

USO DE PLATAFORMAS PRIVADAS NAS LICITAÇÕES BRASILEIRAS

Bradson Camelo¹

Marcos Nóbrega²

Ronny Charles L. de Torres³

1. Introdução

O uso de plataformas privadas nas licitações brasileiras tem gerado intensos debates, sobretudo após a implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). Assim, quais são os impactos do uso de plataformas privadas nas licitações públicas brasileiras, e como equilibrar os benefícios de eficiência, transparência e inovação com os riscos de fragmentação do mercado, exclusão de fornecedores, falhas na governança e aumento de custos de transação?

A modernização dos processos de licitação começou com o pregão eletrônico, estabelecido pela Lei nº 10.520/2002 e regulamentado pelo Decreto nº 5.450/2005. Esse processo marcou um ponto de mudança importante na administração pública brasileira, incentivando cada vez mais o uso das licitações

¹ Procurador do Ministério Público de Contas (PB), Economista, Mestre em Direito Econômico e MPP pela Universidade de Chicago.

² Conselheiro Substituto do TCE-PE, Professor Adjunto IV da UFPE – Faculdade de Direito do Recife. Visiting Scholar Harvard Law School. Senior fellow Harvard Kennedy School of Government. Visiting Scholar Massachusetts Institute of Technology - MIT

³ Advogado, Consultor e Parecerista. Doutor em Direito do Estado pela UFPE. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Advogado da União licenciado. Foi Membro fundador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União. Autor de diversas obras jurídicas, destacando: Leis de Licitações Públicas comentadas (15ª ed.); Direito Administrativo (coautor. 14ª ed.); Licitações e Contratos nas Empresas Estatais (coautor. 3ª ed.) e Improbidade Administrativa (coautor. 4ª ed.), todos pela editora JusPodivm, além de Análise Econômica das licitações e contratos (coautor. 2ª edição, Ed. Fórum).

eletrônicas (e-procurement), primeiro pelos órgãos federais e, depois, por todos os entes da federação. Essa mudança não apenas reduziu a burocracia, mas também melhorou bastante a eficiência das contratações públicas, criando um ambiente mais competitivo e transparente para todos os envolvidos.

Se, inicialmente, esta utilização era identificada de maneira mais generalizada apenas em órgãos e entidades federais, a Lei nº 14.133/2021 trouxe uma transformação significativa para os processos licitatórios no país, definindo a modelagem eletrônica como preferencial para todas as modalidades licitatórias, algo que já vinha sendo preconizado pelas orientações dos órgãos de controle, em relação à modalidade pregão.

O formato eletrônico trouxe diversas vantagens, como redução de custos transacionais e ampliação da competitividade, impactando fortemente o mercado das licitações. Além disso, parece incontestável que a adoção da modelagem de licitações eletrônicas (e-procurement) aumenta definitivamente a transparência do processo⁴.

No entanto, há potenciais problemas que precisam ser considerados. A dependência das plataformas pode levar ao risco de captura de mercado, aumento de custos no longo prazo e exposição de dados a riscos cibernéticos. Além disso, a exclusão de fornecedores que não têm acesso à tecnologia pode limitar a competitividade e aumentar desigualdades regionais.

O Brasil enfrenta desafios significativos no acesso à tecnologia, dificultando a participação dos fornecedores de áreas menos desenvolvidas. Esse cenário abriu espaço para que empresas privadas oferecessem soluções tecnológicas, agregando valor com serviços de suporte, treinamento e consultoria. Essas plataformas aumentaram a rapidez dos processos e permitiram que agentes públicos focassem na qualidade dos bens e serviços adquiridos.

A colaboração entre setor público e privado nas licitações eletrônicas levanta perguntas importantes: quais os impactos reais sobre os custos de transação? Como garantir que as economias obtidas sejam revertidas em

⁴ Costa, A. A., Arantes, A., & Valadares Tavares, L. (2013). *Evidence of the impacts of public e-procurement: The Portuguese experience*. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 19(4), 238–246. doi:10.1016/j.pursup.2013.07.004

benefícios para a sociedade? E como equilibrar transparência e inclusão com a lucratividade das plataformas privadas? Outro ponto essencial é reduzir riscos nos processos de licitação, especialmente em termos de conformidade legal e governança.

Um dos riscos é a fragmentação do mercado de licitações, caso cada ente federativo opte por uma plataforma diferente, comprometendo a competitividade e criando barreiras para fornecedores menores. Além disso, a falta de regulação pode levar a práticas prejudiciais, como cobranças abusivas. Modelos de remuneração inadequados podem aumentar os custos para a administração pública e limitar a participação de fornecedores.

Por fim, a cobrança de taxas/tarifas/mensalidades⁵ deve ser regulada para evitar que se torne uma barreira exagerada à participação de licitantes. Cobranças excessivas podem excluir fornecedores e prejudicar um ambiente de negócios inclusivo.

Essas questões são centrais para o artigo, que busca oferecer uma visão dos desafios e oportunidades do uso de plataformas privadas nas licitações brasileiras, visando maximizar os benefícios dessas ferramentas para o interesse público.

