

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 007.928/2024-6

Natureza(s): Relatório de Levantamento

Órgãos/Entidades: Prefeituras Municipais do Estado de Minas Gerais (853 Municípios); Prefeituras Municipais do Estado do Maranhão (217 Municípios)

Responsável: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

Interessado: Identidade preservada (art. 55, caput, da Lei n. 8.443/1992).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO DETERMINADO PELO ACÓRDÃO 2.154/2023-PLENÁRIO. USO DE PLATAFORMAS PRIVADAS DE LICITAÇÃO POR ENTES SUBNACIONAIS. IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS E/OU POTENCIAIS IRREGULARIDADES RELACIONADAS AO AMBIENTE MERCADOLÓGICO, À FORMA DE CONTRATAÇÃO, À REMUNERAÇÃO COBRADA, AO AMBIENTE NORMATIVO E REGULATÓRIO, BEM COMO À ARQUITETURA E ÀS REGRAS DE NEGÓCIO DAS PLATAFORMAS. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DO TRABALHO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS, PARA TOMAREM AS PROVIDÊNCIAS QUE ENTENDEREM CABÍVEIS. AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE. DETERMINAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE MESMO LEVANTAMENTO NAS ESTATAIS FEDERAIS, ENTES DO “SISTEMA S” E CONSELHOS PROFISSIONAIS. LEVANTAMENTO DE SIGILO. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de Levantamento sobre uso de plataformas eletrônicas privadas de licitações pelos entes subnacionais, determinada pelo subitem 9.4 do Acórdão 2.154/2023-Plenário, de minha relatoria.

2. Transcrevo, no que importa e com os ajustes de forma necessários, o relatório elaborado no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), que contou com a anuência do respectivo corpo diretivo (peças 17 a 19):

“RESUMO

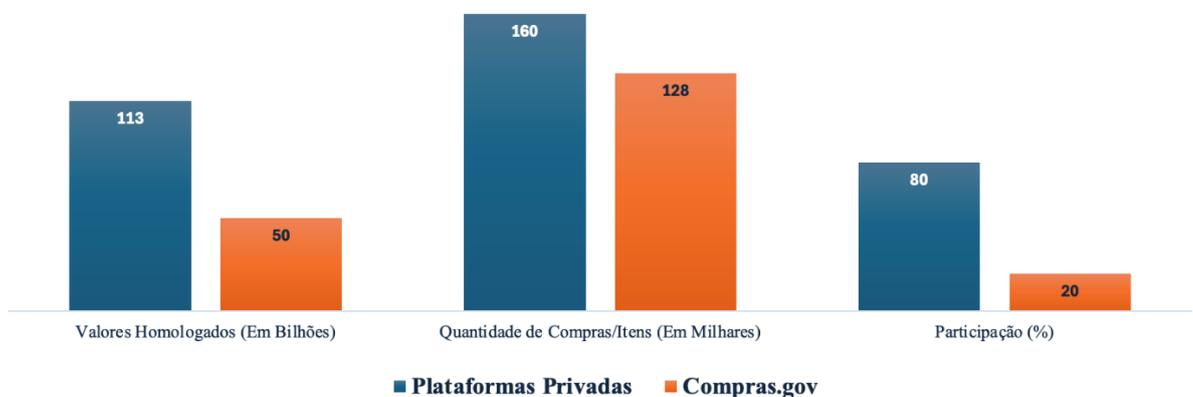
O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou um levantamento para analisar o uso de plataformas privadas eletrônicas de licitação por entes subnacionais, a pedido do Acórdão 2.154/2023-TCU-Plenário. O objetivo era coletar informações para subsidiar a proposição de uma futura auditoria de conformidade, em resposta à crescente utilização dessas plataformas e à baixa adesão ao Compras.gov.br.

O mercado de plataformas eletrônicas de licitação é dominado por empresas privadas, que oferecem sistemas mais flexíveis e inovadores, mas com custos e riscos associados. A

remuneração dessas plataformas, geralmente por meio de taxas, pode impactar a competitividade e a economicidade das licitações. A ausência de regulamentação específica gera insegurança jurídica e divergências nos procedimentos. A segurança das informações e a arquitetura dos sistemas também são pontos de atenção, devido ao risco de vazamento de dados e manipulação de propostas.

A extração de dados do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), relativas a janeiro a maio de 2024, evidenciou que a utilização das plataformas privadas movimentou cerca de R\$ 113 bilhões de reais e envolveu 160.000 mil compras/itens, o que representa aproximadamente 69% de todo o volume de valores contidos no PNCP. Apenas nesse recorte temporal, 120 plataformas forneceram informações para o Portal Nacional que possui um total de 217 sistemas integrados e aptos ao encaminhamento de dados.

Figura 1 – Comparativo das Plataformas com o Compras.gov.br



Fonte: Portal Nacional de Compras Públicas

A materialidade e relevância das compras que envolvem as plataformas privadas eletrônicas de licitação, evidenciam a importância de fortalecer o controle sobre esse objeto, a fim de possibilitar a lisura, a eficiência e a economicidade dos processos licitatórios, protegendo o interesse público e o uso adequado dos recursos da sociedade.

SUMÁRIO

I.	Introdução	5
II.	Visão Geral do Objeto	7
II.1	Ambiente Mercadológico e Regulamentação.....	8
	Mercado de Plataforma Eletrônica de Licitação.....	8
	Contratação das Plataformas	8
	Formas de Remuneração cobradas pelas Plataformas	10
	Ambiente Normativo e Regulação.....	14
II.2	Arquitetura de Sistema e Regras de Negócio	15
	Integração ao PNPC.....	15
	Arquitetura de Sistema e Regras de Negócio das Plataformas.....	17
III.	Ação de Controle Futura – Auditoria de Conformidade	19
	Escopo e Amostra.....	19
	Questões de Auditoria.....	19
	Matriz de Planejamento.....	20
	Cronograma	20
IV.	Conclusão	20
V.	Proposta de Encaminhamento.....	20
	Apêndice I – Matriz de Procedimentos do Levantamento.....	22
	Apêndice II – Diretrizes e Critérios de Amostragem	26
	Apêndice III – Quadro DMAIC	28
	Apêndice IV – Matriz de Planejamento da Auditoria.....	30
	Apêndice V – Questionário	35
	Apêndice VI – Cronograma Estimado	37
	Apêndice VII – Proposta de Fiscalização	38

I. Introdução

1. Nos termos do item 9.4 do Acórdão 2.154/2023 – TCU – Plenário (peça 2, p. 2), relator Ministro Benjamin Zymler, foi determinada a constituição de processo apartado com o objetivo de dar tratamento à questão alusiva ao uso das plataformas privadas eletrônicas pelos entes subnacionais, abordada ao longo do tópico XX, itens 89-125, do relatório que fundamentou aquela deliberação (peça 4, p. 21-28), requisitando a participação da AudTI nessa ação de controle.

2. O assunto quanto ao uso das plataformas privadas eletrônicas pelos entes subnacionais (órgãos e entidades estaduais e municipais) foi tratado no âmbito do Relatório de Acompanhamento (Racom) TC 027.907/2022-8 tendo em vista a relevância, a materialidade e os riscos envolvidos, vez que constatou-se que “8 (oito) a cada 10 (dez) licitações realizadas por entes subnacionais com população superior a 20 mil habitantes são processadas por meio de portais privados” (peça 4, p. 24), sobressaindo a baixa utilização do Compras.gov.br.

3. Considerando a aderência da temática ao escopo de atuação da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações – AudContratações, foram iniciadas tratativas junto à Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação – AudTI, para definição dos aspectos essenciais para execução do referido trabalho, pelo que foi cadastrada a Ação 8594 no âmbito das Ações Operacionais da AudContratações dentro do Sistema Planejar (período 2023-2025).

4. A referida ação está alinhada ao objetivo estratégico finalístico do TCU de contribuir para a regularidade e a economicidade de atos e contratos administrativos, especificamente quanto ao incentivo e acompanhamento da elaboração dos normativos essenciais para eficácia da Lei 14.133/2021, o que se coaduna com a recomendação feita à Seges/MGI no tocante à regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021, no âmbito do referido acórdão.

5. A estratégia acordada entre as unidades envolvidas, e autorizada pelo Ministro Relator, foi autuar o presente processo de controle externo do tipo Levantamento tendo em vista que essa espécie processual se coaduna melhor com o propósito inicial de permitir a coleta e a sistematização de informações do objeto fiscalizado, para conhecer a organização e o funcionamento dos sistemas usados pelos órgãos e das entidades da Administração, bem como identificar objetos e instrumentos de fiscalização, de maneira a permitir proposição de trabalhos que se mostrarem mais relevantes para o aperfeiçoamento da gestão pública, a detecção de irregularidades administrativas, a economia de recursos e a efetividade social (art. 238 do RI/TCU).

6. Considerando esse cenário, o objetivo geral do trabalho foi levantar informações sobre o uso de plataformas privadas eletrônicas de licitações pelos entes subnacionais para subsidiar a proposta de futura auditoria de conformidade (Apêndice VII), considerando os principais riscos envolvidos nesse objeto. Desta forma, o levantamento possibilitou avaliar a viabilidade e os contornos de objeto, além da natureza da fiscalização futura, notadamente auditoria, fundamentando-a de forma a melhor atender à demanda contida no item 9.4 do Acórdão 2.154/2023 – TCU – Plenário (peça 2, p. 2).

