

388. Em relação ao gerenciamento de disponibilidade, continuidade e capacidade de aplicação, recomenda-se:

- a) a utilização de ambiente computacional que garanta de alta disponibilidade (24x7) (Ex. AWS, CGP);
- b) a não identificação dos fornecedores durante fase de disputa e na proposta cadastrada (dados de identificação criptografados);
- c) o gerenciamento de chaves implementada ao longo de todo ciclo de vida do processo;
- d) o processo de descryptografia definido e implementado;
- e) a apresentação de relatório de PenTeste com detalhamento de impacto e criticidade – frequência de no mínimo 1 (uma) vez ao ano, por empresa reconhecida em Segurança da Informação;
- f) a implementação de política de backup e recuperação de banco de dados;
- g) a comprovação de procedimentos de backup full e incremental; e
- h) a utilização sistemas de monitoramento em tempo real dos servidores.

IV. Do gerenciamento de ambiente de desenvolvimento, teste e aceitação da aplicação

389. Em relação ao gerenciamento de ambiente de desenvolvimento, teste e aceitação da aplicação, recomenda-se:

- a) a análise de requisitos com elaboração de protótipos;
- b) a validação jurídica dos requisitos a serem implementados;
- c) a implementação de codificação segura;
- d) a implementação de testes funcionais;
- e) a implementação de roteiros de teste;
- f) a segregação de ambientes de desenvolvimento, teste e produção;
- g) o processo de melhoria contínua implementada nas demandas do atendimento; e
- h) a abertura de código para auditoria e inspeção realizado por empresas credenciadas.

V. Da gestão de serviços e suporte de atendimento

390. Para a adequada gestão de serviços e suporte de atendimento, recomenda-se:

- a) a disponibilização de múltiplos canais de atendimento, tais como: telefone, e-mail, Whatsapp e chat;
- b) a disponibilização de informação de atendimento documentada e com rastreabilidade;
- c) a disponibilização da informação de atendimento para a parte interessada;
- d) a mensuração de indicadores de volume de atendimento por canal;
- e) a implantação de medidas para prevenção e redução de espera no atendimento;
- f) a implementação de critérios mínimos de atendimento;
- g) a classificação de chamados com identificação de incidentes e problemas;
- h) o controle de chamados pendentes, resolvidos e fechados;
- i) a implementação de escalonamento de chamados de acordo com perfil; e

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
22/02/2025
FLS ANO
6
PRF DE PIQUET CARNEIRO

j) a medição e avaliação de desempenho do processo de suporte ao atendimento.

391. Em face dessas informações técnicas apresentadas, a ATCG considera de extrema importância e relevância o acatamento, pela presente Corte de Contas, e aplicação nas futuras recomendações expedidas ao Poder Executivo para a regulamentação do art. 175, § 1º da Lei 14.133/2021.

392. Propõe ainda que os portais privados (exclusivos ou de âmbito nacional) obrigatoriamente possuam capital social integralizado de, no mínimo de R\$ 1.000.000,00, para salvaguardar o interesse público.

393. Alega que a auditoria das plataformas públicas e privadas é imprescindível para verificar conformidade aos requisitos regulamentares.

394. Sugere, por fim, que o Comitê Gestor do PNCP estabeleça condições e credencie instituições aptas a realizarem auditorias nas plataformas, para aferição dos requisitos regulamentares, sendo que a auditoria deveria ser renovada a cada três anos.

Análise

395. A associação concorda com a necessidade de regulamentação e apresenta uma lista detalhada e tecnicamente robusta de requisitos mínimos para segurança, acesso, disponibilidade, desenvolvimento e suporte, que deveriam ser aplicados quando da regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021.

396. A concordância da ATCG e a qualidade de suas sugestões técnicas são pertinentes e construtivas. A convergência entre os achados do TCU e a visão técnica de um dos principais atores do mercado demonstra que os requisitos propostos são exequíveis e representam um padrão de boas práticas reconhecido pelo setor.

397. Essa manifestação, neste ponto, cumpre o papel de *amicus curiae*, fornecendo subsídios técnicos valiosos que enriquecem o debate e facilitam a construção de uma norma eficaz.

398. Desse modo, conclui-se pelo acolhimento das sugestões técnicas apresentadas pela ATCG como subsídio para a elaboração da regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021.

399. Nesse sentido, será proposta recomendação para que a Seges/MGI, ao redigir a norma, avalie a lista de requisitos técnicos (itens I a V da manifestação da ATCG) e considere, naquilo que for pertinente, como parte integrante do texto regulamentar, detalhando os padrões mínimos de conformidade para todas as plataformas, públicas e privadas, que operem com recursos federais.

400. No que concerne à sugestão de se exigir um capital social integralizado mínimo de R\$ 1.000.000,00, em que pese seja uma medida interessante para assegurar um grau mínimo de solidez financeira das empresas operadoras de plataformas, a manifestação apresentada carece de fundamentos técnicos ou de uma memória de cálculo que justifiquem a fixação específica deste valor.

401. A ATCG não demonstrou, por meio de estudos de mercado, análise de risco ou projeções de custos operacionais, porque o montante de um milhão de reais seria o ponto de equilíbrio ideal para garantir a sustentabilidade sem criar uma barreira de entrada excessiva para novos concorrentes.

402. Esse valor, fixado sem um respaldo técnico evidente, torna-se arbitrário, pois poderia, com a mesma falta de justificativa, ser inferior ou superior, deixando a proposta sem a robustez necessária para ser acolhida como um critério objetivo e proporcional para a futura regulamentação.

COPIA DE LICITAÇÃO
2024
FLS ANO
A
PRF. DE NICHIL E CARNEIRO

403. *Torna-se oportuno destacar que, mesmo que seja prevista a fixação de um determinado valor, esse critério é insuficiente como garantia isolada. Capital social não se traduz, necessariamente, em competência técnica, governança de TI, conformidade com a LGPD ou práticas de segurança robustas.*

404. *Uma empresa pode ser capitalizada, mas operar um sistema tecnologicamente deficiente e inseguro. Portanto, este requisito não poderia ser o pilar central da salvaguarda do interesse público, mas sim um critério complementar aos requisitos técnicos e de conformidade.*

405. *A exigência de um capital social mínimo para as empresas provedoras de plataformas eletrônicas de licitação deve ser parte de um conjunto mais amplo de critérios de qualificação, que deve priorizar a comprovação de capacidade técnica, a certificação de conformidade com os requisitos de segurança e a aderência às normas de privacidade de dados.*

406. *No que tange à alegação de que a auditoria das plataformas é imprescindível e a sugestão para que o Comitê Gestor do PNCP – CGPNCP, estabeleça as condições e credencie as instituições auditoras, sendo a auditoria custeada pelas próprias plataformas e renovada a cada três anos, a proposta é pertinente em sua essência (a necessidade de auditoria), mas inadequada em sua forma de implementação.*

407. *Quanto à sugestão do Comitê Gestor do PNCP em estabelecer condições e credenciar instituições aptas a realizarem auditorias nas plataformas, para aferição dos requisitos regulamentares, o modelo sugerido assemelha-se ao adotado pelo Inmetro em que acredita empresas públicas ou privadas, denominados Organismos de Avaliação da Conformidade (OACs) que, por sua vez, passam a ter autoridade técnica e legal, realizando algum tipo de atividade de avaliação da conformidade, ou seja, verificam se um produto, processo, serviço ou sistema atendem a requisitos técnicos ou normativos.*

408. *Esse modelo, inclusive, foi um dos sugeridos no relatório de auditoria (parágrafos 255 a 257). Inclusive, consta proposta de encaminhamento no relatório de auditoria endereçada à Seges/MGI que contemple no regulamento “a definição do órgão ou entidade responsável pelo credenciamento das plataformas eletrônicas privadas de licitação e pela fiscalização do efetivo cumprimento das disposições regulamentares que vierem a ser expedidas” (peça 42, p. 51).*

409. *Todavia, discorda-se em atribuir neste momento ao Comitê Gestor do PNCP, como sugerido pela ATCG, a função de credenciamento e fiscalização das instituições, pois, sem uma reestruturação profunda daquela Entidade, isso seria ineficaz, tendo em vista que o Comitê não possui, em sua estrutura atual, a competência ou a capacidade operacional para uma tarefa dessa magnitude.*

410. *Assim, cabe à Seges avaliar, em conjunto com o Comitê, no momento da regulamentação, a quem caberia tal atribuição, se essa for a opção adotada.*

V.3. Resposta à oitiva apresentada pela Secretaria de Gestão e Inovação (Seges/MGI)

411. *Em resposta à oitiva à peça 64, p. 1-4, a Seges/MGI considera que a proposta de determinação que lhe foi endereçada acerca da normatização e requisitos mínimos que uma plataforma privada eletrônica de licitação deve possuir são considerados tecnicamente razoáveis, legais e assertivos.*

412. *Argumenta que a lista de pontos existentes, e que devem ser observados quando da regulamentação, na proposta, item 291.1 e subitens (peça 42, p. 49-51), traz exigências mínimas, pautadas naquilo que os sistemas já fornecidos pela própria Seges/MGI oferecem aos seus usuários.*



413. Alega que a proposta de regulamentação já estava prevista na lista dos regulamentos a serem produzidas pela Seges/MGI, todavia foi adiada para ter sua entrega prevista para 2026, em face de outras iniciativas consideradas prioritárias pela gestão atual (peça 64, p. 2).

414. Nesse sentido, solicita que a proposta de determinação contida no item 291.1 e subitens do relatório à peça 42 seja convertida em recomendação, bem como que não seja previsto um prazo para tal iniciativa.

415. No que concerne à determinação contida no item 291.2 (peça 42, p. 51), para que no prazo de trinta dias proceda com a atualização das suas instruções normativas que tratam dos critérios de julgamento das licitações (IN Seges/ME 67/2021, 73/2022, 96/2022 e 2/2023), argumenta que nesse prazo, teria que:

- a) analisar tecnicamente todas as instruções normativas;
- b) propor as modificações, com base nas normas legais e constitucionais vigentes;
- c) encaminhar para análise jurídica, não apenas de legalidade, mas também de aderência a normas infralegais da própria AGU;
- d) formatar as normas; e
- e) realizar trâmites internos de assinatura e análise de competências.

416. Desse modo, considera que o prazo contido no item 291.2 seria insuficiente, pois a atualização de instruções normativas necessita tanto da análise do corpo técnico da Seges/MGI quanto da avaliação jurídica da Advocacia-Geral da União, o que extrapolaria o prazo de trinta dias constante da proposta de determinação.

417. Ademais, solicita ainda que a proposta de determinação contida no item 291.2 do relatório seja convertida em recomendação, bem como que não seja previsto prazo para tal iniciativa, tendo em vista a existência de iniciativas consideradas prioritárias pela atual gestão.

Análise

418. A afirmação da Seges de que as exigências mínimas previstas no relatório de auditoria são pautadas em funcionalidades já existentes nos sistemas do governo federal desenvolvidos pela própria Seges/MGI demonstra que os requisitos propostos não são inexecutáveis ou excessivamente onerosos, mas sim um padrão de boas práticas já adotado pela própria Administração Pública.

419. A alegação da Seges/MGI de que a proposta de regulamentação foi adiada para 2026 devido a outras prioridades mostra-se insuficiente para justificar a postergação de um tema tão importante.

420. O relatório de auditoria revelou um cenário de graves riscos sistêmicos no uso de plataformas privadas. A ausência de regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021 é principal causa para todos os achados encontrados na auditoria (peça 42, p. 46).

421. Adiar a solução para uma data indefinida, mesmo que prevista para o ano de 2026, significa permitir que essas irregularidades persistam por mais tempo, com potencial prejuízo ao erário e à segurança jurídica das contratações.

422. No que tange ao pedido da Seges/MGI, para converter a determinação em recomendação e para que não seja fixado um prazo, deve ser indeferido. A gravidade e a urgência dos problemas identificados no relatório de auditoria exigem uma atuação vinculante do TCU, por meio de uma determinação, e não de uma recomendação, que poderia ser simplesmente ignorada, pois enquanto aquela tem natureza mandamental, essa possui natureza colaborativa,

PROCESSO DE LICITAÇÃO
 Nº 003/2024
 PRECISO DE LICITAÇÃO

conforme a definição dos institutos prevista no art. 2º, I e III, respectivamente, da Resolução-TCU 315 de 2020.

423. A conversão em recomendação seria uma medida branda diante da magnitude dos problemas. A ausência de prazo, por sua vez, representaria um “cheque em branco” para a Seges/MGI adiar indefinidamente a solução, o que é incompatível com o dever de agir da Administração Pública e com a necessidade de proteger o interesse público. A fixação de um prazo é essencial para garantir a efetividade da decisão do TCU.

424. Desse modo, propugna-se pelo não acolhimento da solicitação da Seges/MGI, no que tange à conversão de determinação para recomendação e à não fixação do prazo para atendimento da proposta de encaminhamento presente no item 291.1 e subitens do relatório de auditoria (peça 42, p. 49), permanecendo o inteiro teor da proposta de encaminhamento previsto no item 291.1 (peça 42, p. 49).

425. No que tange à argumentação da Seges/MGI sobre a insuficiência do prazo de trinta dias para a atualização das suas instruções normativas que tratam dos critérios de julgamento das licitações (IN Seges/ME 67/2021, 73/2022, 96/2022 e 2/2023), ela é plausível, considerando a complexidade dos trâmites internos e a necessidade de análise técnica e jurídica.

426. A atualização de múltiplos normativos, com a devida análise de impacto e a chancela da AGU, de fato, demanda um tempo considerável. No entanto, a insuficiência do prazo não justifica a inação ou a conversão da determinação em recomendação.

427. O pedido da Seges/MGI para converter a determinação em recomendação e para que não seja fixado um prazo para a atualização das instruções normativas é, novamente, inaceitável. A atualização das instruções normativas é uma medida urgente e necessária para coibir a prática ilegal da cobrança de taxas dos licitantes pelas plataformas privadas, pois viola princípios fundamentais e gera prejuízos ao erário. A conversão em recomendação seria ineficaz. A ausência de prazo permitiria a continuidade dessa irregularidade.

428. Desse modo, considerando a plausibilidade da argumentação sobre a insuficiência do prazo de trinta dias, mas a inaceitabilidade da conversão em recomendação e da ausência de prazo, sugere-se que sejam mantidas as determinações contidas no item 291.2 do relatório de auditoria à peça 42, mas dilatando-se o prazo para sua execução.

429. Um prazo de 180 dias seria mais razoável para que a Seges/MGI possa cumprir todos os trâmites necessários, incluindo a análise técnica, proposição de modificações, encaminhamento para análise jurídica da AGU e os procedimentos internos de aprovação e publicação.

VI BENEFÍCIOS ESTIMADOS OU ESPERADOS E VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

430. Na presente auditoria não há benefício quantitativo, seja financeiro ou não financeiro, pois os ganhos a serem auferidos com as propostas de encaminhamentos dizem respeito a benefícios qualitativos. Nesse sentido a Portaria-Segecex 37/2018 estabelece que esses benefícios, embora não possam ser quantificados diretamente, representam avanços significativos na gestão pública e no desempenho das entidades fiscalizadas.

431. O trabalho demonstrou a necessidade de regulamentação específica do art. 175, §1º da Lei nº 14.133/2021, que possibilita aos entes federativos utilizarem sistemas eletrônicos fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado para a realização de suas contratações, pois é a principal causa para todos os achados encontrados nesta auditoria.

432. Para resolver a ausência de regulamentação do art. 175, § 1º da Lei 14.133/21, está sendo proposta determinação à Seges/MGI para que regule este dispositivo, contemplando diversos aspectos como: i) a contratação das plataformas seja precedida de ETP; ii) seja

realizada por meio de procedimento licitatório ou de processo de contratação direta; iii) seja formalizada por meio de instrumento contratual previsto no art. 95 da Lei 14.133/21; iv) seja vedada à utilização de plataformas eletrônicas privadas de licitação que cobram remuneração dos licitantes/vencedores do certame; v) estabeleçam uma Política de Segurança da Informação; e vi) preveja na normatização requisitos relacionados à restrições à personalização indevida, fortalecimento da transparência e da competitividade; padrões de segurança e integridade; e garantia do direito de defesa e controle social.

433. Espera-se, após a regulamentação por parte da Seges/MGI do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/21: i) um maior controle e padronização na atuação das plataformas; ii) garantia de legalidade, segurança jurídica e integridade; iii) aumento da transparência, acesso à informação e controle social; iv) incentivo à competitividade e à impessoalidade; v) e estímulo aos entes subnacionais para regulamentarem o uso das plataformas privadas no seu âmbito federativo.

434. Este benefício se amolda melhor entre as opções da portaria ao tipo “Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de programa de governo”, pois as aquisições públicas são uma atividade que perpassa diversos programas de governo.

435. O cálculo do Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) é um componente essencial para a análise de impacto financeiro das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Regulamentado pela Portaria TCU 222/2003, o VRF deve ser registrado nos relatórios de auditoria sempre que a quantificação for cabível.

436. No contexto da auditoria das plataformas eletrônicas privadas de licitação, entretanto, não é cabível o cálculo do VRF, haja vista o custeio para sustentar as plataformas privadas provir de suas respectivas empresas privadas mantenedoras, além de não ser conhecido esses valores. Assim, sem aplicação de recursos públicos e desconhecido o custo dessas plataformas, o objeto da auditoria é não quantificável e conforme previsão do § 3º do art. 1º da Portaria TCU 222/2003, a mensuração de VRF não se aplica ao caso.

VII CONCLUSÃO

437. Este trabalho de fiscalização teve o objetivo de verificar a conformidade dos requisitos de contratação e de sistemas de TI das plataformas privadas eletrônicas de licitação, nas licitações custeadas com recursos federais descentralizados, realizadas por entes subnacionais entre janeiro e outubro de 2024, com foco na transparência, segurança da informação e aderência às normas legais aplicáveis.

438. A auditoria revelou uma série de constatações relevantes que evidenciam tanto avanços quanto desafios no uso das plataformas eletrônicas privadas no contexto das licitações públicas.

439. Um dos principais achados da auditoria foi a ausência de elaboração de Estudos Técnicos Preliminares para a contratação das plataformas, bem como a inexistência de formalização de procedimentos licitatórios ou processos de contratação. Essa lacuna compromete a fundamentação técnica e jurídica das contratações, além de dificultar a avaliação de alternativas mais vantajosas para a administração pública. Além disso, foi constatado que a maioria das contratações ocorre por meio de termos de adesão, sem a devida observância às cláusulas obrigatórias de contratos administrativos, o que pode gerar insegurança jurídica e riscos de descumprimento contratual.

440. Outro ponto crítico identificado foi a cobrança de taxas de licitantes para participação nos certames ou dos vencedores, prática que não possui previsão expressa na Lei 14.133/2021 ou em regulamentos específicos. Essa situação pode representar um obstáculo à competitividade, especialmente para 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.

