

## PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP): evolução, possibilidades e utilização à luz da Lei nº 14.133/2021

### VICTOR AMORIM

*Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito Constitucional (IDP). Membro do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Advogado e Consultor Jurídico. Autor das obras “Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Jurisprudência” (Editora do Senado Federal) e “Pregão Eletrônico: comentários ao Decreto Federal nº 10.024/2019” (Editora Fórum). Site: [www.victoramorim.com](http://www.victoramorim.com)*

### 1. Afinal, o que é o Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP)?

O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme dispõe o art. 174 da Lei nº 14.133/2021, é o *sítio eletrônico oficial* destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Nova Lei de Licitações<sup>1</sup>.

A instituição do PNCP visa promover a densificação dos princípios da Administração Pública insculpidos no art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil no que tange à publicidade, transparência e eficiência da gestão pública, constituindo-se como instrumento de maximização da transparência ativa em âmbito nacional e, assim, potencializando o exercício do controle social e promovendo a indução de padronização e espelhamento de boas práticas entre os órgãos e entidades de todo país.

Todavia, sob o aspecto da autonomia federativa, cumpre alertar que a constitucionalidade da imposição do PNCP como meio de divulgação centralizada abrangendo órgãos e entidades de todas as esferas federativas está condicionada à efetiva condução das ações de desenvolvimento do Portal em uma perspectiva *nacional*, e não meramente *federal*.

Para tanto, no §1º do art. 174, a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu que a gestão do PNCP dar-se-á por meio de um colegiado de composição interfederativa, qual seja, o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP). Caso haja uma predominância de uma perspectiva federal, entendemos que estará comprometida a constitucionalidade da previsão legal que impõe a todos os entes o dever de centralização da divulgação dos atos, já que os Estados e os Municípios não poderão ficar alijados do processo decisório e dos desígnios acerca da gestão e do desenvolvimento do PNCP. Daí a nossa preocupação em evidenciar a imprescindibilidade de “empoderamento” real do CGRNCP, vez que, conforme se verá no tópico “2”, desde o advento da NLL, é o Poder Executivo Federal – até então via Secretaria de Gestão do Ministério da Economia – quem assumiu, em termos efetivos, a condução tecnológica do PNCP<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> O PNCP está disponível no sítio eletrônico: [www.gov.br/pncp](http://www.gov.br/pncp)

<sup>2</sup> A despeito do apoio financeiro conferido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de diversas parcerias institucionais – com destaque para o SEBRAE – os recursos orçamentários para o lançamento do PNCP em 09/08/2021 advieram do Ministério da Economia, que também se manteve como fonte de custeio do Portal ao longo dos anos de 2021 e 2022. A execução tecnológica ocorre por meio de contrato mantido com o SERPRO referente às ferramentas de “governo digital”. O custo anual de manutenção e aportes do PNCP gira em torno de R\$ 3,3 milhões.

Nesses termos, é mister informar que, por meio dos processos TC nº 039.727/2021-1<sup>3</sup> e TC nº 044.559/2021-6<sup>4</sup>, o Tribunal de Contas da União (TCU) vem fiscalizando e monitorando a implementação e o desenvolvimento do PNCP. Ainda no que tange à adequação das medidas, das ações e da governança no desenvolvimento do PNCP, merece destaque o interesse e a atuação de organizações privadas ligadas ao controle dos atos estatais, como o Instituto Rui Barbosa (IRB), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), que criaram "um grupo de trabalho com o objetivo de compilar sugestões de adaptação e formas de disponibilização dos dados do Portal Nacional de Compras Públicas"<sup>5</sup>.

## 2. Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP)

Consoante o disposto no §1º do art. 174 da Lei nº 14.133/2021, na qualidade de colegiado de composição interfederativa e de cunho deliberativo, o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP) é o responsável pela gestão do PNCP, devendo estabelecer diretrizes, articular e coordenar a implementação das ações e iniciativas relacionadas à gestão, ao suporte tecnológico, ao aperfeiçoamento e à utilização do Portal.

A regulamentação acerca de sua composição e atribuições foi materializada pelo Decreto Federal nº 10.764/2021<sup>6</sup>. As regras atinentes ao seu funcionamento interno, fluxo de trabalho e detalhamento de competências foram consolidadas em Regimento Interno aprovado por meio da Resolução SEGES/ME nº 1/2022<sup>7</sup>.

De acordo com expressa previsão no §1º do art. 174 da Lei nº 14.133/2021, o CGRNCP é composto por 3 (três) representantes da União indicados pelo Presidente da República, 2 (dois) representantes dos Estados e do Distrito Federal indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração e 2 (dois) representantes dos Municípios indicados pela Confederação Nacional de Municípios. A presidência do Comitê Gestor será exercida pelo representante da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (§6º do art. 3º do Decreto Federal nº 10.764/2021).