7. Para identificar e avaliar os riscos associados às operações das plataformas de licitação, incluindo riscos financeiros, legais e reputacionais, é impositivo conhecer os elementos associados às operações dessas plataformas, incluindo aspectos remuneratórios, ambiente legal e integridade tecnológica e informacional. Desse modo, foram priorizadas quatro áreas delineadas no voto condutor do referido acórdão, para análise e avaliação de riscos do objeto a ser fiscalizado, a saber:

a) *processo de seleção das plataformas, incluindo a sua fundamentação legal e mercadológica, ante as variadas opções disponíveis (públicas ou privadas e até mesmo o desenvolvimento de portais próprios);*

b) *forma de remuneração pelos serviços prestados, notadamente quanto a situações em que empresas que eventualmente tenham pendências financeiras com as plataformas podem se ver impedidas de participar dos certames, tratando-se de causa não amparada por lei e que não parte de ato da Administração Pública, mas sim de particular, restringindo o acesso aos certames;*

c) *segurança dos sistemas, vez que não há evidências de que todas as plataformas tenham sido auditadas ou que contenham certificações que assegurem a segurança dos dados, a criação de mecanismos de controle que impeçam ou mitiguem os riscos de vazamento de informações sigilosas; e*

d) *transparência das informações, materializada na disponibilização dos dados constantes das plataformas privadas, quer ao público em geral, no formato de dados abertos, quer aos órgãos de controle e fiscalização, por intermédio da permissão de acesso e extração das informações via fornecimento de bases estruturadas.*

8. *Ante a ausência de informações consolidadas e critérios de verificação das plataformas privadas eletrônicas de licitações utilizadas pelos entes subnacionais, o presente levantamento adotou como estratégia global o encadeamento de etapas visando elaborar, ao final, os produtos necessários à futura ação de controle (proposta de fiscalização – Apêndice VII, diretrizes e critérios de amostragem – Apêndice II, matriz de planejamento – Apêndice IV, e cronograma estimado – Apêndice VI).*

9. *Na fase de planejamento, as atividades foram voltadas para o entendimento do objeto do levantamento especialmente demonstrado pelos estudos iniciais sobre o tema, no que tange a fonte de dados e arquivos, pesquisas exploratórias de dados, coleta e consolidação de informações, e diagrama de stakeholders.*

10. *Na etapa de execução foram realizados procedimentos analíticos a respeito da remuneração associada às plataformas, entrevistas com os stakeholders mapeados e confecção da visão geral do objeto.*

11. *O relatório evidenciou o detalhamento das informações e etapas empreendidas, bem como apresentou os produtos esperados desse levantamento, a saber:*

a) *visão geral do objeto;*

b) *questões de auditoria;*

c) *matriz de planejamento; e*

d) *cronograma estimado.*

12. *Como limitações do trabalho que envolvem esse tipo de objeto, destaca-se o não acesso ou acesso restrito à informação, ante a ausência de padrões de transparência executados pelas empresas e a confidencialidade privada, além da complexidade tecnológica envolvida, vez que as empresas possuem estrutura de sistemas com funcionalidades diferentes entre si, cuja evolução ou alteração pode ocorrer em curto espaço de tempo.*

13. *Quanto ao volume de recursos fiscalizados, a extração de dados do PNCP, relativas a janeiro a maio de 2024, evidenciou que a utilização das plataformas privadas movimentou cerca de R\$ 113 bilhões de reais e envolveu 160 mil compras/itens, o que representa aproximadamente 69% do volume de valores extraídos do PNCP. Apenas nesse recorte temporal, 120 plataformas*

forneceram informações para o portal que possui um total de 217 sistemas integrados e aptos ao encaminhamento de dados.

14. Diante da elevada materialidade e relevância do tema, os benefícios de controle esperados, além de maior conhecimento sobre a operação das plataformas privadas eletrônicas de licitação, é definir critérios mínimos de auditabilidade, transparência e integridade informacional tanto para os órgãos públicos que as utilizam quanto para a sociedade em geral, de modo a possibilitar maior controle, eficiência, legalidade e confiança pública nos processos de contratação de bens e serviços pelo setor público.

15. Por fim, destaca-se que, pela natureza do trabalho, o presente relatório não foi remetido antecipadamente para comentários dos gestores, mas as reuniões realizadas com os diversos stakeholders, conforme detalhamento contido no Apêndice I da matriz de procedimentos do levantamento, reforça o compromisso de interação e união de esforços para um ambiente de controle mais efetivo sobre as plataformas privadas eletrônicas de licitação.

II. Visão Geral do Objeto

16. As plataformas privadas eletrônicas de licitação impactam no cenário das contratações públicas, oferecendo soluções tecnológicas que agilizam e facilitam os processos licitatórios. No entanto, seu uso crescente levanta questões importantes sobre regulamentação, transparência, segurança e custos, impactando diversos stakeholders e o ambiente de controle de atuação desse objeto.

17. Por essa razão, os procedimentos realizados nesse levantamento foram de estudos iniciais sobre o tema no que tange a fonte de dados e arquivos, pesquisas exploratórias de dados, coleta e consolidação de informações e diagrama de stakeholders do objeto. Isso com intuito de construir a visão geral do objeto e delinear riscos e problemas que mereçam maior atenção. O detalhamento e correspondência de cada procedimento realizado com a análise efetuada encontra-se consolidado no Apêndice I – Matriz de Procedimentos do Levantamento.

18. Dentre os procedimentos, destaca-se a realização de entrevistas com os stakeholders mapeados e expostos no diagrama abaixo:

Figura 2 – Diagrama de Stakeholders



Fonte: própria

19. *As interações realizadas com representantes de cada camada de partes interessadas permitiram uma visão holística do objeto, bem como identificar as fragilidades que precisam ser consideradas para que haja uma atuação alinhada ao interesse público.*

20. *A complexa relação de interesses entre esses stakeholders exige um conhecimento aprofundado sobre o objeto para garantir o equilíbrio entre os interesses de todos os envolvidos, promovendo um ambiente de licitações públicas justo, transparente e eficiente. Nesse sentido, este processo de controle busca expor os riscos, problemas e identificar as questões de auditoria futura para verificação e o aprimoramento desse tipo de atuação.*

II.1 Ambiente Mercadológico e Regulamentação

Mercado de Plataforma Eletrônica de Licitação

21. *O objeto de análise desse levantamento são as plataformas privadas eletrônicas de licitação aqui entendidas como sistemas eletrônicos utilizados para a realização de licitações e ofertados, por entidades com ou sem finalidade lucrativa, às entidades públicas e contratados com essa finalidade. Não se confunde, portanto, com sistemas públicos próprios, desenvolvidos e mantidos por outros entes públicos ou até mesmo por agentes privados terceirizados.*

22. *Nesse ambiente, as plataformas públicas eletrônicas de licitação pertencem e são operadas, incluindo manutenção, suporte técnico e atualizações, diretamente por um órgão ou entidade da Administração Pública ou indiretamente por entidades privadas terceirizadas. Em geral, nessas plataformas não há custos diretos para os licitantes nem contratantes, pois a plataforma é financiada com recursos públicos. O objetivo principal é facilitar e agilizar os processos licitatórios, promovendo a transparência e a competitividade, sem fins lucrativos.*

23. *No tocante aos sistemas públicos próprios, o principal benchmarking desse mercado é Compras.gov.br, que se constitui em uma plataforma eletrônica desenvolvida pelo governo federal para a realização de processos de compras. O sistema está disponível, de forma gratuita, para órgãos e entidades públicas das esferas federal, estadual/distrital e municipal de todos os poderes.*

24. *Já as plataformas privadas eletrônicas de licitação pertencem a entidades de direito privado, que as disponibilizam para uso da Administração Pública mediante contrato. A gestão da plataforma é de responsabilidade da empresa contratada, que deve garantir o funcionamento adequado, a segurança e o suporte técnico. Os custos podem variar, mas geralmente envolvem o pagamento de taxas pelos licitantes ou pela Administração Pública contratante, dependendo do modelo de negócio adotado. A empresa privada busca lucro com a prestação do serviço, oferecendo funcionalidades e recursos adicionais que podem não estar disponíveis em plataformas públicas.*

25. *Nesse sentido, as plataformas privadas podem oferecer maior flexibilidade e customização para atender às necessidades específicas de cada órgão público. Esse contexto induz mais investimentos em inovação, suporte e desenvolvimento de novas funcionalidades, porém a Administração Pública pode ter menor controle sobre as regras de negócio, segurança e integridade das informações custodiadas.*

26. *Segundo informação fornecida pela Coordenação-Geral de Gestão Estratégica da Diretoria de Normas e Sistemas de Logística (CGEST/Delog/Seges) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGI, o PNCP já teve interação informacional com 217 sistemas diferentes, predominantemente privados. E, diante desse contexto, surgem alguns aspectos relevantes a serem abordados: a forma de contratação das plataformas, a remuneração cobrada por elas, a regulamentação de atuação, bem como as regras de negócio e arquitetura desses sistemas.*

Contratação das Plataformas

27. *A escolha da modalidade de licitação dependerá das características do objeto a ser contratado, como valor, complexidade e especificidade. Além disso, a Administração Pública deverá observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, buscando a proposta mais vantajosa para o interesse público.*

28. *Sobre as formas de contratação dos serviços prestados pelas plataformas privadas, as entrevistas com diferentes stakeholders e pesquisas aos portais públicos revelaram que as entidades não possuem padrão nesse tipo de contratação. Nessa linha, de forma majoritária são realizadas dispensas e inexigibilidade. Foram ainda mencionadas a realização de termo de cooperação técnica e termo de adesão, indicando que nem seria o caso de uma contratação pública, mas sim de uma adesão formalizada por Termo de Adesão. Esse documento formaliza a adesão da entidade aos termos e condições previamente estabelecidos, em que o aderente concorda com as cláusulas, obrigações e responsabilidades estipuladas no documento principal, adaptando-se às especificidades do seu envolvimento no projeto ou programa em questão.*

29. *Em nenhum caso foi mencionada a realização de pregão eletrônico ou concorrência. Relatos das entrevistas indicaram ainda que, quando há a presença de estudos técnicos preliminares, estes são fornecidos pelas próprias plataformas interessadas. Para além das informações transmitidas pelos entrevistados, dados coletados pelo questionário aplicado no âmbito do TC 027.907/2022-8, Relatório de Acompanhamento sobre a implementação da nova lei de licitação, mais de 70% dos respondentes informaram que não elaboraram ETP prévio de forma a fundamentar a contratação da plataforma de licitação por eles utilizadas.*

30. *Esse cenário causa extrema preocupação, pois demonstra que as plataformas privadas, com interesses lucrativos e com presença abundante no mercado, como já mencionado nesse relatório, sequer passam pelo crivo de um processo competitivo fundamentado em estudo técnico preliminar que demonstre as características desse mercado, as soluções existentes e a melhor forma de contratação, de maneira a resguardar o interesse público.*

31. *Nesse sentido, foram coletados julgados de tribunais a respeito do tema, em que se destacam os acórdãos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (2.043/2021-Plenário) e do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (Processo 3.438/2023), que alertam para a necessidade de estudo prévio e justificativa para a escolha de plataformas privadas, em detrimento de soluções gratuitas como o Compras.gov.br, além de questionar a ideia de que essas plataformas são gratuitas, já que os custos acabam sendo repassados à Administração Pública.*

32. *Apesar das práticas de contratação evidenciadas pela equipe, não foram encontrados respaldos normativos para a ausência de processo competitivo para escolha de uma plataforma privada de licitação, especialmente quando a Lei 14.133/2021 privilegia o planejamento e a governança adequada de todas as contratações públicas. O elemento que sustentar o escape licitatório é a relação não onerosa que, em geral, as plataformas possuem com a Administração Pública. Por não haver cobrança direta do ente público, criou-se uma analogia ao que ocorre com o Compras.gov.br, em que os interessados aderem a ele e as suas condições de utilização.*

33. *Todavia, utilizar esse tipo de entendimento análogo distorce as características essenciais do mercado e de seus atuantes. Como já relatado, as plataformas privadas são abundantes e com soluções que lhes permitem participar de um processo competitivo. Ademais, a atuação privada delas se transveste de interesse público à medida que irá realizar atos próprios da Administração, tais como cadastramentos, verificações, guarda de informações e documentos. Sendo que para isso haverá uma cobrança dos potenciais licitantes que, por*

consequência, incorporarão mais esse custo em suas propostas a serem assumidas com os recursos públicos. Não há uma relação de gratuidade como se faz querer crer.

