



IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

ILEGALIDADE NA COBRANÇA DE TAXAS POR PLATAFORMA ELETRÔNICA PRIVADA

(Acórdão TCU nº 2916/2025 – Plenário)

À Comissão de Licitação / Agente de Contratação
Prefeitura Municipal de Piquet Carneiro
Concorrência Eletrônica - 2026.01.12.01

SERTAO CONSTRUOES SERVICOS E LOCACOES LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 21.181.254/0001-23, com sede no Município de Mombaça/CE, por seu representante legal, o Sr. Igor Silva Lima, vem, respeitosamente, com fundamento no art. 165 da Lei nº 14.133/2021, apresentar a presente IMPUGNAÇÃO AO EDITAL, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

I – DA TEMPESTIVIDADE E LEGITIMIDADE

A presente impugnação é tempestiva, uma vez apresentada dentro do prazo legal previsto no art. 165 da Lei nº 14.133/2021, antes da realização da sessão pública.

A impugnante é parte legítima, pois atua no ramo compatível com o objeto licitado e possui interesse direto em participar do certame, sendo afetada de forma imediata pela exigência editalícia ora questionada.

II – DO OBJETO DA IMPUGNAÇÃO

O edital impugnado impõe, como condição para participação no certame, a utilização de plataforma eletrônica privada que exige o pagamento de taxas pelos licitantes, seja para cadastro, habilitação, participação ou, ainda, mediante percentual incidente sobre o valor do contrato do licitante vencedor.

Tal exigência configura restrição indevida à competitividade, criando ônus financeiro não previsto em lei e transferindo aos particulares custos inerentes à atividade administrativa.

III – DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL PARA COBRANÇA DE TAXAS

A Lei nº 14.133/2021 não contém qualquer dispositivo que autorize a cobrança de taxas, tarifas ou emolumentos dos licitantes ou dos vencedores do certame para custeio de plataformas eletrônicas privadas.

O Tribunal de Contas da União, ao apreciar a matéria no Acórdão nº 2916/2025 – Plenário, consignou:

88 2154-0290

85 98136-6015

sertaoconstrutora8@gmail.com

CNPJ 21.181.254/0001-23

Rua Dr Enéas Sá, Centro, nº 180,
Mombaça-CE, Cep 63610-000



expressamente que a prática de cobrança por plataformas privadas carece de respaldo legal, conforme registrado no Achado III.4, às páginas 17 a 19 do referido julgado.

O TCU esclareceu que, diferentemente do regime jurídico anterior (Lei nº 10.520/2002), a atual Lei de Licitações não reproduziu qualquer autorização para cobrança de valores dos licitantes, razão pela qual tal prática tornou-se manifestamente ilegal.

IV – DO ART. 175 DA LEI Nº 14.133/2021 E SUA EFICÁCIA LIMITADA

O art. 175, §1º, da Lei nº 14.133/2021 limita-se a autorizar a utilização de sistemas eletrônicos fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado, desde que integrados ao Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

Contudo, conforme assentado pelo Tribunal de Contas da União (pág. 18 do Acórdão nº 2916/2025), referido dispositivo constitui norma de eficácia limitada, carecendo de regulamentação específica quanto à forma de contratação e remuneração das plataformas privadas.

Na ausência dessa regulamentação, não é juridicamente admissível o repasse dos custos operacionais aos licitantes, devendo eventual remuneração da plataforma ser suportada exclusivamente pela Administração Pública.

V – DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E À LEI DE LICITAÇÕES

A exigência de pagamento de taxas pelos licitantes viola frontalmente os princípios da isonomia, competitividade, economicidade e obtenção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

Conforme destacado pelo TCU à página 19 do Acórdão nº 2916/2025, a cobrança cria barreira artificial à participação, reduz o universo de concorrentes e afeta especialmente microempresas e empresas de pequeno porte.

Além disso, tal exigência configura verdadeiro critério de habilitação indevido, não previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

COMISSÃO DE LICITAÇÕES
O 23/02/2025
FLS ANO
P CARNEIRO

VI – DA AFRONTA À SÚMULA 272 DO TCU

A Súmula 272 do Tribunal de Contas da União veda expressamente a inclusão, em editais de licitação, de exigências que imponham aos licitantes a necessidade de incorrer em custos antes da celebração do contrato.



A cobrança de taxas pela plataforma eletrônica privada, como condição para participação no certame, enquadra-se exatamente na hipótese vedada pela súmula, reforçando a ilegalidade da exigência editalícia.

VII – DO RISCO DE NULIDADE DO CERTAME E RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR

A manutenção da exigência impugnada expõe o certame a grave risco de nulidade, além de sujeitar o gestor público à responsabilização perante os órgãos de controle, conforme já sinalizado pelo próprio Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2916/2025.

A adoção de entendimento contrário ao firmado pelo TCU afronta a jurisprudência consolidada da Corte de Contas e compromete a segurança jurídica do procedimento licitatório.

VIII – DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, requer-se:

- O conhecimento e acolhimento da presente impugnação;
- A imediata exclusão de qualquer exigência de pagamento de taxas, tarifas ou percentuais vinculados à plataforma eletrônica privada;
- A retificação do edital, assegurando a gratuidade de participação aos licitantes;
- A suspensão do certame até a correção das irregularidades apontadas;
- Caso não acolhida, seja assegurado o encaminhamento da matéria aos Tribunais de Contas competentes.

Termos em que,
Pede deferimento.

Mombaça/CE, 16 de janeiro de 2026.

ADONÁIO SOARES
IGOR DA SILVA LIMA
Presidente da Comissão de Licitação
Mombaça/CE



Igor Silva Lima
Representante Legal
SERTAO CONSTRUÇÕES SERVICOS E LOCACOES LTDA
CNPJ nº 21.181.254/0001-23

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
2025
2024
FLS ANO
PREF DE MOMBACA/CE



COMISSÃO DE LICITAÇÃO
2015/2016
PREF DE PIQUET CARNEIRO

88 2154-0290
85.98136-6015

sertaoconstrutora8@gmail.com
CNPJ 21.181.254/0001-23

Rua Dr Eneas Sá, Centro, nº 180,
Mombaca-CE, Cep 63610-000

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 023.242/2024-8

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgão/Entidade: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Secretaria de Gestão e Inovação (00.489.828/0073-20); Secretaria-executiva do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos.

Representação legal: Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (51623/OAB-DF), Augusto Cesar Nogueira de Souza (55713/OAB-DF) e outros, representando Associação das Empresas de Tecnologia Para Contratações Governamentais (ATCG).

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO SOBRE O USO DAS PLATAFORMAS ELETRÔNICAS PRIVADAS PELOS ENTES SUBNACIONAIS NAS LICITAÇÕES CUSTEADAS COM RECURSOS FEDERAIS DESCENTRALIZADOS, COM O OBJETIVO DE VERIFICAR A CONFORMIDADE DOS RESPECTIVOS REQUISITOS DE CONTRATAÇÃO E DE SISTEMAS DE TI. RISCOS À COMPETITIVIDADE E À TRANSPARÊNCIA ADVINDOS DO USO DE PLATAFORMAS PRIVADAS EM RECURSOS CUSTEADOS PELA UNIÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NA CONTRATAÇÃO. AUSÊNCIA DE FORMALIZAÇÃO DE PROCESSO LICITATÓRIO OU DE CONTRATAÇÃO DIRETA. UTILIZAÇÃO IRREGULAR DE TERMOS DE ADESÃO. COBRANÇA DE TAXAS EXCESSIVAS COMO CONDIÇÃO PARA PARTICIPAÇÃO DO PROCESSO LICITATÓRIO. COMPETÊNCIA REGULAMENTAR DA SECRETARIA DE GESTÃO E INOVAÇÃO DO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (SEGES/MGI) PARA REGRAR LICITAÇÕES CUSTEADAS COM RECURSOS FEDERAIS. DETERMINAÇÕES À SEGES. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES AOS DEMAIS TRIBUNAIS DE CONTAS. MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria sobre o uso das plataformas eletrônicas privadas pelos entes subnacionais nas licitações custeadas com recursos federais descentralizados, com o objetivo de verificar a conformidade dos respectivos requisitos de contratação e de sistemas de tecnologia da informação (TI).

COMISSÃO
26/02/2024
FLS ANO
PROF. DR. JOSÉ CARNEIRO
1

2. Transcrevo, no que importa e com os ajustes de forma necessários, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), que contou com a anuência do respectivo corpo diretivo (peças 74 a 76):

"INTRODUÇÃO"

I.1. Objetivo e Escopo

1. Trata-se de fiscalização do tipo Relatório de Auditoria, nos termos do art. 239, inciso I, do Regimento Interno do TCU, sobre o uso das plataformas eletrônicas privadas pelos entes subnacionais, autorizado a partir da deliberação desta Corte de Contas contida no Relatório de Levantamento, subitem 9.2 do Acórdão 1.507/2024-TCU-Plenário, Ministro-Relator Benjamin Zymler, aprovada pelo Plenário na sessão de 31/7/2024 (TC 007.928/2024-6).

2. O presente trabalho de fiscalização teve como objetivo verificar a conformidade dos requisitos de contratação e de sistemas de TI das plataformas eletrônicas privadas de licitação, nas contratações custeadas com recursos federais descentralizados realizadas por entes subnacionais, a partir dos produtos confeccionados no TC 007.928/2024-6 (Relatório de Levantamento), tais como: escopo e amostra, questões de auditoria e matriz de planejamento.

3. A presente auditoria teve como objeto o uso das plataformas eletrônicas privadas de licitação, cujo escopo abrangeu a regulação, as formas de remuneração e contratação, a arquitetura de sistema e as respectivas regras de negócio implementadas pelas plataformas.

4. Nesse sentido, para atingimento do objetivo do presente trabalho, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

4.1. Questão 1: A Administração Pública realizou estudo técnico preliminar (ETP) para fundamentar a contratação da plataforma eletrônica privada de licitação, demonstrando as características do mercado, as soluções existentes e a forma de contratação mais vantajosa para o interesse público, em consonância com a Lei 14.133/2021?

4.2. Questão 2: Os entes federativos realizam processos licitatórios para a escolha de plataformas eletrônicas privadas de licitação ou as contratações são realizadas por meio de contratação direta?

4.3. Questão 3: A remuneração das plataformas eletrônicas privadas de licitação por meio dos potenciais licitantes possui respaldo normativo, sem atentar contra a ampla competitividade, o interesse público e a transparência dos custos governamentais?

4.4. Questão 4: A gestão das plataformas eletrônicas privadas e a arquitetura das soluções de plataforma privada estão compatíveis com o que se espera de um serviço público realizado por ente privado por faculdade da lei, em termos de transparência, segurança da informação e aderência às regras de negócio em licitações?

I.2 Metodologia e Limitações

Metodologia Utilizada

5. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria (NAT), e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU, estando alinhado aos princípios fundamentais de auditoria do setor público previstos nas Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 100).

6. No presente trabalho, foram elaborados dois questionários eletrônicos como instrumento inicial de coleta de dados: um submetido a municípios que executaram recursos federais no ano de 2024 e o outro submetido a plataformas eletrônicas privadas de licitação.

CONSELHO DE LICITAÇÃO
FLS AND
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARNAFOL
2

7. Para a definição da amostra das plataformas, foram identificadas 175 plataformas com licitações homologadas no PNCP entre 1º/1/2024 e 10/10/2024, totalizando 434.014 licitações (peça 14, p. 1-6). Após excluir 61 plataformas que não atendiam à definição para o conceito de plataforma privada para efeito dessa auditoria, conforme mencionado na Seção II a seguir, restaram 114 plataformas privadas. Desse total, utilizando o método da Curva ABC, a amostra foi reduzida a 24 plataformas, mas que representavam 90% das licitações no período. Três plataformas adicionais foram incluídas por critérios individuais, totalizando 27 plataformas (peça 14, p. 7).

8. Um questionário eletrônico com 104 questões foi elaborado com a ferramenta de pesquisa Lime Survey e enviado por e-mail às plataformas selecionadas. Das 27 plataformas, dezoito responderam completamente e enviaram o formulário preenchido, atingindo 71% da representatividade da amostra inicial pretendida. O uso da ferramenta foi apoiado e suportado pela Unidade de Auditoria Especializada em Métodos e Evolução Digital para o Controle.

9. Para amostra de municípios, foram selecionados 108 entes acima de 20 mil habitantes que executaram recursos federais no ano de 2024 e que utilizaram uma das 27 plataformas eletrônicas privadas de licitação selecionadas conforme descrito no item anterior. Nessa extração de dados, contou-se com a ajuda do Núcleo de Dados da Sejus.

10. Neste caso, o questionário eletrônico contou com dez perguntas e foi enviado por e-mail a esses municípios. Dos 108 municípios para os quais foram encaminhado o questionário eletrônico, 78 municípios responderam, obtendo-se uma taxa de 72,22% de municípios respondentes. Mais detalhes da metodologia de seleção das plataformas e municípios, bem como da elaboração dos questionários podem ser vistos no Apêndice I – Detalhamento da Metodologia.

11. Além da aplicação dos questionários, a metodologia incluiu a realização de pesquisas exploratórias nos sítios eletrônicos das plataformas, procedimentos analíticos sobre os modelos de remuneração adotados, exame documental, entrevistas com stakeholders, execução de testes substantivos, consistindo na testagem prática das funcionalidades das plataformas, por meio de acessos com perfis de usuários de diferentes níveis e, por fim, a realização de um Painel de Referência em que se discutiu a Matriz de Achados (Apêndice VII – Painel de Referência).

12. Por fim, ressalta-se que, tendo em vista que esta auditoria não tem como finalidade identificar irregularidades associadas a plataformas específicas, mas sim realizar um mapeamento abrangente do setor, com foco na detecção de gargalos estruturais, riscos e fragilidades que merecem atenção especial, optou-se por manter o anonimato das plataformas analisadas. Para isso, seus nomes foram substituídos por pseudônimos inspirados em estrelas e constelações, evitando, assim, qualquer vinculação direta entre práticas — positivas ou negativas — e soluções individualizadas.

Limitações

13. A equipe de auditoria também elaborou um questionário para submissão a uma amostra de Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) fornecedoras da administração pública, com o objetivo de apurar se as taxas cobradas pelas plataformas privadas influenciam sua decisão de participar de licitações. O questionário, desenvolvido por meio da ferramenta Lime Survey, foi encaminhado ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Conforme acordado, caberia à pasta selecionar entidades representativas de MEs e EPPs para repassar o questionário aos seus associados. Entretanto, a iniciativa não obteve êxito: mesmo após tentativas de contato solicitando o engajamento das entidades, nenhuma empresa respondeu.

COMISSÃO
M. 10/25
FLS ANO
PREF. DE PONTO CARNEIRO 3

14. Considerou-se, ainda, como alternativa, a inclusão desses questionamentos em uma das edições do Fórum Permanente da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, promovido pelo Ministério e realizado quadrimestralmente. Contudo, a próxima edição do evento está prevista para ocorrer em meados de abril, após o encerramento da auditoria, o que inviabilizou essa possibilidade devido à limitação temporal dos trabalhos.

15. Ademais, durante a execução da auditoria, identificou-se uma limitação relevante relacionada à identificação das plataformas privadas efetivamente responsáveis pela condução das sessões públicas de licitação. Essa restrição comprometeu a capacidade de mensurar com precisão a representatividade dessas plataformas nos processos licitatórios realizados por meio de sistemas privados.

16. Conforme detalhado no Apêndice I, dezoito das 27 plataformas privadas selecionadas responderam integralmente ao questionário, o que representa 71% da representatividade da amostra inicial pretendida. Quando se considera o universo total de plataformas cadastradas no PNCP com licitações homologadas em sistemas privados, essas respondentes correspondem a 64% do volume de certames registrados.

17. No entanto, é importante observar que, entre os 27 sistemas selecionados, a maioria (quinze) é composta por sistemas do tipo ERP (Enterprise Resource Planning), conforme verificado nos respectivos sites. Das oito ERPs que responderam ao questionário, sete informaram, na questão 53, possuir apenas um módulo de compras voltado ao registro das licitações, sem realizar as sessões públicas. Nesses casos, as disputas são conduzidas por plataformas de terceiros, e seus resultados são posteriormente integrados ao sistema. A publicação no PNCP pode ser feita tanto pela plataforma de disputa quanto pelo próprio ERP, o que contribui para a dificuldade de identificação do sistema efetivamente utilizado para a seleção do fornecedor.

18. Em pesquisa aos seus sítios eletrônicos, a equipe concluiu que apenas onze dos 27 sistemas da amostra funcionam, de fato, como plataformas eletrônicas responsáveis pela condução das sessões públicas. Dentre esses, dez responderam ao questionário – com exceção da plataforma “Telescopium” —, o que demonstra uma taxa de adesão real bastante elevada entre as plataformas que efetivamente operam as sessões públicas.

19. Contudo, não é possível aferir com exatidão a representatividade dessas dez plataformas, uma vez que, nos casos em que há integração com sistemas de gestão (ERPs), o PNCP nem sempre identifica corretamente qual sistema efetivamente conduziu a sessão pública. Essa limitação resulta na sub-representação das plataformas utilizadas na fase externa do certame. Como já mencionado, é comum que o ERP apenas publique as informações no PNCP, mesmo não tendo operado a disputa, o que acaba por ocultar o sistema que de fato foi utilizado na seleção do fornecedor.

20. No que se refere ao acesso às plataformas, conforme detalhado no Apêndice IV, a maioria das respondentes identificadas como operadoras da sessão pública (nove de dez) concedeu perfis que permitiram à equipe visualizar as interfaces de pregão, fornecedor e auditor. No entanto, algumas limitações foram observadas: (i) a utilização do perfil de pregão depende da existência de um ambiente de testes, o que não foi disponibilizado por algumas plataformas — nessas situações, não foi possível utilizar o referido perfil, já que as licitações reais estavam vinculadas a agentes de contratação efetivos; (ii) a equivalência entre o ambiente de testes e o de produção, embora alegada pelas plataformas, não pôde ser verificada; e (iii) uma plataforma concedeu apenas o perfil de pregão, sem acesso aos perfis de fornecedor ou auditor, o que inviabilizou a verificação completa do processo licitatório.

COMISSÃO
219 / 2024
FISAN
PREF DE PIAUET CARNEIRO

VISÃO GERAL DAS PLATAFORMAS ELETRÔNICAS PRIVADAS DE LICITAÇÃO

21. O objeto desta auditoria são as plataformas eletrônicas privadas de licitação, compreendidas como sistemas eletrônicos de sessão pública desenvolvidos e mantidos por pessoas jurídicas de direito privado, sejam elas com ou sem fins lucrativos, como empresas ou associações. Essas plataformas são utilizadas por órgãos públicos e entidades privadas pertencentes à administração pública para a realização de aquisições, mediante remuneração pelo uso do sistema.

22. Nesse contexto, é fundamental diferenciar plataformas públicas de plataformas privadas de licitação.

23. As plataformas públicas são sistemas próprios da administração, desenvolvidos e mantidos por entes públicos ou por prestadores de serviço contratados. São operadas diretamente pelos órgãos governamentais, com manutenção, suporte técnico e atualizações custeadas com recursos públicos, sem repasse de custos diretos aos licitantes. Destaca-se, nesse grupo, o Compras.gov.br, plataforma do governo federal que oferece, gratuitamente, um ambiente eletrônico para a realização de compras públicas por órgãos e entidades das esferas federal, estadual e municipal.

24. As plataformas privadas, por sua vez, são geridas por entidades privadas contratadas por órgãos públicos. A utilização desses sistemas pode envolver a cobrança de taxas, tanto dos licitantes quanto da própria administração, a depender do modelo de negócio adotado.

25. No universo das plataformas eletrônicas privadas de licitação, observa-se uma ampla diversidade de sistemas.

26. No levantamento que antecedeu o presente trabalho, com base em informações da Coordenação-Geral de Gestão Estratégica da Diretoria de Normas e Sistemas de Logística (CGEST/Delog/Sege) do MGI, apurou-se que o PNCP já havia interagido com 217 sistemas distintos, em sua maioria plataformas privadas. Já no âmbito da presente auditoria, conforme detalhado no Apêndice I, mediante consulta ao PNCP referente ao período de janeiro a 10 de outubro de 2024, foram identificadas 114 plataformas privadas com licitações homologadas apenas nesse recorte temporal (peça 17 – p. 1-6).

27. Apesar do número expressivo, é necessário destacar que nem todos os sistemas cadastrados no PNCP se enquadram como plataformas eletrônicas de licitação. Conforme já mencionado anteriormente, parte deles corresponde a sistemas integrados de gestão (ERPs) voltados à administração pública, que reúnem funcionalidades diversas — como recursos humanos, contabilidade e almoxarifado — e incluem apenas módulos de apoio à gestão de licitações. Embora permitam o registro, controle e integração dos processos licitatórios, não oferecem, em sua maioria, ambiente eletrônico para a condução da sessão pública, limitando-se a armazenar e integrar dados com plataformas externas e a publicar informações em canais oficiais de transparência.

28. Dessa forma, o foco desta auditoria restringe-se às plataformas que disponibilizam ambiente eletrônico de disputa, no qual se praticam os atos da fase externa da licitação — como o cadastramento de licitantes, a apresentação de propostas e lances, e a formalização de decisões. Essa fase é considerada a mais crítica, pois é nela que se concentram os atos previstos nos normativos que regulam o rito aplicável para a seleção do fornecedor, além de ser o momento em que pode ocorrer a cobrança de valores pela participação dos licitantes, o que exige especial atenção quanto à conformidade com as regras da Lei 14.133/2021. Ressalte-se, contudo, que na questão 4 desta auditoria foram abordados aspectos mais genéricos, como estrutura, segurança da informação, privacidade e modelo comercial, considerando-se, nesse

FLS ANG
N
PREF. DE PESQUISA E CARNEIRO

caso, todo o espectro de plataformas privadas cadastradas no PNCP, e não apenas aquelas que realizam a sessão pública da licitação.

29. No universo específico das plataformas privadas voltadas à realização da fase externa da licitação — que constitui o escopo principal deste trabalho —, prevalecem dois modelos de negócio, conforme apontado pela Associação das Empresas de Tecnologia para Contratações Governamentais - ATCG (peça 12, p. 4-5):

29.1. Portais Exclusivos: sistemas desenvolvidos para atender exclusivamente a um único órgão público. São personalizados conforme as necessidades e regulamentações do contratante, e a adesão por particulares permite a participação apenas nas licitações desse órgão específico.

29.2. Portais Nacionais: plataformas que atendem diversos órgãos públicos, permitindo a realização centralizada de compras. Embora abertas a múltiplos entes, podem oferecer certo grau de personalização. A adesão por particulares possibilita a participação em licitações promovidas por todos os órgãos vinculados ao respectivo portal.

30. No questionário submetido às plataformas (Apêndice V), apenas duas responderam positivamente à questão 99, que indagava se a solução adotava um modelo de criação de sites específicos para cada cliente ou prefeitura, com URLs próprias para cada município. A baixa adesão a esse modelo indica a predominância, no mercado, da estrutura baseada em um portal nacional centralizado para acesso e participação nas licitações.

31. De qualquer forma, independentemente do modelo de negócio adotado — descentralizado por cliente ou centralizado em um portal único —, ambos conferem às plataformas um papel central na execução da fase externa dos certames. Ao operacionalizarem atos como o cadastramento de participantes, a verificação documental e o armazenamento de informações sensíveis, essas plataformas assumem atribuições que são, na essência, típicas do poder público.