Juridicamente, o CGRNCP não é constituído como um órgão, não possui estrutura própria e não é vinculado organicamente a quaisquer entidades, ao contrário do que se deu, por

---

<sup>3</sup> Trata o processo de "levantamento realizado pela Secretaria de Fiscalização de Aquisições Logísticas – Selog com a finalidade de verificar a implementação, no período de 01/04 a 27/10/2021, do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) previsto na Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021)". A instrução realizada pela Selog/TCU encontra-se disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=69616523>. A apreciação do resultado do relatório de fiscalização pelo Plenário do TCU ocorreu na sessão de 01/12/2021, resultando no Acórdão nº 2.852/2021-P.

<sup>4</sup> Trata o processo de "acompanhamento instaurado, nos termos do Acórdão 2.852/2021-TCU-Plenário, visando à avaliação concomitante das ações relacionadas ao desenvolvimento e à implantação das funcionalidades previstas, na Lei 14.133/2021, para integrar o Portal Nacional de Contratações Públicas". Até 2022, foram gerados duas deliberações do Plenário: Acórdãos nº 1.731/2022-P e nº 2.310/2022-P.

<sup>5</sup> Veja que, por meio do Acórdão nº 2.310/2022-P, o TCU autorizou o "envio de cópia da instrução de peça 56 do presente processo, assim como do Relatório de Fiscalização constante à peça 33 do TC-Processo 039.727/2021-1, ao grupo de trabalho denominado GT-PNCP, formado pelo IRB, Atricon e CNPTC".

<sup>6</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Decreto/D10764.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10764.htm)

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/resolucoes/resolucao-seges-me-no-1-de-28-de-marco-de-2022>

exemplo, com o Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN)<sup>8</sup> e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)<sup>9</sup>.

Dada a ausência de uma estrutura não só para melhoria e otimização de seu funcionamento, mas, também, para prover o suporte e o atendimento ao público usuário, resta mitigada a autonomia e o desempenho do CGRNCP para conferir uma devida e adequada “visão nacional” ao PNCP, o que comprometeria, em nosso entendimento, a própria constitucionalidade da obrigatoriedade do Portal para todos os entes federativos.

Afinal, mantida a atual lógica de financiamento e domínio tecnológico do PNCP pelo “órgão central” do Sistema de Serviços Gerais (SISG) e pelo SERPRO, observa-se a prevalência de uma perspectiva “federal”, ficando os demais entes federativos a reboque da condução e do planejamento de manutenção e desenvolvimento do Portal.

### 3. O impacto da efetiva disponibilização do Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP) quanto à aplicação da Lei nº 14.133/2021

Polêmica e controversa ainda em sua gênese no Congresso Nacional, a aplicabilidade da Lei nº 14.133/2021 foi objeto de acirrados e passionais debates ao longo de cinco meses. A partir de manifestações e entendimentos diversos dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle surgiram algumas “pedras no caminho” para a aplicação da NLL, como uma suposta dependência de regulamentação (norma de eficácia limitada?) e a implementação efetiva do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

A celeuma foi, de certa forma, atenuada com o lançamento da versão inicial do PNCP em 09/08/2021<sup>10</sup> e, posteriormente, com a regulamentação da composição e atribuições do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP) pelo Decreto Federal nº 10.764, de 09/08/2021, e a edição da Portaria do Ministério da Economia nº 9.728, de 24/08/2021<sup>11</sup>, que formalizou a designação dos membros do colegiado de composição interfederativa.

Com a disponibilização do PNCP, para os órgãos interessados na aplicação da Lei nº 14.133/2021 emergiu o ônus da adoção de providências para a “utilização” do Portal, de modo a viabilizar a veiculação das matérias exigidas no §2º do art. 174 da NLL, observado, por óbvio a dependência de sistemas e das iniciativas de integração. Logo, face à clara disposição do §2º do art. 174 e do caput dos artigos 54 e 94 da NLL, o lançamento do PNCP acarretou o pragmático condicionamento de aplicação da Lei nº 14.133/2021 à divulgação das matérias obrigatórias no Portal.

---

<sup>8</sup> De acordo com o art. 2º, I, da Lei Complementar nº 123/2006, o CGSN é “vinculado ao Ministério da Economia” e, nos termos do Decreto Federal nº 6.038/2007, “contará com uma Secretaria-Executiva, para o fornecimento de apoio institucional e técnico-administrativo necessário ao desempenho de suas competências” (caput do art. 8º), que, por sua vez, será provida pela Secretaria da Receita Federal.

<sup>9</sup> De acordo com o art. 55-A da Medida Provisória nº 869/2018 e o art. 55-A da Lei nº 13.853/2019, quando de sua criação, a ANPD, expressamente, foi previsto como “órgão da administração pública federal, integrante da Presidência da República”.

<sup>10</sup> A disponibilização se deu em webinar promovida pelo Ministério da Economia e com a participação dos indicados para compor o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, nos termos do §1º do art. 174 da NLL. O webinar está disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=W25Kltdhhw8>.