34. É importante ressaltar que a Lei 14.133/2021 não excepciona uma forma de contratação específica para as plataformas privadas de licitação, de modo que deve ser precedida de estudo técnico preliminar, justificada sua escolha e demonstrada a sua adequação às necessidades da Administração Pública. Logo, não assiste razão para que não se faça um processo licitatório competitivo para escolha de plataformas e que isso implique na realização completa dos atos preparatórios, motivo pelo qual será incluída uma questão de auditoria sobre esse tópico.

Formas de Remuneração cobradas pelas Plataformas

35. Sob a égide da Lei 14.133/2021, o § 1º do art. 175 autoriza expressamente que os certames sejam realizados por meio de sistemas eletrônicos fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado, desde que integrados ao Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP).

36. Assim, em face da autorização extraída do dispositivo acima, os entes públicos, conforme já mencionado, dispõem de três alternativas para a realização de licitações em formato eletrônico:

- a) a adesão a sistemas de licitações públicos e gratuitos, tais como o Compras.gov.br;
- b) o desenvolvimento de sistemas próprios; ou
- c) a contratação de sistemas privados, desde que integrados ao PNCP.

37. Diante dessas opções mercadológicas, a escolha por uma plataforma privada atrai para o gestor o ônus da motivação. Essa justificativa deve ser efetivada no estudo técnico preliminar à luz do interesse público, mediante a análise comparativa das possibilidades existentes e considerando aspectos de funcionalidades e adequação às necessidades da Administração e das regras e princípios de licitação. Nesse sentido, um dos aspectos que deve ser considerado é forma de remuneração da empresa proprietária da plataforma.

38. Por premissa, não há questionamento sobre a possibilidade de as plataformas privadas eletrônicas de licitação cobrarem pelo uso de seus serviços, visto que a livre iniciativa é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil e que a busca pelo lucro é natural dentro da lógica de mercado.

39. Nesse contexto, é premente analisar o formato da política remuneratória adotada e sua eventual exorbitância, avaliando seus possíveis impactos na competitividade, integridade, transparência e eficiência dos certames. Isso porque as licitações públicas devem garantir a participação igualitária e transparente de potenciais fornecedores, mediante a criação de um ambiente de disputa que propicie à Administração selecionar a proposta que atenda suas necessidades da forma mais eficiente e econômica possível.

40. Para compreender o modelo de remuneração que predomina no mercado de plataformas privadas, esta equipe de fiscalização, utilizando-se de dados extraídos do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) e disponibilizados no LabContas, obteve planilha contendo a relação das compras efetuadas, discriminadas por plataforma/usuário, valor estimado e valor total homologado. Assim, foi constituída uma amostra representativa de onze plataformas privadas de diferentes portes de valores licitados e quantitativos de compras informados.

41. Foi realizado procedimento de consulta aos respectivos sítios eletrônicos dos sistemas, tendo sido identificadas as formas e preços praticados, conforme Tabela 1. A identificação por alfabeto grego foi aplicada para garantir o anonimato dos nomes reais das empresas.

Tabela 1 – Remuneração das Plataformas Privadas

Sistema	Plano Único (R\$)	Assinatura Mensal (R\$)	Assinatura Trimestral (R\$)	Assinatura Semestral (R\$)	Assinatura Anual (R\$)	Taxa Variável
<i>Alfa</i>	Não	182,01	269,99	401,97	665,92	Não
<i>Beta</i>	250,00 (apenas leilão)	Não	567,00	Não	Não	Vencedor: 1,5 % do lote adjudicado, limitado a R\$ 600,00 por lote.
<i>Gama</i>	80,00 (apenas em certames c/ recursos federais)	180,00	Não	480,00	720,00	Não
<i>Delta</i>	98,00	143,00	260,00	395,00	629,00	Não
<i>Épsilon</i>	98,10	Valor não informado	Não	Não	Não	Não
<i>Zeta</i>	150,00 p/ Ltda-S.A. e 100,00 p/ ME-EPP	160,00 p/ Ltda-S.A. e 110,00 p/ ME-EPP	230,00 p/ Ltda-S.A. e 160,00 p/ ME-EPP	335,00 p/ Ltda-S.A. e 235,00 p/ ME-EPP	545,00 p/ Ltda-S.A. e 385,00 p/ ME-EPP	Não
<i>Eta</i>	138,90 p/ pregão, concorrência ou leilão e 83,90 p/ dispensa, credenciamento ou chamamento público	Não	Não	Não	Não	Vencedor: 1,3 % do valor homologado por processo, limitado a R\$ 549,00 por processo
<i>Teta</i>	123,00	149,00	Não	Não	1.526,04	Não
<i>Iota</i>	150,00 (certames c/ recursos federais)	187,00	275,00	408,00	677,00	Não
<i>Capa</i>	Não	Não	Não	Não	Não	Itens ou lotes até R\$ 999.999,99: 1% sobre o valor total com teto de R\$ 600,00 ou, em caso de ARP, 0,75% sobre o valor total com teto de R\$ 600,00. Itens ou lotes a partir de R\$ 1.000.000,00: R\$ 2.000,00 ou, em caso de ARP, 0,15% sobre o valor total com teto de R\$ 2.000,00.
<i>Lambda</i>	379,90	389,90	455,00	570,84	600,00	Não

Fonte: Sítios Eletrônicos das Plataformas Privadas

42. Do exame das informações, verifica-se que todas as empresas analisadas são remuneradas pelos fornecedores, sendo que a maioria exige pagamento de todos os potenciais licitantes como condição prévia de participação nos certames, ao passo que duas aplicam uma taxa aos vencedores do certame, calculada como um percentual sobre o valor homologado.

43. *Para além da cobrança aos licitantes, algumas plataformas também cobram da Administração, conforme já exposto no capítulo de formas de contratação. No entanto, como essas cobranças variam conforme a relação contratual entre o ente público e a plataforma, podendo ocorrer por um valor total anual ou por valor relativo a licitações realizadas ou ainda conforme os itens existentes em um certame. Devido a essa diversidade não foi possível determinar, ainda que aproximadamente, os valores pagos pela Administração.*

44. *Diante da predominância do modelo de cobrança dos licitantes (fornecedores), alguns riscos relacionados a essa política remuneratória foram identificados a partir das entrevistas realizadas e dos trabalhos efetuados por outros tribunais de contas. O primeiro é sobre a possibilidade legal de exigir pagamento dos particulares. Isto porque, sob a égide do art. 5º, III, da Lei 10.520/2002, havia autorização expressa para que os provedores de sistemas recebessem pelos serviços, desde que as taxas não superassem os custos de utilização dos recursos tecnológicos. No entanto, a Lei 14.133/2021, que substituiu o diploma dos pregões, não traz previsão expressa equivalente.*

45. *A dúvida a ser esclarecida é se a revogação da Lei 10.520/2002, que continha a citada previsão legal, inviabiliza qualquer cobrança dos licitantes, considerando que, à luz do regime jurídico de direito público, só é possível fazer o que a lei determina ou autoriza e a plataforma eletrônica, apesar de privada, detém múnus público ao operar compras públicas, sendo seu principal beneficiário o ente público contratante. Ou, pelo contrário, se a ausência de uma proibição explícita na nova lei poderia permitir qualquer tipo de cobrança, inclusive aquela que supere os custos de utilização, em face do princípio da livre iniciativa e do preceito constitucional que faculta ao particular fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, dado que a relação de contraprestação é estabelecida entre dois agentes privados (licitante e empresa operadora da plataforma).*

46. *O Tribunal de Contas do Piauí (TCE/PI), em auditoria recente (Processo TC 4158/2023), interpretou que a lacuna deixada pela Lei 14.133/2021 impede a cobrança de custos dos licitantes para participação nas licitações, ainda que vinculados à utilização de recursos de tecnologia da informação. Segundo aquela Corte de Contas, a cobrança só poderá ocorrer se houver autorização expressa em regulamentação específica; caso contrário, os custos deverão ser assumidos integralmente pela Administração.*

47. *No mesmo sentido posicionou-se o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) ao determinar, na Nota Técnica TC-5/2023, que, até que sobrevenha regulamentação específica, as unidades gestoras se abstenham de contratar plataformas privadas que cobram taxas pela utilização de sistema eletrônico para realização de licitações eletrônicas ou, caso decidam pela contratação dessas plataformas, que assumam integralmente os custos pela utilização dos sistemas.*

48. *Outro aspecto sensível diz respeito ao impacto da cobrança no controle social. Na auditoria realizada no âmbito do Processo TC 4158/2023, o TCE/PI testou as funcionalidades gerais e específicas das plataformas privadas mais utilizadas pelos municípios naquele Estado e observou que, enquanto algumas permitiam o acesso gratuito ao cidadão, incluindo a possibilidade de impugnação e acompanhamento das sessões (embora sem interação), outras plataformas restringiam o acesso às informações do certame e reservavam a impugnação ao edital apenas para usuários pagantes.*

49. *Além disso, a transparência e o controle dos custos tornam-se igualmente problemáticos quando os custos de utilização das plataformas são arcados diretamente pelos licitantes. Isso inviabiliza o controle sobre os valores efetivamente pagos pelos órgãos públicos. Diversos stakeholders entrevistados reforçaram essa preocupação, destacando que esses custos*

são repassados à Administração pelos licitantes vencedores, que os incluem em suas propostas. Dessa forma, o ente público desconhece os custos que assume de maneira indireta.