2 - Custos de Transação das licitações

Para compreender de forma mais profunda o uso de plataformas privadas nas licitações públicas, é essencial fundamentar a discussão nos princípios da Nova Economia Institucional (NEI).

A NEI enfatiza o papel crucial das instituições na definição dos incentivos⁶ e na estruturação das interações econômicas, configurando-se como um referencial teórico adequado para a análise dos custos de transação envolvidos nas licitações públicas. Esses custos incluem todas as despesas associadas ao

⁵ Obviamente, no presente artigo, a nomenclatura taxa é usada em sua acepção ordinária, como valor a ser pago para a prestação de uma atividade (participação da licitação) e não com o sentido técnico de espécie tributária.

⁶ YEUNG, Luciana; CAMELO, Bradson. Curso de Análise Econômica do Direito. 3ª ed. Editora Juspodivm. 2025,

processo de negociação e execução de contratos, como custos de busca, de barganha e de monitoramento, sendo decisivos para a eficiência dos processos licitatórios.

A relevância das instituições⁷ na mitigação dos custos de transação torna-se particularmente evidente quando se reconhece a necessidade de estabelecer regras claras e eficazes para a governança dos processos licitatórios. A estrutura institucional pode atuar tanto ex-ante, ao definir previamente os custos de transação, quanto ex-post, ao corrigir resultados ineficientes por meio de intervenções institucionais, como decisões judiciais ou legislações específicas⁸.

No contexto das licitações públicas brasileiras, a adoção de plataformas privadas pode ser vista como um esforço deliberado para criar instituições mais eficientes, que reduzam os custos de transação, aumentem a transparência e aprimorem os processos de compras públicas⁹. O uso de soluções especializadas pode transformar significativamente o cenário das licitações, promovendo maior integração entre os diversos atores envolvidos e facilitando o acesso de novos participantes, o que, por sua vez, amplia a competitividade.

Dessa forma, as plataformas privadas representam uma inovação institucional que promove previsibilidade e eficiência para os participantes dos certames. Além disso, a flexibilidade oferecida pelas plataformas digitais permite que os entes públicos adaptem as ferramentas às suas necessidades específicas, contribuindo para um ambiente licitatório mais inclusivo e eficiente.

A Nova Economia Institucional também ressalta a importância da governança nos arranjos institucionais, um elemento essencial para garantir a eficácia das plataformas privadas na redução dos custos de transação. Para que essas plataformas sejam efetivas, é necessário estabelecer mecanismos de governança claros e robustos, que assegurem a transparência e a integridade dos processos. Isso envolve a definição de normas e padrões para o funcionamento dessas plataformas, além de uma supervisão rigorosa por parte

⁷ Douglass North (1990) assevera que "as instituições são as regras do jogo na sociedade, moldando as interações humanas e influenciando o desenvolvimento econômico"

⁸ ROKKAN, A., & HAUGLAND, S. A transaction cost approach for public procurement. *Journal of Business & Industrial Marketing*, emerald.com. 2022

⁹ FIUZA, E.P.S., SANTOS, F.V.L., LOPES, V.B., MEDEIROS, B.A.D. e SANTOS, F.B.. Revisão do arranjo das compras públicas a partir de um contexto de crise. 2020

dos órgãos de controle¹⁰. A ausência de uma governança adequada não só compromete os potenciais benefícios decorrentes da adoção dessas plataformas, como também pode introduzir riscos adicionais, como práticas anticompetitivas e o aumento dos custos devido à falta de padronização e coordenação.

Este artigo tem por objetivo uma compreensão mais abrangente de como as instituições – sejam elas plataformas digitais ou regulamentações públicas – moldam os custos de transação e, conseqüentemente, influenciam o sucesso ou fracasso das contratações públicas no Brasil. Ao fortalecer as instituições e adotar práticas que visem à redução dos custos de transação, é possível criar um ambiente mais favorável à participação de diferentes atores no mercado de compras públicas, promovendo maior competitividade, eficiência e transparência¹¹.

Dessa forma, a análise dos custos de transação no contexto das plataformas de licitação não é apenas essencial para entender o impacto econômico direto dessas inovações, mas também para identificar as melhores práticas que possam ser replicadas, contribuindo para aprimorar o desempenho do setor público como um todo.

2. O panorama atual no Brasil

Os modelos de implementação de contratação eletrônica variam na Europa; em vários países o uso de uma plataforma nacional é obrigatório, em outros países, como Portugal, Alemanha e França, há uma abordagem mais descentralizada¹².

¹⁰ Islamoglu, M. and Liebenau, J., 2007. Information technology, transaction costs and governance structures: integrating an institutional approach. *Journal of Information Technology*, 22(3), pp.275-283.

¹¹ RIBEIRO, C.G.; INÁCIO JÚNIOR, E. Política de offset em compras governamentais: uma análise exploratória. 2019

¹² ASSAR, S., & BOUGHZALA, I. (2008). *Empirical evaluation of public e-procurement platforms in France. International Journal of Value Chain Management*, 2(1), 90, 2008. doi:10.1504/ijvcm.2008.016120.