<sup>11</sup> Tal ato foi revogado pela Portaria nº 15.496, de 29/12/2021, que consolidou a designação formal dos membros titulares e suplentes do CGRNCP. Posteriormente, os membros designados foram alterados pelas Portarias nº 538, 12.663 e 14.542, todas do ano de 2022.

## 4. A evolução do PNCP

### 4.1. Repositório de dados e informações (§2º do art. 174 da NLL)

Após a liberação de sua versão inicial em 09/08/2021, o PNCP já passou por melhorias e ampliação quanto à divulgação das matérias exigidas pelo §2º do art. 174 da NLL.

Desde fins do ano de 2022, o PNCP possibilita a veiculação das matérias previstas no referido §2º, quais sejam: editais de licitação e anexos; instrumentos contratuais e seus substitutivos; termos aditivos; atas de registro de preço; editais de credenciamento; planos de contratação anuais; catálogos eletrônicos de padronização; e avisos de contratação direta. Resta apenas a divulgação de notas fiscais (inc. VI, §2º, art. 174), contudo ainda dependente da regulamentação da chamada "Base Nacional de Notas Fiscais Eletrônicas".

Ainda em termos de conteúdo, por iniciativa da representação do Poder Legislativo<sup>12</sup> no CGRNCP, desde maio de 2022, o PNCP passou a apresentar informações institucionais acerca do Comitê Gestor, incluindo não apenas esclarecimentos quanto à sua composição e funcionamento<sup>13</sup>, como, também, o acesso às atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do colegiado<sup>14</sup>.

### 4.2. Conjunto de funcionalidades (§3º do art. 174 da NLL)

Não sendo o PNCP um mero repositório de publicações, consoante o §3º do art. 174 da NLL, deverá o Portal reunir importantes funcionalidades como o “sistema de registro cadastral unificado”, o “painel de consulta de preços”; um “sistema eletrônico para a realização de sessões públicas” e um “sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução do contrato”.

Uma vez disponíveis, apenas o “sistema de registro cadastral unificado”, o “painel de consulta de preços” e o “sistema de gestão compartilhada com a sociedade” serão de utilização obrigatória tendo em vista o disposto no art. 87, no §1º do art. 23 e no inciso VI do art. 174 da Lei nº 14.133/2021, respectivamente.

Quanto ao “sistema de planejamento e gerenciamento de contratações” e, especialmente, ao “sistema eletrônico para a realização de sessões públicas”<sup>15</sup>, a despeito da necessária disponibilização no âmbito do PNCP, a sua utilização pelos órgãos públicos em geral não deve ser tida como obrigatória, uma vez que os entes poderão se valer de sistemas próprios (públicos) ou, até mesmo, providos pela iniciativa privada, observando-se, nesse sentido, o §1º do art. 175 da NLL.

Na linha do exposto no tópico “2” deste artigo, dada a limitação de recursos orçamentários e da inexistência de uma estrutura institucionalizada de suporte técnico e operacional para o PNCP – o que acarretou consideráveis prejuízos ao estabelecimento de um plano de ação integrado à lógica temporal do regime transitório do art. 191 da Lei nº 14.133/2021 –, o fato é que, até o final de 2022, nenhuma das funcionalidades de que trata o mencionado §3º chegou, sequer, a ter seu desenvolvimento iniciado.

<sup>12</sup> Nesse sentido, vide Ata da 2ª Reunião Ordinária do CGRNCP realizada em 09/11/2021, disponível em: [https://www.gov.br/pncp/pt-br/aceso-a-informacao/atas-de-reunioes/ATA\\_Segunda\\_Reunio\\_Ordinria\\_Comit\\_RNCP\\_0911prvia.pdf](https://www.gov.br/pncp/pt-br/aceso-a-informacao/atas-de-reunioes/ATA_Segunda_Reunio_Ordinria_Comit_RNCP_0911prvia.pdf)

<sup>13</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br/aceso-a-informacao/comite-gestor>

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br/aceso-a-informacao/atas-de-reunioes>

<sup>15</sup> Para tanto, é elucidativa a redação do inciso II do caput do art. 174 da NLL.

Com vistas a contornar o vácuo na implementação do §3º, houve a proposição, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei nº 249/2022<sup>16</sup>, que objetiva promover alterações nos artigos 25, 87, 174 e 175 da Lei nº 14.133/2021. Dentre as alterações propostas, destacam-se: a) previsão expressa no art. 87 da competência do Poder Executivo Federal para promover a regulamentação uniforme do *Sistema de Registro Cadastral Unificado* (também referido no inciso I do §3º do art. 174), em atenção à sugestão formulada pelo Tribunal de Contas da União em sede do Acórdão nº 2.852/2021-Plenário (TC 039.727/2021-1)<sup>17</sup>; b) a previsão de que os sistemas referidos nos incisos III, IV e VI do §3º do art. 174 “*serão os adotados instituídos no âmbito do Poder Executivo federal, sem prejuízo do uso facultativo de outros sistemas públicos de contratação e do disposto no §1º do art. 175*”.