32. Assim, por atuarem com munus público, devem submeter-se ao regime jurídico-administrativo, observando as disposições da Lei 14.133/2021, os princípios que regem as contratações públicas e os normativos aplicáveis aos critérios de julgamento das licitações.

ACHADOS DE AUDITORIA

33. Em função dos resultados do Painel de Referência que discutiu a Matriz de Achados (Apêndice VI – Painel de Referência), e após a etapa de comentários dos gestores às propostas de encaminhamento (Apêndice VIII – Análise dos comentários dos gestores), decidiu-se que os achados de auditoria apresentados de forma preliminar aos gestores deveriam ser mantidos conforme consta neste relatório.

34. Os dois primeiros achados guardam uma relação entre si, pois tratam de procedimentos que são realizados para a contratação das plataformas eletrônicas privadas de licitação, referindo-se à ausência de elaboração de Estudo Técnico Preliminar – ETP (achado III.1); e ausência de procedimento licitatório ou processo de contratação direta para contratação das plataformas eletrônicas privadas de licitação (achado III.2).

35. O achado III.3 revelou que a contratação das plataformas eletrônicas privadas de licitação se dá, em sua grande maioria, por meio de termos de adesão com as plataformas eletrônicas privadas, sem a devida observância às cláusulas necessárias ao todo contrato administrativo. O achado III.4 diz respeito à cobrança indevida de taxas de licitantes para participação de licitação ou dos vencedores do certame, em decorrência da ausência de previsão expressa na Lei 14.133/21 ou em regulamento que autorize essa cobrança.

32/07/2024
FLS ANG
PREF. DE DIREIT CARNEIRO

36. Por fim, o achado III. 5, revela deficiências encontradas na arquitetura das plataformas eletrônicas privadas quanto à transparência, segurança da informação e regras de negócios aplicadas em licitações.

III.1. Ausência de elaboração de Estudo Técnico Preliminar - ETP

37. Identificou-se que quase totalidade dos municípios avaliados não realizam estudo técnico preliminar – ETP previamente à contratação das plataformas eletrônicas privadas de licitação, contrariando o art. 18, § 1º da Lei 14.133/21, o princípio do planejamento previsto no art. 5º da mesma lei, bem como à jurisprudência predominante da esfera controladora, a exemplo do Acórdão 2.043/2021-Plenário do TCE/PR, de relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, e do Acórdão 00921/2024-5-Plenário do TCE/ES, de relatoria do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo.

38. A partir do questionário eletrônico encaminhado aos municípios selecionados que executaram recursos federais no ano de 2024 e que utilizam sistemas eletrônicos privados de licitação (questão 2), verificou-se que, dos 78 respondentes da questão 2 (Apêndice VI), apenas oito afirmaram realizar o ETP previamente à contratação das plataformas, sendo que somente um município comprovou efetivamente a elaboração do documento, mediante o encaminhamento do respectivo link (peça 13).

39. Isso representa apenas 1,28% dos entes participantes, evidenciando uma prática generalizada de não realização de ETP previamente à contratação da plataforma eletrônica privada de licitação na amostra selecionada.

40. A Lei 14.133/2021, que privilegia o planejamento e a governança das contratações públicas, elencou, de forma expressa em seu artigo 6º, inciso XX, que o ETP é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, e no art. 18, § 1º, traz os elementos constitutivos do ETP, o que denota a obrigatoriedade de elaboração desse documento na fase preparatória das contratações.

41. Consoante previsto no § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, cabe ao ETP definir claramente a necessidade da contratação e os requisitos necessários para a escolha da solução. Para tanto, é realizado um levantamento de mercado para identificar as alternativas, considerando aspectos técnicos e econômicos. A partir da análise dessas opções e da relação custo-benefício, o ETP identifica a solução que melhor atende ao interesse público, descrevendo-a de forma completa, incluindo seus requisitos, estimativas de quantidades e de valores, além do exame do parcelamento e da interdependência de contratações correlatas.

42. Vale registrar que, longe de uma mera exigência de cunho formal, o ETP é dotado de grande importância pois, ao evidenciar o problema a ser resolvido e identificar a melhor solução, subsidia a elaboração do termo de referência ou projeto básico. Logo, dado seu papel estratégico e balizador, sua ausência pode conduzir a desperdício de recursos, especificações insuficientes ou impertinentes e a contratações inadequadas.

43. No contexto analisado, preocupa a percepção equivocada dos municípios sobre a desnecessidade do ETP, na medida em que oportuniza que plataformas eletrônicas privadas, com interesses lucrativos e presença abundante no mercado, operem sem passar pelo filtro de um processo administrativo de contratação, decorrente de um estudo técnico preliminar que demonstre as características desse mercado, as soluções existentes e a melhor forma de atendimento ao interesse público.

44. Quanto às causas da não realização generalizada do ETP, foram elencadas preponderantemente no questionário as seguintes justificativas: a) configuração da plataforma ainda sob a égide da Lei 8.666/1993, que não previa a necessidade de realização de ETP; b)

FLS ANO
G. P. C. O.

relação duradoura entre a plataforma e a prefeitura, herdada de gestões anteriores; c) vinculação à plataforma por meio de termo de adesão, cooperação ou licença de uso, sem uma contratação formal; d) contratações diretas por dispensa de licitação; e e) ausência de ônus para o município, diante da não onerosidade para a entidade contratante.

45. A alegação de que a celebração de um termo de adesão sem ônus para a prefeitura dispensa a elaboração de um ETP é infundada. Isso porque a atuação das plataformas eletrônicas privadas, consistente no desenvolvimento e gerenciamentos de ambientes eletrônicos das sessões públicas, se transveste de interesse público, na medida em que envolve a prática de atos típicos da Administração, como cadastro, verificação e armazenamento de informações e documentos de caráter público e estratégico.

46. Por essa razão, as plataformas assumem um múnus público e, portanto, devem se submeter ao regime jurídico-administrativo, que exige a formalização do vínculo com a administração pública por meio de um processo administrativo formal e transparente. Nesse processo, a etapa de planejamento tem como primeiro documento constitutivo justamente o ETP, consoante art. 6º, inciso XX, da Lei 14.133/2021.

47. Igualmente falacioso é o argumento de ausência de ônus financeiro, pois os licitantes incorporam as taxas que pagam para participarem das sessões públicas em suas propostas, repassando tais valores à administração pública. Portanto, não há uma gratuidade real como se alega.

48. De igual modo, é equivocado argumentar que a dispensa de licitação elimina a necessidade de um ETP. Mesmo quando há enquadramento em um dos incisos do art. 75 da Lei 14.133/2021, que legitime o escape licitatório, a formalização de um processo administrativo, precedido de ETP, continua obrigatória e sujeita ao regime jurídico-administrativo.

49. Prova disso é o art. 72 do mesmo diploma, que determina, salvo os atos e documentos relacionados à fase de disputa (sessão pública), todos os demais devem constar no processo de contratação direta, incluindo: formalização da demanda (contendo se for o caso, ETP, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou executivo), estimativa de despesa, pareceres jurídico e técnico, demonstrativo da compatibilidade orçamentária, documentos de habilitação, justificativa de preço, razão da escolha do contratado e autorização da autoridade competente.

50. Ademais, havendo uma pluralidade de alternativas possíveis, faz-se necessária a confecção de ETP para a delimitação da solução mais adequada, dentre as possíveis, levando em conta o problema a ser solucionado sob a ótica da melhor adequação às necessidades administrativas. No que concerne às sessões públicas de licitações, os entes públicos dispõem de três alternativas para sua realização em formato eletrônico:

- i) a adesão a sistemas de licitações públicos e gratuitos, tais como o Compras.gov.br;
- ii) o desenvolvimento de sistemas próprios e de uso exclusivo pelo ente; ou
- iii) a contratação de sistemas eletrônicos fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado, desde que integrados ao PNCP, em face da autorização contida no § 1º do art. 175 da Lei 14.133/2021.

51. Assim, frente à multiplicidade de soluções, a escolha pela contratação de plataforma privada, em detrimento de opções gratuitas, impõe ao gestor o ônus de motivar sua decisão. Essa justificativa deve ser formalizada por meio de estudo técnico preliminar (ETP), que analise comparativamente as opções disponíveis, considerando suas funcionalidades, adequação às necessidades da administração e conformidade com as regras e os princípios de licitação.

52. Além disso, ao optar pela contratação de sistemas eletrônicos fornecidos por empresas privadas, é papel do ETP descrever os requisitos necessários e suficientes à contratação do

3/223 FLS ANO 8
CPI/TCU CARNEIRO

objeto. Logo, dada a variedade de plataformas privadas presentes no mercado, é essencial que o ETP estabeleça padrões de qualidade e desempenho que a contratada deve observar, os quais devem estar alinhados, dentre outros, com os parâmetros objetivos especificados no item 9.2.1 do Acórdão 2.154/2023-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler, conforme transscrito abaixo:

9.2.1. a contratação de plataforma digital para a realização de licitações eletrônicas deve, nos termos dos arts. 6º, inciso XX, 18, inciso I, §§ 1º e 2º, da mesma lei, ser precedida de estudo técnico preliminar (ETP), devidamente fundamentado em parâmetros objetivos acerca das soluções tecnológicas existentes, o qual deve contemplar os seguintes aspectos, dentre outros:

9.2.1.1. facilidade de acesso e de cadastro;

9.2.1.2. suporte técnico oferecido;

9.2.1.3. integração com sistemas de gestão utilizados pelo órgão ou entidade contratante e, obrigatoriamente, com o PNCP;

9.2.1.4. oferta de ações de capacitação/treinamento para sua utilização;

9.2.1.5. grau histórico de disputa nos certames realizados nas plataformas;

9.2.1.6. transparência, para assegurar o acesso e o controle social, materializada na disponibilização dos dados constantes das plataformas privadas ao público em geral, no formato de dados abertos, bem como aos órgãos de controle e fiscalização, por intermédio da permissão de acesso e extração das informações via fornecimento de bases estruturadas;

9.2.1.7. capilaridade, para garantir máxima abrangência da licitação;

9.2.1.8. maior volume de fornecedores cadastrados;

9.2.1.9. gratuidade ou modicidade das taxas cobradas, para estimular a participação de interessados e a competitividade;

9.2.1.10. segurança das operações e dos dados (inviolabilidade do ambiente), a partir da apresentação de certificações;

9.2.1.11. utilidade das funcionalidades disponibilizadas;

53. Ressalta-se que é a farta jurisprudência na esfera controladora acerca do tema. Nesse sentido, os tribunais de contas têm entendido que, diante da diversidade de opções disponíveis e da exigência de critérios objetivos na escolha de uma plataforma privada eletrônica, o ETP é indispensável. Esse estudo deve incluir justificativas para a não adoção de provedores públicos, que oferecem maior capilaridade e são gratuitos para as partes envolvidas.

54. Nessa perspectiva, destaca-se o Acórdão 2.043/2021-Plenário do TCE/SC, sob a relatoria do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, que estabeleceu a necessidade de um estudo prévio sobre as soluções tecnológicas disponíveis antes da contratação de uma plataforma privada. Segundo a Corte, tal análise não deve se restringir ao critério financeiro, mas também considerar aspectos qualitativos, incluindo os benefícios para alcançar os objetivos da contratação, a oferta de soluções similares em outros órgãos e as opções disponíveis no mercado.

55. Reforçando essa diretriz, o mesmo Tribunal consolidou seu posicionamento na Nota Técnica TC-5/2023- TCE/SC, que estabelece:

Nota Técnica. Licitação. Modalidade Pregão Eletrônico. Escolha de Plataforma pública ou privada. Estudos Prévios. Motivação. Cobrança de taxa. Possibilidade de licitação. DCL
A escolha do sistema eletrônico para a realização de Pregões Eletrônicos e licitações é uma decisão discricionária do Administrador Público. Todavia, tal decisão deve ser motivada e

JO DE LICITAÇÃO
DCL
PREF DE PIOLITI CANTELO

precedida de estudos prévios, justificando a escolha do melhor sistema para atender os interesses da Administração Pública.

56. Na mesma linha, o Plenário do TCE/ES, por meio do Acórdão 921/2024-5, sob a relatoria do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, destacou a importância do ETP para identificar as necessidades da Administração e definir a melhor solução para atendê-las, enfatizando que essa exigência se torna ainda mais relevante na contratação de plataformas privadas, considerando que existem opções públicas sem custos para a Administração e para os licitantes. Com base nisso, o TCE/ES recomendou aos seus jurisdicionados que:

(...) passem a realizar, obrigatoriamente, conforme Parecer Consulta TC 019/2020, o Estudo Técnico Preliminar nas contratações de plataformas eletrônicas de licitação, considerando, em especial, a existência e adequabilidade de plataformas públicas e totalmente gratuitas

57. De forma semelhante, o TCE/RJ também se manifestou sobre a obrigatoriedade de confecção do ETP. No Acórdão 15.300/2023-PLENV, sob a relatoria da Conselheira Marianna Montebello Willeman, foi estabelecido que:

LICITAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. NÃO UTILIZAÇÃO. COMPRASNET. JUSTIFICATIVA.

A adoção de sistema diverso do portal COMPRASNET, disponibilizado sem custos tanto para os órgãos e entidades que desejem fazer uso, bem como aos licitantes, deve ser robustamente fundamentada por meio de estudo técnico preliminar ou documento equivalente, momente de modo a explicitar o porquê da escolha de sistema oneroso em detrimento de soluções tecnológicas gratuitas.

58. Apesar dessas orientações, conforme já relatado, a auditoria revelou, com base nas respostas aos questionários e na análise dos links fornecidos pelos municípios, que os ETPs raramente são elaborados.

59. Assim, diante da violação generalizada dos artigos 6º, inciso XX, e 18, inciso I, da NLLC, caracterizada pela não elaboração de ETP previamente à contratação de plataformas eletrônicas privadas de licitação, torna-se necessária a notificação dos Tribunais de Contas Estaduais e dos Tribunais de Contas dos Municípios acerca da irregularidade detectada para adoção das providências cabíveis no âmbito de suas competências, conforme disposto no artigo 71, inciso XI, da Constituição Federal.

60. Ademais, considerando que um dos principais fatores que contribuem para essa falha é a interpretação equivocada de que certas características do mercado de plataformas privadas — como a ausência de custos diretos para a Administração e a formalização do vínculo por meio de termo de adesão — dispensariam o ETP, é essencial que a regulamentação prevista no § 1º do art. 175 da Lei 14.133/2021, que disciplinará os sistemas eletrônicos fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado, trate desse ponto de forma clara, conferindo respaldo jurídico e reforçando a obrigatoriedade da elaboração do ETP.

61. Nesse sentido, faz-se necessário determinar ao órgão competente, que ao regulamentar esse dispositivo, enfatize a necessidade de elaboração desse documento antes da contratação de plataformas privadas de licitação. A norma deve, ainda, exigir que o ETP justifique, de forma fundamentada, a escolha da plataforma em detrimento dos Sistemas Eletrônicos de Contratação Pública oferecidos gratuitamente pela Administração Pública, apresentando uma análise comparativa de vantagens e benefícios.

62. Além disso, a regulamentação deve estabelecer os requisitos mínimos que o ETP deve contemplar, incluindo as exigências que as plataformas precisam atender e as funcionalidades essenciais que devem deter para garantir sua adequação às necessidades da Administração Pública e sua conformidade com os princípios e as regras das licitações, conforme pormenorizado na seção IV deste relatório.

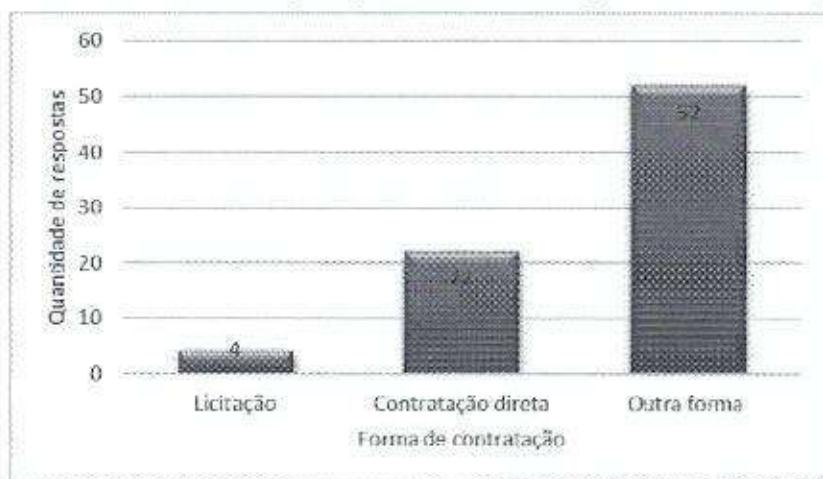
PREF. DE PRACTICAS

III.2. Ausência de procedimento licitatório ou processo de contratação direta para contratação das plataformas eletrônicas privadas de licitação.

63. Identificou-se que a maioria dos municípios selecionados não realizam procedimento licitatório ou dispõem de um processo de contratação direta para escolha da plataforma eletrônica privada de licitação, contrariando o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como normativos e princípios que regem as contratações públicas.

64. Em resposta a uma das perguntas do questionário eletrônico encaminhado a municípios selecionados e que utilizaram sistemas eletrônicos privados de licitação (questão 3), questionou-se sobre a forma de contratação dessas plataformas eletrônicas, sendo o resultado apresentado no gráfico abaixo:

Gráfico 1: Forma de contratação das plataformas eletrônicas privadas de licitação



Fonte: elaboração própria a partir dos dados extraídos da resposta do questionário submetido aos municípios (apêndice VI).

65. Do gráfico acima, verificou-se que apenas quatro municípios (6,41%) responderam que a contratação ocorreu por meio de procedimento licitatório; vinte e dois (30,77%) informaram que a contratação foi realizada por meio de contratação direta, dispensa ou inexigibilidade, e cinquenta e dois (66,67%) responderam que foi realizada por meio de outras formas de contratação. Essas formas serão apresentadas no achado a seguir, denominado “Celebração de Termos de Adesão com as plataformas eletrônicas privadas sem a devida formalização por meio de instrumento contratual”.

66. O art. 175 da Lei 14.133/2021 dispõe sobre a autonomia dos entes federativos para instituir sítio eletrônico oficial para a divulgação complementar e para a realização de suas contratações públicas, podendo decidir se desejam adotar sistema eletrônico próprio ou desenvolvido por instituições privadas, desde que complementem e garantam a integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

67. Embora a Lei 14.133/21 assegure essa autonomia aos entes municipais, é fundamental que sejam observados normativos e princípios que regem as contratações públicas.

68. A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, impõe que as contratações públicas sejam instrumentalizadas, em regra, por meio de procedimento licitatório, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes. Essa diretriz visa garantir a imparcialidade, a moralidade e a isonomia entre os concorrentes.

69. A Lei 14.133/2021 reafirma essa regra, estabelecendo em seu artigo 11, que o processo licitatório tem por objetivos, dentre outros: i) assegurar a seleção de proposta apta a gerar o

resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; e ii) assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição.

70. Todavia, a lei prevê exceções, permitindo a contratação direta, seja por inexigibilidade ou por dispensa de licitação. A inexigibilidade ocorre quando há inviabilidade de competição, como, por ex., nos casos de contratação de serviços em que há exclusividade de fornecimento. Já a dispensa de licitação pode ser justificada no caso de contratação por baixo valor ou, por exemplo, em situações emergenciais.

71. Dentre as principais causas para a não realização de um processo licitatório ou de contratação direta, foram elencados preponderantemente no questionário pelos municípios as seguintes justificativas: a) a vinculação à plataforma ocorreu por meio de termo de adesão, cooperação ou licença de uso de software, sem uma contratação formal; b) relação duradoura entre a plataforma e a prefeitura, herdada de gestões anteriores; c) ausência de ônus para o município.

72. A alegação de que a celebração de um termo de adesão, sem ônus para a prefeitura, dispensa a realização de um processo licitatório ou de contratação direta é infundada. Isso porque a atuação das plataformas eletrônicas privadas, consistente no desenvolvimento e gerenciamentos de ambientes eletrônicos das sessões públicas, se transveste de interesse público, na medida em que envolve a prática de atos típicos da Administração, como cadastro, verificação e armazenamento de informações e documentos.

73. Como já dito no achado anterior (III.1 - Ausência de elaboração de Estudo Técnico Preliminar – ETP), as plataformas assumem um múnus público e, portanto, devem se submeter ao regime jurídico-administrativo, que exige a formalização do vínculo com a administração pública por meio de um processo administrativo.

74. Somado a essas causas, elenca-se também a ausência de elaboração de termo de referência – TR. O termo de referência é o documento produzido na fase preparatória para a contratação de bens e serviços, a fim de definir o objeto escolhido para o atendimento da necessidade da Administração, de acordo com o art. 6º, XXIII c/c art. 18, I da Lei 14.133/2021. Aplica-se inclusive no caso de contratações diretas, conforme art. 72, I, da Lei 14.133/2021.

75. Dentre os parâmetros e elementos descritivos que integram o TR, tem-se a forma e os critérios de seleção do fornecedor, consoante ao disposto no art. 6º, XXIII, "h", da Lei 14.133/2021.

76. Este campo a ser preenchido no TR deve incluir a identificação da forma de seleção do fornecedor, especificando se a contratação se dará por licitação, inexigibilidade ou dispensa. É nele que serão definidos, dentre outros, a modalidade de licitação a ser utilizada; o critério de julgamento das propostas a ser adotado; o estabelecimento de critérios técnicos obrigatórios para garantir que o fornecedor possua as qualificações necessárias; os critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, quando da utilização do critério de julgamento técnica e preço.

77. Desse modo, a contratação de sistemas eletrônicos privados de licitação, por se tratar de um serviço especializado disponível no mercado, deve ser precedida de um processo licitatório, com elaboração prévia de estudo técnico preliminar – ETP e termo de referência – TR, que permita a ampla concorrência entre diferentes fornecedores, garantindo a solução para a Administração. A existência de diversas plataformas aptas a oferecer esses serviços permite que a Administração defina critérios claros de desempenho, compatibilidade e segurança, estabelecendo exigências técnicas padronizadas. Essa padronização facilita a realização de um

OMS
322 FLS ANO
PROFESSOR CARNEIRO

procedimento competitivo, garantindo que a escolha recaia sobre a solução mais vantajosa em termos de custo-benefício e conformidade com as necessidades da Administração.

78. A contratação, via de regra, não se enquadra nas hipóteses de inexigibilidade, pois há diversos fornecedores aptos a oferecer esse serviço. Para que a inexigibilidade fosse aplicável, seria imprescindível demonstrar, no estudo técnico preliminar - ETP, que o serviço a ser contratado possui características únicas e exclusivas, inviabilizando a competição, conforme exige o artigo 74 da Lei 14.133/2021.

79. Por outro lado, a dispensa de licitação pode ser aplicada caso o valor da contratação esteja dentro dos limites estabelecidos pelo artigo 75, II, da Lei 14.133/2021. Impende destacar que, mesmo no caso de dispensa, elencam-se documentos que devem ser instruídos o processo de contratação direta, a exemplo do estudo técnico preliminar – ETP e termo de referência – TR, quando for o caso, em conformidade com o artigo 72, inciso I da lei de licitações.