50. *Essa circunstância impacta, inclusive, na elaboração de um estudo técnico preliminar legítimo, pois, de acordo com o inciso VI do art. 9º da IN Seges/ME 58/2022, é essencial que o ETP inclua a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte.*

51. *Ademais, um modelo de negócio em que o licitante é o principal cliente pode conduzir a favorecimentos e práticas ímprobas, incluindo conluíus entre fornecedores e a plataforma, que ocorrem à revelia da Administração Pública. Isso resulta do problema de conflito de agência, em que o principal (Administração Pública) desconhece as negociações entre a empresa privada que opera a plataforma e os licitantes (fornecedores).*

52. *Em entrevistas conduzidas pela equipe, foram reportadas algumas práticas ilícitas, como a concessão de segundos adicionais para licitantes específicos nas fases de lances e envio de documentações, impedimento de participar de licitação devido a não pagamento ou inadimplência, venda de identidade de licitantes para criar um ambiente artificial de disputa, além de outras personalizações escusas que poderiam favorecer direcionamentos.*

53. *Sob essa ótica, a remuneração, quando paga diretamente pela Administração Pública, garante maior transparência e controle.*

54. *Por outro lado, os stakeholders entrevistados não indicaram consenso sobre qual o modelo de remuneração poderia ser adotado. Muitos defendem que os custos de utilização das plataformas privadas devem ser assumidos diretamente pelo ente público, como forma de fomentar a transparência e o controle. Contudo, é importante reconhecer que alguns custos assumidos pelas operadoras das plataformas são diretamente impactados pelo volume de fornecedores usuários, como o custo de cadastramento e de atendimento aos usuários. Outrossim, não se pode ignorar que os licitantes se beneficiam da eliminação dos custos com o deslocamento.*

55. *Sobre o tema, destaca-se o Acórdão 1.121/2023 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, que veda “a utilização de sistema informatizado que exige o pagamento de plano de assinatura periódico como condição para participação na licitação, sem a possibilidade de pagamento para participação em um único certame”. Apesar disso, conforme informações da Tabela 1, duas plataformas não oportunizam plano para participação em licitação avulsa. Ao passo que as demais oferecem assinaturas únicas e periódicas aos licitantes (mensais, trimestrais, semestrais e anuais).*

56. *Ressalta-se que, mesmo aquelas que possuem plano único, os valores praticados podem chegar até R\$ 380,00. A relação entre o custo de participação única e a assinatura mensal – sendo que a primeira varia entre 65% e 70% do valor desta última – não favorece a economicidade da contratação individual por certame por parte do licitante. Essa pequena diferença de valor não reflete a proporcionalidade esperada entre uma participação única e o acesso mensal, incentivando a adesão a planos de assinatura periódicos, em uma estratégia duvidosa sob o ponto de vista de estímulo à ampliação da participação nos certames.*

57. *Soma-se ainda a esse aspecto, o fato que as entrevistas colhidas revelaram ser usual a adoção, por uma mesma prefeitura, de diferentes plataformas para gerenciar seus procedimentos eletrônicos. Consequentemente, é comum que os fornecedores precisem estar credenciados, simultaneamente, em diversas plataformas. Logo, a imperatividade de adesão a planos, avulsos ou periódicos, oneram os potenciais fornecedores simplesmente para que eles possam participar dos certames, criando barreiras à competitividade e sobretudo a presença de pequenas e microempresas.*

58. Além disso, licitantes com pendências financeiras junto às plataformas podem vir a ser impedidos de participar dos certames. Essa restrição, que não é amparada por lei, não decorre de um ato da Administração Pública, mas de uma decisão particular, restringindo o acesso às disputas. Na auditoria, será possível obter evidência apropriada e suficiente sobre a eventual existência dessa situação.

59. Esses valores comprometem a atratividade dos certames e interfere na seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Se um licitante precisa pagar um preço elevado para participar de uma única licitação, tal cobrança atua como um requisito de habilitação não previsto legalmente, o que é indevido. O TCU tem rejeitado exigências que obrigam os licitantes a incorrerem em despesas antes da celebração do contrato com a Administração (Súmula TCU 272), justamente porque essas cobranças podem servir como barreiras artificiais, limitando a ampla participação de interessados na licitação e não estando elencados nos requisitos taxativos de habilitação previstos nos artigos 62 a 70 da Lei 14.133/2021.

60. Por fim, é importante destacar a situação das plataformas que cobram uma taxa dos vencedores. A cobrança de taxas variáveis com base no valor da proposta vencedora se assemelha a uma condição de sociedade entre plataforma e vencedor, e impede que haja qualquer tipo de análise de preço a partir de critérios razoáveis de custos envolvidos.

61. Nota-se, portanto, que a multiplicidade de cobrança dos potenciais licitantes, a ausência de regulamentação que estabeleça critérios mínimos e limites máximos, favorecem a predominância de práticas remuneratórias que sugerem a diminuição da atratividade das licitações, dificultam a transparência dos custos, em vulneração aos princípios de competitividade, integridade, transparência e eficiência.

62. Diante desse cenário, será elaborada uma questão de auditoria específica, com procedimentos indicados no Apêndice III – Matriz de Planejamento da Auditoria, que avaliem a economicidade do modelo de remuneração adotado e seus possíveis impactos na competitividade, bem como observem as diretrizes e critérios estabelecidos no Apêndice II, além de considerar as limitações e circunstâncias identificadas neste Levantamento.

Ambiente Normativo e Regulação

63. A regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021, que autoriza o uso de plataformas privadas de licitação, é pilar para possibilitar o estabelecimento de critérios de atuação de modo a promover a transparência, competitividade e segurança nos processos licitatórios. A regulamentação deve visar estabelecer regras claras e específicas para o funcionamento dessas plataformas, definindo critérios de segurança da informação, transparência na divulgação de dados e mecanismos de controle e auditoria.

64. Considerando o cenário atual, em que o único aspecto de atuação existente é a sua aderência e integração ao PNCP, mas que este não realize nenhum tipo de atividade de verificação ou alerta de inconsistência informacional, não há qualquer tipo de certificação ou parametrização para as operações dessas plataformas.

65. Nesse sentido, entende-se que a regulamentação é elemento crucial para aprimoramento dessa matéria e que a sua efetivação deve ser feita de forma nacional, com diretrizes emitidas em âmbito federal, em consonância com as diretrizes de uniformização e redução de custos logísticos inferida da nova lei de licitações e contratos e com respaldo no art. 22, XXVII, e no art. 37, XXI, ambos da Constituição Federal.

66. Esse entendimento, além de valorizar a expertise e a visão global do governo federal em realizar regulamentações de âmbito nacional, possibilita que haja o estabelecimento de requisitos mínimos de integridade, segurança da informação, transparência e publicidade,

delimitação das responsabilidades da Administração pública e das empresas fornecedoras das plataformas, garantindo a segurança jurídica e a qualidade dos serviços prestados.

67. *Esse conjunto de critérios permitirá mecanismos de auditoria, interna e externa, para verificar a conformidade das plataformas com as normas e regulamentos, garantindo a lisura dos processos, bem como a promoção da competição entre as plataformas, incentivando a melhoria da qualidade dos serviços e a redução dos custos para a Administração pública.*

68. *Essa perspectiva de regulamentação nacional é alinhada ao entendimento da Coordenação-Geral de Normas da Diretoria de Normas e Sistemas de Logística (CGNOR/Delog/Seges/MGI) do Ministério da Gestão e Inovação, que demonstrou sua intenção nesse sentido, conforme consta da sua lista de atos normativos e estágios de regulamentação da Lei 14.133/2021 (peça 12), inclusive mencionando as tratativas de mudança legislativa por meio do Projeto de Lei 2.133/2023 para nitidez dessa competência e dessa necessidade.*

69. *Desse modo, a regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021 é passo primordial para a proteção do interesse público em detrimento da atuação privada irrestrita e para o aprimoramento do sistema de licitações públicas, fortalecendo a governança, a transparência e a eficiência, em benefício da Administração pública e da sociedade. Por essa razão foi elaborada questão de auditoria para se aprofundar sobre esse tópico.*

II.2 Arquitetura de Sistema e Regras de Negócio

Integração ao PNCP

70. *A Lei 14.133/2021 criou o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para ser na internet o sítio eletrônico oficial para divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por essa lei. Como essa lei é nacional, atinge os três entes federados: União, estados e municípios. O PNCP é gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), um colegiado deliberativo de cunho nacional.*

71. *Excepcionalmente, os municípios com menos de vinte mil habitantes ganharam uma carência de seis anos na obrigatoriedade de uso do PNCP. Pelos dados do Censo 2022, são 1.710 municípios com população acima de 20 mil habitantes, cujo uso do PNCP é obrigatório desde já. Assim, no momento, esses municípios, 26 Estados, Distrito Federal e União devem utilizar o PNCP.*

72. *Integra as funcionalidades do PNCP um sistema eletrônico para a realização de sessões públicas das licitações ou das contratações diretas. Como o PNCP é desenvolvido e mantido pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), a intenção da Secretaria de Gestão e Inovação (Seges/MGI), que preside o CGRNCP, conforme exposto na Ata da 2ª Reunião Ordinária de 2023 do Comitê, é aproveitar o sistema Compras.gov.br, antigo Comprasnet, para ser o sistema a que se refere o inciso IV do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021, qual seja, um sistema eletrônico para a realização de sessões públicas de todos os entes da Federação.*

73. *As razões para isso em grande monta são de ordem econômica e prática, em função dos investimentos financeiros e desenvolvimento que já foi empregado no Compras.gov.br frente ao que seria requerido para um novo sistema. Para ilustrar o montante, apenas para manter a sustentação do Compras.gov.br seriam gastos R\$ 33 milhões por ano, ou seja, se gasta este recurso apenas para manter o Compras.gov.br funcionando do jeito que está, sem desenvolver novas funcionalidades (Ata da 4ª Reunião Ordinária de 2022 do CGRNCP).*

74. *No entanto, o CGRNCP não tem competência para adotar o Compras.gov.br como o sistema eletrônico para realização de sessões públicas a que se refere a lei, pois este é um sistema do poder Executivo Federal e não há subordinação entre os demais entes federados.*

75. *Para contorno desse cenário normativo, tramita o Projeto de Lei 249/2022, originado na Câmara dos Deputados, que, entre várias outras alterações, incumbe ao Poder Executivo Federal a adoção e a instituição de seu próprio sistema para o atendimento do inciso IV do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021. Esse PL foi aprovado pela Câmara dos Deputados em março de 2023, remetido ao Senado Federal e aguarda desde então, nesta casa, designação de relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.*
76. *Se aprovado, o Poder Executivo Federal poderá definir o Compras.gov.br como o sistema eletrônico para realização de sessões públicas do PNCP. Na prática outros entes podem utilizar, e utilizam, o Compras.gov.br sem custos desde antes a existência do PNCP, mas essa oficialização cumpriria o atendimento à lei de o PNCP oferecer um sistema de sessão público.*
77. *No entanto, esse PL não altera a disposição do § 1º do art. 175 da Lei 14.133/2021, que faculta aos entes federados de realizarem suas contratações por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado. A única exigência legal é que plataforma privada tenha integração com o PNCP.*
78. *Nesse sentido, cabe rememorar a definição de plataforma privada utilizada no contexto desse levantamento como sendo o sistema eletrônico de sessão pública desenvolvido e mantido por pessoas jurídicas de direito privado, seja com ou sem fins lucrativos, como empresas ou associações, para uso de qualquer organização pública ou privada nas suas aquisições mediante remuneração à proprietária da plataforma.*
79. *Essa integração entre plataforma e PNCP é importante, pois vários atos da licitação e da contratação devem estar divulgados no PNCP para atendimento à Lei 14.133/2021 e, assim, efetivamente se tornar o portal nacional onde todas as compras públicas sejam divulgadas. Isso só é possível se a plataforma privada mantiver comunicação atualizada e automática com o PNCP. Essa comunicação evita que o gestor tenha que realizar manualmente qualquer divulgação no PNCP dos atos decorrentes de uma licitação e contratação, da mesma forma como o Compras.gov.br divulga automaticamente no PNCP. Se não fosse assim, a obrigação de operar dois sistemas, plataforma e PNCP, geraria redundância de trabalho para o gestor e falhas inevitáveis de publicidade.*
80. *Um processo de licitação e contratação gera diversos artefatos durante sua execução, mas pela lei, apenas alguns, os principais, devem estar publicados no PNCP, tais como: planos anuais de contratações, editais de licitação, minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto e projetos; editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta, atas de registro de preços, contratos e termos aditivos.*
81. *Atualmente, o sítio eletrônico do PNCP informa a presença dessas informações e documentos disponíveis em inteiro teor no portal (<https://www.gov.br/pncp/pt-br/pncp/perguntas-e-respostas>).*
82. *Em pesquisa amostral no PNCP, verificou-se a existência dessas informações e documentos no portal cuja publicação não é obrigatória, nos termos da Lei 14.133/2021. Como exceção, não foram identificados no PNCP os extratos de pagamentos por meio de cartão das despesas realizadas sob a modalidade dispensa de valor, previstas nos incisos I e II do art. 75 da citada Lei.*
83. *Com a utilização de plataforma privada por órgãos e entidades estaduais e municipais, esses atos precisam ser carregados no PNCP para dar-lhes eficácia. A integração da plataforma com o PNCP, primeiramente, é realizada mediante um credenciamento da plataforma e de um representante legal. Somente após o credenciamento, a plataforma fica autorizada a publicar os atos no PNCP.*