<sup>16</sup> A tramitação do PL nº 249/2022 pode ser consultada em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2314510>. O texto, com as emendas apresentadas no âmbito da CCJ, foi aprovado, em caráter terminativo, pela Câmara dos Deputados em 23/11/2022. Desde 13/12/2022, o PL nº 249/2022 encontra-se na CCJ da Câmara dos Deputados para elaboração da redação final, a ser, posteriormente, remetida ao Senado Federal ("Casa Revisora").

<sup>17</sup> Sobre o tema, destaque para o seguinte trecho da instrução da Selog/TCU [disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=69616523>], acatada no voto do Relator, Min. Jorge Oliveira:

"6.1. Ao apresentar a resposta relativa ao Ofício de Requisição 2-170/2021, a Seges/ME incluiu, no texto, ponderação de grande relevância, com possível impacto negativo para a implementação do PNCP (peça 27, p. 3).

6.2. Trata-se da previsão do Sistema de Registro Cadastral Unificado, uma das funcionalidades a ser incorporada ao PNCP, consoante prevê o inciso I do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021.

6.3. Na referida manifestação, **ao se referir à agenda evolutiva do PNCP, a Seges/ME apontou dificuldade relacionada à regulamentação do registro cadastral unificado, em vista do que chamou de “hiato legal”**. Saliou que, não obstante esteja previsto um registro cadastral único, para todo o País, a regulamentação, de acordo com o § 1º do art. 78 da Lei 14.133/2021, deve ocorrer por meio de normativo infralegal. Assinalou, contudo, que, **em atenção ao pacto federativo, uma norma infralegal expedida por um ente da Federação – no caso, a União – produziria efeitos tão somente na sua esfera, não podendo disciplinar o Sistema de Registro Cadastral para os demais entes. Dessa forma, a Seges/ME concluiu ser necessária uma alteração legal, explicitando, no caso do Sistema de Registro Cadastral Unificado, o ente incumbido de expedir tal regulamentação.**

6.4. **A nosso ver, procede a preocupação externada pela Seges/ME.** Nos termos expressos no § 1º do art. 78 da Lei 14.133/2021, os critérios e objetivos dos procedimentos auxiliares – aqueles discriminados no mesmo art. 78 da referida Lei – devem ser objeto de regulamentos produzidos pelos diversos entes da Federação. [...]

6.6. Como se depreende, **estando a disciplina do registro cadastral inserido na esfera de competência de cada ente da Federação, há, de fato, risco de se estabelecerem definições e exigências dissonantes ou conflitantes nos variados cadastros engendrados, situação que acarretaria dificuldade – ou até impossibilidade – na unificação dos dados a serem incorporados ao PNCP**, que, como é sabido, são de utilização compulsória pelos órgãos e entidades da Administração Pública, por força do disposto no art. 87, caput, da Lei 14.133/2021. Tal fato poderia, portanto, levar à inviabilidade absoluta do Sistema de Registro Cadastral Unificado, mitigando consideravelmente o potencial do PNCP e inviabilizando o saudável compartilhamento de informações alvitrado pelo legislador.

6.7. A nosso sentir, **revela-se imperativa uma padronização mínima da regulamentação do Sistema de Registro Cadastral Unificado, sobretudo quando se considera a necessidade de uniformizar não apenas o conjunto de informações associadas aos potenciais fornecedores, mas, especialmente, a metodologia, os parâmetros e as regras de interpretação que subsidiarão a avaliação do desempenho de licitantes na execução de contratos**, que, consoante o art. 88, caput, da Lei 14.133/2021, deve ser baseada em “indicadores objetivamente definidos e aferidos”. Vale lembrar, ainda, que esse atributo (desempenho das licitantes) deverá ser considerado em certames futuros, conforme hipóteses insculpidas no § 3º do art. 36, no inciso III do art. 37, no inciso II do art. 60 e no inciso II do art. 67, todos da Lei 14.133/2021.