80. Torna-se oportuno ressaltar que a realização de procedimento licitatório para contratação de plataforma eletrônica privada de licitação foi prevista no recente Acórdão 497/25 – Tribunal Pleno do TCE/PR, de 13/3/25, Conselheiro Relator Ivan Lelis Bonilha, em que foi julgada representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCE/PR, com pedido de cautelar, estabelecendo-se ao gestor do Município de Ponta Grossa/PR, na condição de representada, que promovesse a realização do devido procedimento licitatório para a contratação de plataforma eletrônica privada de licitação:

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

(…)

II – estabelecer, para que seja monitorado, o cumprimento da presente determinação, nos termos do artigo 175-L, e 259, parágrafo único do Regimento Interno¹⁶, mediante o encaminhamento a esta Corte de Contas do procedimento licitatório a ser realizado pela Municipalidade para a contratação do serviço de oferta de plataforma digital. Na hipótese de não cumprimento das determinações acima estabelecidas, seja quanto ao prazo ou modo de atendimento, deverá ser aplicada ao responsável a sanção de multa administrativa prevista no artigo 87, inciso III, alínea “F”¹⁷, da Lei Complementar Estadual nº 113/05, além do impedimento de obtenção de certidão liberatória, nos termos do art. 85, V, e 95 do aludido dispositivo legal;

81. De forma semelhante, em resposta à Consulta 1.101.746, em que se questionou ao TCE/MG se “o município necessaria realizar processo de seleção para contratar plataforma para realização de pregão eletrônico, mesmo que não haja nem um custo para a administração pública, mas sim para o fornecedor participante da licitação?”, o Pleno do TCE/MG concluiu que “É possível ao administrador público, mediante processo licitatório ou, observados os requisitos legais, por contratação direta, optar por plataforma onerosa para realização de pregão eletrônico, devendo essa decisão ser acompanhada de estudo de viabilidade técnica e econômica que demonstre a vantagem da solução onerosa sobre as plataformas gratuitas disponíveis, ainda que o ônus seja apenas para o licitante”.

82. Ante todo o exposto, a ausência de um procedimento formal de seleção de fornecedores, como uma licitação ou uma dispensa, impede que outras plataformas do mercado possam concorrer de forma isonômica. Essa prática viola os princípios do planejamento, legalidade, economicidade, imparcialidade, competitividade e configura favorecimento indevido a determinadas empresas.

83. Desse modo, diante da ausência de realização de procedimento licitatório ou de processo de contratação direta para escolha plataforma eletrônica privada de licitação, contrariando o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como normativos e principios que regem as

contratações públicas, torna-se necessária a notificação dos Tribunais de Contas Estaduais e dos Tribunais de Contas dos Municípios acerca da irregularidade detectada para adoção das providências cabíveis no âmbito de suas competências, conforme disposto no artigo 71, inciso XI, da Constituição Federal.

84. Ante o exposto, será proposta determinação ao órgão competente que, ao regulamentar o art. 175, § 1º, da Lei 14.133/21, exija que a contratação de plataformas eletrônicas privadas de licitação seja realizada por meio de procedimento licitatório ou de processo de contratação direta, em conformidade com o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como normativos e princípios que regem as contratações públicas.

III.3. Celebração de termos de adesão com as plataformas eletrônicas privadas sem a devida observância às cláusulas necessárias de todo o contrato administrativo

85. Identificou-se que a maioria dos municípios selecionados celebram termos de adesão com as plataformas eletrônicas privadas sem submissão das partes ao regime jurídico administrativo, contrariando o art. 92 da Lei 14.133/2021.

86. Em resposta a uma das perguntas do questionário eletrônico encaminhado a municípios selecionados e que utilizaram sistemas eletrônicos privados de licitação (questão 4), questionou-se por meio de qual instrumento foi formalizado o vínculo do município com a(s) plataforma(s) privada(s), sendo o resultado apresentado no gráfico 2 abaixo:

Gráfico 2: Instrumento utilizado para formalização do vínculo entre o município e a plataforma eletrônica privada



Fonte: elaboração própria a partir dos dados extraídos da resposta do questionário submetido aos municípios (apêndice VI).

87. Os dados analisados demonstram que a maioria dos municípios da amostra (42, correspondendo a 53,85%) utilizou o termo de adesão como instrumento para a formalização da contratação de plataformas privadas de licitação. Outros dezessete municípios (21,79%) adotaram diferentes instrumentos, como termo de cooperação técnica, termo de licença de uso, contrato de comodato e termo de apoio técnico operacional. Apenas dezenove municípios (24,36%) formalizaram a contratação por meio de contrato ou outro instrumento hábil, conforme o art. 95, da Lei 14.133/2021.

88. O referido artigo estabelece a obrigatoriedade do uso de instrumento contratual na formalização de contratações públicas, salvo nas hipóteses excepcionais previstas na legislação. Conforme esse dispositivo, a substituição do contrato por outros instrumentos (como carta-contrato, nota de empenho, autorização de compra ou ordem de execução de serviço) só é

permitida quando: (i) a dispensa de licitação ocorrer em razão do valor, ou (ii) se tratar de compras com entrega imediata e integral, sem obrigações futuras, como assistência técnica, independentemente do valor contratado.

89. Cumpre esclarecer que o contrato administrativo não se confunde com o instrumento contratual. O contrato administrativo é a própria relação jurídica firmada entre a Administração Pública e o particular, voltada à realização de objetivos de interesse público. Já o instrumento contratual é o documento que formaliza essa relação. Assim, mesmo nas hipóteses em que a lei admite a substituição do instrumento contratual, o regime jurídico do contrato administrativo — enquanto vínculo jurídico entre as partes — permanece obrigatório.

90. Essa distinção é reforçada pelo § 2º do art. 95 da Lei 14.133/2021, que determina a aplicação, no que couber, do art. 92 às contratações formalizadas por documentos diversos do contrato, exigindo, portanto, a presença das cláusulas contratuais essenciais, como prazos, obrigações das partes e condições de execução.

91. A utilização de termo de adesão como forma de formalização da contratação de plataformas privadas pela Administração Pública apresenta riscos significativos, pois fragiliza a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, planejamento e transparéncia, conforme previstos na Lei 14.133/2021. Esse instrumento, por sua natureza unilateral, impõe termos e condições previamente estabelecidas pela plataforma, em que o aderente (Administração Pública) concorda com as cláusulas, obrigações e responsabilidades estipuladas no documento principal podendo haver cláusulas que não necessariamente atendem aos interesses públicos.

92. Nesse contexto, observa-se que os "termos de adesão" utilizados por várias prefeituras na contratação de plataformas privadas de licitação subvertem a própria lógica dos contratos administrativos. De acordo com a doutrina, nos contratos administrativos, as cláusulas devem ser estabelecidas unilateralmente pela Administração Pública, cabendo ao particular apenas aceitá-las, sem a possibilidade de alterá-las ou propor condições. Nos ajustes firmados com as plataformas privadas, contudo, predomina a relação inversa: é o particular quem define unilateralmente as cláusulas contratuais, submetendo o ente público a um regime jurídico privado, em desacordo com o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

93. Como exemplo de cláusulas existentes em termos de adesão, tem-se o prazo de duração indeterminado para utilização da plataforma eletrônica privada de licitação, não se enquadrando na exceção prevista no art. 109 da Lei 14.133/21, e a possibilidade de rescisão a qualquer momento, por ambas as partes, mediante notificação prévia e por escrito, contrariando o art. 138 da referida lei (peça 41). Ademais, há diversas cláusulas que são necessárias em todo o contrato, conforme dispõe o art. 92 da Lei 14.133/2021, mas que não estão previstas nos termos de adesão, a exemplo de:

[...]

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

[...]

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, ~~entrega~~ ~~recebimento~~ ~~entrega~~ ~~recebimento~~, quando for o caso;

[...]

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
230 12/25
FLSANO
PROJETO
CONFIDENCIAL

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

[...]

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

94. Verifica-se que a formalização de um contrato administrativo permite que o município exerça as prerrogativas decorrentes do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Isso abrange a fiscalização da execução do contrato, a possibilidade de modificar unilateralmente o contrato, quando necessário, e a aplicação de sanções em casos de inexecução total ou parcial, como advertência, multa, impedimento de participação em licitações e contratos, ou até mesmo declaração de inidoneidade do contratado.

95. Durante os procedimentos de auditoria, identificou-se um dos efeitos decorrentes da ausência de um contrato administrativo que estabeleça obrigações às plataformas privadas no que diz respeito ao interesse público. Verificou-se que uma das plataformas, após deixar de ser utilizada pelos municípios, remove os documentos das sessões públicas, tornando-os inacessíveis (peça 22, p. 17-19). Essa prática compromete a transparência e a publicidade dos atos administrativos, dificultando o controle social.

96. Conforme o art. 5º da Lei 14.133/2021, as contratações devem ser precedidas de um planejamento adequado, incluindo a definição clara das necessidades da administração e a realização de estudos técnicos preliminares (ETP). A simples adesão a um documento padrão afasta essa análise técnica prévia, podendo resultar na contratação de soluções incompatíveis com as demandas reais da administração.

97. Diante dos riscos identificados, a utilização de termo de adesão para formalização de contratações não é um instrumento juridicamente adequado para regular a contratação das plataformas privadas de licitações. Esse modelo compromete a segurança jurídica, a impensoalidade e a transparência, além de fragilizar o planejamento das contratações e restringir a competitividade no mercado.

98. Para mitigar esses riscos e garantir que os serviços contratados atendam plenamente ao interesse público, é essencial que a Administração Pública siga os ritos estabelecidos na legislação, optando pela realização de licitação ou, quando cabível, por contratação direta devidamente fundamentada. Dessa forma, a formalização da contratação deverá ocorrer por meio de um instrumento que contenha as cláusulas necessárias do art. 92 da Lei 14.133/2021.

99. Dentre as principais causas para a não realização de um processo licitatório ou de contratação direta, foram elencados preponderantemente no questionário pelos municípios as seguintes justificativas: a) a vinculação à plataforma ocorreu por meio de termo de adesão,

cooperação ou licença de uso de software, sem uma contratação formal; b) relação duradoura entre a plataforma e a prefeitura, herdada de gestões anteriores; c) ausência de ônus para o município, diante da não onerosidade para a prefeitura.

100. Desse modo, em razão da celebração termos de adesão com as plataformas eletrônicas privadas pela grande maioria dos municípios avaliados, contrariar o art. 92 da Lei 14.133/2021, faz-se necessária a notificação dos Tribunais de Contas Estaduais e dos Tribunais de Contas dos Municípios acerca da irregularidade detectada para adoção das providências cabíveis no âmbito de suas competências, conforme disposto no artigo 71, inciso XI, da Constituição Federal.

101. Ademais, considerando que um dos principais fatores que contribuem para ausência de formalização da contratação das plataformas eletrônicas privadas por meio de instrumento contratual decorre da ausência de processo licitatório ou contratação direta fundamentada, é essencial que a regulamentação prevista no § 1º do art. 175 da Lei 14.133/2021, que disciplinará os sistemas eletrônicos fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado, trate desse ponto de forma clara, conferindo respaldo jurídico e reforçando a obrigatoriedade da contratação por meio de instrumento contratual que contenham as cláusulas necessárias do art. 92 da Lei 14.133/2021.

102. Nesse sentido, será feita também determinação ao órgão competente que, ao regulamentar o art. 175, § 1º, da Lei 14.133/21, exija que a contratação da plataforma seja formalizada por meio de instrumento contratual ou documento equivalente que a submeta ao regime jurídico administrativo, com a presença das cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei 14.133/2021.

III.4. Cobrança indevida de taxas de licitantes para participação de licitação ou dos vencedores do certame

103. Constatou-se que plataformas eletrônicas privadas de licitação cobram taxa dos licitantes para participarem de licitação ou dos vencedores do certame (contratados), sem que haja previsão expressa na Lei 14.133/2021 ou regulamento que autorize essa cobrança, conforme se observa no Apêndice III.

104. A Lei 14.133/2021, que revogou a Lei 10.520/2002 e a Lei 8.666/1993, não prevê expressamente a possibilidade de cobrança de taxas ou emolumentos pelos licitantes, seja pela Administração Pública, seja pelos sistemas eletrônicos privados de licitação, para custear eventuais despesas com tecnologia da informação utilizadas na realização dos certames.

105. Além disso, a nova legislação também não autoriza que essas plataformas privadas cobrem das empresas vencedoras qualquer percentual sobre os valores homologados.

106. Na legislação anterior, a Lei 10.520/2002, especificamente em seu artigo 5º, inciso III, estabelecia que eventuais taxas cobradas das empresas licitantes não poderiam exceder os custos operacionais da plataforma. Essa regra permitia que os sistemas eletrônicos privados recebessem remuneração pelos serviços prestados, desde que respeitados esses limites.

107. Com a revogação da Lei 10.520/2002 e a entrada em vigor da Lei 14.133/2021, não há previsão equivalente permitindo a cobrança de taxas dos licitantes. O artigo 175, § 1º, da Lei 14.133/2021 apenas autoriza a realização de licitações por meio de plataformas privadas desde que integradas ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCp), cabendo à regulamentação específica definir as regras para a contratação e remuneração dessas plataformas.

108. Todavia, ainda não há regulamentação específica, devendo esse dispositivo da lei ser tratado como uma norma de eficácia limitada, isto é, que não produz efeitos *de jure* e *de facto*.

FLS ANO
FIM DE FEVEREIRO

apenas por entrar em vigor, havendo necessidade de ser regulamentado para que possa ter eficácia plena.

109. Dessa forma, na ausência de norma regulamentadora expressa, a responsabilidade pelo custeio das plataformas eletrônicas de licitação deve recair sobre o órgão ou entidade contratante. Conforme os princípios que regem a Administração Pública, não cabe à contratada repassar ao particular (licitante) os custos inerentes à sua própria operação, sob pena de violação dos princípios da isonomia, economicidade e competitividade.

110. A imposição de encargos financeiros aos participantes pode criar barreiras artificiais de participação, restringindo a concorrência e violando os objetivos do processo licitatório, conforme previsto no artigo 11 da Lei 14.133/2021. O dispositivo estabelece, dentre outros, os seguintes objetivos do processo licitatório: (i) assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; e ii) assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição.

111. Impende destacar que o artigo 5º da Lei 14.133/2021 também impõe que as contratações públicas sejam pautadas pelos princípios da transparéncia, igualdade, eficiência e economicidade. Ao transferir para os licitantes os custos da plataforma eletrônica, a Administração Pública impõe um ônus indevido aos interessados, criando um obstáculo financeiro desproporcional à participação no certame.

112. A cobrança de valores dos licitantes, seja como condição para participação no certame, seja como percentual incidente sobre o valor do contrato do vencedor, também configura um critério de habilitação indevido, sem amparo legal.

113. Os artigos 62 a 70 da Lei 14.133/2021 estabelecem de forma taxativa os requisitos de habilitação e qualificação exigidos para participação do processo licitatório. Não há previsão legal que autorize a imposição de encargos financeiros aos participantes, além daqueles expressamente exigidos pela legislação, como tributos e custos administrativos legalmente previstos.

114. De modo semelhante, o artigo 72 da Lei 14.133/2021, ao elencar os documentos exigidos nos processos de contratação direta (inexigibilidade e dispensa de licitação), estabelece, em seu inciso V, que o contratado deve apenas comprovar os requisitos mínimos de habilitação e qualificação necessários. Além disso, o artigo 9º, inciso I, alínea "a", da Lei 14.133/2021, vedo expressamente a adoção de situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, incluindo os casos que envolvem sociedades cooperativas.

115. A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, assegura que todas as condições do certame devem ser igualitárias, permitindo somente a exigência de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações:

Art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifos nossos).

116. No âmbito desta Corte de Contas, a Súmula 272 do Tribunal de Contas da União (TCU) reforça essa diretriz, vedando a inclusão de exigências de habilitação ou critérios técnicos que imponham custos indevidos aos licitantes antes da celebração do contrato:

COMISSÃO
S/233/2025
PREF DE PIQUET CARNEIRO

No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

117. Portanto, a utilização de plataformas eletrônicas privadas de licitação que imponham custos aos licitantes interessados ou aos licitantes contratados constitui restrição indevida, violando os princípios da legalidade, isonomia e razoabilidade.

118. Além disso, a cobrança de valores dos licitantes pode desvirtuar a finalidade do processo licitatório, cuja principal função é assegurar a ampla participação e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

119. A inadequação dessa prática pode ser explicada sob a ótica da Teoria dos Jogos, que analisa o comportamento dos agentes econômicos em ambientes competitivos. Em um processo licitatório, se os fornecedores perceberem que os custos de participação são elevados e as chances de sucesso são incertas, podem optar por não participar para evitar prejuízos.

120. Analogamente, caso os licitantes tenham que arcar com custos adicionais para concorrer, sem qualquer garantia de sucesso, a tendência é a redução do número de propostas, impactando negativamente a competitividade do certame. Esse cenário pode levar a contratações menos eficientes e economicamente desfavoráveis à Administração Pública, contrariando o princípio da obtenção da proposta mais vantajosa, previsto na Lei 14.133/2021.

121. A cobrança de taxas pode afetar, sobretudo, microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), que podem não dispor de capital suficiente para arcar com esses custos adicionais. Esse fator cria um efeito anticompetitivo, reduzindo a quantidade de propostas e favorecendo um ambiente menos disputado.

122. Sob a ótica da Teoria da Competitividade, custos adicionais, como taxas de participação, atuam como barreiras à entrada, excluindo fornecedores menores ou menos capitalizados. Dessa forma, a imposição de valores financeiros aos licitantes compromete a isonomia e a competitividade do processo licitatório.

123. A imposição de taxas aos licitantes ou às empresas vencedoras também impacta nos custos transacionais do certame. Ao arcarem com essas despesas, a Administração Pública não está eliminando custos, mas apenas os repassando de forma indireta para o próprio orçamento público, pois os fornecedores tendem a repassá-las ao valor final de suas propostas, tornando as contratações mais onerosas para a Administração Pública.

124. Toda despesa suportada por empresas participantes do certame – seja decorrente de um pagamento pontual para cada licitação, da manutenção de um plano recorrente para acesso à plataforma ou mesmo sobre o valor homologado do certame – impacta diretamente a formação dos preços apresentados. Para compensar esses custos, os fornecedores incorporam um overhead (custos indiretos que não estão diretamente relacionados à produção do bem ou serviço, mas que afetam o custo final da operação) às suas propostas comerciais. Como resultado, os preços dos contratos firmados pelo setor público se elevam artificialmente, comprometendo o princípio da economicidade. Em última instância, a Administração arca indiretamente com custos que poderiam ter sido evitados caso as ~~plataformas fossem contratadas diretamente pelo ente público, sem o repasse de encargos aos licitantes.~~

125. Essa lógica cria um ciclo prejudicial à eficiência do processo licitatório. Quando um fornecedor não consegue absorver esses custos e acumula prejuízos, tende a se afastar de futuras disputas, reduzindo o número de concorrentes nos certames. O ambiente então torna-se menos competitivo, favorecendo propostas com preços mais elevados por parte dos participantes remanescentes. Assim, a transferência dos custos operacionais das plataformas aos licitantes onera o setor público de maneira indireta e enfraquece os pilares fundamentais da

licitação: ampla concorrência, isonomia e obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

126. Além disso, é preciso considerar que os custos enfrentados pelos fornecedores não se restringem a uma única plataforma ou certame. Para alcançar diferentes mercados e oportunidades, as empresas precisam se cadastrar e pagar taxas em diversas plataformas privadas, cada uma com seus próprios modelos de cobrança. Essa pulverização de custos cria um ônus financeiro cumulativo e elevado, que pode inviabilizar a participação de pequenos e médios fornecedores. No limite, isso restringe o acesso ao mercado público, dificulta a formação de preços justos e compromete a pluralidade de ofertas, afetando negativamente a eficiência, a transparência e a economicidade das contratações públicas.

127. Nesse sentido, entende-se que a Administração Pública deve assumir diretamente os custos das plataformas de licitação ao contratá-las, garantindo um ambiente mais transparente, competitivo e vantajoso para as contratações públicas. O correto é que a despesa com a contratação da plataforma eletrônica privada de licitação seja prevista no planejamento da contratação e formalizada por meio de um instrumento regido por regime jurídico administrativo, assegurando que os custos sejam justificados, controlados e compatíveis com os preços praticados no mercado. Esse modelo preserva os princípios fundamentais das licitações e promove a seleção da proposta mais vantajosa para o interesse público, garantindo que o custo da plataforma seja tratado como um insufo do processo, e não como um possível obstáculo à participação dos fornecedores.

128. No âmbito dos tribunais de contas, a ausência de regulamentação específica sobre a legalidade da cobrança de taxas tem sido objeto de debates e diferentes interpretações.

129. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE/MS), por meio do Parecer PAC 00-5/2024 – Tribunal Pleno (Processo TC/4750/2023), analisou a legalidade da cobrança de valores pelas plataformas privadas, considerando dois modelos distintos:

1. Modelo que cobra dos licitantes pela participação no certame: a plataforma cobra exclusivamente dos usuários licitantes, sem encargos para a Administração Pública nem para os vencedores do certame. O TCE/MS considerou permitida a cobrança, desde que restrita aos custos operacionais da tecnologia da informação e proibida a exigência de adesão a planos trimestrais, semestrais ou anuais para participação em apenas um certame. O Tribunal também vedou a cobrança de percentual sobre o valor da contratação ao licitante vencedor.

2. Modelo que cobra dos vencedores do certame (contratados): a plataforma não cobra dos licitantes para participação, nem da Administração Pública, mas impõe encargos financeiros aos vencedores da licitação sobre o valor contratado. O TCE/MS considerou essa cobrança indevida, pois não tem relação com os custos efetivos do sistema, funcionando como uma barreira financeira ou taxa de acesso ao contrato. O Tribunal entendeu que essa prática contraria a Lei 14.133/2021, pois impõe um custo que não está previsto nos requisitos taxativos de habilitação estabelecidos nos artigos 62 a 70 da legislação.

130. O Tribunal de Contas do Piauí (TCE/PI), no Processo TC 41582/2021, interpretou que a lacuna deixada pela Lei 14.133/2021 impede a cobrança de custos dos licitantes para participação nas licitações, ainda que vinculados à utilização de recursos de tecnologia da informação. Segundo aquela Corte de Contas, a cobrança só poderá ocorrer se houver autorização expressa em regulamentação específica; caso contrário, os custos deverão ser assumidos integralmente pela Administração.

FLS ANTONIO
CUNHA
PREFEITO
MUNICIPAL

131. Já o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) ao proferir diretrizes em caráter de orientação por meio da Nota Técnica TC-5/2023, ainda com fulcro na Lei 10.520/2002, assim dispôs:

3. A entidade promotora da licitação deve dar preferência para utilização de provedores públicos, que não onerem nem o particular tampouco a Administração Pública com taxas de utilização, em conformidade com o previsto no art. 5º, III, da Lei n. 10.520/2002, deixando explicitamente justificada no edital a escolha da plataforma mais onerosa em detrimento das plataformas gratuitas.

4. É admissível a cobrança de valores pelo uso de recursos de tecnologia de informações para a realização de pregões eletrônicos, desde que as taxas sejam módicas e se destinem exclusivamente ao resarcimento dos custos envolvidos no desenvolvimento e manutenção do sistema.

5. 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.

132. Já o TCE/MA, por meio da IN TCE/MA 79/2024, que dispõe sobre a utilização de sistemas eletrônicos de contratações públicas fornecidos por pessoa jurídica de direito privado, entendeu ser vedada a utilização de sistemas privados que utilizam como remuneração a cobrança de valores baseada em percentual aplicado sobre a proposta vencedora, mas que poderão ser contratados sistemas que se utilizam da cobrança de planos de assinaturas mensais ou anuais ou de participação única, devendo a cobrança para participar de apenas um certame licitatório ser módica e proporcional ao valor cobrado nos planos de assinaturas baseada em percentual aplicado sobre a proposta vencedora:

Art. 6º É vedada a utilização de sistemas privados que utilizam como remuneração a cobrança de valores baseada em percentual aplicado sobre a proposta vencedora.

