

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

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

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

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

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

I. Da segurança de dados e informações – infraestrutura

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

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

II. Do gerenciamento e controle de autorização de acessos

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

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

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

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

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

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

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

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

V. Da gestão de serviços e suporte de atendimento

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

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

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

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

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

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

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

Análise

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Análise

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VI BENEFÍCIOS ESTIMADOS OU ESPERADOS E VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

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

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

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

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

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

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

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

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

VII CONCLUSÃO

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

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

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

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

que podem não dispor de capital suficiente para arcar com esses custos adicionais. Esse fator cria um efeito anticompetitivo, reduzindo a quantidade de propostas e favorecendo um ambiente menos disputado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

449. *A ATCG argumentou que há inviabilidade de licitação para portais de âmbito nacional, porém, para os portais exclusivos, a licitação se fazia necessária, todavia independente da dimensão geográfica de atuação dos portais, a Lei 14.133/2021 busca a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Se a plataforma é um serviço que gera um custo (direto ou indireto), a Administração tem o dever de buscar o menor dispêndio para a contratação desse serviço.*

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

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

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

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

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

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

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

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

VIII PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

457.1.7.2. proibição de parametrizações que permitam a realização de etapas críticas — como abertura de lances, classificação, diligências, julgamento, habilitação e manifestação de recurso — fora do horário comercial ou em dias não úteis;

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

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

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

457.1.7.6. eliminação da funcionalidade que exija ou permita, no momento do cadastro inicial da proposta, o envio antecipado de documentos da proposta ou de habilitação (exceto nos casos de inversão excepcional das fases de julgamento e habilitação), em conformidade com o Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, e com o art. 63, inciso II, da Lei 14.133/2021;

457.1.7.7. restrição à exclusão de lances, permitindo apenas um cancelamento no prazo de até quinze segundos após o registro, conforme o § 3º do art. 21 da IN Seges/ME 73/2022;

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

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

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

457.1.8. a exigência de que a plataforma privada contratada para realizar licitação, cujo objeto seja custeado com acesso recurso federal, disponibilize ao público em geral, em formato de dados abertos, os documentos e informações da sessão pública, com garantia de preservação e acesso por prazo não inferior a cinco anos a partir da realização do certame, sendo vedada

qualquer exigência de justificativa, cadastramento prévio ou fornecimento de dados pessoais (como nome ou e-mail) para consulta desses dados, em atenção ao art. 13 da Lei 14.133/2021 e ao art. 8º da Lei 12.527/2011;

457.1.9. a exigência de que a plataforma eletrônica privada contratada para realizar licitação, cujo objeto seja custeado com recurso federal, assegure que qualquer cidadão possa apresentar impugnações ou pedir esclarecimentos ao edital, sem a imposição de autenticação por login e senha, admitida apenas a solicitação de nome/razão social e e-mail, restrita à finalidade de envio da resposta, em atenção ao art. 164 da Lei 14.133/2021;

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

*457.2. **determinar** à Seges/MGI que, no prazo de **180 dias**, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução -TCU 315, de 2020, enquanto não sobrevenha regulamentação específica a que se refere o § 1º do art. 175 da Lei 14.133/21, atualize as suas instruções normativas que tratam dos critérios de julgamento das licitações (Instruções Normativas Seges/ME 67/21, 73/22, 96/22 e 2/23), incluindo dispositivo que vede aos órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital ou municipal da administração direta, autárquica e fundacional, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, a utilização de plataformas eletrônicas privadas de licitação que cobram remuneração dos licitantes para participação da licitação e/ou cujo modelo remuneratório ocorra por meio de cobrança de um percentual sobre o valor homologado dos vencedores do certame matéria.*

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

457.3.1. Da segurança de dados e informações – infraestrutura:

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

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

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

457.3.2. Do gerenciamento e controle de autorização de acessos:

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

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

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

457.3.2.4. o registro de eventos de administrador e operador;

457.3.2.5. o uso de gerenciamento de identidade e acesso (IAM), para controlar o acesso, incluindo-se a autenticação de usuários, autorização de acesso e gerenciamento de privilégios; e

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

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

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

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

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

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

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

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

457.4.5. contratação de plataformas privadas pelos municípios que cobram indevidamente taxas de licitantes para participação da licitação ou dos vencedores do certame, sem que haja previsão expressa na Lei 14.133/21 ou em regulamento sobre a possibilidade de cobrança de taxas ou emolumentos pelos licitantes, seja pela Administração Pública, seja pelos sistemas eletrônicos privados de licitação, para custear eventuais despesas com tecnologia da informação utilizadas na realização dos certames.

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

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

É o relatório.

VOTO

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

I – Contextualização

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

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

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

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

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

“Art. 1º [...]

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

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

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

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

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

“Art. 5º É vedada a exigência de:

[...]