no entendimento deste autor, a modelagem mais injustificada sob o ponto de vista financeiro, de gestão de riscos, de segurança e de *compliance*. Elas não devem ser confundidas com as plataformas privadas de terceiros. Na primeira (a própria), o órgão ou entidade contrata empresa para desenvolver uma plataforma de compras públicas que será utilizada única e exclusivamente por aquele ente. Já na segunda (de terceiros), uma empresa privada gere uma única plataforma – que pode ter adaptações pontuais para órgãos ou entidades específicos – utilizadas por centenas ou milhares de entes públicos.

O modelo de plataforma própria é injustificável, primeiro, do ponto de vista financeiro. Esse modelo apresenta os malefícios do alto custo da plataforma pública própria sem ter os seus benefícios. Um benefício da plataforma pública é o fato de ela ser operacionalizada por servidores ou empregados públicos submetidos a um regime disciplinar, aí incluído o temor (nem sempre verificável na prática, infelizmente) de perder o cargo ou emprego público pela prática de atividades ilegais. Ou seja, é uma solução cara e arriscada. Do ponto de vista da gestão de riscos e *compliance*, são óbvios os malefícios: uma plataforma utilizada por apenas um órgão, operacionalizada por um particular submetido ao poder de um único contratante. Desnecessários maiores apontamentos.

Há, ainda, um risco próprio das plataformas próprias, sejam elas públicas ou privadas: a pulverização excessiva de plataformas gera alto custo transacional para os licitantes. Mesmo que não cobrem taxas – ou seja, retirem recursos de outras áreas do orçamento público – as variadas regras de negócio e modos de operacionalização, além da ausência de intercambialidades, entrega às empresas uma complexidade desnecessária, o que reflete na necessidade do aumento de funcionários ou na diminuição da participação em certames, que se transforma em elevação dos preços aos entes públicos. Análise desprovida de ingenuidade técnica e econômica demonstra que esse custo – por vezes invisível – tende a ser bem maior que o pagamento para utilização de algumas plataformas.

Outro risco comum aos dois tipos de plataforma própria é a deficiência ferramental da plataforma. Como o desenvolvimento e manutenção depende exclusivamente de recursos

públicos, a escassez de dotações para esse fim gera a deficiência ou ausência de ferramentas que, na prática, dificultam, retardam e encarecem a operacionalização do processo de compra pública, tanto para o licitante quanto para o órgão comprador. Isso sem falar nas dificuldades de atendimento aos clientes (compradores e fornecedores).

Esse ponto tem sido observado, inclusive, em relação à plataforma pública própria do governo federal. O TCU já apontou diversas inconsistências que, pela sua natureza, denotam que não haviam sido resolvidas por falta de recursos do gestor da plataforma. Já pontamos em outro trabalho que “a plataforma da União deveria também valer-se da prática de cobrança dos licitantes para custear a sua manutenção e aprimoramento, gerando o benefício adicional de impor uma barreira mínima à participação dos ‘aventureiros’ que tantos transtornos causam às licitações”²².

No caso da plataforma federal, portanto, a solução aos problemas atuais pode passar pela cobrança de taxas aos licitantes, como fazem as plataformas privadas de terceiros, pela criação de empresa estatal não dependente (que não retira recursos dos impostos, mas se mantém com renda própria), dentre outras alternativas. É importante apontar que a presença de uma plataforma pública federal tem uma importância indireta na regulação econômica do mercado.

Já em relação a estados e municípios, a adoção de plataformas próprias, além de causar a indesejada pulverização de plataformas e as consequentes dificuldades de controle e *compliance*, reduz o universo de participantes dos certames. Quanto menor a concorrência, maiores os preços, maior a possibilidade de licitações desertas ou fracassadas.

Existem, ainda, as plataformas geridas por terceiros, que podem ser públicas ou privadas. Importante destacar que o Compras.gov.br é uma plataforma própria em relação à

²² BARBOSA, Jandeson da Costa. **Dispensa de licitação para contratação de plataforma privada de compras públicas**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/dispensa-para-contratacao-de-plataforma-privada>>. Acesso em: 29 set 2025.

União, mas, obviamente, gerida por terceiros (a União) quando a referência é estados e municípios. Portanto, passaremos a analisar a sua adesão por parte dos chamados “entes subnacionais”. Vejamos:

“E, ainda que a análise se restrinja a custos suportados exclusivamente por entes subnacionais, não deve ser apressada a conclusão de que a adesão a plataformas públicas seja necessariamente vantajosa para estes: **tais entes devem avaliar se a utilização de determinada plataforma pública não os priva de ferramentas, adaptações e sistemática mais aderente à sua realidade, e que, portanto, representaria um ganho econômico (traduzido em preços menores e em redução de custo administrativo com servidores públicos) ou não econômico (maior eficiência das suas atividades, maior agilidade, não interrupção de serviços públicos essenciais, menor complexidade etc).**”²³ (Grifo nosso)

É por tais motivos que, caso o órgão opte pela adoção de plataforma gerida por terceiros – o que aprioristicamente parece ser a melhor solução para grande parte dos casos – o ETP deve analisar conjuntamente as plataformas públicas e privadas. O modo de cobrança ou não da plataforma deve ser avaliado, mas não pode ser o único critério a ser considerado, sob pena de prática de ato antieconômico ou, no mínimo, de motivação deficiente do ato de contratação. Nesse sentido:

“É por isso que o estudo que deve preceder a contratação ou adesão de uma plataforma de compras públicas **necessita analisar todas as soluções disponíveis no mercado, independentemente de a plataforma ser pública ou privada. Acreditar que o custo suportado pela Administração Pública ou pelos licitantes para utilização dessas plataformas é o aspecto mais relevante a ser considerado é de uma superficialidade técnico-econômica que beira a ingenuidade.** Do mesmo modo, aceitar pagamentos vultosos ou por percentuais, de forma incompatível com serviços prestados por essas plataformas, sem uma análise econômica séria, não é aceitável.”²⁴ (Grifo nosso)

Já as plataformas privadas de terceiros “pertencem a entidades de direito privado, que as disponibilizam para uso da Administração Pública mediante contrato”²⁵. A “gestão da plataforma é de responsabilidade da empresa contratada, que deve garantir o funcionamento

²³ BARBOSA, Janderson da Costa. **Dispensa de licitação para contratação de plataforma privada de compras públicas**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/dispensa-para-contratacao-de-plataforma-privada>>. Acesso em: 29 set 2025.

²⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1507/2024-Plenário**.

²⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1507/2024-Plenário**.

adequado, a segurança e o suporte técnico”. Nelas, a “empresa privada busca lucro com a prestação do serviço, oferecendo funcionalidades e recursos adicionais que podem não estar disponíveis em plataformas públicas”. Sobre essa modelagem o TCU, a par dos apontamentos acerca dos seus riscos, tece as seguintes considerações:

“Nesse sentido, as plataformas privadas podem oferecer maior flexibilidade e customização para atender às necessidades específicas de cada órgão público. Esse contexto induz mais investimentos em inovação, suporte e desenvolvimento de novas funcionalidades, porém a Administração Pública pode ter menor controle sobre as regras de negócio, segurança e integridade das informações custodiadas.”²⁶

Impende destacar que esse “menor controle sobre as regras de negócio” pode ser um aspecto negativo para entidades que possuem um procedimento bastante específico (como o Sistema S), mas é positivo sobretudo para os entes que estão sob a égide da Lei 14.133/2021, tendo em vista que as principais empresas do ramo costumam ter consultorias altamente especializadas e auditorias externas ajudam a moldar um processo de trabalho aderente à legislação e à jurisprudência dos tribunais de contas.

Passada a análise preliminar acerca da escolha entre plataforma própria ou de terceiros, imagina-se que a maioria dos cenários presentes nos entes subnacionais irá favorecer a contratação de plataformas de terceiros, pelos motivos já expostos. Sendo esse o caso, o instrutor do processo deve se debruçar sobre as especificidades da plataforma de terceiros que melhor atenderão à necessidade do órgão ou entidade.

Para a descrição da necessidade da contratação, e suas especificidades, estamos acostumados com o “caminho feliz”, no qual “a Administração estuda o mercado, entende as soluções possíveis e, a partir daí, desenha a solução pretendida e seus requisitos mínimos”²⁷. Apontamos, contudo, que “o caminho contrário também é possível: é lícito à Administração realizar chamamento para conhecer as diversas funcionalidades e verificar qual delas melhor

²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1507/2024-Plenário**.

²⁷ BARBOSA, Jandeson da Costa. **Inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo: como instruir o processo**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>>. Acesso em: 04 out 2025.

atende à sua necessidade”²⁸. Isso porque existem “situações em que o mercado detém soluções já prontas, cujas especificidades são desconhecidas da Administração”²⁹. Entendemos ser esse o caso do mercado de plataformas de compras públicas geridas por terceiros.

À primeira vista, as plataformas parecem ofertar a mesma coisa: pregões eletrônicos, catálogos, comunicação com fornecedores, painéis. A análise tecnicamente orientada, porém, revela uma heterogeneidade substantiva que interessa ao direito: fluxos procedimentais mais ou menos fluidos, com maior ou menor aderência às previsões legais; padrões e profundidade de interoperabilidade com ERPs e sistemas de gestão documental; maturidade e governança de APIs e *webhooks*; arquitetura de trilhas de auditoria e possibilidade de reconstrução de eventos; políticas de residência, retenção e portabilidade de dados; mecanismos antifraude e de integridade; desenho do “motor” de disputa (gestão de lances, regras de desempate, comportamento sob altas cargas, contingência); aderência efetiva às modalidades e instrumentos auxiliares que aquele órgão utiliza; acessibilidade; disponibilidade medida e incidentes registrados.

Essas diferenças não são cosméticas: elas se conectam diretamente à missão institucional, à maturidade digital, ao legado tecnológico, ao perfil de risco, à capilaridade de compras e à dispersão geográfica de usuários de cada órgão, que são, por definição, distintas. E podem, concretamente, influenciar no dia a dia, na eficácia e na racionalidade do trabalho dos servidores que laboram com compras públicas.

Importa afirmar que a escolha adequada da plataforma que melhor atenda às especificidades do órgão ou entidade tende a ser um divisor de águas não apenas na governança

²⁸ BARBOSA, Jandeson da Costa. **Inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo: como instruir o processo**. Disponível em: < <https://virtugestaopublica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>>. Acesso em: 04 out 2025.

