

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 044.559/2021-6

Natureza: Acompanhamento

Unidades: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Secretaria de Gestão e Inovação

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES REFERENTES À IMPLEMENTAÇÃO DO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP), DECORRENTE DE ACHADOS VERIFICADOS EM LEVANTAMENTO (TC 039.727/2021-1). FRAGILIDADES NA ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DOS RECURSOS E FUNCIONALIDADES PREVISTOS NA LEI 14.133/2021. CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DE DELIBERAÇÕES JUNTO AOS GESTORES. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO AO CGRNCP E À SEGES/MGI. CIÊNCIA DA DELIBERAÇÃO A DIVERSOS ÓRGÃOS. RETORNO POSTERIOR DOS AUTOS À AUDTI.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 162-164):

I – Introdução

1. *Tratam os autos de acompanhamento visando a verificar o andamento e as ações referentes à implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, previsto na Lei 14.133/2021, conforme determinado no Acórdão 2.852/2021-TCU-Plenário (Relator Ministro Jorge Oliveira), proferido nos autos do TC 039.727/2021-1.*

II – Histórico

2. *A presente ação de controle iniciou-se em dezembro de 2021, tendo por objeto avaliar a evolução da implantação do PNCP pelo Governo federal, com enfoque, em especial, nos achados consignados na fiscalização, modalidade levantamento, documentada nos autos do citado processo TC 039.727/2021-1, a seguir transcritos:*

a) ausência de planejamento detalhado contemplando a definição da estratégia a ser adotada para a implantação plena do PNCP, bem como do cronograma discriminando as etapas e as correspondentes ações a serem efetivadas visando à concretização do referido Portal, com todas as funcionalidades previstas nos §§ 2º e 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021;

b) ausência de normativos essenciais para possibilitar o emprego pleno das disposições constantes da Lei 14.133/2021;

c) ausência de módulos e sistemas necessários a assegurar a plena eficácia da Lei 14.133/2021;

d) oportunidade de implementação de mecanismos de controle destinados a assegurar a efetiva correlação entre os dados divulgados no PNCP e a realidade (situação atualizada), a cada momento, dos procedimentos de compras, contratações e registro de preços, considerando os seus possíveis eventos modificadores (revogações, suspensões, anulações, aditivos, rescisões, empenhos, utilização de ARPs, solicitações e deferimento de adesões a ARPs, etc);

e) oportunidade de implementação de mecanismos de controle destinados a garantir a consistência, entre si, dos dados alimentados no PNCP relativos a cada procedimento divulgado;

f) oportunidade de ampliação do conjunto de informações associáveis aos registros de

procedimentos de compras, contratações e, em especial, de atas de registro de preços;

g) oportunidade de ampliação do rol de documentos passíveis de vinculação aos registros de compras, contratações e, em especial, de atas de registro de preços;

h) oportunidade de ampliação do rol de procedimentos abarcados pelo PNCP, de forma a incluir informações relativas a intenções de registro de preços; e

i) oportunidade de elaboração de cronograma prevendo ações de capacitação de agentes públicos para fins de utilização do PNCP, conjugado com o cronograma referente à implantação das funcionalidades previstas para o Portal

3. *A instrução precedente traz, de forma detalhada, o histórico dos fatos e constatações registrados nos sete exames promovidos no curso deste acompanhamento (peça 148).*

4. *Em resumo, na última análise, datada de 23/5/2023 (peça 148), concluiu-se o seguinte:*

186. *Como se infere das considerações exaradas neste exame, lastreadas em consultas feitas ao PNCP e nas informações prestadas pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, por intermédio da Seges/MGI, o projeto de implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas ainda demandará algum tempo para ser totalmente concluído a contento.*

187. *De fato, conforme registrado neste exame, há lacunas a serem preenchidas, como é o caso, por exemplo, da disponibilização das notas fiscais eletrônicas, do aprimoramento do catálogo eletrônico de padronização e da ausência de alguns recursos estabelecidos no § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021, a despeito de haver, nesse último caso, algumas alternativas que podem ser utilizadas de forma transitória.*

188. *Dessa forma, resta inequívoca a necessidade – já sustentada anteriormente – de um planejamento concreto, realista, consistente e completo, que assegure a devida visibilidade à estratégia, ao cronograma, às etapas, aos responsáveis, aos objetivos e as ações necessárias à continuidade do desenvolvimento do PNCP, de forma a permitir o conhecimento pleno e o acompanhamento por parte desta Corte de Contas em relação às providências à cargo da Seges/MGI, quer as que se encontram atualmente em curso, quer as que foram concebidas para execução futura.*

189. *Ademais, como destacado ao longo deste trabalho, tendo em conta o nítido potencial de ampliação da transparência vislumbrado com o advento do PNCP, torna-se imperioso ir além das fronteiras estabelecidas pela Lei 14.133/2021 – tal como se observa em relação ao Projeto de Lei 249/2022 –, buscando, desde agora, traçar linhas de ação visando a sedimentar oportunidades que já se apresentam, como é o caso daquelas mencionadas no curso desta ação de controle, bem como das suscitadas pelo Grupo de Trabalho integrado pelo IRB, Atricon e CNPTC.*

190. *É nesse sentido que a proposta de encaminhamento agrega ao planejamento defendido a ideia de expansão dos horizontes da Lei 14.133/2021, acrescentando às funcionalidades já previstas o compromisso com a disponibilização de novos conjuntos de documentos e informações relacionados aos procedimentos de aquisição de bens e serviços, de execuções contratuais e de formalização e de gestão de atas de registro de preços, ainda que sua efetiva implementação só se torne possível em um momento vindouro. Quanto a esse espírito incremental, impende lembrar que, por meio da Nota Técnica 22510/2022/ME, de 30/5/2022, a então Seges/ME havia assinalado não vislumbrar ‘quaisquer óbices de ordem normativa para inclusão de novas funcionalidades ao PNCP’, uma vez que aquela norma contemplava uma ‘lista meramente exemplificativa’ (peça 45, p. 6).*

191. *No que concerne à atuação da AudTI, foram essas, em apertada síntese, as questões apontadas por aquela unidade técnica:*

a) intenção manifestada pela SEDGG no sentido de lançar, em breve, um painel denominado ‘PNCP em Números’, contendo informações consolidadas e dotado de recurso de pesquisa pública do conjunto dos dados disponíveis;

b) ‘elevado risco de falta de recursos para custear o desenvolvimento das funcionalidades ainda pendentes do PNCP, bem como para sustentar o funcionamento perene do Portal e de todos os seus sistemas associados’, tornando ‘a questão altamente crítica para o sucesso da iniciativa e, em última análise, para o cumprimento da Lei 14.133/2021’; e

c) inviabilidade de análise relativamente à abrangência do sistema do PNCP e à sua respectiva infraestrutura de TI em virtude da insuficiência de informações disponibilizadas pela Seges/MGI.

192. *Para o segundo tópico, a AudTI sugeriu a manutenção do acompanhamento pelo TCU. Em relação ao terceiro aspecto, preconizou a expedição de recomendação à SEDGG objetivando a elaboração de documento que detalhasse e descrevesse tecnicamente a abrangência do sistema do PNCP e a respectiva infraestrutura de TI, a fim de subsidiar futura avaliação desse tema.*

5. *Com base nessas considerações, propôs-se, no último exame (peça 148), que, em sede de construção participativa, o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas – CGRNCP fosse instado a se manifestar, se assim desejasse, acerca dos seguintes encaminhamentos cogitados:*

a) determinação, amparada no art. 6º do Decreto-Lei 200/1967 c/c o princípio da eficiência,

objetivando a elaboração, no prazo de até 60 dias, de um documento, estruturado na forma de um plano de ação, que materializasse o planejamento concreto, realista, consistente, completo e fundamentado especificando a estratégia, o cronograma, as etapas, os responsáveis, os objetivos e as ações necessárias à continuidade da implantação do PNCP, devendo tal peça contemplar, entre outros, necessariamente os seguintes aspectos:

a.1) a implementação das funcionalidades previstas na Lei 14.133/2021 (incisos e parágrafos do art. 174; § 3º do art. 54; e § 4º do art. 75);

a.2) a implementação dos recursos mencionados na Nota Técnica 6506/2023/MGI como já idealizados pela Seges/MGI;

a.3) a implementação das funcionalidades previstas no Projeto de Lei 249/2022;

a.4) a obtenção e a disponibilização das informações relacionadas às notas fiscais eletrônicas (inciso VI do § 2º do art. 174);

a.5) a ampliação dos itens do Catálogo Eletrônico de Padronização (inciso II do § 2º do art. 174);

a.6) as soluções visando a evitar a ocorrência de inconsistências nos registros constantes do PNCP, a exemplo das situações destacadas no item VII.2.3 desta análise, entre outras que tenham sido identificadas pela Seges/MGI;

a.7) a adequação do sistema Compras.gov.br com vistas a torná-lo a referência para fins de atendimento ao disposto no inciso II do art. 174 da Lei 14.133/2021, nos moldes previstos no Projeto de Lei 249/2022;

a.8) a preparação do PNCP para a recepção do documento a que se refere o § 4º do art. 75 da Lei 14.133/2021;

a.9) a preparação do PNCP para a recepção dos documentos a que se refere o § 3º do art. 54 da Lei 14.133/2021;

a.10) a preparação do PNCP para a recepção – e a disponibilização para acesso, na forma de autos de processo eletrônico – de todos os documentos que materializam os atos praticados em sede de procedimentos de aquisição de bens e serviços, de execuções contratuais, incluindo aqueles atos pertinentes à formalização e à gestão das atas de registro de preços;

a.11) a ampliação do universo de informações e metadados relacionadas aos procedimentos de aquisição, às execuções contratuais e às atas de registro de preços, tendo como meta a disponibilização do conjunto de dados já gerenciado pelos sistemas do Governo federal;

a.12) a disponibilização das informações do PNCP no formato de dados abertos, conforme Plano de Dados Abertos (§ 4º do art. 174 da Lei 14.133/2021 c/c o Decreto 8.777/2016);

a.13) o aprimoramento, para fins de integração ao PNCP, das atuais ferramentas de pesquisa de preços do Governo federal, a fim de dotá-las dos recursos que têm sido apontados, em justificativas de compras diretas, como fatores essenciais para a contratação de sistemas privados, a exemplo daqueles citados no voto condutor do Acórdão 511/2023-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, proferido nos autos do TC 020.149/2022-0; e

b) recomendação visando à elaboração, no prazo de até 60 dias, de documento que detalhasse e descrevesse tecnicamente a abrangência do sistema do PNCP e a respectiva infraestrutura de TI, a fim de subsidiar futura avaliação desse tema pelo TCU.

