



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
DIRETORIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO
1ª DIRETORIA DE CONTROLE EXTERNO

CARLOS EDGAR SOUSA FERREIRA
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO
(MATRÍCULA 27.033-4)

RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO
(PLATAFORMAS ELETRÔNICAS DE LICITAÇÃO)

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	3
2.	METODOLOGIA.....	3
3.	DESENVOLVIMENTO.....	4
3.1.	Contextualização	4
3.2.	O que são plataformas eletrônicas de licitação?	4
3.3.	Diferença entre plataforma públicas e privadas	5
3.4.	Painel dos Municípios	6
3.5.	Plataformas privadas utilizadas pelos municípios da 1ª Relatoria	8
3.6.	Divisão de plataformas por município	9
3.7.	Possíveis problemas no uso de plataformas privadas.....	11
4.	DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ACERCA DO ASSUNTO ...	12
4.1.	Tribunal de Contas do Paraná – TCE PR	12
4.2.	Tribunal de Contas do Rio De Janeiro – TCE RJ.....	12
4.3.	Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul- TCE MS.....	12
4.4.	Tribunal de Contas de Santa Catarina - TCE SC.....	14
4.5.	Tribunal de Contas do Piauí - TCE PI.....	14
4.6.	Tribunal De Contas da União (TCU) e Controladoria Geral da União (CGU)...	15
4.7.	Tribunal de Contas do Maranhão - TCE MA	16
4.8.	Tribunal de Contas do Espírito Santo - TCE ES	17
4.9.	Matriz Resumo das Decisões das Cortes de Controle	17
5.	CONCLUSÃO.....	17
6.	PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	18
7.	REFERÊNCIAS	19

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se o presente trabalho de Relatório de Levantamento acerca do uso de plataformas privadas contratadas pelos municípios da 1ª Relatoria para realização de licitações.

1.2. Os trabalhos realizados tiveram como ponto de partida a atuação do servidor CARLOS EDGAR SOUSA FERREIRA, Auditor de Controle Externo, na Ação de nº 2 da Rede Integrar¹ (SEI 24.001735-8), a qual trata do grau de implementação, por parte dos órgãos e entes públicos na aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021).

1.3. Considerou-se, também, para realização do levantamento, o Memorando DIGCE (Documento SEI 0686157), o qual identificou a existência de 06 (seis) plataformas não gratuitas utilizadas por 126 municípios tocantinenses. Ou seja, mais de 90% dos entes locais.

2. METODOLOGIA

2.1. Para a execução do Levantamento, foram realizadas consultas no banco de dados das quatro plataformas privadas utilizadas pelos municípios sob responsabilidade da 1ª Relatoria, conforme indicação a seguir:

- Bolsa Nacional de Compras;
- Licitanet Licitações Eletrônicas;
- Portal de Compras Públicas; e
- BLL Compras;

2.2. Além disso, foi feita uma consulta ao Portal de Compras do Governo Federal (ComprasNet), para identificar os municípios da 1ª Relatoria cadastrados nessa Plataforma, e a quantidade de procedimentos licitatórios realizados. Essa ferramenta é gratuita, não havendo qualquer custo para sua utilização.

2.3. Essa consulta foi realizada para todos os 25 municípios vinculados à 1ª Relatoria, e traz uma análise detalhada dos municípios cadastrados nessas plataformas, bem como da quantidade de processos licitatórios realizados.

2.4. O período da pesquisa nos bancos de dados compreendeu o intervalo de janeiro a outubro de 2024, considerando-se todos os processos de contratações públicas realizados (licitação e contratações diretas).

¹ Rede Integrar, é uma rede colaborativa, formada pelos Tribunais de Contas do Brasil, por meio do Acordo de Cooperação Técnica entabulado entre IRB, ATRICON, TCU e Tribunais de Contas aderentes, com o objetivo de estabelecer cooperação técnica para fiscalização e aperfeiçoamento do ciclo de implementação de políticas públicas descentralizadas no Brasil

2.5. Com essas informações, foi possível realizar comparações e estabelecer um panorama de todos os entes jurisdicionados da 1ª Relatoria. Para isso, foram utilizadas tabelas, quadros e a análise de gráficos.

3. DESENVOLVIMENTO

3.1. Contextualização

3.1.1. Com a nova Lei de Licitações, a utilização de plataformas eletrônicas ganhou destaque nas disputas públicas. Antes da vigência da Lei 14.133/2021, o Pregão era praticamente a única modalidade de licitação que utilizava amplamente recursos de tecnologia da informação para conduzir os certames.

3.1.2. No entanto, com a nova Lei, esse cenário mudou, tornando a forma eletrônica a regra para todas as modalidades. Nesse sentido, diversos dispositivos da Lei 14.133 ressaltam e refletem essa importância.

Art. 17.

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

§ 4º Nos procedimentos realizados por meio eletrônico, a Administração poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico.

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:

II - Realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

Art. 175. Sem prejuízo do disposto no [art. 174 desta Lei](#), os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das respectivas contratações.

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

3.2. O que são plataformas eletrônicas de licitação?

3.2.1. Plataformas eletrônicas de licitações são sistemas online que facilitam o processo de compras e contratações públicas, permitindo que os órgãos governamentais e empresas participem de licitações de forma mais eficiente e transparente. Essas plataformas oferecem diversas funcionalidades, tais como:

- Cadastro de fornecedores: Permite que empresas se cadastrem para participar das licitações;
- Publicação de editais: Os órgãos públicos podem publicar editais de licitação, detalhando as condições e exigências para a participação;
- Recebimento de propostas: As propostas dos licitantes são enviadas e recebidas digitalmente, aumentando a segurança e a agilidade do processo;

- Transparência: As plataformas geralmente oferecem acesso público às informações das licitações, promovendo a transparência e a accountability;
- Gestão de documentação: Facilitam o gerenciamento de toda a documentação necessária, tanto para os órgãos públicos quanto para os licitantes.

3.2.2. Ainda nessa linha, uma das principais vantagens das plataformas eletrônicas é a ampliação do número de interessados nas licitações, uma vez que não é necessário que os participantes estejam fisicamente presentes no local do evento. Dessa forma, qualquer empresa, independentemente da sua localização no Brasil, pode participar de uma licitação promovida por um município do Tocantins.