84. *A alimentação de informações no PNCP se dá a partir da integração, via API (Application Programming Interface), com as referidas plataformas privadas. Ou seja, nem os gestores dos órgãos e entidades que fazem uso de plataforma privadas, nem os gestores da plataforma privada alimentam as informações manualmente no PNCP. As informações são transmitidas automaticamente da plataforma para o PNCP por meio da integração via API.*

85. *O procedimento técnico para integração de uma plataforma privada com o PNCP está descrito no Manual de Integração PNCP publicado pelo MGI. Esse manual descreve como as chamadas via API devem ser realizadas para o envio e o recebimento de informações entre as plataformas privadas e o PNCP.*

86. *Todavia, conforme entrevista com o MGI, não há funcionalidade no PNCP de realizar críticas ou verificações automatizadas acerca da consistência das informações transmitidas pelas plataformas, de maneira que a mera integração ao PNCP, não é, atualmente, uma garantia de integridade ou uma forma de controle sobre o que lhe é transmitido. Isso reforça as observações contidas no âmbito do Racom TC 027.907/2022-8, no sentido de que o conjunto informacional do PNCP tem um grau elevado de inconsistências.*

87. *Nessa linha, e diante do contexto atual de desenvolvimento do PNCP, a equipe entende que a integração ao PNCP não deve ser objeto de aprofundamento, tampouco ser considerado como uma forma de controle sobre as plataformas privadas. Sendo, mais relevante analisar a arquitetura de sistema e as regras de negócio e funcionamento desses sistemas que já estão ou que vierem a estar integrados ao PNCP.*

Arquitetura de Sistema e Regras de Negócio das Plataformas

88. *As plataformas privadas têm por obrigação da Lei 14.133/2021, como já dito, que publicar diversos documentos no PNCP. No entanto, outros atos e documentos produzidos durante uma licitação não são recepcionados no PNCP, ficando apenas custodiados na respectiva plataforma que conduziu o certame. São exemplos desses documentos: ata da sessão do pregão, termos de adjudicação e homologação, pedidos de esclarecimentos, impugnações, recursos, pedidos de reconsideração e decisões da autoridade competente.*

89. *Assim, as regras de negócio de uma plataforma devem espelhar o macroprocesso legal e operacional de licitação contendo os atos, as fases e os documentos necessários à completa realização de um certame. Enquanto a arquitetura de sistema diz respeito à tecnologia e às funcionalidades que suportarão essas regras, especialmente quanto às camadas frontend (a parte visível para os usuários) e backend (a parte que lida com a lógica de negócios e o processamento de dados), bem como a infraestrutura subjacente (que inclui servidores, banco de dados, rede de comunicação e segurança física).*

90. *Como já demonstrado nesse relatório, inexistente regulamentação acerca do funcionamento das plataformas, por consequência, uma ausência de diretrizes e parâmetros que incluem esses dois aspectos funcionais. Esse cenário permite que haja uma vasta gama de atuantes no mercado, com estruturas e regras customizadas, sem critérios objetivos de auditabilidade, integridade e segurança informacional de um certame realizado por uma plataforma privada.*

91. *O que se tem a respeito da operação eletrônica de licitação em termos de funcionamento e tecnologia envolvida são aquelas relativas a plataforma de sessão pública adotada pelo Poder Executivo Federal, o Compras.gov.br, que deve apresentar funcionalidades conforme o regramento das seguintes normas:*

- i. *Instrução Normativa Seges/ME 67, de 8 de julho de 2021, que dispõe sobre a dispensa de licitação na forma eletrônica;*

- ii. *Instrução Normativa Seges/ME 73, de 30 de setembro de 2022, que dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica, para a contratação de bens, serviços e obras;*
- iii. *Instrução Normativa Seges/ME 96, de 23 de dezembro de 2022, que dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por maior retorno econômico na forma eletrônica; e*
- iv. *Instrução Normativa Seges/MGI 2, de 7 de fevereiro de 2023, que dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por técnica e preço na forma eletrônica.*
92. *O referido sistema já foi inclusive auditado pelo Tribunal, conforme Acórdão 1647/2010-TCU-Plenário, relator Ministro Valmir Campelo, em que se verificaram aspectos de sua arquitetura e regras de atuação.*
93. *Todavia, não é interesse desse levantamento igualar as tecnologias privadas ao que já se conhece em termos de Compras.gov.br, até porque este também carece de aprimoramentos, mas sim estabelecer critérios de verificação que permitam controlar uma licitação conduzida por qualquer que seja o sistema, em atenção aos critérios legais e ao interesse público.*
94. *Por esse motivo, entende-se que os regramentos e orientações existentes podem ser analisadas sob o ponto de vista de cada sistema específico, sem pretender uniformizar plataformas, mas tão somente auditar se elas possuem requisitos básicos de atuação. Por isso, considerando a privacidade e segurança das informações custodiadas pelas plataformas privadas elas seriam tuteladas pela Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).*
95. *Ademais, existe no âmbito do Executivo Federal, disposições e orientações sobre as contratações de desenvolvimento de sistemas de Tecnologia da Informação (TI) que seguem guias expedidos pela Secretaria de Governo Digital (SGD) do MGI. Esses guias trazem recomendações e obrigações para os requisitos de termos de referência para a contratação de desenvolvimento de sistemas.*
96. *A exemplo, o Guia de Requisitos Mínimos de Privacidade e Segurança da Informação para Aplicações Web, publicado em abril de 2022, e o Guia de Requisitos e Obrigações quanto a Privacidade e à Segurança da Informação, publicado em fevereiro de 2024, tratam de temas como a gestão de informações pessoais à luz da privacidade promovida pela LGPD, mas também de segurança de sistemas, como controle e registro de acesso, autenticação de credenciais, criptografia, segurança de banco de dados, registro de logs, backup de dados etc.*
97. *Esses critérios podem ser utilizados como referenciais de boa prática com intuito de aferir a presença de regras mínimas nas plataformas privadas, inclusive como uma possível etapa de teste e colaboração para definir diretrizes de privacidade das informações e segurança das plataformas privadas em um arcabouço único. Essa uniformização traria vantagens para o ente federativo que contrata a plataforma, os usuários-licitantes, as próprias plataformas, órgãos de controle e de investigação e o público em geral, pelo interesse de ter as compras públicas realizadas de forma segura e idônea.*
98. *Por fim, conforme exposto no Apêndice III – Quadro DMAIC, nos procedimentos realizados no levantamento foram relatados problemas reais sobre a customização ilegítima de sistemas com vistas a burla às normas de licitação, fato que se coaduna com o item 67 do voto condutor do Acórdão 2.154/2023-TCU-Plenário (peça 3, p. 15), relator Ministro Benjamin Zymler. O que reforça o preocupante cenário de atuação dessas plataformas, sem a presença de critérios tecnológicos de avaliação e com funcionalidades capazes de mascarar irregularidades que a legislação, com a imposição de processos eletrônicos, quis inibir.*

99. *Desse modo, entende-se que arquitetura de sistema e regras de negócio das plataformas privadas é assunto que merece maior aprofundamento ante a sua relevância quanto à integridade, segurança e transparência das informações públicas custodiadas e tratadas por esses sistemas. Por essa razão foi elaborada questão de auditoria para se aprofundar sobre esse tópico.*

III. Ação de Controle Futura – Auditoria de Conformidade

100. *Entende-se que os produtos confeccionados nesse levantamento sirvam de embasamento para realização de futura Auditoria de Conformidade, tendo como objeto o uso de plataformas privadas eletrônicas de licitações pelos entes subnacionais e com escopo licitações realizadas por municípios com a utilização de recursos federais oriundos de transferências voluntárias, que se enquadrem na amostragem a ser realizada, a partir das questões de auditoria expostas a seguir.*

Escopo e Amostra

101. *Para realizar uma auditoria em plataformas privadas eletrônicas de licitação, se faz necessário definir amostra para que sejam executados os procedimentos das questões de auditoria alvitradas nesse levantamento, conforme descritos no Apêndice IV – Matriz de Planejamento da Auditoria desse relatório.*

102. *Com intuito de selecionar uma amostra representativa que permita analisar todas as etapas de processos licitatórios reais, foram definidas diretrizes de amostragem e critérios de seleção a serem aplicados quando do planejamento dos trabalhos de auditoria para se chegar à amostra pretendida. O detalhamento encontra-se no Apêndice II – Diretrizes e Critérios de Amostragem.*

103. *Considerando esse conjunto de diretrizes e critérios entende-se que seja possível celeridade na construção da amostra sobre a qual aplicar os procedimentos, mas sem restringir a flexibilidade de incluir, combinar ou aprimorar os parâmetros ora elencados, de maneira que haja efetividade dos resultados a serem obtidos na auditoria.*

Questões de Auditoria

104. *Com base na visão geral do objeto foi possível estabelecer a relação entre os riscos mapeados, os possíveis achados e os efeitos identificados. Desse nexos, foram identificadas as seguintes questões de auditoria:*

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

b) *A ausência de regulamentação específica prevista no §1º do art. 175 possibilita a existência de plataformas privadas eletrônicas de licitação que não atendam a requisitos mínimos de governança e integridade relacionadas às contratações públicas?*

c) *A remuneração das plataformas privadas eletrônicas de licitação por meio dos potenciais licitantes possui respaldo normativo e legal no que tange a ampla competitividade (incluindo o impedimento de eventual inadimplentes), ao interesse público e a transparência dos custos governamentais?*

d) *A arquitetura de sistema e as regras de negócio das plataformas privadas eletrônicas de licitação são auditáveis em termos de rastreabilidade, transparência e segurança da informação da informação pública?*

105. Para melhor entendimento das relações que culminaram nas questões acima, foi elaborado um quadro DMAIC (Método definir, medir, analisar, melhorar e controlar) adaptado, conforme Apêndice II.