6. Adicionalmente, sugeriu-se a realização de diligência ao mesmo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas – CGRNCP, para que pronunciasse, no prazo de quinze dias, quanto a inconsistências identificadas na análise realizada.

7. Ao apreciar o feito, o Relator, Ministro Jorge Oliveira, acolheu as propostas acima mencionadas (peça 151).

8. Autorizadas as medidas, foram expedidos os Ofícios 24422/2023-TCU/Sepproc e 24425/2023-TCU/Sepproc (peças 152 e 153).

9. Em atendimento às comunicações, a Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – Seges/MGI, manifestando-se em nome do citado Comitê Gestor, encaminhou a esta Corte de Contas o Ofício 71808/2023/MGI (peça 159), por meio do qual remeteu a Nota Técnica 19079/2023/MGI (peça 160).

III – Exame Técnico

III.1 – Manifestação acerca da proposta de determinação aventada na instrução anterior

III.1.1 – Síntese das respostas da Seges/MGI – Nota Técnica 19079/2023/MGI (peça 160)

10. Ao se pronunciar, em sede de construção participativa, sobre a proposta de determinação visando

à elaboração de um documento que materializasse o planejamento das ações necessárias à continuidade da implantação do PNCP – mencionado na alínea ‘a’ do parágrafo 5 acima –, a Seges/MGI pontuou, preliminarmente, o seguinte (peça 160, p. 3):

a) que a elaboração de plano de ação, especificando as ações necessárias à continuidade da implantação do PNCP, ‘se fundamenta e se limita nas condições orçamentárias e financeiras que a realidade impõe ao longo do exercício financeiro’, bem como naquelas estimadas;

b) que, assim, ‘em atividades como o desenvolvimento do PNCP, que demanda recursos financeiros, o planejamento realista e consistente deve estar aderente à disponibilidade orçamentária que sustenta e limita a capacidade de implementação das ações de desenvolvimento do PNCP a ser planejadas, sob pena de se culminar em planejamento descolado da realidade;

c) que, portanto, em face da ausência de fonte permanente de custeio do PNCP, já informada na Nota Técnica 6506/2023/MGI, seria ‘prudente um planejamento mais conservador, com detalhes mais circunscritos ao exercício financeiro de 2023, sem prejuízo de se elegerem prioridades para o ano de 2024, com as limitações da precariedade inerente à incerteza de disponibilidade orçamentária’;

d) que, por outro lado, estavam sendo envidados esforços para ‘sensibilizar o Congresso Nacional, também por meio de sugestões de emendas ao PL 249/2022, no sentido de construir soluções para o custeamento do PNCP, bem como viabilizar a adequada e robusta infraestrutura de pessoal e material para o regular e eficiente funcionamento do CGRNCP’.

11. Na sequência, a Seges/MGI abordou, de forma individualizada, cada um dos itens cogitados para integrar a citada deliberação.

12. A seguir, são resumidas as ponderações da Seges/MGI veiculadas na mencionada da Nota Técnica 19079/2023/MGI (peça 160).

13. Com relação à implementação das funcionalidades previstas na Lei 14.133/2021 (art. 174; § 3º do art. 54; e § 4º do art. 75), a Seges/MGI informou o seguinte (peça 160, p. 3):

a) que, mesmo após a homologação da contratação, o PNCP já dispõe de serviço (API) que permite a inclusão dos documentos a que se refere o § 3º do art. 54 da Lei 14.133/2021 – conforme item 6.3.6 do Manual de Integração do PNCP –, mediante o uso do código 16 (‘Outros documentos’) previsto no item 5.12 do Manual de Integração do PNCP; e

b) que, quanto à possibilidade de envio das faturas de cartão de pagamento, hipótese prevista no § 4º do art. 75 da Lei 14.133/2021, a demanda encontra-se em fase de definição de escopo para inclusão nas próximas entregas do PNCP.

14. Quanto à implementação dos recursos mencionados na Nota Técnica 6506/2023/MGI, já idealizados, a Seges/MGI apresentou a situação atualizada das demandas (peça 160, p. 3-5). No tocante a esse ponto, cabe destaque para a Demanda 3436948 – concernente à inclusão de métodos na API para a disponibilização das informações do PNCP no formato de dados abertos (§ 4º do art. 174 da Lei 14.133/2021 –, cuja ‘entrega em homologação’ estava prevista para ocorrer em 17/7/2023.

15. Com relação à implementação das funcionalidades previstas no Projeto de Lei 249/2022, a Seges/MGI informou o seguinte (peça 160, p. 5-6):

a) que, quanto ao PL 249/2022, é necessário que o referido projeto avance no Congresso Nacional, e que sua redação final seja aprovada;

b) que a prioridade deve ser ‘implementar as funcionalidades previstas no art. 174, § 3º, e amplificar o universo de informações que propicie maiores detalhes dos procedimentos de contratação, para além do arcabouço básico previsto no art. 174, § 2º, da Lei 14.133/2021’;

c) que ‘elaborar um plano de ação fundamentado em um projeto de lei pode não ser a estratégia mais eficaz, dada a incerteza de sua aprovação futura e possíveis alterações no texto’;

d) que, caso o PL 249/2022 seja convertido em lei, e mantenha a redação atual, alguns pontos merecerão destaque, ‘visto que são institutos de grande relevância para a tomada de decisão por parte do CGRNCP e da Seges’, a exemplo da regra a ser incluída no § 3º-A do art. 174 e da alteração proposta para o art. 87;

e) que, assim, em se concretizando as citadas modificações – quais sejam: adoção dos sistemas do Poder Executivo federal e regulamentação do registro cadastral unificado pelo Executivo federal – o Compras.gov.br, que já está integrado ao PNCP, faria as vezes de sistema para atendimento aos incisos I, III, IV, V e VI do 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021;

f) que tal concepção deriva do fato de o sistema Compras.gov.br já atender, em suas funcionalidades, o previsto nos incisos III, IV e VI, enquanto o SICAF, atual sistema de registro de

fornecedores, proporciona as ferramentas exigidas nos incisos I e V; e

g) que, portanto, no cenário otimista de aprovação do PL 249/2022, restaria pendente apenas a aplicação prevista no inciso II do 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021 (painel para consulta de preços, banco de preços em saúde e acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas), que será inserida no plano de ação solicitado.

16. Quanto à obtenção e à disponibilização das informações relacionadas às notas fiscais eletrônicas (inciso VI do § 2º do art. 174), a Seges/MGI informou o seguinte (peça 160, p. 6):

a) que o acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas carece de permissão por parte da Receita Federal do Brasil;

b) que, como já mencionado na Nota Técnica 6506/2023/MGI, não foi obtida resposta da Receita Federal do Brasil quanto à disponibilização da base de notas fiscais (art. 174, § 2º, VI, e § 3º, da Lei 14.133/2021); e

c) que, portanto, resta impossibilitada ‘a concepção de tal funcionalidade’.

17. Quanto à ampliação dos itens do Catálogo Eletrônico de Padronização (inciso II do § 2º do art. 174), a Seges/MGI informou o seguinte (peça 160, p. 6):

a) que o PNCP já disponibiliza a página para a inclusão de itens de catálogo eletrônico de padronização (<https://www.gov.br/pncp/pt-br/catalogo-eletronico-de-padronizacao>);

b) que, na referida página, só constam atualmente itens padronizados do Governo federal;

c) que estados e municípios podem editar catálogos próprios de padronização e solicitar a sua inclusão no PNCP;

d) que o conteúdo do Catálogo Eletrônico de Padronização não é de responsabilidade do PNCP ou do CGRNCP;

e) que o art. 19 da Lei 14.133/2021 atribui a criação do Catálogo Eletrônico de Padronização aos órgãos da Administração com competências regulamentares;

f) que os itens padronizados – quer pelo Poder Executivo federal, quer por outro ente ou Poder – devem ser submetidos à equipe do PNCP, para que seja disponibilizado no Portal; e

g) que, portanto, esse ponto fugiria ao objeto da auditoria em questão, pois se trata de demanda não afeta ao PNCP quanto à sua ampliação de itens ou gestão de seu conteúdo.

18. Quanto às soluções visando a evitar a ocorrência de inconsistências nos registros constantes do PNCP, a Seges/MGI informou o seguinte (peça 160, p. 6-7):

a) que já estariam implementadas e operacionais as funcionalidades previstas nos incisos I a V do § 2º do art. 174 da Lei 14.133/2021, consoante reconhecido no parágrafo 93 da instrução precedente (peça 148, p. 20); e

b) que, para a observação feita no parágrafo 94.1 da mesma instrução, relativa ao catálogo eletrônico de padronização, vale a resposta resumida no parágrafo 17 acima.