²⁹ BARBOSA, Jandeson da Costa. **Inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo: como instruir o processo**. Disponível em: < <https://virtugestaopublica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>>. Acesso em: 04 out 2025.

das contratações públicas, mas de todas as políticas públicas levadas a cabo pela atividade finalística da instituição, já que as contratações fornecem os insumos para absolutamente tudo.

É nesse sentido que, ante a heterogeneidade de soluções, é possível que haja maior ou menor aderência entre cada uma delas e as particularidades que envolvem a necessidade específica daquele órgão ou entidade. Demonstrar concretamente a necessidade específica, portanto, exige um Estudo Técnico Preliminar que narre o *problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público*, bem como explicita o “conjunto de características e especificações necessárias para definir a solução de TIC a ser contratada”.^{30 31}

A definição das especificidades que a solução contratada deve possuir (chamada no âmbito federal de “requisitos da contratação de TIC”) envolve, inevitavelmente, certo grau de subjetividade de análise por parte do administrador ou servidor público, que sempre terá o ônus de demonstrá-lo através de competente motivação nos autos. Apontamos em outro

³⁰ BRASIL. Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia. **Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022**. Art. 2, Inciso IX.

³¹ “A partir da análise do problema concreto, a Administração consegue desenhar a sua necessidade, apontando cada nuance que deva ser atendida para a melhor consecução do interesse público. É a partir desse desenho que o agente público deve demonstrar quais especificidades da necessidade devem ser atendidas e, em consequência disso, quais requisitos da solução a ser contratada serão necessários para satisfazer tais especificidades.

Aqui convém registrar breve parêntese para apontar que esses requisitos do objeto, comuns em contratações de soluções de tecnologia da informação, inclusive com previsão de longa data em instruções normativas federais, não devem ser confundidos com os “requisitos da contratação” do ETP, previstos no art. 18, § 1º, inciso III, da Lei 14.133/2021.

A confusão entre os dois conceitos ocorre porque a IN SGD 94/2022 – e as anteriores a ela – define os “requisitos da contratação de TIC” como o “conjunto de características e especificações necessárias para definir a solução de TIC a ser contratada”. Contudo, é relevante observar que esses requisitos estabelecidos de forma prévia à escolha da solução apontam justamente as *especificidades* da necessidade da Administração. É, portanto, desdobramento da “descrição da necessidade da contratação”, elemento do ETP previsto no art. 18, § 1º, inciso I, da Lei 14.133/2021.

Ao contrário, os requisitos da contratação do ETP referido no citado inciso III são elaborados de forma posterior à escolha da solução, que por sua vez se dá de forma posterior ao levantamento de mercado. O TCU há muito aponta essa natureza de tais requisitos. Não há, na sequência dos incisos do art. 18, § 1º, da Lei 14.133/2021, qualquer obrigação de ordem cronológica de elaboração dos elementos do ETP.” *In* BARBOSA, Janderson da Costa. **Inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo: como instruir o processo**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>>. Acesso em: 04 out 2025.

trabalho³² que essa constatação, embora simples, costuma gerar desconforto entre os operadores do direito administrativo, que em geral reagem com aversão imediata à ideia de “subjetividade” nas escolhas administrativas. Vejamos:

“A escolha das ‘especificidades’ que deve ter a solução que será escolhida comporta certo grau de subjetividade do administrador público. É comum aos operadores do direito administrativo certa aversão imediata à noção de subjetividade. Pensa-se, logo, que qualquer subjetividade fere o princípio da imparcialidade. Mas não é bem assim. Estamos acostumados à seguinte dicotomia de matiz excessivamente cartesiana: ou a decisão é puramente objetiva, e, portanto, lícita, ou é subjetiva, e, por isso, eivada da mácula da ilicitude. Possivelmente, séculos de patrimonialismo arraigado no nosso país tenham cansado os ânimos dos nossos operadores do direito administrativo, cristalizando em nós esse raciocínio. Mas é necessário avançar. **Esse grau relativo de subjetividade decorre do fato de que ‘o administrador público está vestido do seu poder-dever (ou dever-poder) de analisar o contexto fático e tomar decisões acerca da conveniência e oportunidade – sempre pautadas pelo interesse público’.**”³³ (Grifo nosso)

Assim, após um estudo mais amplo do mercado, é possível delimitar o mercado relevante e realizar um *benchmark* direcionado sobre as plataformas de maior escala, colhendo evidências auditáveis. Possíveis indicadores relevantes são: número de fornecedores com cadastro ativo e taxa de participação efetiva; quantidade de CNPJs distintos que competem por período e modalidade; volume transacionado; tempos de processamento e disponibilidade historicamente observada; integrações prontas e certificadas; e certificações de segurança e *compliance* que tenham credibilidade; percentual de processos desertos ou fracassados (o que revela efetividade de mecanismos relevantes); volume de inabilitações e de abandonos de disputas.

Com o corpo de evidências em mãos, passa-se ao juízo técnico e jurídico sobre a inviabilidade de competição. A pergunta é simples e precisa: quantos agentes, de fato, entregam cumulativamente – em produção, no Brasil e com desempenho e segurança verificáveis o

³² BARBOSA, Janderson da Costa. **Por que o credenciamento é uma hipótese de inexigibilidade de licitação**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/credenciamento-inexigibilidade>>. Acesso em: 14 set 2025.

³³ BARBOSA, Janderson da Costa. **Inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo: como instruir o processo**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>>. Acesso em: 04 out 2025.

conjunto de requisitos essenciais tal como definidos para aquele órgão? Se a resposta, à luz dos dados coletados, indicar a presença de apenas um operador apto, configura-se a exclusividade funcional do objeto e, com ela, a inexigibilidade. Se houver dois ou mais operadores idôneos, a consequência é retornar ao dever de licitar. É nesse sentido que nossa obra registra que a exigência do procedimento licitatório deve ser aferida à luz do princípio da proporcionalidade³⁴, porque o formalismo é meio, não fim, para realizar o interesse público.

Sempre convém apontar que essa comparação objetiva de especificidades das plataformas deve ser realizada com a robustez adequada à contratação que se pretende. Não basta escolher uma especificidade irrelevante para direcionar a contratação. É necessário que a Administração motive qual a relevância concreta daquelas funcionalidades ou características para a instituição, e os riscos ou prejuízos de não a ter.

Por fim, convém insistir em dois filtros de integridade metodológica. Primeiro, os requisitos essenciais não podem ser “inflados” *a posteriori* para forçar a exclusividade; eles devem emergir do diagnóstico realizado já no ETP e ser proporcionais ao resultado buscado. Segundo, a prova da exclusividade não se satisfaz com declarações unilaterais: impõe-se pesquisa de mercado documentada, diligências, eventual chamamento de manifestações de interesse e, quando pertinente, atestados de exclusividade atuais e aderentes ao objeto.

A propósito, nosso trabalho já acentuou que “noutras tantas hipóteses, condições relacionadas ao negócio, ao mercado, ao objeto ou mesmo às pessoas envolvidas podem levar

³⁴ “Importante destacar que, no direito, ‘proporcionalidade’ não tem um sentido vulgar, mas se refere, geralmente, à teoria do constitucionalista alemão Robert Alexy. Nesse prisma, um dos subprincípios da “proporcionalidade” é a “proporcionalidade em sentido estrito”, segundo o qual, quando o valor constitucional for sacrificado de forma desmedida para assegurar outro valor constitucional, tal sacrifício padece de inconstitucionalidade.[17] Assim, na realização de licitação de pequeno vulto, os princípios da economicidade e da eficiência seriam restringidos de modo desproporcional em sentido estrito, tornando patente a inconstitucionalidade de tal ato”. In: BARBOSA, Janderson da Costa. **Dispensa de licitação para contratação de plataforma privada de compras públicas**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/dispensa-para-contratacao-de-plataforma-privada>>. Acesso em: 17 set 2025.

à configuração de uma inviabilidade”³⁵. Porém, sem a cadeia probatória que aponte a inexistência de pluralidade de alternativas, a Administração permanece vinculada ao procedimento competitivo.

Em suma: apesar de um mercado numeroso em plataformas, a combinação de massa crítica de fornecedores e heterogeneidades técnicas relevantes faz com que, a depender da necessidade, varie a plataforma que melhor atende. Por isso, a necessidade específica precisa ser desenhada a partir da análise comparativa do que as principais plataformas oferecem, sob pena de transformar uma exceção legítima em atalho indevido.

3.2 – Demonstração de que apenas aquele bem ou serviço atende às especificidades da necessidade

Delimitadas, no item anterior, as especificidades indispensáveis ao atendimento da necessidade, a etapa subsequente consiste em verificar – no estado atual do mercado – se apenas uma plataforma as satisfaz integralmente, ou se, ao contrário, há mais de uma plataforma que ostenta todos os requisitos apontados. No segundo caso, a competição será viável, o que implica na necessidade de licitar. Em se verificando que apenas uma plataforma satisfaz a tais especificidades, deve a Administração verificar se estão presentes os outros requisitos que autorizam a contratação por inexigibilidade prevista no art. 74, inciso I, da Lei 14.133/2021: exclusividade comercial e compatibilidade do preço praticado com o mercado.

No particular da verificação se apenas uma plataforma atende às especificidades da necessidade da Administração, a análise da exclusividade se dá por aderência funcional: a Administração não comprova preferências, mas evidencia que não há outra plataforma capaz de entregar, com desempenho e risco aceitáveis, o mesmo resultado. Em trabalho anterior de

³⁵ BARBOSA, Jandeson da Costa. **Inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo: como instruir o processo**. Disponível em: < <https://virtugestaopublica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>>. Acesso em: 04 out 2025.

nossa autoria³⁶, propusemos exatamente esse encadeamento para contratações de inegibilidade por fornecedor exclusivo: converter a necessidade em critérios verificáveis, identificar o mercado relevante, levantar as alternativas plausíveis e confrontá-las requisito a requisito, registrando porque não alcançam equivalência. É imprescindível que a análise seja datada e atual, pois a inexistência de substitutos é situacional e deve espelhar o mercado no momento da decisão.

É imperioso destacar que a comprovação de que apenas uma plataforma atende ao conjunto de requisitos deve basear-se em evidências concretas e verificáveis, e não em percepções ou declarações genéricas. Embora existam muitas plataformas disponíveis, apenas algumas possuem massa crítica real de fornecedores ativos e volume expressivo de transações, o que as torna efetivamente comparáveis. Dentro desse universo restrito, a Administração deve avaliar o desempenho comprovado em operação, isto é, a capacidade demonstrada na prática – e não apenas em propostas comerciais ou promessas de marketing – de atender, com estabilidade e segurança, às especificidades identificadas no estudo técnico preliminar.