Em países que adotam a descentralização, com participação do setor privado, o mercado de plataformas de compras eletrônicas é regulamentado, sendo necessário o atendimento a requisitos de segurança e proteção, principalmente quanto à autenticação e à segurança de dados, confidencialidade dos registros e bancos de dados seguros¹³. Importante registrar que, no modelo de implementação descentralizada, o mercado de plataformas de compras eletrônicas é mais competitivo, mas ainda é regulamentado e, portanto, cada plataforma deve atender a rígidas exigências de segurança¹⁴.

Em Portugal, o sistema de e-procurement tem como base uma concentração dos órgãos, com padronização dos processos e destaque para a "base" de plataformas eletrônicas licenciadas (privadas) que oferece suporte às várias etapas das licitações, sendo certificadas por órgão regulador¹⁵. A experiência portuguesa demonstra que a concentração, aliada ao uso de tecnologia e parceria com o mercado, facilita a coordenação entre diferentes órgãos governamentais e aumenta a previsibilidade das contratações, mesmo com plataformas privadas.

Na Alemanha, por outro lado, o foco tem sido na descentralização e na flexibilidade das plataformas privadas de e-procurement, buscando atender às especificidades regionais e às necessidades dos diferentes níveis de governo. Entretanto, foi necessária a adoção de uma padronização da operação das plataformas (projeto xVergabe) para assegurar a interoperabilidade entre diversas plataformas, permitindo que os dados possam ser transferidos entre plataformas diferentes, sem necessariamente padronizar os produtos de software utilizados. A experiência alemã mostra como a flexibilidade pode ser um

¹³ COSTA, A. A., ARANTES, A., & VALADARES Tavares, L. Evidence of the impacts of public e-procurement: The Portuguese experience. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 19(4), 238–246, 2013. doi:10.1016/j.pursup.2013.07.004

¹⁴ BETTS, Martin et al. Towards secure and legal e-tendering. **Journal of Information Technology in Construction**, v. 11, n. e-Commerce in Construction, p. 89-102, 2006. Link: <https://eprints.qut.edu.au/6559/1/6559.pdf>

¹⁵ Costa, A. A., Arantes, A., & Valadares Tavares, L. Evidence of the impacts of public e-procurement: The Portuguese experience. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 19(4). 2013

fator positivo, mas que exige mecanismos de governança rigorosos¹⁶ para evitar desigualdades e garantir a transparência dos processos.

A França, por sua vez, implementou um modelo de e-procurement que busca equilibrar centralização e descentralização. A plataforma pública "Marchés Publics" permite a participação de diversos atores e incentiva a competição, ao mesmo tempo em que mantém um nível de padronização para assegurar a integridade dos processos¹⁷. O modelo francês destaca-se pelo uso de ferramentas para análise de dados e inteligência artificial para monitorar as licitações, identificar padrões de comportamento e detectar possíveis irregularidades, o que contribui para um ambiente mais seguro e eficiente.

No Brasil, atualmente, existem tanto plataformas públicas quanto privadas que disponibilizam sistemas eletrônicos para realização de licitações pelos órgãos e entidades da Administração Pública. Porém, independentemente do sistema eletrônico utilizado, seja ele público ou privado, é importante ressaltar que todos possuem custos e requerem investimentos constantes para garantir sua segurança e eficiência. Estudaremos em outra parte questões essenciais sobre o financiamento dessas plataformas, pois, "não existe plataforma de graça¹⁸".

Uma das vantagens de utilização dessas plataformas é a tecnologia especializada envolvida. As plataformas privadas geralmente oferecem soluções tecnológicas avançadas, desenvolvidas especificamente para facilitar e agilizar os processos licitatórios. Ademais, a existência de um suporte técnico aprimorado pode representar grande vantagem para a Administração, facilitando a resolução de problemas técnicos, esclarecendo dúvidas e auxiliando no uso adequado da ferramenta.

¹⁶ ASTONE, D.A.P. Propriedade intelectual, inovação e desenvolvimento: análise do efeito sistêmico das licenças de software na perspectiva das compras públicas (dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo). 2017.

¹⁷ Paixão, A.L.S.D. Compras públicas compartilhadas: um estudo de caso comparando modelos de compras públicas eletrônicas adotados no Brasil, no Chile e nos Estados Unidos. 2021

¹⁸ Referência à famosa frase de Milton Friedman: "There ain't no such thing as a free lunch". Que é título do livro. FRIEDMAN, Milton. *There's No Such Thing as a Free Lunch*, Open Court Publishing Company: Chicago, 1975.

O avanço das plataformas de licitação pode ser atribuído a vários fatores, entre os quais se destacam a demanda por eficiência e transparência, pois a utilização de sistemas eletrônicos tornou-se uma resposta natural à necessidade de aumentar a eficiência e a transparência nos processos de compras públicas, reproduzindo no mundo virtual a trilha licitatória produzida no passado em certames presenciais.

Além disso, as plataformas eletrônicas podem permitir maior controle sobre os procedimentos, desde a abertura até a adjudicação, incentivar a competitividade, já que possibilitam a participação remota, e a economia de recursos públicos.

Nesse sentido, importante compreender que a adoção de plataformas públicas e privadas intensifica o estímulo à flexibilidade tecnológica, com a criação de opções customizadas para atender às especificidades dos entes federativos.