19. Quanto à adequação do sistema Compras.gov.br com vistas a torná-lo a referência para fins de atendimento ao disposto no inciso II do art. 174 da Lei 14.133/2021, nos moldes previstos no Projeto de Lei 249/2022, a Seges/MGI informou que o sistema Compras.gov.br já está aderente à Lei 14.133/2021, consoante esclarecido na resposta sintetizada no parágrafo 15 acima (peça 160, p. 7).

20. Quanto à preparação do PNCP para a recepção do documento a que se refere o § 4º do art. 75 da Lei 14.133/2021, a Seges/MGI informou que o ponto foi abordado na resposta sintetizada no parágrafo 13 desta instrução.

21. Quanto à preparação do PNCP para a recepção dos documentos a que se refere o § 3º do art. 54 da Lei 14.133/2021, a Seges/MGI informou que o ponto foi abordado na resposta sintetizada no parágrafo 13 desta instrução.

22. Quanto à preparação do PNCP para a recepção – e a disponibilização para acesso, na forma de autos de processo eletrônico – de todos os documentos que materializam os atos praticados em sede de procedimentos de aquisição de bens e serviços, de execuções contratuais, incluindo aqueles atos pertinentes à formalização e à gestão das atas de registro de preços, a Seges/MGI informou o seguinte (peça 160, p. 7-8):

a) que o PNCP ‘já recepciona quantos documentos forem necessários, e disponibiliza todos em uma estrutura organizada de arquivos disponíveis para download;

b) que o PNCP não é (e nem poderia ser) um sistema de processo eletrônico, uma vez que não atende ao disposto no Decreto 8.539/2015 [que versa sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta,

autárquica e fundacional];

c) que o PNCP não dispõe de mecanismos de tramitação de documentos, certificação de autoria, assinatura digital, construção de documentos nato-digitais, e outras funcionalidades inerentes ao conceito de processo eletrônico;

d) que o PNCP nem mesmo armazena todos os documentos de fluxo processual, embora esteja apto a armazenar os documentos que compõem a etapa preparatória da licitação, elencados no art. 18 da Lei 14.133/2021;

e) que não cabe ao PNCP distinguir quais documentos foram elaborados, e a forma em que a informação foi distribuída;

f) que o PNCP está preparado para receber os documentos, sendo responsabilidade dos órgãos contratantes o envio dessas informações por meio de seus sistemas, para divulgação no Portal;

g) que, atualmente, o PNCP é capaz de receber ilimitados documentos por contratação, desde que cada documento não exceda o tamanho de 30 Mb;

h) que os documentos devem observar a classificação prevista no item 5.12 do Manual de Integração do Portal; e

i) que a referida classificação de arquivos está passando por atualização, e novos documentos estão sendo incluídos (p. ex.: 'pesquisa de preços', 'minuta de ata de registro de preços', 'carta-contrato', 'autorização de compra', 'ordem de execução de serviço', 'seguro-garantia', 'garantia em fiança bancária', 'garantia em caução' e 'adesão a ata').

23. Quanto à ampliação do universo de informações e metadados relacionadas aos procedimentos de aquisição, às execuções contratuais e às atas de registro de preços, tendo como meta a disponibilização do conjunto de dados já gerenciado pelos sistemas do Governo federal, a Seges/MGI informou o seguinte (peça 160, p. 8):

a) que não é possível tomar por base a estrutura de dados e a forma de execução dos sistemas de licitações existentes no Governo federal;

b) que o PNCP é nacional e deve receber informações que atendam a todas as realidades existentes em todos os níveis federativos do Brasil;

c) que, quanto mais metadados forem exigidos nas integrações, mais rígidos se tornam os padrões e regras aplicadas ao PNCP e, portanto, menor será a autonomia de cada portal público ou privado para desenvolver suas aplicações, visto que deverão cada vez mais se assemelhar ao formato do sistema do Governo federal;

d) que, em contrapartida, existe a previsão de expansão dos metadados obrigatórios que deverão ser enviados ao PNCP para fins de registro das informações, tais como informações dos responsáveis pela condução dos certames (agente de contratação e autoridade competente); e

e) que, nesse cenário, a ENCCLA já elaborou uma relação de metadados cuja inclusão no PNCP seria, no seu entendimento, conveniente;

f) que essa relação foi submetida ao CGRNCP, e deve ser atendida em 2024, caso se tenha disponibilização orçamentária, de pessoal e aumento da capacidade de desenvolvimento do Serpro.

24. Quanto à disponibilização das informações do PNCP no formato de dados abertos, conforme Plano de Dados Abertos (§ 4º do art. 174 da Lei 14.133/2021 c/c o Decreto 8.777/2016), a Seges/MGI informou que o ponto foi abordado na resposta resumida no parágrafo 14 desta instrução (peça 160, p. 9).

25. Quanto ao aprimoramento, para fins de integração ao PNCP, das atuais ferramentas de pesquisa de preços do Governo federal, a fim de dotá-las dos recursos que têm sido apontados, em justificativas de compras diretas, como fatores essenciais para a contratação de sistemas privados, a exemplo daqueles citados no voto condutor do Acórdão 511/2023-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, proferido nos autos do TC 020.149/2022-0, a Seges/MGI informou o seguinte (peça 160, p. 8):

a) que o sistema de pesquisa de preços do Compras.gov.br já está passando por diversas melhorias desde o seu lançamento, em dezembro de 2022;

b) que, atualmente, o sistema já conta com a possibilidade de formação de pesquisa de preços com base em todas as fontes previstas nos incisos I a IV do § 1º do art. 23 da Lei 14.133/2021;

c) que o mesmo não ocorre em relação à fonte prevista no inciso V do § 1º do art. 23 da Lei 14.133/2021 – pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas –, visto carecer de regulamento, ainda não editado pelo Poder Executivo federal;

d) que a integração desse sistema (módulo do Compras.gov.br) ao PNCP está prevista como evolução do próprio Compras.gov.br para 2024;

e) que carece de estudos a funcionalidade de busca de informações do Compras.gov.br nas bases do PNCP, a fim de possibilitar ao usuário a realização de consultas textuais sobre os itens pesquisados;

f) que a ferramenta do Governo federal atualmente é baseada no catálogo de bens, serviços e obras do Governo federal, enquanto essa vinculação não existe em outros portais que enviam suas contratações para o PNCP; e

g) que esse item também não diz respeito a evolução do PNCP, e, sim, do Compras.gov.br.

26. Por fim, ao se pronunciar sobre possível alternativa à determinação abordada nesta seção, ou seja, sobre outras opções que poderiam ser adotadas pelo CGRNCP com vistas a suprir a falta de planejamento apontada ao longo das análises realizadas no âmbito destes autos, a Seges/MGI relacionou, tão somente, alguns aspectos que, a seu ver, dificultariam a realização de um planejamento mais adequado, a saber:

a) avanço do Projeto de Lei 249/2022, 'no sentido de se tornar lei';

b) escassez de recursos orçamentários (atualmente o financiamento do PNCP é realizado exclusivamente por meio de recursos federais descentralizados para a Seges/MGI, os quais concorrem diretamente com a pauta precípua da Secretaria, em todos os outros projetos);

c) equipe técnica com número reduzido de colaboradores;

d) falta de estrutura organizacional específica para atuação no PNCP; e

e) falta de estrutura dedicada para atendimento às necessidades do PNCP pelo Serpro.

27. Na sequência, a Seges/MGI reiterou seu entendimento no sentido de que não seria possível pensar em planejamento mais aprimorado e de longo prazo para o PNCP. Alegou, assim, que poderiam ser levantadas as 'necessidades e desejos de implementação do PNCP, sem levar em consideração a realidade posta'. Nesses termos, a Secretaria consignou que tais aspectos constituiriam itens de 'backlog' para implementação do PNCP, que poderiam ser encaminhados ao Tribunal no prazo disponibilizado.

III.1.2 – Análise das respostas da Seges/MGI

28. Inicialmente, cabe assinalar que a ausência de planejamento relativo às ações voltadas ao desenvolvimento do PNCP foi diagnosticada ainda no levantamento promovido no fim de 2021 – ou seja, pouco após a publicação da Lei 14.133/2021 –, tendo por objetivo verificar o estágio da implementação daquele Portal Nacional. De fato, tal constatação figurou expressamente entre os achados daquela fiscalização (peça 3, p. 31, item 8.1.1, alínea 'a'). A despeito da essencialidade desse artefato, a situação manteve-se ao longo deste acompanhamento (peça 148, p. 15-18, item VII.1).

29. Nesse ponto, insta reiterar o posicionamento consignado na instrução anterior no sentido de que qualquer ação de médio ou longo prazo – seja pública ou privada – deve ser calcada em um planejamento concreto, realista, consistente, completo e fundamentado (peça 148, p. 39).

30. Também se revela inequívoco que as diretrizes constantes da aventada peça preambular devem estar limitadas a um determinado lapso temporal, em vista das alterações que pode vir a sofrer o cenário em que se insere o projeto.

31. Desse modo, perfilha-se o entendimento da Seges/MGI de que a elaboração, para o PNCP, de um planejamento que ultrapasse o ano calendário em curso não se apresenta como razoável ou factível, dadas as variáveis orçamentária e financeira apontadas, às quais se acrescenta a hipótese de futuras alterações normativas, que busquem aprimorar a amplitude e o conceito do Portal em questão.