Nessa linha, Ronny Charles Torres aponta que a inexigibilidade de licitação não deve ocorrer apenas quando a disputa não for possível, mas também quando esta for inútil ou prejudicial. Vejamos:

“Nessa feita, competição inviável, para fins de aplicação da hipótese de inexigibilidade licitatória, não ocorreria apenas nas situações em que é impossível haver disputa, mas também naquelas em que a disputa é inútil ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual, pelo confronto e contradição com aquilo que a justifica (o interesse público).”³⁷

Isso se materializa mediante o confronto entre a necessidade específica da Administração e seus “requisitos da solução de TIC” com a documentação de apresentação das

³⁶ BARBOSA, Jandeson da Costa. **Inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo: como instruir o processo**. Disponível em: < <https://virtugestaopublica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>>. Acesso em: 04 out 2025.

³⁷ TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 16.ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025, p. 451.

plataformas. A análise jurídica somente se fecha quando, cotejados todos os requisitos essenciais, resta demonstrado que as demais soluções não entregam resultado equivalente de forma cumulativa.

Uma análise mais acurada do mercado conduzirá à constatação, já mencionada no item 3.1 deste trabalho, acerca da heterogeneidade das soluções disponíveis. Vejamos trecho de outro trabalho, que trata o tema de modo mais analítico:

De qualquer forma, a instrução processual deve ser robusta e pormenorizada, a fim de facilitar ao controle a sua verificação. E aí está outra reflexão contraintuitiva: por vezes, é mais fácil verificar a adequação de uma contratação por inexigibilidade com a comparação objetiva entre dois objetos com especificidades distintas do que investigar todas as especificidades restritivas – pois toda especificação é restritiva – colocadas em uma licitação.

É possível, ainda, a comprovação da exclusividade de fato em relação a certa especificidade de um objeto a partir de documentos e publicações obtidos sem o contato com os fornecedores, investigando seus *sites*, revistas especializadas do objeto, estudos comparativos. Tudo vai depender do objeto.

A título de exemplo, é erro crasso acreditar não ser possível realizar uma contratação por inexigibilidade de licitação de uma das principais plataformas de inteligência artificial generativa, como o *ChatGPT*, *Gemini* ou *Manus*. Claro que os outros critérios devem ser comprovados para justificar a inexigibilidade, como é o caso do critério subjetivo[25]. Mas **é raso o argumento de que todos “fazem a mesma coisa”**. **Na contratação de objetos heterogêneos, é mais relevante saber “como fazem” e, sobretudo, “qual o resultado”, do que perquirir “o que fazem”**. Nessa senda, tanto os servidores públicos investidos na função de “contratar” quanto aqueles que exercem o ofício de “controlar” essas contratações **devem se despir de fundamentações superficiais e aprofundar incontornável investigação econômica do mercado de cada objeto**.³⁸ (grifo nosso)

Do mesmo modo que ocorre no exemplo citado, as plataformas de compras públicas geridas por terceiros não “são a mesma coisa”. E é dever do instrutor do processo de contratação comparar objetivamente seu ferramental, bem como os documentos que busquem comprovar suas qualidades.

³⁸ BARBOSA, Janderson da Costa. **Inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo: como instruir o processo**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>>. Acesso em: 04 out 2025.

Importante recordar que o Manual de Licitações do TCU adverte que as características do objeto devem ser imprescindíveis ao atendimento da necessidade – requisitos excessivos e desnecessários são indevidos –, razão pela qual a comparação tem de ser feita por critérios relevantes, e juntados aos autos todos os documentos que comprovem o seu atendimento. Ou seja, não basta às empresas gestoras das plataformas afirmarem determinadas qualidades da sua plataforma, a Administração deve exigir a comprovação documental das características relevantes.

No plano probatório, vigora a liberdade de prova: não se exige “prova negativa absoluta” da inexistência de alternativas (a chamada prova diabólica), mas um conjunto proporcional de evidências atuais, verificáveis e coerentes. É lícito somar relatórios técnicos, atestados de capacidade técnica, pareceres, certificações, dados operacionais, diligências com entes que já contrataram as soluções e, quando pertinente, chamamentos para manifestações de interesse a fim de afastar “exclusividades de laboratório”.

Nesse mercado em particular, entendemos que não há como se obter um atestado ou declaração de exclusividade fornecidos por uma entidade. Isso porque não há, atualmente, um órgão público que concentre as informações mínimas necessárias para tanto, em que pese a percepção, por parte deste autor, que o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas parece estar se organizando para, no futuro, emitir esse tipo de declaração.

Não há, também, uma associação privada que possa fornecer tal documento com caráter de definitividade, eis que a recém-criada Associação das Empresas de Tecnologia para Contratações Governamentais (ATCG) pode emitir apenas um certificado restrito às plataformas das empresas associadas. Apesar de não ser definitivo, documento do tipo pode ser um forte indicativo acerca da exclusividade, quanto mais forem as empresas associadas e, principalmente, se contiver a totalidade das plataformas com número de fornecedores cadastrados e quantidade de operações relevantes.

Importante lembrar que o controle não deve exigir, na instrução processual, prova diabólica (impossível) consistente na análise de todas as plataformas. Tal exigência, além de exigir um esforço inútil de análise de plataformas irrelevantes, não guardaria proporcionalidade. E aqui cabe mais um raciocínio contraintuitivo: da mesma forma que não é desejável a concentração do mercado nas mãos de uma ou duas empresas, a pulverização do mercado em diversas plataformas traz diversos malefícios, similares àqueles já referidos quando tratamos das plataformas próprias.

Essa conclusão pode ser questionada sob o confronto com o princípio da isonomia. Pode-se argumentar que restringir a análise às plataformas significativas retira as plataformas menores do processo de contratação. E retira mesmo. Com a devida vênia, é tolo o raciocínio simplista de que todos devem poder participar de todos os tipos de contratação. Fosse assim, não haveria a fase de habilitação nas licitações, cuja finalidade é, em larga medida, retirar da competição os *players* que não têm condições de executar o objeto.

Desse modo, incluir soluções incipientes no processo de contratação sob o falso pálio da isonomia chega a ser defesa desmedida de interesse privado. A isonomia deve ceder, nesses casos, a outros princípios, igualmente importantes, como seu irmão mais velho o princípio da equidade (“tratar os desiguais de maneira desigual na medida das suas desigualdades”), do interesse público constitucional, da eficiência, da proporcionalidade e, sobretudo, à finalidade-mor das contratações públicas: a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nessa senda, são duas as possibilidades sugeridas para análise das plataformas do mercado: a publicação de edital de chamamento e a análise do conjunto das maiores plataformas que representem um conjunto representativo da maior parte das operações de compras públicas realizadas. Em um ou outro caso, deve o órgão ou entidade incluir na análise a plataforma pública do governo federal.

Nesse diapasão, faz-se imprescindível a transcrição do trecho abaixo, que é cirúrgico ao atacar o tema:

Se a exclusividade for de fato e em relação a um objeto específico, sugerimos alguns procedimentos prévios à contratação que podem auxiliar na comprovação da exclusividade e aprimorar o controle sobre o processo. A pertinência da adoção de cada um desses procedimentos vai depender das peculiaridades do caso concreto. A par disso, tentaremos encaminhar alguns apontamentos oriundos da experiência prática deste escriba.

Quando a Administração souber quais os requisitos mínimos do objeto que a atenderá, e houver um universo amplo de potenciais interessados, recomenda-se a publicação de edital de chamamento. É nesse sentido que o TCU já pontuou que a compra ou locação de imóveis deve ser obrigatoriamente precedida de edital de chamamento. Vejamos:

“É irregular a aquisição de imóvel para uso institucional por meio de dispensa de licitação (art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993) sem prévio chamamento público, por violar o princípio da publicidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 3º da Lei 8.666/1993.”

É oportuno observar que o julgado acima se refere à contratação analisada sob a égide da Lei 8.666/1993, que previa esse tipo de contratação por dispensa de licitação. É relevante esse apontamento porque, como na dispensa “a licitação deixa de ocorrer por causa do querer do legislador”, sempre “sob o crivo do interesse público”, haveria maior margem para deixar-se de exigir o chamamento.

Nesse sentido, lembramos que, sob a Lei 14.133/2021, a compra ou locação de imóveis, caso não ocorra por licitação, deve ocorrer por inexigibilidade, conforme preceitua o seu art. 74, inciso V. Assim, faz ainda mais sentido utilizar de forma analógica esse julgado do TCU para os casos em que é necessário verificar se há outros potenciais fornecedores. Isso porque, por vezes, a inexigibilidade pode ser fundada na impossibilidade de comparação objetiva e operacional na licitação.

O exemplo da locação de imóvel é interessante nesse sentido. Não adianta a Administração lançar um edital de licitação com as condições características ideais do imóvel que deseja locar em termos de estrutura, localização, tamanho, preço, dentre outros. Nesse tipo de objeto, é o mercado que aponta as opções disponíveis. Assim, o que a Administração Pública vai fazer é “chamar” os potenciais interessados para que mostrem as opções. A partir da análise das propostas, a Administração irá escolher a opção que melhor atenda à sua necessidade. É o reconhecimento de que a Administração, na condição de compradora, tem limitações na sua influência no mercado.

Naqueles objetos em que há poucos potenciais fornecedores com condição de atender aos requisitos mínimos do objeto, a Administração pode, ao invés de publicar edital de chamamento, solicitar diretamente propostas das empresas, caso haja um critério razoável que demonstre que foram convocados todos os players importantes. Esse tipo de contratação por inexigibilidade deve ocorrer apenas no cenário em que aquela Administração contratante tem pouca ingerência sobre os produtos ou serviços que já estão no mercado.

Desse modo, não ocorre licitação porque os poucos objetos disponíveis no mercado têm peculiaridades distintivas entre si, e a Administração necessita conhecer essas peculiaridades para verificar qual objeto a atenderá adequadamente. Em não havendo um número limitado de potenciais fornecedores que conseguem “de verdade” fornecer solução adequada, e objetos com distinções de especificidades importantes e com pouca margem de influência da Administração, deve-se realizar licitação.