6.8. Nesses termos, **vislumbra-se, como alternativa para a solução da questão apontada pela Seges/ME, a possibilidade de dar ciência da circunstância ora tratada ao Congresso Nacional, para que, entendendo cabível, avalie a situação evidenciada.** [grifou-se]

Não obstante a pertinência da alteração legislativa, há que se reconhecer que a falta contextual de disponibilidade das ferramentas e sistemas não compromete, sob o viés pragmático, a aplicação da Lei nº 14.133/2021, porquanto:

i) acerca do Sistema de Registro Cadastral Unificado (inciso I do § 3º do art. 174), poderão ser utilizados os sistemas atualmente disponíveis para cadastramento dos fornecedores para efeito de participação nas licitações e contratações públicas, a exemplo do *Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF)*, até que, eventualmente, seja aprovado o referido Projeto de Lei nº 249/2022, o qual altera a regra do art. 87 da NLL, para que o regulamento do registro cadastral unificado seja estabelecido pelo Poder Executivo Federal.

ii) no tocante aos sistemas de consultas de preços (inciso II do § 3º do art. 174), poderão ser consultadas as funcionalidades de extração e organização de preços públicos atualmente existentes e adotadas pelos órgãos e entidades de todo país, até que se ultime a implementação das ferramentas no PNCP;

iii) quanto ao sistema de planejamento e gerenciamento de contratações (inciso III do § 3º do art. 174), poderão ser utilizados os sistemas atualmente existentes e adotados pelos órgãos e entidades contratantes, inclusive aqueles desenvolvidos por pessoas jurídicas de direito privado, desde que observada a integração com o PNCP;

iv) no que tange ao sistema eletrônico para a realização de sessões públicas (inciso IV do § 3º do art. 174), tendo em vista o que consta do inciso II do caput art. 174 e do §1º do art. 175, os órgãos e as entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos poderão fazer uso de outros sistemas de contratação eletrônica, públicos ou privados, consoante estabelecem o inciso II do caput do art. 174 e o §1º do art. 175.

v) em relação ao sistema de gestão compartilhada com a sociedade (inciso VI do § 3º do art. 174), a ausência contextual da funcionalidade “unificada” não impacta nem impede a operacionalização da Lei nº 14.133/2021, posto tratar-se de ferramenta que, na esteira da Lei nº 12.527/2011 (*Lei de Acesso à Informação*), buscar potencializar a transparência, o controle social e a interatividade com a sociedade na gestão dos contratos públicos. Dessa forma, até que seja regulamentada e disponibilizada tal ferramenta no âmbito do PNCP, o acompanhamento e a obtenção de informações e a formulação de requerimentos e sugestões poderão ser realizados por meio dos sítios eletrônicos oficiais de cada órgão ou entidade, em atenção à referida LAI, dos sistemas de realização de procedimentos de licitação e contratações em geral, bem como por meio dos respectivos sistemas de ouvidorias.

## 5. E como “publicar” matérias no PNCP?

A alimentação de informações, dados e documentos no PNCP se dá a partir de sítios eletrônicos e plataformas que processam dados sobre contratações públicas, a exemplo dos Portais de Transparência e sistemas, públicos e privados, de realização de procedimentos eletrônicos de licitação e contratação direta e gestão de contratos.

Em termos técnicos, tal alimentação ocorre a partir da integração, via API (*Application Programming Interface*), das plataformas utilizadas pelos órgãos com o PNCP. Como esclarecido no próprio Portal, “os usuários não alimentarão as informações diretamente no PNCP, mas sim nos respectivos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos e entidades públicos e das

plataformas de licitações eletrônicas, de modo que, mediante API, tais dados e arquivos serão integrados ao PNCP<sup>18</sup>.

Destarte, a sistemática de alimentação de dados no PNCP demanda por parte dos órgãos e entidades públicos de todas as esferas federativas a célere adoção de providências para estruturar a integração, via API, de seus respectivos sistemas com o PNCP. Tal necessidade se torna ainda mais premente em vista da proximidade do marco temporal previsto no art. 191 da Lei nº 14.133/2021 (1º/04/2023).

A sistemática de integração passa, inicialmente, por uma etapa de "cadastramento" para obtenção de autenticação para o envio de dados. Tal etapa é realizada diretamente no PNCP. Após a obtenção das credenciais, o provedor do sistema externo (que poderá ser público ou privado) deverá realizar os comandos técnicos para a integração com o PNCP por meio de APIs. As informações detalhadas, bem como os manuais técnicos de integração, poderão ser obtidos diretamente no PNCP, no link: <https://www.gov.br/pncp/pt-br/integre-se-ao-pncp/integre-se>

## 6. O alerta do TCU e a necessária movimentação dos órgãos e entidades para integração ao PNCP: os Acórdãos nº 2.458/2021-P e nº 1.731/2022-P

Em tal contexto, considerando a imprescindibilidade de integração ao PNCP para viabilizar a aplicação da NLL por parte dos órgãos e entidades interessadas, merece destaque o enfrentamento do tema por parte do TCU, no bojo do Acórdão nº 2.458/2021-Plenário, referente à consulta interna formulada pela Secretaria- Geral de Administração acerca da imediata aplicação da Lei nº 14.133/2021 aos procedimentos de dispensa de licitação pelo valor (incisos I e II do art. 75) tendo em vista a ausência de condições efetivas, ao tempo da consulta, de utilização do PNCP para divulgação dos atos exigidos na NLL (Processo TC nº 008.967/2021-0).