Matriz de Planejamento

106. A matriz de planejamento da auditoria a ser realizada encontra-se no Apêndice IV deste relatório e serve para estruturar e organizar o trabalho de fiscalização, notadamente em razão dos riscos identificados.

107. Na referida matriz é possível observar os procedimentos sugeridos de serem executados na execução da fiscalização para cada área, inclusive quanto ao uso Apêndice V – Questionário que objetiva coletar informações auto declaratórias das plataformas privadas para que a equipe realize testes de analíticos e substantivos de confirmação do que foi informado no questionário.

Cronograma

108. O cronograma da auditoria encontra-se previsto no Apêndice VI, com a estimativa de duração, em setenta dias úteis, distribuídos em cada etapa (planejamento, execução e relatório), considerando uma equipe de três auditores, sendo um membro de equipe da AudTI, de forma a garantir a eficiência e a tempestividade da futura fiscalização.

IV. Conclusão

109. Considerando o objetivo deste levantamento de reunir informações sobre o uso de plataformas privadas eletrônicas de licitações pelos entes subnacionais para subsidiar futura auditoria, tem-se os procedimentos realizados nessa etapa permitiram evidenciar um ambiente atualmente com pouco ou nenhum controle, de forma que existem riscos materializados em problemas e efeitos deletérios ao interesse público.

110. Desse modo, a AudContratações e AudTI formularam as condições para que seja realizada Proposta de Fiscalização de ação de controle do tipo Auditoria (Apêndice VII), com natureza de conformidade, de maneira a realizar testes de observância e substantivos abrangendo os seguintes aspectos: regulação, formas de remuneração e contratação, arquitetura de sistema e regras de negócio.

111. Desta forma, será possível obter evidência de auditoria suficientes e apropriadas para fundamentar a determinação de ações que visem aumentar o controle e clarificar os critérios de atuação das plataformas privadas eletrônicas de licitação.

V. Proposta de Encaminhamento

112. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se:

112.1 encaminhar ao gabinete do Ministro Relator Benjamin Zymler a proposta de fiscalização do tipo Auditoria (Apêndice VII), nos termos do art. 239, I, do Regimento Interno/TCU, sobre o uso das plataformas privadas eletrônicas pelos entes subnacionais conforme indicada nesse levantamento, realizado conforme o item 9.4 do Acórdão 2.154/2023-TCU-Plenário, com posterior retorno dos autos a esta unidade para a continuidade dos trabalhos nos termos da aprovação que for realizada.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de levantamento sobre o uso de plataformas privadas eletrônicas de licitação pelos entes subnacionais.

2. O presente trabalho teve origem no Acórdão 2.154/2023-Plenário, que envolveu acompanhamento com o objetivo de mensurar e acompanhar, por amostragem e pelo uso de indicadores, o grau de maturação dos órgãos e entidades para a aplicação da Lei 14.133/2021, identificando e avaliando os aspectos que possam estar dificultando a internalização e a utilização do novo estatuto licitatório.

3. Mediante a mencionada deliberação, esta Corte assim decidiu, no que toca o presente levantamento:

“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;

9.2.2. quanto ao critério financeiro, que se observe o disposto no Acórdão 1.121/2023- Plenário, que admitiu a cobrança de valores pelo uso e manutenção das plataformas, desde que razoáveis e que seja oferecida a possibilidade de pagamento por participação em licitação única, e não somente mediante planos de assinatura, comissionamento ou incidência de taxas variáveis como, por exemplo, sobre um percentual da proposta do licitante vencedor, por afronta ao princípio constitucional da razoabilidade e da ampla competição;

9.2.3. *de regra, a escolha deve ser objeto de procedimento licitatório específico, pois existem várias são as plataformas presentes no mercado;*

9.2.4. *o enquadramento para fins de contratação direta, por valor, deve considerar os custos estimados para o volume médio de licitações realizados pelo ente ao longo do período contratual e a forma de remuneração praticada;*” (grifou-se).

4. Nesse histórico, o objetivo da fiscalização foi coletar informações para subsidiar a proposição de uma futura auditoria de conformidade, em resposta à crescente utilização dessas plataformas e à baixa adesão ao Portal de Compras do Governo Federal (compras.gov.br).

5. Em seu resumo instrutivo, a unidade técnica relatou que o mercado de plataformas eletrônicas de licitação é dominado por empresas privadas, que oferecem sistemas mais flexíveis e inovadores, mas com custos e riscos associados. A remuneração dessas plataformas, geralmente por meio de taxas, pode impactar a competitividade e a economicidade das licitações.

6. Consoante reportado, a ausência de regulamentação específica gera insegurança jurídica. Adicionalmente, divergências nos procedimentos, a segurança das informações e a arquitetura dos sistemas também são pontos de atenção, devido ao risco de vazamento de dados e manipulação de propostas.

7. Por seu turno, a extração de dados do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), relativas a janeiro/2024 a maio/2024, evidenciou que a utilização das plataformas privadas movimentou cerca de R\$ 113 bilhões e envolveu 160 mil compras/itens, o que representa aproximadamente 69% de todo o volume de valores contidos no PNCP. Nesse recorte temporal, 120 plataformas forneceram informações para o portal público, que possui um total de 217 sistemas integrados e aptos ao encaminhamento de dados.

8. Nessa tônica, a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) reportou riscos e informações relacionados: ao ambiente mercadológico da contratação (mercado de plataforma eletrônica; contratação das plataformas; formas de remuneração; e ambiente normativo e regulação); à arquitetura do sistema; e às regras de contratação (incluindo a integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas).

9. Em suas conclusões e encaminhamento, assim consta do relatório técnico à peça 17:

“Considerando o objetivo deste levantamento de reunir informações sobre o uso de plataformas privadas eletrônicas de licitações pelos entes subnacionais para subsidiar futura auditoria, tem-se os procedimentos realizados nessa etapa permitiram evidenciar um ambiente atualmente com pouco ou nenhum controle, de forma que existem riscos materializados em problemas e efeitos deletérios ao interesse público.

110. Desse modo, a AudContratações e AudTI formularam as condições para que seja realizada Proposta de Fiscalização de ação de controle do tipo Auditoria (Apêndice VII), com natureza de conformidade, de maneira a realizar testes de observância e substantivos abrangendo os seguintes aspectos: regulação, formas de remuneração e contratação, arquitetura de sistema e regras de negócio.

11. Desta forma, será possível obter evidência de auditoria suficientes e apropriadas para fundamentar a determinação de ações que visem aumentar o controle e clarificar os critérios de atuação das plataformas privadas eletrônicas de licitação.”

10. Antecipo minha anuência com a realização da auditoria de conformidade sugerida.

11. Entendo, todavia, que o conhecimento acerca dos riscos, informações e/ou potenciais irregularidades descritas – não obstante os municípios contratantes não serem exatamente jurisdicionados deste Tribunal (salvo em transferências voluntárias e ações congêneres) – podem,

desde já, ser de extrema valia para os tribunais de contas dos outros entes federativos agirem de forma mais concreta e objetiva tanto para orientar os estados e municípios sobre as melhores práticas de contratação como para gerar alguma expectativa de controle na prestação desses serviços.

12. Apresento, a seguir, alguns desses riscos/informações/potenciais irregularidades:

a. no que se refere ao ambiente mercadológico:

a.1. 8 (oito) a cada 10 (dez) licitações realizadas por entes subnacionais com população superior a 20 mil habitantes são processadas por meio de portais privados;

a.2. segundo informação fornecida pela Coordenação-Geral de Gestão Estratégica da Diretoria de Normas e Sistemas de Logística (CGEST/Delog/Seges) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o PNCP já teve interação informacional com 217 sistemas diferentes, predominantemente privados;

b.2. quanto à forma de contratação das plataformas:

b.2.1. de forma majoritária são empreendidas dispensas e inexigibilidades, tendo sido identificadas, ainda, a realização de termo de cooperação técnica e termo de adesão, com entendimento de que nem seria o caso de uma contratação pública, mas sim de uma formalização de Termo de Adesão, que objetiva a anuência da entidade aos termos e condições previamente estabelecidos, em que o aderente concorda com as cláusulas, obrigações e responsabilidades estipuladas no documento principal, adaptando-se às especificidades do seu envolvimento no projeto ou programa em questão;

b.2.2. nas entrevistas e relatos narrados, em nenhum caso foi mencionada a realização de pregão eletrônico ou concorrência;

b.2.3. quando há a presença de estudos técnicos preliminares, estes seriam fornecidos pelas próprias plataformas interessadas e, segundo dados coletados pelo questionário aplicado no âmbito do TC 027.907/2022-8, mais de 70% dos respondentes informaram que não elaboraram estudo técnico preliminar (ETP) de forma a fundamentar a contratação das plataformas de licitação por eles utilizadas;

b.2.4. de acordo com julgados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Acórdão 2.043/2021-Plenário) e do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (Processo 3.438/2023), emitiram-se alertas para a necessidade de estudo prévio e justificativa para a escolha de plataformas privadas, em detrimento de soluções gratuitas como o Portal de Compras do Governo Federal (compras.gov.br), além de questionar a ideia de que essas plataformas são não onerosas, já que os custos acabam sendo repassados à Administração Pública;

b.2.5. em nenhum caso foi identificadas, nas entrevistas empreendidas, a realização de pregão eletrônico ou concorrência;

b.2.6. não foram encontrados respaldos normativos para a ausência de processo competitivo para escolha de uma plataforma privada de licitação, sendo que o elemento que sustenta o escape licitatório é a relação não onerosa que, em geral, as plataformas possuem com a Administração Pública, pelo fato de não haver cobrança direta do ente público;

c. sobre as formas de remuneração cobradas pelas plataformas:

c.1. segundo dados extraídos do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e disponibilizados no Laboratório de Informações para o Controle (LabContas), com uma amostra representativa de onze plataformas privadas de diferentes portes de valores licitados e quantitativos de compras informados, verificou-se que todas as empresas analisadas são remuneradas pelos fornecedores, sendo que a maioria exige pagamento de todos os potenciais licitantes como condição prévia de participação nos certames, ao passo que duas aplicam uma taxa aos vencedores das disputas, calculada como um percentual sobre o valor homologado;

