

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Diagnóstico de Transparência

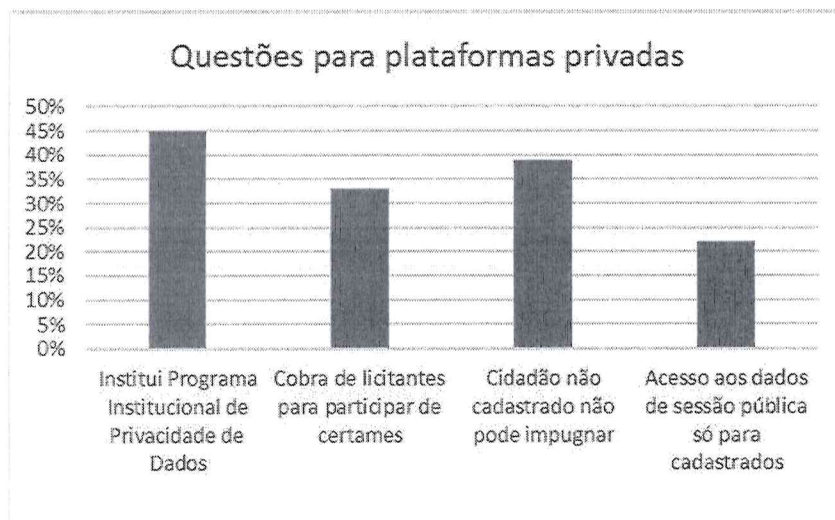
207. Nessa seção foram aplicadas quatro questões para conhecer os recursos de transparência das informações produzidas pela plataforma privada.

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

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

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

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



Fonte: respostas ao formulário aplicado às plataformas privadas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusão

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9.2.1.1. facilidade de acesso e de cadastro;

9.2.1.2. suporte técnico oferecido;

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

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

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

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

9.2.1.7. capilaridade, para garantir máxima abrangência da licitação;

9.2.1.8. maior volume de fornecedores cadastrados;

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

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

9.2.1.11. utilidade das funcionalidades disponibilizadas;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV.1. Elaboração de Estudo Técnico Preliminar - ETP

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

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

IV.2. Forma de contratação

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

IV.3. Forma de remuneração

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

IV.4. Funcionalidade das plataformas

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

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

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

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

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

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

IV.5. Regras de Negócio

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

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

a. restringir personalizações indevidas, mediante:

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

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

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

b. fortalecer a transparência e a competitividade, mediante:

b.1. implementação de envio automático de notificações aos licitantes no 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 —, assegurando maior transparência e previsibilidade ao processo licitatório.

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