441. No que diz respeito à transparência, a auditoria revelou que algumas plataformas não garantem o acesso público irrestrito aos documentos e informações vinculados às sessões públicas, contrariando os princípios de controle social e publicidade previstos na legislação. Em alguns casos, foi exigido cadastramento prévio ou fornecimento de dados pessoais para consulta de informações, o que pode limitar o exercício do controle social por parte dos cidadãos.

442. A auditoria destacou aspectos importantes relacionados à segurança cibernética das plataformas privadas de licitação. Embora a maioria tenha demonstrado aderência parcial ou total a práticas de segurança, como a instalação de software antimalware e a retenção de logs de auditoria, ainda foram identificadas lacunas significativas. A ausência de funcionalidades essenciais, como uma política de segurança, controle de acesso multifator e teste de backups, revelam que ainda há espaço para melhorias significativas.

443. Esses pontos evidenciam a necessidade de aprimoramento contínuo para garantir maior proteção contra vulnerabilidades e certificar a segurança das informações e dos processos licitatórios.

444. Tendo em vista as irregularidades identificadas na análise, as principais propostas de encaminhamento envolvem determinações à Seges/MGI visando à regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/21, no que tange à utilização das plataformas eletrônicas privadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal, direta, autárquica ou fundacional que executam recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, estabelecendo que:

- i) a contratação das plataformas seja precedida de ETP;
- ii) seja realizada por meio de procedimento licitatório ou de processo de contratação direta;
- iii) seja formalizada por meio de instrumento contratual ou instrumento equivalente que a submeta ao regime jurídico administrativo, com a presença das cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei 14.133/2021;
- iv) seja vedada à utilização de plataformas eletrônicas privadas de licitação que cobram remuneração dos licitantes/vencedores do certame;
- v) estabeleçam uma Política de Segurança da Informação; e
- vi) preveja na normatização requisitos relacionados a restrições à personalização indevida, fortalecimento da transparência e da competitividade; padrões de segurança e integridade; e garantia do direito de defesa e controle social.

445. Também será proposta a notificação dos Tribunais de Contas Estaduais e dos Tribunais de Contas dos Municípios acerca das irregularidades detectadas para adoção das providências cabíveis no âmbito de suas competências, conforme disposto no artigo 71, inciso XI, da Constituição Federal.

446. No que concerne à análise da manifestação encaminhada pela ATCG (peça 66-73), embora a Associação tenha sido admitida nos autos como amicus curiae, a manifestação apresentada pela associação à peça 66 e seus anexos (peças que visam, primordialmente, à defesa dos interesses de seus associados) deveriam, em princípio, ser desconsideradas, pois visam defender interesses específicos de seus associados em detrimento de uma visão geral e impessoal.

COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO
248/1221
FLSANO
PRIMEIRO

447. *Todavia, em observância ao princípio da verdade material, bem como possíveis reflexos nas propostas de encaminhamentos apresentadas do relatório de auditoria, entendeu-se oportuno proceder com uma análise dos pontos trazidos pela associação e de seus associados. Após a análise das manifestações da ATCG e das verificações realizadas, conclui-se que as propostas de encaminhamento, item 291.1 do relatório de auditoria à peça 42, foram mantidas.*

448. *Quanto à análise da manifestação encaminhada pela ATCG (peça 47), no que tange à elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP), as argumentações apresentadas se coadunam com as análises feitas pela equipe de auditoria, reconhecendo a essencialidade da elaboração de ETP para a decisão sobre quais plataformas eletrônicas de licitação serão utilizadas pela Administração.*

449. *A ATCG argumentou que há inviabilidade de licitação para portais de âmbito nacional, porém, para os portais exclusivos, a licitação se fazia necessária, todavia independente da dimensão geográfica de atuação dos portais, 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.*

450. *A Associação defendeu ainda a legalidade da cobrança de taxas dos licitantes, mesmo concordando com a ilegalidade da cobrança por resultado. Essa posição é contraditória, pois a Lei 14.133/2021 não prevê expressamente nenhuma forma de cobrança de licitantes, o que, no direito público, implicaria vedação. A cobrança dos licitantes, independentemente da forma, viola a isonomia, a competitividade e onera indiretamente o erário.*

451. *A ATCG concordou com a necessidade de regulamentação quanto aos requisitos técnicos detalhados para segurança, acesso, disponibilidade, desenvolvimento e suporte dos sistemas de TI que operacionalizam as licitações, sugerindo inclusive itens que deveriam ser objeto de avaliação. Desse modo, será proposta recomendação para que a Seges/MGI, ao elaborar a regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021, avalie a lista de requisitos técnicos (itens I a V da manifestação da ATCG e peça 47, p. 19-21) e considere-os, naquilo que for pertinente, como parte integrante do texto regulamentar.*

452. *No que concerne à sugestão de se exigir um capital social integralizado mínimo de R\$ 1.000.000,00, não restou demonstrado o porquê desse montante ser o ponto de equilíbrio ideal para garantir a sustentabilidade sem criar uma barreira de entrada excessiva para novos concorrentes, além disso uma empresa pode ser capitalizada, mas operar um sistema tecnologicamente deficiente e inseguro.*

453. *No que tange ao modelo sugerido para a auditoria das plataformas, entendeu-se ser uma das opções possíveis, porém não caberia atribuir neste momento ao Comitê Gestor do PNCP o papel de estabelecimento das condições e credenciamento das empresas privadas para serem instituições auditoras, pois o Comitê não possui, em sua estrutura atual, a competência ou a capacidade operacional para uma tarefa dessa magnitude.*

454. *No que diz respeito à análise da resposta à oitiva apresentada pela Seges/MGI, peça 64 (p. 1-4), o órgão alegou que a proposta de regulamentação já estava prevista na lista dos regulamentos a serem produzidos pela Seges/MGI e considerou que os requisitos propostos, no item 291.1 e subitens, são razoáveis, legais e assertivos para aquilo que se busca como regulamentação mínima.*

455. *Todavia, propugnou-se pelo não acolhimento da manifestação da Seges/MGI, no que tange à conversão de determinação para recomendação e à não fixação de prazo para atendimento da proposta de encaminhamento presente no item 291.1 e subitens do relatório de*

auditoria (peça 42, p. 49), permanecendo o inteiro teor da proposta de encaminhamento previsto no item 291.1 (peça 42, p. 49).

456. Quanto à argumentação da Seges/MGI sobre a insuficiência do prazo de trinta dias para a atualização das suas instruções normativas que tratam dos critérios de julgamento das licitações (IN Seges/ME 67/2021, 73/2022, 96/2022 e 2/2023), entendeu-se como plausível, considerando a complexidade dos trâmites internos e a necessidade de análise técnica e jurídica. Desse modo, será proposta a alteração do prazo de trinta para 180 dias do item 291.2 da proposta de encaminhamento do relatório de auditoria (peça 42, p. 51).

VIII PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

457. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, contendo as propostas adiante consignadas:

457.1. **determinar** à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) que, no prazo de **180 dias**, com fundamento no art. 1º, inciso XXI, do Regimento Interno do TCU e no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU nº 315/2020, regulamente o disposto no § 1º do art. 175 da Lei 14.133/2021, estabelecendo normas para o uso de plataformas eletrônicas privadas de licitação por órgãos e entidades das administrações públicas estaduais, distrital e municipais da administração direta, autárquica e fundacional, quando da execução de recursos da União oriundos de transferências voluntárias, devendo o regulamento contemplar, no mínimo:

457.1.1. a obrigatoriedade de que a contratação de plataforma eletrônica privada selecionada para condução de licitações cujos objetos sejam custeados com recursos federais seja precedida de Estudo Técnico Preliminar, nos termos dos arts. 5º, 18, §§ 1º e 2º, e 72, inciso I, da Lei 14.133/2021, o qual deverá justificar a escolha da solução privada em detrimento de sistemas públicos gratuitos, bem como definir os requisitos mínimos que as plataformas devem atender para garantir sua conformidade com os princípios e regras licitatórias;

457.1.2. a obrigatoriedade de que a contratação da plataforma privada selecionada para condução de licitações cujos objetos sejam custeados com recursos federais seja efetivada por meio de procedimento licitatório ou de processo de contratação direta, em conformidade com o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como com normativos e princípios que regem as contratações públicas;

457.1.3. a obrigatoriedade de que a o vínculo com a plataforma privada selecionada para condução de licitações cujos objetos sejam custeados com recursos federais seja formalizado por meio de instrumento contratual ou instrumento equivalente que a submeta ao regime jurídico administrativo, com a presença das cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei 14.133/2021;

457.1.4. a vedação à utilização, em licitações cujos objetos sejam custeados com recursos federais, de plataformas privadas que:

457.1.4.1. cobrem taxas dos licitantes pela participação na licitação; e/ou

457.1.4.2. adotem modelo de remuneração baseado em percentual sobre o valor homologado;

457.1.5. a exigência de adoção, pelas plataformas eletrônicas privadas selecionadas para condução de licitações cujos objetos sejam custeados com recursos federais, de Política de Segurança da Informação com, no mínimo, o conteúdo do modelo publicado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;

ENCAMINHAMENTO DE LICITAÇÃO
18/12/2023
FLS ANO
b
PREF DE PROJETO CARNEIRO

457.1.6. a exigência de implementação, pelas plataformas eletrônicas privadas selecionadas para condução de licitações cujos objetos sejam custeados com recursos federais, de controles de segurança cibernética compatíveis com o risco associado à política pública executada, utilizando como referencial as diretrizes expedidas pela Secretaria de Governo Digital no âmbito do Programa de Privacidade e Segurança da Informação;

457.1.7. a exigência de que plataformas eletrônicas privadas utilizadas em licitações cujos objetos sejam custeados com recursos federais e regidas pelos critérios de julgamento menor preço ou maior desconto sejam dotadas de funcionalidades que assegurem o cumprimento da Lei 14.133/2021, da IN Seges/ME 73/2022 e dos princípios da impessoalidade, isonomia, transparência e competitividade, incluindo, no mínimo:

457.1.7.1. imposição de travas sistêmicas que impeçam a configuração de prazos inferiores aos mínimos 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;

457.1.7.2. proibição de parametrizações que permitam 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;

457.1.7.3. obrigatoriedade de abertura automática da sessão pública no horário previsto no edital;

457.1.7.4. obrigatoriedade de envio automático de notificações aos licitantes no início da sessão pública, contendo as informações relativas às configurações da sessão — como a quantidade de itens passíveis de disputa simultânea e os respectivos períodos de abertura;

457.1.7.5. proibição de coleta de dados identificadores (como nome, razão social, e-mail, telefone ou assinatura digital) por ocasião do cadastro inicial da proposta;

457.1.7.6. 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), em conformidade com o Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, e com o art. 63, inciso II, da Lei 14.133/2021;

457.1.7.7. restrição à exclusão de lances, 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;

457.1.7.8. mecanismos para garantir o anonimato dos licitantes até a conclusão da etapa de lances de todos os itens, em conformidade com o § 6º do art. 21 da IN Seges/ME 73/2022;

457.1.7.9. exigência de que propostas ajustadas e documentos complementares sejam enviados exclusivamente por meio do sistema eletrônico, nos termos do art. 30, § 4º, da IN Seges/ME 73/2022;

457.1.7.10. 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;

457.1.8. a exigência de que a plataforma privada contratada para realizar licitação, cujo objeto seja custeado com acesso recurso federal, disponibilize ao público em geral, em formato de dados abertos, os documentos e informações da 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, em atenção ao art. 13 da Lei 14.133/2021 e ao art. 8º da Lei 12.527/2011;

457.1.9. a exigência de que a plataforma eletrônica privada contratada para realizar licitação, cujo objeto seja custeado com recurso federal, assegure 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, em atenção ao art. 164 da Lei 14.133/2021;

457.1.10. a definição do órgão ou entidade responsável pelo credenciamento das plataformas eletrônicas privadas de licitação e pela fiscalização do efetivo cumprimento das disposições regulamentares que vierem a ser expedidas;

457.2. **determinar** à Seges/MGI que, no prazo de **180 dias**, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução -TCU 315, de 2020, enquanto não sobrevenha regulamentação específica a que se refere o § 1º do art. 175 da Lei 14.133/21, atualize as suas instruções normativas que tratam dos critérios de julgamento das licitações (Instruções Normativas Seges/ME 67/21, 73/22, 96/22 e 2/23), incluindo dispositivo que vede aos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal da administração 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 matéria.

457.3. **recomendar** à Seges/MGI com fundamento no art. 11, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, ao elaborar a regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021, avalie a lista de requisitos técnicos listados abaixo e considere-os, naquilo que for pertinente, como parte integrante do texto regulamentar:

457.3.1. Da segurança de dados e informações – infraestrutura:

457.3.1.1. protocolo Secure Sockets Layer – SSL27 de ponta a ponta - infra e aplicação;

457.3.1.2. Firewall28 para bloqueio de boots e ataques indesejados; e

457.3.1.3. obrigatoriedade de um segundo fator de autenticação (2FA) para login em servidores onde estão hospedadas as aplicações.

457.3.2. Do gerenciamento e controle de autorização de acessos:

457.3.2.1. o uso senhas fortes por parte dos usuários (tanto por parte da Administração quanto do licitante);

457.3.2.2. a definição de níveis de acessos – controle de acesso hierárquico ao sistema;

457.3.2.3. a aplicação de procedimentos de verificação e armazenamento de log;

457.3.2.4. o registro de eventos de administrador e operador;

457.3.2.5. 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

457.3.2.6. que todas as alterações de dados sejam feitas exclusivamente dentro da plataforma (via código), por meio de login e log.

457.3.3. Do gerenciamento de disponibilidade, continuidade e capacidade de aplicação:

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
282/2025
PESANO
PRF DE CONTAS - FERNANDA

- 457.3.3.1. a utilização de ambiente computacional que garanta de alta disponibilidade (24x7) (Ex. AWS, CGP);
- 457.3.3.2. a não identificação dos fornecedores durante fase de disputa e na proposta cadastrada (dados de identificação criptografados);
- 457.3.3.3. o gerenciamento de chaves implementada ao longo de todo ciclo de vida do processo;
- 457.3.3.4. o processo de descriptografia definido e implementado;
- 457.3.3.5. a apresentação de relatório de PenTeste com detalhamento de impacto e criticidade – frequência de no mínimo 1 (uma) vez ao ano, por empresa reconhecida em Segurança da Informação;
- 457.3.3.6. a implementação de política de backup e recuperação de banco de dados;
- 457.3.3.7. a comprovação de procedimentos de backup full e incremental; e
- 457.3.3.8. a utilização sistemas de monitoramento em tempo real dos servidores.
- 457.3.4. Do gerenciamento de ambiente de desenvolvimento, teste e aceitação da aplicação:
- 457.3.4.1. a análise de requisitos com elaboração de protótipos;
- 457.3.4.2. a validação jurídica dos requisitos a serem implementados;
- 457.3.4.3. a implementação de codificação segura;
- 457.3.4.4. a implementação de testes funcionais;
- 457.3.4.5. a implementação de roteiros de teste;
- 457.3.4.6. a segregação de ambientes de desenvolvimento, teste e produção;
- 457.3.4.7. o processo de melhoria contínua implementada nas demandas do atendimento; e
- 457.3.4.8. a abertura de código para auditoria e inspeção realizado por empresas credenciadas.
- 457.3.5. Da gestão de serviços e suporte de atendimento:
- 457.3.5.1. a disponibilização de múltiplos canais de atendimento, tais como: telefone, email, Whatsapp e chat;
- 457.3.5.2. a disponibilização de informação de atendimento documentada e com rastreabilidade;
- 457.3.5.3. a disponibilização da informação de atendimento para a parte interessada;
- 457.3.5.4. a mensuração de indicadores de volume de atendimento por canal;
- 457.3.5.5. a implantação de medidas para prevenção e redução de espera no atendimento;
- 457.3.5.6. a implementação de critérios mínimos de atendimento;
- 457.3.5.7. a classificação de chamados com identificação de incidentes e problemas;
- 457.3.5.8. o controle de chamados pendentes, resolvidos e fechados;
- 457.3.5.9. a implementação de escalonamento de chamados de acordo com perfil; e
- 457.3.5.10. a medição e avaliação de desempenho do processo de suporte ao atendimento.
- 457.4. **comunicar** os Tribunais de Contas Estaduais e dos Tribunais de Contas dos Municípios, nos termos do inciso XI do artigo 71 da Constituição Federal e do inciso XVI do art.

1º do RITCU, acerca das seguintes irregularidades identificadas para adoção das providências cabíveis no âmbito de suas competências:

457.4.1. ausência de elaboração de ETP pelos municípios para fundamentar a contratação da plataforma eletrônica privada de licitação, demonstrando a vantajosidade, à luz do interesse público, da escolha do sistema privado em detrimento das opções gratuitas ofertadas pela Administração Pública, e delimitando os requisitos mínimos que a plataforma deve atender para garantir a observância das regras e princípios que regem as licitações, em violação aos arts. 5º, 18, §§ 1º e 2º, e 72, inciso I, da Lei 14.133/2021;

457.4.2. ausência de formalização de procedimento licitatório ou processo de contratação direta pelos municípios para escolha plataforma eletrônica privada de licitação, em violação ao artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como aos normativos e princípios que regem as contratações pública;

457.4.3. celebração pelos municípios de termos de adesão com as plataformas eletrônicas privadas, sem a submissão da pessoa jurídica de direito privado que opera a plataforma ao regime jurídico administrativo e sem a inclusão das cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei 14.133/2021;

457.4.4. contratação pelos municípios de plataformas eletrônicas privadas que não implantaram um Programa Institucional de Privacidade de Dados, conforme o previsto no art. 50 da Lei 13.709/2018; e

457.4.5. contratação de plataformas privadas pelos municípios que cobram indevidamente taxas de licitantes para participação da licitação ou dos vencedores do certame, sem que haja previsão expressa na Lei 14.133/21 ou em regulamento sobre 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.

457.4.6. ausência de disponibilização, em formato de dados abertos, dos documentos e informações da sessão pública por meio da plataforma privada, ou disponibilização condicionada à justificativa, cadastro prévio ou fornecimento de dados pessoais (nome, e-mail), em desacordo com o art. 13 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 8º da Lei nº 12.527/2011.

457.4.7. ausência de mecanismo, na plataforma privada de licitação, que assegure a qualquer cidadão a possibilidade de apresentar impugnações ou solicitar esclarecimentos ao edital sem exigência de autenticação por login e senha, em violação ao art. 164 da Lei nº 14.133/2021."

É o relatório.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
289 6225
FLS ANO
b
PREF. DE ... FERNANDO

VOTO

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).

1 – Contextualização

2. O art. 175 da Lei 14.133/2021 assim dispõe:

“Art. 175. Sem prejuízo do disposto no art. 174 desta Lei [que cria o Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), lhe atribui a respectiva governança, funcionalidade e dados obrigatórios a serem publicados na ferramenta], os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das respectivas contratações.

§ 1º Desde que mantida a integração com o PNCP, as contratações poderão ser realizadas por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado, na forma de regulamento.” (grifou-se).

3. Em verdade, a utilização de plataformas privadas para procedimentalizar o pregão eletrônico já era experimentada por diversos entes federativos e órgãos não pertencentes ao Sistema de Serviços Gerais do Governo Federal (Sisg) – vinculados à plataforma compras.gov –, mesmo anteriormente à Lei 14.133/2021.

4. A prática foi regulamentada mediante o Decreto 10.024/2019, na seguinte forma:

“Art. 1º [...]

§ 1º O sistema de que trata o caput será dotado de recursos de criptografia e de autenticação que garantam as condições de segurança nas etapas do certame.

§ 3º Na hipótese de que trata o § 3º do art. 1º [licitações realizadas pelos entes federativos oriundas de transferências voluntárias], além do disposto no caput, poderão ser utilizados sistemas próprios ou outros sistemas disponíveis no mercado, desde que estejam integrados à plataforma de operacionalização das modalidades de transferências voluntárias.” (grifou-se).

5. Os entes federativos possuem espaço para regulamentar normas e procedimentos próprios concernentes ao rito licitatório – naquilo que não forma norma geral da Lei 14.133/2021. A utilização de sistemas privados, com processualística distinta das instruções normativas federais – materializadas na plataforma federal Compras.gov.br –, apresenta-se como verdadeiro espaço regulamentar para os estados e municípios.

6. Lastreados no art. 5º, inciso III, da antiga Lei do Pregão, algumas plataformas se custeiam via pagamento de taxa e emolumentos cobrados diretamente dos licitantes, destinados a ressarcir os “custos de utilização de recursos de tecnologia da informação”. Há, contudo, debate sobre a legalidade da perpetuação de tal prática, haja vista que a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLCC) não reproduziu – ao menos literalmente – tal possibilidade.

7. Consta, exatamente, da Lei 10.520/2002 (a revogada Lei do Pregão):

“Art. 5º É vedada a exigência de:

[...]

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
28/5/2025
FLS ANO
PRÉF DE PROJET CARNEIRO

III - pagamento de taxas e emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, que não serão superiores ao custo de sua reprodução gráfica, e aos custos de utilização de recursos de tecnologia da informação, quando for o caso.” (grifou-se).

8. Em paralelismo, residualmente, consta da Lei 14.133/2021 o seguinte:

“Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento:

I - dos requisitos estabelecidos no art. 7º e no caput do art. 8º desta Lei;

II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o § 2º do art. 17 desta Lei;

III - das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial.

Parágrafo único. Enquanto não adotarem o PNCP, os Municípios a que se refere o caput deste artigo deverão:

I - publicar, em diário oficial, as informações que esta Lei exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial, admitida a publicação de extrato;

II - disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica.” (grifou-se).

9. Não se mencionou, expressamente, a possibilidade de custeio dos recursos de TI, tal qual o fez a lei anterior. A dúvida hermenêutica, associada a potencial cobrança abusiva de taxas pelas plataformas, colocou em discussão a licitude desse custeio “privado” das plataformas, em potencial redução de competitividade.

10. Ainda na linha de riscos, em virtude da ausência de regulamentação específica, algumas regras de negócio daqueles sistemas, bem como condições de transparência, auditabilidade e segurança da informação, podem identicamente oferecer ameaças à garantia do melhor resultado licitatório – inclusive os custeados com recursos federais.

11. Dado o contexto, o Acórdão 2.154/2023-Plenário – aberto para acompanhar o grau de maturação na aplicação da Lei 14.133/2021 – entendeu o seguinte:

“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

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
28/6/2024
FLS ANO
CARNEIRO

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;" (grifou-se).

12. No julgado, determinou-se, ainda, o aprofundamento dessas e de outras questões, com a constituição de processo apartado para "*dar tratamento à questão alusiva ao uso das plataformas eletrônicas privadas pelos entes subnacionais*" (subitem 9.4).

13. No cumprimento da medida, empreendeu-se levantamento de auditoria, apreciado mediante o Acórdão 1.507/2024-Plenário, para avaliar o uso de plataformas privadas eletrônicas de licitação pelos entes subnacionais. Feitos os exames necessários, identificaram-se riscos e/ou possíveis irregularidades relativas à contratação de plataformas privadas eletrônicas de licitação, encaminhando cópia do trabalho a cada um dos tribunais de contas dos estados e municípios e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

14. Entre os fatos e os riscos, apurou-se, por exemplo:

- a predominância de plataformas privadas – oito em cada dez licitações de municípios com mais de 20 mil habitantes ocorrem em portais privados, demonstrando dependência elevada desse mercado e riscos de concentração;
- a contratação sem processo competitivo – as plataformas são majoritariamente contratadas por dispensa ou inexigibilidade, ou por meio de termos de adesão e cooperação, sem licitação formal, pregão ou concorrência;
- a ausência de estudos técnicos preliminares (ETP) anteriores à contratação – em mais de 70% dos casos, os entes não elaboraram ETP próprios, baseando-se em documentos produzidos pelas próprias empresas interessadas;
- a ausência de justificativas para não utilizar as plataformas públicas (gratuitas) – faltam justificativas técnicas e econômicas para optar por plataformas privadas em vez de soluções gratuitas, como o Compras.gov.br, contrariando boas práticas e alertas de tribunais estaduais;
- cobranças e remuneração abusivas dos licitantes, pelo uso dos sistemas – as plataformas cobram taxas abusivas de fornecedores (inclusive antes da participação), e, em alguns casos, também da Administração;
- o repasse indireto de custos à Administração – custos pagos por fornecedores acabam embutidos nos preços ofertados, onerando indiretamente o ente público e dificultando o controle de gastos e a estimativa de valor da contratação;
- riscos de conflito de interesses – potencial conflito de agência em face das regras de negócio e procedimentos de operação das plataformas, com risco de conluios e práticas ilícitas (favorecimento em lances, bloqueio de licitantes e manipulação de disputa);
- restrições à competitividade e à transparência – assinaturas pagas e credenciamentos múltiplos, em potencial desfavor de acesso de micro e pequenas empresas ou restrição de acesso público às licitações e à impugnação de editais;

- falta de regulamentação e certificação – o art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021 ainda não foi regulamentado, o que impede critérios claros de segurança, integridade e transparência no funcionamento das plataformas privadas;
- riscos tecnológicos e informacionais – a integração ao Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) não garante confiabilidade dos dados transmitidos, pois não há validação automatizada. A ausência de regras uniformes para arquitetura de sistemas e auditoria pode favorecer inconsistências e manipulações nas licitações eletrônicas;

15. No subitem 9.2 do julgado, de sorte a aprofundar essas e outras questões, assim se decidiu:

“9.2. autorizar à Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) a realização de fiscalização do tipo Auditoria (Apêndice VII do relatório à peça 17), [...] sobre o uso das plataformas privadas eletrônicas pelos entes subnacionais conforme indicado neste levantamento, realizado conforme o subitem 9.4 do Acórdão 2154/2023-TCU-Plenário, abrangendo como escopo a regulação, as formas de remuneração e contratação, a arquitetura de sistema e as respectivas regras de negócio, atribuindo a mesma relatoria daquele julgado, por conexão;” (grifou-se).

16. A presente fiscalização, portanto, veio em cumprimento ao subitem 9.2 do Acórdão 1.507/2024-Plenário, **supra**.

II – Visão geral sobre as plataformas privadas

17. As plataformas eletrônicas privadas de licitação podem ser definidas como sistemas digitais de sessão pública desenvolvidos e mantidos por entidades empresariais, com ou sem fins lucrativos, mediante contraprestação remuneratória exigida do ente público ou dos licitantes. O seu objetivo é disponibilizar ambientes eletrônicos para a realização de aquisições públicas. Diferenciam-se, assim, das plataformas públicas, como o Compras.gov.br, que são custeados diretamente pelos órgãos governamentais, cuja construção, operação e manutenção são financiadas via recursos públicos, com uso gratuito pelos licitantes.

18. No contexto das plataformas privadas, essas podem ser divididas em dois grandes grupos:

- portais exclusivos: desenvolvidos para atender apenas um órgão público específico, desenvolvido sob medida para cada ente licitante; e
- portais nacionais: que centralizam licitações de múltiplos entes – mas viabilizando a adaptação, sob demanda, de potencial particularidade procedimental – permitindo maior alcance e compartilhamento de infraestrutura.

19. Independentemente do formato, tais plataformas permitem a operacionalização das funções típicas do poder público, como a verificação de documentos, o gerenciamento de dados e o manejo das diversas etapas da licitação propriamente ditas. Por isso, devem prever ritos e procedimentos que se amoldem ao regime jurídico-administrativo, observando os princípios da legalidade, da transparência, da isonomia e da ritualística da Lei 14.133/2021.

20. Nessa lógica, esse foi o foco do trabalho: avaliar o alinhamento das regras de negócio das plataformas e os ritos e valores licitatórios da Administração Pública.

III – Questões de auditoria e metodologia

21. Em cumprimento à deliberação do Plenário, o presente processo foi constituído, tendo como norte, as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: a Administração Pública realizou estudo técnico preliminar (ETP) para fundamentar a contratação da plataforma eletrônica privada de licitação, demonstrando as características do

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
288 B23
FLS ANO
PREF DE PROJETO CANCELO

mercado, as soluções existentes e a forma de contratação mais vantajosa para o interesse público, em consonância com a Lei 14.133/2021?

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?

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?

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 as regras de negócio em licitações?

22. De sorte a responder as questões de auditoria, a equipe de fiscalização elaborou dois questionários eletrônicos voltados à coleta inicial de dados: um destinado aos municípios que executaram recursos federais em 2024 e outro direcionado às plataformas eletrônicas privadas de licitação. A abordagem buscou reunir informações estruturadas e comparáveis sobre o uso de ferramentas digitais nas contratações públicas.

23. Para a seleção da amostra, foram inicialmente identificadas 175 plataformas com licitações homologadas no PNCP de janeiro a outubro de 2024. Após a exclusão daquelas que não se enquadravam como privadas, restaram 114 sistemas elegíveis. Aplicando-se a regra de Pareto – selecionando as mais utilizadas para análise –, foram escolhidas 24 plataformas, representando 90% das licitações, às quais se somaram outras três escolhidas por critérios específicos, totalizando 27 plataformas analisadas.

24. O questionário, composto por 104 questões, foi elaborado na ferramenta Lime Survey e enviado às plataformas, alcançando uma taxa de 71% de respostas completas. Paralelamente, definiu-se uma amostra de 108 municípios com mais de 20 mil habitantes, usuários dessas ferramentas, dos quais 78 dessas municipalidades responderam ao questionário de dez perguntas, obtendo-se uma taxa de resposta de 72,22%.

25. Além dos questionários, a metodologia envolveu pesquisas exploratórias nos sítios das plataformas, análises dos modelos de remuneração, exame documental e entrevistas com stakeholders. Foram também realizados testes substantivos das funcionalidades dos sistemas, com acessos simulados sob diferentes perfis de usuário, e um painel de referência para discussão da “matriz de achados” do trabalho.

26. Como principal limitação, relataram-se embaraços quanto à identificação das plataformas privadas efetivamente responsáveis pela condução das sessões públicas de licitação. Verificou-se que, das 27 analisadas, dezoito responderam integralmente ao questionário (71% da amostra), das quais apenas onze funcionam como operadoras de sessões públicas — e dez delas responderam ao questionário. A maioria das demais (quinze) eram sistemas do tipo ERP, que apenas registram e publicam licitações conduzidas por terceiros, gerando inconsistências no PNCP quanto à identificação da plataforma realmente utilizada.

27. Nessa realidade, o foco da fiscalização se restringiu às plataformas que efetivamente operam os atos dessa fase – como cadastramento de licitantes, envio de propostas e lances, e formalização das decisões –, etapa mais sensível e sujeita à cobrança de taxas e potenciais riscos à conformidade com a legislação.

III – Achados de auditoria e proposta de encaminhamento

28. Feitos os procedimentos de auditoria, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) reportou os seguintes achados:

- a) ausência de elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) – constatou-se que quase a totalidade dos municípios avaliados não realiza estudo técnico preliminar antes de contratar as plataformas eletrônicas privadas de licitação, contrariando os arts. 5º e 18, § 1º, da Lei 14.133/2021. Apenas uma das 78 municipalidades que responderam comprovou efetivamente ter elaborado o ETP;
- b) ausência de procedimento licitatório ou processo de contratação direta para contratação das plataformas – identificou-se que a maioria dos entes públicos não realiza processo formal de contratação (nem licitação, nem dispensa/inexigibilidade), celebrando apenas termos de adesão sem o devido processo administrativo, em desacordo com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e com os arts. 74 e 75 da Lei 14.133/2021;
- c) celebração de termos de adesão sem observância às cláusulas obrigatórias de contrato administrativo – verificou-se que as contratações se dão, em grande parte, por meio de termos de adesão que não contemplam as cláusulas essenciais previstas no art. 92 e seguintes da Lei 14.133/2021, o que fragiliza a segurança jurídica e a responsabilização contratual;
- d) cobrança indevida de taxas de licitantes para participação nos certames – observou-se a prática de cobrança de valores de licitantes ou vencedores sem respaldo legal, dado que a Lei 14.133/2021 não prevê tal remuneração e tampouco há regulamentação que a autorize; e
- e) deficiências na arquitetura das plataformas eletrônicas privadas quanto à transparência, segurança da informação e regras de negócio – foram detectadas falhas em aspectos técnicos e de governança das plataformas, com insuficiências de transparência, de mecanismos de controle social e de políticas de segurança da informação, o que compromete a integridade das licitações à revelia de valores primordiais licitatórios e da Administração Pública.

29. Em face desses apontamentos, e ouvida a Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI), bem como a Associação das Empresas de Tecnologia para Contratações Governamentais (ATCG) – reconhecida como **amicus curiae** no processo –, a equipe de auditoria, em resumo, propôs o seguinte:

- determinação à Seges/MGI para a elaboração de regulamentação específica sobre a contratação e o credenciamento de plataformas privadas de licitação utilizadas em licitações custeadas total ou parcialmente com recursos federais, estabelecendo requisitos mínimos de segurança da informação, transparência, governança, rastreabilidade e conformidade jurídica, em atenção à Lei 14.133/2021. Nessa regulamentação, deverão ser observados como requisitos, entre outros:
 - planejamento, formalização e ritualística: obrigação de elaboração prévia de estudos técnicos preliminares; precedência de licitação ou processo de contratação direta; exigência de formalização contratual adequada (com cláusulas essenciais previstas nos arts. 92 e 115 da Lei 14.133/2021); obediência dos requisitos estabelecidos nas instruções normativas federais; implantação de travas relativas a prazos e momentos específicos para o manejo de diversos direitos e procedimentos licitatórios;
 - política de cobrança: vedação à cobrança direta de taxas de licitantes ou adoção de modelo de remuneração baseado em percentual sobre o valor homologado;
 - segurança da informação: protocolos de autenticação; controle de acesso e proteção de dados pessoais conforme a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD); e demais recomendações de modelo publicado pelo MGI;

CONFERIDO DE
29/06/2025
FLS ANO
A
PREF. DR. PIQUET CARNEIRO

- integridade e rastreabilidade: controle de segurança cibernética; registro e preservação de **logs**; trilhas de auditoria e versionamento de documentos; abertura automática da sessão; proibição de envio antecipado de documentos ou identificação prévia dos concorrentes; regras para exclusão de licitantes;
- transparência e isonomia: disponibilização pública de dados de sessões, resultados, participantes e histórico das licitações no PNCP; envio automático de notificações aos licitantes; forma de realização de impugnações;
- governança e conformidade: mecanismos que assegurem segregação de funções e evitem conflitos de interesse entre operadoras de plataformas e licitantes;
- recomendação à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e à Secretaria de Governo Digital (SGD) para aperfeiçoar a integração dos sistemas ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), de modo a permitir a identificação precisa das plataformas responsáveis pela condução das sessões públicas, evitando a confusão entre sistemas ERP e plataformas de disputa. Entre as recomendações sugeridas, constam requisitos relativos:
 - à segurança de dados e informações;
 - ao gerenciamento e controle de autorização de acessos;
 - ao gerenciamento de disponibilidade, continuidade e capacidade da aplicação;
 - ao gerenciamento de ambiente de desenvolvimento, teste e aceitação da aplicação; e
 - à gestão de serviços e suporte de atendimento;
- encaminhamento de cópia do relatório e deliberação final ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, à Associação das Empresas de Tecnologia para Contratações Governamentais (ATCG) e à Confederação Nacional dos Municípios (CNM), para ciência e eventuais providências de aprimoramento.

IV – Análise do relator

30. É necessário, preliminarmente, tecer considerações a respeito da competência desta Corte de determinar à Seges, coercitivamente, prazo para a regulamentação da matéria, para, posteriormente, ponderar cada encaminhamento sugerido.

IV.1 – Preliminar – Da competência do TCU e da Seges

31. Consta do art. 175 da Lei 14.133/2021 que “os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das respectivas contratações”. Consta, ainda, do § 1º do nominado artigo:

“§ 1º Desde que mantida a integração com o PNCP, as contratações poderão ser realizadas por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, na forma de regulamento do Poder Executivo federal.” (grifou-se).

32. A parte final do dispositivo é recente, com texto alterado mediante a Lei 15.266/2025, publicada em 21 de novembro de 2025 – posteriormente ao encaminhamento do relatório instrutivo ao meu gabinete. Até então, a Lei 14.133/2021 previa que essas contratações fossem realizadas “conforme regulamento”, sem especificar a entidade responsável para tal.

33. Inicialmente, no que se refere ao conteúdo material da dita regulamentação, é certo que, havendo o mandamento legal de publicar no PNCP diversos dados sobre os processos de contratação, há de se prover razoável confiabilidade, transparência, auditabilidade, segurança e integridade das informações oficiais prestadas. Esse seria o objetivo do regulamento.

DE LICITAÇÃO
3291
FLS. ANO
PREF DE PROJETO E AGENDAMENTO

34. A questão, até a edição da Lei 15.266/2025, era definir a “pessoa responsável por prover essa norma”. Em princípio, o próprio PNCP haveria de fazê-lo. O “Portal”, contudo, nos termos do art. 174 da NLCC, é gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), formado por representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios. Não existe uma personalidade jurídica própria, nem sequer secretaria ou custeio financeiro/orçamentário – sendo esse um dos gargalos para a plena operacionalização e eficiência do PNCP, nos termos idealizados pelo legislador –, assunto eventualmente a ser tratado em outra fiscalização.

35. O resultado é uma inércia regulamentadora acerca de algumas normas em branco da Lei 14.133/2021. Uma delas é, justamente, estabelecer objetiva e explicitamente os requisitos a serem obedecidos para a contratação e respectiva operação das plataformas.

36. Em seu encaminhamento, ainda sem a definição legal de que cabia ao Poder Executivo Federal regulamentar a matéria, a unidade técnica sugeriu que a Seges o fizesse – mas com efeitos limitados a licitações custeadas total ou parcialmente com recursos federais. Não poderia o Ministério da Gestão da Inovação (MGI) interferir em gastos não custeados com dinheiros da União.

37. De início, considerando a competência conferida ao Poder Executivo Federal, avalio que o comando de potencial deliberação desta Corte não deve ser dirigido a Seges, mas à Casa Civil da Presidência da República, que endereçará providências à Pasta Ministerial que entender adequada.

38. No que se refere à possibilidade de o TCU determinar ao Poder Executivo que, mediante prazo definido, regule a matéria, o assunto toca à quantidade e à gravidade das irregularidades narradas no bojo do Acórdão 1.507/2024-Plenário.

39. Como regra a Resolução-TCU 315/2020:

“Art. 7º [...]”

§ 3º Excepcionalmente, no caso de situações em que a implementação das providências imediatas necessárias para prevenir ou corrigir irregularidade, ou remover seus efeitos, não seja factível, a unidade técnica instrutiva poderá propor determinação, desde que devidamente fundamentadas as razões que justifiquem a necessidade da adoção da medida e consideradas as razões apresentadas pelo gestor, nos termos do art. 14 desta Resolução, visando:

I - elaboração de plano de ação; [...]

III – elaboração de normas visando a aspectos de aperfeiçoamento da gestão;” (grifou-se).

40. A mora em providências regulamentares pode facilitar o cometimento de irregularidades com recursos federais, quando licitados por meio de plataformas que apresentem os riscos listados nos Acórdãos 2.154/2023 e 1.507/2024, ambos do Plenário. Os sistemas devem prover salvaguardas basilares de segurança, legalidade, transparência, isonomia, sigilo e moralidade.

41. O **compliance** normativo é um passo – logicamente, não o único – para evitar desvios. Agir para que a legislação seja obedecida nas licitações financiadas por transferências voluntárias é também tomar providências para melhorar os resultados dessas aplicações.

42. Justifica-se, nesse entendimento, nos termos da Resolução-TCU 315/2020, expedição de determinação desta Corte para pronta regulamentação do tema.

IV.1.1 – Limitações para o exercício do poder regulamentar da Seges e da jurisdição do TCU

43. Em discussão mais importante, embora o legislador tenha conferido poderes específicos ao Poder Executivo Federal, o que se discute, agora, é a abrangência dessa norma e os limites desse poder.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
292/2025
FLS. 40
PROF. DR. RICARDO L. DE ALMEIDA

44. Considerando as possibilidades de cada municipalidade de regulamentar a Lei 14.133/2021 – naquilo que não for norma geral – e, principalmente, intuindo potencial discussão sobre o caráter geral ou específico da nova regulamentação (ou de parte dela), não obstante a competência formalmente atribuída ao executivo federal, faz-se de todo recomendável a articulação com o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNC), em face do seu caráter interfederativo e de sorte a conferir plena eficácia para o art. 174, § 1º, da Lei 14.133/2021.

45. Há limitações acerca da abrangência desse regulamento: existe uma independência federativa a ser respeitada. Cabe a cada ente reger e fiscalizar a forma de aquisição e custeio da plataforma.

46. As competências de controle externo, inclusive, acerca do procedimento licitatório e respectivos requisitos de planejamento são de cada tribunal de contas estadual ou municipal. Significa que, no que se refere à abrangência das potenciais determinações e recomendações empreendidas por esta Corte, não havendo dinheiro federal envolvido no custeio dos sistemas eletrônicos, não há também legitimidade de empreendê-las.

47. Sob esse mesmo ângulo, entendo indevido que o Governo Federal avance em algumas temáticas, via infralegal, como: elaboração prévia de ETP, necessidade de observância prévia de licitação ou processo de dispensa; impossibilidade de cobrança de valores das plataformas; imperativo de formalização do acordo por instrumento contratual próprio.

48. Creio, contudo, que sejam de observação compulsória pelos demais entes federativos as regras operacionais das plataformas e respectivos requisitos dos sistemas que possam interferir na confiabilidade, transparência, auditabilidade e integridade das informações disponibilizadas no PNCP. Devem existir condições mínimas para a “conversação” entre os sistemas privados e o Portal Nacional, em termos de formato de dados e regras gerais da Lei 14.133/2021.

49. Dessa dicotomia, respeitando as novas competências do Poder Executivo Federal estabelecidas em lei, mas interpretando de forma proporcional a novel disposição, separo das “irregularidades” identificadas pela unidade técnica, e encaminhamentos decorrentes, as seguintes:

- aquelas que versam sobre requisitos de transparência, segurança da informação, auditabilidade, isonomia, integridade e relativas regras gerais da NLLC;
- aquelas referentes à forma de custeio e procedimentos para contratação das plataformas propriamente ditas, bem como ao reflexo da regulamentação própria de cada ente na operação dos sistemas, em detalhamento de regras específicas da Lei 14.133/2021.

50. Somente as primeiras devem ser objeto da regulamentação por parte do Poder Executivo Federal, em cumprimento ao art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021.

51. As demais, tendo em vista caber à esfera de controle de cada ente federativo, motivam o encaminhamento de cópia deste trabalho a cada tribunal de contas e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), para as providências que entenderem cabíveis.

52. No que se refere especificamente ao TCU, em casos de ilegalidade em licitação custeada com dinheiro da União, pode haver reflexos na avaliação das respectivas contas dos administradores. Ilegalidades cometidas nas licitações custeadas com recursos federais (potencialmente “facilitadas” pelas plataformas) podem ser objeto de reprimenda, nos termos das competências constitucionais do TCU.

53. Conveniente, assim, orientar aos órgãos do Poder Executivo concedentes de transferências voluntárias que alertem os entes subnacionais, em cada convênio ou contrato de repasse específico, que eventual licitação realizada com plataforma privada que contenha regras e procedimentos que possam comprometer a legalidade, transparência, auditabilidade, integridade ou isonomia do processo, pode levar a apontamento de irregularidade nas respectivas prestações de contas.

IV.2 – Apreciação sobre os encaminhamentos propostos pela unidade técnica

54. Dada a lógica de análise acima, destrincho o exame por encaminhamento proposto.

IV.2.1 – Proibição de cobrança de taxas de licitantes ou adoção de modelo de remuneração baseado em percentual sobre o valor homologado

55. Início sobre a mais polêmica das propostas: a proibição da cobrança de taxas pelos licitantes.

56. A unidade técnica, em resumo, vedou a utilização de plataformas privadas de licitação que cobrem qualquer valor dos licitantes – seja taxa de participação, assinatura ou percentual sobre o valor do contrato. As principais razões para tal conclusão foram as seguintes:

- inexistência de amparo normativo: a AudContratações concluiu que não há base legal para a cobrança de taxas pelos licitantes, pois a Lei 14.133/2021 não teria previsto qualquer forma de remuneração das plataformas privadas por meio de encargos aos participantes. O art. 175, § 1º, apenas autorizaria o uso de plataformas privadas integradas ao PNCP, condicionando sua regulamentação a ato normativo futuro. Até que haja norma específica, o custeio das plataformas deveria recair sobre o órgão contratante, e não sobre os licitantes;
- violação a princípios da Administração Pública: a cobrança de taxas afrontaria os princípios da legalidade, isonomia, competitividade, transparência e economicidade. Ao impor custos aos participantes, a Administração criaria barreiras artificiais que restringem a concorrência, violando o art. 11 da Lei 14.133/2021 e o art. 37, XXI, da Constituição Federal. A prática enseja, além disso, desigualdade de condições e pode excluir micro e pequenas empresas, tornando o processo licitatório menos justo e eficiente;
- revogação da lei anterior que autorizava a cobrança: a Lei 10.520/2002, que regia o pregão eletrônico antes da nova legislação, previa a possibilidade de cobrança de taxas desde que limitadas aos custos operacionais. Com a revogação dessa norma e a entrada em vigor da Lei 14.133/2021, tal autorização teria deixado de existir, eliminando qualquer respaldo jurídico para que as plataformas cobrem valores dos licitantes ou dos vencedores do certame;
- impactos sobre a competitividade: sob a ótica econômica, a unidade técnica entendeu que a cobrança de taxas reduz a atratividade dos certames, aumentando os custos transacionais e comprometendo a vantajosidade das contratações públicas. Os licitantes tenderiam a repassar os custos das taxas às propostas comerciais, o que encarece as contratações e reduz a eficiência do gasto público;
- teoria dos jogos: com base na “teoria dos jogos”, a auditoria concluiu que, quando o custo de entrada é elevado e a probabilidade de sucesso é incerta, os agentes econômicos racionais optam por não participar, o que reduz a concorrência. Já a “teoria da competitividade” mostra que essas taxas funcionariam como barreiras à entrada, favorecendo grandes fornecedores e comprometendo a isonomia e a diversidade de participantes;
- jurisprudência e orientação dos tribunais de contas: o relatório de auditoria analisou decisões recentes de tribunais de contas e verificou ausência de uniformidade, o que reforçaria a necessidade de regulamentação federal. O TCE/MS admite taxas módicas, mas veda percentuais sobre o valor contratado; o TCE/PI proíbe qualquer cobrança sem regulamentação; o TCE/SC recomenda o uso preferencial de plataformas públicas; e o TCE/PA veda expressamente a cobrança baseada em percentual sobre a proposta vencedora. Essas interpretações convergiriam no sentido de que não há base legal para a cobrança aos licitantes.

57. Passo a examinar a questão nos tópicos abaixo.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
294 1225
FLS ANO
P
PREF. DE PORTO CARNEIRO

IV.2.1.1 – Competência dos tribunais de contas estaduais e municipais para dispor sobre a forma de remuneração

58. Como já ajuizado, a competência para dispor da legalidade da forma de custeio das plataformas, haja vista não haver recursos federais diretamente envolvidos, é dos respectivos tribunais de contas estaduais e municipais (arts. 70 e 71 da Constituição Federal, c/c art. 1º da Lei 8.443/1992).

59. Outra questão é avaliar o efeito da cobrança no resultado do certame, em termos de existir uma injustificada redução da competitividade ou outra consequência capaz de repercutir em prejuízo ao princípio da maior vantagem. Nesse viés, na presença de taxação em valor abusivo, havendo prejuízo mensurável à isonomia e ao princípio do melhor resultado licitatório, atrai-se a competência desta Corte.

60. É nessa linha que passo a tratar do assunto, a seguir.

IV.2.1.2 – Admissão de cobrança de taxas em valores não abusivos

61. Se admitida a cobrança – a ser ponderada nas esferas de controle de cada ente –, essa não pode ser de tal envergadura que imponha barreira desarrazoada à competitividade. Esse é o norte para o julgamento de licitações que envolvam recursos federais.

62. A diferença interpretativa de tal entendimento para o da unidade técnica é que a AudContratações considerou haver um prejuízo erga omnis na cobrança, seja por qual for o valor, seja pela ausência de previsão legal, seja pelo prejuízo à competitividade (principalmente para micro e pequenas empresas).

63. Inicialmente com relação ao prejuízo à concorrência, divirjo desse entendimento absoluto. Vislumbro exemplo de uma contratação de R\$ 62 mil – valor a partir do qual não se admitiria dispensa de licitação por valor, com base no art. 75, inciso II, da NLCC. Se cobrada taxa de R\$ 100,00 de licitante para participar do certame, e considerando que isso seria repassado para a sua proposta, o valor oneraria em 0,16% o objeto contratado – efeito tão menor quanto maior for o valor licitado.

64. Não há, nesse patamar, em visão razoável, comprometimento ao resultado da licitação – ainda que se trate de micro ou pequena empresa; e ainda que as licitantes entrem em diversos certames.

65. No que toca a previsão legal da cobrança, a unidade técnica entendeu pela impossibilidade, em essência, porque: inexistente de menção expressa em lei, o que denota uma proibição tácita; e a taxa não poderia custear uma atividade típica de estado.

66. Não concordo com esse juízo literal. Formo minha convicção pelos seguintes motivos:

a) durante todo o trâmite e votação do projeto de lei que deu origem à NLCC, o uso das plataformas eletrônicas, e respectiva cobrança dos licitantes, já era prática sedimentada e corriqueira. Caso houvesse, opção pela vedação pelo legislador, isso não se faria de forma tácita, mas expressa – tal qual foi taxativa a possibilidade de uso de plataformas privadas;

b) a Lei 14.133/2021 consagrou a possibilidade de uso de plataformas privadas (art. 175, § 1º). No mens legis da NLCC sobre o assunto, em se tratando de um mercado já existente, se há alguma presunção em face da omissão legislativa acerca da possibilidade de cobrança, essa se faz pelas regras de negócio então vigentes, não o contrário;

c) a antiga Lei do Pregão previa, formalmente, a possibilidade de cobrança pelos custos de utilização de recursos de tecnologia da informação (art. 5º, inciso III, da Lei 10.520/2002);

d) antes disso, a Lei 8.666/93 abarcava a possibilidade de cobrança pelo valor efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida, tipicamente em licitações presenciais, para obtenção de cópia do edital e seus anexos. Àquela época, já se entendia, porém, pela extrapolação literal do conteúdo, entendendo-se como reprodução gráfica, os custos com

fornecimento de mídias digitais (CD, **pendrive**, em ilustração). Não se trata, aqui, do custeio da própria atividade administrativa, mas de serviço prestado de reprodução física ou eletrônica de material, cuja disponibilização (papel, mídia eletrônica, tinta) deveria ser provida pelos próprios concorrentes;

e) demonstrada a necessidade de extrapolação da literalidade do conteúdo legal, quando a licitação é 100% eletrônica, inexistem custos de mídias impressas ou digitais, mas remanescem custos digitais da obtenção e manejo da documentação. A cobrança desses valores, em comparação hermenêutica, também deve ser considerada lícita. Há ônus operativo em prover – para além dos custos de desenvolvimento da plataforma, arcados (aí, sim) pela Administração –, armazenamento, trafegabilidade, suporte online, segurança digital, customização, e mesmo a remuneração do empreendedor;

f) as licitações presenciais não foram extintas pela Lei 14.133/2021, fazendo-se excepcionalmente possíveis, desde que justificadas (art. 17, § 2º). Ainda que a NLCC não tenha previsto a possibilidade de cobrar pela reprodução do material gráfico nas licitações presenciais, é razoável considerar lícita tal possibilidade. Tanto a respectiva cobrança não fere o ordenamento jurídico – ainda que não expressamente permitido – como também não o fornecimento de mídia digital. Novamente a literalidade na omissão imporia interpretação desproporcional; e

g) de forma residual, a NLCC previu que os municípios menores que 20 mil habitantes terão prazo elástico de seis anos, a partir da publicação da lei, para, entre outros, realizarem licitações eletrônicas. Para tal, o diploma vedou a cobrança de qualquer valor, “salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica” (grifou-se). A AudContratações entendeu que, mesmo nesse caso, a interpretação gramatical converge para a intenção do legislador. Não teria sido viabilizada a cobrança de parcela dos custos das plataformas – como fazia a Lei do Pregão. Contraponho o raciocínio da unidade técnica arguindo que tampouco foi expressamente prevista a cobrança por mídia digital – o que, em visão de proporcionalidade, julga-se ser descabido.

67. Faço essas menções para reforçar, em visão material de prejuízo aos valores fundamentais licitatórios, que não houve vedação legal à prática já existente de que as plataformas se custeiem via cobrança de taxas dos licitantes. Há, somente, em visão axiológica, uma limitação de abuso no valor da cobrança, salvaguardando a isonomia e proporcionalidade do processo.

68. Nesse prisma, convirjo para mesmo entendimento proferido pelo Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul (Parecer PAC 00-5/2024 – Tribunal Pleno – Processo TC/4750/2023), reproduzido no relatório antecessor:

“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.”

CONSELHO DE LICITAÇÃO
296
FLS. ANO
F
IPREF DE LICITAÇÃO

69. Consta, igualmente, de decisão do Tribunal de Contas de Santa Catarina (Nota Técnica TC-5/2023):

“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 ressarcimento 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.”

70. Diante do exposto, haja vista se tratar de assunto afeto à forma de contratação da plataforma, entendo que a temática não deva fazer parte da regulamentação a que se refere o art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021 – pelo menos não por parte do Poder Executivo Federal.

71. Em contraponto, em face do potencial reflexo na boa e regular aplicação de recursos federais em convênios ou contratos de repasse, deve-se determinar à Casa Civil da Presidência da República que, por meio da Pasta Ministerial que entender adequada, oriente os demais órgãos do poder executivo concedentes de transferências voluntárias que alertem os entes subnacionais que eventual licitação realizada com utilização de plataformas privadas que cobrem taxas excessivas dos licitantes pela participação na licitação, quando capazes de frustrar a competitividade e isonomia do processo competitivo, pode levar a apontamento de irregularidade nas respectivas prestações de contas.

IV.2.2 – Exigência prévia de estudo técnico preliminar (ETP)

72. A unidade técnica considerou irregular a contratação das plataformas privadas sem prévio ETP. Levantou-se que, de 78 municípios respondentes ao questionário de fiscalização, apenas 8 afirmaram realizar o estudo técnico preliminar antes da contratação da plataforma. Somente 1 município comprovou efetivamente a existência do ETP, enviando o respectivo link de acesso.

73. Os fundamentos esposados pela AudContratações foram, em resumo:

- desrespeito à obrigatoriedade legal do ETP: o ETP é o primeiro documento do processo de contratação e deve identificar a necessidade, estudar alternativas e justificar a solução escolhida – sua falta compromete a legalidade e a racionalidade da contratação. A sua ausência, viola diretamente o art. 18, § 1º, da Lei 14.133/2021;
- violação do princípio do planejamento: a ausência de ETP afronta, ainda, o art. 5º da Lei 14.133/2021, que exige planejamento prévio como fundamento da boa gestão pública, além do art. 18, § 1º, que torna o ETP documento obrigatório na fase preparatória das contratações;
- risco de contratações inadequadas: sem o ETP, o gestor pode escolher soluções tecnológicas sem avaliação técnica ou econômica comparativa, o que pode gerar desperdício de recursos, baixa eficiência ou sistemas incompatíveis com as necessidades do ente público;
- interpretação equivocada sobre ausência de ônus: o fato de algumas plataformas não cobrarem diretamente da prefeitura não afasta a necessidade de ETP, pois os custos são repassados pelos licitantes nas propostas, resultando em ônus indireto para a Administração;
- falha na formalização do vínculo contratual: mesmo que a adesão seja feita por termo de uso ou cooperação, trata-se de ato administrativo sujeito ao regime público, exigindo processo formal e transparente, o que inclui a elaboração do ETP;

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
297/2024
FLS ANO
10
PRIMEIRO SECRETÁRIO

- dispensas de licitação não afastam o dever de planejamento: ainda que a contratação se enquadre em hipóteses do art. 75 da Lei 14.133/2021, o ETP continua obrigatório, pois o art. 72 exige a inclusão desse documento no processo de contratação direta;
- existência de alternativas públicas gratuitas: já que existem opções, como o Compras.gov.br, a escolha de plataforma privada deve ser tecnicamente justificada em ETP, demonstrando porque a solução onerosa é mais vantajosa e adequada ao interesse público;
- necessidade de parâmetros técnicos e comparativos: o estudo técnico preliminar deve contemplar aspectos como integração com o PNCP, segurança, acessibilidade, suporte, capilaridade e ausência de custos para licitantes – parâmetros definidos pela jurisprudência do TCU e dos TCE; e
- jurisprudência consolidada sobre a obrigatoriedade do ETP: diversos tribunais de contas (TCE/SC, TCE/ES, TCE/RJ e o próprio TCU) já teriam firmado entendimento de que a contratação de plataformas privadas sem ETP viola a lei e o dever de motivação administrativa.

74. No caso deste Tribunal, o Acórdão 2.153/2023-Plenário, de minha relatoria, de fato, determinou à Casa Civil da Presidência da República e ao MGI que apresentassem Plano de Ação para a plena regulamentação e emprego da Lei 14.133/2021. Especificamente quanto à contratação de plataforma digital para a realização de licitações eletrônicas, estabeleceu-se, no julgado, que deve “*ser precedida de estudo técnico preliminar (ETP), devidamente fundamentado em parâmetros objetivos acerca das soluções tecnológicas existentes [...]*” (subitem 9.2.1.).

IV.2.2.1 – Da exigibilidade do ETP e das competências para dispor sobre o planejamento da contratação

75. Em harmonia com o que já discorri, a contratação da plataforma propriamente dita não é feita, via de regra, com recursos federais. Assim, a competência para avaliar as licitações – e respectiva fase interna, cujo ETP faz parte – extrapola as competências desta Corte, devendo ser regrada e avaliada pelos tribunais estaduais e municipais.

76. Não me furto, porém, de materialmente avaliar a questão, em contribuição, inclusive, ao encaminhamento do presente trabalho aos demais tribunais de contas e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

77. O Estudo Técnico Preliminar na NLCC é a densificação de três princípios caros na Lei 14.133/2021: do planejamento, da transparência e da motivação. O ETP, pois, possui tripla função: de estudar e comparar a melhor solução possível para resolver determinado problema, em prol da garantia do melhor resultado licitatório, considerando, inclusive, o histórico de contratações anteriores; a de prestar contas sobre a necessidade do gasto e do porquê da escolha do objeto (dentre outros possíveis aptos de resolverem o problema); e a de publicizar o vinculado planejamento dos gastos.

78. A sua transformação em mero adereço documental – produzido, não raras vezes, por meio de ferramentas de “copiar e colar” – anula o seu potencial. Argumentações que o transformam em mera peça burocrática – quase desnecessária – não se alinham com a carga valorativa conferida ao instrumento pelo legislador. Contrata-se melhor porque se planeja.

79. No ETP para contratações de plataformas digitais pode-se fazer constar:

- o problema a resolver – no caso, a necessidade de se prover um meio digital para a prática dos diversos atos licitatórios, considerando os meios atualmente utilizados, o histórico de uso e de problemas, bem como um prognóstico dos resultados concretos que se deseja alcançar;
- os respectivos requisitos da contratação, em lista não exaustiva: limitações orçamentárias; prazos; forma de cobrança; funcionalidades mínimas para a Administração e para os licitantes;

regulamentações a serem atendidas; módulos licitatórios e respectivo escopo das modalidades, modos de disputa, critérios de julgamento, entre outras modelagens a serem atendidas; condições técnicas e financeiras dos licitantes; potencial autorização de subcontratação;

- levantamento de soluções: entre outros, procedem-se a avaliação e enumeração das ferramentas existentes no mercado (guardados os requisitos atendidos), entrevistas, reunião com fornecedores, painéis de discussão, (e até audiências públicas); diálogos com outros entes federativos; ponderação e comparação entre as diversas formas de se contratar (dispensa, inexigibilidade, critério de julgamento licitatório etc.);
- definição da solução: exame comparativo, em análise multicritério, entre as diversas soluções e formas de se contratar, com motivação explícita sobre a escolha; e justificativa ostensiva do porquê de não se utilizar a plataforma pública gratuita (Compras.gov.br);
- estimativa de quantitativos e custos: fundamental, neste ponto, estudar os quantitativos de licenças ou acessos, bem como o valor cobrado pelo mercado, antecipando potencial óbice competitivo, em face de eventual valor abusivo; avaliação do retorno do empreendedor e ponderação sobre eventual cobrança exorbitante, utilizando o histórico do número de licitações e a quantidade de licitantes por certame, avaliando o número de acessos e o valor total estimado recebido pela plataforma; ao fim, deve-se estimar o custo total para a Administração e/ou a receita total auferida pela plataforma;
- a viabilidade de parcelamento: ratificação da inviabilidade de se parcelar o objeto – presumível, neste caso;
- contratações correlatas ou interdependentes: auscultar outras contratações e gastos potencialmente associados ao da plataforma, como treinamentos, **softwares** ou incremento da infraestrutura de **hardware**, disponibilidade/reforço de rede de **internet** e nuvem para armazenamento de dados etc.;
- previsão no Plano de Contratações Anual (PCA): havendo gastos do ente federativo, avaliar se tal dispêndio está previsto no PCA, bem como em rubrica específica na respectiva lei orçamentária, ou tomada de providências para tal;
- resultados pretendidos: descrever com clareza a situação desejada após a contratação, preferencialmente com números, em comparação com um diagnóstico e histórico previamente avaliado, bem como potencial externalidades positivas advindas da contratação da plataforma;
- providências preliminares: levantar possíveis ações da Administração antecedentes ao início da operação dos serviços previamente dita, como prover infraestrutura (espaço físico, mobiliário **hardware** e **software**), treinamentos, contratação de especialistas, exigência documental prévia da contratada, seguros, avisos aos licitantes sobre a mudança nos procedimentos licitatórios (devidamente publicados) etc.; e
- outros impactos e atesto de viabilidade: análise de qualquer outro impacto (no ambiente de trabalho ou no mercado, por exemplo) que possa ter efeitos sobre a viabilidade da contratação.

80. O levantamento e a análise equilibrada das informações **supra** são definitivos para garantir a qualidade do gasto e viabilizar o melhor produto entregue. O atendimento pleno, pela plataforma, de cada requisito a ser provido – e da própria legislação e demais valores gerais licitatórios – depende dessa avaliação preliminar.

81. Feitas essas considerações, o encaminhamento de tais considerações para o conhecimento dos tribunais de contas e à Atricon atende aos objetivos deste trabalho.

IV.2.3 – Obediência a procedimento licitatório ou processo de contratação direta

82. A AudContratações considerou ilegal a ausência de procedimento licitatório ou de contratação direta. O questionário aplicado pela fiscalização revelou que apenas 4 municípios (6,41%) realizaram licitação, 22 (30,77%) recorreram à dispensa ou inexigibilidade e 52 (66,67%) firmaram outras formas de vínculo informal, como termos de adesão – configurando ampla ausência de processo formal de seleção.

83. Tal situação, segundo o relatório antecessor, seria ilícita, por conta de:

- violação ao princípio constitucional da licitação: a maioria dos municípios utiliza plataformas privadas sem realizar licitação ou processo formal de contratação direta, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que exige procedimento licitatório para garantir igualdade, impessoalidade e moralidade nas contratações públicas;
- alegação de “ausência de ônus” é infundada: o argumento de alguns municípios que não há custo direto para o município não afasta a necessidade de procedimento formal, pois o serviço das plataformas envolve funções típicas da Administração Pública, como gestão e armazenamento de informações, e deve seguir o regime jurídico-administrativo;
- ausência de Termo de Referência (TR): muitos municípios também não elaboram o TR, documento obrigatório (arts. 6º, XXIII, e 18, I, da Lei 14.133/2021) que define objeto, critérios de julgamento e forma de seleção do fornecedor, inclusive em contratações diretas, conforme o art. 72, I, da mesma lei;
- existência de mercado competitivo inviabiliza inexigibilidade: a contratação sem licitação não se enquadra na hipótese de inexigibilidade (art. 74 da Lei 14.133/2021), pois há diversos fornecedores capazes de prestar o serviço – sendo necessária, portanto, a competição entre eles;
- a dispensa só ser possível dentro dos limites legais: a dispensa de licitação pode ocorrer apenas se o valor estiver dentro dos limites do art. 75, II, e ainda assim requer instrução completa com ETP e TR, assegurando motivação e transparência;
- a jurisprudência dos tribunais de contas confirmar a exigência de licitação: o Acórdão 497/2025-TCE/PR determinou que o Município de Ponta Grossa realize licitação para contratar plataforma digital, sob pena de multa, e o TCE/MG, na Consulta 1.101.746, decidiu que a contratação de plataforma onerosa, mesmo sem custo direto à Administração, deve ser precedida de processo licitatório ou contratação direta devidamente motivada;

84. Concluiu-se que a ausência de licitação ou contratação direta formal viola os princípios da legalidade, planejamento, impessoalidade, economicidade e competitividade, além de configurar favorecimento indevido a empresas. Por isso, propõe-se determinar que a Seges regule a exigência expressa para que a contratação de plataformas privadas seja feita mediante procedimento licitatório ou contratação direta formalmente instaurada.

IV.2.3.1 – Análise da possibilidade de licitação e da competência desta Corte

85. Faço as mesmas ressalvas, neste tópico, relativas à questão anterior. A jurisdição para avaliar os requisitos necessários à contratação das plataformas é dos respectivos tribunais de contas competentes. Acreditando no potencial de contribuição desta Corte para o debate sobre a matéria, faço as considerações seguintes.

86. Separa-se, para fins argumentativos, a contratação de portais exclusivos da de portais nacionais, já definidos neste voto: nos portais exclusivos, poderá haver contratação específica de empresas qualificadas para desenvolver um produto feito sob medida (built to suit) para um ente federativo, de acordo com suas demandas próprias, particularidades, regulamentações. Como já arguí, desconsiderar (ao menos em tese) essa possibilidade seria ignorar a viabilidade que cada municipalidade tem de elaborar sua regulamentação específica. Na situação narrada, a licitação não é

apenas possível, mas se torna a regra, com múltiplas possibilidades de modelagens, em termos de critérios de julgamento, modos de disputa, modalidades e outras possibilidades.

87. Quando se trata, contudo, de uma contratação de produtos já existentes no mercado, de implantação mais rápida e de maior “concorrência” imediata – eminentemente por meio das plataformas nacionais, que também permitem alguma customização –, esse “procedimento competitivo” pode não ser viável.

88. Quando admitida a legalidade da cobrança pelos particulares – já tida como lícita e amplamente difundida –, realmente, nenhum dos critérios de julgamento previstos no art. 33 da Lei 14.133/2021 se amolda à “maior vantagem” licitatória. Não haveria possibilidade de se cobrar por uma menor taxa. Tal reconhecimento poderia levar (como feito pela unidade técnica) ao entendimento pela ilegalidade da prática.

89. Consta do art. 74 da NLCC, porém, que, quando se fizer “inviável a competição” (nos critérios presentes em lei e em lista não exaustiva), é cabível a inexigibilidade de licitação. E esse é exatamente o caso. De fato, a “roupagem” da Lei 14.133/2021, em termos de critérios objetivos de disputa, inviabiliza uma licitação tradicional.

90. Não significa, uma vez inexigível, que não haja a necessidade de justificar a “melhor plataforma”. Entendo, nesse caso, que a contratação funcione de modo muito semelhante às locações de imóveis, previstas no art. 51 da Lei 14.133/2021 – regulamentado pelo Decreto 10.193/2019 e pela IN-SEGES 103/2022.

91. Dada determinada necessidade, objetivamente definida no ETP, avaliam-se no mercado as soluções existentes para resolver o problema: no caso de aluguel, dos diversos imóveis aptos a resolverem o “programa de necessidades” da Administração (com diferentes áreas, estados de conservação, facilidades, demandas de customização, localizações etc.); no caso dos sistemas que darão suporte às licitações, da pesquisa das diversas plataformas existentes (cada qual com distintas funcionalidades, conformidade com a regulamentação própria, possibilidades de customização, compatibilidade com sistemas existentes, ofertas de suporte, entre tantos outros requisitos identificáveis).

92. Um chamamento público faz-se exigível, publicando-se estudos preliminares e requisitos transparentemente delineados, para viabilizar o levantamento do maior número de interessados possível. Nessa ritualística, um procedimento competitivo objetivo tradicional se faz, no mais das vezes, impraticável. Procede-se a contratação – justificada – por inexigibilidade.

93. Existiu competição (porque houve uma comparação); o que não houve foi um procedimento absolutamente objetivo de escolha. A contratação, no entanto, deve ocorrer por meio de uma ponderação que considere múltiplos critérios, que vão desde o custo até as funcionalidades, o número de clientes cadastrados, a abrangência geográfica de mercado, a possibilidades de adaptação, o tempo demandado para instalação e customização, entre tantas outras; tal qual às locações.

94. Dai a importância do ETP e, igualmente, de um processo de contratação direta constituído e justificado.

95. Nesses termos, embora sob outros fundamentos, concordo com a unidade técnica de considerar irregular a ausência de formalização de procedimento licitatório ou processo de contratação direta pelos municípios para escolha de plataforma eletrônica privada de licitação, em violação ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como aos normativos e princípios que regem as contratações pública.

96. Novo endereçamento desse entendimento aos demais tribunais de contas se faz cabível.

IV.2.4 – Existência de instrumento contratual

97. A maioria dos municípios entrevistados informou terem firmado “termos de adesão” com plataformas privadas de licitação, sem observar o art. 92 da Lei 14.133/2021, que exige cláusulas essenciais e submissão das partes ao regime jurídico público. O questionário demonstrou que 42 municípios (53,85%) formalizaram o vínculo por termo de adesão, dezessete (21,79%) usaram instrumentos como termo de cooperação ou licença de uso, e apenas dezenove (24,36%) utilizaram contrato administrativo ou instrumento equivalente conforme o art. 95 da nova Lei de Licitações.

98. A unidade técnica considerou ilícita a ausência de instrumento de contrato específico, abrangendo os requisitos intitulados na Lei 14.133/2021, porque, resumidamente:

- faz-se irregular a Administração “aderir” a condições privadas, em contrato administrativo típico: esses instrumentos, de natureza unilateral e privada, impõem condições definidas pela plataforma, invertendo a lógica do contrato administrativo – em que é a Administração quem deve fixar as cláusulas – e sujeitando o ente público a um regime jurídico privado, o que viola o princípio da supremacia do interesse público;
- encontram-se ausentes cláusulas obrigatórias: os termos analisados não continham diversas cláusulas essenciais previstas no art. 92 da Lei 14.133/2021, como prazos de execução, obrigações das partes, penalidades, garantias, modelo de gestão e hipóteses de extinção contratual – o que fragiliza a execução e a fiscalização do contrato;
- há riscos decorrentes da prática: a ausência de contrato administrativo formal compromete a legalidade, transparência e impessoalidade e já gerou consequências práticas, como a remoção de documentos de sessões públicas por parte de uma das plataformas após o fim do uso pelos municípios, o que prejudica o controle social e a publicidade dos atos; e
- o termo de adesão é inadequado, juridicamente: a adesão a documentos padronizados, sem estudo técnico preliminar (ETP) ou termo de referência (TR), mitiga o planejamento adequado e pode levar à contratação de soluções tecnológicas incompatíveis com as necessidades reais da Administração;

99. Ao fim, além de medidas regulamentares corretivas por parte da Seges, no manejo de recursos federais, a AudContratações sugere notificar os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais sobre a irregularidade.

IV.2.4.1 – Análise sobre a exigência de instrumento contratual e sobre as competências do TCU

100. Faço as mesmas ressalvas já empreendidas para a exigência de ETP e de processo licitatório ou de dispensa, encaminhando as presentes considerações aos demais tribunais de contas e à Atricon.

101. Em exame específico da situação aposta, há um princípio de legalidade a ser seguido. Um contrato administrativo típico – como é o caso – deve prever informações, entre um rol de direitos e deveres precisamente estabelecidos no art. 95 da NLLC. Quando a Administração adere a um acordo pré-redigido – invertendo-se a lógica de adesão pelo ente particular, que se submete aos requisitos de interesse público necessários há contratação –, tanto não há garantia de atendimento dessas condições quanto se incutem riscos de assinatura de condições não previstas em lei.

102. Aos olhos da União, no cuidado com os recursos encaminhados via transferência voluntária, convém, além disso, prover segurança sobre as funcionalidades e deveres assumidos pela plataforma, comprometendo-se a seguir certos mandamentos fundamentais à eficácia do processo, em termos de legalidade, transparência, impessoalidade. Faz-se oportuno haver um instrumento formal com a ratificação do compromisso de afastamento de alguns riscos elencados pela unidade técnica, como: a remoção de documentos de sessões públicas por parte de uma das plataformas após o fim do

CONSELHO DE LICITAÇÃO
1005
FLS. 100
PREF DE PIQUET CARNEIRO

uso pelos municípios; ou a limitação do direito a impugnar o edital; ou a vedação de acesso das condições editalícias pela população.

103. Adiro, nesse sentido, à argumentação apresentada pela unidade técnica sobre a ilegalidade na constituição dos “termos de adesão”, na forma narrada em seu relatório.

IV.2.5 – Deficiências na arquitetura das plataformas eletrônicas privadas quanto à transparência, segurança da informação e regras de negócios em licitações

104. O relatório de fiscalização identificou deficiências significativas na arquitetura das plataformas eletrônicas privadas de licitação, especialmente nos aspectos de transparência, segurança da informação e regras de negócios, em desacordo com normas legais, regulamentos e boas práticas de TI.

105. As seções do questionário de auditoria relacionadas à estrutura, segurança e privacidade seguiram como referência o Programa de Privacidade e Segurança da Informação (PPSI), instituído pela Portaria SGD/MGI 852/2023 – que visa elevar a maturidade e a resiliência digital de órgãos e entidades públicas. O PPSI, por sua vez, se baseia na Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD) e no guia Controles CIS v.8, reconhecido internacionalmente por consolidar boas práticas em proteção de sistemas e dados.

106. Já as seções de Diagnóstico Comercial, Normativo, Funcional e de Transparência foram elaboradas com base em levantamentos prévios e nas instruções normativas do Ministério da Gestão e Inovação, além da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). O objetivo foi avaliar o nível de conformidade das plataformas com padrões legais e técnicos aplicáveis às contratações públicas.

107. Especificamente quanto aos achados, no que se refere ao Diagnóstico de Estrutura, verificou-se, em extrato, que:

- nenhuma das quatro questões avaliadas obteve resposta positiva em todas as plataformas. 44% das plataformas declararam não possuir uma Política de Segurança da Informação (POSIN), obrigatória na Administração Pública Federal e recomendável também às plataformas privadas; e
- a POSIN estabelece diretrizes e responsabilidades essenciais para a gestão da segurança da informação. Pelo menos uma das plataformas não possui gestor de segurança da informação. O gestor é responsável por planejar, implementar e aperfeiçoar os controles de segurança nos ativos informacionais, representando um avanço na governança digital das plataformas.

108. Sobre o Diagnóstico de Segurança, reportou-se que:

- o diagnóstico contou com 33 questões e revelou que nenhuma das dezoito plataformas implementa integralmente os procedimentos e ferramentas recomendadas para prevenir ataques cibernéticos, apenas 56% realizam programas de conscientização sobre segurança;
- somente 50% promovem treinamentos para reconhecimento de ataques de engenharia social e boas práticas de autenticação. Esses ataques consistem em técnicas de manipulação psicológica usadas por criminosos para obter informações sensíveis, explorando a confiança ou distração das vítimas. A falta de treinamento adequado aumenta a vulnerabilidade das plataformas. O relatório enfatizou que capacitar colaboradores é linha de defesa essencial contra fraudes e vazamentos;
- apenas 39% das plataformas utilizam autenticação multifator (Multi-Factor Authentication – MFA) para acesso de usuários externos. A maioria ainda permite login apenas com nome de usuário e senha, sem segunda camada de verificação, o que fragiliza a segurança;
- apenas 45% das plataformas realizam testes regulares de recuperação de dados (backups), revelando deficiência que compromete a continuidade das licitações em caso de falha grave;

- cerca de 20% das plataformas não implementaram integralmente os logs de auditoria, registros automáticos essenciais para rastrear ações, identificar acessos indevidos e investigar incidentes. A ausência desses **logs** compromete a transparência e a rastreabilidade das operações;
- 11% não criptografam dados sensíveis em trânsito, com protocolos seguros como **Transport Layer Security (TLS)** e **Open Secure Shell (OpenSSH)**; 5% não mantém inventário atualizado de contas de usuários e administradores; e
- 11% realizam **backups** automatizados e mantém ambientes separados de produção e testes.

109. Com relação ao Diagnóstico de Privacidade, baseado na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), o relatório de auditoria narrou que:

- apenas 45% das plataformas possuem Programa Institucional de Privacidade de Dados plenamente implementado;
- 45% adotam procedimentos formais para comunicar incidentes de segurança à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) e aos titulares afetados;
- 45% das plataformas não documentam nos contratos de nível de serviço as exigências de proteção de dados pessoais aplicáveis a operadores e subcontratados.
- 72% informaram que o encarregado de dados (**Data Protection Officer – DPO**) tem acesso direto à alta Administração, o que representa avanço, embora ainda insuficiente em termos de maturidade de governança.

110. Acerca de questão sensível, atinente ao Diagnóstico Comercial, apurou-se que:

- 1% das plataformas oferecem sistemas eletrônicos completos para sessões públicas e dispensas eletrônicas. As demais se limitam a módulos de gestão integrados a **Enterprise Resource Planning** (sistemas integrados de gestão – ERPs), via **Application Programming Interface (API)**, o que reduz a autonomia dos municípios no processo licitatório;
- unicamente 50% dos sistemas permitem que o município contrate somente o módulo de sessão pública, sem precisar adquirir pacotes mais amplos de gestão; e
- quanto à forma de cobrança: 33% adotam tarifas fixas; 50% cobram das empresas licitantes (participantes da licitação); e algumas plataformas impõem restrições à participação em caso de inadimplência, prática que suscita questionamentos quanto à legalidade e à isonomia nos certames.

111. Em razão de algumas fragilidades estruturais e normativas, a unidade técnica sugeriu que a futura regulamentação, a cargo da Seges, exigisse critérios mínimos quanto à arquitetura, segurança e transparência a serem necessariamente seguidos.

112. Não tenho qualquer reparo ao encaminhamento proposto pela unidade técnica. Acrescento somente que, mesmo com relação aos pontos positivos e boas práticas observadas, houve plataformas contratadas – manejando recursos federais – que não atenderam a questões fundamentais relacionadas à arquitetura, segurança, privacidade e transparência. Há de se minimizar tal risco, impondo, de forma regulamentar, requisitos mínimos a serem atendidos.

IV.2.6 – Atendimento da IN-SEGES/ME 73/2022

113. O **compliance** normativo – ou as “amarras burocráticas” regulamentares – deve estar sempre relacionado a algum risco identificado. No caso de procedimentos licitatórios, alguma regra é imposta para mitigar chances de quebra de valores caros à licitação: conluios, direcionamentos, quebras de sigilo, publicidade, direito recursal, impugnações, subjetivismos, viabilização de diligências, análise de exequibilidade, entre tantas possibilidades.

ISSO DE LICITAÇÃO
9301
FLS ANO
PREF DE PIQUET CARVALHO

114. O Poder Executivo Federal regrou esses riscos por meio da IN 73/2022, para o caso de licitações por menor preço ou maior desconto. Não significa, porém, que existe ilegalidade em salvaguardar esses riscos de forma distinta. Existe legitimidade federativa para tal.

115. Concorde, então, que – em se tratando de regras nacionais, não federais – se exija a mitigação desses riscos, mas não de forma idêntica à IN 73/2022.

116. Faz-se mais adequado determinar que o regulamento considere a “*exigência de que, no que se refere a regras cujos critérios de julgamento forem o menor preço ou maior desconto, sejam dotadas de funcionalidades que salvaguardem riscos contra a impessoalidade, isonomia, transparência e competitividade do certame, guardada a legítima regulamentação de cada ente federativo*”, a exemplo, em termos valorativos, das situações apontadas no relatório instrutivo.

117. Em um quadro dos riscos levantados, formularam-se 40 questões para aferição dos procedimentos dos sistemas, com destaque para a abertura automática de sessão, coleta de propostas, fases procedimentais e manifestação de recursos. Constatou-se que:

- apenas 4 plataformas, entre 18 analisadas, realizam automaticamente a abertura da sessão pública na data e hora marcadas;
- 7 plataformas permitem que o agente de contratação altere os prazos de envio de propostas;
- 9 plataformas permitiam a exclusão de lances múltiplas vezes.

118. A equipe de auditoria igualmente realizou testes práticos em plataformas que forneceram acesso real, conformando deficiências estruturais que comprometem a integridade e a rastreabilidade das licitações. Por exemplo, observou-se:

- ausência de barreiras sistêmicas que impeçam prazos inferiores ao mínimo legal para impugnações e propostas, ausência de limites de horário para fases críticas, e fusão indevida das fases de julgamento e habilitação – condutas que violam a Lei 14.133/2021;
- upload antecipado de documentos de habilitação e exigência de dados pessoais no envio de propostas, práticas que comprometem a impessoalidade e o sigilo competitivo, além de violarem o art. 63, II, da Lei 14.133/2021;
- exposição de identidade dos licitantes antes do fim da fase de lances, possibilitando conluíus e favorecimentos;

119. Foram ainda observadas boas práticas, que demonstram avanços tecnológicos e flexibilidade das plataformas privadas, mas que também revelam a carência de padronização e controle público sobre as regras de negócio. Destaca-se, nesse sentido, que:

- a flexibilidade excessiva dessas ferramentas pode enfraquecer a integridade do processo licitatório, ao permitir manipulação de prazos, configurações personalizadas e **upload** irregular de documentos;
- inexistência de regulamentação específica para o funcionamento das plataformas privadas, o que gera heterogeneidade quanto à segurança, privacidade e integridade;

120. No campo da transparência e do controle social:

- 9% das plataformas impedem que cidadãos não cadastrados apresentem impugnações ou esclarecimentos sobre editais, contrariando o art. 164 da Lei 14.133/2021 e o art. 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011);
- metade das plataformas analisadas restringe o acesso aos documentos públicos das sessões licitatórias, e algumas até removem o portal do município após o encerramento do certame.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
20/12/2023
FLS. 21
PREF. DE PONTA GROSSA

121. O relatório antecessor opinou inclusive que muitas das falhas decorrem da já mencionada ausência de estudos técnicos preliminares, estabelecendo requisitos quanto à transparência e à segurança, bem como da ausência de contratos administrativos claros que obriguem as empresas, em ilustração, a manterem os dados públicos disponíveis por pelo menos cinco anos.

122. Nessa tônica, elencaram-se pelo menos doze descumprimentos de ritos previstos na IN 73/2022 que deveriam compulsoriamente ser exigidos, em novel regulamentação sobre o assunto.

123. Concorro sobre a necessidade de estabelecer regras que salvaguardem disposições legais expressas ou valores licitatórios caros ao processo, mas não de regras específicas da IN 73/2022 cuja regulamentação só alcança os órgãos e entidades expressamente relacionados nos arts. 1º e 2º da aludida norma. Feitas essas ressalvas e com modificações pontuais no encaminhamento sugerido pela AudContratações, adiro ao encaminhamento proposto.

124. Acrescentaria, ainda, para evitar qualquer dúvida acerca da interpretação do § 1º do art. 17 da Lei 14.133/2021, a necessidade de as propostas serem apresentadas de forma simultânea com os documentos de habilitação, na hipótese de inversão de fases, preservando a lisura do procedimento.

IV.2.7 – Definição de órgão ou entidade responsável pelo credenciamento das plataformas

125. A unidade técnica entendeu que se deve estabelecer requisitos mínimos para segurança, transparência e conformidade das plataformas, inclusive quanto a sua arquitetura. Aventou-se, por exemplo:

- o uso obrigatório de **Secure Sockets Layer/Transport Layer Security (SSL/TLS)** para criptografia de dados;
- a implementação de **firewall** para proteção contra acessos não autorizados;
- a autenticação multifator (MFA) para usuários e administradores;
- a segregação de ambientes (produção, homologação e desenvolvimento);
- o **backup** periódico com plano de recuperação de desastres;
- testes de segurança regulares (ex.: testes de invasão, análise de vulnerabilidades);
- a disponibilização de canais de atendimento para suporte e esclarecimentos; e
- a publicação de indicadores de suporte (tempo médio de resposta, taxa de solução).

126. Para a certificação de tais requisitos, sugeriu-se a criação de um sistema similar ao Inmetro, com credenciamento de Organismos de Avaliação da Conformidade (OAC), podendo ser públicas ou privadas, incluindo auditoria das plataformas com renovação periódica, com tempo determinado. Os custos poderiam ser arcados pelas próprias plataformas. Avaliou-se, também, a possibilidade de criação de um órgão regulador ou mesmo a certificação por um ente público.

127. Nesse sentido, determinou-se que a futura regulamentação preveja a definição do órgão ou entidade responsável pelo credenciamento das plataformas eletrônicas privadas de licitação e pela fiscalização do efetivo cumprimento das disposições regulamentares que vierem a ser expedidas.

128. Entendo adequada a proposição. A forma como isso será feito depende, obviamente, do ente regulamentador, ponderando os custos e impactos de cada opção. São tantos os requisitos necessários para a garantia do fiel cumprimento dos requisitos a serem atendidos pela plataforma, e tão técnicas as avaliações necessárias para tal (principalmente no que se refere aos de tecnologia da informação), que um credenciador especializado se apresenta como a alternativa viável.

129. Bom dizer, nesse sentido, que consta do art. 17 da Lei 14.133/2021, ao tratar das diversas fases da licitação, que:

“§ 6º A Administração poderá exigir certificação por organização independente acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) como condição para aceitação de:

I - estudos, anteprojetos, projetos básicos e projetos executivos;

II - conclusão de fases ou de objetos de contratos;

III - material e corpo técnico apresentados por empresa para fins de habilitação.” (grifou-se).

130. A contratação das plataformas, nesses casos, pode e deve ser antecedida de um “selo”, capaz de conferir razoável certeza do cumprimento das normas a que se deseja regulamentar.

V.2.8 – Considerações a respeito das contribuições da Associação das Empresas de Tecnologia para Contratações Governamentais (ATCG) – **amicus curiae** – e das recomendações endereçadas pela unidade técnica

131. Após o encaminhamento do relatório de auditoria, houve pedido de ingresso nos autos (como parte interessada e, subsidiariamente, como **amicus curiae**), da Associação das Empresas de Tecnologia para Contratações Governamentais (ATCG). A entidade representa alguns dos maiores portais privados de realização de licitações eletrônicas utilizados por entes públicos nas esferas estadual e municipal.

132. Em despacho, à peça 52, decidi reconhecer a entidade como **amicus curiae** nos presentes autos e determinei a sua oitiva, em conjunto com a Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) para que se manifestassem sobre as propostas de determinações então sugeridas pela AudContratações.

133. A ATCG – de forma coerente com minhas considerações do tópico anterior –, além dos diversos comentários sobre cada entendimento da unidade técnica, trouxe questões relacionadas à arquitetura e segurança dos sistemas, bem como relativas à necessidade de auditoria.

134. Sugeriram-se critérios que deveriam ser atendidos tanto por portais privados quanto por portais públicos. Seguiu-se lista volumosa de providências, consideradas essenciais 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);
- o gerenciamento e o controle de autorização de acessos às plataformas;
- o gerenciamento de disponibilidade, continuidade e capacidade de aplicação;
- o gerenciamento de ambiente de desenvolvimento, teste e aceitação da aplicação;
- a adequada gestão de serviços e suporte de atendimento; e
- necessidade de capital social integralizado de, pelo menos, R\$ 1 milhão, para garantir capacidade financeira de adimplir com obrigações advindas do suporte oferecido.

135. Em análise da proposição, a unidade técnica considerou que a convergência entre os achados (relativos aos condicionantes técnicos de arquitetura e segurança) e a visão técnica de um dos principais atores do mercado demonstra que os requisitos propostos são exequíveis e representam um padrão de boas práticas reconhecido pelo setor.

136. Nessa lógica, propôs recomendação para que a Seges/MGI, ao redigir a norma, avalie a lista de requisitos técnicos (na totalidade do oferecido pela ATCG) e considere, naquilo que for pertinente, como parte integrante do texto regulamentar, detalhando os padrões mínimos de conformidade para todas as plataformas, públicas e privadas, que operem com recursos federais.

137. Concordo com a medida – modificando apenas o destinatário do encaminhamento (Casa Civil) e considero ter se mostrado adequada a permissão de entrada da entidade como **amicus curiae**. Quanto aos demais pontos do relatório, faz-se indicado tratá-los em separado, a seguir.

V.2.8.1 – Demais manifestações da ATCG

COPIA DE LICITAÇÃO
302/2025
FLS ANO
PREF DE PONTA CAPEIRO

V.2.8.1.1 – Argumentações gerais

138. As manifestações da Associação de Tecnologia para Compras Governamentais (ATCG) concentram-se em defender a legitimidade das plataformas privadas e contestar alguns achados da auditoria. A entidade argumentou, em síntese, que o relatório preliminar trouxe interpretações que poderiam afetar indevidamente a imagem de seus associados, e que a fiscalização teria comparado de forma indevida as plataformas privadas ao sistema Compras.gov.br, sem considerar a autonomia normativa dos entes federativos.

139. Em resumo, a ATCG alegou que o relatório preliminar elaborado pela equipe de auditoria continha inconsistências relevantes, capazes de gerar interpretações equivocadas sobre o funcionamento dos portais privados, a exemplo das abaixo, consideradas algumas argumentações de caráter geral:

- autonomia dos entes federativos: a entidade defendeu que, embora a União detenha competência constitucional para editar normas gerais sobre licitações e contratos, cada ente federativo – estados, Distrito Federal e municípios – possui autonomia para regulamentar e detalhar a aplicação da Lei 14.133/2021 conforme suas peculiaridades locais. Assim, não seria obrigatório que as administrações subnacionais seguissem integralmente as regras contidas na IN SEGES/ME 73/2022, de caráter federal, especialmente quando suas regulamentações locais dispuserem de forma diversa sobre o tema;
- comparação indevida com o Compras.gov.br: a associação argumentou que os auditores teriam adotado a plataforma federal como parâmetro absoluto de comparação, classificando como “inconsistência” qualquer divergência entre as plataformas privadas e o sistema público federal. Tal abordagem teria desconsiderado o pluralismo normativo existente e a possibilidade de soluções tecnológicas diversas atenderem aos mesmos princípios de isonomia, transparência e competitividade previstos na legislação, ainda que com mecanismos distintos;
- reconhecimento e pronta correção de algumas falhas: diversas plataformas associadas à ATCG reconheceram a validade de parte dos achados e tomaram medidas corretivas para aprimorar a integridade e a transparência de seus sistemas. Entre as principais ações implementadas estão: i) a criação de uma trava mínima de duas horas para o reenvio de propostas ou documentos de habilitação, ii) a limitação de cancelamentos a apenas uma tentativa em até quinze segundos, a eliminação da exigência de envio antecipado de documentos antes do momento adequado do certame; iii) a revisão da exibição dos nomes dos licitantes para garantir anonimato até o fim da fase de lances; e iv) ajuste no fluxo de manifestação de intenção de recurso, permitindo-o em dois momentos distintos – após o julgamento e após a habilitação – e eliminação da obrigatoriedade de justificar a motivação para apresentar recurso; e
- parâmetros e metodologia da fiscalização: a equipe técnica explicou que a metodologia adotada previa que a identificação de um único risco em qualquer plataforma seria suficiente para propor uma medida corretiva aplicável de forma geral, visando a mitigação do risco no ecossistema como um todo. Essa abordagem foi considerada mais eficiente, pois priorizava a prevenção de falhas sistêmicas em vez da reavaliação individual de cada plataforma, otimizando recursos e garantindo objetividade na formulação de recomendações.

V.2.8.1.2 – Argumentações quanto à ausência de estudo técnico preliminar

140. A ATCG reconheceu que a elaboração do ETP é fundamental para subsidiar a decisão sobre a adoção de plataformas eletrônicas de licitação. Defendeu que o documento deve servir como base racional para justificar a escolha de soluções privadas onerosas em detrimento de opções públicas e gratuitas, levando em conta não apenas o custo, mas também vantagens operacionais, técnicas e estratégicas que demonstrem a superioridade da solução privada para o interesse público.

V.2.8.1.3 – Argumentações quanto à ausência de contrato ou instrumento equivalente

141. Reconheceu-se a importância de formalizar os processos de contratação, observando os princípios constitucionais e legais. A ATCG diferenciou os tipos de plataformas existentes – públicas, privadas de âmbito nacional e exclusivas – e defendeu que os portais de alcance nacional atendem simultaneamente a dois públicos: os órgãos públicos, que buscam sistemas acessíveis e fáceis de operar, e as empresas licitantes, que valorizam a transparência e a segurança.

142. Sustentou-se, ademais, que não é viável realizar licitação para esses portais, pois a gratuidade para a Administração impede a competição por menor preço, e os valores cobrados dos licitantes são padronizados, inviabilizando disputa econômica. Também se argumentou que não seria adequado utilizar critérios de melhor técnica ou técnica e preço, já que quesitos como usabilidade e suporte não são objetivamente mensuráveis, tornando previsível o resultado de uma eventual licitação.

143. Além disso, a associação defendeu a legalidade da contratação direta de plataformas por dispensa ou inexigibilidade de licitação, fundamentando-se no art. 74 da Lei 14.133/2021, que admite essas hipóteses quando há inviabilidade de competição. Segundo a ATCG, as características singulares dos portais – especialmente quanto às suas funcionalidades e estrutura tecnológica – justificam a contratação sem licitação, sem ofensa ao princípio da isonomia, já que não há custo direto para a Administração e o pagamento é feito pelos licitantes. Por outro lado, quanto aos portais exclusivos, voltados a um único órgão comprador, a entidade reconheceu que, nesses casos, deve haver licitação com critério de menor preço, vedando-se qualquer forma alternativa de remuneração.

V.2.8.1.4 – Argumentações quanto à ausência de processos licitatórios ou de contratação direta

144. A ATCG entendeu que o instrumento correto para formalização é o contrato ou equivalente, obedecendo os requisitos de publicidade. Argumentou-se 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.

V.2.8.1.5 – Argumentações quanto à cobrança de taxa pelos licitantes

145. Sobre o tema, resumidamente, a Associação apresentou extensa defesa da legalidade da cobrança de valores das empresas licitantes pelas plataformas privadas nacionais, argumentando que tal modelo garantiria sustentabilidade econômica e inovação tecnológica no setor.

146. Apresentou-se, em tópicos, o seguinte:

- reconhecimento parcial de ilegalidade: concordou-se ser ilegal cobrar valores vinculados ao resultado da licitação, já que o serviço prestado não se altera em função do valor do contrato, mas sustenta que taxas fixas ou mensais seriam legítimas e necessárias à manutenção das plataformas;
- argumento da ausência de proibição expressa: a Associação defendeu que a NLLC não proíbe explicitamente a cobrança, deixando margem para a continuidade de tal prática, considerando que a antiga Lei 10.520/2002 previa a possibilidade de cobrir custos de tecnologia da informação;
- fundamento na livre iniciativa: a cobrança seria indispensável para a sobrevivência econômica das empresas de tecnologia, representando uma forma legítima de livre iniciativa e permitindo que a Administração use soluções de ponta sem custos diretos ao Erário;
- comparação com modelos privados e internacionais: a entidade compara os portais de licitação a **marketplaces** digitais, em que vendedores pagam comissões, e cita o modelo português, no qual plataformas privadas são reguladas por órgão público como exemplo de viabilidade e regulação equilibrada;

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
309
FLS ANO
PREF DE PONTA CARNEIRO

- diferenciação entre portais nacionais e exclusivos: afirma-se que os portais nacionais atendem simultaneamente à Administração e aos licitantes, o que estimularia investimentos em transparência, usabilidade e eficiência – características menos desenvolvidas nos portais exclusivos; e
- defesa da modicidade das taxas: os valores cobrados seriam módicos e não configuram barreiras de entrada, citando que a cobrança média não ultrapassa 0,5% dos limites de dispensa de licitação, sendo proporcional e justificada.

V.2.8.2 – Análise do relator sobre as manifestações da ATCG

147. Creio que minhas considerações anteriores já abranjam, na íntegra, as contribuições da ATCG. Fiz questão, contudo, de resumir o conteúdo das argumentações da Associação para enriquecimento do debate e da respectiva formação de convicção por este Plenário.

V.2.11 – Da Análise de Impacto Regulatório (AIR)

148. Um assunto relevante, capaz de comprometer a própria eficácia do cumprimento das deliberações desta Corte, é a necessidade de produção da Análise de Impacto Regulatório (AIR) próprio.

149. Há um mercado já constituído de plataformas, com ecossistema próprio e relações de interdependência – inclusive com o poder público – muito bem sedimentadas. As diversas disposições regulamentares produzirão efeito real tanto na capacidade dos diversos entes federativos para implementá-las como nos atores de mercado (ou nas próprias plataformas eletrônicas). Deve-se avaliar, inclusive, os prazos necessários para que os particulares se adequem a essas medidas, sob pena do risco de paralisia nos próprios procedimentos licitatórios operados por plataformas privadas.

150. Consta da Lei 13.874/2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelece garantias de livre mercado:

“DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.” (grifou-se).

151. O Decreto 10.411/2020, ao regulamentar o diploma, assim estabeleceu:

“Art. 2º [...]”

I - análise de impacto regulatório - AIR - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão.

III - avaliação de resultado regulatório - ARR - verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação;

CONFERÊNCIA DE LICITAÇÃO
31/08/2024
FLS ANO
PREF. DE MONTES CARLOS

IV - custos regulatórios - estimativa dos custos, diretos e indiretos, identificados com o emprego da metodologia específica escolhida para o caso concreto, que possam vir a ser incorridos pelos agentes econômicos, pelos usuários dos serviços prestados e, se for o caso, por outros órgãos ou entidades públicos, para estar em conformidade com as novas exigências e obrigações a serem estabelecidas pelo órgão ou pela entidade competente, além dos custos que devam ser incorridos pelo órgão ou pela entidade competente para monitorar e fiscalizar o cumprimento dessas novas exigências e obrigações por parte dos agentes econômicos e dos usuários dos serviços prestados;

V - relatório de AIR - ato de encerramento da AIR, que conterá os elementos que subsidiaram a escolha da alternativa mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado e, se for o caso, a minuta do ato normativo a ser editado;

Art. 3º A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR.” (grifou-se).

152. Haverá efeitos distintos nos diversos entes federativos contratantes e nas dezenas de fornecedores de plataformas. Reuniões, audiências públicas e um diálogo com os **stakeholders** se fazem imperativos, mormente para medir os efeitos das proposições aqui engendradas, mas igualmente com relação ao prazo para o cumprimento das medidas elencadas.

V.2.10 – Encaminhamento do trabalho aos demais tribunais de contas

153. Em arremate, a unidade técnica sugeriu o encaminhamento deste julgado aos tribunais de contas estaduais e municipais, para as providências que entenderem cabíveis. Acrescento, ainda, a conveniência e oportunidade de endereçar o trabalho para a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

154. Coerentemente com a visão que espousei sobre a competência de avaliar o rito específico de contratação das plataformas caber àquelas cortes de contas, certamente que o presente trabalho pode contribuir como poderoso insumo para a análise daquelas Cortes.

V.2.10 – Orientação a demais órgãos do Poder Executivo

155. Em derradeira análise, entendo que se deva determinar à Seges que oriente os demais órgãos do Poder Executivo, concedentes de transferências voluntárias, a alertar os entes subnacionais, em cada convênio ou contrato de repasse específico, que eventual licitação realizada com plataforma privada que contenha regras e procedimentos que possam comprometer a legalidade, transparência, auditabilidade, integridade ou isonomia do processo pode levar a apontamento de irregularidade nas respectivas prestações de contas.

156. Eventuais inconformidades e vulnerabilidades das plataformas eletrônicas de licitação, quando utilizarem recursos federais, poderão materializar irregularidades nas transferências voluntárias, a serem consideradas na avaliação das prestações de contas dos tomadores, como também por esta Corte, em tomadas de contas ordinárias ou especiais.

VII – Informações adicionais

157. Estando os autos pautados para julgamento, fui informado de que estão em curso ações do Governo Federal para implementar parte das recomendações/determinações sugeridas neste voto com a participação do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP). Trata-se de possível alteração do Decreto 10.764/2021, que estaria na iminência de publicação. Processo SEI 19973.013168/2025-72).

158. Essa postura colaborativa foi destacada na ata da derradeira reunião do CGRNCP logo antes da sanção do projeto que culminou na Lei 15.266/2025. Assim consta da nominada ata:

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
2025
PREFEITO MUNICIPAL

“10. Nesse momento, Victor Amorim [um dos representantes da União no Comitê] pediu a palavra e solicitou que fosse consignado em ata o entendimento institucional do CGRNCP acerca dos impactos da iminente alteração do §1º do art. 175 da Lei nº 14.133/2021 sobre os encaminhamentos relativos à revisão do Decreto nº 10.764/2021, conforme registrado no processo SEI nº 19973.013198/2025-72. Em sua manifestação, Victor Amorim ressaltou que a alteração legislativa corrobora e fortalece a linha de entendimento já externada pelo CGRNCP quanto a pertinência de se promover a atualização do Decreto nº 10.764/2021, a fim de explicitar a competência do Comitê para editar regulamentação operacional referente à integração das plataformas com o PNCP. Destacou que tal competência se harmoniza com a natureza interfederativa do Comitê e com sua função precípua, prevista no §1º do art. 174 da Lei nº 14.133/2021, de promover a “gestão do PNCP”, o que, por sua vez, assegura legitimidade ampliada e maior espaço de participação ativa aos principais usuários das plataformas, especialmente os Municípios. Por fim, Victor Amorim concluiu afirmando que a futura alteração do §1º do art. 175 da Lei 14.133/2021 reafirma a legitimidade da iniciativa do Presidente da República ao dispor, por decreto, sobre o órgão responsável pela regulamentação mencionada no dispositivo. Assim, uma vez conferida expressamente pela Lei a competência regulamentar do Poder Executivo Federal, mostra-se juridicamente legítima e tecnicamente adequada a opção normativa de atribuir ao CGRNCP a disciplina das condições materiais e operacionais para a integração das plataformas públicas e privadas ao PNCP.”

Everto dos Santos [outro membro] manifestou concordância com as observações de Victor Amorim e registrou a alteração proposta pelo PI nº 2.133/2025, ao invés de gerar prejuízos, reforça e legitima a estratégia já adotada para consolidação da regulamentação.”

159. Diante das competências estabelecidas no § 1º do art. 174 da Lei 14133/2021, a contínua integração e articulação do Poder Executivo com o Comitê Gestor do PNCP contribui para o processo de fortalecimento da governança das contratações públicas e para a consolidação de um modelo de gestão de licitações eletrônicas que busque de maneira efetiva o interesse público.

VIII – Conclusão

160. À vista do exposto, a fiscalização ora apresentada demonstrou que o avanço tecnológico aplicado às licitações públicas não prescinde de um arcabouço regulatório robusto que garanta o equilíbrio entre inovação, segurança e observância aos princípios que regem a Administração Pública. As fragilidades de regras e controles, no caso avaliado, põem em xeque a própria legalidade e eficiência dos gastos federais licitados, no âmbito de transferências voluntárias e contratos de repasse.

161. Nessa tônica, cabe sublinhar que, em derradeira modificação da Lei 14.133/2021, conferiu-se ao Poder Executivo Federal a competência de regulamentar o art. 175, § 1º, daquele diploma, sobre a contratação de plataformas eletrônicas de licitação por entes subnacionais. O presente trabalho, assim, contribui com o lastro necessário para prover essa regulamentação.

162. O diagnóstico evidenciado da fiscalização revelou cenário de dispersão normativa e ausência de critérios mínimos para a utilização de plataformas privadas, inclusive quando há recursos federais envolvidos. O exame técnico conduzido pela AudContratações demonstrou que a liberdade de escolha entre sistemas públicos e privados, sem parâmetros de governança e segurança objetivamente definidos, pode acarretar vulnerabilidades de ordem jurídica e operacional.

163. Elenquem-se: a falta de estudos técnicos preliminares e de instrumentos contratuais formais; a adoção de modelos de remuneração atrelados ao valor homologado; taxas abusivas cobradas dos licitantes; vulnerabilidades quanto ao sigilo e à segurança das informações; e riscos advindos na arquitetura dos sistemas. Os achados reforçam a necessidade de diretrizes nacionais. Não se trata de inibir a iniciativa privada, ou o espaço regulamentar dos demais entes federativos, mas de assegurar a

conformidade com o regime jurídico administrativo e com as boas práticas de integridade e controle – ao menos quando se trata de certames envolvendo gastos federais.

164. Os apontamentos não se restringiram, somente, a falhas de natureza técnica ou formal. Há limitações graves a princípios republicanos caros, observados a partir do uso de algumas plataformas: apurou-se, por exemplo, que parte significativa das plataformas privadas restringe o acesso público e as impugnações a informações de interesse coletivo. O sigilo indevido sobre documentos de sessão pública e a exigência de cadastro prévio para consultas desincentivam o controle social e minam a transparência que deve caracterizar as contratações públicas. Essas constatações, entre tantas outras, reforçam o papel do TCU no sentido de induzir – e, eventualmente, exigir – boas práticas, determinando as medidas cabíveis para a correção de assimetrias regulatórias.

165. A Lei 14.133/2021 inaugurou um paradigma de planejamento e governança nas contratações públicas, que não se coaduna com soluções improvisadas ou de natureza meramente operacional. O uso de plataformas privadas, por envolver a coleta e o tratamento de dados sensíveis de licitantes, bem como o armazenamento de informações públicas estratégicas, demanda padrões técnicos equivalentes, devidamente planejados, consubstanciados em exigível estudo técnico preliminar.

166. As determinações e recomendações propostas, nessa bússola, buscam promover a segurança jurídica e a confiança dos sistemas que regem as licitações com recursos federais. O objetivo não é cercear a autonomia dos entes subnacionais. Algumas das regras relativas à forma e custeio da contratação das plataformas caberão, afinal, ao crivo de controle de cada ente federativo.

167. Nesse reconhecimento, foram endereçadas determinações unicamente concernentes a requisitos de transparência, segurança da informação, auditabilidade, isonomia, integridade e relativas regras gerais da NLLC. As demais exegeses referentes à forma de custeio e procedimentos para contratação das plataformas propriamente ditas, bem como ao reflexo da regulamentação própria de cada ente na operação dos sistemas, endereçou o assunto para o crivo de cada tribunal de contas.

168. A presente fiscalização, contudo – mormente quanto aos requisitos gerais a serem observados para a perfeita integração com o PNCP –, oferece um padrão mínimo de eficiência, rastreabilidade, confiabilidade e publicidade, conforme preceituam a Constituição Federal e a própria Lei Geral de Licitações.

169. Ao Poder Executivo Federal, com o novo texto do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021, cumpre exercer papel de coordenação normativa e de indução de boas práticas, de modo que a utilização de plataformas eletrônicas privadas se converta em instrumento de modernização, e não em vetor de fragmentação e risco. Nesse sentido, em prol das competências estabelecidas em lei pela própria NLLC, em seu art. 174, § 1º, convém promover a contínua integração e articulação com o Comitê Gestor do PNCP (CGRPNCP).

170. Diante desse conjunto de elementos, conclui-se que a atuação tempestiva e coordenada do Governo Federal, orientada pelas determinações ora fixadas, permitirá não apenas sanear as irregularidades identificadas, mas também estruturar um ambiente digital de contratações públicas mais seguro, transparente e competitivo. Assim, o Tribunal, no exercício de sua função constitucional de controle, contribui para o fortalecimento da governança pública e para a consolidação de um modelo de gestão das licitações eletrônicas que assegure, de forma efetiva, o interesse público e a confiança da sociedade.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de dezembro de 2025.

MISSÃO DE LICITAÇÃO
31/12/2025
FLS. 400
PREF DE PIQUET CARNEIRO



BENJAMIN ZYMLER
Relator



ACÓRDÃO Nº 2916/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 023.242/2024-8.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. 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.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. 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 Contratacoes Governamentais (ATCG).

9. Acórdão:

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

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária do Plenário, ante as razões oferecidas pelo relator, em:

9.1. determinar à Casa Civil da Presidência da República, mediante orientação à Pasta Ministerial que entender adequada, que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, no exercício da competência conferida ao Poder Executivo Federal pelo art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021 (alterado pelo art. 1º da Lei 15.266/2025), guardada a devida análise de impacto regulatório, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 7º, § 3º, da Resolução-TCU 315/2020:

9.1.1. tome providências para regulamentar, preferencialmente em articulação com o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGPNCP), o disposto no § 1º do art. 175 da Lei 14.133/2021, definindo requisitos de parametrização operacional que assegurem a integração ao PNCP por plataformas eletrônicas públicas e privadas de licitação, levando em consideração, no mínimo, os seguintes aspectos:

9.1.1.1. a exigência de adoção de Política de Segurança da Informação, a exemplo do conteúdo do modelo publicado pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;

9.1.1.2. a exigência de implementação de controles de segurança cibernética compatíveis com o risco associado à política pública executada, a exemplo das diretrizes expedidas pela Secretaria de Governo Digital no âmbito do Programa de Privacidade e Segurança da Informação;

9.1.1.3. definição do órgão ou entidade responsável pelo credenciamento/certificação das plataformas eletrônicas privadas de licitação e pela fiscalização do efetivo cumprimento das disposições regulamentares que vierem a ser expedidas;

9.1.1.4. a exigência de que, no que se refere a regras cujos critérios de julgamento forem o menor preço ou maior desconto, sejam dotadas de funcionalidades que salvaguardem riscos contra a impessoalidade, isonomia, transparência e competitividade do certame, guardada a legítima regulamentação de cada ente federativo, a exemplo de:

9.1.1.4.1. imposição de travas sistêmicas que impeçam a configuração de prazos inferiores aos mínimos 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;

9.1.1.4.2. proibição de parametrizações que permitam 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;

9.1.1.4.3. obrigatoriedade de abertura automática da sessão pública no horário previsto no edital;

9.1.1.4.4. obrigatoriedade de envio automático de notificações aos licitantes no início da sessão pública, contendo as informações relativas às configurações da sessão – como a quantidade de itens passíveis de disputa simultânea e os respectivos períodos de abertura;

9.1.1.4.5. proibição de coleta de dados identificadores (como nome, razão social, **e-mail**, telefone ou assinatura digital) por ocasião do cadastro inicial da proposta;

9.1.1.4.6. 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), em conformidade com o art. 63, inciso II, da Lei 14.133/2021;

9.1.1.4.7. restrição à exclusão de lances, permitindo apenas um cancelamento em prazo com limite de tempo razoável estabelecido após o registro;

9.1.1.4.8. exigência de que propostas ajustadas e documentos complementares sejam enviados exclusivamente por meio do sistema eletrônico;

9.1.1.4.9. 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;

9.1.1.4.10. exigência de que a plataforma privada contratada para realizar licitação disponibilize ao público em geral, em formato de dados abertos, os documentos e informações da 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, em atenção ao art. 13 da Lei 14.133/2021 e ao art. 8º da Lei 12.527/2011;

9.1.1.4.11. exigência de que a plataforma eletrônica privada assegure 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, em atenção ao art. 164 da Lei 14.133/2021;

9.1.1.4.12. obrigatoriedade de as propostas serem apresentadas de forma simultânea com os documentos de habilitação, nas hipóteses de inversão de etapas;

9.1.1.4.13. estabelecer mecanismos que assegurem o encerramento do anonimato dos licitantes e a divulgação da ordem de classificação somente após a conclusão da etapa de lances de todos os itens da licitação, admitindo-se, ainda, que a divulgação ocorra apenas posteriormente a esse momento procedimental quando tal medida se mostrar necessária à mitigação de riscos de conluio ou de alinhamento prévio entre competidores, voltados à manipulação ou alteração artificial do resultado do certame;