Nada obstante, a utilização de plataformas terceirizadas privadas pelos entes jurisdicionados, para a realização de licitações, gera preocupações relevantes, dentre as quais se destaca a possibilidade das entidades responsáveis escolherem portais públicos que não impõem qualquer custo aos participantes, em contraposição aos portais privados que exigem pagamento pelos licitantes interessados.

3. Preocupações do controle com a ampliação das plataformas privadas de licitação

De acordo com levantamento feito pelo Tribunal de Contas da União¹⁹, com dados fornecidos por cerca de 120 plataformas para o Portal Nacional de Contratações Pública (PNCP), a utilização das plataformas privadas movimentou cerca de R\$ 113 bilhões e envolveu 160 mil compras/itens entre janeiro e maio de 2024.

¹⁹ TCU, Acórdão 1.507/2024, Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler.

A existência e multiplicidade de plataformas privadas não é um problema em si. A existência de várias plataformas aumenta a concorrência e pode estimular o desenvolvimento de soluções, aprimorando o gerenciamento eletrônico e o fluxo da cadeia de suprimentos. Em Portugal, por exemplo, há concorrência para oferecer melhores soluções de plataformas de *e-procurement*, vislumbrando oportunidades para negócios eletrônicos inovadores²⁰, induzindo a que modelos competitivos gerem alto valor da cooperação²¹.

A expansão de plataformas pode trazer vantagens para o ambiente das contratações públicas, mas também gera riscos e desafios que precisam ser bem compreendidos. No Brasil, diferentemente do que ocorre em outros países²², não há propriamente um órgão nacional com a incumbência de regular essas plataformas e a preocupação com a definição e balizas para a atuação do setor privado vem sendo capitaneada pelo Tribunais de Contas da União²³.

Fato inconteste que a plataforma “Portal Nacional de Contratações Públicas” (PNCP) mantido pelo governo federal, patrocinada com recursos públicos pago por toda a sociedade, desempenha papel central na execução das licitações. Porém, diante da extensão continental, claras diferenças regionais e a diversidade das estruturas administrativas brasileiras, evidencia-se uma inafastável incapacidade de atender às peculiaridades de todos os entes federativos.

Tal situação gerou a oportunidade de desenvolvimento, pelo mercado, de plataformas privadas para preencher tais lacunas, respeitando as peculiaridades de nosso federalismo e a liberdade dada pelo constituinte para que os diversos

²⁰ COSTA, A. A., ARANTES, A., & VALADARES Tavares, L. Evidence of the impacts of public e-procurement: The Portuguese experience. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 19(4), 238–246, 2013. doi:10.1016/j.pursup.2013.07.004.

²¹ NALEBUFF, Barry J.; BRANDENBURGER, Adam M. Co-opetition: Competitive and cooperative business strategies for the digital economy. *Strategy & leadership*, v. 25, n. 6, p. 28-33, 1997.

²² COSTA, A. A., ARANTES, A., & VALADARES Tavares, L. Evidence of the impacts of public e-procurement: The Portuguese experience. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 19(4), 238–246, 2013. doi:10.1016/j.pursup.2013.07.004.

²³ Apenas para contratações com recursos federais. Nas hipóteses de recursos estaduais ou municipais, são os Tribunais de Contas dos entes subnacionais que são os responsáveis.

entes regulem determinados assuntos de maneira distinta, de acordo com suas peculiaridades, como já ressaltou o STF²⁴.

Contudo, se, por um lado, a descentralização e a diversificação tecnológica promovidas pelas plataformas privadas oferecem benefícios como inovação, personalização e maior acessibilidade para unidades gestoras em contextos específicos, essas vantagens apenas se concretizam quando há garantia de governança robusta e transparência nos processos.

O Tribunal de Contas da União (TCU), vem reconhecendo a necessidade de mapeamento das plataformas privadas utilizadas por entes federativos, destacando a importância de que sejam estabelecidos parâmetros de qualidade e segurança, de forma a evitar-se riscos associados à utilização de sistemas com baixa fidedignidade ou que comprometam a lisura dos certames²⁵.

De forma semelhante, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC) afirmou que a escolha entre plataformas públicas e privadas deve ser motivada e embasada em critérios objetivos, como transparência, segurança, capilaridade e competitividade. Segundo o referido Tribunal, o Administrador Público tem a liberdade de escolher o sistema eletrônico para realizar Pregões Eletrônicos e licitações, porém, essa decisão deve ser fundamentada e precedida por estudos prévios que justifiquem a escolha do sistema²⁶.

Além disso, o TCE-SC enfatizou que é possível a cobrança por plataformas privadas, desde que sejam razoáveis e relacionadas exclusivamente ao ressarcimento de custos, proibindo modelos que impliquem percentual sobre o valor da licitação. Nesse sentido, seria admissível a cobrança de uma taxa/tarifa/mensalidade pelo uso de recursos de tecnologia da informação na realização dos Pregões Eletrônicos²⁷.

A Nota Técnica destaca alguns parâmetros a serem considerados na escolha da plataforma, como: transparência, agilidade, segurança, utilidade das funcionalidades, capilaridade nacional e número de fornecedores cadastrados.