§1º A prática da cobrança prevista no caput onera diretamente os preços ofertados pelos licitantes e constitui ofensa aos princípios da eficiência, do interesse público, da eficácia, da razoabilidade, da proporcionalidade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

§2º Poderão ser contratados sistemas que se utilizam da cobrança de planos de assinaturas mensais ou anuais ou de participação única;

§ 3º A cobrança para participar de apenas um certame licitatório deve ser módica e proporcional ao valor cobrado nos planos de assinaturas.

133. No que diz respeito às plataformas que cobram taxas dos vencedores do certame, a prática de impor uma taxa variável com base no valor da proposta vencedora se assemelha a um modelo de sociedade entre a plataforma e o fornecedor, gerando insegurança jurídica. Esse tipo de cobrança impede uma análise criteriosa de preços baseada nos custos efetivos envolvidos na contratação, além de dificultar a fiscalização e a transparência no processo de formação de preços.

134. A multiplicidade de cobranças impostas aos potenciais licitantes, somada à ausência de regulamentação que estabeleça critérios mínimos e limites máximos, favorece práticas remuneratórias que desestimulam a participação em licitações.

135. Entre os impactos negativos desse cenário, destacam-se: i) diminuição da competitividade dos certames, reduzindo o número de propostas recebidas; ii) comprometimento da transparência dos custos, dificultando a avaliação do real impacto financeiro da contratação; e iii) violação dos princípios da competitividade, integridade, transparência e eficiência, pilares fundamentais do regime jurídico das contratações públicas.

326
FLS ANO
2024

Ar

21

136. Diante desse contexto, será proposta determinação ao órgão competente que, ao regulamentar o art. 175, § 1º, da Lei 14.133/21, estabeleça vedação à utilização de plataformas eletrônicas privadas de licitação, pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta, autárquica e fundacional, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, que cobram remuneração dos licitantes para participação da licitação e/ou cujo modelo remuneratório ocorra por meio de cobrança de um percentual sobre o valor homologado dos vencedores do certame.

137. Enquanto não houver regulamentação específica sobre a matéria, será proposta também determinação ao órgão regulamentador para que atualize as suas instruções normativas que regulamentam a Lei 14.133/2021, naquilo que couber, incluindo dispositivo que vede aos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta, autárquica e fundacional, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, a utilização de plataformas eletrônicas privadas de licitação que cobram remuneração dos licitantes para participação da licitação e/ou cujo modelo remuneratório ocorra por meio de cobrança de um percentual sobre o valor homologado dos vencedores do certame.

138. Por fim, torna-se oportuno notificar os Tribunais de Contas Estaduais e dos Tribunais de Contas dos Municípios acerca da cobrança indevida de taxas de licitantes para participação da licitação ou dos vencedores do certame para adoção das providências cabíveis no âmbito de suas competências, conforme disposto no artigo 71, inciso XI, da Constituição Federal.

III.5. Deficiências na arquitetura das plataformas eletrônicas privadas quanto à transparência, segurança da informação e regras de negócios em licitações

139. Foram verificadas deficiências na arquitetura das plataformas eletrônicas privadas de licitação, concernente à transparência, segurança da informação e regras de negócios em licitações, contrariando as leis, regulamentos e boas práticas na área de TI.

140. Na execução dos procedimentos que resultou nesse achado, submeteu-se um questionário eletrônico às plataformas eletrônicas privadas de licitação, conforme explicado no tópico 0, sobre a metodologia utilizada. O questionário era composto de sete seções, cada uma com o objetivo de diagnosticar um tema, num total de 104 questões.

141. Cada seção foi elaborada considerando um critério diferente. As seções Diagnóstico de Estrutura, de Segurança e de Privacidade foram elaboradas utilizando como critério o questionário padrão do Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI), programa que foi instituído pela Portaria-SGD/MGI 852/2023 (peça 16) com objetivo de elevar a maturidade e a resiliência dos órgãos e entidades, em termos de privacidade e segurança da informação no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp).

142. Por sua vez, o PPSI baseou seu questionário padrão na Lei 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e no guia Controles CIS versão 8 (peça 17), mantido pela organização sem fins lucrativos Center for Internet Security, entidade que consolida as melhores práticas reconhecidas globalmente para proteger sistemas e dados de TI.

143. O Diagnóstico Comercial foi elaborado utilizando como critério as informações colhidas durante o Levantamento realizado previamente a essa auditoria. Neste foram identificadas diferentes formas de remuneração de uma plataforma privada. O Diagnóstico Normativo e o Funcional utilizaram como critério as instruções normativas já editadas pela MGI para o trato de aquisições realizadas com recursos federais. O Diagnóstico de Transferência foi baseado na Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação.

3234
FLS ANO

144. Abaixo será feita a apresentação das principais respostas ao questionário eletrônico realizado pelas plataformas eletrônicas privadas de licitação por dimensão avaliada. As respostas completas do questionário encontram-se no Apêndice V.

Diagnóstico de Estrutura

145. Na seção do diagnóstico da estrutura, das quatro questões submetidas, nenhuma obteve resposta positiva para todas as plataformas. No entanto, a questão sobre a elaboração de uma Política de Segurança da Informação (Posin) foi a que apresentou a menor adesão das plataformas, com apenas 56% respondendo que elaboraram uma Posin (Q3).

146. A Posin é obrigatória a todos os órgãos e entidades da administração pública federal, e por paralelo seria aplicável às plataformas privadas, que precisa ser implementada a partir da aprovação do dirigente máximo da plataforma. O objetivo da Posin é estabelecer diretrizes, responsabilidades, competências e subsídios para a gestão da segurança da informação (Critério: Art. 9º da Instrução Normativa GSI n. 1, de 27 de maio de 2020).

147. Como positivo, por exceção de uma, todas as plataformas privadas nomearam um gestor de segurança da informação. Esse gestor é o responsável primário por planejar, implementar e melhorar continuamente os controles de segurança da informação em ativos de informação (Q2).

Diagnóstico de Segurança

148. A seção do diagnóstico de segurança foca em procedimentos e ferramentas, que se implementadas, reduzem as chances de ataques cibernéticos para alteração, furto ou sequestro de dados. Foram aplicadas 33 questões sobre esse tema.

149. O diagnóstico revelou que nenhum desses procedimentos e ferramentas são implementadas completamente pelas dezoito plataformas respondentes. Chama a atenção os procedimentos relativos a pessoas, como a implantação de um programa de conscientização de segurança com 56% (Q32), o treinamento de colaboradores para reconhecer ataques de engenharia social com 50% (Q33) e o treinamento de colaboradores nas melhores práticas de autenticação com 50% (Q34).

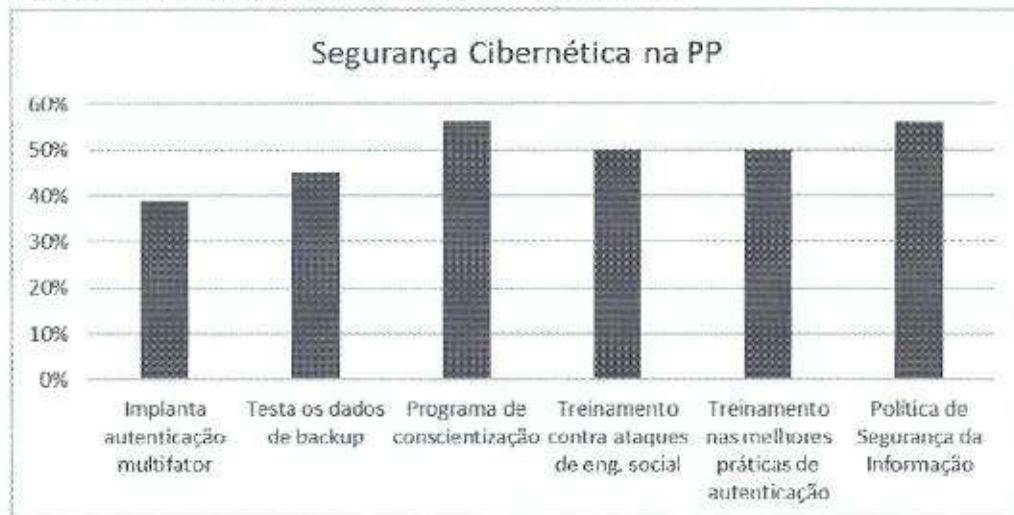
150. Basicamente, o que esses dados mostram é que cerca de metade das plataformas privadas avaliadas adotam parcialmente ou não tem treinamento de seu pessoal nesses temas.

151. Engenharia social é uma técnica de manipulação psicológica usada por criminosos para enganar pessoas e obter informações sensíveis, como senhas e dados corporativos. Os ataques exploram a confiança, distração ou desconhecimento das vítimas, utilizando e-mails fraudulentos, telefonemas ou interações presenciais para induzir ações que comprometem a segurança digital.

152. Medidas de treinamento contra-ataques de engenharia social são essenciais para empresas de tecnologia da informação, pois fortalecem a segurança cibernética ao conscientizar colaboradores sobre técnicas de manipulação usadas por criminosos. Treinamentos eficazes reduzem riscos de vazamento de dados, acessos indevidos e fraudes, protegendo informações sensíveis. Além disso, promovem uma cultura organizacional voltada à segurança, tornando os funcionários a primeira linha de defesa contra essas ameaças.

COMISSÃO DE INVESTIGAÇÃO
238/2025
FLS ANO
M
PREF. DR. DILSON CARNEIRO

Gráfico 3: Percentual de plataforma privada que atende ao quesito



Fonte: respostas ao formulário aplicado às plataformas privadas

153. Da parte técnica dessa seção, a questão 17 revelou que 39% exigem autenticação multifator (MFA do inglês Multi-Factor Authentication) para aplicações expostas externamente.

154. A autenticação multifator (MFA) é um método de segurança que exige dois ou mais fatores de verificação para acessar sistemas ou contas. Além da senha, pode incluir um código enviado ao celular, biometria ou um token físico. Essa abordagem reduz riscos de invasão, tornando mais difícil para hackers acessarem informações sensíveis, mesmo que tenham a senha.

155. Como resultado dessa questão, a forma do usuário acessar a plataforma é na maior parte das plataformas por meio de simples nome de usuário e senha, dispensando uma camada extra de segurança por meio de outro fator de autenticação.

156. A questão 31, sobre teste de dados de recuperação, foi adotada por 45% das plataformas, portanto a maioria não testa ou testa parcialmente os dados mantidos em backup. A maioria das plataformas não testa integralmente os dados, o que significa que na hipótese de um evento crítico que necessite de recuperação de dados, problemas possam surgir por não ter sido testado antes.

157. As questões 21 a 24 tratam de registros de logs para fins de auditoria. Arquivos logs são registros gerados por sistemas que armazenam informações sobre eventos e atividades realizadas. Servem para monitoramento, diagnóstico de problemas e segurança. Em geral registram o usuário, a transação realizada, o dia e hora, o endereço IP do usuário, entre outros dados.

158. Na auditoria, são essenciais para rastrear ações, identificar acessos não autorizados e detectar falhas ou tentativas de invasão. Exemplos incluem logs de autenticação (registro de login e logout de usuários), logs de erros (falhas de sistema) e logs de rede (tráfego de dados). Sua importância está na transparência e na rastreabilidade, permitindo investigar incidentes e a ocorrência de transações suspeitas.

159. A maior parte das plataformas implementaram sistemas de logs, mas cerca de 20% implementam parcialmente ou não implementam nada, ainda que tenham decisão formal de implementar ou plano aprovado para isso.

160. Como respostas positivas, cita-se a questão 11, com 89% das plataformas privadas criptografando dados sensíveis em trânsito, ou seja, entre o usuário e servidores da plataforma,

adotando por exemplo protocolos Transport Layer Security (TLS) e Open Secure Shell (Open SSH).

161. A questão 13, sobre estabelecer e manter um inventário de todas as contas gerenciadas na organização, obteve resposta positiva por 95% das plataformas. Isso significa que contas ativas de usuários e administradores são frequentemente validadas se estão autorizadas.

162. Sobre a questão 29, 89% das plataformas informaram que executam backups automatizados, ou seja, garantem que todos os dados dos sistemas tenham cópias de segurança realizadas automaticamente e de forma regular. 11% adotam backups, mas não de forma automatizada.

163. Questionadas sobre manter ambientes separados para sistemas de produção e não produção (Q36), 89% responderam afirmativamente que mantém uma separação de ambientes.

Diagnóstico de Privacidade

164. Na seção do diagnóstico de privacidade, foram aplicadas quinze questões. As questões dessa seção são baseadas na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). O art. 50 dispõe sobre o Programa Institucional de Privacidade de Dados, mas só 45% das plataformas privadas adotam plenamente (Q43). As demais não têm o programa ou apenas decidiram que ainda vão fazer.

165. Procedimentos para comunicar à Autoridade Nacional de Proteção de Dados e ao titular a ocorrência de incidente de segurança que possa acarretar risco ou dano relevante aos titulares são adotadas plenamente por apenas 45% das plataformas privadas (Q47).

166. Para os contratos de nível de serviço, os requisitos de proteção de dados pessoais que os operadores de dados pessoais devem atender não é documentado em 45% das plataformas (Q52).

167. Como positivo, 72% das plataformas privadas disponibiliza plenamente para o encarregado os recursos necessários para implementação da LGPD e o acesso direto à alta administração. No entanto, esse parâmetro ainda é baixo, o que demonstra que na questão de privacidade, no geral as plataformas avaliadas estão aquém do esperado.

Diagnóstico Comercial

168. Nessa seção foram aplicadas quatro questões para conhecer as práticas comerciais da plataforma privada na relação com os municípios e/ou empresas clientes.

169. A questão 53 dessa seção refere-se à existência de um sistema eletrônico para realizar sessão pública e dispensas eletrônicas para os municípios. 61% das plataformas confirmaram que possuem ambos os recursos disponíveis para os municípios.

170. Nessa questão foi disponibilizado campo texto para maiores esclarecimentos. Algumas plataformas, além de responderem positivamente ao questionado, deixaram claro que oferecem uma ampla gama de opções, como: pregões eletrônicos, concorrências eletrônicas, leilões eletrônicos, dispensas eletrônicas, realizar processos de credenciamento, inexigibilidade, pré-qualificação, pregão presencial, concorrência presencial, diálogo competitivo e leilão presencial.

171. Já as que responderam negativamente, informaram que no geral são ERP com módulos de compras que integram via API com sistemas de terceiros, onde são realizadas as sessões públicas eletrônicas. Essa integração primeiro alimenta o módulo de compras do ERP e posteriormente o ERP faz a integração com o PNCP.

COMISSÃO
Helo 16025
FLS ANO
PRIVADO
INTERNO

172. A questão 54 indagou se o município pode contratar apenas o módulo de sessão pública de licitações, caso a plataforma privada ofereça diversos módulos de gestão. Metade das plataformas confirmaram que a contratação de sessão pública independe da contratação mais ampla de um ERP.

173. Quanto à forma de cobrança, a questão 55 perguntou sobre os modelos adotados para cobrar pelo uso de seu sistema de sessão pública para licitações e procedimentos de contratações diretas. As plataformas deveriam responder todas as formas disponíveis de cobrança, portanto o total não fica limitado a 100%. Das prefeituras, 67% das plataformas privadas não cobram nada e 33% cobram um valor fixo independentemente da quantidade de licitações ou contratações diretas realizadas. Das empresas licitantes, 50% cobram um valor fixo mensal ou por licitação ou contratação direta que participe. E da empresa vencedora, 11% cobram um valor fixo ou variável.

174. Em caso de inadimplência com a plataforma privada (Q56), 28% afirmaram que existe algum grau de restrição à participação de empresas licitantes nessa situação; 39% negaram alguma restrição à participação, mesmo existindo débito com a plataforma privada; 33% entenderam que não se aplica a situação, provavelmente por não ofertarem sessão pública aos municípios.

175. As informações obtidas nessa seção resultaram no Achado Nesse sentido, será feita também determinação ao órgão competente que, ao regulamentar o art. 175, § 1º, da Lei 14.133/21, exija que a contratação da plataforma seja formalizada por meio de instrumento contratual ou documento equivalente que a submeta ao regime jurídico administrativo, com a presença das cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei 14.133/2021.

176. III.4. Cobrança indevida de taxas de licitantes para participação de licitação ou dos vencedores do certame, que trata da cobrança indevida de taxas dos licitantes.

177. III.4. Cobrança indevida de taxas de licitantes para participação de licitação ou dos vencedores do certame, que trata da cobrança indevida de taxas dos licitantes.

Diagnóstico Normativo

178. Nessa seção, as plataformas privadas foram questionadas quanto à conformidade de seus sistemas aos normativos do Governo Federal para procedimentos realizados por municípios com recursos federais.

179. Procedimento de dispensa de licitação em conformidade a Instrução Normativa Sege/ME 67/21, está integralmente aderente 78% das plataformas privadas (Q57).

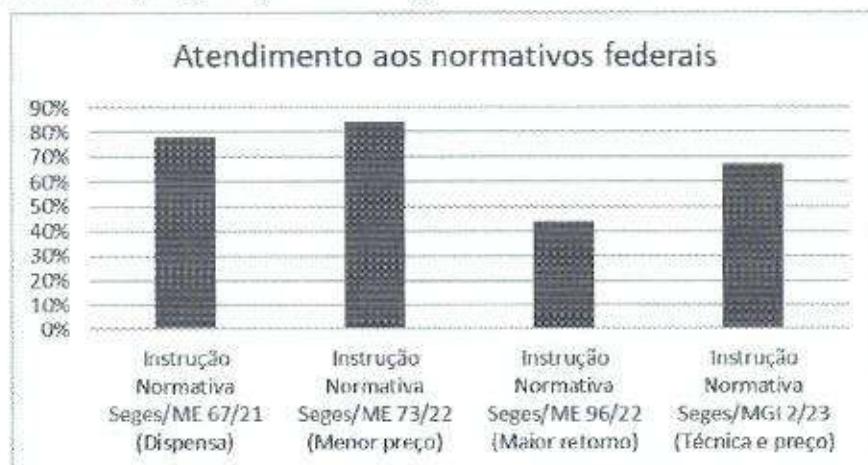
180. Procedimento de licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto em conformidade a Instrução Normativa Sege/ME 73/22, está integralmente aderente 84% das plataformas privadas (Q58).

181. Procedimento de licitação pelo critério de julgamento por maior retorno econômico em conformidade a Instrução Normativa Sege/ME 96/22, está integralmente aderente 44% das plataformas privadas (Q59). 17% informaram que não suporta o procedimento.

182. Procedimento de licitação pelo critério de julgamento por técnica e preço em conformidade a Instrução Normativa Sege/MGI 2/23, está integralmente aderente 67% das plataformas privadas (Q60). 5% informaram que não suporta o procedimento.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
M. V. BORGES
FLS ANO
LICITAÇÕES CONFIRO

Gráfico 4: Percentual de plataformas privadas integralmente aderentes



Fonte: respostas ao formulário aplicado às plataformas privadas

183. Considerando que a Instrução Normativa Sege/ME nº 73/2022 estabelece diretrizes para licitações eletrônicas baseadas nos critérios de menor preço ou maior desconto, e que 98,8% das licitações homologadas no PNCP em 2024 seguiram esses critérios — conforme dados do Núcleo de Dados da SEJUS-TCU —, além do fato de que 84% das plataformas privadas que responderam ao questionário autodeclararam adesão à norma (o maior índice entre os regulamentos analisados), a equipe optou por realizar procedimentos adicionais de auditoria para testar se as regras de negócio das plataformas asseguram conformidade com o rito estabelecido por esse normativo.

184. Assim, as respostas à questão 58, que trata da IN Sege/ME nº 73/2022, devem ser analisadas em conjunto com os resultados dos testes substantivos conduzidos pela equipe, conforme detalhado no tópico a seguir.

Diagnóstico Funcional

185. As regras de negócio de uma plataforma devem refletir o macroprocesso legal e operacional da licitação, abrangendo todos os atos, fases e documentos necessários para a completa realização do certame. Embora cada plataforma possua um sistema específico e características próprias, é fundamental que possuam os requisitos mínimos de atuação para atenderem aos critérios normativos e ao interesse público.

186. Nesse contexto, considerando que órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta, autárquica ou fundacional, ao executarem recursos descentralizados da União oriundos de transferências voluntárias, devem observar as normas e procedimentos estabelecidos pelas regulamentações da Sege/ME, a equipe de auditoria optou por verificar se as plataformas privadas possuíam as funcionalidades necessárias para cumprir os ritos procedimentais definidos na Instrução Normativa Sege/ME 73/22. Esse normativo foi escolhido por regulamentar os critérios de julgamento de menor preço ou maior desconto, majoritariamente empregados nas licitações. Com base nos dispositivos mais relevantes, foram elaboradas as questões 61 a 100.

187. Nas respostas enviadas, algumas questões se destacaram. A questão 62 investigava se o sistema realiza, de forma automática, a abertura da sessão pública na data e horário previamente agendados, sem a necessidade de atuação do agente da contratação ou do pregoeiro. Apenas quatro plataformas informaram que oferecem essa funcionalidade. As demais quatorze afirmaram não disponibilizá-la.

DE LICITAÇÃO
FLS
PREF. DE PONTO FIANÇA
CARNEIRO

188. Aqui cabe fazer um ajuste, pois conforme indagado na questão 53, se a plataforma privada oferecia sistema eletrônico para o município realizar a sessão pública de licitações e dispensas eletrônicas, sete plataformas responderam que não prestam esse serviço e assim foram orientadas a responder “não” nas questões do diagnóstico funcional. Esse ajuste também foi feito em todas as questões seguintes.

189. Sendo assim, o correto é que sete plataformas responderam que “não” para a questão 62. Ainda assim é maior que o número de plataformas que oferece a programação de abertura automática de sessão. Esse é um requisito previsto no art. 20 da Instrução Normativa SEGES/ME 73/22 que gera previsibilidade, imparcialidade e segurança quanto ao início do certame.

190. À questão 63, que questionou se o sistema da plataforma oportuniza que os licitantes cadastrem os dados das propostas e os documentos de habilitação durante o período compreendido entre a publicação do edital e a data e hora marcadas para a abertura da sessão, sete plataformas responderam “sim” e sem possibilidade de modificação pelo agente de contratação, enquanto seis responderam que “sim”, mas com possibilidade de alteração.

191. A Instrução Normativa Sege/ME 73/22, no §1º de seu art. 18, exige a coleta de propostas desde a publicação do edital até a abertura da sessão, respeitando os prazos mínimos do art. 55 da Lei 14.133/2021, de forma que não caberia uma interferência do agente de contratação. A possibilidade de configuração de prazos inferiores ao mínimo legal para o envio de propostas, restringe a participação dos licitantes e favorece as empresas com acesso privilegiado a informações ou maior capacidade de resposta imediata, violando os princípios da isonomia e da competitividade.

192. Na questão 71, que indaga se o sistema permite que os licitantes excluam seu último lance ofertado, no intervalo de quinze segundos após o registro, em caso de lance inconsistente ou inexequível, seis plataformas responderam que “sim”, mas uma única vez. Outras três responderam que “sim” e mais de uma vez, enquanto duas responderam que “não”.