3.3. Diferença entre plataforma públicas e privadas

3.3.1. As Plataformas públicas de realização de licitação são sistemas eletrônicos utilizados pelo governo e entidades públicas para conduzir processos licitatórios sem cobranças de taxas ou valores para participação. Como já dito anteriormente, elas permitem a publicação de editais, recebimento de propostas, realização de lances e a comunicação entre os órgãos públicos e os licitantes.

3.3.2. A plataforma publica que mais se destaca no ambiente das licitações é [Comprasnet](#), que é uma ferramenta gerenciada pelo Governo Federal, a qual é disponibilizada para todos os entes da federação de forma gratuita. Além de facilitar a participação de empresas de diferentes regiões, essas ferramentas também garantem maior acessibilidade à informação, agilidade nos procedimentos e redução de custos operacionais.

3.3.3. As plataformas privadas, por sua vez, são ferramentas geridas por empresas particulares que cobram uma taxa pela utilização, que pode variar desde uma tarifa fixa por processo licitatório até um percentual sobre o valor dos lotes adjudicados. A escolha da plataforma ocorre por meio de um contrato firmado com a Administração Pública, e a gestão das funcionalidades é de responsabilidade da empresa contratada.

3.3.4. Segundo levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU)², há um crescente aumento da utilização de plataformas privadas pelos entes federativos em prejuízo do uso ao Comprasnet.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 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.**

² TC 007.928/2024-6

3.3.5. Ainda segundo a Corte Federal, 8 a cada 10 licitações realizadas por entes subnacionais, com população superior a 20.000 habitantes, são processadas por meio de plataformas privadas.

3.3.6. O TCU também destacou que as formas de contratação dos serviços das plataformas privadas não seguem um padrão específico. Na maioria das vezes, as escolhas são feitas por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

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.

3.3.7. Por fim, o Órgão de Controle Federal identificou que, em 70% dos casos de contratação de plataformas privadas, não há a elaboração de Estudos Técnicos Preliminares (ETP) para justificar a contratação. Ou seja, não há instrumento de planejamento para fundamentar a escolha de mercado, as soluções existentes e os motivos que indiquem essa forma de utilização, em detrimento de outras soluções disponíveis.

3.4. Painel dos Municípios Cadastrados no ComprasNet do Governo Federal

3.4.1. O [Painel dos Municípios](#) é uma plataforma do Governo Federal que permite acompanhar os municípios cadastrados no Comprasnet, bem como acompanhar o número de pregões eletrônicos realizados por cada um dos entes cadastrados.

Imagem 1: Painel dos Municípios Cadastrados no ComprasNet

Ranking de UF por adesão			
UF	Municípios cadastrados	Total de municípios	% de municípios cadastrados na UF
ACRE	22	22	100%
RONDÔNIA	52	52	100%
RORAIMA	15	15	100%
ESPÍRITO SANTO	77	78	98,72%
MATO GROSSO DO SUL	75	79	94,94%
PARANÁ	375	399	93,98%
AMAZONAS	58	62	93,55%
RIO DE JANEIRO	86	92	93,48%
PARÁ	132	144	91,67%
SANTA CATARINA	242	295	82,03%
AMAPÁ	13	16	81,25%
MARANHÃO	176	217	81,11%
TOCANTINS	112	139	80,58%
MATO GROSSO	103	141	73,05%
PERNAMBUCO	134	184	72,83%
ALAGOAS	73	102	71,57%
SÃO PAULO	460	645	71,32%
MINAS GERAIS	605	853	70,93%
GOIÁS	172	246	69,92%
CEARÁ	125	184	67,93%
SERGIPE	49	75	65,33%
RIO GRANDE DO SUL	321	497	64,59%
PARAÍBA	133	223	59,64%
BAHIA	247	417	59,23%

Fonte: [Portal de Compras do Governo Federal](#)

3.4.2. Observando a imagem 1, o Tocantins apresenta uma taxa de adesão ao Comprasnet de 80,58% entre seus municípios, o que, à primeira vista, é um percentual positivo. No entanto, ao analisar a quantidade de licitações realizadas nessa plataforma nos últimos 10 meses, e compará-las com o número de pregões conduzidos por plataformas privadas, conclui-se que a utilização do Comprasnet pelos municípios tocantinenses não é efetiva. Essa situação é ilustrada no gráfico a seguir:

Imagem 2: Jurisdicionados do TCE TO

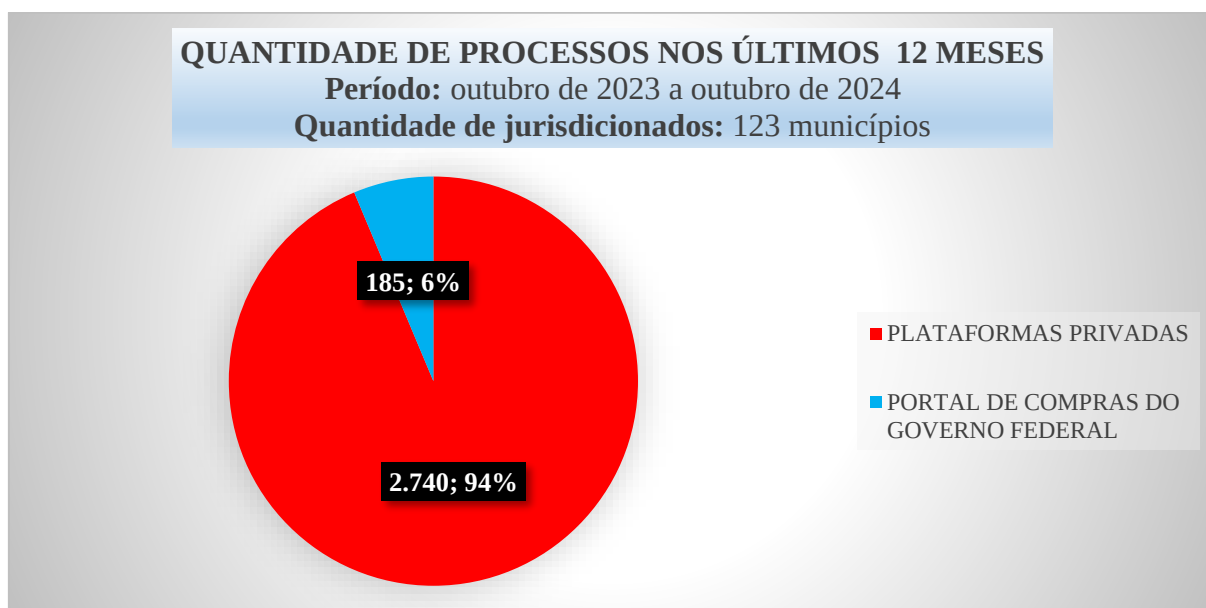
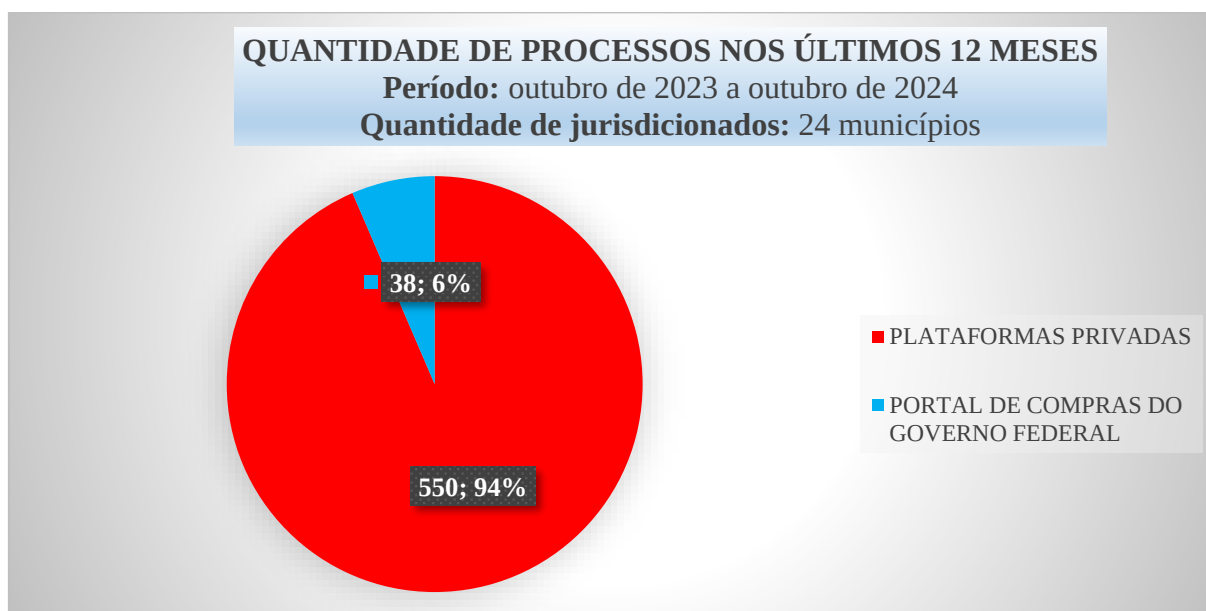


Imagem 3: Jurisdicionados da 1ª Relatoria



3.4.3. Conforme pode ser observado nas imagens 1, 2 e 3, apesar de 80% dos municípios do Tocantins estarem cadastrados no Portal de Compras do Governo Federal (imagem 1), os jurisdicionados preferem utilizar plataformas privadas (imagens 2 e 3). Isso significa que, embora tenham à disposição uma plataforma totalmente gratuita, sem custos para

eles ou para os licitantes, os municípios optam por contratar serviços que cobram taxas dos participantes.

3.4.4. É possível notar que essa situação se repete entre os municípios da 1ª Relatoria. Assim, diante desse cenário, a 1ª Diretoria conduziu um levantamento sobre todas as plataformas utilizadas pelas 25 unidades jurisdicionadas da 1ª Relatoria e as possíveis formas de cobrança de cada uma delas.

3.5. Plataformas privadas utilizadas pelos municípios da 1ª Relatoria

3.5.1. Através de uma consulta no sistema SICAP – LCO e em levantamento realizado pela DIGCE, foram identificadas quatro plataformas utilizadas por 24 municípios da 1ª Relatoria. As seguintes empresas privadas de plataformas eletrônicas foram reconhecidas:

- Bolsa Nacional de Compras (BNC);
- Licitanet;
- Portal de Compras Públicas;
- Bolsa de Licitações e Leilões do Brasil (BLL).

3.5.2. Após a identificação dessas empresas, foi feita uma consulta nas páginas de cada uma delas para verificar as condições de uso das plataformas, além dos valores cobrados por seus serviços, na ordem a seguir:

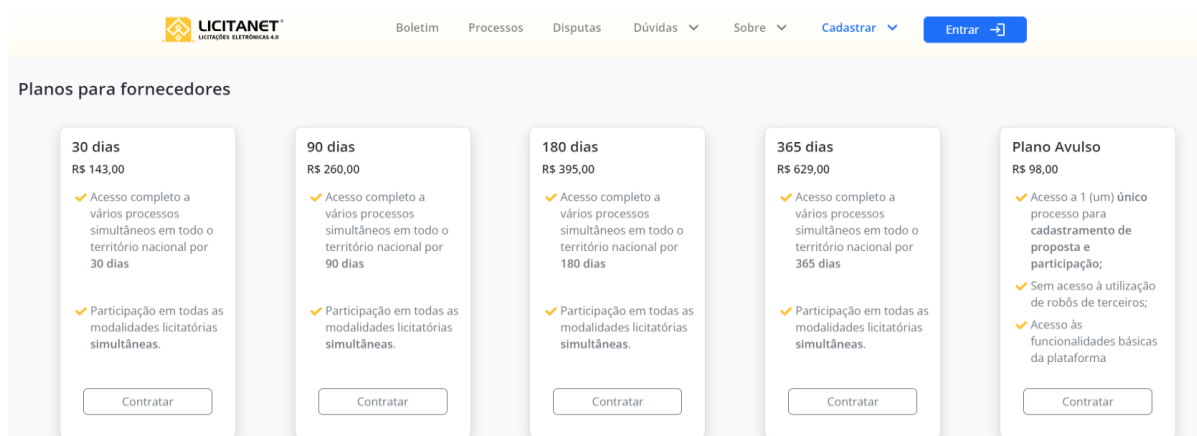
BNC – Bolsa Nacional de Compras

3.5.3. Para essa empresa, embora os valores cobrados não tenham sido identificados, as páginas iniciais das empresas apresentam a oferta de planos de adesão, que permitem a participação por processo ou a contratação de planos mensais, ficando essa escolha a critério do licitante.