²⁴ STF. RE-RG nº 1.188.352/DF, Pleno. Rel. Min. Luiz Fux, DJe 22.03.2019.

²⁵ Vide, por exemplo, os Acórdãos 1.507/2024 e 1.917/2024, do Plenário do TCU.

²⁶ TCE/SC. Nota Técnica TC-5/2023

²⁷ TCE/SC. Nota Técnica TC-5/2023

Além disso, ressalta a importância da gratuidade ou modicidade dos preços cobrados, para estimular a participação dos interessados.

De forma exemplificativa, é possível elencar alguns parâmetros para atenção por todos os gestores públicos:

- a. Transparência do sistema, para assegurar o acesso e controle social;*
- b. Agilidade, para facilitar o uso do sistema;*
- c. Segurança, para garantir o uso do sistema pela Administração e interessados; d. Utilidade das funcionalidades disponibilizadas, para proporcionar a melhor utilização do sistema;*
- e. Capilaridade Nacional, para garantir máxima abrangência da licitação;*
- f. Maior volume de fornecedores cadastrados, para buscar o estímulo à competitividade;*
- g. Gratuidade ou modicidade das taxas cobradas, para estimular a participação de interessados²⁸.*

Trata-se de manifestações de relevantes órgãos de controle, que têm demonstrado legítima preocupação com a ausência de uma acurada regulação deste mercado em evidente expansão.

A atuação dos órgãos de controle, contudo, deve ser devidamente sopesada, para evitar-se que concepções pré-estabelecidas minem a legítima evolução do mercado e suas vantagens ou mesmo, disfuncionalmente, prejudiquem modelos de negócios que podem ser interessantes para a competitividade e aprimoramento do mercado de licitações eletrônicas (*e-procurement*) no Brasil

4. Da polêmica sobre a cobrança pelas plataformas privadas

Importante registrar que as plataformas privadas estabelecem um preço a ser pago por todos os licitantes, seja para uma licitação específica ou para um

²⁸ TCE/SC. Nota Técnica nº TC-5/2023.

período determinado, como um ano, trimestre ou seis meses, de acordo com o interesse de cada licitante.

Como registrou, inclusive, o Ministério Público de Contas junto ao TCE/SC, a simples cobrança de “taxa” ao licitante interessado não constitui irregularidade²⁹. Realmente, mesmo quando a plataforma é pública e não cobra valores dos fornecedores, obviamente, nada ali é gratuito³⁰. Os custos para implementação e operação são altíssimos, mas a alocação desses custos é transferida para a sociedade como um todo e não para o fornecedor usuário. A título de informação, vale pontuar que o orçamento destacado para o funcionamento do PNCP é de milhões de reais por ano, apenas para sua operação e manutenção!

Não sendo cobrado nada do fornecedor para usar a plataforma, esse custeio é transferido para a sociedade como um todo, em detrimento do cidadão em geral, que não participa de licitação e que muitas vezes vive em condições econômicas precárias.

Trata-se, então, de uma questão econômica de alocação dos custos necessários para que a plataforma funcione. A opção de cobrança aloca esses custos em seus usuários (fornecedores); a opção de gratuidade transfere para terceiros esse custeio, mesmo não sendo eles usuários da plataforma.

Em um país onde não sobram recursos públicos, parece mais justo que os usuários da plataforma, que se beneficiam de sua operação, suportem o seu custeio com taxas/tarifas/mensalidades para participação.

Neste raciocínio, até as plataformas públicas de licitação deveriam cobrar dos fornecedores usuários. Esta opção aloca o custeio para quem é beneficiado pelo serviço, reduzindo o risco de abuso em seu uso. A gratuidade da plataforma apenas contribui para um quadro similar ao representado pela tragédia dos comuns, teoria popularizada por Garrett Hardin³¹, permitindo que empresas aventureiras e sem experiência entrem no mercado das licitações,

²⁹ TCE/SC. Nota Técnica nº TC-5/2023.

³⁰ Lembrando que não existe bem econômico gratuito, sempre há algum custo que é suportado por alguém (ou pela sociedade).

³¹ HARDIN, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243–1248. <http://www.jstor.org/stable/1724745>.

mergulhem preços e posteriormente não forneçam o bem ou serviço nas condições ofertadas.

Podemos aproveitar para fazer uma comparação entre a cobrança nas plataformas para processos licitatórios e nos concursos públicos, pois ambos os contextos apresentam desafios semelhantes: assegurar a participação de interessados genuínos e comprometidos, enquanto se evita a sobrecarga administrativa e a alocação ineficiente de recursos. Assim, esses valores cobrados exercem um papel estruturante na eficiência e qualidade dos processos, promovendo equilíbrio entre inclusão e racionalidade administrativa.

Nos concursos públicos, o pagamento da inscrição cumpre uma dupla função: custear parte do processo seletivo e funcionar como um sinal de comprometimento por parte dos candidatos. Esse "screening"³² reduz significativamente a participação de indivíduos sem intenções genuínas, concentrando esforços nos candidatos mais aptos e contribuindo para a eficiência administrativa. De forma análoga, em licitações, a cobrança pelas plataformas incentiva uma participação mais qualificada, restringindo o ingresso de empresas despreparadas ou aventureiras que poderiam comprometer a eficácia e a qualidade dos contratos.