32. Assim sendo, impende concordar com a opinião da Seges/MGI de que 'é prudente um planejamento mais conservador, com detalhes mais circunscritos ao exercício financeiro de 2023, sem prejuízo de se elegerem prioridades para o ano de 2024, com as limitações da precariedade inerente à incerteza de disponibilidade orçamentária' (peça 160, p. 3).

33. Feitas essas considerações preliminares, compete, nesse momento, discriminar os pontos que merecem constar do planejamento relativo ao PNCP. Importante ressaltar, porém, que a seleção desses quesitos – que, em última instância, comporão a proposta de determinação lançada na presente instrução – teve por base não apenas as ponderações da Seges/MGI resumidas acima, mas, também, as conclusões detalhadas no item VII da análise precedente (peça 148, p. 14-37), que ensejaram a concessão de oportunidade de manifestação ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas – CGRNCP, em sede de construção participativa das deliberações desta Corte de Contas.

34. Tendo em conta o mencionado parâmetro temporal – aspecto essencial, conforme defendido acima –, resta óbvio que o plano a ser elaborado pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas deve abranger tão somente as propostas consentâneas ao exercício de 2023. E mais, tal documento deve ater-se unicamente às exigências estabelecidas na Lei 14.133/2021, vez que são as funcionalidades previstas

nesse arcabouço normativo que precisam estar em operação a partir de 31/12/2023, data que marca o início da vigência exclusiva da citada lei, em vista das revogações das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002 e dos arts. 1º a 47-A da Lei 12.462/2011, por força do art. 3º da Lei Complementar 198/2023. Em outras palavras, ao final deste ano, o PNCP deverá estar totalmente desenvolvido e funcional, de forma que a Lei 14.133/2021 possa ser utilizada em sua plenitude.

35. Desse modo, é inevitável concluir que a determinação visando à elaboração de planejamento relativo às ações, pertinentes a 2023, objetivando a continuidade da implantação do PNCP, a ser dirigida Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas – CGRNCP, deve contemplar, essencialmente, os seguintes aspectos, concernentes às funcionalidades previstas na Lei 14.133/2021:

a) inclusão, no item 5.12 do Manual de Integração do PNCP (Tabela de Domínio referente aos tipos de documentos), de códigos específicos associados a cada um dos documentos referidos no § 3º do art. 54 e no § 4º do art. 75, ambos da Lei 14.133/2021, a fim de que tais documentos sejam incorporados à base de dados do PNCP de forma individualizada, visando a facilitar a recuperação posterior dessas informações e, também, a estimular o envio desses documentos por parte dos usuários;

b) definição da estratégia a ser adotada relativamente ao Sistema de Registro Cadastral Unificado, previsto no inciso I do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021, caso a alteração da regra constante do art. 87 da Lei 14.133/2021, prevista no Projeto de Lei 249/2022, não venha a ser aprovada até 31/12/2023;

c) definição acerca da solução destinada a tornar o catálogo eletrônico de padronização um ‘sistema informatizado’ com recurso de ‘indicação de preços’ – mediante possível conexão com o Painel de Preços e com o Banco de Preços em Saúde –, com vistas a atender à exigência prevista no inciso LI do art. 6º da Lei 14.133/2021;

d) retomada das tratativas junto à Receita Federal do Brasil com vistas à obtenção das informações relacionadas às notas fiscais eletrônicas, para fins de atendimento ao disposto no inciso VI do § 2º do art. 174 da Lei 14.133/2021 e, também, na parte final do inciso II do § 3º do mesmo dispositivo;

e) integração das ferramentas ‘Painel de Preços’ e do ‘Banco de Preços em Saúde’ ao PNCP, para fins de cumprimento ao disposto no inciso II do art. 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021, bem como implementação, no caso do ‘Banco de Preços em Saúde’, de recurso de cálculo da mediana dos preços, conforme exige o inciso I do § 1º do art. 23 da Lei 14.133/2021;

f) integração da atual plataforma eletrônica utilizada no âmbito do Governo federal (sistema Compras.gov.br) ao PNCP, ou definição de outra solução, a fim de instituir os sistemas a que se referem o inciso II do art. 174 da Lei 14.133/2021, bem como os incisos III e IV do § 3º do mesmo dispositivo;

g) implantação e regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações, previsto na parte final do inciso III do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021;

h) integração do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep) ao PNCP, em atendimento ao disposto no inciso V do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021;

i) implementação do sistema de gestão compartilhada de informações referentes à execução de contratos a que alude o inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021, instrumento de incontestável potencial para a ampliação da transparência das informações relativas às contratações e o fomento da desejada atuação do controle social; e

j) disponibilização das informações custodiadas pelo PNCP no formato de dados abertos, em cumprimento ao disposto no § 4º do art. 174 da Lei 14.133/2021, bem como sua inclusão no Plano de Dados Abertos do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, a que se refere o Decreto 8.777/2016.

36. Ademais, sendo a proposta de determinação restrita apenas às ações a serem implementadas em 2023, pode-se cogitar da fixação de prazo de 30 dias para o apresto do citado plano.

37. Embora não abarcada nos limites definidos para determinação acima referida, há que se trazer à baila aspecto que, pela relevância, reclama apreciação imediata. Trata-se de questão diretamente relacionada à ampliação do espectro da transparência, que pode ser intensificada com o auxílio do PNCP, mediante pequeno ajuste na estrutura do Portal. Sem abandonar a linha de raciocínio que visava à expansão de documentos e informações no âmbito do Portal – a ser retomada mais à frente –, é possível cogitar, nessa oportunidade, da inserção de campo específico no PNCP a ser alimentado, no momento do cadastramento dos dados de cada compra ou contrato, com o endereço na internet (link) que permita o acesso direto os autos do processo eletrônico que documenta o procedimento que está sendo informado ao

Portal, qualquer que seja a plataforma utilizada como sistema de processo eletrônico (sistema SEI e assemelhados).

37.1. Essa informação adicional (link especificando o endereço dos autos eletrônicos do procedimento) seria acrescentada às demais já exigidas pelo PNCP, importando em apenas mais um item no registro que já é gerado para fins das ações 'Inserir Contratação', 'Inserir Ata de Registro de Preços' e 'Inserir Contrato', utilizadas, conforme estabelecido no Manual de Integração ao Portal, para envio dos dados ao Portal – por meio de APIs – objetivando o cadastramento desses procedimentos.

37.2. Tal providência possibilitaria que, nas consultas a determinado procedimento no PNCP (licitação, compra direta, execução contratual ou ata de registro de preços), o interessado tivesse acesso não apenas às informações que já são apresentadas nas telas do Portal (ainda limitadas), mas, também, aos autos do processo eletrônico – público, vale ressaltar – que reúne todos os atos referentes à compra, à execução do contrato ou à gestão da ata de registro de preços.

37.3. Para justificar a pretensão ora veiculada, há que se dizer que, não bastasse o comando expresso de publicização dos 'atos praticados no processo licitatório', contido no caput do art. 13 da Lei 14.133/2021, o acréscimo da informação mencionada acima – lembrando: um único item a mais em registros cujo envio já é necessário – também vai ao encontro da diretriz estabelecida no item 1.6.2.1 do Acórdão 389/2020-TCU-Plenário, que tem por fundamento o dever de transparência ativa dos atos da Administração Pública prevista no inciso IV do § 1º do art. 8º da Lei 12.527/2011.

37.4. Assim, entende-se cabível incorporar esse ponto ao rol dos aspectos que integrarão, como enunciado acima, a proposta de determinação visando à elaboração de planejamento relativo às ações previstas para o exercício de 2023.

38. Outrossim, com relação aos demais tópicos debatidos ao longo deste acompanhamento, compete sugerir que sejam eles submetidos a uma nova avaliação somente após o atendimento à determinação aventada, para fins de elaboração de planejamentos futuros relacionados ao PNCP. São eles:

a) ampliação da quantidade de itens que compõem o Catálogo Eletrônico de Padronização, iniciativa que, mesmo não sendo providência inerente à implementação do PNCP, como salientado pela Seges/MGI, apresenta alto grau de relevância para o aprimoramento da governança das contratações públicas, nos termos do inciso IX do art. 5º da Portaria-Seges/ME 8.678/2021, merecendo, portanto, uma atenção por parte da Seges/MGI, em vista do disposto no inciso II do art. 19 da Lei 14133/2021 c/c o inciso VI do art. 15 do Anexo I do Decreto 11.437/2023, observado o rito previsto na Portaria-Seges/ME 938/2022;

b) ampliação do conjunto de informações relativas aos procedimentos de aquisição, de execução contratual e de gestão de atas de registro de preços de modo que o PNCP venha a contemplar o universo dos dados administrados pelos sistemas do Governo federal, devendo a alimentação dessas informações ser obrigatória no caso de procedimentos realizados por meio desses sistemas – vez que estão disponíveis nesse caso –, bem como ser estimulada nas demais hipóteses;

c) outras modificações e ampliações que vierem a surgir em decorrência da aprovação do Projeto de Lei 249/2022;

d) ampliação, no âmbito do PNCP, do conjunto de documentos relativos aos procedimentos de compras, às execuções contratuais e aos procedimentos de registros de preços;

e) incorporação ao PNCP de informações relativas aos procedimentos de intenções de registro de preços;

f) demandas formalizadas pela ENCCLA, relativamente à ampliação de metadados, e pelo GT-PNCP, formado pelo IRB, Atricon e CNPTC; e

g) aprimoramento das ferramentas de pesquisa de preços previstas no inciso II do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021 a fim de dotá-las dos recursos que têm sido apontados, em justificativas de compras diretas, como fatores essenciais para a contratação de sistemas privados, a exemplo daqueles citados no voto condutor do Acórdão 511/2023-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, proferido nos autos do TC 020.149/2022-0.