LICITANET

3.5.4. Quanto a essa plataforma, conforme pode ser visto na Imagem 2 abaixo, o usuário tem a opção de escolher entre planos avulsos, mensais, semestrais ou anuais.

Imagem 2: Licitanet



PORTAL DE COMPRAS PÚBLICAS

3.5.5. Da mesma forma da Licitanet, para essa plataforma, licitante dispõe de escolha dentre planos avulsos, mensais e anual.

Imagem 3: Portal de Compras Pública



BLL COMPRAS

3.5.6. Não há registros dos valores cobrados na plataforma, porém informações em sítios eletrônicos³ indicam que é cobrada uma taxa do licitante vencedor de até 1,5% do valor adjudicado, com limite de R\$ 40.000. Acima desse valor, é cobrado R\$ 600 por lote ou item.

3.5.7. Pode-se observar que, ao analisar cada uma das plataformas utilizadas pelos municípios da 1ª Relatoria, há cobrança de valores para a participação nos processos licitatórios, sem informações claras sobre como se deu a contratação das empresas. Existe uma variedade de plataformas disponíveis no mercado, o que sugere a presença de competição entre elas. Portanto, é fundamental entender como os municípios estão contratando essas empresas e verificar se estão sendo realizados estudos preliminares que justifiquem a escolha de uma empresa privada em detrimento das soluções gratuitas, como o Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet).

3.6. Divisão de plataformas por município

3.6.1. Os gráficos a seguir comparam a distribuição das quatro plataformas utilizadas pelos municípios da 1ª Relatoria, oferecendo uma visão detalhada sobre o uso de cada uma delas, além de apresentar a quantidade de processos licitatórios realizados em cada plataforma.