A literatura econômica sobre incentivos e filtragem (screening) destaca que o valor da taxa/tarifa/mensalidade deve ser calibrado de modo a não desestimular os participantes qualificados, mas suficiente para sinalizar o compromisso necessário. Esse princípio é particularmente relevante no contexto das licitações, onde a gratuidade irrestrita pode levar a fenômenos como a tragédia dos comuns, como vimos acima³³. Empresas sem capacidade técnica ou com estratégias predatórias podem participar indiscriminadamente, causando distorções como preços artificialmente baixos e descumprimento das obrigações contratuais³⁴.

³² CAMELO, Bradson. NÓBREGA, Marcos. TORRES, Ronny Charles L. de. Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações). 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

³³ DECAROLIS, F. Awarding price, contract performance, and bids screening: Evidence from procurement auctions. *American Economic Journal: Applied Economics*, 6(1). 2014

³⁴ QIAO, Y.; CUMMINGS, G. The use of qualifications-based selection in public procurement: a survey research. *Journal of Public Procurement*, 3(2). 2003

Nesse sentido, a cobrança não deve ser vista necessariamente como um entrave à competitividade, mas como uma ferramenta que aprimora o processo seletivo, desde que haja modicidade dos valores a serem pagos. Ao mitigar práticas oportunistas e promover a entrada de licitantes qualificados, as taxas/tarifas/mensalidades reforçam a integridade e a eficiência do sistema. Além disso, ao alinhar os custos de participação aos benefícios esperados, assegura-se uma alocação mais justa dos recursos administrativos e financeiros envolvidos.

A cobrança para a participação em processos licitatórios eletrônicos, inspirada na lógica dos concursos públicos, pode representar uma estratégia para alcançar resultados de maior qualidade e confiabilidade. Essa abordagem, além de promover um ambiente mais equilibrado, contribui para a racionalidade administrativa e para o fortalecimento das contratações públicas como um instrumento de desenvolvimento econômico e social. A reflexão sobre o tema reforça a importância de estratégias bem delineadas para garantir processos inclusivos, eficientes e orientados aos resultados esperados pelo interesse público.

A preocupação com o preço cobrado pelas plataformas privadas se justifica por basear-se na preservação da competitividade das licitações; contudo, deve-se ter certa cautela com o argumento de necessária modicidade, pois, obviamente, como não possuem a alternativa de deslocar seu custeio para a sociedade como um todo, como faz uma plataforma “pública”, as plataformas privadas precisarão cobrar dos fornecedores os custos de sua atuação.

Noutro diapasão, o pagamento como condição para participação representa empecilho à participação na licitação. Assim, surge, naturalmente, a pergunta: não estaria o pagamento da taxa/tarifa se materializando como uma condição habilitatória?

O Tribunal de Contas da União – TCU exarou o Acórdão nº 1121/2023 – Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, dispondo que a cobrança exclusiva por meio de “planos de acesso” sem a opção de pagamento avulso não encontraria respaldo nos requisitos de habilitação estabelecidos na

legislação e poderia funcionar como “barreiras artificiais à ampla participação de interessados na licitação”. Vale a transcrição de trecho do relator:

Nesse sentido, lembro que a jurisprudência pacífica desta Corte foi forjada no sentido de não se criarem restrições aos licitantes que importem custos injustificados (a exemplo do Acórdão 769/2013-TCU-Plenário). Com fundamento na Súmula TCU 272, esta Corte tem repelido exigências que impõem aos licitantes incorrer em quaisquer tipos de despesas anteriores à celebração do contrato com a Administração, em virtude da possibilidade de que tais cobranças funcionem como barreiras artificiais à ampla participação de interessados na licitação.

Assim, acolho a conclusão instrutória de que a cobrança exclusiva na forma de “planos de acesso”, sem que a plataforma preveja a possibilidade do pagamento pela participação dos interessados em um único certame (isto é, a participação “avulsa”), em princípio, não encontra respaldo nos requisitos taxativos de habilitação (arts. 27 a 33 da Lei 8.666/1993; arts. 62 a 70 da Lei 14.133/2021)³⁵. (Grifos nossos)

A questão posta é relevante, mas não pode ser avaliada sob um enfoque meramente dogmático. Economicamente, para o fornecedor licitante, o pagamento de uma assinatura, mensalidade ou taxa para participação na licitação é na verdade um custo de transação.

Como vimos, os custos de transação são associados à troca de bens ou serviços, excluídos os custos de produção³⁶, pois, ao usar o mercado, arcamos

³⁵ TCU. **Acórdão nº 1121/2023 – Plenário**. Relator Min. Augusto Sherman.