193. A Instrução Normativa Sege/ME 73/22 dispõe, no § 3º do seu art. 21, que essa exclusão só poderá ocorrer uma única vez, portanto nove plataformas não estão em conformidade com esse requisito. Vale registrar que essa permissão de múltiplos cancelamentos de lances pelos licitantes compromete a agilidade, eficiência e transparência do processo, expondo a licitação a tumultos e a conluios.

194. Para complementar as respostas aos questionários, a equipe optou por realizar procedimentos adicionais de auditoria para verificar as funcionalidades das plataformas e a avaliar se elas, de fato, garantem a efetiva aplicação da Lei 14.133/2021, do Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, e das principais disposições da Instrução Normativa Sege/ME 73/22.

195. Conforme detalhado no Apêndice IV, a equipe acessou as plataformas das quais obteve perfil de acesso. Durante a análise, constatou a ausência de funcionalidades essenciais e a presença de recursos que trazem riscos associados à integridade do processo, conforme listado a seguir:

i. **inexistência de barreira sistêmica para impedir configuração de prazos inferiores ao mínimo legal para impugnações e esclarecimentos:** 11% das plataformas testadas permitem ao pregoeiro configurar prazos inferiores aos três dias úteis para envio de impugnações ou pedidos de esclarecimento em violação ao art. 164 da Lei 14.133/2021, o que compromete a transparência e o controle social;

COMISSÃO
203
FLS ANO
APNEIRO

- ii. **inexistência de barreira sistêmica para impedir configuração de prazos inferiores ao mínimo legal para cadastro da proposta inicial:** 33,33% das plataformas testadas permitem ao agente da contratação configurar períodos para envio das propostas inferiores ao mínimo previstos no 55 da Lei 14.133/2021, em afronta ao art. 18, § 1º, da IN Sege/ME 73/2022, que determina que o sistema possibilite o envio de propostas a partir da publicação do edital até a data e horário da sessão pública;
- iii. **ausência de limite de horário para etapas críticas:** diferentemente do Compras.gov.br, 77,77 % das plataformas testadas não restringem a abertura de lances ao horário comercial e a dias úteis, permitindo que etapas críticas — como classificação, diligências, julgamento e habilitação — ocorram em horários e dias atípicos, prejudicando a fiscalização e a participação equitativa;
- iv. **presença de funcionalidade de anexação antecipada de propostas:** em contrariedade ao Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, 66,66% das plataformas testadas exigem ou permitem o envio de documentos já no cadastro inicial dos dados da proposta — como fichas técnicas ou documento da proposta —, o que pode gerar identificação indevida do licitante, excesso de documentos que não serão analisados e interpretações equivocadas quanto à aceitabilidade da proposta com base no documento inicialmente enviado;
- v. **exigência de registro de dados pessoais no cadastramento inicial da proposta:** 22,22% das plataformas testadas exigem dados do licitante (nome/razão social, e-mail e telefone) ou assinatura digital na fase de cadastro da proposta, elevando o risco de identificação precoce do licitante em comprometimento da impessoalidade;
- vi. **upload antecipado de documentos de habilitação:** em 44,44 % das plataformas testadas, é permitido o upload dos documentos de habilitação ainda na fase de proposta, em contrariedade ao art. 63, II, da Lei 14.133/2021, o que eleva o risco de identificação precoce dos licitantes, comprometendo a impessoalidade;
- vii. **ausência de abertura automática da sessão pública no horário previsto em edital:** em 33,33% das plataformas testadas a sessão pública não é aberta automaticamente no horário agendado, exigindo acionamento manual pelo pregoeiro, em violação ao art. 20 da IN Sege/ME 73/2022, que determina a abertura automática da sessão a partir do horário previsto no edital.
- viii. **ausência de comunicação aos licitantes das configurações da sessão pública:** 77,77 % das plataformas testadas não envia, no início da sessão, mensagem automática com as configurações da sessão pública — como a quantidade de itens que poderão ser abertos simultaneamente e o período em que poderão ser abertos —, o que compromete a transparéncia, dificulta a organização dos fornecedores e prejudica a competitividade;
- ix. **permissão indevida para múltiplos cancelamentos de lances:** 11,11 % das plataformas testadas permitem que o fornecedor exclua diversos lances, inclusive após o prazo de 15 segundos do envio, em desacordo com o art. 21, § 3º, da IN Sege/ME 73/2022, que restringe a exclusão a uma única vez e dentro do intervalo de 15 segundos;
- x. **identificação precoce de licitantes:** 22,22 % das plataformas testadas expõem a identidade dos licitantes logo após o encerramento de cada item, seguidamente à conclusão da fase de lances de todos os lotes ou itens. Tal prática contraria o disposto na parte final do § 6º do art. 21 da IN Sege/ME 73/2022, além de aumentar o risco de conluio entre os participantes e comprometer a integridade e a isonomia do processo licitatório.

FLS ANO
PREF. DE PONTO FORTIN - CARPIFID

- xii. *inexistência de barreira sistêmica para impedir configuração de prazos inferiores ao mínimo para envio de propostas ajustadas e documentos complementares:* 22,22 % das plataformas testadas permitem a configuração de prazo inferior a duas horas para envio da proposta ajustada e documentos complementares, contrariando o prazo mínimo previsto no art. 29, § 2º, da IN Seges/ME 73/2022 e comprometendo a isonomia;
- xiii. *fusão das fases de julgamento e habilitação:* em 22,22 % das plataformas testadas, as fases não estão claramente separadas, levando agentes de contratação a julgarem proposta e habilitarem em conjunto, o que fere o rito sequencial estabelecido no art. 17 da Lei 14.133/2021. Essa circunstância reduz a transparéncia, enfraquece a integridade do certame, bem como o contraditório e a ampla defesa;
- xiv. *oportunização da manifestação da intenção de recorrer apenas uma única vez:* 55,55 % das plataformas testadas permitem a manifestação da intenção de recorrer apenas após a habilitação, mas não após o julgamento das propostas, como exige o art. 40 da IN Seges/ME 73/2022, limitando o contraditório;
- xv. *inexistência de barreira sistêmica para impedir configuração de prazos inferiores ao mínimo para manifestar intenção de recorrer:* 11,11 % das plataformas testadas permitem a configuração de prazo inferior a dez minutos para manifestação de intenção de recorrer, violando o prazo mínimo estipulado no art. 40 da IN 73/2022, em prejuízo do contraditório, da isonomia e da participação equitativa; e
- xvi. *encaminhamento das propostas ajustadas fora do sistema:* em 11,11 % das plataformas testadas, a proposta ajustada após negociação é enviada por e-mail e não por campo específico no sistema, em violação ao art. 30, § 4º, da IN 73/2022, comprometendo a rastreabilidade e a transparéncia do processo.

196. A Lei 14.133/2021 prestigia o formato eletrônico em diversos dispositivos. Nesse sentido, dispõe, no inciso VI do seu art. 12, que os atos do processo licitatório serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico. Na mesma linha estabelece, no § 2º do seu art. 17, que as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica.

197. Uma das principais razões para o incentivo ao uso do ambiente eletrônico é sua capacidade de prevenir e inibir irregularidades, garantindo maior controle sobre todas as fases do certame. O sistema registra automaticamente cada interação, criando um histórico auditável que assegura a transparéncia e o controle sobre a conduta dos agentes públicos e dos participantes. Paralelamente, o anonimato dos licitantes impede favorecimentos e fortalece a concorrência leal, enquanto mecanismos automáticos de controle identificam inconsistências e tentativas de fraude, possibilitando correções antes da homologação.

198. Além disso, as plataformas eletrônicas de compras costumam incluir barreiras automáticas para evitar práticas que violem o rito da licitação. Para esse fim, geralmente possuem travas mínimas que asseguram o cumprimento das regras e prazos estabelecidos na legislação, prevenindo erros ou interferências arbitrárias por parte dos agentes de contratação. Dessa maneira, a licitação eletrônica fortalece a integridade do processo, reduzindo a influência humana indevida e garantindo aderência aos princípios licitatórios.

199. Diante disso, a equipe de auditoria manifestou preocupação ao constatar que algumas plataformas privadas, às quais teve acesso, permitiam personalizações excessivas por parte dos agentes de contratação, abrindo margem para condutas que ~~compraram~~ a lisura e transparéncia do processo. Essas configurações possibilitam, dentre outras, a redução de prazos mínimos legais para envio de: propostas, impugnações, documento complementares e

CONSELHO
3245/2025
FELIPE ANDRADE
A
PILOUT CATÍPICO

manifestações de recurso, além da revelação prematura da identidade dos licitantes e da aceitação de propostas ajustadas fora do sistema.

200. Tais funcionalidades não apenas enfraquecem os mecanismos de controle e rastreabilidade, mas também ferem a previsibilidade e a isonomia do certame, podendo restringir indevidamente a competitividade e minar a imparcialidade. Assim, ao invés de fortalecer a integridade do processo licitatório, essas flexibilizações excessivas criam vulnerabilidades que vão de encontro aos objetivos da licitação em formato eletrônico, que é justamente coibir manipulações, garantir o cumprimento do rito legal e preservar o interesse público.

201. Por outro lado, é importante registrar que as verificações realizadas nas plataformas privadas que concederam acesso à equipe de auditoria também revelaram funcionalidades que prestigiam a transparência e a integridade do processo licitatório. Entre as boas práticas identificadas, destacam-se as seguintes:

- i. **acompanhamento em tempo real:** uma das plataformas contém funcionalidade que permite que qualquer cidadão acompanhe uma sessão pública em tempo real, garantindo maior transparência ao certame;
- ii. **registro e recibo da proposta:** a maior parte dos sistemas possibilita, após o cadastramento da proposta, a impressão do registro e a obtenção de um recibo, assegurando rastreabilidade e segurança para o licitante;
- iii. **interface organizada e intuitiva:** uma das plataformas analisadas apresenta layout bem estruturado, com campos claramente delimitados para diferentes funcionalidades, como chat, registro de lances e documentos. Além disso, os arquivos estavam categorizados de forma clara, separando "Documentos de Habilitação", "Proposta Inicial", "Proposta Final", "Recursos" e "Relatórios", facilitando o acesso às informações;
- iv. **cálculo automático de prazos:** em umas das plataformas, o sistema calcula automaticamente, por ocasião da publicação do edital, as datas dos prazos legais de impugnação/pedidos de esclarecimento e para abertura da sessão pública, reduzindo erros manuais e assegurando o cumprimento dos períodos estabelecidos na legislação;
- v. **gestão integrada de impugnações e esclarecimentos:** várias plataformas possuem campos específicos para o envio de pedidos de esclarecimento e impugnações diretamente pelo sistema, eliminando a necessidade de encaminhamento por e-mail, como ainda ocorre inclusive em alguns sistemas públicos;
- vi. **validação de lances:** uma das plataformas analisadas conta com um mecanismo que emite alertas automáticos para lances inválidos, garantindo maior controle e conformidade com as regras do certame; e
- vii. **bloqueio de abertura antecipada:** o sistema de uma das plataformas verificadas impede que o pregoeiro antecipe manualmente a abertura da licitação antes da data e hora designadas, garantindo o cumprimento do cronograma estabelecido no edital.

202. Essas funcionalidades demonstram avanços na modernização da transparência dos processos licitatórios. Ao mesmo tempo, evidenciam que o mercado de plataformas privadas oferece sistemas flexíveis e inovadores, permitindo uma melhor adaptação às realidades municipais e integrando-se aos sistemas internos dos órgãos públicos. Esse ambiente dinâmico impulsiona investimentos contínuos em tecnologia e suporte, resultando em ferramentas avançadas que aprimoram alguns aspectos das licitações eletrônicas.

203. No entanto, tal qual já relatado, essa flexibilidade pode gerar desafios, pois a administração pública tem menos controle sobre as regras de negócio, segurança e integridade

dos certames. Assim, de forma a equilibrar inovação e personalização sem comprometer a integridade, é fundamental estabelecer padrões mínimos de funcionamento, assegurando a observância das regras, ritos e princípios da licitação.

204. Atualmente, inexiste uma regulamentação que defina diretrizes claras sobre o funcionamento das plataformas privadas de licitação, o que leva à ausência de critérios padronizados em aspectos como auditabilidade, segurança informacional e integridade dos certames conduzidos nesses ambientes. Essa lacuna normativa permite uma grande variedade de modelos operacionais, sem parâmetros objetivos mínimos que garantam a transparência e a conformidade dos processos eletrônicos.

205. Assim, a solução para o problema identificado é que o órgão competente edite, com urgência, o normativo previsto no §1º do art. 175 da Lei 14.133/2021, que disciplinará os sistemas eletrônicos fornecidos por empresas privadas. Essa regulamentação deve estabelecer parâmetros objetivos para as funcionalidades das plataformas, garantindo a estrita observância ao rito legal das licitações e assegurando a integridade do certame, bem como os princípios da imparcialidade, isonomia, transparência e competitividade.

206. Por fim, é fundamental destacar que a regulamentação não deve ter como propósito uniformizar integralmente as plataformas, nem impor um conjunto rígido de funcionalidades ou restringir a inovação e o desenvolvimento de novas ferramentas. Seu objetivo é estabelecer diretrizes básicas para que as plataformas privadas sejam configuradas com barreiras mínimas que impeçam manipulações indevidas e assegurem um ambiente seguro e isonômico, promovendo a transparência, a segurança e a conformidade dos processos licitatórios por elas operados.

Diagnóstico de Transparência

207. Nessa seção foram aplicadas quatro questões para conhecer os recursos de transparência das informações produzidas pela plataforma privada.

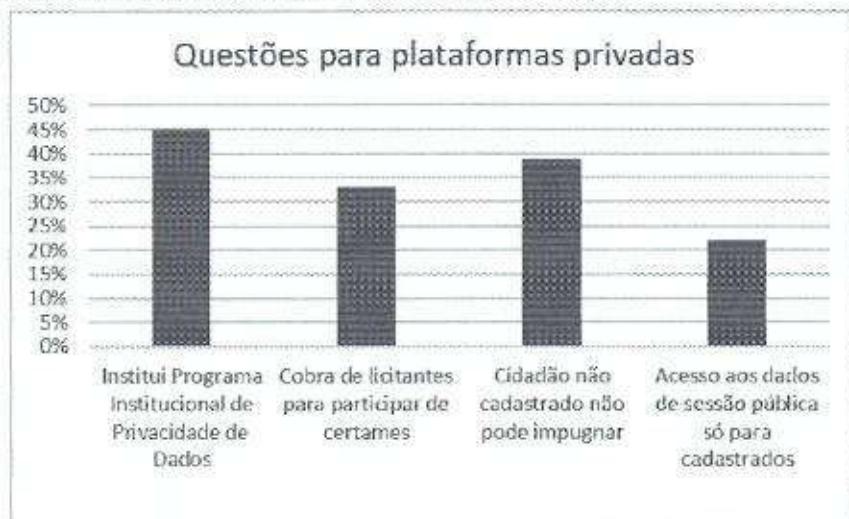
208. A questão 101 obteve 39% das plataformas privadas informando que um cidadão que não esteja cadastrado na plataforma não pode impugnar ou solicitar esclarecimentos referentes às licitações.

209. As informações relativas às sessões públicas não estão disponíveis para consulta a qualquer pessoa em 22% das plataformas privadas (Q102), o que significa que para ter acesso a essas informações no mínimo exige-se um cadastramento do cidadão como usuário.

210. Quanto às informações disponibilizadas para consulta a qualquer cidadão, independentemente de cadastramento prévio, o nível de disponibilidade oscila entre 44% e 61% (Q103). No entanto, 22% das plataformas comentaram que a publicação dessas informações não se aplica aos seus sistemas. Das que suportam a publicação das informações, houve a observação de que a efetiva publicação de um ato relacionado ao procedimento depende de ação do agente de contratação em torná-lo público.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
29/12/25
FLS ANO
PREF DE DIRETOR FARNERÓ

Gráfico 5: Questões de privacidade, transparência e regras de negócio



Fonte: respostas ao formulário aplicado às plataformas privadas

211. Por fim, na questão 104, 89% das plataformas privadas afirmaram que as informações acerca das licitações ficam disponíveis para consulta após o encerramento do procedimento licitatório. O tempo de disponibilidade dessas informações variam de indeterminado ao tempo que a entidade pública definir.

212. Para complementar as respostas obtidas nos questionários, a equipe optou por procedimentos adicionais de auditoria para verificar se, de fato, as plataformas cumpriam o dever de transparência, conforme declarado pela maioria delas no questionário.

213. Conforme detalhado no Apêndice III, foram verificados os sites de dez das dezoito plataformas que responderam à pesquisa (peças 19 a 28). Durante a análise, a equipe de auditoria constatou que metade delas impunha restrições ao acesso público aos documentos referentes à fase externa da licitação. Em um dos casos, o acesso era limitado apenas ao órgão público contratante ou aos usuários pagantes. Em outro, sequer havia campo para pesquisa de licitações ou documentos, sendo disponibilizado apenas um formulário para contato com um especialista.

214. Ademais, três plataformas impunham barreiras ao acesso para usuários não pagantes, exigindo o fornecimento de informações como nome, razão social, e-mail ou um cadastro prévio com login e senha. Em um desses casos, mesmo após a conclusão do cadastro, não foi possível validar o link de acesso enviado por e-mail.

215. Mesmo entre as cinco plataformas que permitem acesso irrestrito, observou-se que nem todos os documentos da sessão pública estavam disponíveis. Em apenas duas delas, a equipe de auditoria conseguiu identificar as razões, contrarrazões e decisões relativas aos recursos interpostos. Já a proposta ajustada dos licitantes, convocados para apresentação após a etapa de lances, foi localizada em apenas três. No que se refere aos termos de adjudicação e homologação, apenas duas plataformas os disponibilizavam.

216. É importante destacar a necessidade de divulgar, além da proposta final e dos documentos de habilitação do licitante vencedor, também os documentos dos licitantes desclassificados e/ou inabilitados, quando houver. Essa medida assegura a transparência e permite o controle da legalidade das decisões de desclassificação e inabilitação.

217. Além disso, constatou-se que uma das plataformas, ao deixar de ser utilizada por determinado município, remove o site criado especificamente para esse fim, tornando

inacessíveis os documentos das sessões públicas após o encerramento do vínculo contratual (peça 22, p. 17-19). Tal prática configura violação ao art. 7º, inciso III, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), que garante o direito de acesso a informações produzidas ou custodiadas por entidades privadas em decorrência de qualquer vínculo com a administração pública, ainda que esse vínculo tenha se encerrado.

218. Essa plataforma, diferentemente das demais que disponibilizam portais nacionais, adota como modelo de negócio a criação de portais exclusivos para cada cliente. Em vez de um único ambiente centralizado de acesso e participação nas licitações, são criados sites individualizados, com URLs próprias, voltados a atender exclusivamente a cada prefeitura contratante. Esse modelo acarreta o risco de descontinuidade no acesso às informações públicas, caso haja troca de plataforma.

219. Ainda no que diz respeito à disponibilização de documentos, embora uma das plataformas se destaque pela organização e pela intuitividade do layout — que apresenta os arquivos de forma clara e individualizada —, verificou-se que, em outras três, os documentos permanecem agrupados de maneira genérica. Nessas situações, a quantidade de arquivos anexados varia conforme o certame e o agente de contratação responsável, o que revela uma margem excessiva de discricionariedade quanto ao que deve ser inserido no sistema. A adoção de campos previamente identificados, como “proposta ajustada”, “documentos de homologação”, “razões recursais” e “decisão”, constitui uma boa prática, pois incentiva o envio correto dos documentos, contribuindo para a regularidade e a transparéncia do processo.

220. Ressalte-se que a legislação brasileira possui diversas disposições que asseguram a transparéncia e o amplo acesso à informação. A LAI determina que informações de interesse coletivo ou geral, incluindo procedimentos licitatórios (art. 8º, § 1º, IV), sejam divulgadas independentemente de solicitação.

221. Nesse contexto, a LAI também estabelece que a divulgação dessas informações deve ocorrer de maneira objetiva, transparente e clara, utilizando uma linguagem acessível. Além disso, impõe que os dados sejam disponibilizados em formatos eletrônicos abertos, como planilhas e textos, permitindo a extração e análise das informações.

222. Complementando essas diretrizes, a Lei 14.133/2021 elenca de forma expressa os princípios da publicidade e da transparéncia em seu art. 5º e determina, em seu artigo 13, que todos os atos praticados no processo licitatório sejam públicos, reforçando o compromisso com a transparéncia. Ademais, o artigo 169 da mesma lei estabelece que as contratações públicas devem estar sujeitas ao controle social.

223. É importante ressaltar que, além das falhas já apontadas, também foram identificadas restrições ao envio de impugnações e pedidos de esclarecimento sobre o edital. A Lei 14.133/2021, em seu artigo 164, assegura que qualquer interessado tem legitimidade para impugnar editais de licitação em caso de irregularidades ou para solicitar esclarecimentos sobre seus termos. No entanto, constatou-se que metade das plataformas verificadas impõem restrições indevidas a esse direito, limitando essa funcionalidade apenas a usuários pagantes ou exigindo um cadastro prévio com login e senha para aqueles que não pagam. LICITAÇÃO

224. Ainda que seja razoável solicitar nome e e-mail para viabilizar o encaminhamento das respostas no contexto das impugnações/pedidos de esclarecimentos, a exigência de um cadastro completo configura uma barreira excessiva ao controle social do processo licitatório.

225. Vale ressaltar que todas essas circunstâncias verificadas vão além de falhas meramente formais, pois comprometem a transparéncia ao dificultar o acesso a documentos e impõem barreiras à solicitação de esclarecimentos e impugnações ao limitar a atuação de cidadãos e órgãos de controle. Assim, como efeitos adversos, destacam-se a redução da publicidade dos

atos administrativos, a fragilização do controle social, o aumento do risco de direcionamento e outras irregularidades e o comprometimento da competitividade do certame.

226. Quanto às causas, as falhas observadas decorrem, principalmente, da ausência de regulamentação clara quanto à obrigatoriedade de disponibilizar ao público, sem exigência de cadastro prévio, os documentos da fase externa da licitação, bem como quanto à necessidade de acesso, inclusive por usuários não pagantes, aos campos destinados a impugnações e esclarecimentos em plataformas privadas. Soma-se a isso a carência de Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) que incorporem a transparéncia como critério obrigatório na seleção das plataformas, garantindo a acessibilidade ampla aos documentos e funcionalidades essenciais, independentemente de vínculo com a ferramenta contratada. Por fim, contribui para esse cenário a ausência de contrato administrativo formalizado que determine a obrigação de tornar públicos os documentos do certame e de assegurar sua preservação e disponibilidade por, no mínimo, cinco anos após a realização da licitação.

227. Assim, diante da violação detectada aos arts. 13, 164 e 169 da Lei 14.133/2021 e arts. 3º, 7º, II, e art. 8º da Lei 12.527/2011, torna-se necessária a notificação dos Tribunais de Contas Estaduais e dos Tribunais de Contas dos Municípios para adoção das providências cabíveis no âmbito de suas competências.

228. Ademais, considerando que um dos principais fatores que contribuem para essa falha é a interpretação equivocada de que as plataformas privadas — por não integrarem a administração pública — não estariam submetidas aos princípios da transparéncia e da publicidade, é fundamental que a regulamentação prevista no § 1º do art. 175 da Lei 14.133/2021, ao disciplinar os sistemas eletrônicos fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado, trate expressamente dessa questão, conferindo respaldo jurídico e reforçando a obrigatoriedade de assegurar o acesso público irrestrito aos documentos da sessão pública, bem como de viabilizar a apresentação de impugnações e pedidos de esclarecimento a qualquer cidadão.