39. Ainda em relação às ações discriminadas acima, previstas para tratamento ulterior, reputa-se necessário agregar ao Portal mecanismo que permita ao usuário (aquele que realiza a consulta) comunicar ao órgão de Controle Interno competente, nos termos do art. 74 da Constituição da República, eventuais falhas ou irregularidades verificadas no procedimento, bem como erros em informações que constam no PNCP ou, mesmo, indisponibilidade de informação que deveria figurar na plataforma, a exemplo do link, mencionado acima, visando ao acesso direto os autos do processo eletrônico que documenta os

procedimentos.

40. *Tal funcionalidade seria disponibilizado na tela que apresenta o detalhamento dos dados de cada procedimento (licitações, aquisições diretas, execuções contratuais e atas de registro de preços) e, ao ser acionada, encaminharia a manifestação do usuário a qual seria anexada, de forma automática, a identificação do procedimento e do órgão/unidade por ele responsável, além de outros elementos necessários à individualização do registro em questão.*

41. *Por fim, convém lembrar que, em manifestação anterior (peça 113, p. 7), recebida em 29/3/2023, ao responder à indagação sobre os possíveis impactos e dificuldades esperados para a plena utilização da Lei 14.133/2021 a partir do momento de sua vigência exclusiva, em virtude da eventual não conclusão da implementação de algum recurso necessário ao PNCP, a Seges/MGI pontuara o seguinte:*

Nos termos do Comunicado CGRNCP nº 1/2023, publicado em 3 de março de 2023, entende-se que, por o PNCP já se encontrar devidamente preparado para viabilizar a divulgação de todos os atos previstos no § 2º do art. 174 da NLLCA, não há qualquer condicionamento ou óbice à aplicação da Lei nº 14.133/2021 pelos órgãos e entidades da Administração Pública autárquica e fundacional. Ademais, no que tange às funcionalidades previstas no § 3º do art. 174, nos termos do Comunicado CGRNCP nº 1/2023 (link <https://www.gov.br/pncp/pt-br/aceso-a-informacao/comunicados/comunicado-no-1-2023-portal-nacional-de-contratacoes-publicas-pncp>), é inequívoco que a não efetivação de implementação de todas as funcionalidades não compromete a aplicação da NLLCA.

III.2 – Manifestação acerca da proposta de recomendação aventada pela AudTI

III.2.1 – Síntese das respostas da Seges/MGI – Nota Técnica 19079/2023/MGI (peça 160)

42. *No que se refere à recomendação, cogitada pela AudTI (peça 106, p. 7), visando à elaboração, no prazo de até 60 dias, de documento que detalhasse e descrevesse tecnicamente a abrangência do sistema do PNCP e a respectiva infraestrutura de TI, a fim de subsidiar futura avaliação desse tema pelo TCU, a Seges/MGI comunicou que, por meio da Nota Técnica 53980 (peça 81), já havia disponibilizado tais informações (peça 160, p. 9).*

43. *A Seges/MGI acrescentou, porém, que, havendo necessidade de mais elementos relacionados à infraestrutura e à arquitetura do Portal, ou sobre a aplicação e o banco de dados, a equipe técnica do PNCP e os representantes do Serpro responsáveis pela sustentação do Portal colocavam-se à disposição para ‘mitigar a assimetria de informação entre o MGI e a equipe técnica do TCU em relação ao tema’ (peça 160, p. 9).*

44. *Como alternativa à citada recomendação, a Seges/MGI sugeriu a realização de reuniões com o TCU, objetivando a apresentação de informações e o esclarecimento de dúvidas ainda existentes.*

III.2.2 – Análise das respostas da Seges/MGI

45. *No que se refere a esse ponto, em se tratando de matéria afeta à especialização da AudTI, cabe remeter os autos àquela unidade técnica para avaliação da resposta da Seges/MGI e, sendo o caso, formulação de novas propostas de encaminhamento objetivando o saneamento das questões apontadas no seu último exame (peça 106), ou de outras que eventualmente surjam.*

46. *Contudo, sugere-se que, por questão de urgência, a remessa à AudTI ocorra somente após a expedição da determinação cogitada acima, na medida em que a análise pretendida pela citada unidade especializada – acerca da abrangência e da infraestrutura de TI do sistema do PNCP – poderá ser efetivada posteriormente ao comando de elaboração do planejamento das ações a serem executadas no ano de 2023, relacionadas exclusivamente às exigências e funcionalidades estabelecidas na Lei 14.133/2021, e que deverão, como já dito, estar em plena operação a partir de 31/12/2023.*

III.3 – Manifestação da Seges/MGI acerca dos questionamentos feitos em sede de diligência

III.3.1 – Síntese das respostas da Seges/MGI – Nota Técnica 19079/2023/MGI (peça 160)

47. *Quanto aos questionamentos feitos em sede de diligência, a Seges/MGI esclareceu, para a maioria dos casos, que o envio ao PNCP de informações e documentos – inclusive no que concerne ao conteúdo – ‘é de responsabilidade do órgão contratante’.*

48. *Com relação aos procedimentos cadastrados no PNCP pelo Município de Campo Limpo de Goiás-GO – para os quais se identificaram, na instrução precedente (peça 148), dezenas de aquisições encerradas, mas sem os respectivos contratos confirmados –, a Seges/MGI informou o seguinte:*

O sistema responsável pelo envio das contratações do município é a empresa CENTI.

27/06/2023 - Fomos informados pelo responsável da empresa CENTI que o sistema está OK e que, por escolha do órgão, as compras divulgadas no PNCP não tiveram o resultado publicado no Portal. Os contratos provenientes das contratações, por decisão do órgão, não foram publicados no PNCP.

III.3.2 – Análise das respostas da Seges/MGI

49. Com respeito ao primeiro ponto, assiste razão à Seges/MGI. De fato, embora eventuais inconsistências nos registros do PNCP enfraqueçam a confiabilidade do Portal, trata-se de falha imputável ao órgão ou entidade responsável pelo cadastramento. Tal raciocínio vem, portanto, a ratificar a ideia aventada acima de incluir na citada plataforma um mecanismo que permita ao usuário comunicar ao órgão de Controle Interno competente, nos termos do art. 74 da Constituição da República, eventuais falhas ou irregularidades verificadas nos procedimentos consultados, bem como erros em informações que constam no PNCP ou, mesmo, indisponibilidade de informação que deveria figurar no sistema.

50. Sobre o esclarecimento prestado pela Seges/MGI relativamente à alimentação no PNCP dos procedimentos realizados pelo Município de Campo Limpo de Goiás-GO, cabe relatar o fato ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, para as providências que entender pertinentes.

IV – Conclusão

51. Tendo por base as conclusões detalhadas no item VII da análise precedente (peça 148, p. 14-37) – que ensejaram a concessão de oportunidade de manifestação ao CGRNCP, em sede de construção participativa das deliberações desta Corte de Contas –, bem como as ponderações da Seges/MGI resumidas acima e as considerações formuladas neste exame, deduz-se ser necessária a expedição de determinação àquele colegiado com vistas à elaboração de planejamento relativo às ações, pertinentes ao exercício de 2023, objetivando a continuidade da implantação do PNCP, especificando-se, para fins dessa proposta, os aspectos mínimos a serem abordados no documento, tendo em conta as funcionalidades exigidas pela Lei 14.133/2021 e a proximidade da data prevista para a vigência exclusiva dessa norma.

52. Ademais, no que tange à matéria afeta à área de especialização da AudTI, vale sugerir que, após a expedição da determinação citada acima, sejam os autos remetidos àquela unidade técnica para fins de avaliação da resposta da Seges/MGI concernente à matéria afeta à sua área de especialização e, sendo o caso, formulação de novas propostas de encaminhamento objetivando o saneamento das questões suscitadas no seu último exame (peça 106), ou de outras que entender cabíveis.

V – Proposta de encaminhamento

53. Ante o que restou esclarecido na presente instrução e tendo sido previamente cumprida a diretriz estabelecida no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, e em observância à regra prevista no § 1º do art. 174 da Lei 14.133/2021 c/c o inciso I do art. 2º do Decreto 10.764/2021, que atribuem ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Pública – CGRNP a competência para gerir o PNCP, propõe-se:

53.1. **determinar** ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas – CGRNCP, por intermédio da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – Seges/MGI, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, em vista do disposto no inciso I do art. 6º do Decreto-Lei 200/1967 c/c o princípio da eficiência (caput do art. 37 da Constituição da República), elabore, no prazo de até 30 dias, um documento que materialize o planejamento concreto, realista, consistente, completo e fundamentado especificando a estratégia, o cronograma, as etapas, os responsáveis e os objetivos associados às ações necessárias à continuidade da implantação do PNCP, adstritas ao exercício de 2023, devendo tal peça contemplar, no mínimo, os seguintes aspectos:

a) inclusão, no item 5.12 do Manual de Integração do PNCP (Tabela de Domínio referente aos tipos de documentos), de códigos específicos associados a cada um dos documentos referidos no § 3º do art. 54 e no § 4º do art. 75, ambos da Lei 14.133/2021, a fim de que tais documentos sejam incorporados à base de dados do PNCP de forma individualizada, visando a facilitar a recuperação posterior dessas informações e, também, a estimular o envio desses documentos por parte dos usuários;

b) definição da estratégia a ser adotada relativamente ao Sistema de Registro Cadastral Unificado, previsto no inciso I do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021, caso a alteração da regra constante do art. 87 da Lei 14.133/2021, prevista no Projeto de Lei 249/2022, não venha a ser aprovada até 31/12/2023;

c) definição acerca da solução destinada a tornar o catálogo eletrônico de padronização um ‘sistema informatizado’ com recurso de ‘indicação de preços’ – mediante possível conexão com o Painel de Preços e com o Banco de Preços em Saúde –, com vistas a atender à exigência prevista no inciso LI do art. 6º da Lei 14.133/2021;

d) retomada das tratativas junto à Receita Federal do Brasil com vistas à obtenção das informações relacionadas às notas fiscais eletrônicas, para fins de atendimento ao disposto no inciso VI do § 2º do art. 174 da Lei 14.133/2021 e, também, na parte final do inciso II do § 3º do mesmo dispositivo;

e) integração das ferramentas 'Painel de Preços' e do 'Banco de Preços em Saúde' ao PNCP, para fins de cumprimento ao disposto no inciso II do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021, bem como implementação, no caso do 'Banco de Preços em Saúde', de recurso de cálculo da mediana dos preços, conforme exige o inciso I do § 1º do art. 23 da Lei 14.133/2021;

f) integração da atual plataforma eletrônica utilizada no âmbito do Governo federal (sistema Compras.gov.br) ao PNCP, ou definição de outra solução, a fim de instituir os sistemas a que se referem o inciso II do art. 174 da Lei 14.133/2021, bem como os incisos III e IV do § 3º do mesmo dispositivo;

g) implantação e regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações, previsto na parte final do inciso III do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021;

h) integração do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep) ao PNCP, em atendimento ao disposto no inciso V do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021;

i) implementação do sistema de gestão compartilhada de informações referentes à execução de contratos a que alude o inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021, instrumento de incontestável potencial para a ampliação da transparência das informações relativas às contratações e o fomento da desejada atuação do controle social;

j) disponibilização das informações custodiadas pelo PNCP no formato de dados abertos, em cumprimento ao disposto no § 4º do art. 174 da Lei 14.133/2021, bem como sua inclusão no Plano de Dados Abertos do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, a que se refere o Decreto 8.777/2016;

k) inclusão de campo específico no PNCP a ser alimentado, no momento do cadastramento dos dados de cada compra ou contrato, com o endereço na internet (link) que permita o acesso direto aos autos do processo eletrônico que documenta o procedimento que está sendo informado ao PNCP, qualquer que seja a plataforma utilizada como sistema de processo eletrônico (sistema SEI e assemelhados), acompanhada do necessário ajuste no Manual de Integração ao PNCP;

53.2. **autorizar** a realização, nestes autos, de **monitoramento da determinação** acima sugerida, a fim de verificar o seu cumprimento ao término do prazo fixado;

53.3. **autorizar** que, após a expedição da determinação acima sugerida, seja realizada a remessa destes autos à AudTI, para fins de avaliação da resposta da Seges/MGI (peças 159 e 160) à recomendação alvitrada na última análise feita por aquela unidade técnica (peça 106, p. 5 e 7), bem como, se for o caso, formulação de novas propostas de encaminhamento objetivando o saneamento das questões apontadas no referido exame (peça 106), ou de outras que entender cabíveis; e

53.4. **encaminhar cópia** desta instrução e da manifestação da Seges/MGI (peças 159 e 160) ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE-GO, para ciência da constatação daquela Secretaria de Gestão acerca do cadastramento no PNCP dos procedimentos realizados pelo Município de Campo Limpo de Goiás-GO (peça 160, p. 11).”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de acompanhamento da implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), previsto na Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC, Lei 14.133/2021), em atendimento à determinação expedida no Acórdão 2.852/2021-Plenário, de minha relatoria, proferido no âmbito do TC 039.727/2021-1.

2. O PNCP está previsto no art. 174 da NLLC e constitui relevante instrumento de gestão, destinado a aprimorar a transparência na utilização dos recursos públicos, mediante a divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela lei, e a possibilitar a realização facultativa de contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos. Sua gestão é feita pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), composto por representantes das esferas federal, estadual e municipal.

3. Para fins de melhor compreensão acerca da abordagem deste acompanhamento, reproduzo abaixo as disposições previstas nos parágrafos 2º e 3º do art. 174 da NLLC, nos quais são elencadas, de forma não exaustiva, as informações sobre contratações que deverão constar do portal, bem como suas funcionalidades mínimas:

“§ 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:

I - planos de contratação anuais;

II - catálogos eletrônicos de padronização;

III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;

IV - atas de registro de preços;

V - contratos e termos aditivos;

VI - notas fiscais eletrônicas, quando for o caso.

§ 3º O PNCP deverá, entre outras funcionalidades, oferecer:

I - sistema de registro cadastral unificado;

II - painel para consulta de preços, banco de preços em saúde e acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas;

III - sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, incluído o cadastro de atesto de cumprimento de obrigações previsto no § 4º do art. 88 desta Lei;

IV - sistema eletrônico para a realização de sessões públicas;

V - acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep);

VI - sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução do contrato, que possibilite:

a) envio, registro, armazenamento e divulgação de mensagens de texto ou imagens pelo interessado previamente identificado;

b) acesso ao sistema informatizado de acompanhamento de obras a que se refere o inciso III do caput do art. 19 desta Lei;

c) comunicação entre a população e representantes da Administração e do contratado designados para prestar as informações e esclarecimentos pertinentes, na forma de regulamento;

d) divulgação, na forma de regulamento, de relatório final com informações sobre a consecução dos objetivos que tenham justificado a contratação e eventuais condutas a serem adotadas para o aprimoramento das atividades da Administração.

§ 4º O PNCP adotará o formato de dados abertos e observará as exigências previstas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.”

I – Histórico

4. Diante da relevância da criação do portal e da urgência em dar cumprimento aos dispositivos previstos na NLLC, a então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), atual Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), promoveu, em 2021, no âmbito do TC 039.727/2021-1, fiscalização na modalidade de levantamento, com o intuito de verificar o estágio de implementação do PNCP e de colher elementos a fim de subsidiar futuro acompanhamento para a verificação da plena eficácia do citado diploma legal e indicação de aprimoramentos e eventuais medidas corretivas, se necessário.

5. Como resultado do levantamento, foram registrados os seguintes achados de fiscalização, que subsidiaram o acompanhamento tratado nesta oportunidade (peça 33 do TC 039.727/2021-1):

a) ausência de planejamento detalhado contemplando a definição da estratégia a ser adotada para a implantação plena do PNCP, bem como do cronograma discriminando as etapas e as correspondentes ações a serem efetivadas visando à concretização do referido Portal, com todas as funcionalidades previstas nos §§ 2º e 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021;

b) ausência de normativos essenciais para possibilitar o emprego pleno das disposições constantes da Lei 14.133/2021;

c) ausência de módulos e sistemas necessários a assegurar a plena eficácia da Lei 14.133/2021;

d) oportunidade de implementação de mecanismos de controle destinados a assegurar a efetiva correlação entre os dados divulgados no PNCP e a realidade (situação atualizada), a cada momento, dos procedimentos de compras, contratações e registro de preços, considerando os seus possíveis eventos modificadores (revogações, suspensões, anulações, aditivos, rescisões, empenhos, utilização de ARPs, solicitações e deferimento de adesões a ARPs, etc);

e) oportunidade de implementação de mecanismos de controle destinados a garantir a consistência, entre si, dos dados alimentados no PNCP relativos a cada procedimento divulgado;

f) oportunidade de ampliação do conjunto de informações associáveis aos registros de procedimentos de compras, contratações e, em especial, de atas de registro de preços;

g) oportunidade de ampliação do rol de documentos passíveis de vinculação aos registros de compras, contratações e, em especial, de atas de registro de preços;

h) oportunidade de ampliação do rol de procedimentos abarcados pelo PNCP, de forma a incluir informações relativas a intenções de registro de preços; e

i) oportunidade de elaboração de cronograma prevendo ações de capacitação de agentes públicos para fins de utilização do PNCP, conjugado com o cronograma referente à implantação das funcionalidades previstas para o Portal.

6. Além disso, questões adicionais também foram suscitadas no relatório da fiscalização, e mereceram relevância em seu tratamento:

a) a dificuldade, relatada pela Seges/ME, decorrente da previsão constante do § 1º do art. 78 da Lei 14.133/2021, que impõe que o Sistema de Registro Cadastral Unificado se aplique a todos os entes da Federação, não obstante sua regulamentação deva ocorrer por meio de normativo infralegal elaborado pela União;

b) a implementação do Catálogo Eletrônico de Padronização e a reformulação dos Catálogos de Materiais e de Serviços; e

c) a necessidade de reavaliação do Acórdão 2.458/2021-TCU-Plenário.

7. Em exame preliminar nestes autos (peça 10), a Selog, diante da urgência de coleta de informações concernentes ao PNCP para fins de atualização da Lista de Alto Risco (LAR) elaborada

por esta Corte de Contas, propôs a realização de diligência complementar, à então Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG), relativamente às questões que ainda não haviam sido tratadas no TC 007.924/2022-4, autuado para produção de conhecimento concernente à LAR.

8. Posteriormente, em segunda instrução (peça 31), a unidade técnica tratou especificamente da reavaliação da orientação emanada no Acórdão 2.458/2021-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, por meio do qual foi autorizado, em caráter transitório e excepcional, a realização de dispensa de licitação prevista no art. 75 da NLLC por órgãos não vinculados ao Sistema de Serviços Gerais (Sisg) sem a necessidade de publicação de atos no PNCP, até que fossem concluídas as medidas necessárias ao efetivo acesso às funcionalidades do portal.