E, nesse ponto, cabe uma observação contraintuitiva: nem sempre a realização de licitação – ainda que sob o critério de julgamento por técnica e preço ou melhor técnica – ou a publicação de edital de chamamento significará, na prática, maior compliance e menor preço. Como estamos tratando, no nosso exemplo, de objetos com especificidades relevantes, é possível que o déficit de informação da Administração faça com que esta desenhe edital direcionados – nem sempre de forma intencional – com características copiadas de um fornecedor específico. A solicitação de propostas sem especificação pormenorizada prévia pode, ainda, dar aos servidores a possibilidade de conhecer novas especificações que podem atender melhor à necessidade da Administração.

Em mercados cartelizados, a publicação de editais acaba tendo o efeito colateral de dar conhecimento a todos os players que combinaram preço e segmentação do mercado entre eles, a intenção da Administração. Com a solicitação de propostas individuais, é possível que esse risco seja mitigado. Claro que isso não é uma regra, mas é um elemento que certamente deve ser levado em consideração.

De qualquer forma, a instrução processual deve ser robusta e pormenorizada, a fim de facilitar ao controle a sua verificação. E aí está outra reflexão contraintuitiva: **por vezes, é mais fácil verificar a adequação de uma contratação por inexigibilidade com a comparação objetiva entre dois objetos com especificidades distintas do que investigar todas as especificidades restritivas – pois toda especificação é restritiva – colocadas em uma licitação.**

É possível, ainda, a comprovação da exclusividade de fato em relação a certa especificidade de um objeto a partir de documentos e publicações obtidos sem o contato com os fornecedores, investigando seus sites, revistas especializadas do objeto, estudos comparativos. Tudo vai depender do objeto.”³⁹ (Grifo nosso)

Desse modo, entendemos ser possíveis as duas formas de instrução processual para a finalidade de conhecimento das funcionalidades das plataformas e, se for o caso e estejam preenchidos os requisitos, a contratação por inexigibilidade de licitação: publicação de edital de chamamento ou pedido de proposta ao conjunto representativo das responsáveis pelas plataformas relevantes, representativas da maior parte do mercado.

³⁹ BARBOSA, Janderson da Costa. **Inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo: como instruir o processo.** Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>>. Acesso em: 04 out 2025.

Nesse particular, cabem duas medidas de gestão de riscos que imprimem maior transparência e probidade ao processo. Caso seja adotado o edital de chamamento, é útil que o ente público o envie, por e-mail, para o maior número de empresas possível. No caso do pedido de propostas, a Administração tem o ônus de demonstrar que obedeceu a critério objetivo e razoável para a escolha do conjunto de empresas selecionado e, sobretudo, que esse critério é sério e que não deixaram de ser convocadas, sem justificativa adequada, empresas de plataformas relevantes. Abordaremos esse ponto, com mais detalhes, no trecho que trata da exclusividade objetiva, no tópico a seguir.

Por todo o exposto, observa-se que o padrão de conclusão é binário e controlável: se os documentos evidenciam que apenas um agente entrega, de forma cumulativa, todas as especificidades essenciais – com desempenho e segurança verificáveis no Brasil e no período de referência –, então está configurada a exclusividade funcional que autoriza a inexigibilidade. Ao contrário, se dois ou mais agentes se mostram idôneos, retorna-se à licitação.

3.3 – Comprovação da exclusividade comercial

Superada a verificação de que a necessidade da Administração foi delimitada com precisão (3.1) e de que apenas uma solução atende cumulativamente a todas as especificidades definidas (3.2), impõe-se demonstrar que somente uma empresa está autorizada e apta a comercializar tal solução no recorte pertinente. Aqui o foco desloca-se do quê (aderência funcional) para o quem (unicidade de ofertante).

O art. 74, § 1º, da Lei 14.133/2021 dá exemplos de documentos que podem ser utilizados para a comprovação: atestado, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo que comprove a exclusividade de produção, comercialização ou representação, vedada a preferência por marca como fundamento autônomo. Não se trata de “cartorializar” a instrução. Antes, de encadear prova lógica e atual de que, se houvesse certame,

apenas um concorrente poderia validamente apresentar proposta para o objeto tal como qualificado no ETP.

Em outras palavras: é mais importante comprovar que a Administração somente pode adquirir o bem ou serviço de um fornecedor, através de um desencadeamento lógico-argumentativo – sempre acompanhado da respectiva documentação probatória – do que o “nome” do documento utilizado.

Em outro trabalho⁴⁰, organizamos e categorizamos os requisitos para comprovação da exclusividade da comercialização, antes espalhados na doutrina e jurisprudência, sob quatro critérios: material (exclusividade de direito ou de fato); objetivo (exclusividade do ramo de atividade ou de objeto específico); subjetivo (exclusividade do próprio titular ou de representante) e geográfico (exclusividade absoluta ou relativa). A seguir, vamos analisar a contratação de plataformas privadas de compras públicas sob cada um desses critérios.

Sob o ângulo do critério material, a exclusividade pode decorrer de direito (patente, direito autoral, privilégio contratual) ou de fato (configuração concreta do mercado em que apenas um agente, sem privilégio legal, consegue ofertar o objeto tal como exigido). A doutrina administrativista há muito estabelece essa distinção:

“Haverá hipóteses em que a única alternativa disponível está tutelada por privilégio de exclusividade, segundo as regras de propriedade imaterial (direitos autorais, direitos de propriedade industrial). Suponha-se a necessidade de adquirir um certo equipamento que está tutelado por patente de invenção. É óbvio que o Estado não poderá adquirir produto equivalente, fornecido irregularmente por quem não é titular de direitos de comercialização. Mas a ausência de direito de exclusividade não elimina a inviabilidade de competição quando se caracteriza a mera circunstância fática de ausência de outro sujeito em condições de produzir objeto equivalente.”⁴¹

⁴⁰ BARBOSA, Janderson da Costa. **Inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo: como instruir o processo**. Disponível em: < <https://virtugestaopublica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>>. Acesso em: 04 out 2025.

⁴¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2.ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2023, p. 1004.

Na exclusividade jurídica (de direito), a “prova centra-se na vigência e na indispensabilidade do direito exclusivo: comprova-se a existência do título que garante ao titular sua exclusividade (patente, direito autoral, privilégio industrial ou cláusula contratual de exclusividade)”, bem como na sua “validade temporal, vinculando-o ao objeto específico pretendido”.⁴²

Na exclusividade de fato, a prova costuma ser mais laboriosa: envolve levantamento de mercado, diligências e, quando pertinente, chamamento para manifestações de interesse, justamente para afastar “exclusividades de laboratório”. Isso porque, nesses casos, não há um direito a tutelar a exclusividade, ela decorre do fato de que apenas aquela empresa comercializa o objeto almejado por circunstâncias técnicas, econômicas, ou, por qualquer outro motivo, os concorrentes não atuam no ramo ou não ofertam objeto com aquelas especificidades.

Sob o critério material, nas plataformas privadas de compras públicas não há, em regra, direitos de exclusividade (como patentes) que, por si sós, impeçam a concorrência. Assim, para contratar por inexigibilidade, a Administração deve comprovar a ocorrência da exclusividade de fato: de modo razoável e com evidências atuais, demonstrar que apenas uma plataforma atende integralmente às especificidades definidas, e, além disso, que essa mesma plataforma é comercializada por um único canal autorizado.

Já o critério objetivo indaga sobre *o que* recai a exclusividade de comercialização: (a) sobre um ramo de atividade (no recorte pertinente, há apenas um operador que comercializa determinada categoria de bens/serviços); ou (b) sobre um objeto específico (modelo, versão, pacote funcional/licença singularizado no ETP). Em ambos os casos, a prova deve espelhar milimetricamente o objeto pretendido: atestados genéricos (“linha de produtos”, “portfólio”) não bastam quando a necessidade foi singularizada; ao revés, devem identificar modelo/versão, condições de suporte, escopo funcional e o território de validade da exclusividade.

⁴² BARBOSA, Jandeson da Costa. **Inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo: como instruir o processo**. Disponível em: < <https://virtugestaopublica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>>. Acesso em: 04 out 2025.

No caso em análise, não há o que se falar em exclusividade da empresa no ramo de atividade, ante a notoriedade das diversas empresas e soluções existentes no setor. Desse modo, é possível que haja exclusividade objetiva calcada em o objeto específico (a solução X, versão Y, com pacote Z de funcionalidades, níveis de serviço e integrações). Como a lei veda preferência por marca, não se legitima a inexigibilidade por rótulo; legitima-se por indispensabilidade funcional já demonstrada (3.2) e, após isso, pela prova de que somente o canal indicado está autorizado a comercializar aquele mesmíssimo objeto.

Nesse sentido, é plenamente possível a conjugação entre a necessidade específica da Administração com a demonstração de que há somente uma plataforma privada de compras públicas que contempla todas as especificidades enumeradas a partir do problema público. O critério objetivo é contemplado ao se demonstrar que apenas uma empresa comercializa a plataforma. Para isso, entendemos que baste à instrução processual documento que comprove que a plataforma é de propriedade da empresa X, aliados aos documentos necessários a comprovar o critério subjetivo, que analisaremos a seguir.

Desse modo, os critérios material e objetivo serão satisfeitos com a demonstração de que apenas a plataforma apontada é de fato (critério material) o único objeto (critério objetivo) capaz de atender plenamente as especificidades da necessidade da Administração.

O critério subjetivo, por sua vez, investiga quem detém a exclusividade da comercialização da plataforma: o titular (fabricante, detentor de direitos, operador da plataforma) ou um representante/distribuidor exclusivo. A implicação é direta: havendo mais de um agente autorizado a ofertar o objeto ao órgão ou entidade contratante, a disputa é viável. Havendo apenas um, configura-se a inviabilidade de competição no plano da comercialização.

A instrução deve, portanto, mapear a cadeia de oferta: autodeclaração do titular informando que comercializa diretamente a plataforma, com exclusividade, sem autorização de representação a terceiros. Ou, havendo representante, declaração de exclusividade expressa do titular com identificação do objeto e do território cobertos, acompanhada, quando possível,

de contrato prévio que com as cláusulas de exclusividade e vedação a sublicenças. O intuito é demonstrar qual o único sujeito que pode comercializar a plataforma.

O critério geográfico dimensiona onde a exclusividade se projeta. Será absoluta quando o agente exclusivo opera em todo o território nacional, e relativa quando, consideradas as peculiaridades do caso, houver apenas um representante na praça relevante.