³ Reclame Aqui

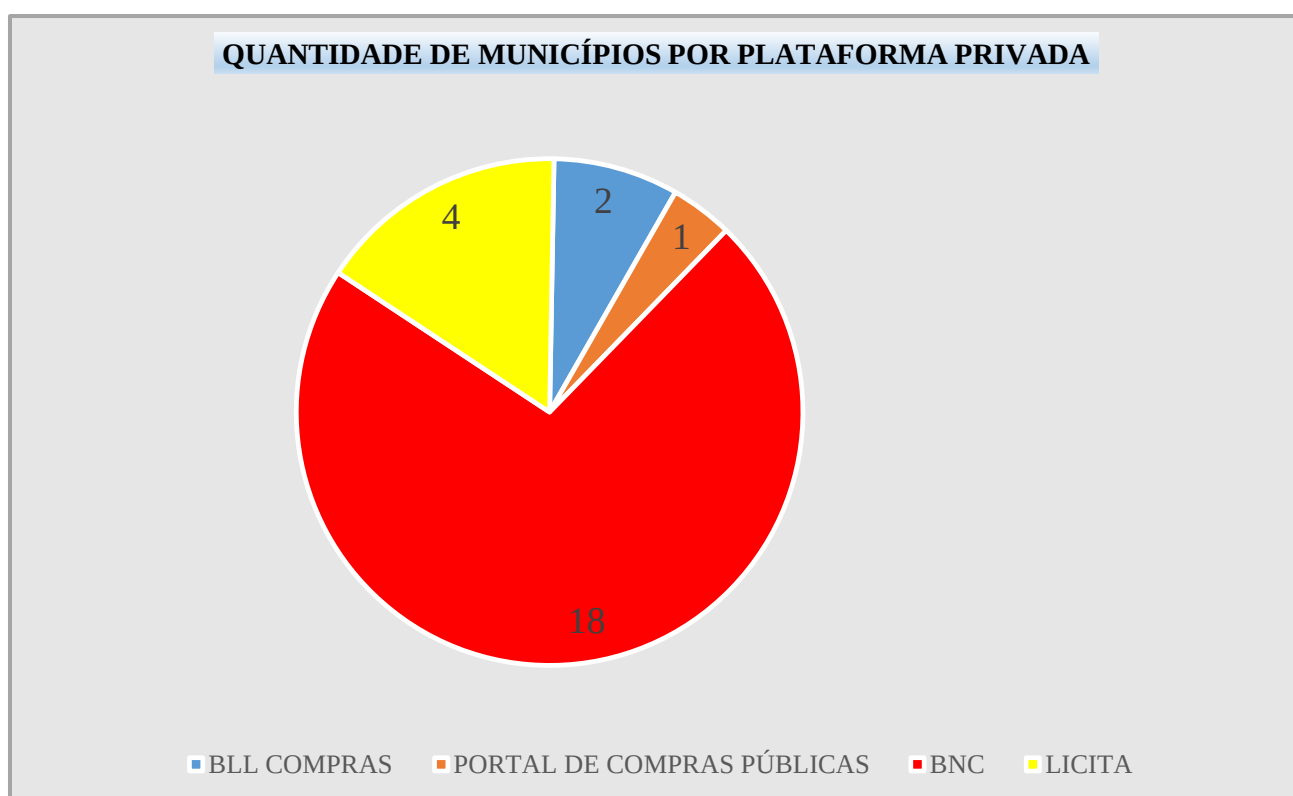
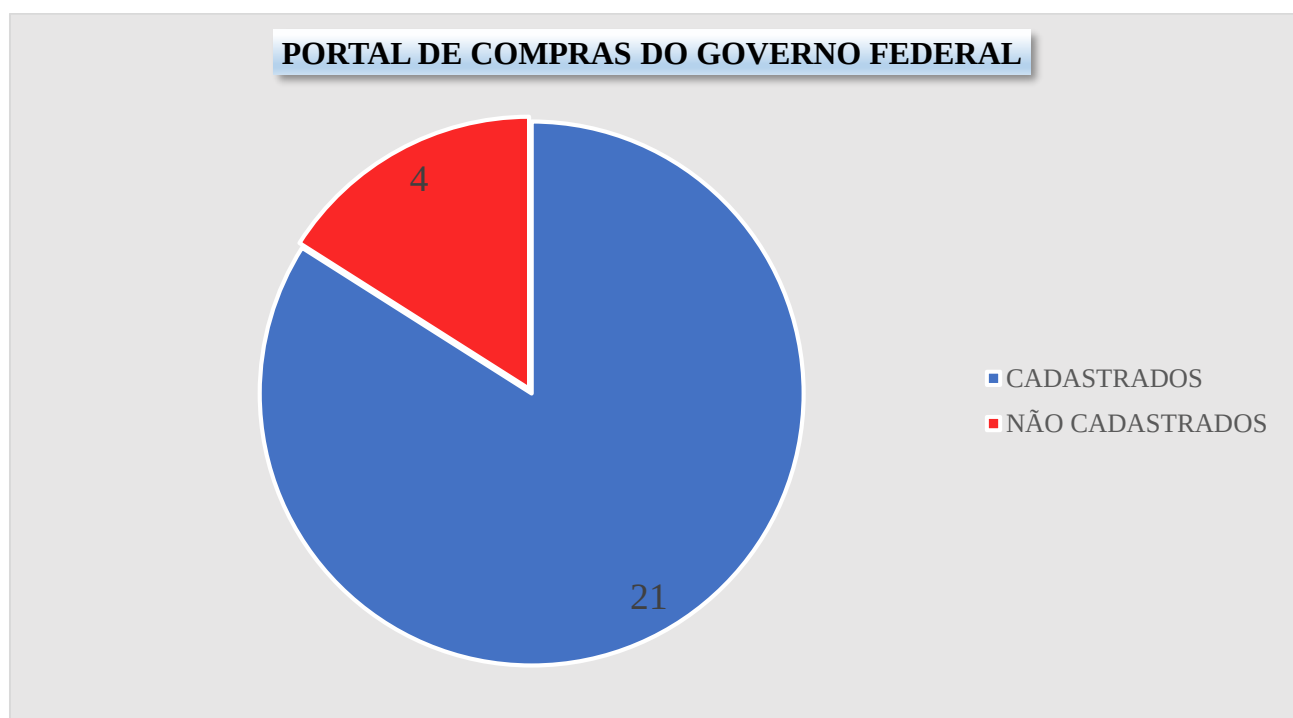
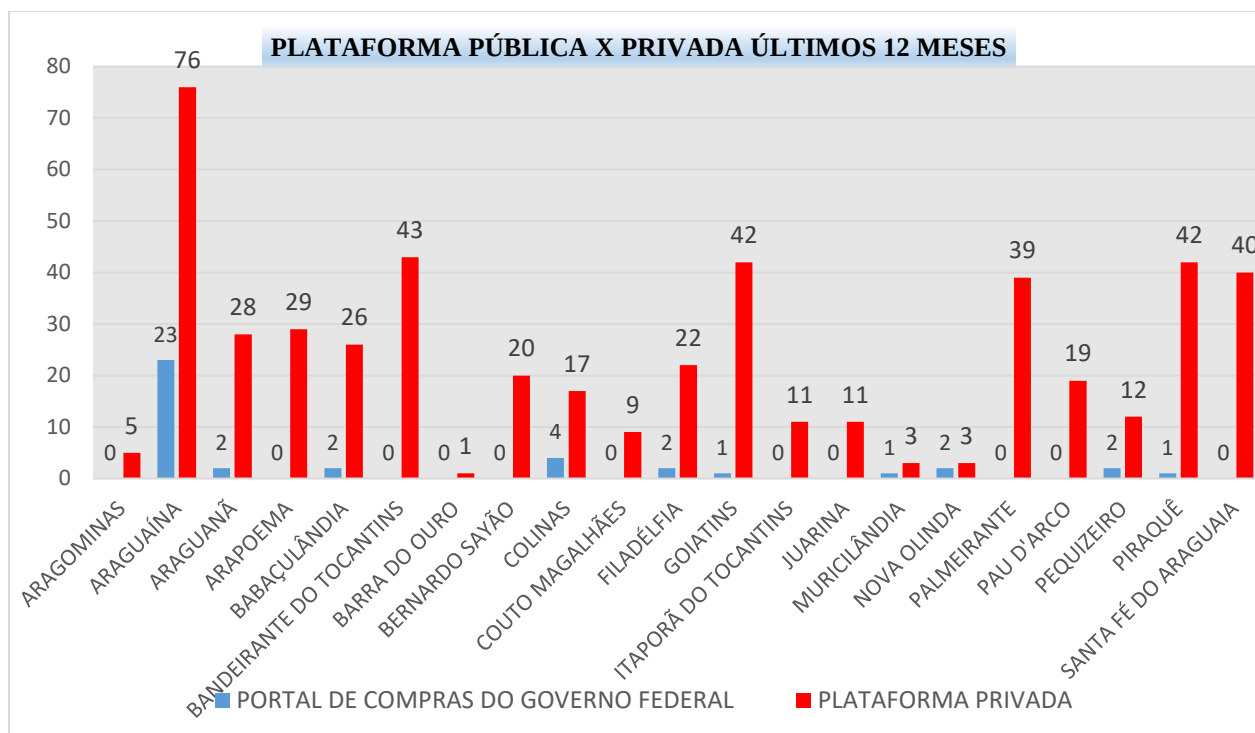
Imagem 3: Jurisdicionados da 1ª Relatoria**Imagem 4:** Municípios da 1ª Relatoria cadastrados no PCGF (ComprasNet)

Imagem 5: Comparativo de quantidade de processos licitatórios realizados por município

3.6.2. Analisando a imagem 3, pode-se perceber que a plataforma privada mais utilizada pelos municípios da 1ª Relatoria é a Bolsa Nacional de Compras, a qual é utilizada por 18 entes municipais.

3.6.3. Observando a imagem 4, verifica-se que 21 municípios da 1ª Relatoria estão cadastrados no Portal de Compras do Governo Federal, tendo acesso à plataforma gratuita ComprasNet. No entanto, ao comparar o número de processos licitatórios realizados nesta plataforma com a quantidade de processos realizados por plataformas privadas (imagem 5), constata-se uma discrepância significativa, conforme mostrado na Imagem 5.