³⁶ “[...] na definição do economista Oliver E. Williamson, custos de transação são os custos gerados sempre que um ativo – isto é, um insumo ou produto final – passa de uma interface tecnológica a outra. Contudo, o que significa passar de uma interface tecnológica a outra? Uma interface tecnológica é uma etapa em um processo de produção de um bem ou serviço, considerando processo de produção o fluxo que se inicia desde as primeiras etapas de produção das matérias-primas e se encerra com a entrega do produto final ao consumidor. Desse modo, por exemplo, a montagem do motor de um carro sobre o chassi ou a venda do carro já pronto na concessionária ao consumidor final representariam duas interfaces tecnológicas diferentes, ambas fazendo parte de um mesmo processo de produção: o processo de produção de um automóvel, que somente se encerra com a aquisição do automóvel pelo consumidor. [...] Por conseguinte, custos de transação dizem respeito a como serão organizadas essas transferências dos ativos ao longo do processo produtivo (seja um chassi ou um automóvel pronto, nesse nosso exemplo), de forma que elas aconteçam da maneira mais adequada, isto é, com a menor perda de tempo e sem problemas que acarretem atrasos e custos adicionais.” (FIANI, Ronaldo. Economia de empresa. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 132).

com gastos para sua operacionalização e tais custos influenciam as tomadas de decisão.

Realmente, como é natural aos custos de transação, sua existência gera um empecilho econômico à participação de um agente no mercado. Contudo, se utilizarmos essa premissa tornaremos inviável o processo licitatório moderno, pois existem e são aceitos diversos outros custos de transação que também funcionam como empecilho econômico à participação no mercado de licitações eletrônicas (e-procurement). Como analisamos, a criação de um custo de transação não é necessariamente ruim, pois pode evitar um problema grave de abuso, similar ao ilustrado na “tragédia dos comuns”.

Ora, para participar de uma licitação, mesmo em plataforma gratuita, o fornecedor precisa adquirir internet, equipamentos compatíveis, profissionais capacitados a ler extensos editais, impugná-los quando necessário e preparar propostas, por exemplo. Muitas empresas não participam deste mercado por esses custos, porém, via de regra, compreende-se que a assunção deles pelo fornecedor interessado é inerente à participação neste mercado.

Da mesma forma, assim deve ser compreendida a cobrança para a participação nas licitações; como custo de transação inerentes ao mercado. Obviamente, cobranças de valores excessivos descambarão para disfuncionalidades, mas será que o pagamento de um valor anual, por exemplo, de R\$ 2.000,00 para potencialmente participar de milhares de licitações é um custo disfuncional? Será que o licitante que se sente impedido de arcar com esses custos tem condições de participar de uma licitação com o poder público, que pode envolver objeto de cifras milionárias? Certamente, não.

O uso de plataformas privadas para a realização de certames licitatórios apresenta tanto vantagens quanto desvantagens, e a administração pública precisa estar ciente dos cuidados e precauções necessários ao adotar essa prática; contudo, a cobrança de taxas/tarifas/mensalidade, desde que razoável, não parece ser o real problema; pelo contrário, a criação deste preço de entrada pode ser um *screening* para reduzir o problema da tragédia dos comuns que é a participação em licitação a custo zero (ou próximo).

5. Outros pontos importantes relacionados às plataformas privadas

De qualquer forma, há desafios em relação ao tema. É fundamental concentrar esforços para visualizar riscos e desafios que merecem reflexão pelos órgãos competentes.

Um deles é o risco de descentralização excessiva, com a criação de plataformas, mesmo gratuitas, exclusivas para municípios ou órgãos específicos. Isso pode fragmentar o mercado de compras públicas, prejudicando uma das maiores conquistas das licitações eletrônicas (e-procurement), dificultando a padronização e reduzindo a competitividade ao restringir a base de fornecedores.

Importante frisar: esse prejuízo ocorreria mesmo com a gratuidade dessas plataformas, já que, como explicado anteriormente, não apenas as taxas/tarifas/mensalidades representam custos de transação.

A modelagem de plataforma privada pode ser economicamente mais vantajosa para o ambiente licitatório, quando desconcentradas, com adoção simultânea por uma grande diversidade de órgãos e entidades das diversas unidades federativas. Por outro lado, como dissemos acima, a fragmentação excessiva com plataformas exclusivas para cada município ou órgão público, mesmo com gratuidade de acesso, representaria um enorme desafio à competitividade e à economicidade nas licitações. A criação de sistemas isolados reduziria o número de fornecedores participantes e dificultaria a padronização e o controle dos processos, potencialmente facilitando ambientes de conluios e corrupção.

A tragédia dos comuns no âmbito das licitações públicas, como vimos no tópico anterior, transcende abordagens simplistas e deve ser solucionada em princípios econômicos sofisticados de regulação de acesso e alocação eficiente de recursos.

Uma intervenção particularmente eficaz consiste na instituição de taxas/tarifas de entrada, concebidas para exercer uma função dual: dissuadir a participação de agentes sem intenções sérias e, simultaneamente, preservar a inclusão de empresas qualificadas e capacitadas. Essas cobranças devem ser

calibradas de forma a refletirem o compromisso esperado dos licitantes, atuando como um mecanismo de filtragem que não apenas reduz o volume de participantes, mas também melhora a confiabilidade e a eficiência do processo.

Além disso, necessária a construção de ecossistemas tecnológicos compartilhados como solução necessária para ampliar o alcance das plataformas e garantir competitividade, para que não sejam perdidos os benefícios trazido pelas informações de mercado decorrentes de cada licitação.