Ao analisar de modo apriorístico e abstrato, não encontramos argumento que pudesse embasar eventual exclusividade relativa (limitada geograficamente) para a contratação de plataformas privadas de compras públicas. O objeto e seu atendimento são eminentemente digitais. A nosso ver, seria um contrassenso restringir geograficamente a contratação de um objeto que tem como intuito fazer exatamente o inverso. Assim, não é demais afirmar que haveria certa presunção lógica relativa de restrição indevida caso um órgão ou entidade limitasse geograficamente a exclusividade.

Desse modo, entendemos que a contratação desse objeto – caso realizada por inexigibilidade de licitação – tem como característica precípua a necessidade de comprovação de exclusividade absoluta: deve ser verificado em todo o território nacional quais plataformas atendem às especificidades da necessidade da Administração.

Importante não confundir o critério geográfico relativo (única empresa que executa materialmente o objeto em unidade localizada nos limites territoriais estabelecidos na análise) com o critério subjetivo de representante exclusivo na região em análise que se adota o critério geográfico absoluto (única empresa que executa o objeto em todo o território nacional, mas que mantém representantes comerciais exclusivos por cada região; tendo estes últimos a mera prerrogativa de intermediar negociações entre o contratante e a empresa titular dos direitos).

Havendo a conjugação do critério geográfico absoluto com o critério subjetivo de representante exclusivo do titular dos direitos dividido por região, deve-se utilizar o seguinte raciocínio:

“Caso o titular tenha contrato de exclusividade comercial com empresa distintas por estado, é necessário perquirir se, caso realizada uma licitação, os representantes dos outros estados poderiam ofertar proposta ou se, ao contrário, há cláusula no contrato entre fornecedor e representante que aponte que apenas aquele representante pode comercializar o objeto para cliente estabelecido naquela base territorial. Isso porque há formatações de contrato em que o representante tem exclusividade para ter um ponto físico de venda do produto em determinado estado, mas, em caso de compra a distância, não existe tal exclusividade.”⁴³

Em síntese, a “exclusividade comercial” é o fecho do encadeamento lógico do fornecedor exclusivo: depois de demonstradas a necessidade específica da Administração (3.1) e a indispensabilidade funcional de plataforma específica (3.2), prova-se que apenas um canal autorizado pode ofertar aquele objeto, hoje, no recorte material e geográfico pertinente, por meio de documentos idôneos e diligências que suportem a conclusão. Onde houver pluralidade de canais válidos, a exceção cede e a regra da licitação se restabelece.

3.4 – Comprovação da compatibilidade do preço praticado com o preço de mercado

Conforme demonstrado de modo mais analítico em outro trabalho⁴⁴, a contratação por inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo não autoriza a Administração a contratar por qualquer preço. A jurisprudência do TCU, positivada na redação do art. 23, § 4º, da Lei 14.133/2021, dispõe que é aceita “a comparação do valor ofertado com preços praticados pelo mesmo fornecedor em contratos análogos com entes públicos ou privados, para o mesmo objeto ou similaridade suficiente”⁴⁵.

⁴³ BARBOSA, Jandeson da Costa. **Inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo: como instruir o processo**. Disponível em: < <https://virtugestaopublica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>>. Acesso em: 04 out 2025.

⁴⁴ BARBOSA, Jandeson da Costa. **Inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo: como instruir o processo**. Disponível em: < <https://virtugestaopublica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>>. Acesso em: 04 out 2025.

⁴⁵ BARBOSA, Jandeson da Costa. **Inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo: como instruir o processo**. Disponível em: < <https://virtugestaopublica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>>. Acesso em: 04 out 2025.

Entretanto, a análise do “conjunto da obra” das plataformas privadas de compras públicas conduz à necessária reflexão quanto à incompatibilidade, ou mesmo a insuficiência, dessa comparação do preço do fornecedor com seus preços anteriores. Isso porque, diferentemente do que ocorrer normalmente, não é a Administração que realiza o pagamento, mas um considerável número de fornecedores-usuários das plataformas. Além disso, a compatibilidade do preço de tais plataformas com os demais praticados no mercado conduz à necessária análise dos preços praticados pelas principais plataformas concorrentes.

Não nos filiamos à doutrina segundo a qual a comparação entre soluções similares inviabilizaria a contratação por inexigibilidade, por estar, supostamente, demonstrando que haveria no mercado outras soluções possíveis. É claro que esse tipo de contratação exige a comprovação de que apenas determinado objeto atende às especificidades da Administração. Mas isso não significa afirmar que a comparação de preços exija que todas as propostas comparadas tenham “aquelas” especificidades necessárias àquele órgão ou entidade. É possível a comparação com soluções outras que contenham especificidades robustas e de valoração comercial semelhante, que não atendem às especificidades daquele órgão contratante, mas podem atender a outro que tenha necessidades distintas, ainda que no mesmo nível de detalhamento.

Essa comparação, contudo, exige um nível de conhecimento técnico e de mercado alto, para não se comparar o preço de um show do “Roberto Carlos” com o do “Zé das Couves da Jovem Guarda”. No campo das plataformas privadas de compras públicas, essa comparação encontra outro complicador que é o amplo desconhecimento acerca das suas ferramentas e composição de custos.

Assim, entendemos ser sensato basear a verificação do preço de mercado em Levantamento do TCU juntado ao Relatório do Acórdão 1.507/2024-Plenário. O Tribunal analisou os preços das onze maiores plataformas do país, cuja cobrança é realizada ao fornecedor-usuário. Consolidamos, abaixo, tabela elaborada por nós a partir da referida análise:

Faixa de preços	Intervalo aproximado (R\$)	Representatividade estimada	Plataformas típicas
Faixa inferior (valores baixos)	80 – 110	15%	Gama, Épsilon
Faixa média (zona de equilíbrio)	130 – 200	55%	Alfa, Delta, Iota, Zeta, Eta
Faixa superior (valores altos)	250 – 380	20%	Beta, Lambda
Modelos variáveis (% do adjudicado)	1 – 1,5% (teto até R\$ 600 – 2.000)	10%	Beta, Eta, Capa

A análise conduzida pelo TCU evidencia a existência de uma faixa média de mercado bastante nítida, concentrada entre R\$ 140,00 e R\$ 200,00 por mês, na qual se situam a maioria das plataformas privadas de compras públicas, como Alfa, Delta, Iota, Zeta e Eta. Essa faixa representa o núcleo de estabilidade da curva de preços, em torno do qual gravitam valores inferiores, entre R\$ 80,00 e R\$ 100,00 (praticados por plataformas como Gama e Épsilon), e superiores, entre R\$ 250,00 e R\$ 380,00, típicos de plataformas com posicionamento premium, como Beta e Lambda. A dispersão observada, embora relevante, não descaracteriza a existência de um padrão de mercado identificável, o que permite estabelecer uma referência objetiva para fins de verificação da compatibilidade de preços.

Desse modo, a curva de dispersão tarifária das plataformas evidencia uma média de mercado coerente e replicável, a ser utilizada como parâmetro de razoabilidade e economicidade nas contratações por inexigibilidade. Os valores extremos, tanto inferiores quanto superiores, devem ser interpretados como *outliers* comerciais, decorrentes de estratégias específicas de precificação (penetração ou diferenciação), e não como elementos de distorção capazes de inviabilizar a comparação. Assim, entendemos que a compatibilidade do preço praticado deve ser aferida em relação à zona de equilíbrio identificada pelo TCU, observando-se a homogeneidade funcional das soluções e a proporcionalidade do valor em face da complexidade e do porte do serviço oferecido.

Nesse sentido, sugerimos como critério provisório para compatibilidade de preço com o mercado – enquanto não se aprofundam os estudos sobre o tema – o teto da faixa média (zona de equilíbrio), ou seja, a cobrança mensal de até R\$ 200,00 (duzentos reais) ao fornecedor-usuário. Considerando que o levantamento foi realizado em janeiro a maio de 2024, e o Acórdão 1.507/2024-Plenário publicado dois meses depois, entendemos como razoável que esse valor-teto seja atualizado monetariamente a partir de julho de 2024.

Outro ponto de compatibilidade de precificação que deve ser observado é, na verdade, uma das poucas constatações já amadurecidas pelo controle externo: a irregularidade na contratação de plataformas que são remuneradas por percentuais do valor de adjudicação. É consolidado o entendimento de que não nos serviços atualmente prestados por essas plataformas – em maior parte, o ambiente de pregão eletrônico – um nexo de causalidade que justifique a cobrança por percentual. Um segundo critério importante é que a plataforma ofereça a possibilidade de contratação avulsa – para participar de apenas uma licitação.

Impende alertar que possivelmente os tribunais de contas e o Judiciário devem considerar a contratação de plataformas sob esse modelo remuneratório como “erro grosseiro”, para fins de responsabilização segundo o art. 28 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB). Isso porque são diversos – e já antigos e conhecidos – os posicionamentos dos tribunais de contas acerca da impossibilidade de contratação nessa sistemática. Vejamos:

“9.2.2. quanto ao critério financeiro, que se observe o disposto no Acórdão 1.121/2023- Plenário, que admitiu a cobrança de valores pelo uso e manutenção das plataformas, desde que razoáveis e **que seja oferecida a possibilidade de pagamento por participação em licitação única**, e não somente mediante planos de assinatura, **comissionamento ou incidência de taxas variáveis como, por exemplo, sobre um percentual da proposta do licitante vencedor, por afronta ao princípio constitucional da razoabilidade e da ampla competição**,”⁴⁶

A irregularidade no comissionamento por percentual foi abordada também pela Nota Técnica TC-5/2023, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC). Ainda

⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2154/2023-Plenário**.

que sob a vigência do microssistema de contratações públicas anterior, o Tribunal assim concluiu:

“A cobrança de taxas variáveis em função do valor da proposta vencedora é vedada por violação ao art. 5º, III, da Lei n. 10.520/2002 e ao princípio constitucional da razoabilidade, pois, em tese, o custo de processamento de pregões eletrônicos não oscila em razão dos valores envolvidos no certame e essa sistemática de cobrança onera a Administração Pública.”⁴⁷

Bradson Camelo, Marcos Nóbrega e Ronny Charles Torres ratificam o posicionamento do TCE-SC:

A preocupação do TCE/SC é plausível. A cobrança de comissões ou percentuais pelo resultado da licitação em plataformas privadas para a realização de certames licitatórios apresenta sérias questões que podem comprometer a integridade e a transparência da contratação pública.