3.7. Possíveis problemas no uso de plataformas privadas

3.7.1. Ao realizar um levantamento dos principais problemas decorrentes da utilização de plataformas eletrônicas, com base nas fiscalizações realizadas por outros tribunais de contas, foram identificadas as seguintes ocorrências:

- **Falta de controle sobre o uso dessas plataformas**, o que gera riscos ao interesse público, em função da ausência de regulamentação que defina parâmetros claros de utilização;
- **Cobranças associadas a essas plataformas**, geralmente realizadas por meio de taxas, que podem comprometer a competitividade e a economicidade das licitações;
- **Inexistência de integração com o PNPC** (Portal Nacional de Procedimentos de Compras);
- **Divergências nos procedimentos**, em razão da diversidade de plataformas disponíveis, cada uma com sua própria metodologia de operação;

- **Riscos à segurança das informações e à manipulação de propostas**, uma vez que o pagamento pelo uso das plataformas é de responsabilidade dos licitantes, aumentando as chances de conluíus.
- **Necessidade de cadastro em múltiplas plataformas** para participar de licitações no mesmo ente federativo.
- **Redução do controle social**, dado que as informações ficam sob a gestão de entidades privadas, dificultando a avaliação do nível de transparência.

4. DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ACERCA DO ASSUNTO

4.1. Tribunal de Contas do Paraná – TCE PR

4.1.1. Para o TCE PR⁴, a contratação de uma plataforma digital para a realização de pregão eletrônico deve ser precedida por um **estudo detalhado das soluções tecnológicas disponíveis**, que não deve se restringir apenas ao critério financeiro. Nesse sentido, é fundamental considerar outros aspectos, como funcionalidades, usabilidade e suporte técnico, a fim de garantir a escolha da melhor opção.

4.1.2. A Corte Paranaense entendeu que, se a contratação de uma plataforma que não é disponibilizada gratuitamente (como o 'COMPRASNET', do Ministério da Economia) for considerada vantajosa, e houver a possibilidade de competição entre os interessados, **é imprescindível realizar uma licitação**, desde que precedida de **Estudo Técnico Preliminar**.

4.2. Tribunal de Contas do Rio De Janeiro – TCE RJ

4.2.1. O TCE RJ⁵ definiu que a escolha de um sistema diferente do portal COMPRASNET, que é disponibilizado sem custos para órgãos, entidades e licitantes, deve ser respaldada por um estudo técnico preliminar ou documento equivalente. Esse estudo deve detalhar claramente os motivos que justificam a opção por um sistema oneroso em vez de soluções tecnológicas gratuitas.

4.3. Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul- TCE MS

4.3.1. De acordo com essa Corte⁶, a implementação de sistemas eletrônicos privados para gerenciar contratações públicas que exigem taxas apenas dos licitantes para participar de licitações, **sem que haja cobrança do Poder Público**, infringe os princípios e normas que regulam essas contratações. Isso ocorre porque a responsabilidade pelos custos do sistema recai sobre a Administração Pública, que deve remunerar o prestador

⁴ Acórdão nº 2043/2021

⁵ Processo nº 242.911-1/2022

⁶ Processo TC/4750/2023 – Consulta Prefeitura Municipal de Bodoquena

de serviços contratado para fornecer a plataforma, e não pode transferir essa despesa aos usuários. Isso configuraria um critério de habilitação que não está previsto na legislação.

4.3.2. Para o TCE MS, até é permitido cobrar uma taxa dos interessados em participar da licitação, desde que justa. Contudo, essa cobrança deve se limitar aos custos relacionados ao uso dos recursos de tecnologia da informação, não sendo aceitável exigir a adesão a planos trimestrais, semestrais ou anuais para a participação em uma única licitação, nem cobrar um percentual sobre o valor da contratação do licitante vencedor.

4.3.3. Nesse contexto, para este Tribunal, o legislador autorizou que os entes públicos tenham seus próprios sistemas, assumindo, portanto, os custos relacionados a eles, ou que optem por contratar terceiros, o que também implica em arcar com essas despesas. Assim, não é permitido impor encargos ao licitante, seja ele vencedor ou não, exceto no caso de custos para a reprodução do edital, conforme o art. 176 da Lei nº 14.133/2021⁷.

4.3.4. Foi definido, ainda, que a contratação de terceiros para a utilização de sistema eletrônico de compras públicas encontra amparo na legislação, porém, trata-se de uma obrigação da administração, e deve ser realizada mediante regulamento do ente. Para isso, a **contratação de plataforma** digital para a realização de licitações eletrônicas deve ser precedida de **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, devidamente fundamentado em parâmetros objetivos, acerca das soluções tecnológicas existentes.

4.3.5. Para a escolha da plataforma, o TCE MS entendeu que a seleção da plataforma deve ocorrer por meio de um processo licitatório específico, devido à diversidade de opções disponíveis no mercado. Se optar pela contratação direta, deve-se levar em conta os custos estimados com base no volume médio de licitações realizadas pelo ente durante o período do contrato, assim como a modalidade de remuneração adotada.

4.3.6. No que se refere a definição do critério financeiro, foi definido pela Corte que, eventual cobrança de valores pelo uso e pela manutenção das plataformas deverá ocorrer por participação, e se limitar aos custos envolvidos no desenvolvimento e na manutenção do sistema, e não mediante planos de assinatura, comissões ou incidência de taxas variáveis, o que pode ocorrer, por exemplo, sobre um percentual da proposta do licitante vencedor.

4.3.7. Por último, o TCE recomendou que os jurisdicionados priorizassem a utilização de sistemas públicos de contratações, como o Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet). Este sistema, é amplamente utilizado e acessível, sem custos para estados e municípios, bem como para as entidades da Administração Indireta, é voltado para a realização de licitações, contratações e aquisições feitas por instituições do Governo Federal. Ou seja, essa abordagem não onera os interessados e não cria obstáculos à competitividade.

⁷ Enquanto não adotarem o PNCP, os Municípios a que se refere o **caput** deste artigo deverão: disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica

4.4. Tribunal de Contas de Santa Catarina - TCE SC

4.4.1. De acordo com enunciado técnico⁸, o TCE SC entendeu que a seleção do sistema eletrônico para a condução de pregões eletrônicos e licitações é uma decisão que cabe ao Administrador Público. No entanto, essa decisão deve ser fundamentada e acompanhada de estudos prévios que expliquem por que aquele sistema é o mais adequado para atender às necessidades da Administração Pública.

4.4.2. Para isso, foi entendido que a escolha do sistema eletrônico para a realização de pregões eletrônicos e licitações é uma decisão discricionária do Administrador Público. Todavia, foi definido pela Corte que tal decisão deve ser motivada e precedida de estudos prévios, justificando a escolha do melhor sistema para atender os interesses da Administração Pública.