c.2. algumas plataformas também cobram da Administração Pública, no entanto, essas cobranças variam conforme a relação contratual entre o ente público e a plataforma, podendo ocorrer por um valor total anual ou por valor relativo a licitações realizadas ou ainda conforme os itens existentes em um certame, não sendo possível determinar, ainda que aproximadamente, os valores pagos pela Administração Pública, devido a essa diversidade de informações coletadas;

c.3. possibilidade legal de exigir pagamento dos particulares, haja vista que, sob a égide do art. 5º, III, da Lei 10.520/2002, havia autorização expressa para que os provedores de sistemas recebessem pelos serviços, desde que as taxas não superassem os custos de utilização dos recursos tecnológicos. No entanto, a Lei 14.133/2021, que substituiu o diploma dos pregões, não traz previsão expressa equivalente;

c.3.1. acerca do subitem **supra**, identificou-se decisão do Tribunal de Contas do Piauí (TCE/PI), no TC 4.158/2023, interpretando que a lacuna deixada pela Lei 14.133/2021 impede a cobrança de custos dos licitantes para participação nas licitações, ainda que vinculados à utilização de recursos de tecnologia da informação; bem como julgado do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) ao determinar, na Nota Técnica TC-5/2023, que, até que sobrevenha regulamentação específica, as unidades gestoras se abstenham de contratar plataformas privadas que cobram taxas pela utilização de sistema eletrônico para realização de licitações eletrônicas ou, caso decidam pela contratação dessas plataformas, que assumam integralmente os custos pela utilização dos sistemas;

c.4. potencial prejuízo ao controle social, como identificado na auditoria realizada no âmbito do Processo TC 4.158/2023, em que o TCE/PI testou as funcionalidades gerais e específicas das plataformas privadas mais utilizadas pelos municípios naquele Estado e observou que, enquanto algumas permitiam o acesso gratuito ao cidadão, incluindo a possibilidade de impugnação e acompanhamento das sessões (embora sem interação), outras plataformas restringiam o acesso às informações do certame e reservavam a impugnação ao edital apenas para usuários pagantes;

c.5. a transparência dos custos tornam-se igualmente problemáticos quando os valores de utilização das plataformas são arcados diretamente pelos licitantes, o que inviabiliza o controle sobre os valores efetivamente pagos pelos órgãos públicos, sendo relatado por diversos **stakeholders** entrevistados que o ônus de acesso às plataformas são repassados à Administração Pública pelos licitantes vencedores, que os incluem em suas propostas de forma que o ente público desconhece tais valores, assumindo-os de maneira indireta;

c.5.1. o desconhecimento dos custos dos fornecedores impacta, inclusive, a elaboração de um estudo técnico preliminar, pois, de acordo com o inciso VI do art. 9º da IN Seges/ME 58/2022, é essencial que o ETP inclua a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;

c.6. um modelo de negócio em que o licitante é o principal cliente pode conduzir a favorecimentos e práticas ímprobas, incluindo conluios entre fornecedores e a plataforma, que ocorrem à revelia da Administração Pública, o que resulta do problema de conflito de agência, em que o principal (Administração Pública) desconhece as negociações entre a empresa privada que opera a plataforma e os licitantes (fornecedores);

c.7. foram reportadas à equipe de auditoria deste Tribunal algumas práticas ilícitas, como a concessão de segundos adicionais para licitantes específicos nas fases de lances e envio de documentações, impedimento de participar de licitação devido a não pagamento ou inadimplência, venda de identidade de licitantes para criar um ambiente artificial de disputa, além de outras personalizações escusas que poderiam favorecer direcionamentos;

c.7.1. o Acórdão 1.121/2023-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman, veda “a utilização de sistema informatizado que exige o pagamento de plano de assinatura periódico como condição para participação na licitação, sem a possibilidade de pagamento para

participação em um único certame”, mas, nada obstante, identificaram-se pelo menos duas plataformas que não oportunizam plano para participação em licitação avulsa, ao passo que as demais oferecem assinaturas únicas e periódicas aos licitantes (mensais, trimestrais, semestrais e anuais);

c.8. constatou-se ser usual a adoção, por uma mesma prefeitura, de diferentes plataformas para gerenciar seus procedimentos eletrônicos, sendo comum, por consequência, que os fornecedores precisem estar credenciados, simultaneamente, em diversas plataformas, em oneração dos concorrentes e, obviamente, dos produtos/serviços licitados, com barreiras à competitividade e sobretudo a presença de pequenas e microempresas;

c.9. licitantes com pendências financeiras junto às plataformas podem vir a ser impedidos de participar dos certames, com restrição à competitividade não amparada por lei;

c.10. a cobrança de taxas variáveis com base no valor da proposta vencedora se assemelha a uma condição de sociedade entre plataforma e vencedor e impede que haja qualquer tipo de análise de preço a partir de critérios razoáveis de custos envolvidos;

d. quanto ao ambiente normativo e regulatório:

d.1. a regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021, que autoriza o uso de plataformas privadas de licitação, é pilar para possibilitar o estabelecimento de critérios de atuação de modo a promover a transparência, competitividade e segurança nos processos licitatórios;

d.2. considerando o cenário atual, em que o único aspecto de atuação existente é a sua aderência e integração ao PNCP, mas que este não realiza nenhum tipo de atividade de verificação ou alerta de inconsistência informacional, não há qualquer tipo de certificação ou parametrização para as operações dessas plataformas;

d.3. a regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021 é passo primordial para a proteção do interesse público em detrimento da atuação privada irrestrita e para o aprimoramento do sistema de licitações públicas, fortalecendo a governança, a transparência e a eficiência, em benefício da Administração Pública e da sociedade;

e. no que se refere à arquitetura do sistema e às regras de negócio:

e.1. não foram identificados no PNCP os extratos de pagamentos por meio de cartão das despesas realizadas sob a modalidade dispensa de valor, previstas nos incisos I e II do art. 75 da citada Lei;

e.2. conforme entrevista com o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), não há funcionalidade no PNCP de realizar críticas ou verificações automatizadas acerca da consistência das informações transmitidas pelas plataformas, de maneira que a mera integração ao PNCP não é, atualmente, uma garantia de integridade ou uma forma de controle sobre o que lhe é transmitido, o que reforça as observações contidas no âmbito do TC 027.907/2022-8, no sentido de que o conjunto informacional do portal tem um grau elevado de inconsistências;

e.3. a arquitetura de sistema e as regras de negócio e funcionamento dos sistemas privados que já estão ou que vierem a estar integrados ao PNCP podem ser fonte de riscos em relação à integridade das informações transmitidas;

e.4. inexistente regulamentação acerca do funcionamento das plataformas, com ausência de diretrizes e parâmetros de seus aspectos funcionais, o que permite que, dada a vasta gama de plataformas atuantes no mercado, com estruturas e regras customizadas, haja riscos à auditabilidade, integridade e segurança informacional de um certame realizado por uma plataforma privada;

e.5. existem, no âmbito do Executivo Federal, disposições e orientações sobre as contratações de desenvolvimento de sistemas de Tecnologia da Informação (TI) que seguem guias expedidos pela Secretaria de Governo Digital (SGD) do MGI, trazendo recomendações e obrigações

para os requisitos de termos de referência para a contratação de desenvolvimento de sistemas;

e.6. nos procedimentos realizados no presente levantamento, foram relatados problemas reais sobre a customização ilegítima de sistemas com vistas a burla às normas de licitação, fato que se coaduna com disposto no voto condutor do Acórdão 2.154/2023-Plenário, reforçando riscos de atuação dessas plataformas, sem a presença de critérios tecnológicos de avaliação e com funcionalidades capazes de mascarar irregularidades que a legislação, com a imposição de processos eletrônicos, quis inibir.

13. Ajuízo que se deva encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do respectivo relatório e voto que a fundamentarem, bem como do relatório à peça 17, a cada um dos tribunais de contas dos estados e municípios, subsidiando-os das seguintes informações, riscos e/ou potenciais irregularidades relativos à contratação de plataformas privadas eletrônicas de licitação por entes subnacionais, para tomarem as providências que entenderem cabíveis.

14. Adicionalmente, tendo em vista a eventual presença dos mesmíssimos riscos em contratações de estatais, entes do “Sistema S” e conselhos profissionais – esses, sim, diretamente jurisdicionados desta Corte –, avalio que se deva promover semelhante levantamento no modo de contratações dessas plataformas privadas por essas entidades. Nessa linha, o Tribunal pode empreender encaminhamentos ainda mais assertivos sobre o tema.

15. Finalmente, de sorte a prover ampla publicidade a assunto tão relevante, não havendo balizamento legal para manutenção do **status** reservado, deve-se levantar o sigilo da peça 17 do corrente processo.

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

TCU, Sala das Sessões, em 31 de julho de 2024.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 1507/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.928/2024-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei n. 8.443/1992).
 - 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, **caput**, da Lei n. 8.443/1992).
4. Órgãos/Entidades: Prefeituras Municipais do Estado de Minas Gerais (853 Municípios); Prefeituras Municipais do Estado do Maranhão (217 Municípios).
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de levantamento para analisar o uso de plataformas privadas eletrônicas de licitação por entes subnacionais, a pedido do Acórdão 2.154/2023-Plenário,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do respectivo relatório e voto que a fundamentam, bem como do relatório à peça 17, a cada um dos tribunais de contas dos estados e municípios e à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), subsidiando-os das seguintes informações, riscos e/ou potenciais irregularidades relativos à contratação de plataformas privadas eletrônicas de licitação por entes subnacionais, para tomarem as providências que entenderem cabíveis:

9.1.1. no que se refere ao ambiente mercadológico:

9.1.1.1. 8 (oito) a cada 10 (dez) licitações realizadas por entes subnacionais com população superior a 20 mil habitantes são processadas por meio de portais privados;

9.1.1.2. segundo informação fornecida pela Coordenação-Geral de Gestão Estratégica da Diretoria de Normas e Sistemas de Logística (CGEST/Delog/Seges) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o PNCP já teve interação informacional com 217 sistemas diferentes, predominantemente privados;

9.1.2. quanto à forma de contratação das plataformas:

9.1.2.1. de forma majoritária são realizadas dispensas e inexigibilidades, tendo sido identificadas, ainda, a promoção de termo de cooperação técnica e termo de adesão, com entendimento de que nem seria o caso de uma contratação pública, mas sim de uma formalização de Termo de Adesão, que objetiva a anuência da entidade aos termos e condições previamente estabelecidos, em que o aderente concorda com as cláusulas, obrigações e responsabilidades estipuladas no documento principal, adaptando-se às especificidades do seu envolvimento no projeto ou programa em questão;

9.1.2.2. nas entrevistas e relatos empreendidos, em nenhum caso foi mencionada a realização de pregão eletrônico ou concorrência;

