



IMPUGNAÇÃO AO EDITAL
ILEGALIDADE NA COBRANÇA DE TAXAS POR PLATAFORMA ELETRÔNICA PRIVADA
(Acórdão TCU nº 2916/2025 – Plenário)

À Comissão de Licitação / Agente de Contratação
Prefeitura Municipal de Pires Ferreira
Concorrência Eletrônica - PMPF.01.291225.CE

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

I – DA TEMPESTIVIDADE E LEGITIMIDADE

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

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

II – DO OBJETO DA IMPUGNAÇÃO

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

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

III – DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL PARA COBRANÇA DE TAXAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Além disso, tal exigência configura verdadeiro critério de habilitação indevido, não previsto no rol taxativo dos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021, em afronta direta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

VI – DA AFRONTA À SÚMULA 272 DO TCU

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



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

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

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

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

VIII – DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, requer-se:

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

Termos em que,
Pede deferimento.

Mombaca/CE, 16 de janeiro de 2026.

ASSINADO DIGITALMENTE:
IGOR DA SILVA LIMA
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<https://sertao.gov.br/assinado-digital>



Igor da Silva Lima
Representante Legal
SERTAO CONSTRUÇÕES SERVIÇOS E LOCAÇÕES LTDA
CNPJ nº 21.181.254/0001-23



GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 023.242/2024-8

Natureza(s): Relatório de Auditoria

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

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

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

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

RELATÓRIO

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

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

“INTRODUÇÃO

I.1. Objetivo e Escopo

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

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

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

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

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

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

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

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

I.2 Metodologia e Limitações

Metodologia Utilizada

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

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



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

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

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

10. Neste caso, o questionário eletrônico contou com dez perguntas e foi enviado por e-mail a esses municípios. Dos 108 municípios para os quais foram encaminhado o questionário eletrônico, 78 municípios responderam, obtendo-se uma taxa de 72,22% de municípios respondentes. Mais detalhes da metodologia de seleção das plataformas e municípios, bem como da elaboração dos questionários podem ser vistos no Apêndice 1 – Detalhamento da Metodologia.

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

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

Limitações

13. A equipe de auditoria também elaborou um questionário para submissão a uma amostra de Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) fornecedoras da administração pública, com o objetivo de apurar se as taxas cobradas pelas plataformas privadas influenciam sua decisão de participar de licitações. O questionário, desenvolvido por meio da ferramenta Lime Survey, foi encaminhado ao Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Conforme acordado, caberia à pasta selecionar entidades representativas de MEs e EPPs para repassar o questionário aos seus associados. No entanto, a iniciativa não obteve êxito: mesmo após tentativas de contato solicitando o engajamento das entidades, nenhuma empresa respondeu.

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

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

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

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

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

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

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

VISÃO GERAL DAS PLATAFORMAS ELETRÔNICAS PRIVADAS DE LICITAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ACHADOS DE AUDITORIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

i) a adesão a sistemas de licitações públicos e gratuitos, tais como o Compras.gov.br;

ii) o desenvolvimento de sistemas próprios e de uso exclusivo pelo ente; ou

iii) a contratação de sistemas eletrônicos fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado, desde que integrados ao PNCP, em face da autorização contida no § 1º do art. 175 da Lei 14.133/2021.

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

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

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

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

9.2.1.1. facilidade de acesso e de cadastro;

9.2.1.2. suporte técnico oferecido;

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

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

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

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

9.2.1.7. capilaridade, para garantir máxima abrangência da licitação;

9.2.1.8. maior volume de fornecedores cadastrados;

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

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

9.2.1.11. utilidade das funcionalidades disponibilizadas;

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

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

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

Nota Técnica. Licitação. Modalidade Pregão Eletrônico. Escolha de Plataforma pública ou privada. Estudos Prévios. Motivação. Cobrança de taxa. Possibilidade

A escolha do sistema eletrônico para a realização de Pregões Eletrônicos e licitações é uma decisão discricionária do Administrador Público. Todavia, tal decisão deve ser motivada e

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

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

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

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

LICITAÇÃO. REPRESENTAÇÃO. NÃO UTILIZAÇÃO. COMPRASNET. JUSTIFICATIVA.

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

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

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

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

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

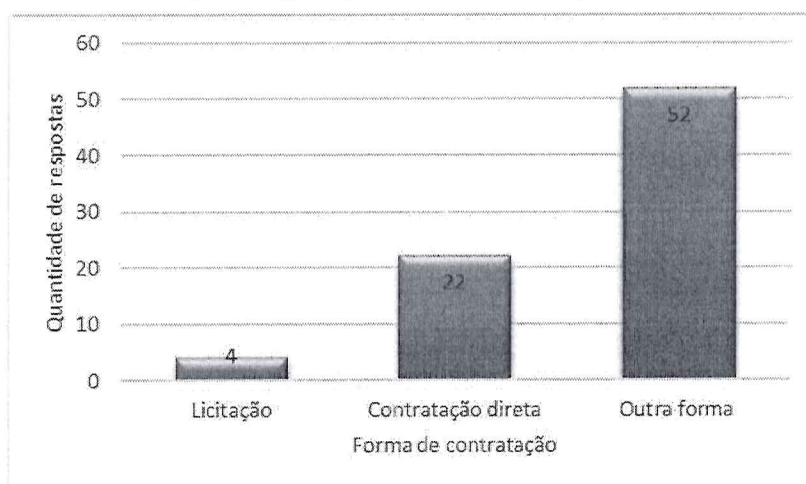
62. *Além disso, a regulamentação deve estabelecer os requisitos mínimos que o ETP deve contemplar, incluindo as exigências que as plataformas precisam atender e as funcionalidades essenciais que devem deter para garantir sua adequação às necessidades da Administração Pública e sua conformidade com os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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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