4.4.3. Por fim, foi definido que é possível a cobrança de taxa pelo uso de recursos de tecnologia de informações para a realização de pregões eletrônicos, desde que as taxas sejam módicas e se destinem exclusivamente ao ressarcimento dos custos de utilização de recursos de tecnologia da informação.

4.5. Tribunal de Contas do Piauí - TCE PI

4.5.1. O TCE PI⁹, em decorrência de Auditoria de Regularidade realizada nos seus municípios, entendeu que a Lei 14.133/2021 não trouxe autorização expressa que possibilite a cobrança de qualquer custo dos licitantes para participarem nas licitações públicas, ainda que realizadas com a utilização de tecnologia da informação.

4.5.2. Nesse sentido, foi observado, na fiscalização, uma predominância na utilização de plataformas pagas para o gerenciamento de licitações na forma eletrônica, seja por meio de taxas únicas ou através da cobrança de taxas variáveis em função do valor da proposta vencedora, o que resultou em recomendação para que a todas as unidades jurisdicionadas dessem preferência para utilização de plataformas públicas íntegras, que não oneram o particular e tampouco a Administração Pública com taxas de utilização.

4.5.3. Ainda de acordo com a fiscalização realizada, verificou-se, no que se refere à integridade e confiabilidade dos sistemas analisados, que eles podem funcionar de forma diversa da pretendida ou divulgada, tendo em vista a possibilidade de existir brechas ou bugs nas ferramentas, que podem ser exploradas por gestores mal-intencionados, isso porque tais sistemas podem permitir “facilidades” para gestores por meio de customizações próprias ou por meio de “funcionalidades escondidas” que permitam ações ilegais que não deixam “rastros” e são incapazes de serem comprovadas/auditadas.

4.5.4. Para a Corte de Contas, a autorização para viabilizar contratações públicas através de sistemas eletrônicos fornecidos por pessoas jurídicas de direito privado não implica,

⁸ Nota Técnica TC-5/2023

⁹ TC/004158/2023 – TCE PI

por si só, na possibilidade de cobrança de taxas pelo uso de recursos de tecnologia da informação. Essa cobrança só poderá ser realizada se houver uma autorização expressa, mediante a criação de regulamentação específica.

4.5.5. Durante a auditoria constatou-se que, dentre as 224 prefeituras piauienses, 217 já utilizam o procedimento eletrônico (96,43%), as quais demonstraram estrutura e capacidade para realizá-los.

4.5.6. Diante da situação, O TCE PI determinou que as prefeituras se abstivessem de realizar licitações presenciais a partir de 01 de janeiro de 2024, em cumprimento à Lei 14.133/2021, com exceção para situações específicas e previamente justificadas no respectivo processo administrativo.

4.5.7. Foi recomendado que as prefeituras com menos de 20 mil habitantes que ainda não realizam licitações eletrônicas se adaptem ao sistema previsto na Lei 14.133/2021 para implementar o procedimento virtual. Como alternativa, caso optem por realizar licitações presenciais até 1º de abril de 2027, os municípios devem adquirir os equipamentos necessários para gravar em áudio e vídeo as sessões públicas de apresentação de propostas, incluindo essas gravações nos autos do processo licitatório, conforme estabelecido no §5º do art. 17 da Lei 14.133/2021.

4.6. Tribunal De Contas da União (TCU) e Controladoria Geral da União (CGU)

4.6.1. Ainda nesse contexto, a Corte Federal¹⁰ estabeleceu que, nos pregões eletrônicos realizados com recursos federais, não é permitido o uso de sistemas informatizados que exigem o pagamento de taxas dos licitantes, a menos que a plataforma ofereça a opção de pagamento apenas para a participação em um certame específico, em vez de planos de assinatura (trimestrais, semestrais ou anuais). Além disso, foi definido que é necessário comprovar, nos processos licitatórios, que os valores cobrados dos licitantes são destinados ao ressarcimento dos custos de uso e disponibilização do sistema e estão alinhados às condições de mercado.

4.6.2. Já quanto à CGU, em decorrência de fiscalizações realizadas no Estado do Maranhão, foi emissão a Nota Técnica 2556/2023¹¹, a qual tratou de Irregularidades na utilização de plataforma privada por diversos municípios maranhenses, notadamente em decorrência da suposta cobrança indevida e abusiva de valores tanto ao ente público quanto aos interessados em participar de certames. Assim, foi entendido que a situação encontrada estaca restringindo o caráter competitivo das licitações, o que foi objeto de representações nas Ouvidorias, do Ministério Público e no próprio TCE.

¹⁰ Acórdão 1121/2023 – Plenário

¹¹ Nota Técnica 2556/2023/Maranhão, de 7/8/2023

4.7. **Tribunal de Contas do Maranhão - TCE MA**

4.7.1. A Corte Maranhense tem uma situação *sui generis*¹², quando comparado com os demais Órgãos de Controle já mencionados.

4.7.2. Para enfrentar a situação da utilização de plataformas privadas pelos seus jurisdicionados, o TCE MA editou, em 17 de julho de 2024, a Instrução Normativa 70/2024. Será replicado, a seguir, alguns artigos que considero relevantes e que foram definidos por esse Órgão de Controle acerca da temática:

Art. 2º As licitações e contratações públicas poderão ser realizadas por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado, **na forma de regulamento próprio** do órgão ou entidade da Administração Pública, reservada a opção de que trata o art. 187 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, respeitados os princípios da licitação.

Art. 4º A escolha do sistema eletrônico de compras públicas para realização de licitações é uma decisão discricionária do gestor público e deve ser fundamentada nos princípios da Administração Pública dispostos na Constituição Federal e na legislação de regência, e no seguinte:

I – A motivação da decisão será baseada no Plano de Contratação Anual (PCA) e no Estudo Técnico Preliminar (ETP) para possibilitar e justificar a escolha do melhor sistema eletrônico para atender às necessidades e aos interesses da Administração Pública;

II – Integração com o Portal Nacional de Compras Públicas de que trata o art. 174 da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021;

III – Preferencialmente, **a escolha deve ser precedida de licitação** em respeito à existência de competição.