Em sede de instrução da consulta, a Secretaria de Licitações, Contratos e Patrimônio (Selip/TCU) prestou importantes esclarecimentos:

6. Com efeito, em 9/8/2021, o Ministério da Economia fez o lançamento oficial do Portal Nacional de Contratações Públicas, disponibilizando, em sítio eletrônico específico, parte das funcionalidades descritas na nova Lei nº 14.133/2021, inclusive as relacionadas à publicidade dos instrumentos de contrato.

7. Ocorre que, **a despeito de todo o esforço que desde então tem sido empreendido pelas unidades competentes, sobretudo pela Selip e pela Diretoria de Gestão de Soluções de TI para a Administração (DGA/Adgedam), ainda não é tecnicamente viável a utilização do PNCP pela área administrativa do TCU. E, infelizmente, não se afigura possível antever de pronto, com satisfatória precisão, o tempo que ainda despenderão as medidas necessárias ao efetivo acesso às funcionalidades do Portal.**

8. **A dificuldade reside, sobretudo, no fato de não haver possibilidade de alimentação manual de dados no PNCP. A inserção, modificação ou exclusão de dados no Portal é feita mediante integração de sistemas. No caso do TCU, que é órgão não vinculado ao Sistema de Serviços Gerais (Sisg), do grupo chamado órgãos 'não-Sisg', trata-se de integração de 'sistemas externos' – sob o ponto de vista do Ministério da Economia – com o Portal.** Esclareço, nesse sentido, que, diversamente do que ocorre no âmbito dos órgãos Sisg, que por regra utilizam as ferramentas de provimento centralizado do Ministério da Economia, a área administrativa do TCU dispõe de sistema próprio de gerenciamento de contratos – o sistema Contrata. A integração, assim, a princípio, há de ser efetuada entre o Contrata e o PNCP. [grifou-se]

<sup>18</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br/integre-se-ao-pncp/perguntas-e-respostas>

Diante desse cenário operacional, "a Selip entendeu relevante o retorno do processo à Presidência do Tribunal para reexame, pelo Plenário, da proposta de adoção transitória e excepcional de meios alternativos de transparência das contratações, até que seja possível adotar a comunicabilidade direta do sistema Contrata com o PNCP. Convém anotar que as equipes do TCU estão enfrentando dificuldades para obter informações técnicas de funcionamento do PNCP, o que torna inviável o estabelecimento de previsão de adoção de solução que venha a permitir a completa adoção dos termos da Lei nº 14.133/2021".

Na apreciação da matéria em sessão realizada no dia 13/10/2021, o Relator, Min. Jorge Oliveira, pontuou em seu voto:

[...]

16. No tocante à necessidade da inserção das informações contratuais no PNCP, inegável o desejo do legislador em viabilizar um instrumento que possa divulgá-las de modo centralizado e obrigatório, tendo em vista os princípios da transparência e da publicidade, facilitando dessa forma o controle social sobre os gastos públicos.

17. Contudo, natural que as determinações legais relativas à implementação de ferramentas levem determinado período para serem totalmente cumpridas, uma vez que estas precisam de um estudo detalhado e de significativo esforço laboral para que possam funcionar em ambiente de confiança.

18. Surge então a questão a respeito do aparente conflito de utilização de uma lei, sem que as ferramentas tecnológicas estejam concluídas. Estaria sendo ferido o princípio da publicidade com a utilização da NLLC sem que o PNCP fosse alimentado?

[...]

20. Em resumo, **não me parece razoável que seja vinculada a eficácia de uma nova lei, que traz expressamente em seu art. 194 o comando de que “entra em vigor na data de sua publicação” (1º/4/2021), à necessária utilização de um Portal previsto em seu próprio texto. A referida eficácia da norma somente poderia ser limitada mediante previsão expressa no corpo da lei em análise.**

21. Nesse contexto, **entendo ser possível a utilização do art. 75 da NLLC por órgãos não vinculados ao Sistema de Serviços Gerais (Sisg), do grupo chamado órgãos “não-Sisg”, em caráter excepcional e transitório, até que sejam concluídas as medidas necessárias ao efetivo acesso às funcionalidades do PNCP.** Nesse período, como reforço à transparência que deve ser dada às contratações diretas, que seja utilizado o Diário Oficial da União – DOU como mecanismo adicional ao atendimento da diretriz legal.