9.1.2.3. quando há a presença de estudos técnicos preliminares, estes seriam fornecidos pelas próprias plataformas interessadas e, segundo dados coletados pelo questionário aplicado no âmbito do TC 027.907/2022-8, mais de 70% dos respondentes informaram que não elaboraram ETP prévio de forma a fundamentar a contratação das plataformas de licitação por eles utilizadas;

9.1.2.4. de acordo com os julgados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Acórdão 2.043/2021-Plenário) e do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (Processo 3.438/2023), emitiram-se alertas para a necessidade de estudo prévio e justificativa para a escolha de plataformas

privadas, em detrimento de soluções gratuitas como o Portal de Compras do Governo Federal (compras.gov.br), além de questionar a ideia de que essas plataformas são não onerosas, já que os custos acabam sendo repassados à Administração Pública;

9.1.2.5. em nenhum caso foi identificada, nas entrevistas empreendidas, a realização de pregão eletrônico ou concorrência;

9.1.2.6. não foram encontrados respaldos normativos para a ausência de processo competitivo para escolha de uma plataforma privada de licitação, sendo que o elemento que sustenta o escape licitatório é a relação não onerosa que, em geral, as plataformas possuem com a Administração Pública, pelo fato de não haver cobrança direta do ente público;

9.1.3. sobre as formas de remuneração cobradas pelas plataformas:

9.1.3.1. segundo dados extraídos do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e disponibilizados no Laboratório de Informações para o Controle (LabContas), com uma amostra representativa de onze plataformas privadas de diferentes portes de valores licitados e quantitativos de compras informados, verificou-se que todas as empresas analisadas são remuneradas pelos fornecedores, sendo que a maioria exige pagamento de todos os potenciais licitantes como condição prévia de participação nos certames, ao passo que duas aplicam uma taxa aos vencedores da disputa, calculada como um percentual sobre o valor homologado;

9.1.3.2. algumas plataformas também cobram da Administração Pública, no entanto essas cobranças variam conforme a relação contratual entre o ente público e a plataforma, podendo ocorrer por um valor total anual ou por valor relativo a licitações realizadas ou ainda conforme os itens existentes em um certame, não sendo possível determinar, ainda que aproximadamente, os valores pagos pela Administração Pública, devido a essa diversidade de informações coletadas;

9.1.3.3. possibilidade legal de exigir pagamento dos particulares, haja vista que, sob a égide do art. 5º, III, da Lei 10.520/2002, havia autorização expressa para que os provedores de sistemas recebessem pelos serviços, desde que as taxas não superassem os custos de utilização dos recursos tecnológicos. No entanto, a Lei 14.133/2021, que substituiu o diploma dos pregões, não traz previsão expressa equivalente;

9.1.3.3.1. acerca do subitem **supra**, identificou-se decisão do Tribunal de Contas do Piauí (TCE/PI), no TC 4.158/2023, interpretando que a lacuna deixada pela Lei 14.133/2021 impede a cobrança de custos dos licitantes para participação nas licitações, ainda que vinculados à utilização de recursos de tecnologia da informação; bem como julgado do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) ao determinar, na Nota Técnica TC-5/2023, que, até que sobrevenha regulamentação específica, as unidades gestoras se abstenham de contratar plataformas privadas que cobram taxas pela utilização de sistema eletrônico para realização de licitações eletrônicas ou, caso decidam pela contratação dessas plataformas, que assumam integralmente os custos pela utilização dos sistemas;

9.1.3.4. potencial prejuízo ao controle social, como identificado na auditoria realizada no âmbito do Processo TC 4.158/2023, em que o TCE/PI testou as funcionalidades gerais e específicas das plataformas privadas mais utilizadas pelos municípios naquele Estado e observou que, enquanto algumas permitiam o acesso gratuito ao cidadão, incluindo a possibilidade de impugnação e acompanhamento das sessões (embora sem interação), outras plataformas restringiam o acesso às informações do certame e reservavam a impugnação ao edital apenas para usuários pagantes.

9.1.3.5. a transparência dos custos tornam-se igualmente problemáticos quando os valores de utilização das plataformas são arcados diretamente pelos licitantes, o que inviabiliza o controle sobre os valores efetivamente pagos pelos órgãos públicos, sendo relatado por diversos **stakeholders** entrevistados que os custos de acesso às plataformas são repassados à Administração Pública pelos licitantes vencedores, que os incluem em suas propostas de forma que o ente público desconhece tais valores, assumindo-os de maneira indireta;

9.1.3.5.1. o desconhecimento dos custos dos fornecedores impacta, inclusive, a elaboração de um estudo técnico preliminar, pois, de acordo com o inciso VI do art. 9º da IN Seges/ME 58/2022, é

essencial que o ETP inclua a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;

9.1.3.6. um modelo de negócio em que o licitante é o principal cliente pode conduzir a favorecimentos e práticas ímprobas, incluindo conluio entre fornecedores e a plataforma, que ocorrem à revelia da Administração Pública, o que resulta do problema de conflito de agência, em que o principal (Administração Pública) desconhece as negociações entre a empresa privada que opera a plataforma e os licitantes (fornecedores);

9.1.3.7. foram reportadas à equipe de auditoria deste Tribunal algumas práticas ilícitas, como a concessão de segundos adicionais para licitantes específicos nas fases de lances e envio de documentações, impedimento de participar de licitação devido a não pagamento ou inadimplência, venda de identidade de licitantes para criar um ambiente artificial de disputa, além de outras personalizações escusas que poderiam favorecer direcionamentos;

9.1.3.8. o Acórdão 1.121/2023-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman, veda “a utilização de sistema informatizado que exige o pagamento de plano de assinatura periódico como condição para participação na licitação, sem a possibilidade de pagamento para participação em um único certame”, mas, nada obstante, identificaram-se pelo menos duas plataformas que não oportunizam plano para participação em licitação avulsa, ao passo que as demais oferecem assinaturas únicas e periódicas aos licitantes (mensais, trimestrais, semestrais e anuais);

9.1.3.8. constatou-se ser usual a adoção, por uma mesma prefeitura, de diferentes plataformas para gerenciar seus procedimentos eletrônicos, sendo comum, por consequência, que os fornecedores precisem estar credenciados, simultaneamente, em diversas plataformas, em oneração dos concorrentes e, obviamente, dos produtos/serviços licitados, com barreiras à competitividade e sobretudo a presença de pequenas e microempresas;

9.1.3.9. licitantes com pendências financeiras junto às plataformas podem vir a ser impedidos de participar dos certames, com restrição à competitividade não amparada por lei;

9.1.3.10. a cobrança de taxas variáveis com base no valor da proposta vencedora se assemelha a uma condição de sociedade entre plataforma e vencedor e impede que haja qualquer tipo de análise de preço a partir de critérios razoáveis de custos envolvidos;

9.1.4. quanto ao ambiente normativo e regulatório:

9.1.4.1. a regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021, que autoriza o uso de plataformas privadas de licitação, é pilar para possibilitar o estabelecimento de critérios de atuação de modo a promover a transparência, competitividade e segurança nos processos licitatórios;

9.1.4.2. considerando o cenário atual, em que o único aspecto de atuação existente é a sua aderência e integração ao PNCP, mas que este não realiza nenhum tipo de atividade de verificação ou alerta de inconsistência informacional, não há qualquer tipo de certificação ou parametrização para as operações dessas plataformas;

9.1.4.3. a regulamentação do art. 175, § 1º, da Lei 14.133/2021 é passo primordial para a proteção do interesse público em detrimento da atuação privada irrestrita e para o aprimoramento do sistema de licitações públicas, fortalecendo a governança, a transparência e a eficiência, em benefício da Administração Pública e da sociedade;

9.1.5. no que se refere à arquitetura do sistema e às regras de negócio:

9.1.5.1. não foram identificados no PNCP os extratos de pagamentos por meio de cartão das despesas realizadas sob a modalidade dispensa de valor, previstas nos incisos I e II do art. 75 da citada Lei;

9.1.5.2. conforme entrevista com o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), não há funcionalidade no PNCP de realizar críticas ou verificações automatizadas acerca da consistência das informações transmitidas pelas plataformas, de maneira que a mera integração ao PNCP não é, atualmente, uma garantia de integridade ou uma forma de controle sobre o que lhe é transmitido, o que reforça as observações contidas no âmbito do TC 027.907/2022-8, no sentido de que o conjunto informacional do portal tem um grau elevado de inconsistências;

9.1.5.3. a arquitetura de sistema e as regras de negócio e funcionamento dos sistemas privados que já estão ou que vierem a estar integrados ao PNCP podem ser fonte de riscos em relação à integridade das informações transmitidas;

9.1.5.4. inexistente regulamentação acerca do funcionamento das plataformas, com ausência de diretrizes e parâmetros de seus aspectos funcionais, o que permite que, dada a vasta gama de plataformas atuantes no mercado, com estruturas e regras customizadas, haja riscos à auditabilidade, integridade e segurança informacional de um certame realizado por uma plataforma privada;

9.1.5.5. existem, no âmbito do Executivo Federal, disposições e orientações sobre as contratações de desenvolvimento de sistemas de Tecnologia da Informação (TI) que seguem guias expedidos pela Secretaria de Governo Digital (SGD) do MGI, trazendo recomendações e obrigações para os requisitos de termos de referência para a contratação de desenvolvimento de sistemas;

9.1.5.6. nos procedimentos realizados no presente levantamento, foram relatados problemas reais sobre a customização ilegítima de sistemas com vistas a burla às normas de licitação, fato que se coaduna com disposto no voto condutor do Acórdão 2.154/2023-Plenário, reforçando riscos de atuação dessas plataformas, sem a presença de critérios tecnológicos de avaliação e com funcionalidades capazes de mascarar irregularidades que a legislação, com a imposição de processos eletrônicos, quis inibir;

9.2. autorizar à Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) a realização de fiscalização do tipo Auditoria (Apêndice VII do relatório à peça 17), nos termos do art. 239, inciso I, do Regimento Interno do TCU, sobre o uso das plataformas privadas eletrônicas pelos entes subnacionais conforme indicado neste levantamento, realizado conforme o subitem 9.4 do Acórdão 2.154/2023-Plenário, abrangendo como escopo a regulação, as formas de remuneração e contratação, a arquitetura de sistema e as respectivas regras de negócio, atribuindo a mesma relatoria daquele julgado, por conexão;

9.3. determinar à Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), com base no art. 157, **caput**, e 238 do Regimento Interno do TCU, a realização de levantamento de auditoria acerca do uso de plataformas privadas eletrônicas de licitação pelas empresas estatais federais, pelos entes do Sistema S e pelos Conselhos Profissionais, nos moldes da correntemente tratada nestes autos, atribuindo a mesma relatoria do Acórdão 2.154/2023-Plenário, por conexão;

9.4. levantar o sigilo da peça 17 do corrente processo;

9.5. arquivar os correntes autos.

10. Ata nº 31/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1507-31/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral