

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 regulamente 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. Daí 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 licitude 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

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: conluíus, direcionamentos, quebras de sigilo, publicidade, direito recursal, impugnações, subjetivismos, viabilização de diligências, análise de exequibilidade, entre tantas possibilidades.

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;
- inexistente 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 contrato.

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 auditoragem.

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

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;

- 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 conterá 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 conterá 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;

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:

“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 70.764/2021, 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 PL 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.