Um dos principais problemas é o potencial conflito de interesses que surge quando uma plataforma privada tem incentivos financeiros para buscar o maior valor possível na licitação.

Ao cobrar uma comissão sobre o resultado, a plataforma se beneficia diretamente de valores mais altos, o que pode distorcer a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública. Isso pode prejudicar a imparcialidade do processo de seleção. Sob a perspectiva econômica, a cobrança de comissão pode gerar risco de problemas de agência, criando incentivos para que a plataforma tenha vantagens com um resultado prejudicial ao interesse do principal (órgão licitante), como a ampliação do valor contratado ou mesmo a repetição da licitação por sua frustração.”⁴⁸

Diante desse cenário, a conferência da compatibilidade de preços deve, atualmente, apoiar-se em métodos comparativos objetivos e verificáveis, ancorados em fontes oficiais e parâmetros médios de mercado reconhecidos pelo controle externo. Entendemos que a recomendação mais prudente é que os órgãos e entidades públicas utilizem como referência primária o levantamento do TCU no Acórdão 1.507/2024-Plenário, atualizando-o monetariamente e confrontando o valor ofertado com a faixa média de mercado identificada (R\$ 140,00 a R\$ 200,00 mensais, valores de 2024). Prudente, também, no atual cenário é, por ora, não realizar contratação de plataformas que realizem cobrança por percentual do valor

⁴⁷ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Nota Técnica TC-5/2023**.

⁴⁸ CAMELO, Bradson. NÓBREGA, Marcos. TORRES, Ronny Charles L. de. **Uso de Plataformas Privadas nas Licitações Brasileiras**. Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/uso-de-plataformas-privadas-nas-licitacoes-brasileiras/>>. Acesso em: 05 out 2025.

adjudicado e que não possibilitem a contratação de participação avulsa em licitação por valor razoável.

4 – Serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual

Na análise da hipótese de contratação direta por inexigibilidade com fundamento na prestação de "serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual", prevista no inciso III do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, deve-se considerar com profundidade as características essenciais e as peculiaridades desse tipo de serviço. É importante lembrar que essa modalidade excepcional de contratação direta visa atender à Administração Pública em situações que envolvam atividades intelectuais específicas, invulgares e customizadas, elaboradas especialmente para o contratante, com elevado grau de complexidade técnica e grau de personalização e especialização não encontrados no mercado em soluções padronizadas. Nesse sentido aponta o Manual de Licitações do TCU:

“Note-se que, nessa hipótese de inexigibilidade, **a técnica empregada na execução do objeto e a habilidade do prestador são interdependentes, fazendo com que a escolha do contratado dependa de uma análise subjetiva**, o que torna a licitação inviável. Isso porque haverá dificuldade em comparar objetivamente as propostas, que estão atreladas aos profissionais que executarão os trabalhos.
[...]

Assim, pode-se concluir que a inviabilidade de competição (regra geral para a inexigibilidade¹¹⁰²) não se fundamenta na ausência de pluralidade de sujeitos com condições de executar o serviço, mas sim na **impossibilidade de definir critérios objetivos para a seleção do contratado**, tornando-se inútil realizar uma licitação. **Essa característica distingue esta hipótese de inexigibilidade daquela prevista no inciso I do art. 74 da Lei 14.133/2021 (fornecedor exclusivo).**”⁴⁹ (Grifo nosso)

As plataformas privadas de licitação eletrônica, no entanto, são serviços desenvolvidos para atender ao mercado amplo e diversificado, sendo ofertados de forma padronizada a um grande número de clientes públicos e privados. Tais plataformas operam de modo geral e uniforme, sem que haja qualquer adaptação intelectual ou técnica significativa e

⁴⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU**. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024, p. 686-687.

específica para cada contratante. Pelo contrário, são soluções tecnológicas já previamente estruturadas, cujo modelo de negócio consiste justamente em fornecer o mesmo serviço, com poucas ou nenhuma alteração significativa, a todos os seus clientes. Isso caracteriza tais serviços como comuns ou ordinários sob a perspectiva de soluções tecnológicas e, portanto, incompatíveis com a excepcionalidade e invulgaridade exigidas pelo legislador para a contratação direta por inexigibilidade prevista no inciso III.

Nesse diapasão, sequer é necessário adentrar no debate acerca da manutenção ou não do requisito da *singularidade* no novel dispositivo. É certo que o próprio termo “técnico especializado” já confere ao serviço a característica de *invulgar*, não simplório, que não se encontra em toda parte. Ademais, a própria essência do serviço técnico especializado é justamente um caráter de “artesanal” da atividade. A inviabilidade da competição consiste exatamente em não ser plenamente possível comparar objetivamente o manuseio da técnica especializada do contratado, características essas absolutamente distintas da contratação das plataformas de licitação, ao menos no cenário atual.

Além disso, merece reflexão cuidadosa um argumento que poderia ser cogitado para tentar enquadrar a contratação direta das plataformas eletrônicas de licitação na hipótese de inexigibilidade referente aos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021). Trata-se da possível agregação de serviços complementares, como consultorias especializadas, assessorias técnicas ou treinamentos específicos, que poderiam, em tese, conferir ao objeto contratado traços de singularidade intelectual, com o propósito de justificar a inexigibilidade.

Essa agregação representaria uma forma questionável de contratação, na medida em que implicaria, em essência, uma prática semelhante à “venda casada”. Na realidade das contratações públicas, isso significaria descumprir o princípio de parcelamento do objeto, uma vez que serviços distintos, passíveis de contratação separada, estariam sendo artificialmente reunidos para justificar uma dispensa excepcional.

Sob outra perspectiva, tal procedimento levaria a um afastamento da finalidade normativa e teleológica da inexigibilidade, instituto concebido especificamente para situações em que a competição é inviável em função da real singularidade e complexidade do objeto. A agregação artificial de serviços intelectuais específicos a uma solução já disponível no mercado, de caráter claramente padronizado, implicaria utilizar inadequadamente um instituto excepcional para contratar bens ou serviços de natureza comum, cuja possibilidade competitiva não pode ser afastada sem fundamentos objetivos.

Por todo o exposto, entendemos não ser possível realizar a contratação de plataformas privadas de licitação como se estas fossem serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021).

5 – Credenciamento

O credenciamento representa possivelmente uma das mais arrojadas utilizações do conceito alargado de inexigibilidade de licitação. É necessária bastante acuidade investigativa para perceber que, na prática, o credenciamento tem uma inviabilidade de competição criada artificialmente por meio de uma decisão do administrador público. E tudo de forma legítima, juridicamente possível e tecnicamente desejada. Exemplificaremos esse ponto para, em seguida, explicar.

Imagine uma cidade que tenha diversas clínicas de exames laboratoriais. Considerando o objeto (exames laboratoriais), sua natureza objetiva (comparável), os sujeitos (as clínicas), e a possibilidade de oferta diversificada de preços, temos um contexto em que a competição é perfeitamente viável. Uma licitação, nos moldes normais, daria cabo de selecionar a empresa que ofertasse o menor preço.

Contudo, o administrador público está vestido do seu poder-dever (ou dever-poder) de analisar o contexto fático e tomar decisões acerca da conveniência e oportunidade – sempre

pautadas pelo interesse público. Esse administrador, no exercício legítimo de suas competências, pode decidir que deseja que todas as clínicas (ou o máximo de clínicas possível) prestem esse serviço à Administração. Não se olvida a necessidade de motivação da decisão: no caso, possibilitar que o cidadão que realizará os exames escolha a clínica segundo a sua conveniência. Mas é a *decisão* do administrador que transforma o cenário e produz – artificial e legitimamente – a inviabilidade de competição.

Desse modo, o credenciamento reflete uma situação peculiar em que o próprio administrador público, com base em uma análise cuidadosa das circunstâncias concretas e considerando especialmente o interesse público, opta por ampliar ao máximo o número de prestadores habilitados para realizar determinado serviço ou entregar determinado bem. Com isso, o gestor abandona intencionalmente o modelo clássico de competição — que pressupõe a escolha de um único fornecedor — para instaurar um regime aberto e plural de credenciamento, no qual diversos interessados possam ingressar, desde que preencham os requisitos técnicos, jurídicos e econômicos estabelecidos previamente pela Administração.

O resultado prático dessa decisão legítima do administrador é a criação de uma situação de inviabilidade competitiva no sentido tradicional, pois desaparece o critério objetivo de seleção com base em preço ou outro fator competitivo exclusivo. A inviabilidade, portanto, não decorre mais da ausência de alternativas no mercado, mas da própria opção administrativa de garantir diversidade e ampla disponibilidade do serviço, com vistas a assegurar ao usuário final (cidadão) uma maior liberdade de escolha.

Essa compreensão alargada, contudo, encontra pleno respaldo no ordenamento jurídico brasileiro e na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, desde que devidamente motivada e respaldada no interesse público. Assim, o credenciamento exemplifica precisamente como o conceito contemporâneo de inexigibilidade pode ser aplicado de forma mais dinâmica e adequada à realidade complexa e multifacetada das contratações públicas atuais, rompendo com a lógica rígida tradicional e conferindo maior flexibilidade ao gestor na concretização dos interesses públicos legítimos e justificados pela Administração.

Imperioso lembrar que essa formatação foi chancelada pelo Tribunal de Contas da União ainda sob a égide da Lei 8.666/1993 e ao arrepio de qualquer previsão legal nesse sentido. O Tribunal teve a sensibilidade e sensatez de perceber que o ambiente das contratações públicas é dinâmico, e que o texto legal é o piso, e não o teto, e é a partir desse piso que serão construídas as transformações que os cidadãos e o nosso país necessitam. Vejamos:

“Embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei 8.666/1993, admite-se o *credenciamento* como hipótese de inexigibilidade inserida no *caput* do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão. Para a regularidade da contratação direta, é indispensável a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido.”⁵⁰

No exemplo acima, restou demonstrada como se dá inviabilidade de competição no credenciamento com escolha a critério de terceiro (art. 79, II, da Lei 14.133/2021). Na hipótese da contratação paralela e não excludente (art. 79, I, da Lei 14.133/2021), a inviabilidade decorre da própria decisão administrativa de contratar todos os prestadores que atendam aos requisitos previamente fixados. Aqui, a Administração Pública realiza uma avaliação prévia e estabelece critérios objetivos mínimos de habilitação. Ao invés de selecionar apenas um ou alguns poucos fornecedores, opta por permitir o ingresso simultâneo e ilimitado daqueles que preencham as condições estipuladas.