22. Entendo, ainda, considerando a relevância do princípio da publicidade no âmbito das contratações públicas, que **seja formulada orientação às Secretarias-Gerais de Administração e da Presidência deste Tribunal no sentido de que priorizem as ações para a devida integração dos sistemas internos do TCU com o PNCP.**

[grifou-se]

Com efeito, referendando as conclusões da Consultoria Jurídica e acolhendo os apontamentos da Secretaria-Geral de Administração, o Plenário do TCU concluiu:

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

9.1. responder à consulente, Secretaria-Geral de Administração (Segedam), que:

9.1.1. é possível a utilização do art. 75 da Lei 14.133/2021 por órgãos não vinculados ao Sistema de Serviços Gerais (Sisg), do grupo chamado órgãos “não-Sisg”, em caráter transitório e excepcional, até que sejam concluídas as medidas necessárias ao efetivo acesso às funcionalidades do Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP;

9.1.2. em reforço à transparência que deve ser dada às contratações diretas, que seja

utilizado o Diário Oficial da União – DOU como mecanismo complementar ao portal digital do TCU, em reforço à devida publicidade até a efetiva integração entre os sistemas internos e o PNCP;

9.2. orientar a Secretaria-Geral de Administração e a Secretaria-Geral da Presidência deste Tribunal que priorizem as ações para a devida integração dos sistemas internos do TCU com o PNCP.

Tal julgado, mesmo relativo a uma consulta institucional do próprio TCU, representou importante premissa para os chamados “Órgãos Não-SISG”, em especial para aqueles que possuam sistemas de planejamento, instrução e gestão de contratos, dada a necessidade de integração ao PNCP.

Em importante diálogo institucional com o TCU, no intento de facilitar o processo de integração ao PNCP, a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (SEGES/ME) desenvolveu uma ferramenta denominada "Publicador de Contratos"<sup>19</sup>, com o objetivo de viabilizar a publicação no Portal de instrumentos contratuais pactuados com base na Lei nº 14.133/2021 por parte de órgãos e entidades públicos que utilizem sistemas de gestão de contratos ainda não integrados ao PNCP<sup>20</sup>.

Em decorrência da disponibilização de tal ferramenta, o TCU voltou a se debruçar sobre os “condicionantes” estabelecidos no Acórdão nº 2.458/2021-P, proferindo, em 27/07/2022, o Acórdão nº 1.731/2022-P, de relatoria do Min. Jorge Jorge.

Por meio de tal decisão, a Corte de Contas tornou "insubsistente o Acórdão 2458/2021-TCU-Plenário", destacando-se os seguintes trechos do voto do Relator:

A transitoriedade mencionada no Acórdão 2458/2021-TCU-Plenário estava associada à ausência de funcionalidades previstas no PNCP. Conforme noticiado pelo Ministério da Economia, novos recursos foram incorporados ao Portal, entre os quais a funcionalidade denominada "Publicador de Contratos", implementada em 14/2/2022. Tal ferramenta possibilita aos órgãos e entidades não integrantes do Sisg divulgar seus contratos e eventuais aditivos no PNCP, em atendimento à Lei 14.133/2021.

O órgão central informou não haver, desde o lançamento do "Publicador de Contratos", relatos de dificuldades relevantes de integração de dados ao novo Portal. Consta também dos autos comprovação de que a área administrativa deste Tribunal já vem se utilizando da nova funcionalidade.

Assim, superada a situação fática que ensejou a exceção instituída em caráter temporário por meio do Acórdão 2458/2021-TCU-Plenário, deve-se afastar a aplicação daquele entendimento, visando a assegurar, conforme intenção do legislador, que o PNCP seja o repositório oficial de divulgação centralizada e obrigatória dos atos produzidos em sede das licitações e dos contratos administrativos.

É preciso, contudo, ponderar que a mera disponibilização da ferramenta “Publicador de Contratos” não possui o condão de, por si só, superar todos os entraves e dificuldades

---

<sup>19</sup> Maiores informações disponíveis em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/publicador-de-contratos/publicador-de-contratos>

<sup>20</sup> Para que haja efetivo acesso à funcionalidade, pressupõe-se que o “órgão não-SISG” tenha firmado Termo de Adesão ao SIASGNet, devendo a unidade cadastradora dentro do próprio órgão atribuir aos servidores responsáveis o perfil "NaoIntSisg". Uma vez atribuído tal perfil, o acesso ao “Publicador de Contratos” se dá em opção na “Área de Trabalho” do Compras.gov.br. Os detalhes podem ser verificados no link: <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/publicador-de-contratos/V.7PASSOAPASSOPUBLICADOR.pdf>

tecnológicas que permeiam a substancial utilização do PNCP por parte dos chamados “órgãos Não-SISG”.

De plano, vale frisar que o “Publicador de Contratos” não superou a dificuldade do próprio TCU em promover a integração de sua ferramenta de gestão de contratações (sistema “Contrata”), conforme havia sido relatado pela Selip/TCU no Processo TC nº 008.967/2021-0.