Conclusão

229. O objetivo do questionário não foi identificar individualmente deficiências de plataformas privadas, mas sim diagnosticar, de forma sistêmica, como as principais plataformas eletrônicas de licitação se enquadram no contexto legal e técnico aplicável a elas.

230. Ressalta-se que as respostas às cinco primeiras seções do questionário foram fornecidas diretamente pelas próprias plataformas privadas e, portanto, baseiam-se em autodeclarações. Ainda assim, no caso de respostas negativas — quando as plataformas admitem a ausência de determinada funcionalidade —, presume-se um alto grau de confiabilidade, já que não seria razoável que uma empresa declarasse a inexistência de uma funcionalidade que de fato estivesse implementada.

231. Por outro lado, no que tange as duas últimas seções do questionário (Diagnóstico Funcional e Diagnóstico da Transparéncia) foram realizados procedimentos adicionais de auditoria para verificar se as regras de negócio e os fluxos processuais das plataformas favorecem práticas incompatíveis com o ordenamento jurídico, bem como se há mecanismos que assegurem a divulgação pública dos documentos das sessões e a acessibilidade, por parte de usuários não pagantes, aos instrumentos de esclarecimento e impugnação de editais.

232. A análise dos temas abordados evidenciou uma significativa falta de padronização na atuação dessas plataformas, especialmente em aspectos como transparéncia, privacidade de dados, segurança da informação e regras de negócio aplicáveis às licitações.

CONSELHO DE LICITAÇÕES
350 1025
FLS ANO
PREF. DE BRASÍLIA - CARMÉRIO

233. Essa ausência de padronização ocorre, em parte, por descumprimento de normativos já estabelecidos, como a LGPD, a Lei 14.133/2021, a Lei de Acesso à Informação (12.527/2011), e as instruções normativas da Sege/MGI, mas também por ausência de normativos que tratam de segurança cibernética e regras de negócios de licitações e que sejam específicos para as plataformas privadas.

234. Ante o exposto, será proposta determinação ao órgão competente que, no prazo de 180 dias, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, regulamente o art. 175, § 1º, da Lei 14.133/21 que trata da utilização das plataformas eletrônicas privadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta, autárquicas e fundacionais, que executam recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, no que tange aos aspectos de segurança cibernética, transparéncia, privacidade de dados e regras funcionais.

DA NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO DO ART. 175, § 1º, DA LEI 14.133/21

235. A Lei 14.133/2021, que dispõe sobre normas gerais de licitação e contratos, prevê, em seu art. 175, § 1º, que os entes federativos podem utilizar sistemas eletrônicos fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado para a realização de suas contratações, desde que haja integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma de regulamento.

236. Todavia, ainda não há regulamentação específica sobre como essas contratações devem ocorrer, suscitando debates, especialmente sobre a necessidade de licitação ou a viabilidade de contratação direta, via dispensa ou inexigibilidade, e a forma de remuneração, gerando insegurança jurídica aos operadores da lei, o que pode comprometer a isonomia e a economicidade dos certames.

237. No cenário atual, o único aspecto a ser observado pela plataforma eletrônica privada de licitação é a sua aderência e integração ao PNCP. Contudo, esse sítio eletrônico não realiza nenhum tipo de atividade de verificação ou alerta de inconsistência informacional, inexistindo qualquer tipo de certificação ou parametrização para as operações dessas plataformas.

238. A regulamentação é essencial para definir os procedimentos adequados para a contratação e utilização das plataformas eletrônicas privadas de licitação, garantindo transparéncia, segurança jurídica e competitividade. Quando plataformas privadas operam sem regras claras, há riscos de direcionamento, favorecimento indevido de determinadas plataformas e aumento de custos desnecessários para fornecedores e entes públicos.

239. Verifica-se que a Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e Inovação (Sege/MGI) vem exercendo papel ativo no processo de regulamentação de dispositivos da Lei 14.133/2021 no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, conforme se verifica no documento “Lista de atos normativos e estágio de regulamentação da Lei nº 14.133/21”, atualizado em 18/12/2024, disponível no portal de compras do Governo federal, <https://www.gov.br/compras/pt-br/nlcc/lista-de-atos-normativos-e-estagios-de-regulamentacao-da-lei-14133-de-2021.pdf>.

240. Essa competência regulamentar advém do Decreto 12.102/2024 que, em seu art. 19, III, atribui à Diretoria de Normas e Sistemas de Logística (Delog), unidade integrante da Secretaria de Gestão e Inovação (Sege), órgão central do Sistema de Serviços Gerais (Sisg), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), competência para realizar estudos, análises e propor atos normativos de licitações e contratos, administração de materiais, obras, serviços, transportes e serviços no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

COM
251 JOSÉ
FLS ANO
PREF DR. MURILLO CARNEIRO

241. Torna-se oportuno destacar que, na apresentação dos comentários de gestores Seges/MGI se manifestou limitando-se a informar que “a regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/21 está sendo tratada pelo CGRNCP”, sem, contudo, indicar a norma de competência de que teria sido extraída tal atribuição.

242. Diante disso, considerando que a Seges/MGI, conforme registrado nos comentários mencionados, não apresentou qualquer fundamentação que comprove a competência do CGRNCP para regulamentar dispositivos da Lei 14.133/2021 e, por outro lado, que a própria Seges exerce papel ativo — amplamente reconhecido e amparado pelo art. 19, inciso III, do Decreto 12.102/2024 — na regulamentação de diversos dispositivos da referida norma no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, permanece o entendimento de que a determinação para regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021 deve ser endereçada à Seges/MGI.

243. Inclusive, tal posição se coaduna com o disposto no Acórdão 2.154/2023-TCU-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler. Por meio desse acórdão, a Corte de Contas emitiu recomendação à Seges/MGI que, quando da regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021, considerasse algumas orientações trazidas pelo TCU:

9.2. com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União recomendar à Secretaria de Gestão e Inovação (Seges), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, que, por ocasião da regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021, considere as seguintes orientações:

9.2.1. a contratação de plataforma digital para a realização de licitações eletrônicas deve, nos termos dos arts. 6º, inciso XX, 18, inciso I, §§ 1º e 2º, da mesma lei, ser precedida de estudo técnico preliminar (ETP), devidamente fundamentado em parâmetros objetivos acerca das soluções tecnológicas existentes, o qual deve contemplar os seguintes aspectos, dentre outros:

9.2.1.1. facilidade de acesso e de cadastro;

9.2.1.2. suporte técnico oferecido;

9.2.1.3. integração com sistemas de gestão utilizados pelo órgão ou entidade contratante e, obrigatoriamente, com o PNCP;

9.2.1.4. oferta de ações de capacitação/treinamento para sua utilização;

9.2.1.5. grau histórico de disputa nos certames realizados nas plataformas;

9.2.1.6. transparência, para assegurar o acesso e o controle social, materializada na disponibilização dos dados constantes das plataformas privadas ao público em geral, no formato de dados abertos, bem como aos órgãos de controle e fiscalização, por intermédio da permissão de acesso e extração das informações via fornecimento de bases estruturadas;

9.2.1.7. capilaridade, para garantir máxima abrangência da licitação;

9.2.1.8. maior volume de fornecedores cadastrados;

9.2.1.9. gratuidade ou modicidade das taxas cobradas, para estimular a participação de interessados e a competitividade;

9.2.1.10. segurança das operações e dos dados (inviolabilidade do ambiente), a partir da apresentação de certificações;

9.2.1.11. utilidade das funcionalidades disponibilizadas;

244. Torna-se oportuno destacar que a competência da Seges/MGI para regulamentar o art. 175, §1º da Lei 14.133/2021 deve ser analisada sob a ótica da Administração Pública federal e, especialmente, da gestão dos recursos da União, inclusive quando descentralizados para execução por Estados, Municípios e o Distrito Federal.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
152 10/25
2025
ANO

245. Ressalta-se que já existem precedentes normativos importantes que refletem essa atuação da Seges/MGI em relação aos entes subnacionais que executam recursos federais. Destaca-se, por exemplo, a Instrução Normativa Sege/ME 73/2022, que regulamenta o critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, e expressamente dispõe, em seu art. 2º, que se aplica também aos entes que executam contratações com recursos oriundos da União. Tal prática normativa evidencia o entendimento consolidado de que a União pode e deve regulamentar aspectos da Lei de Licitações nos casos em que envolva a aplicação de recursos federais.

246. Nesse contexto, a regulamentação da Seges/MGI do art. 175, §1º, quando voltada à utilização de plataformas privadas no âmbito de contratações financiadas por verbas da União, é não apenas legítima, mas necessária para garantir a unidade de critérios técnicos, a eficiência na execução orçamentária e a proteção do erário federal. Essa regulamentação, porém, não exclui a competência dos entes subnacionais para normatizar o mesmo dispositivo legal quando se tratar de contratações realizadas exclusivamente com recursos próprios.

247. Como exemplo dessa atuação normativa local, menciona-se a Instrução Normativa TCE/MA 79/2024, expedida pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, que estabelece requisitos e recomendações sobre a utilização de plataformas eletrônicas privadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual ou municipal, demonstrando que a competência regulatória pode e deve ser exercida pelos entes subnacionais conforme a origem dos recursos envolvidos.

248. Além disso, é importante registrar que a regulamentação da Seges/MGI não inviabiliza nem substitui uma futura regulamentação nacional e uniforme, que venha a ser estabelecida por meio de alteração legislativa específica do art. 175, §1º da Lei 14.133/2021 atribuindo essa competência a determinado órgão ou entidade regulamentadora.

249. Contudo, enquanto não for editada regulamentação nacional, a Seges/MGI possui, de forma legítima, a atribuição para regulamentar o tema no âmbito das contratações que envolvam recursos federais.

250. Portanto, a regulamentação do art. 175, §1º, da Lei 14.133/2021 pela Seges/MGI é necessária, adequada e juridicamente amparada, e se insere dentro de um arcabouço normativo já consolidado de regulação federal incidente sobre a execução de recursos da União. Trata-se de uma medida fundamental para o fortalecimento da governança das contratações públicas, especialmente no atual cenário de multiplicidade de plataformas eletrônicas privadas de licitação e descentralização de recursos federais.

251. Vale destacar que a previsão de critérios objetivos e requisitos mínimos para o uso de plataformas eletrônicas privadas de licitação pelo regulamento que disciplinará o §1º do art. 175 da Lei 14.133/2021 é um avanço importante, mas não esgota, por si só, os desafios operacionais envolvidos na sua aplicação.

252. Nesse sentido, torna-se indispensável que a regulamentação designe um órgão ou entidade responsável pela certificação e fiscalização das plataformas, com o objetivo de assegurar que estas cumpram, de fato, os requisitos técnicos, de segurança, interoperabilidade e transparéncia estabelecidos. Sem essa providência, corre-se o risco de se criar uma regulamentação robusta apenas no papel, mas inócuas na prática, abrindo espaço para o uso indiscriminado de soluções tecnológicas que comprometam a integridade e a eficiência do processo licitatório.

253. Para enfrentar esse ponto, há diversas alternativas viáveis que devem ser debatidas sob os aspectos técnicos, jurídicos e institucionais. A primeira delas seria a criação de uma entidade específica com essa atribuição, dotada de independência técnica e competências regulatórias próprias, nos moldes de uma agência reguladora. Embora seja uma solução estruturalmente

sólida, sua concretização demanda tempo, recursos e vontade política, o que pode dificultar sua implementação em curto prazo.

254. Uma segunda possibilidade consiste em atribuir essa competência a uma entidade já existente no âmbito federal, como a própria Secretaria de Gestão e Inovação (Seges/MGI) ou a Secretaria de Governo Digital (SGD/MGI), que já exercem papel central no desenvolvimento de soluções digitais, normatização de compras públicas e promoção da governança digital. Essa opção apresenta a vantagem da celeridade, ao se apoiar em estruturas previamente estabelecidas, contudo, demandaria reforço institucional e a realocação de recursos humanos, de modo a assegurar uma atuação tecnicamente qualificada e uma fiscalização contínua e eficaz.

255. Uma experiência análoga, e que poderia inspirar o arranjo das plataformas privadas, pode ser observada no processo de regulamentação das apostas de quota fixa em eventos esportivos (bets). Com a promulgação da Lei 14.790/2023, conferiu-se ao Ministério da Fazenda a responsabilidade central pela concessão de autorizações prévias para a exploração dessas apostas em ambiente concorrencial e pela fiscalização das atividades do setor. Posteriormente, o Decreto 11.907/2024, criou a Secretaria de Prêmios e Apostas (SPA-MF) no âmbito do próprio ministério. Essa secretaria assumiu as funções de regulação, autorização, monitoramento, fiscalização e, quando necessário, aplicação de sanções — inclusive a suspensão parcial ou total das atividades e a cassação da autorização concedida à pessoa jurídica autorizada a explorar as apostas de quota fixa. A estrutura da SPA-MF foi organizada em três subsecretarias especializadas: uma de Autorização, outra de Monitoramento e Fiscalização, e uma terceira de Ação Sancionadora.

256. A terceira possibilidade seria a adoção de um modelo de certificação por organismos certificadores independentes, também conhecidos como Organismos de Avaliação da Conformidade (OACs). Esse arranjo institucional permitiria que empresas auditadoras especializadas — previamente credenciadas e supervisionadas por um órgão público competente — realizassem a verificação técnica da conformidade das plataformas eletrônicas privadas às exigências previstas na regulamentação a ser expedida pela Seges/MGI.

257. Trata-se de um modelo já consagrado em diversos setores regulados, como certificações ISO; infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), com certificações emitidas por Autoridades Certificadoras credenciadas; e avaliação da conformidade no âmbito do Inmetro, por meio de organismos acreditados.

258. Nesse modelo, o Estado define os requisitos técnicos e normativos para permitir a autorização de funcionamento das empresas, mas delegaria a verificação de seu atendimento a entidades privadas independentes e especializadas, cuja atuação estaria sujeita à fiscalização e controle público. O custo da certificação recairia sobre as próprias plataformas interessadas em operar no mercado, desonerando o erário e promovendo a autorregulação supervisionada.

259. Diante das alternativas expostas, torna-se evidente que a regulamentação do §1º do art. 175 da Lei 14.133/2021 somente alcançará sua finalidade se estiver ~~acompanhada~~ da definição clara, técnica e institucionalmente robusta de quem será o responsável por certificar e fiscalizar as plataformas eletrônicas privadas de licitação. A simples previsão de requisitos objetivos e critérios técnicos mínimos, embora necessária, não é suficiente para garantir a efetividade do novo regime jurídico.

260. Sem esse componente essencial, a regulação corre o risco de se tornar um instrumento inócuo, incapaz de assegurar a integridade, a transparéncia e a ~~eficiência~~ dos processos licitatórios mediados por plataformas privadas. Enfrentar com clareza essa questão — e definir de forma inequívoca quem irá fiscalizar, com que instrumentos e com que garantias de

imparcialidade e capacidade técnica — é o que diferenciará uma regulamentação efetiva de uma simples formalidade normativa.

261. *Dante de todo o exposto, será proposta determinação à Sege/MGI que, por ocasião da regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021, considere os aspectos a seguir.*

IV.1. Elaboração de Estudo Técnico Preliminar - ETP

262. *No que se refere ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), o regulamento deve dispor que, ainda que a escolha do sistema eletrônico para a condução da sessão pública de licitação constitua uma decisão discricionária do gestor público, essa definição deve, obrigatoriamente, ser precedida de ETP. Esse estudo deve apresentar fundamentação clara e alinhada ao interesse público, justificando, de maneira explícita, a eventual rejeição dos Sistemas Eletrônicos de Contratação Pública disponibilizados gratuitamente pela Administração Pública.*

263. *Além disso, é crucial que o regulamento determine os elementos essenciais que o ETP deve abordar, como os requisitos mínimos das plataformas eletrônicas para atender aos princípios e normas das licitações. Esses requisitos incluem aspectos destacados no item 9.2 do Acórdão 2.154/2023-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, tais como: facilidade de acesso e cadastro; suporte técnico disponível; integração com sistemas de gestão do órgão contratante e, obrigatoriamente, com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); oferta de capacitação e treinamento; histórico de competitividade nos certames; transparência; capilaridade; segurança das operações; e utilidade das funcionalidades, além de outros pontos decorrentes dos achados tratados nos itens IV.4 e IV.5 do relatório.*

IV.2. Forma de contratação

264. *No que se refere à forma de contratação das plataformas eletrônicas privadas de licitação, é importante que o regulamento a ser elaborado pela Sege/MGI exija que a contratação seja precedida de procedimento licitatório ou de processo de contratação direta, em conformidade com o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como princípios e dispositivos da Lei 14.133/21 que regem as contratações públicas.*

IV.3. Forma de remuneração

265. *No que se refere à forma de remuneração das plataformas eletrônicas privadas de licitação, é importante que o regulamento a ser elaborado pela Sege/MGI vele a órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta, autárquica ou fundacional que, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, utilizem plataformas eletrônicas privadas de licitação que cobram remuneração dos licitantes para participação da licitação e/ou cujo modelo remuneratório ocorra por meio de cobrança de um percentual sobre o valor homologado dos vencedores do certame.*

IV.4. Funcionalidade das plataformas

266. *A segurança cibernética e a privacidade de dados são elementos essenciais para o funcionamento das plataformas eletrônicas privadas de licitação, especialmente considerando seu papel na gestão de recursos públicos e na condução de processos licitatórios. Esses aspectos garantem a integridade dos processos, a confiança dos usuários e a conformidade com as legislações vigentes, além de proteger o interesse público e assegurar o uso adequado dos recursos da sociedade.*

267. *Segurança cibernética é crucial para evitar vazamentos de informações sensíveis e proteger os dados dos usuários e da administração pública. Apesar de avanços, como a criptografia de dados sensíveis em trânsito por 89% das plataformas e a realização de backups automatizados por 89% delas, ainda há lacunas significativas. Cerca de 20% das plataformas*

não implementam sistemas de logs, essenciais para rastrear atividades e identificar irregularidades.

268. Quanto à privacidade de dados, apenas 45% das plataformas adotam plenamente procedimentos para comunicar incidentes de segurança à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e aos titulares. Isso demonstra a necessidade de maior alinhamento com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

269. Para enfrentar essas deficiências, é imprescindível regulamentar o uso dessas plataformas, conforme previsto no §1º do art. 175 da Lei 14.133/2021. A regulamentação deve estabelecer critérios claros para segurança e privacidade, incluindo padrões mínimos de funcionamento.

270. Considerando a gestão pública no que concerne ao suporte e à operacionalização de licitações públicas por essas plataformas privadas, uma abordagem inicial de regulamentação poderia ser inspirada nos mesmos critérios e padrões adotados para órgãos e entidades da Administração Pública Federal nos temas de segurança cibernética e privacidade de dados e para os padrões adotados para o Compras.gov.br quanto ao tema de regras de negócios de licitações. Assim, se garantiria um paralelismo de responsabilidades pela mesma atividade, independentemente se executada pela Administração Pública Federal ou por entes privados.

IV.5. Regras de Negócio

271. No que se refere às regras de negócio, diante dos riscos apontados no diagnóstico funcional (item IV.5), é essencial que a regulamentação exija que as plataformas eletrônicas privadas, ao conduzirem licitações baseadas nos critérios de menor preço ou maior desconto e cujos objetos sejam custeadas com recurso federal, sejam dotadas de funcionalidades capazes de prevenir manipulações e assegurar o estrito cumprimento da Lei 14.133/2021, da IN SegeS/ME 73/2022, bem como dos princípios da impessoalidade, isonomia, transparência e competitividade, resguardando o interesse público.

272. Para tanto, essas plataformas devem, no mínimo, estar configuradas para:

a. *restringir personalizações indevidas, mediante:*

a.1. imposição de travas sistêmicas que impeçam a configuração de prazos inferiores aos estabelecidos para: (i) registro da proposta inicial; (ii) envio de impugnações ou pedidos de esclarecimento; (iii) apresentação de proposta ajustada e de documentos complementares; e (iv) manifestações de intenção de recorrer — conforme os arts. 55 e 164 da Lei 14.133/2021, e os arts. 18, 29, § 2º, e 40 da IN SegeS/ME 73/2022;

a.2. proibição de parametrizações que possibilitem a realização de etapas críticas — como abertura de lances, classificação, diligências, julgamento, habilitação e manifestação de recurso — fora do horário comercial ou em dias não úteis, garantindo a ampla participação e fiscalização; e

a.3. obrigatoriedade de abertura automática da sessão pública no horário exato previsto no edital, conforme disposto no art. 20 da IN SegeS/ME 73/2022, assegurando previsibilidade e impessoalidade ao certame.

b. *fortalecer a transparência e a competitividade, mediante:*

b.1. implementação de envio automático de notificações aos licitantes ~~no inicio da sessão~~ ^{de forma} pública, contendo as informações relativas às configurações da sessão — como a quantidade de itens passíveis de disputa simultânea e os respectivos períodos de abertura, ~~garantindo~~ assegurando maior transparência e previsibilidade ao processo licitatório.

c. *reforçar a impessoalidade, integridade e rastreabilidade dos procedimentos, mediante:*

COMISSÃO
256/2025
FIS-ANO

- c.1. proibição de coleta de dados identificadores (como nome, razão social, e-mail, telefone ou assinatura digital) por ocasião do cadastro inicial da proposta, de modo a garantir o anonimato e a impessoalidade até a fase apropriada do certame;
- c.2. eliminação da funcionalidade que exija ou permita o envio antecipado de documentos da proposta ou de habilitação (exceto nos casos de inversão excepcional das fases de julgamento e habilitação) no momento do cadastro inicial da proposta, em conformidade com o Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário e o art. 63, inciso II, da Lei 14.133/2021;
- c.3. restrição à exclusão de lances pelos licitantes, permitindo apenas um cancelamento no prazo de até quinze segundos após o registro, conforme o § 3º do art. 21 da IN Seges/ME 73/2022;
- c.4. vedação à identificação dos licitantes antes da conclusão da fase de lances de todos os itens, em conformidade com o § 6º do art. 21 da IN Seges/ME 73/2022, como medida de prevenção a conluios e favorecimentos indevidos;
- c.5. exigência de que o envio das propostas ajustadas e dos documentos complementares ocorra exclusivamente por meio do sistema eletrônico, nos termos do art. 30, § 4º, da IN Seges/ME 73/2022, assegurando a centralização das informações e a rastreabilidade integral das interações realizadas na plataforma.

d. garantir o direito de defesa e o controle social, mediante:

- d.1. previsão de mecanismos que assegurem ao licitante a possibilidade de manifestação de intenção de recorrer em dois momentos distintos: após o julgamento das propostas e após a habilitação ou inabilitação, em observância ao contraditório e ao disposto no art. 40 da IN Seges/ME 73/2022.

IV.6. Transparéncia

273. No que diz respeito à transparéncia, com vistas a suprir as deficiências identificadas no diagnóstico sobre o tema, faz-se necessário que o órgão competente, ao regulamentar a utilização de sistemas eletrônicos disponibilizados por empresas privadas, com fundamento no § 1º do art. 175 da Lei 14.133/2021, estabeleça de forma clara e inequívoca os deveres relacionados à transparéncia e à promoção do controle social. Entre as diretrizes que devem ser impostas, destacam-se as seguintes:

- a. disponibilização de acesso ao público em geral, em formato de dados abertos, dos documentos e informações vinculados à sessão pública, com garantia de preservação e acesso por prazo não inferior a cinco anos a partir da realização do certame, sendo vedada qualquer exigência de justificativa, cadastramento prévio ou fornecimento de dados pessoais (como nome ou e-mail) para consulta desses dados; e
- b. facultação ao exercício do controle social, assegurando que qualquer cidadão possa apresentar impugnações ou pedir esclarecimentos ao edital, sem a imposição de autenticação por login e senha, admitida apenas a solicitação de nome/razão social e e-mail, restrita à finalidade de envio da resposta.