No tocante à hipótese de credenciamento por mercado fluido (art. 79, III, da Lei 14.133/2021), a inviabilidade decorre diretamente das características do mercado em que o objeto está inserido. Trata-se de um ambiente econômico dinâmico, em que os preços variam frequentemente, tornando a competição inviável sob o modelo tradicional.

Especificamente quanto à hipótese de credenciamento paralelo e não excludente prevista no art. 79, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, observa-se que seu fundamento central reside na contratação simultânea de múltiplos prestadores que possam, em regime de igualdade

⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 351/2010-Plenário**.

técnica e operacional, oferecer determinado serviço à Administração, permitindo aos usuários ou beneficiários do serviço público ampla liberdade de escolha entre diversos prestadores previamente habilitados. No entanto, quando analisamos especificamente a contratação de plataformas privadas de pregão eletrônico, verifica-se que tal modalidade é incompatível com esse modelo.

Não se observa, de fato, vantagem administrativa ou operacional em credenciar simultaneamente diversas plataformas para a realização do mesmo serviço (gestão e operação dos procedimentos licitatórios eletrônicos). Pelo contrário, a contratação múltipla traria desvantagens evidentes, como confusão e insegurança para fornecedores privados quanto à identificação correta da plataforma a ser utilizada em cada certame, além de possíveis prejuízos relacionados à multiplicação dos custos indiretos e dos esforços necessários à gestão administrativa dos contratos simultâneos.

Sob o prisma interno da Administração, o cenário tampouco é favorável, pois a utilização simultânea de diferentes plataformas implica considerável dificuldade operacional, exigindo dos servidores domínio técnico simultâneo sobre múltiplas interfaces tecnológicas distintas, aumentando o risco de erros, inconsistências e dificuldades de acompanhamento e controle das licitações realizadas.

Ademais, sequer seria possível justificar a contratação simultânea sob a perspectiva de atribuir uma plataforma específica para cada modalidade licitatória, instrumento auxiliar ou forma de contratação direta (por exemplo: uma para credenciamento, outra para pregão, outra para concorrência), pois, nesse caso, cada plataforma estaria claramente vinculada a um objeto específico, perdendo-se totalmente o sentido e a característica essencial do credenciamento paralelo, que pressupõe a oferta simultânea e indistinta do mesmo objeto contratual por todos os credenciados. Desse modo, fica nítido que, tanto pela inexistência de benefícios quanto pela manifesta inadequação operacional e jurídica, o credenciamento paralelo e não excludente não é compatível com a contratação das plataformas privadas de pregão eletrônico.

No que diz respeito à hipótese de credenciamento com escolha a critério de terceiro, prevista no inciso II do artigo 79 da Lei nº 14.133/2021, é essencial compreender que essa modalidade pressupõe uma situação concreta na qual o beneficiário final do serviço, e não a Administração Pública, é quem possui legitimidade para escolher diretamente dentre os prestadores credenciados aquele que melhor atenda às suas necessidades ou preferências específicas. Essa condicionante óbvia decorre da própria razão de ser da hipótese. É a não observância desses requisitos fundantes – porque fundam, fazem nascer a hipótese de inexigibilidade – que surgem casos jocosos como aquele em que um consórcio municipal realizou um credenciamento de médicos com escolha a critério de “terceiros”, que, nesse caso, eram os próprios municípios consorciados.⁵¹

Para que essa hipótese seja aplicável, portanto, é preciso que o serviço envolva algum grau de subjetividade ou preferência pessoal por parte desse terceiro beneficiário. Entretanto, no caso específico das plataformas privadas de pregão eletrônico, essa subjetividade inexistente: o beneficiário final do serviço não é uma figura externa ou um usuário final com preferências particulares a serem atendidas, mas sim a própria Administração Pública, a quem cabe avaliar aspectos técnicos objetivos e padronizados como eficiência operacional, segurança da informação, desempenho tecnológico e economicidade.

Na hipótese prevista pelo inciso III do art. 79 da Lei nº 14.133/2021 (credenciamento por mercado fluido), a inviabilidade de contratação das plataformas privadas de pregão eletrônico é claramente evidenciada quando se analisa a natureza e o contexto econômico dessa modalidade de credenciamento. O legislador, ao estabelecer essa hipótese, visou situações em que os preços são dinâmicos, com variações constantes e imprevisíveis, em mercados que impedem a fixação prévia de valores objetivos e estáveis. Trata-se, portanto, de

⁵¹ “O modelo adotado, que permite a seleção livre de fornecedores por parte dos municípios consorciados, sem critérios estabelecidos, mostra-se incompatível com o princípio da isonomia e, diante da natureza do objeto (quarteirização da gestão de frota), apresenta indícios de direcionamento. Ainda que fosse viável a adoção do credenciamento, no caso em tela, ao delegar a escolha dos fornecedores diretamente aos municípios consorciados, sem critérios (elemento fundamental do credenciamento), compromete-se a imparcialidade do processo.”. *In*: PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Acórdão 1369/2025-Pleno**.

um mecanismo apropriado para contratações em que o preço do bem ou serviço sofre alterações frequentes, como ocorre, por exemplo, em passagens aéreas ou serviços que envolvam oscilações contínuas de mercado.

Contudo, ao se examinar o objeto representado pelas plataformas eletrônicas de licitação, percebe-se que tais serviços não se inserem na realidade de mercado fluido. As plataformas oferecem soluções tecnológicas relativamente padronizadas, com modelos de remuneração claramente definidos (seja por assinatura periódica, valores fixos por procedimento ou percentual sobre o valor contratado), não estando sujeitas a variações frequentes e significativas que tornem a fixação prévia de preços uma tarefa inviável. Pelo contrário, trata-se de um mercado com preços conhecidos e parâmetros objetivos estáveis, viabilizando perfeitamente uma disputa competitiva, com critérios objetivos de seleção.

Assim, é possível concluir que o instituto do credenciamento, apesar da evolução jurisprudencial e legislativa que alargou significativamente seu conceito, não oferece fundamentos técnicos, jurídicos e econômicos adequados para a contratação das plataformas privadas de pregão eletrônico. Nenhuma das hipóteses previstas no artigo 79 da Lei nº 14.133/2021 – credenciamento paralelo e não excludente, escolha a critério de terceiro e mercado fluido – apresenta condições de enquadramento viável, seja pela incompatibilidade com a lógica operacional, seja pelo afastamento das condições essenciais que justificam sua aplicação.

6 – Inexigibilidade genérica (*caput*)

Como é sabido, a Lei 14.133/2021, assim como a anterior, estabelece em seus incisos um rol meramente exemplificativo de situações ensejadoras da inexigibilidade de licitação. Sempre que a competição for “inviável” – que é diferente de “impossível” – será possível ocorrer a contratação por inexigibilidade.

Desse modo, operacionalmente, toda vez que o servidor público estiver diante de um caso concreto em que a competição seja inviável e não haja a sua identificação (subsunção, em termos jurídicos) com alguma das figuras dos incisos do art. 74 da Lei 14.133/2021, poderá fundamentá-la no *caput* do referido dispositivo.

Conforme mencionado anteriormente, a contratação de serviços prestados por fornecedor exclusivo – o que incluía, eventualmente, a contratação de plataformas privadas de compras públicas – era fundamentada no *caput* do artigo da Lei 8.666/1993 que trazia o rol exemplificativo de inexigibilidade de licitação (art. 25). Isso porque o inciso que tratava do fornecedor exclusivo (inciso I) fazia referência apenas a “produtos”, deixando de fora os prestadores de serviço exclusivo. Como o *caput* albergava as hipóteses residuais de inexigibilidade, era sustentado.

Ocorre que a Lei 14.133/2021 previu expressamente a contratação de serviço exclusivo no inciso I do seu art. 74. Desse modo, ao contrário do que ocorria sob a égide da Lei 8.666/1993, agora a contratação de serviço exclusivo não deve mais ser fundamentada no *caput*, mas no inciso I. Nessa toada, sobrou ao *caput* do art. 74, a chamada “inexigibilidade genérica” a sua aplicação verdadeiramente residual.

Ao analisarmos as situações ordinárias da Administração, não encontramos exemplo de caso concreto que pudesse legitimar a contratação das plataformas privadas pela inexigibilidade genérica. Contudo, se o Legislador se livrou do “castigo de Sísifo”⁵², ao deixar o rol da inexigibilidade como exemplificativo, face a impossibilidade de prever todas as situações concretas em que pudesse haver inviabilidade de competição, não iremos nós, na doutrina, autoinfligir-nos tal castigo. Ou seja, não há como a doutrina prever todas as situações

⁵² “Conta a Mitologia Grega que, após enganar a Morte por duas vezes e ter comportamento rebelde no tártaro, Sísifo foi condenado a rolar uma enorme pedra de mármore até o cume de uma montanha. No entanto, sempre que estava próximo ao cume, uma força irresistível rolava a pedra de volta ao ponto de início, forçando Sísifo a recomeçar a sua tarefa”. In: BARBOSA, Janderson da Costa. **O interesse público constitucional numa formulação à luz de pressupostos teóricos, contextos e fatos no âmbito dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

fáticas possíveis para cravar se determinado objeto poderia ou não ser contratado, em todos os contextos absolutamente distintos e peculiares, pela inexigibilidade genérica.

Noutro giro, se não podemos descartar tal possibilidade, é certo que essa ocorrência demandaria robusto ônus argumentativo e probabilístico do servidor na instrução processual. Isso porque, se o exercício abstrato não nos apresenta situações óbvias, isso não quer dizer que elas sejam impossíveis, mas demonstra que são excepcionais. Portanto, não é excessivo afirmar que, em regra, não é possível contratar as plataformas privadas de compras públicas pela inexigibilidade genérica e residual de licitação, esculpida no *caput* do art. 74 da Lei 14.133/2021.

7 – Conclusão

A contratação de plataformas privadas de compras públicas é juridicamente possível à luz da Lei nº 14.133/2021, desde que a escolha seja tecnicamente motivada, empiricamente demonstrada e integrada ao PNCP. A decisão administrativa não pode repousar em preferência abstrata: exige estudo comparativo entre alternativas públicas, próprias e privadas, avaliação de riscos, aderência às necessidades do órgão e demonstração objetiva de vantajosidade. O Acórdão 1507/2024-TCU-Plenário, ao reconhecer a legitimidade desse mercado, reforça o ônus da motivação, especialmente quanto ao modelo de remuneração e à compatibilidade da solução com princípios de transparência, publicidade e competição.