Ademais, a compreensão do TCU no Acórdão nº 1.731/2022-P pautou-se nas práticas internas da administração do Tribunal e de órgãos e entidades federais, que, ainda que se qualifiquem como “órgãos Não-SISG”, utilizam, para as suas contratações, módulos do SIASG, notadamente o “Sistema de Dispensa Eletrônica” e o “Sistema de Compras do Governo Federal” (anteriormente denominado “Comprasnet”). Ora, sem adentrar nas discussões acerca da abrangência da jurisdição do TCU, não se pode enquadrar na mesma premissa do Acórdão nº 1.731/2022-P os órgãos e entidades de todas as esferas federativas que, em geral, utilizam sistemas – públicos ou privados – distintos daqueles adotados pela administração do TCU. É evidente que a opção pelos sistemas integrantes do SIASG “facilita” e “encurta” as providências que os órgãos devem adotar para utilizar o PNCP, porquanto tais sistemas possuem o mesmo provedor e desenvolvedor tecnológico do Portal (Delog/SEGES e Serpro).

Por conseguinte, é preciso ter um olhar deferente para as dificuldades práticas de utilização do PNCP que ainda são vividas, em especial, por órgãos estaduais e municipais, em decorrência da complexidade tecnológica envolvida na integração, via API, com o Portal. Não se pode ignorar que o PNCP não possui uma estrutura própria de atendimento e suporte para o usuário, o que acarreta, muitas vezes, entraves e dificuldades para a realização dos atos necessários à integração plena de sistemas.

## **7. As dificuldades práticas de utilização do PNCP: reconhecendo as dificuldades das estruturas administrativas de todo o Brasil**

Em uma perspectiva mais pragmática, não obstante o que consta do Acórdão nº 1.731/2022-P (em especial a manifestação da Selog/TCU), a partir do Acórdão nº 2.458/2021-Plenário, restou evidenciado que, se a Administração do TCU apresenta dificuldades de integração de seus sistemas ao PNCP, o que dizer de órgãos e entidades dos demais entes da federação, em especial os Municípios que, muitas vezes, não dispõem de uma equipe técnica apta a viabilizar a tal “integração ao PNCP”?

Por óbvio, um caminho viável que se apresenta para tais órgãos é a utilização de plataformas públicas ou privadas já integradas ao PNCP ou mesmo a contratação de agentes privados para a realização de tal suporte tecnológico, inclusive para o desenvolvimento dos sítios eletrônicos oficiais adequados ao atendimento dos comandos existentes na Lei nº 14.133/2021, notadamente o §1º do art. 12; o §3º do art. 25; o art. 27; o §3º do art. 31; o §2º do art. 54; e o parágrafo único do art. 72.

Para tanto, despontam iniciativas dos órgãos de controle externo no sentido de fomentar, por parte de seus jurisdicionados, providências para a célere integração ao PNCP, dada a iminência do encerramento do período de transição previsto no art. 191 da NLL. Merece destaque a iniciativa do Conselho Nacional de Presidente dos Tribunais de Contas (CNPTC), adotada em 17/03/2022, consistente em recomendar "*aos Tribunais de Contas adoção de medidas para adesão dos jurisdicionados ao Portal Nacional de Compras Públicas*"<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Disponível em: <<https://www.cnptcbr.org/wp-content/uploads/2022/03/RECOMENDACAO-CNPTC-NA%CC%82%C2%BA-001-2022-ACAO-07-2021-ENCLA-ADOTAR-PNCP.pdf>>.

Também nesse viés, objetivando contribuir com o processo de "adesão ao PNCP", a referida recomendação ressaltou um dos resultados da chamada "Ação nº 07/2021" da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA): um documento que estabelece os tipos de atos e um conjunto de metadados concebidos para inserção e publicação no PNCP<sup>22</sup>.

## Conclusão

Muito ainda há que se feito pelos órgãos e entidades de todo o Brasil no sentido de providenciarem a plena integração de seus sistemas e plataformas ao PNCP. Da mesma forma, há um longo caminho a ser percorrido pelo PNCP para o atendimento a todas as funcionalidades previstas no §3º do art. 174 da Lei nº 14.133/2021.

Defendemos, enfaticamente, que esse caminho deverá ser conduzido sob a batuta do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), o colegiado deliberativo que a NLL, em seu art. 174, §1º, estabelece como responsável pela gestão do PNCP.

Contudo, é fundamental que a sociedade e as instituições se sensibilizem acerca das reais condições estruturais e orçamentárias para a assunção desse protagonismo por parte do CGRNCP.

Pouco – ou quase nada – se fala acerca do verdadeiro limbo que se encontra o Comitê Gestor no tocante à sua posição na organização administrativa brasileira (qual seria sua “natureza jurídica?”), dos problemas decorrentes da falta de estrutura própria (onde encontrar o CGRNCP?), da indefinição (ou inexistência?) de uma fonte de custeio orçamentária perene...

Abordar tais questões de modo a fomentar o debate e a ampliar a participação da sociedade na construção dos caminhos dessa importante ferramenta de transformação da gestão pública brasileira que é o PNCP!

---

<sup>22</sup> Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/acoes/arquivos/resultados-enccla-2021/tipos-de-atos-e-relacao-de-metadados>