V DETERMINAÇÃO DO MINISTRO RELATOR APÓS ENVIO DO RELATÓRIO DE AUDITORIA À PEÇA 42

274. Após o encaminhamento do relatório de auditoria (peça 42) ao gabinete do Ministro Relator Benjamin Zymler, houve pedido de ingresso nos autos (com a parte interessada e, subsidiariamente, como amicus curiae), da Associação das Empresas de Tecnologia para Contratações Governamentais (ATCG), conforme peça 47, pois a entidade representa alguns

COM
252 DA
FLS ANO
FARNEIRO

dos maiores portais privados de realização de licitações eletrônicas utilizados por entes públicos nas esferas estadual e municipal.

275. Por meio do despacho, o Ministro Relator Benjamin Zymler (peça 52) decidiu reconhecer a ATCG como *amicus curiae* nos presentes autos e determinou a oitiva da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) para que se manifestasse sobre as propostas de determinações sugeridas no item 291 do relatório de auditoria (peça 42).

276. Também determinou à AudContratações que examinasse, em conjunto com a resposta à oitiva da Seges/MGI, os argumentos apresentados à peça 47 pela ATCG, e o respectivo reflexo na proposta de encaminhamento sugerida no relatório de auditoria à peça 42, p. 49.

277. Nesse sentido, no dia 19/5/2025, encaminhou-se o Ofício 17.398/2025-TCU-Seproc ao Procurador da ATCG, Sr. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (peça 56), contendo cópia do despacho proferido pelo Ministro Benjamin Zymler (peça 52), cuja ciência da comunicação se deu em 23/5/2025 (peça 62) e o Ofício 17.399/2025-TCU-Seproc ao Secretário de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) para manifestação no prazo de quinze dias, contados do recebimento da presente comunicação (peça 57), cuja ciência da comunicação ocorreu no dia 20/5/2025 (peça 58).

278. No dia 3/6/2025, o Secretário de Gestão e Inovação, Sr. Roberto Pojo, encaminhou resposta à oitiva, conforme Nota Informativa SEI n. 19979/2025/MGI constante à peça 64.

279. Por fim, no dia 25/6/2025, foi acostado aos autos manifestação encaminhada pela ATCG (peça 66), na condição de *amicus curiae*, contendo anexos (peças 67-73).

V.1 Delimitação da análise técnica do objeto processual em razão da atuação da ATCG como amicus curiae

280. A admissão da Associação das Empresas de Tecnologia para Contratações Governamentais (ATCG) como *amicus curiae* nestes autos, com a expressa faculdade de produzir manifestação escrita acerca das conclusões do relatório de auditoria, conforme autorização contida em Despacho do Ministro Relator à peça 52, fundamentado nos termos do art. 138, § 2º, do Código de Processo Civil, é um ato que visa enriquecer o debate técnico e subsidiar esta Corte de Contas com informações relevantes para o deslinde da matéria em discussão.

281. Contudo, é imperativo delimitar com precisão o papel desse interveniente e o escopo da análise, a fim de preservar a isonomia processual e a objetividade dos trabalhos.

282. A figura do *amicus curiae*, prevista no art. 138 do Código de Processo Civil e aplicada subsidiariamente aos processos no Tribunal de Contas da União, dada a ausência de disciplinamento do instituto na Lei Orgânica e no Regimento Interno desta Casa, tem como finalidade precípua a de pluralizar o debate e fornecer subsídios técnicos, fáticos ou jurídicos que possam auxiliar o Tribunal na formação de seu convencimento sobre matéria de grande relevância e repercussão social.

283. O “amigo da corte” não é parte no processo. Sua função não é a defesa de interesses particulares ou de um grupo específico, mas sim a contribuição qualificada para a melhor resolução da controvérsia.

284. Nessa seara, observa-se com preocupação uma tentativa da ATCG de subverter o papel processual. Ao apresentar sua manifestação à peça 66, contendo anexos com manifestações de suas associadas (peças 67-76), observa-se claramente que o intuito da ATCG é direcionar sua manifestação para uma defesa de seus associados, em detrimento de interesses platinenses que não

DE LICITAÇÃ^O
FIS^{PO}
PREF DE PIOLLET LAMBERT

integram a associação e não tiveram a mesma oportunidade de se manifestar nos autos, ferindo os princípios da isonomia e do interesse público.

285. Desse modo, a ATCG deveria fornecer uma análise técnica e imposta acerca das conclusões do relatório de auditoria, contribuindo com argumentos de caráter geral que possam auxiliar na futura regulamentação do setor.

286. Nos autos do Embargos de Declaração no Recurso Especial 1.813.684 - SP (2018/0134601-9), de relatoria da Ministra Nancy Andrighi, os Ministros da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça entenderam que não há legitimidade recursal do *amicus curiae* para, no interesse específico de seus associados, opor embargos de declaração em questão de ordem em processo subjetivo, cujo trecho da ementa é a seguinte:

1 - O relevante papel exercido pelo *amicus curiae* consiste em apresentar subsídios, informações e diferentes pontos de vista da questão controvertida, inclusive oralmente, a fim de qualificar o debate e o contraditório, os quais serão considerados pelo órgão julgador no momento da prolação da decisão, não sendo sua função, contudo, a defesa de interesses subjetivos, corporativos ou classistas, sobretudo quando a sua intervenção ocorrer nos processos ditos subjetivos, isto é, que não sejam recursos especiais repetitivos ou nos quais não tenham sido instaurados incidente de resolução de demandas repetitivas ou incidente de assunção de competência.

2 - A intervenção do *amicus curiae* em processo subjetivo é lícita, mas a sua atuação está adstrita aos contributos que possa eventualmente fornecer para a formação da convicção dos julgadores, não podendo, todavia, assumir a defesa dos interesses de seus associados ou representados em processo alheio. Precedente. (grifos nossos)

287. No Acórdão 9.323/2016-TCU-2ª Câmara, Ministro Relator Vital do Rêgo, não foi aceito recurso de reconsideração interposto pelo Sindicato dos Trabalhadores nos Serviços Portuários dos Portos do Estado do Rio de Janeiro por inexistência de legitimidade e de interesse recursal, admitindo a entidade como *amicus curiae* e, em consequência, recebendo a documentação por ela trazida a título de contribuição técnica para deslinde da questão tratada nestes autos.

288. Nesse sentido, a atuação da ATCG como *amicus curiae* deve ser, portanto, imposta e focada na tese jurídica ou no cenário fático geral, isto é, trazer elementos que possam contribuir para o processo de regulamentação de forma ampla e isonômica, e não o de proteger ou buscar tratamento privilegiado para seus associados, sob pena de esvaziamento do instituto e de ofensa aos princípios fundamentais do processo e da administração pública.

289. É fundamental destacar que o propósito da auditoria, conforme se depreende do seu objetivo e dos encaminhamentos propostos no relatório, não foi realizar uma análise individualizada e comparativa entre plataformas específicas, mas sim diagnosticar o cenário geral do setor, identificando problemas estruturais, riscos e não conformidades com a legislação vigente.

290. O objetivo finalístico da auditoria foi a de propor ações voltadas para a regulamentação do setor como um todo, garantindo que todas as plataformas, sem exceção, operem em conformidade com os princípios constitucionais e legais que regem as contratações públicas.

291. Entretanto, em que pese as considerações acima, em observância ao princípio da verdade material, que norteia a busca pela elucidação completa dos fatos e a formação de um juízo o mais próximo possível da realidade, e considerando a relevância das informações que, mesmo com viés corporativista, podem lançar luz sobre aspectos operacionais e de mercado das plataformas, bem como considerando que a manifestação trazida pela ATCG a peça 16 poderia ter reflexos nas propostas de encaminhamentos apresentadas do relatório de auditoria, se faz necessária uma análise dos pontos trazidos pela associação e de seus associados.

COMISSÃO
259 FLS AND
PROJETO DE PLACAR
44

292. Nesse sentido, ante todo o exposto, serão analisados, a manifestação encaminhada pela ATCG (peça 66-73), na condição de *amicus curiae*; os argumentos apresentados pela ATCG na manifestação apresentada à peça 47 e a resposta à oitiva da Sege/MGI (peça 64) sobre as propostas de determinações sugeridas no item 291 do relatório de auditoria à peça 42, em atendimento à determinação contida no item “c.2”, atentando-se para os possíveis reflexos do encaminhamento sugerido no relatório de auditoria.

V.2. Manifestação apresentada pela Associação das Empresas de Tecnologia para Contratações Governamentais (ATCG)

Argumentações gerais trazidas pela ATCG (peças 66-73)

293. A ATCG inicia sua manifestação afirmando que o relatório preliminar de auditoria (peça 42) contém “inconsistências relevantes” que podem comprometer a análise da utilização de portais privados e, sobretudo, afetar a imagem de seus associados com informações que, segundo a entidade, não correspondem à realidade.

294. Defende, ainda, que embora a União detenha competência para legislar sobre normas gerais, cada ente federativo (Estados, Distrito Federal e Municípios) possui autonomia para regulamentar a Lei 14.133/2021, podendo divergir das normas federais.

295. A associação argumenta que os auditores do TCU teriam comparado as práticas dos portais privados diretamente com o Compras.gov.br, tratando qualquer divergência como inconsistência e desconsiderando interpretações e regulamentações locais.

296. Por fim, a ATCG apresenta as manifestações específicas de suas associadas sobre os apontamentos da auditoria feitos quando da realização dos procedimentos de verificação das funcionalidades disponíveis a usuários não pagantes (diagnóstico da transparência e do controle social) e da conformidade das funcionalidades de plataformas privadas com as normas que regem licitações.

Análise

297. Cumpre esclarecer, inicialmente, que os procedimentos de verificação das funcionalidades das plataformas privadas realizados pela equipe de auditoria não tiveram como objetivo associar falhas ou inconsistências a plataformas específicas, mas sim identificar riscos sistêmicos e boas práticas que contribuam para um ambiente regulatório mais seguro e equilibrado.

298. A presente auditoria do TCU não possui natureza litigiosa ou punitiva. Trata-se de procedimento investigativo, de caráter técnico, voltado a oferecer subsídios regulatórios. Todo o processo foi conduzido sem qualquer intuito de exposição e, muito menos, responsabilização de empresas específicas. Para tanto, em todas as análises feitas, cada plataforma foi anonimizada e identificada por um pseudônimo, conforme apêndice III.

299. Nesse intuito, foi adotada a seguinte metodologia na auditoria: sempre que um risco fosse identificado, mesmo que em uma única plataforma, consideraria ser necessário o tratamento desse risco com intuito de mitigá-lo. Para essa mitigação, foram propostas medidas a serem adotadas na proposta de encaminhamento para todos esses riscos identificados.

300. Em outras palavras, a metodologia utilizada considera que bastaria uma única evidência encontrada em qualquer plataforma avaliada para que o risco seja tratado e contemplado na proposta de regulamentação.

301. Torna-se oportuno frisar ainda que, no acesso às plataformas privadas eletrônicas avaliadas, configurou-se, no ambiente de testes, a sessão como referente a objeto custeador com

COMISSÃO DE LICENCIAMENTO
260 / 2025
FLS ANO
H
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ
79095131

recursos federais, de modo a garantir a aplicação obrigatória da Instrução Normativa Seges/ME 73/2022, conforme preconiza o art. 2º da referida instrução normativa:

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar as regras e os procedimentos de que dispõe esta Instrução Normativa, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

302. Além disso, nos casos de acompanhamento de licitações reais, foram selecionados certames promovidos por prefeituras cujos decretos de regulamentação do critério de julgamento reproduziam integralmente o conteúdo do normativo federal.

303. Entre os critérios de conformidade adotados, destacam-se apenas duas funcionalidades do Compras.gov.br incluídas na verificação, conforme p. 90-92:

i) limitação da abertura da fase de lances ao intervalo entre 8h às 18h, restringindo a personalização pelo agente de contratação; e

ii) envio automático de mensagens aos licitantes com informações da sessão (quantidade de itens em disputa simultânea e período previsto para lances).

304. Embora tais funcionalidades não estejam expressamente previstas na IN Seges 73/2022, a equipe de auditoria entendeu que elas asseguram o cumprimento dos princípios da isonomia, transparéncia e competitividade (art. 5º da Lei 14.133/2021), além de se alinharem ao art. 11, inc. II, da mesma lei, que visa assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição.

305. A ausência dessas funcionalidades não configura ilegalidade, mas pode representar riscos de afronta a princípios que regem o processo licitatório. Assim, considerando que o objetivo da auditoria é identificar riscos e subsidiar uma regulamentação eficaz, optou-se por incluir tais funcionalidades como critério da análise.

306. Somente quando essas funcionalidades, que hoje extrapolam as exigências da IN Seges 73/2022, forem formalmente incorporadas à regulamentação é que sua adoção se tornará obrigatória. Até lá, devem ser vistas como referências úteis (boas práticas) para aprimorar soluções e reforçar a aderência aos princípios da contratação pública.

307. A manifestação apresentada pela ATCG e suas associadas traz um volume considerável de informações e contestações aos achados do relatório de auditoria. Diante do custo operacional e do tempo que a equipe de auditoria demandaria para reavaliar individualmente as funcionalidades de cada plataforma, e considerando que o objetivo primordial deste trabalho é identificar e mitigar riscos sistêmicos para aprimorar o ambiente regulatório, optou-se por uma abordagem que otimiza os recursos disponíveis, sem comprometer a busca pela verdade material.

308. Nesse contexto, e em alinhamento com a metodologia adotada pela equipe de auditoria, que preconiza que a identificação de um risco em qualquer plataforma avaliada é suficiente para que este seja tratado e mitigado, as alegações da ATCG que divergem do entendimento previsto no relatório de auditoria serão admitidas como premissa de veracidade para fins de análise. Essa admissão visa agilizar o processo e reconhecer a contribuição da associação, sem, contudo, validar automaticamente a inexistência do risco.

309. Com base nessa premissa de veracidade das alegações das associadas, a análise subsequente buscará outras evidências que suportem os riscos originalmente identificados no relatório de auditoria. Isso significa que, para cada ponto de discordância levantado pela ATCG e seus associados, a equipe de auditoria direcionará seus esforços para encontrar pelo menos

30/06/2024
30/06/2024

uma única evidência adicional, proveniente de outras plataformas não associadas à ATCG, que corrobore a existência do risco.

310. É fundamental ressaltar que a metodologia empregada não demanda um número mínimo de evidências provenientes de múltiplas plataformas para que um risco seja considerado materializado e contemplado na regulamentação. A identificação de uma única ocorrência de um risco em qualquer plataforma avaliada é suficiente para justificar a necessidade de seu tratamento.

311. Impende destacar que a manifestação da ATCG não se restringiu a meras críticas às conclusões feitas pela equipe de auditoria do TCU. Pelo contrário, ela trouxe evidências de que o relatório de auditoria já impulsionou mudanças positivas no setor, reforçando a importância da fiscalização e da regulamentação para aprimorar as contratações públicas no Brasil.

312. Algumas plataformas associadas à ATCG, ao responderem aos apontamentos, não apenas apresentaram suas justificativas, mas também reconheceram a pertinência de certas falhas e, mais importante, demonstraram que já implementaram correções ou assumiram o compromisso formal de fazê-lo, tais como:

- i) imposição de uma trava mínima de duas horas na funcionalidade para o envio de proposta readequada ou documentação de habilitação (peça 66, p. 40);
- ii) permissão de apenas um cancelamento no prazo de até quinze segundos após o registro (peça 66, p. 17);
- iii) eliminação da funcionalidade que exija ou permita, no momento do cadastro inicial da proposta, o envio antecipado de documentos da proposta ou de habilitação (exceto nos casos de inversão excepcional das fases de julgamento e habilitação) (peça 66, p. 13 e 14);
- iv) revisão do procedimento de exibição dos nomes dos licitantes para assegurar que a identificação só ocorra após o encerramento da fase de lances de todos os lotes (peça 66, p. 20);
- v) manifestação de intenção de recorrer em dois momentos distintos: após o julgamento das propostas e após a habilitação ou inabilitação (peça 66, p. 27); e
- vi) não exigência do preenchimento do campo motivação para apresentação da intenção de recurso (peça 66, p. 42).

313. Essa postura proativa das plataformas, evidenciada pelas ações corretivas já tomadas ou planejadas em resposta direta aos apontamentos do TCU, serve como uma poderosa validação do trabalho de fiscalização. Isso demonstra que o relatório de auditoria já produziu efeitos concretos e positivos, fomentando a autorregulação e a adequação às melhores práticas e à legislação vigente.

314. Nesse sentido, todas as propostas de encaminhamento associadas a pontos em que houve concordância com os apontamentos da auditoria, acompanhada da implementação ou do compromisso de implementar ajustes, serão mantidas, visto que as próprias plataformas reconheceram as falhas e assumiram o compromisso de corrigi-las.

Metodologia

315. Para avaliar o impacto das manifestações da ATCG e de suas ~~associações~~ na proposta de encaminhamento do relatório de auditoria, será adotada uma metodologia que visse garantir a transparência e a objetividade da análise. O objetivo é determinar quais propostas de encaminhamento devem ser mantidas ou alteradas, considerando as informações adicionais e as contestações apresentadas.

Hélio FLS ANO
PREF. DE DIRETOR DE ARREDO

316. A análise será apresentada em formato de tabela, facilitando a visualização e a compreensão do raciocínio empregado para cada proposta de encaminhamento. A tabela, que consta no Apêndice IX deste relatório, é composta pelas seguintes colunas:

1. proposta de encaminhamento: esta coluna listará, de forma concisa, cada uma das propostas de encaminhamento originalmente formuladas no relatório de auditoria do TCU;
2. posicionamento da ATCG/associadas: nesta coluna, será sintetizado o posicionamento da ATCG e/ou de suas associadas em relação à proposta de encaminhamento em questão. Será indicado se houve concordância, discordância ou se o ponto não foi abordado na manifestação;
3. impacto na proposta de encaminhamento: esta coluna indicará o impacto da manifestação na proposta original, classificando-o como:
 - a) mantida: a proposta original será mantida sem alterações; e
 - b) excluída: a proposta original foi excluída;
4. justificativa e evidências: nesta coluna, será detalhada a razão para o impacto indicado.

317. Para os casos de “mantida”, será explicitado se a manutenção se deve em decorrência da concordância da ATCG/associadas (com compromisso de correção ou correção já implementada), da ausência de contestação ou de outras evidências encontradas em outras plataformas não associadas à ATCG ou em outras fontes de dados que corroboram a existência do risco, validando a necessidade da proposta de encaminhamento.

318. Para os casos de “excluída”, serão explicitados os motivos para exclusão da proposta de encaminhamento original em decorrência da discordância da ATCG e de suas associadas, pois não foi encontrada uma única evidência adicional, proveniente de outras plataformas não associadas à ATCG, que corroborasse a existência do risco.

Resultados e possíveis impactos nas propostas de encaminhamento

319. A presente seção traz a análise dos resultados obtidos a partir da avaliação das manifestações da Associação das Empresas de Tecnologia para Contratações Governamentais (ATCG) e de suas associadas em relação às propostas de encaminhamento originalmente formuladas. A tabela completa, que serviu de base para esta análise, encontra-se consolidada no Apêndice IX deste relatório.

320. Conforme a metodologia previamente estabelecida, todas as propostas de encaminhamento, relativas ao item 291 do relatório de auditoria à peça 42, foram mantidas, sem alterações em seu teor. A manutenção integral das propostas demonstra a pertinência dos achados da auditoria e a necessidade de regulamentação para mitigar riscos sistêmicos identificados no uso de plataformas privadas de licitação.

321. A avaliação ponto a ponto confirmou que os riscos apontados no relatório de auditoria persistem e demandam tratamento regulatório. As próprias plataformas, em diversos momentos, reconheceram falhas e se comprometeram a implementar ajustes, validando a importância da fiscalização. Nos casos de contestação, a busca por evidências em outras plataformas não associadas à ATCG corroborou a existência dos riscos, reforçando a fundamentação das propostas.

Argumentações trazidas pela ATCG quanto à ausência de elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) (peça 47, p. 3)

322. A ATCG reconhece a essencialidade da elaboração de ETP para a decisão sobre quais plataformas eletrônicas de licitação serão utilizadas pela Administração. Assim, argumenta que

o ETP deve fundamentar a opção por soluções onerosas em detrimento de soluções gratuitas (Compras.gov), considerando vantagens técnicas e operacionais.

Análise

323. As argumentações apresentadas pela ATCG se coadunam com as análises feitas pela equipe de auditoria.

324. No presente relatório de auditoria, restou consignado que quase a totalidade dos municípios avaliados não realiza ETP previamente à contratação de plataformas eletrônicas privadas (parágrafo 37). Tal conduta contraria expressamente a Lei 14.133/2021, que estabelece o ETP como documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação (art. 6º, inciso XX) e, no art. 18, § 1º, traz os elementos constitutivos do ETP, o que denota a obrigatoriedade de elaboração desse documento na fase preparatória das contratações.

325. Ademais, o ETP não é uma mera formalidade, mas um instrumento estratégico para definir claramente a necessidade da contratação e os requisitos necessários para a escolha da solução, incluindo a análise de mercado e a identificação da opção mais vantajosa. Sua ausência pode levar a desperdício de recursos, especificações insuficientes ou impertinentes e a contratações inadequadas.

326. A jurisprudência de diversos Tribunais de Contas, como o TCE/SC, TCE/ES e TCE/RJ, conforme relatado no relatório de auditoria (parágrafos 54-57), reforça a obrigatoriedade do ETP para justificar a escolha de sistemas onerosos em detrimento de soluções gratuitas, exigindo uma análise comparativa de vantagens e benefícios. A existência de plataformas públicas e gratuitas, como o Compras.gov.br, exige que a opção por uma solução privada onerosa seja rigorosamente justificada no ETP, demonstrando sua superioridade técnica e econômica para o interesse público.

Argumentações trazidas pela ATCG quanto à ausência de processos licitatórios ou de contratação direta (peça 47, p. 3-8)

327. A ATCG reconhece a necessidade de formalização do processo de contratação, em conformidade com os princípios legais e constitucionais. Traz a diferenciação entre portais públicos (desenvolvidos por órgãos públicos e sem cobrança de taxas), portais privados de âmbito nacional (permitem acesso a licitações de todos os órgãos públicos cadastrados - cobram taxas de licitantes) e portais exclusivos (destinados a um único órgão comprador).

328. Alega que os portais de âmbito nacional possuem dois clientes: órgãos públicos (buscam sistemas acessíveis e amigáveis) e empresas licitantes (buscam confiabilidade, transparência e eficiência).

329. Argumenta que há inviabilidade de licitação para portais de âmbito nacional, pois a gratuidade do sistema para a Administração inviabiliza disputa por menor preço ou maior desconto. De mesmo modo, argumenta que não é possível o estabelecimento de critério de julgamento pelo menor preço do valor cobrado das empresas licitantes, pois o preço cobrado dos licitantes é único para todas as licitações no portal, e o preço cobrado dos fornecedores é tabelado, inviabilizando disputa de preço em processo licitatório.