A licitação permanece como regra, mas com caráter residual: apesar de ser possível, só é obrigatória quando não estiver configurada nenhuma hipótese de contratação direta. Em termos práticos, para se afirmar a obrigatoriedade da licitação, deve-se verificar primeiro se há dispensa ou inexigibilidade cabível; apenas na ausência dessas hipóteses emerge o dever de licitar. O equívoco frequente é converter a “possibilidade de licitar” em

“obrigatoriedade de licitar” sem enfrentar, de modo instruído, as exceções legais. Esse ponto metodológico é central para evitar raciocínios de falsa equivalência e instruções deficientes.

No cenário específico das plataformas, a par da realização de licitação (cujos parâmetros não foram objeto deste objeto), o caminho juridicamente mais adequado para contratação direta é a inexigibilidade por fornecedor exclusivo (art. 74, I), condicionada à comprovação cumulativa de quatro elementos: necessidade específica da Administração; demonstração de que apenas uma plataforma atende integralmente a essas especificidades; comprovação de exclusividade comercial no recorte aplicável; e compatibilidade do preço com o mercado. Ausente qualquer dos quatro requisitos, é inviável a contratação com esse fundamento. As demais vias excepcionais, como “serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual” e credenciamento (art. 79), não se ajustam, como regra, à natureza padronizada dessas soluções; a chamada inexigibilidade genérica, fundada no *caput* do art. 74, da Lei 14.133/2021, tem caráter residualíssimo e aplicação bastante improvável no objeto em análise.

Do ponto de vista procedimental, a instrução começa pela análise da necessidade que se quer atender, o “problema a ser resolvido”. Nessa fase, é indispensável comparar, com sobriedade, as quatro modelagens possíveis (plataforma pública própria; privada própria; pública de terceiros; privada de terceiros), explicitando por que, no contexto do órgão – sobretudo nos entes subnacionais –, a adoção de solução de terceiros tende a ser mais eficiente e segura do que o desenvolvimento/operacionalização de plataforma própria.

A seguir, delimita-se o mercado relevante. Embora existam muitas plataformas, são poucas as que detêm massa crítica de fornecedores ativos, volume transacional significativo e histórico de operação com integração ao PNCP. Não se pode exigir da Administração a produção de “prova diabólica” sobre a totalidade do universo de plataformas disponíveis. É possível que seja feito um recorte, com critério objetivo e razoável, devidamente motivado, das plataformas efetivamente comparáveis, somando, quando pertinente, chamamento público ou solicitação de propostas às principais operadoras para colher documentação técnica, mapas de

integrações, certificações, evidências de disponibilidade/segurança e dados operacionais auditáveis. Esse recorte não viola a isonomia: protege a eficiência e evita que soluções incipientes distorçam a análise.

Com o mercado relevante recortado, a equipe instrutora converte a necessidade em requisitos verificáveis: funcionais, técnicos, de segurança, certificações sérias e amplamente reconhecidas, interoperabilidade (APIs/webhooks), governança de dados (residência, retenção, portabilidade), acessibilidade, aderência às modalidades e instrumentos auxiliares efetivamente usados, mecanismos antifraude, desempenho sob carga, suporte e disponibilidade mensurada. A comparação é por aderência cumulativa e em produção no Brasil, com evidências atuais. Se mais de um fornecedor atende integralmente, a competição é viável e impõe licitar; se apenas um atende, forma-se a exclusividade funcional que autoriza o prosseguimento na trilha da inexigibilidade.

A comprovação da exclusividade comercial desloca o foco do “quê” para o “quem”. É preciso demonstrar que o objeto identificado – plataforma X, versão/escopo Y, com o pacote Z de funcionalidades – pode ser validamente ofertado apenas por um canal autorizado (titular ou representante exclusivo). Dada a natureza digital e nacional do objeto, a expectativa é de exclusividade geográfica absoluta; se houver representantes regionais, cabe verificar se há cláusula de vedação a vendas cruzadas que inviabilizaria competição entre representantes em eventual licitação.

Outro elemento que deve ser comprovado nos autos é a compatibilidade do preço da proposta com aquele praticado no mercado. O fato de o pagamento não ser realizado diretamente pela Administração não é suficiente para afastar a exigência desse requisito. Sugerimos como referência de preço, na ausência de outra melhor, o levantamento realizado pelo TCU constante do Acórdão 1507/2024-Plenário, que identificou uma zona de equilíbrio no mercado para cobranças mensais aos fornecedores-usuários entre aproximadamente R\$ 140,00 e R\$ 200,00 (valores de 2024), recomendando atualização monetária a partir de julho de 2024. Além disso, a jurisprudência repele o comissionamento por percentual do valor

adjudicado, por desarrazoado e gerador de incentivos perversos; também recomenda a possibilidade de participação avulsa por valor razoável. A instrução deve, pois, ancorar a pesquisa na faixa média identificada pelo TCU, documentar comparativos com contratos análogos e afastar modelos de cobrança por percentual.

Para conferir integridade, a instrução deve agregar um dossiê probatório completo: ETP com diagnóstico e requisitos; documentação colhida em chamamento ou pedidos de propostas dirigidos a *players* representativos e à plataforma pública federal; matriz comparativa de aderência requisito-a-requisito, assinada tecnicamente; evidências de massa crítica e operação (número de fornecedores ativos, taxas de participação, volumes e indicadores de efetividade, disponibilidade, incidentes e tempos de recuperação); certificações de segurança e *compliance*; atestados de capacidade técnica; declarações/contratos de exclusividade; pesquisa de preços ancorada nas referências do TCU; parecer jurídico que enfrente, um a um, os quatro requisitos e a motivação da inviabilidade de competição; despacho motivado da autoridade; minuta contratual com obrigações de interoperabilidade com PNCP, LGPD, portabilidade integral, *logs* e exportação de dados; e, por fim, a publicação dos atos pertinentes. Esse encadeamento lógico facilita o controle e reduz a margem de subjetivismo indevido.

É igualmente importante registrar o que não fazer. Não se deve inflar requisitos após a análise de mercado apenas para forçar a exclusividade; os requisitos essenciais devem emergir do ETP e ser proporcionais ao resultado almejado. Não se deve “casar” serviços acessórios de consultoria/treinamento para tentar enquadrar a contratação como serviço técnico especializado do art. 74, III; isso desvirtua o instituto e viola o parcelamento do objeto. O credenciamento, por sua vez, não se coaduna com a operação de pregões eletrônicos por múltiplas plataformas em paralelo, seja pelo desenho operacional, seja pela ausência de benefício público mensurável; a hipótese de “mercado fluido” tampouco é compatível com um mercado de preços estáveis e parâmetros comparáveis. Como não há, no cenário analisado, situação que aponte a impossibilidade fática incontornável de realização de licitação, é possível afirmar que o objeto em estudo se encontra no grupo 4 da representação da Figura 1, ou seja,

contexto em que é possível, em tese e *a priori*, tanto a realização de licitação quanto de inexigibilidade.

Conclui-se, portanto, que, aprioristicamente, a única via possível para contratação das plataformas privadas de compras públicas por meio de inexigibilidade de licitação é por meio da previsão do art. 74, inciso I, da Lei 14.133/2021, ou seja, por meio de fornecedor exclusivo. Ainda assim, é ônus da Administração comprovar, por meio de fundamentação argumentativa e documental, a presença de todos os requisitos autorizativos para esse tipo de contratação, amplamente esmiuçados no presente trabalho. As demais hipóteses de contratação por inexigibilidade de licitação (*caput*, incisos II, III, IV e V do art. 74 da Lei 14.133/2021) são, a princípio, juridicamente interditadas.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Jandeson da Costa. **Fase de Planejamento da Contratação com Apoio da Inteligência Artificial**. 2. ed. Natal: Editora Virtú. 2024.

BARBOSA, Jandeson da Costa. **O interesse público constitucional numa formulação à luz de pressupostos teóricos, contextos e fatos no âmbito dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2022.

BARBOSA, Jandeson da Costa. **Contratação de plataforma privada de compras públicas de órgão ou ente estatal por dispensa de licitação**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/contratacao-de-plataforma-privada-de-compras-publicas-de-orgao-ou-ente-estatal>>. Acesso em: 29 set 2025.

BARBOSA, Jandeson da Costa. **Dispensa de licitação para contratação de plataforma privada de compras públicas**. Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/dispensa-para-contratacao-de-plataforma-privada>>. Acesso em: 17 set 2025.

BARBOSA, Jandeson da Costa. **Inexigibilidade de licitação por fornecedor exclusivo: como instruir o processo.** Disponível em: < <https://virtugestaopublica.com.br/inexigibilidade-por-fornecedor-exclusivo>>. Acesso em: 04 out 2025.

BARBOSA, Jandeson da Costa. **Nova Lei de Licitações: Marketplace Público, o rei, Caetano e outras reflexões.** Disponível em: < <https://virtugestaopublica.com.br/nova-lei-de-licitacoes-marketplace-publico-o-rei-caetano-e-outras-reflexoes>>. Acesso em: 02 out 2025.

BARBOSA, Jandeson da Costa. **Por que o credenciamento é uma hipótese de inexigibilidade de licitação.** Disponível em: <<https://virtugestaopublica.com.br/credenciamento-inexigibilidade>>. Acesso em: 14 set 2025.

BRASIL. Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia. **Instrução Normativa SGD/ME nº 94/2022.** Art. 2, Inciso IX.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU.** 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1507/2024-Plenário.**

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2154/2023-Plenário.**

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 351/2010-Plenário.**

CAMELO, Bradson. NÓBREGA, Marcos. TORRES, Ronny Charles L. de. **Uso de Plataformas Privadas nas Licitações Brasileiras.** Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/uso-de-plataformas-privadas-nas-licitacoes-brasileiras/>>. Acesso em: 05 out 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas.** 2.ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2023.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Acórdão 1369/2025-Pleno.**

SAGAN, Carl. **O cérebro de Broca: a aventura da ciência.** Lisboa: Gradiva, 3. ed., 1979.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Nota Técnica TC-5/2023.**

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas.** 16.ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.