9.1.2. oriente os demais órgãos do Poder Executivo concedentes de transferências voluntárias que alertem os entes subnacionais, em cada convênio ou contrato de repasse específico, que eventual licitação realizada com plataforma privada que contenha regras e procedimentos que possam comprometer a legalidade, transparência, auditabilidade, integridade ou isonomia do processo, pode levar a apontamento de irregularidade nas respectivas prestações de contas, a exemplo de:

9.1.2.1. utilização de plataformas privadas que cobrem taxas excessivas dos licitantes pela participação na licitação, quando capazes de frustrar a competitividade e a isonomia do processo competitivo, extrapolando os custos de armazenamento de dados, trafegabilidade, suporte, segurança digital, customizações, remuneração do mantenedor da plataforma e encargos operativos associados;

9.1.2.2. desatendimento dos requisitos estabelecidos no subitem 9.1 desta decisão;

36
FLS 40
PREF. DE RIO DE JANEIRO

9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fundamento no art. 11, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que oriente a Pasta Ministerial competente, ao elaborar a regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021, para que, em articulação com o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGPNCP), estabeleça normas específicas sobre os requisitos de integração e operacionalidade das plataformas eletrônicas públicas e privadas de licitação, incorporando, quando pertinente, os requisitos técnicos abaixo elencados como parte integrante do regulamento:

- 9.2.1. a segurança de dados e informações – infraestrutura:
 - 9.2.2.1. protocolo **Secure Sockets Layer (SSL27)** de ponta a ponta – infra e aplicação;
 - 9.2.2.2. **Firewall28** para bloqueio de **boots** e ataques indesejados; e
 - 9.2.1.3. obrigatoriedade de um segundo fator de autenticação (2FA) para **login** em servidores onde estão hospedadas as aplicações;
- 9.2.2. o gerenciamento e controle de autorização de acessos:
 - 9.2.1. o uso senhas fortes por parte dos usuários (tanto por parte da Administração quanto do licitante);
 - 9.2.2.2. a definição de níveis de acessos – controle de acesso hierárquico ao sistema;
 - 9.2.2.3. a aplicação de procedimentos de verificação e armazenamento de **log**;
 - 9.2.2.4. o registro de eventos de administrador e operador;
 - 9.2.2.5. 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
 - 9.2.2.6. que todas as alterações de dados sejam feitas exclusivamente dentro da plataforma (via código), por meio de **login e log**.
- 9.2.3. o gerenciamento de disponibilidade, continuidade e capacidade da aplicação:
 - 9.2.2.3.1. a utilização de ambiente computacional que garanta alta disponibilidade (24x7) (Ex. AWS, CGP);
 - 9.2.3.2. a não identificação dos fornecedores durante fase de disputa e na proposta cadastrada (dados de identificação criptografados);
 - 9.2.3.3. o gerenciamento de chaves implementada ao longo de todo ciclo de vida do processo;
 - 9.2.3.4. o processo de descriptografia definido e implementado;
 - 9.2.3.5. a apresentação de relatório de PenTeste com detalhamento de impacto e criticidade – frequência de no mínimo 1 (uma) vez ao ano, por empresa reconhecida em Segurança da Informação;
 - 9.2.3.6. a implementação de política de **backup** e recuperação de banco de dados;
 - 9.2.3.7. a comprovação de procedimentos de **backup full e incremental**; e
 - 9.2.3.8. a utilização de sistemas de monitoramento em tempo real dos servidores.
- 9.2.4. o gerenciamento de ambiente de desenvolvimento, teste e aceitação da aplicação:
 - 9.2.4.1. a análise de requisitos com elaboração de protótipos;
 - 9.2.4.2. a validação jurídica dos requisitos a serem implementados;
 - 9.2.4.3. a implementação de codificação segura;
 - 9.2.4.4. a implementação de testes funcionais;
 - 9.2.4.5. a implementação de roteiros de teste;
 - 9.2.4.6. a segregação de ambientes de desenvolvimento, teste e produção;
 - 9.2.4.7. o processo de melhoria contínua implementada nas demandas do atendimento; e
 - 9.2.4.8. a abertura de código para auditoria e inspeção realizada por empresas credenciadas.
- 9.2.5. a gestão de serviços e suporte de atendimento:
 - 9.2.5.1. a disponibilização de múltiplos canais de atendimento, tais como: telefone, e-mail, Whatsapp e **chat**;



9.2.5.2. a disponibilização de informação de atendimento documentada e com rastreabilidade;

9.2.5.3. a disponibilização da informação de atendimento para a parte interessada;

9.2.5.4. a mensuração de indicadores de volume de atendimento por canal;

9.2.5.5. a implantação de medidas para prevenção e redução de espera no atendimento;

9.2.5.6. a implementação de critérios mínimos de atendimento;

9.2.5.7. a classificação de chamados com identificação de incidentes e problemas;

9.2.5.8. o controle de chamados pendentes, resolvidos e fechados;

9.2.5.9. a implementação de escalonamento de chamados de acordo com perfil; e

9.2.5.10. a medição e avaliação de desempenho do processo de suporte ao atendimento.

9.3. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, bem como do relatório de auditoria, à peça 74:

9.3.1. aos tribunais de contas estaduais e aos tribunais de contas dos municípios, bem como à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), para as providências que entenderem adequadas, informando-os acerca dos seguintes indícios de irregularidades identificados no curso da presente fiscalização:

9.3.1.1. ausência de elaboração de ETP por municípios para fundamentar a contratação da plataforma eletrônica privada de licitação, demonstrando a vantajosidade, à luz do interesse público, da escolha do sistema privado em detrimento das opções gratuitas ofertadas pela Administração Pública, e delimitando os requisitos mínimos que a plataforma deve atender para garantir a observância das regras e princípios que regem as licitações, em violação aos arts. 5º, 18, §§ 1º e 2º, e 72, inciso I, da Lei 14.133/2021;

9.3.1.2. ausência de formalização de procedimento licitatório ou processo de contratação direta pelos municípios para escolha da plataforma eletrônica privada de licitação, em violação ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como aos normativos e princípios que regem as contratações pública;

9.3.1.3. celebração por municípios de termos de adesão com as plataformas eletrônicas privadas, sem a submissão da pessoa jurídica de direito privado que opera a plataforma ao regime jurídico administrativo e sem a inclusão das cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei 14.133/2021;

9.3.1.4. contratação por municípios de plataformas eletrônicas privadas que não implantaram um Programa Institucional de Privacidade de Dados, conforme o previsto no art. 50 da Lei 13.709/2018;

9.3.1.5. contratação de plataformas privadas por municípios que cobram taxas excessivas de licitantes para participação da licitação ou dos vencedores do certame, em frustração da competitividade e na ausência de lei regulamentadora sobre 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;

9.3.1.6. ausência de disponibilização, em formato de dados abertos, dos documentos e informações da sessão pública por meio da plataforma privada, ou disponibilização condicionada à justificativa, cadastro prévio ou fornecimento de dados pessoais (nome, e-mail), em desacordo com o art. 13 da Lei 14.133/2021 e com o art. 8º da Lei 12.527/2011; e

9.3.1.7. ausência de mecanismo, na plataforma privada de licitação, que assegure a qualquer cidadão a possibilidade de apresentar impugnações ou solicitar esclarecimentos ao edital sem exigência de autenticação por **login** e senha, em violação ao art. 164 da Lei 14.133/2021;

9.3.2. ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGNCP), na pessoa de cada um dos seus membros, nos termos do art. 174, § 1º, incisos I a III, da Lei 14.133/2021;

9.3.3. à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI);

318
FLS ANO
PREF

9.4. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações que monitore o teor da presente decisão.

10. Ata nº 50/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/12/2025 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2916-50/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral





Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República
Secretaria de Racionalização e Simplificação
Departamento de Registro Empresarial e Integração

Nº DO PR



JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO CEARÁ
Nº-RUBRAS



14/087455-0

NIRE (da sede ou filial, quando a sede for em outra UF)

Código da Natureza Jurídica

Nº de Matrícula do Agente Auxiliar do Comércio

2062

1º REQUER

ILMO. SR. PRESIDENTE DA JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO CEARÁ

NOME: **SERTÃO PROMOTORA SERVIÇOS CADASTRAIS LTDA**

(da Empresa ou do Agente Auxiliar do Comércio)

requer a V.Sª o deferimento do seguinte ato:

Nº FCN/RE



CE2201400083735

Nº DE VIAS	CÓDIGO DO ATO	CÓDIGO DO EVENTO	QTDE	DESCRIÇÃO DO ATO / EVENTO
4	090			CONTRATO

Representante Legal da Empresa / Agente Auxiliar do Comércio:

MOMBACA - CE
Local

Nome: JESSICA GOMES DA SILVA
Telefone de Contato: (88) 3583-2657

Assinatura: *Jessica Gomes da Silva*

23 Setembro 2014
Data

☐ DECISÃO SINGULAR

☐ DECISÃO COLEGIADA

Nome(s) Empresarial(ais) igual(ais) ou semelhante(s):

☐ SIM

☐ SIM

Processo em Ordem
A decisão

Data

Responsável

☐ NÃO

☐ NÃO

Data

Responsável

Data

Responsável

DECISÃO SINGULAR

☐ Processo em exigência. (Vide despacho em folha anexa)

☒ Processo deferido. Publique-se e arquivar-se.

☐ Processo indeferido. Publique-se.

2ª Exigência

3ª Exigência

4ª Exigência

5ª Exigência



07/10/2014

Data

Responsável

DECISÃO COLEGIADA

☐ Processo em exigência. (Vide despacho em folha anexa)

☐ Processo deferido. Publique-se e arquivar-se.

☐ Processo indeferido. Publique-se.

2ª Exigência

3ª Exigência

4ª Exigência

5ª Exigência



Data

Vogal

Vogal

Presidente da Turma

OBSERVAÇÕES

RUBRAS

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
JUCCE
01 OUT. 2014
FELICIA
Vogal
Presidente da Turma



Junta Comercial do Estado do Ceará

Certifico que este documento da empresa SERTÃO PROMOTORA SERVIÇOS CADASTRAIS LTDA, Nire 23201643668, foi deferido e arquivado sob o nº 23201643668 em 07/10/2014. Para validar este documento, acesse <http://www.jucec.ce.gov.br> e informe nº do protocolo C201000157165 e o código de segurança XkY3 Esta cópia foi autenticada digitalmente e assinada em 09/03/2020 por Lenira Cardoso de Alencar Seraine - Secretária-Geral.

09/03/2020

CONTRATO DE CONSTITUIÇÃO DE SERTÃO PROMOTORA SERVIÇOS CADASTRAIS LTDA

JUCEC

1. JESSICA GOMES DA SILVA, nacionalidade BRASILEIRA, EMPRESARIA, Casada, regime de bens Comunhao Parcial, nº do CPF 047.964.993-69, documento de identidade 2007144516-6, SSP, CE, com domicilio / residência a RUA JOAO F. CASTELO, número 86, APTO 02, bairro / distrito CENTRO, município MOMBACA - CEARA, CEP 63.610-000 e

2. MARIA NAIDES DA SILVA LIMA, nacionalidade BRASILEIRA, EMPRESARIA, Casada, regime de bens Comunhao Parcial, nº do CPF 460.984.374-91, documento de identidade 2008097081619, SSP, CE, com domicilio / residência a AVENIDA ANTONIO SOARES, número 18, bairro / distrito CENTRO, município MOMBACA - CEARA, CEP 63.610-000.

Constituem uma sociedade empresária limitada, mediante as seguintes cláusulas:

Cláusula Primeira - A sociedade adotará o nome empresarial de SERTÃO PROMOTORA SERVIÇOS CADASTRAIS LTDA.

Parágrafo Único: A sociedade tem como nome fantasia SERTÃO PROMOTORA.

Cláusula Segunda - O objeto social será PRESTACAO DE SERVICOS NA RECEPCAO E ENCAMINHAMENTO DE PEDIDO DE EMPRESTIMOS E FINANCIAMENTOS, BEM COMO LEVANTAMENTO DE DADOS CADASTRAIS; SERVICOS COMBINADOS DE ESCRITORIO E APOIO ADMINISTRATIVO; CORRESPONDENTES DE INSTITUICOES FINANCEIRAS.

Cláusula Terceira - A sede da sociedade é na RUA CORONEL JOSE ADERALDO, número 117, bairro / distrito CENTRO, município MOMBACA - CE, CEP 63.610-000.

Cláusula Quarta - A sociedade iniciará suas atividades em 23/09/2014 e seu prazo de duração é indeterminado.

Cláusula Quinta - O capital social é R\$ 30.000,00 (TRINTA MIL reais) dividido em 30.000 quotas no valor nominal R\$ 1,00 (UM real), integralizadas, neste ato em moeda corrente do País, pelos sócios:

NOME	Nº DE QUOTAS	VALOR R\$
JESSICA GOMES DA SILVA	15.000	15.000,00
MARIA NAIDES DA SILVA LIMA	15.000	15.000,00
TOTAL	30.000	30.000,00

Cláusula Sexta - As quotas são indivisíveis e não poderão ser cedidas ou transferidas a terceiros sem o consentimento do(s) outro(s) sócio(s), a quem fica assegurado, em igualdade de condições e preço direito de preferência para a sua aquisição se postas à venda, formalizando, se realizada a cessão, a alteração contratual pertinente.

Cláusula Sétima - A responsabilidade de cada sócio é restrita ao valor de suas quotas, mas todos respondem solidariamente pela integralização do capital social.

Cláusula Oitava - A administração da sociedade caberá à administradora/sócia JESSICA GOMES DA SILVA, com os poderes e atribuições de representação ativa e passiva da sociedade, judicial e extrajudicial, podendo praticar todos os atos compreendidos no objeto social,

MÓDULO INTEGRADOR: 15

CE2201400083735

11 11 22 22 33 33 44 44 55 55 66 66 77 77 88 88 99 99

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
325/2021
FLS ANO
16



Junta Comercial do Estado do Ceará

Certifico que este documento da empresa SERTAO PROMOTORA SERVICOS CADASTRAIS LTDA, Nire 23201643668, foi recebido e arquivado sob o nº 23201643668 em 07/10/2014. Para validar este documento, acesse <http://www.jucec.ce.gov.br> e informe nº do protocolo C201000157165 e o código de segurança XkY3 Esta cópia foi autenticada digitalmente e assinada em 09/03/2020 por Lenira Cardoso de Alencar Seraine – Secretária-Geral.

LENIRA CARDOSO DE ALENCAR SERAINE
SECRETÁRIA-GERAL

add, no entanto,

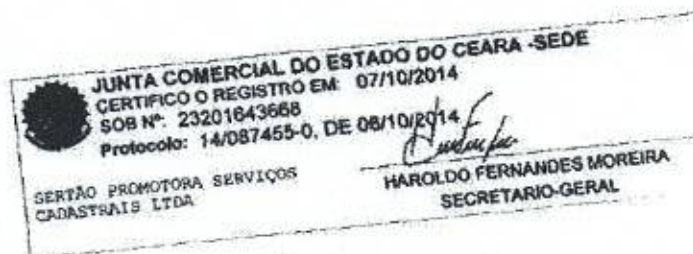
Page 3/4

CONTRATO DE CONSTITUIÇÃO DE SERTÃO PROMOTORA
SERVIÇOS CADASTRAIS LTDA

Maria Naides da Silva Lima
MARIA NAIDES DA SILVA LIMA

Sócio

JUCEC



MÓDULO INTEGRADOR: 15

CE2201400083735






Ignacio



Junta Comercial do Estado do Ceará

Certifico que este documento da empresa SERTÃO PROMOTORA SERVIÇOS CADASTRAIS LTDA, Nire 23201643668, foi deferido e arquivado sob o nº 23201643668 em 07/10/2014. Para validar este documento, acesse <http://www.jucec.ce.gov.br> e informe nº do protocolo C201000157165 e o código de segurança XkY3 Esta cópia foi autenticada digitalmente e assinada em 09/03/2020 por Lenira Cardoso de Alencar Seraine – Secretária-Geral.

Lenira Cardoso de Alencar Seraine
LENIRA CARDOSO DE ALENCAR SERAINE
SECRETÁRIA-GERAL

 Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República Secretaria de Racionalização e Simplificação Departamento de Registro Empresarial e Integração			Nº DO PROTOCOLO (Usar da Junta Comercial)	
NIRE (da sede ou filial, quando a sede for em outra UF) 23201643668		Código da Natureza Jurídica 206-2	Nº de Matrícula do Agente Auxiliar do Comércio	
			 JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO CEARÁ  15/262050-B	

1. REQUERIMENTO

ILMO. SR. PRESIDENTE DA JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO CEARÁ

NOME: SERTAO CONSTRUÇÕES SERVIÇOS E LOCAÇÕES LTDA - ME
 (da Empresa ou do Agente Auxiliar do Comércio)

requer a V.Sª o deferimento do seguinte ato:

Nº DE VIAS	CÓDIGO DO ATO	CÓDIGO DO EVENTO	QTDE	DESCRIÇÃO DO ATO / EVENTO
04	002	022	01	ALTERAÇÃO DE DADOS E DE NOME EMPRESARIAL

MOMBACA - CE
Local

10/09/20152
Data

Representante Legal da Empresa / Agente Auxiliar do Comércio:

Nome: JESSICA GOMES DA SILVA LIMA

Assinatura: Jessica Gomes da Silva Lima

Telefone de Contato: _____

2. USO DA JUNTA COMERCIAL

☐ DECISÃO SINGULAR
 Nome(s) Empresarial(ais) igual(ais) ou semelhante(s):
☐ SIM

☐ NÃO / /
 Data Responsável

☐ DECISÃO COLEGIADA

CADASTRADO

☐ SIM

☐ NÃO / /
 Data Responsável

Processo em Ordem À decisão

 / /
Data

_____ Responsável

DECISÃO SINGULAR
☐ Processo em exigência. (Vide despacho em folha anexa)
☒ Processo deferido. Publique-se e archive-se.
☐ Processo indeferido. Publique-se.

DECISÃO COLEGIADA
☐ Processo em exigência. (Vide despacho em folha anexa)
☐ Processo deferido. Publique-se e archive-se.
☐ Processo indeferido. Publique-se.

2ª Exigência ☐
 3ª Exigência ☐
 _____ Data
 _____ Responsável

4ª Exigência ☐
 5ª Exigência ☐
 _____ Data
 _____ Responsável

/ /
Data

Vogal

Vogal

Vogal

Presidente da Turma

OBSERVAÇÕES

Junta Comercial do Estado do Ceará

Certifico que este documento da empresa SERTAO CONSTRUÇÕES SERVIÇOS E LOCAÇÕES LTDA - ME, Nire 23201643668, foi deferido e arquivado sob o nº 20152620508 em 11/09/2015. Para validar este documento, acesse <http://www.jucec.ce.gov.br> e informe nº do protocolo C201000157165 e o código de segurança XkY3 Esta cópia foi autenticada digitalmente e assinada em 09/03/2020 por Lenira Cardoso de Alencar Seraine - Secretária-Geral.

pág. 1/7