Outro problema relevante envolve a questão da governança. A proliferação de plataformas sem a devida governança ou com estruturação frágil pode comprometer a segurança dos dados e a lisura dos certames, expondo a Administração a fraudes e irregularidades.

Também há risco relacionado à cobrança de comissão sobre o resultado da licitação. Esta é uma problemática que requer análise mais apurada. Diz respeito aos sistemas eletrônicos cuja cobrança incide sobre um percentual da proposta vencedora.

Acerca da questão, o TCE/SC³⁷ entendeu que a cobrança desta espécie de taxa variável viola a legislação e o princípio constitucional da razoabilidade, uma vez que, teoricamente, o custo de processamento de pregões eletrônicos não varia de acordo com os valores envolvidos no certame, e essa forma de cobrança acabaria impondo ônus à Administração Pública.

A preocupação do TCE/SC é plausível. A cobrança de comissões ou percentuais pelo resultado da licitação em plataformas privadas para a realização de certames licitatórios apresenta sérias questões que podem comprometer a integridade e a transparência da contratação pública.

Um dos principais problemas é o potencial conflito de interesses que surge quando uma plataforma privada tem incentivos financeiros para buscar o maior valor possível na licitação. Ao cobrar uma comissão sobre o resultado, a plataforma se beneficia diretamente de valores mais altos, o que pode distorcer

³⁷ TCE/SC. Nota Técnica TC-5/2023.

a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública³⁸. Isso pode prejudicar a imparcialidade do processo de seleção.

Sob a perspectiva econômica, a cobrança de comissão pode gerar risco de problemas de agência³⁹, criando incentivos para que a plataforma tenha vantagens com um resultado prejudicial ao interesse do principal (órgão licitante), como a ampliação do valor contratado ou mesmo a repetição da licitação por sua frustração.

O uso de plataformas privadas que cobram comissões ou percentuais pelo resultado da licitação pode ferir princípios que regem as contratações públicas. É preciso repensar e avaliar criteriosamente essas cobranças de percentual sobre o resultado, garantindo a proteção dos interesses públicos e a promoção de um ambiente licitatório justo e equitativo.

Considerações Finais

A expansão das plataformas de licitação representa um marco fundamental na modernização das compras públicas no Brasil, trazendo oportunidades significativas para aumentar a eficiência, competitividade e transparência nos processos licitatórios. Contudo, esses avanços requerem a implementação de um arcabouço regulatório robusto e de mecanismos de fiscalização rigorosos, indispensáveis para assegurar que seus benefícios sejam plenamente realizados, sem serem minados por práticas inadequadas ou insuficiências em governança institucional. Ao mesmo tempo, é necessário refletir sobre a forma como a regulação pode fomentar a inovação e ampliar o alcance das plataformas, garantindo que todos os entes federativos sejam beneficiados.

³⁸ CAMELO, Bradson. NÓBREGA, Marcos. TORRES, Ronny Charles L. de. Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações). 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

³⁹ O problema de agência é um conflito de interesses que ocorre quando uma pessoa ou entidade (o agente) pode tomar decisões ou agir em nome de outra pessoa ou entidade. O problema surge quando o agente, que deveria agir no melhor interesse do principal, pode ter incentivos para agir em seu próprio interesse em detrimento do principal.

O desafio que se apresenta é criar um ambiente regulatório equilibrado, que promova a coexistência de plataformas públicas e privadas, incentive boas práticas e proteja o interesse público. A regulação deve atuar para separar o “joio do trigo”, contemplando a promoção de parâmetros claros de interoperabilidade entre diferentes sistemas, buscando evitar a fragmentação do mercado e garantindo maior integração entre os entes da administração pública.

O uso de plataformas tecnológicas no âmbito das licitações deve ser conduzido com cuidado e estratégia. A promoção de governança sólida e o incentivo à utilização responsável de recursos tecnológicos podem transformar o ambiente das contratações públicas no Brasil, com respeito às diversidades regionais e administrativas, promovendo maior eficiência, transparência e desenvolvimento.

A regulação do mercado de plataformas privadas é essencial para proteger boas práticas e eliminar sistemas que não atendem aos padrões mínimos de operação. Além disso, é crucial que a cobrança pelo uso das plataformas seja equilibrada, assegurando a sustentabilidade financeira sem impor custos excessivos ou desproporcionais aos licitantes ou à sociedade como um todo.

O estabelecimento de limites razoáveis para as taxas/tarifas/mensalidades cobradas é uma condição fundamental para assegurar a inclusão e a competitividade no mercado, criando, ao mesmo tempo, um mecanismo de screening para reduzir a tragédia dos comuns na licitação. Vale ressaltar que o pagamento de taxas não deve estar vinculado aos valores da licitação devido ao possível conflito de interesses entre a plataforma e o poder público.

Deste modo, com uma abordagem regulatória alinhada às necessidades contemporâneas e aos princípios da eficiência e transparência, o Brasil pode consolidar um sistema de contratações públicas que promova de um ambiente de eficiência administrativa e com controle sobre os gastos públicos, garantindo que os benefícios dessas ferramentas tecnológicas sejam revertidos em melhorias concretas para a sociedade.