9. Diante das informações apresentadas pela Secretaria Geral de Administração (Segedam) deste Tribunal e da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (Seges/ME) quanto a esse ponto, verificou-se que, mediante a ferramenta “Publicador de Contratos” do PNCP, a autorização excepcional concedida pelo mencionado acórdão não mais se justificava. Por conseguinte, o Acórdão 1.731/2022-Plenário, prolatado nestes autos, tornou insubsistente aquele *decisum*.

10. Na terceira instrução (peça 56), a Selog debruçou-se sobre as informações encaminhadas pela Seges/ME, a fim de avaliar a situação de cada um dos achados elencados no levantamento. Quanto ao primeiro ponto, relacionado ao planejamento que contemplasse a estratégia para a implantação plena do PNCE e respectivo cronograma de etapas e ações a serem realizadas, verificou-se que as respostas obtidas davam conta apenas das funcionalidades que já teriam sido implementadas e daquelas que ainda estariam pendentes de implantação, não havendo, portanto, até aquele momento, um documento que efetivamente contemplasse o plano de ação para a implantação do portal, mesmo já decorridos mais de dezessete meses da publicação da NLLC.

11. No que tange à edição dos normativos essenciais para possibilitar a efetiva concretização das disposições constantes da NLLC relativas ao PNCP, verificou-se que, até agosto de 2022, haviam sido publicados vinte normativos, dos 72 previstos em mapeamento da Seges/ME.

12. Quanto aos módulos e sistemas necessários para assegurar o cumprimento da NLLC no portal, a Selog apontou que o Catálogo Eletrônico de Padronização se encontrava em fase de desenvolvimento e que o módulo de notas fiscais eletrônicas ainda se limitava ao recebimento de arquivos dos usuários, não havendo, portanto, mecanismo de acesso à base de dados da Receita Federal do Brasil (RFB). Já a funcionalidade relativa à inclusão dos planos anuais de contratação estava finalizada.

13. A unidade técnica também identificou outras fragilidades, relacionadas aos demais achados do levantamento, concernentes à falta de mecanismos de controles destinados a assegurar a efetiva correlação entre os dados divulgados no portal e a real situação dos procedimentos de contratações e à ausência de detalhamento das regras de negócio previstas e já implementadas, visando garantir a consistência dos dados alimentados no portal.

14. Além disso, diante da falta de informações da Seges/ME quanto à possibilidade de ampliação do conjunto de informações associáveis aos procedimentos de compras, contratações e, em especial, de atas de registro de preços, a Selog trouxe à discussão, naquela oportunidade, o Projeto de Lei (PL) 249/2022 (peça 165), que se encontrava em trâmite na Câmara dos Deputados com vistas a alterar a NLLC e instituir “uma série de mecanismos para assegurar a transparência dos dados de contratações da Administração direta e indireta dos três Poderes e dos órgãos autônomos da União”, por meio da inclusão de novas informações e funcionalidades no portal.

15. Também foi apontada a necessidade de se indagar o órgão sobre o estágio das ações destinadas à expansão do conjunto de documentos relativos a compras, contratações e atas de registro de preços, inclusive as intenções de registro de preços. Já as ações de divulgação das funcionalidades

do PNCP, a fim de capacitar os agentes públicos para a sua utilização foram consideradas como satisfatórias para aquele estágio de implantação do portal.

16. Com relação à disponibilização de informações do portal na forma de “dados abertos”, a unidade técnica entendeu que as ferramentas de consulta disponíveis não possibilitavam um tratamento amplo dos dados custodiados pelo PNCP, inviabilizando a realização de estatísticas e análises sobre o conjunto total de informações.

17. Adicionalmente, destacou-se a existência de obstáculos ao desenvolvimento do PNCP naquele momento, atinentes, em especial, à escassez de recursos orçamentários, à falta de estrutura organizacional e de equipe necessária para atendimento ao usuário e à ausência de resposta da RFB quanto à disponibilização da base de notas fiscais, além de lacunas legais quanto aos sistemas disponibilizados no portal, que permitem a regulamentação por todos os entes e Poderes, inviabilizando, assim, a implantação de sistema centralizado.

18. Por fim, a Selog entendeu necessário realizar a construção participativa de deliberações junto aos gestores quanto a possíveis determinações deste Tribunal relativas às constatações verificadas na implantação do portal. Todavia, previamente, propôs o encaminhamento dos autos à então Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) deste Tribunal para avaliação das questões pertinentes à sua área temática, tendo em vista que o desenvolvimento do PNCP envolve aspectos importantes afetos à tecnologia da informação. Aquela unidade técnica se pronunciou na instrução de peça 70, momento em que propôs diligência à Seges/ME para obter os estudos técnicos efetuados e eventualmente planejados, de forma a esclarecer a abrangência do novo sistema, bem como a infraestrutura de TI para suporte.

19. Após a manifestação da Sefti, a Selog, diante da proximidade do prazo final para a conclusão de toda a infraestrutura necessária para a utilização da NLLC, em 1º/4/2023 – data em que as Leis 8.666/1993, 10.520/2022 e 12.462/2011 seriam revogadas, conforme texto inicial da NLLC –, entendeu por bem não realizar a construção participativa de deliberações naquele momento, mas tão somente nova diligência, com vistas a obter informações mais atualizadas sobre os achados de fiscalização, conforme se verifica na quarta instrução, de 16/2/2023 (peça 96).

20. Na instrução de peça 106, a atual Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI, antiga Sefti) analisou as respostas encaminhadas pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG/ME) à diligência acerca dos aspectos tecnológicos da implantação do PNCP e concluiu, em suma, que os documentos encaminhados se mostraram insuficientes para esclarecer as questões relativas à abrangência do sistema do portal e à respectiva infraestrutura de TI. A AudTI sugeriu à já denominada AudContratações que avaliasse a pertinência de se recomendar à unidade jurisdicionada que elaborasse documento com vistas a detalhar e descrever tecnicamente a abrangência do sistema PNCP e a respectiva infraestrutura de TI, a fim de documentar e subsidiar eventual futura avaliação desses aspectos.

21. Adicionalmente, a AudTI verificou que a interconexão do portal com os sistemas de compras existentes havia sido implementada a partir da disponibilização de serviços que podem ser invocados por meio de APIs (*Application Programming Interfaces*). Contudo, novamente foi apontada preocupação relativa ao custeio das evoluções do PNCP, bem como à sua própria sustentabilidade, diante das dificuldades de recursos orçamentários, financeiros e humanos enfrentadas pelo Comitê Gestor para o desenvolvimento das funcionalidades do portal:

“34. Nos gastos estimados para 2023 (R\$ 4.360.238,92), a SEDGG não incluiu os custos do desenvolvimento das funcionalidades previstas no § 3º do art. 174 (peça 81, p. 5, item ‘c’, rodapé), por considerar que a maioria ‘carece de definição pelo comitê Gestor’ e/ou de alterações legais para definição ‘do órgão com poder regulamentar estipulado no art. 87 da Lei 14.133/2021’ ou ‘de qual sistema a legislação ordinária se refere’ (peça 83, p. 3-4).

35. Da análise das atas das reuniões do CGRNCP, percebe-se que, desde o início, o custeio do PNCP já suscitava preocupação. Logo na primeira reunião, ocorrida em 9/9/2021, foi informado que ‘atualmente os recursos, financeiros, técnicos e humanos utilizados para a sustentação e suporte são exclusivamente da SEGES’, incluindo ‘os atendimentos aos usuários, referentes ao portal’, contando-se ‘com o apoio dos diversos entes e esferas que integram o Comitê’ para a necessidade futura de escalonar essa capacidade de atendimento (peça 88, p. 16, itens ‘iv’ a ‘vi’).

36. Na reunião seguinte, em 5/10/2021, foi dito que as alterações até aquele momento haviam sido ‘custeadas com orçamento da Seges, enquanto o Comitê se estrutura[va], mas que evoluções futuras precisarão[riam] da colaboração de outros poderes e entes, considerando que o PNCP é nacional’ (peça 88, p. 19). Em 9/11/2021, o assunto constou, inclusive, como item específico da pauta, tendo sido apontado o ‘orçamento insuficiente do Ministério da Economia para a sustentação do PNCP’ e defendido que, ‘embora o [ME] tenha capitaneado a primeira fase de elaboração do Portal, o Comitê deve[ria] progressivamente apropriar-se dele, inclusive buscando parceiros tecnológicos e fontes de financiamento’ (peça 88, p. 25, último parágrafo – grifo no original).

37. Na reunião de 9/2/2022, o tópico foi o primeiro item da pauta e longamente debatido, com o presidente do CGRNCP esclarecendo que ‘não há[via] recursos em nível federal para a continuidade do modelo atual, no qual o ME banca[va] sozinho o PNCP’, e questionando se os demais membros estariam ‘de acordo com expedição de ofícios pela Seges aos demais Poderes e entidades representadas no Comitê Gestor, com o intuito de cientificar formalmente a delicada situação para a sustentação e o desenvolvimento do PNCP’ (peça 88, p. 35-37 – grifo no original).

38. Em 8/6/2022, novamente na pauta da reunião, foi informado pelo presidente do CGRNCP que ‘os recursos estão[estavam] esgotados, tanto do [ME] quanto do contrato com o BID, havendo apenas previsão para recursos de sustentação até o fim do ano, sujeito, ainda, a cortes’, que ‘as despesas com a manutenção do sistema não pode[ria]m ser custeadas apenas pelo [ME]’, que não havia mais ‘recursos para o desenvolvimento de novas funcionalidades do Portal, previstas em lei’ e que, portanto, ‘ações de curto prazo deveriam ser implementadas para que não houvesse interrupção na evolução do sistema’, ressaltando que, se houvesse ‘contingenciamento no orçamento da SEGES para o exercício de 2022, até a sustentação do PNCP poderia sofrer interrupção’ (peça 88, p. 45-46).