330. Também assevera não ser viável a utilização de licitação por melhor técnica ou técnica e preço, pois quesitos como facilidade de uso, qualidade do suporte e adequabilidade do sistema não são objetivamente mensuráveis para um produto acabado. Alega que a Administração não está diante de uma solução que deverá conter requisitos mínimos para a sua produção, mas está diante de um produto acabado, ou seja, é possível identificar de antemão o vencedor do futuro processo licitatório apenas verificando qual peso forado dado a critério de premiação.

RECEBIDO
PREF. DE PIAUÍ/T CARNEIRO
10/01/2024

331. Quanto à viabilidade de contratação por dispensa de licitação, defende a legalidade da contratação, por dispensa de licitação, de plataforma para condução de certames públicos, mesmo havendo outras empresas no mercado. Alega que as características do objeto inviabilizam a definição de parâmetros objetivos para uma competição justa e, como não há custo direto para a Administração, pois o pagamento é feito pelos fornecedores que utilizarem a plataforma, não há violação ao princípio da isonomia. Além disso, a contratação direta está amparada nos princípios da legalidade, economicidade e moralidade.

332. Sustenta a viabilidade da contratação de portais de licitação por inexigibilidade de licitação, com base no art. 30 da Lei 13.303/2016 e no art. 74 da Lei 14.133/2021, que autorizam tal modalidade quando houver inviabilidade de competição, sendo o rol de hipóteses meramente exemplificativo. Ele argumenta que a escolha do portal deve considerar as funcionalidades específicas de cada sistema, pois existem diferenças significativas entre eles que podem tornar inviável a competição objetiva. A subjetividade envolvida na escolha do sistema mais adequado às necessidades do órgão contratante justificaria, portanto, a inexigibilidade.

333. Quanto aos portais exclusivos, argumenta que esses tipos portais se limitam a um único órgão comprador e considera que para esses portais deve haver licitação, com critério de julgamento menor preço do valor cobrado pela Administração, vedando-se qualquer outra forma de remuneração da plataforma.

Análise

334. A argumentação da ATCG, ao tentar desqualificar a aplicação dos critérios de menor preço ou maior desconto para a contratação de plataformas privadas, mesmo para aquelas de âmbito nacional, parte de premissas equivocadas e contraria os achados encontrados no relatório de auditoria.

335. Primeiramente, a alegação de gratuidade do sistema para a Administração é uma falácia. O presente relatório de auditoria esclarece que os licitantes, ao arcarem com taxas para participar das licitações em plataformas privadas, incorporam esses custos em suas propostas, que são, em última instância, repassados à própria Administração Pública, conforme parágrafo 47.

336. Portanto, não há uma gratuidade real, o custo existe e é suportado indiretamente pelo erário. Se há um custo, mesmo que indireto, este pode e deve ser objeto de avaliação pelo contratante.

337. A Lei 14.133/2021 busca a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Se a plataforma é um serviço que gera um custo (direto ou indireto), a Administração tem o dever de buscar o menor dispêndio para a contratação desse serviço. A existência de múltiplas plataformas privadas no mercado, como a própria ATCG reconhece ao representá-las, demonstra que há um mercado competitivo para a oferta desses serviços. A competição pode e deve ocorrer sobre o valor do serviço prestado à Administração, e não sobre o valor cobrado dos licitantes, que é uma prática considerada indevida, conforme consignado no relatório de auditoria (parágrafos 103-104).

338. O fato de o preço cobrado dos licitantes ser único ou tabelado não inviabiliza a licitação, seja pelo menor preço ou, pelo maior desconto, para a contratação do serviço da plataforma pela Administração. A Administração Pública não está licitando a taxa que a plataforma cobra dos licitantes, mas sim o serviço de disponibilização e manutenção da plataforma em si.

339. É perfeitamente possível que as plataformas competam para oferecer o melhor serviço pelo menor preço à entidade pública contratante, ou pelo maior desconto sobre um preço de referência.

105
FLS ANO
PREF DE PIQUET CARNÉRCO

340. No que tange à alegação da ATCG de que critérios técnicos para plataformas não são objetivamente mensuráveis e inviabilizam a licitação por melhor técnica ou técnica e preço é infundada e contradita pela própria decisão contida no Acórdão 2.154/2023-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

341. O referido acórdão, citado no próprio relatório de auditoria, lista diversos aspectos objetivos que devem ser contemplados no Estudo Técnico Preliminar (ETP) para a contratação de plataformas, tais como: facilidade de acesso e de cadastro, suporte técnico oferecido, integração com sistemas de gestão, segurança das operações e dos dados e utilidade das funcionalidades disponibilizadas para sua utilização. Esses são, precisamente, os quesitos que a ATCG alega não serem objetivamente mensuráveis.

342. A gestão de tecnologia da informação e as metodologias de avaliação de software e serviços de TI permitem a mensuração objetiva desses critérios. A facilidade de uso (usabilidade) do sistema pode ser avaliada por testes com usuários finais e pela análise de métricas de desempenho. A qualidade do suporte pode ser aferida por indicadores de nível de serviço, tempo médio de resposta, taxa de resolução de chamados e índice de satisfação dos usuários. A adequabilidade do sistema pode ser avaliada em função do atendimento aos requisitos funcionais e não funcionais, que devem ser detalhados no termo de referência.

343. A afirmação de que a Administração está diante de um produto acabado e que isso permitiria identificar o vencedor de antemão é uma inversão da lógica da licitação. O objetivo de uma licitação por melhor técnica ou técnica e preço é justamente comparar as soluções disponíveis no mercado com base em critérios técnicos e de qualidade previamente definidos, para selecionar a proposta que melhor atenda às necessidades da Administração, e não para validar uma escolha pré-determinada. Se o vencedor pode ser identificado de antemão, isso indica uma falha no planejamento da licitação ou na definição dos critérios, e não uma inviabilidade do modelo.

344. Inclusive, no presente relatório, será proposto que a regulamentação futura estabeleça os requisitos mínimos de funcionalidade que as plataformas devem atender, incluindo aspectos de segurança cibernética e regras de negócios. Isso demonstra que é possível e necessário definir critérios objetivos para a contratação dessas plataformas, garantindo a competição e a seleção da melhor solução para o interesse público.

345. No que tange à inexigibilidade, o presente relatório de auditoria ressalta que ela ocorreria nos casos de contratação de serviços em que há exclusividade de fornecimento, o que raramente se aplica a plataformas de licitação, que são soluções de mercado com funcionalidades similares, havendo diversas empresas aptas a oferecer esse serviço. Restou também consignado que para que a inexigibilidade fosse aplicável, "seria imprescindível demonstrar, no estudo técnico preliminar - ETP, que o serviço a ser contratado possui características únicas e exclusivas, inviabilizando a competição, conforme exige o artigo 74 da Lei 14.133/2021" (parágrafo 78).

346. Além disso, o presente relatório enfatiza que as plataformas eletrônicas privadas, ao gerenciarem sessões públicas de licitação, exercem um múnus público e, portanto, devem se submeter ao regime jurídico-administrativo (parágrafo 46).

347. Isso significa que, mesmo em casos de contratação direta, o processo deve ser formalizado e instruído com documentos como o ETP e o termo de referência, quando for o caso, em conformidade com o artigo 72, inciso I da Lei 14.133/2021, garantindo a justificativa da escolha e a vantajosidade para a Administração.

348. A jurisprudência de Tribunais de Contas Estaduais, como o TCE-PR¹² e o TCE/MG, conforme citada no relatório de auditoria, reforça a necessidade de procedimento licitatório ou,

LICITAÇÃO
M 266 ANO
PREF DE PIAUÍ
51

no mínimo, de um estudo técnico que demonstre a vantagem da solução onerosa em detrimento da solução gratuita. A ausência de um processo formal de seleção impede a competição isonômica e pode configurar favorecimento indevido.

Argumentações trazidas pela ATCG quanto à ausência de contrato ou instrumento equivalente (peça 47, p. 8)

349. A ATCG entende que o instrumento correto para formalização é o contrato ou equivalente, obedecendo os requisitos de publicidade. Argumenta que tal entendimento também seja aplicado a portais públicos que cobram valores, seja dos órgãos contratantes ou das empresas licitantes, como por exemplo o “licitações-e” do Banco do Brasil.

Análise

350. O contrato administrativo é o instrumento jurídico que materializa a relação entre a Administração Pública e o particular, regida por princípios de direito público. O art. 95 da Lei 14.133/2021 estabelece a obrigatoriedade do contrato para as contratações públicas, salvo nas hipóteses excepcionais previstas na legislação, permitindo-se a substituição do contrato por outros instrumentos (como carta-contrato, nota de empenho, autorização de compra ou ordem de execução de serviço), conforme consignado no relatório de auditoria (parágrafo 88).

351. A utilização de termos de adesão, por sua natureza unilateral, permite que a plataforma privada imponha seus termos e condições, subvertendo a lógica do contrato administrativo, onde as cláusulas devem ser estabelecidas pela Administração para proteger o interesse público. Essa prática gera riscos significativos, pois fragiliza a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, planejamento e transparéncia. A ausência de cláusulas essenciais, previstas no art. 92 da Lei 14.133/2021, como prazos, obrigações das partes e penalidades, compromete a segurança jurídica e a capacidade de controle da Administração.

352. Um dos efeitos mais graves dessa informalidade é o comprometimento da transparéncia e do controle social. Durante os procedimentos realizados na execução da auditoria, a equipe constatou que a ausência de um contrato administrativo formal pode levar à remoção de documentos das sessões públicas após o término do vínculo, tornando-os inacessíveis (peça 22, p. 17-19). Isso impede o acompanhamento e a fiscalização dos atos administrativos, o que é inaceitável em um regime de direito público.

353. Por fim, destaca-se que a plataforma “Licitações-e” do Banco do Brasil é tratada como plataforma eletrônica privada, e não pública, conforme consta na questão 01 do APÊNDICE VI - RESPOSTAS CONSOLIDADAS DO QUESTIONÁRIO DE MUNICÍPIOS e, portanto, devem ser firmados contratos ou instrumentos equivalentes entre o Banco do Brasil e os entes que utilizam a plataforma “Licitações-e”. Além disso, tais plataformas também devem se adequar a regulamentação proposta neste trabalho de auditoria, pois estão sujeitas aos mesmos riscos gerais identificados nas demais plataformas.

Argumentações trazidas pela ATCG quanto à cobrança de taxas de empresas licitantes (p. 47, p. 8-16)

354. A Associação ATCG apresenta uma série de argumentos em defesa da legalidade e da viabilidade econômica da cobrança de valores pelos portais nacionais privados de licitação, todavia concorda com a ilegalidade modelo de cobrança de participação no resultado do processo licitatório, pois o serviço prestado, de fornecimento de plataforma eletrônica para realização de licitações, não sofre alterações em decorrência dos vultos envolvidos no processo.

355. Sustenta que a proposta preliminar de vedação da cobrança de valores das empresas licitantes não se configura como a melhor solução para o cenário das plataformas privadas de licitação. A associação fundamenta sua posição na premissa de que a Lei 10.520/2002,

anteriormente em vigor, permitia a cobrança de taxas para cobrir custos de tecnologia da informação. Embora a Lei 14.133/2021 tenha revogado o normativo anterior e não possua um dispositivo expresso sobre a viabilidade de cobrança de fornecedores, a ATCG argumenta que a intenção do legislador, ao não ser explícito, não foi restringir as licitações apenas ao Compras.gov.br.

356. Para a ATCG, a nova lei, ao incentivar o uso de novas tecnologias, visa eliminar custos desnecessários e fomentar negócios. Nesse contexto, a cobrança dos fornecedores é apresentada como primordial para a subsistência das empresas do ramo, constituindo um legítimo exercício da livre iniciativa. A associação defende que a cobrança das empresas licitantes representa a melhor metodologia sob o aspecto econômico, pois permite que a Administração tenha acesso a soluções robustas sem a imposição de custos diretos ao erário.

357. A ATCG traça um paralelo com o funcionamento de marketplaces digitais, onde o vendedor arca com uma comissão, e cita a prática de Portugal, onde o sistema de portais opera por meio do setor privado e é regulado por um agente público, como um referencial internacional válido. A associação alerta que a vedação total da cobrança do particular eliminaria a possibilidade de portais nacionais, que, segundo ela, possuem vantagens significativas.

358. Nesse sentido, a ATCG diferencia os portais nacionais dos portais exclusivos, afirmando que os primeiros atendem a dois clientes – o órgão contratante e a empresa licitante – o que incentiva o investimento em melhorias na interface para licitantes e em transparéncia, características que, segundo a associação, tendem a ser menos presentes em portais exclusivos. Os portais nacionais, ao terem interesse em atrair empresas licitantes, demonstram resultados favoráveis em dados de atendimentos e média de licitantes.

359. A associação enfatiza que os valores cobrados pelos portais privados associados à ATCG são módicos e razoáveis, não configurando restrição à ampla participação, e que o valor mensal médio cobrado não chega a 0,5% dos valores previstos para dispensa de licitação. Além disso, as cobranças são realizadas por período certo, e o valor pago é reduzido quando diluído.

Análise

360. A posição da ATCG, que busca defender a legalidade e a viabilidade econômica da cobrança de valores pelas plataformas privadas, enquanto concorda com a ilegalidade da cobrança baseada no resultado do processo licitatório, é contraditória e insustentável sob a ótica do direito administrativo.

361. A premissa da ATCG de que a vedação da cobrança não seria a melhor solução carece de fundamento jurídico sólido. No direito público brasileiro, vigora o princípio da legalidade estrita, que impõe à Administração Pública e, por extensão, aos particulares que atuam em seu nome ou em serviços de interesse público, a observância de que só é permitido fazer o que a lei expressamente autoriza.

362. Com a revogação da Lei 10.520/2002 pela Lei 14.133/2021, a permissão anterior para a cobrança de taxas relacionadas aos custos de utilização de recursos de TI deixou de existir. A ausência de um dispositivo expresso na nova lei que autorize a cobrança de fornecedores não pode ser interpretada como uma permissão tácita. Pelo contrário, essa lacuna normativa, no contexto do direito público, implica a vedação de tal prática.

363. No presente relatório de auditoria, restou consignado que a Lei 14.133/2021 não prevê expressamente a possibilidade de cobrança de taxas ou emolumentos pelos licitantes, e que a responsabilidade pelo custeio deve recair sobre o órgão ou entidade (ver parágrafo 109). A intenção do legislador, se não expressa, não pode ser presumida para criar um ônus ou

obrigação ao licitante não prevista em lei, especialmente quando se trata de princípios fundamentais das licitações.

364. A interpretação trazida pela ATCG de que as plataformas privadas eletrônicas de licitação, ao fomentarem a geração de negócios entre os particulares e o Governo, estariam alinhadas com o entendimento da Lei 14.133/2021, o que justificaria, portanto, a cobrança dos fornecedores para a utilização das plataformas privadas, é uma distorção dos objetivos da norma.

365. O fomento de negócios e da livre iniciativa não são princípios absolutos e devem ser compatíveis com os princípios constitucionais da licitação, como a isonomia, a competitividade e a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública, não podendo ser justificado com a imposição de ônus indevidos aos licitantes.

366. A alegação de que a cobrança de licitantes permite acesso a soluções robustas sem a imposição de custos diretos ao erário é uma falácia, conforme já discutido anteriormente e presente no relatório de auditoria (parágrafo 47).

367. No relatório, restou consignado que os valores cobrados dos licitantes são, invariavelmente, internalizados nos preços das propostas, resultando em um ônus indireto para o erário. Portanto, a Administração Pública não está obtendo um serviço sem custos. Ela está pagando por ele de forma indireta, o que compromete a transparência e a economicidade do processo.

368. A cobrança de licitantes, independentemente de sua forma, cria barreiras artificiais de entrada, violando os princípios da isonomia e da competitividade, e pode configurar um critério de habilitação indevido (parágrafo 110).

369. A comparação trazida pela associação das plataformas privadas com marketplaces digitais é inadequada e juridicamente impertinente. As licitações públicas são regidas por normas de direito público, que visam o interesse coletivo, a impessoalidade e a isonomia, e não por relações comerciais privadas, onde a lógica de mercado e a busca pelo lucro são primordiais.

370. Os princípios que regem as licitações (como a isonomia, a competitividade e a impessoalidade) não podem ser flexibilizados por analogias com o setor privado. A prática de Portugal, embora possa servir como referência para modelos de gestão, não pode ser transposta acriticamente para o ordenamento jurídico brasileiro. Cada país possui sua legislação específica, e a ausência de previsão legal expressa para a cobrança de licitantes na Lei 14.133/2021 é um fator determinante no Brasil.

371. Destaca-se que a proposta de vedação da cobrança de taxas dos licitantes pelas plataformas privadas apenas redirecionaria o atual modelo de remuneração, transferindo o ônus para a Administração Pública, que, como contratante do serviço, deveria arcar de forma direta, e não indireta como é hoje, com os custos da plataforma, permitindo uma competição justa e transparente pela contratação mais vantajosa do serviço.

372. No que tange à argumentação de que os valores cobrados pelos portais privados associados à ATCG são módicos, isso não afasta o caráter de barreira de entrada e a violação da isonomia, especialmente para micro e pequenas empresas, que podem ser desestimuladas a participar mesmo por custos considerados baixos, conforme restou consignado nos parágrafos 120 e 121.

373. O fato de a ATCG concordar com a ilegalidade da cobrança baseada no resultado do processo licitatório, embora seja um reconhecimento positivo, não legitima as demais formas de cobrança que também carecem de amparo legal e violam princípios fundamentais.¹⁰ Essa

concordância parcial apenas evidencia que a própria associação reconhece limites à aplicação irrestrita da livre iniciativa quando esta colide com os preceitos do direito público.

374. Percebe-se, ainda, que a ATCG defende o modelo de portais nacionais (modelo esse adotado por suas associadas), destacando suas vantagens em termos de acesso, confiabilidade, transparéncia e eficiência, em detrimento dos portais exclusivos, o que em nada contradiz a forma de remuneração que se defende no relatório de auditoria.

375. A posição da ATCG, que busca legitimar o cenário atual das plataformas privadas e moldar a regulamentação a essa realidade, representa uma subversão da lógica jurídica e do controle público. O papel da regulamentação não é chancelar práticas existentes, mas sim estabelecer os parâmetros legais e técnicos que garantam a conformidade com o interesse público e a legislação vigente. No direito administrativo, a lei e a regulamentação definem as regras para a atuação dos agentes e do mercado, e não o contrário.

376. A ATCG tenta criar uma dicotomia entre portais nacionais e portais exclusivos, defendendo os primeiros e criticando os segundos. No entanto, o relatório de auditoria não faz distinção entre esses modelos para fins de avaliação de conformidade. As deficiências e irregularidades apontadas no relatório aplicam-se indistintamente a todas as plataformas privadas que operam em desacordo com a Lei 14.133/2021 e os princípios da administração pública.

377. A auditoria focou em verificar a conformidade dos requisitos de contratação e dos sistemas de TI das plataformas privadas eletrônicas de licitação. As deficiências identificadas na auditoria são problemas estruturais e sistêmicos que afetam as plataformas que não observam as normas, independentemente de serem nacionais ou exclusivas.

378. Embora a ATCG apresente dados de atendimento e média de licitantes para seus portais nacionais (peça 47, p. 13-14), a equipe de auditoria do TCU, ao analisar as questões de transparéncia, segurança e regras de negócio, constatou que todas as plataformas privadas (incluindo as que se autodenominam nacionais) apresentam deficiências significativas. Por exemplo, a maioria não adota uma Política de Segurança da Informação completa, não treina adequadamente seus colaboradores em segurança cibernética, não exige autenticação multifator e não cumpre integralmente os requisitos da LGPD. Além disso, a transparéncia é comprometida pela restrição ao acesso público a informações e documentos das sessões de disputa (parágrafos 207-209).

379. Os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, isonomia e competitividade são universais e devem reger todas as contratações públicas, independentemente do modelo de plataforma utilizada. A crítica da ATCG aos portais exclusivos não exime os portais nacionais de cumprirem integralmente esses princípios.

380. A Lei 14.133/2021, mesmo sem uma regulamentação específica para plataformas privadas, já estabelece princípios e diretrizes gerais que devem ser observados. A Constituição Federal, a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) são normas já existentes e plenamente aplicáveis que impõem deveres de transparéncia, segurança e conformidade. A ausência de uma regulamentação específica para o setor não significa que as plataformas estejam desobrigadas de cumprir as leis gerais.

381. A posição da ATCG, ao defender o estado da arte das plataformas existentes como o modelo a ser regulamentado, ignora as profundas e sistêmicas não-conformidades identificadas pela equipe e expostas no relatório de auditoria.

382. A regulamentação vindoura não deve ser um mero reflexo das práticas atuais, mas sim um instrumento para reestabelecer a legalidade, a transparéncia e a competitividade nas

SAO DE LICITACAO
O J. FLS ANO

contratações públicas mediadas por plataformas privadas. A ausência de regulamentação específica até o momento não exime as plataformas de cumprir as leis e princípios já vigentes. A equipe de auditoria do TCU, ao propor uma regulamentação específica, busca garantir que o interesse público prevaleça sobre os interesses privados, buscando a lisura e a eficiência dos processos licitatórios em todo o país.

383. Desse modo, a responsabilidade pelo custeio da plataforma deve recair sobre o órgão ou entidade contratante, não cabendo à contratada repassar ao particular (licitante) os custos inerentes à sua própria operação, sem transferir ônus indevidos aos participantes.

Argumentações trazidas pela ATCG quanto às questões afetas à arquitetura e segurança e da necessidade de auditagem (peça 47, p. 16-18)

384. A ATCG concorda com a constatação do TCU sobre a necessidade de regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021, em relação a questões afetas à arquitetura e segurança dos portais privados.

385. Sugere critérios que deveriam ser atendidos, tanto por portais privados quanto por portais públicos, relacionados à segurança de dados e informações, gerenciamento e controle de autorização de acessos, gerenciamento de disponibilidade, continuidade e capacidade da aplicação, gerenciamento de ambiente de desenvolvimento, teste e aceitação da aplicação e gestão de serviços e suporte de atendimento, conforme lista de sugestões para requisitos técnicos mínimos para regulamentação abaixo especificada (peça 47, p. 19-21).

I. Da segurança de dados e informações – infraestrutura

386. Para a adequada segurança dos dados e informações constantes nos portais de licitação, em observância ao que dispõe a Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), recomenda-se que os portais de licitação utilizem:

- a) protocolo Secure Sockets Layer – SSL27 de ponta a ponta - infra e aplicação;
- b) Firewall28 para bloqueio de boots e ataques indesejados; e
- c) obrigatoriedade de um segundo fator de autenticação (2FA) para login em servidores onde estão hospedadas as aplicações.

II. Do gerenciamento e controle de autorização de acessos

387. Para o gerenciamento e o controle de autorização de acessos às plataformas, recomenda-se:

- a) o uso de senhas fortes por parte dos usuários (tanto por parte da Administração quanto do licitante);
- b) a definição de níveis de acessos – controle de acesso hierárquico ao sistema;
- c) a aplicação de procedimentos de verificação e armazenamento de log;
- d) o registro de eventos de administrador e operador;
- e) o uso de gerenciamento de identidade e acesso (IAM), para controlar o acesso, incluindo-se a autenticação de usuários, autorização de acesso e gerenciamento de privilégios; e
- f) que todas as alterações de dados sejam feitas exclusivamente dentro da plataforma (via código), por meio de login e log.

III. Do gerenciamento de disponibilidade, continuidade e capacidade da aplicação

MÍSTICO DE LICITAÇÃO
JULY 2024
FLS
PRTT DE MIGUEL CANTERO