§ 1º A contratação direta do sistema eletrônico deve estar devidamente justificada nas hipóteses da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, vedada a dispensa com fulcro no inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Art. 5º **O Estudo Técnico Preliminar (ETP) deve ser criterioso e abrangente** contemplando críticas às características dos portais consagrados no mercado, destacando os seguintes aspectos, dentre outros:

I – **A rejeição aos Sistemas Eletrônicos de Contratação Pública fornecidos gratuitamente pela Administração Pública deve ser devidamente motivada** de forma que comprove a inviabilidade ou inconveniência de sua aplicação, mormente considerando as largas vantagens e benefícios das plataformas escolhidas;

VIII – a gratuidade ou modicidade das taxas cobradas, para estimular a participação de interessados e a competitividade, de modo que os valores despendidos sejam para cobrir os custos de manutenção e utilização do sistema;

XII – os índices históricos de participação de licitantes nos certames realizados nas plataformas, bem como percentual de licitações fracassadas ou desertas;

Art. 6º É vedada a utilização de sistemas privados que utilizam como remuneração a cobrança de valores baseada em percentual aplicado sobre a proposta vencedora.

¹² Diferenciada, singular

4.8. Tribunal de Contas do Espírito Santo - TCE ES

4.8.1. Por último, em decisão recente, a Corte Capixaba¹³ estabeleceu em sua jurisprudência que a Administração Pública deve evitar a contratação de plataformas de pregão eletrônico que impõem taxas variáveis aos licitantes, que não estejam alinhadas aos custos de uso do sistema oferecido na licitação. Essas cobranças infringem os princípios da razoabilidade e da ampla competitividade.

4.8.2. O TCE ES também determinou que é necessário elaborar um Estudo Técnico Preliminar para as contratações de plataformas eletrônicas de licitação, com ênfase na análise da disponibilidade e adequação de plataformas públicas e completamente gratuitas.

4.9. Matriz Resumo das Decisões das Cortes de Controle

TRIBUNAL	EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO	EXIGÊNCIA DE REGULAMENTO	OBRIGATORIEDADE DE ETP	COBRANÇA DE TAXAS PELA UTILIZAÇÃO	REFERÊNCIAS
TCE RJ	✓	✓	✓	✓	Processo nº 242.911-1/2022
TCE MS	✓	✓	✓	✗	Processo TC/4750/2023
TCE SC	✓	✓	✓	✗	Nota Técnica TC-5/2023
TCE PI	✓	✓	✓	✓	TC/004158/2023
TCU	✓	✓	✓	✓	Acórdão 1121/2023 - Plenário
TCE MA	✓	✓	✓	✓	IN 70/2024
TCE ES	✓	✓	✓	✓	Acórdão 00921/2024-5 - Plenário

5. CONCLUSÃO

5.1. A utilização de plataformas privadas tem gerado intenso debate nas principais cortes de controle do País, especialmente em relação à redução da competitividade e aos riscos ao interesse público que isso pode acarretar. Essa situação é igualmente relevante para os municípios do Tocantins, sobretudo para os jurisdicionados da 1ª Relatoria, uma vez que, como demonstrado neste relatório, a maioria dos seus municípios opta por plataformas privadas para a realização de licitações, mesmo com a disponibilidade de soluções gratuitas, como o Compras.gov do Governo Federal.

5.2. Diante desse cenário, é urgente que esta Corte atue para garantir o atendimento ao interesse público entre seus jurisdicionados. Uma possível abordagem seria exigir a criação de regulamentações específicas que definam as condições e parâmetros para a

¹³ Acórdão 00921/2024-5 – Plenário

utilização de plataformas privadas, conforme estabelecido no Art. 175, §1º da Lei 14.133/2021.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

6.1. Considerando todo o exposto neste Relatório, sugere-se a Conselheiro Relator determinar a autuação deste Expediente como Processo de Levantamento, conforme disposição contida no *caput* do Art. 125 – A c/c o parágrafo 4º, inciso II do Art. 127 do Regimento Interno desta Corte, propondo-se as seguintes medidas:

- 6.1.1. Orientar aos 25 municípios vinculados à 1ª Relatoria que a contratação de plataforma eletrônica privada para realização de suas licitações deve obedecer aos seguintes critérios:
 - a) Criação de regulamento local para definir as condições e formas de contratação, conforme dispõe o § 1º do Art. 175 da Lei 14.133/2021¹⁴;
 - b) Elaboração de Estudo Técnico Preliminar que justifique o motivo pela não utilização de plataformas gratuitas, tais como o ComprasNet do Governo Federal, nos termos do § 1º do Art. 18 da Lei 14.133/2021¹⁵;
- 6.1.2. Alertar aos entes municipais que, caso se opte pela contratação de plataforma privada, a cobrança pela utilização da plataforma não poderá incidir em razão de percentual do valor adjudicado ou de qualquer outra forma de cobrança variável paga pelos licitantes.
- 6.1.3. Alertar que deve ser assegurado ao licitante a oportunidade de participar de processos licitatórios avulsos, não sendo obrigatória a adesão a planos mensais, semestrais ou anuais como condição para a participação no certame. A imposição dessa obrigatoriedade configuraria um critério de habilitação não previsto no Capítulo VI¹⁶ da Lei nº 14.133/2021.
- 6.1.4. Orientar os municípios que, caso seja realizada licitação na forma presencial – situação que deve ser devidamente motivada nos instrumentos de planejamento – a sessão pública de realização deverá, obrigatoriamente, ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, nos termos do Art. 17, § 2º da Lei 14.133/2021¹⁷.

É o relatório.

¹⁴ Desde que mantida a integração com o PNCP, as contratações poderão ser realizadas por meio de sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado, na forma de regulamento

¹⁵ O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação [...]

¹⁶ Da Habilitação

¹⁷ As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

7. REFERÊNCIAS

Tribunal de Contas do Rio de Janeiro. Processo 242.911-1/2022

Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul. Processo TC/4750/2023

Tribunal de Contas de Santa Catarina. Nota Técnica TC-5/2023

Tribunal de Contas do Piauí. TC/004158/2023

Tribunal de Contas da União. Acórdão 1121/2023 – Plenário

Tribunal de Contas do Maranhão. Instrução Normativa 70/2024

Tribunal de Contas do Espírito Santo. Acórdão 00921/2024 - 5 – Plenário

Tribunal de Contas do Tocantins. Processo SEI 24.001733-1

Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Lei 14.133/2021