39. Na última reunião com ata disponibilizada no sítio do PNCP (<https://www.gov.br/pncp/pt-br/aceso-a-informacao/atas-de-reunioes>), realizada em 10/8/2022, o assunto se estendeu por itens diversos da pauta, com um membro do comitê concluindo que, dada a sua criticidade, ‘o tema recursos para o PNCP não poderia aguardar outra reunião ordinária para ser debatido’ e ‘que as tratativas já fossem se dando de imediato no grupo WhatsApp do CG [Comitê Gestor]’ (peça 88, p. 60 – grifo no original).

40. Assim, percebe-se que há elevado risco de falta de recursos para custear o desenvolvimento das funcionalidades ainda pendentes do PNCP, bem como para sustentar o funcionamento perene do portal e de todos os seus sistemas associados, o que torna a questão altamente crítica para o sucesso da iniciativa e, em última análise, para o cumprimento da Lei 14.133/2021, de modo que deve continuar sendo acompanhada por este Tribunal.”

22. Em exame de peça 148, a AudContratações, a partir da avaliação das informações prestadas pela Seges/MGI em atendimento à diligência realizada, verificou novamente que, apesar das sucessivas indagações por parte desta Corte de Contas e transcorridos cerca de dois anos desde a publicação da NLLC, até aquele momento (maio/2023), o órgão ainda não dispunha de um planejamento adequado para a implementação do PNCP que evidenciasse, ainda que de forma sumária, a estratégia adotada, as etapas e os objetivos futuros, associados a um cronograma e aos respectivos agentes, muito embora o desenvolvimento do portal estivesse em andamento.

23. Destacou ainda que a complexidade do projeto demandaria ainda algum tempo para ser totalmente concluído a contento, e que, considerando o novo marco estabelecido para o uso exclusivo da NLLC, de 30/12/2023, fazia-se necessária a elaboração do referido planejamento, de forma a subsidiar o acompanhamento por parte deste Tribunal. Isso porque ainda havia algumas lacunas na implantação do portal, a exemplo da questão da disponibilização das notas fiscais eletrônicas, do aprimoramento do catálogo eletrônico de padronização e da ausência de alguns recursos estabelecidos no § 3º do art. 174 da lei.

24. A unidade técnica também asseverou a importância de o planejamento ‘ir além das fronteiras estabelecidas pela Lei 14.133/2021’, como é o caso das previsões contidas no PL 249/2022, de outras funcionalidades além daquelas constantes do art. 174 da NLLC e da disponibilização de novos conjuntos de documentos e informações relacionados aos procedimentos de aquisição de bens e serviços, de execuções contratuais e de formalização e gestão de atas de registro de preços, ainda que sua implementação somente fosse possível em momento posterior.
25. Nesse sentido, propôs a realização da construção participativa de deliberações outrora aventada, quanto a uma possível determinação do TCU ao CGRNCP para que elaborasse, no prazo de até sessenta dias, um plano de ação completo, especificando a estratégia, o cronograma, as etapas, os responsáveis, os objetivos e as ações necessárias à continuidade da implantação do PNCP, contemplando aspectos relativos, dentre outros, às funcionalidades do portal (inclusive aquelas previstas no PL 249/2022), à disponibilização de informações referentes às notas fiscais eletrônicas, à ampliação de itens do Catálogo Eletrônico de Padronização e do universo de informações a serem incorporadas ao portal e à disponibilização do PNCP em dados abertos.
26. Autorizadas as medidas, em derradeira instrução de peça 162, a AudContratações avaliou as respostas encaminhadas pelo CGRNCP em relação às determinações e recomendações cogitadas na construção participativa de deliberações, cujas conclusões e encaminhamentos propostos passo a analisar.

II – Plano de ação

27. Com relação à possível determinação para elaboração de plano de ação que materializasse as ações necessárias à continuidade da implantação do PNCP, a Seges/MGI pontuou, em suma, que o planejamento deve ser realista e se limitar às condições orçamentárias e financeiras do órgão. Por não haver fonte permanente de custeio do PNCP, o plano, a seu ver, deveria ser “conservador”, adstrito, em seu detalhamento, ao exercício financeiro de 2023, sem prejuízo de se elegerem prioridades para 2024.
28. Por outro lado, informou que estavam sendo envidados esforços para sensibilizar o Congresso Nacional, inclusive por meio de sugestões de emendas ao PL 249/2022, a fim de se obter soluções para ao custeio do portal e viabilizar infraestrutura de pessoal e material para o regular e eficiente funcionamento do CGRNCP.
29. Diante disso, a AudContratações propôs determinação para que o plano a ser elaborado abranja tão somente as propostas consentâneas ao exercício de 2023, atendo-se unicamente às exigências estabelecidas na Lei 14.133/2021, e que os demais tópicos debatidos ao longo do acompanhamento fossem submetidos a nova avaliação somente após o atendimento à determinação sugerida.
30. Com vênias à unidade técnica, divirjo, em parte, do encaminhamento nos termos propostos.
31. O plano de ação, conforme destacado por diversas vezes ao longo deste acompanhamento, constituiria importante instrumento de planejamento para o CGRNCP, uma vez que elencaria as ações já desenvolvidas e aquelas a serem realizadas no curto, médio e longo prazo, considerando a extensão e a complexidade do processo de implantação do PNCP nos termos previstos na NLLC.
32. A ausência desse controle, além de trazer prejuízos ao órgão responsável quanto ao estabelecimento de prioridades, caminhos críticos e definição de metas a serem atingidas, inviabiliza o acompanhamento da implantação do PNCP pelos órgãos de controle e põe em risco o próprio cumprimento da lei. Ainda que haja incertezas quanto aos aspectos orçamentários e humanos do projeto, um planejamento adequado é essencial para definir, de forma detalhada, as metas a serem cumpridas no curto prazo e delinear aquelas de médio e longo prazo, contendo os objetivos gerais, as prioridades a serem desenvolvidas, o orçamento e os recursos humanos necessários para tanto.

33. A elaboração do plano de ação é necessária, inclusive, para subsidiar os pleitos junto às Casas Legislativas, mediante a apresentação de informações mais concretas e aderentes às reais necessidades do órgão a fim de dar continuidade à implementação das funcionalidades do PNCP no próximo exercício e, não menos importante, para a sua manutenção e sustentabilidade ao longo do tempo.

34. Entretanto, com relação às ações que deverão ser cumpridas até o final de 2023, entendo que se mostra contraproducente determinação para que o órgão elabore, no prazo de trinta dias, um plano de trabalho detalhado, nos moldes aventados pela unidade técnica, diante do exíguo prazo até o encerramento do exercício, de aproximadamente três meses.

35. Conforme acompanhado nesses quase dois anos por este Tribunal, as ações para implantação do portal se encontram em andamento – em que pese a ausência de um planejamento formal e detalhado –, demonstrando o empenho da Seges/MGI em cumprir as exigências que a NLLC impõe. É compreensível que o desenvolvimento de um sistema com funcionalidades complexas e que contemple dados oriundos de entes de todas as esferas constitua um desafio e demande todos os esforços necessários para tal – mormente em um cenário de privação orçamentária e de recursos humanos –, o que não obsta o acompanhamento pelas instâncias de controle da forma mais adequada e mais contributiva possível.

36. Nesse sentido, vejo como mais razoável, com a urgência que a questão demanda, determinar ao CGRNCP que, até o final do exercício de 2023, encaminhe a esta Corte de Contas relatório consolidado que informe todas as ações até então desenvolvidas, em andamento e a concluir, referentes à disponibilização, no PNCP, das informações, funcionalidades e exigências previstas nos arts. 6º, inciso LI, 23, § 1º, inciso I, 54, § 3º, 75, § 4º, 87 e 174, §§ 2º, 3º e 4º.

37. Adicionalmente, apesar das incertezas de cunho orçamentário para o próximo exercício e da não aprovação, até o momento, do PL 249/2022, não há óbices a que o CGRNCP defina um planejamento mínimo a ser apresentado a este Tribunal, também até o final do exercício de 2023, que contemple, ao menos para o exercício de 2024, as ações necessárias ao aprimoramento e à ampliação das funcionalidades determinadas pela NLLC, além de sua eventual modificação caso o PL 249/2022 venha a ser aprovado, os objetivos e metas gerais a serem atingidos, as prioridades a serem desenvolvidas, o caminho crítico a ser percorrido, os eventuais riscos e limitações associados, além do orçamento, recursos humanos e contratações necessárias para tanto, bem como para a própria manutenção do portal.

38. Por fim, incorporo sugestão do gabinete do Exmo. Ministro Aroldo Cedraz após pedido de vista destes autos em sessão plenária de 27/9/2023, de determinar também que o órgão elabore plano de ação que contemple as ações necessárias com vistas a assegurar a alocação de recursos orçamentários adequados, pelo menos para o exercício de 2024 e o próximo, a fim de viabilizar a conclusão, ainda em 2024, das funcionalidades do PNCP previstas na Lei 14.133/2021, bem como suprir os custos relativos ao funcionamento e à operação do referido portal no período em questão.

III – Funcionalidades e disponibilização de informações previstas na Lei 14.133/2021

39. Instada a se manifestar sobre o estágio de implantação das funcionalidades e disponibilização de informações para atendimento aos dispositivos previstos na Lei 14.133/2021 relativos ao PNCP, a Seges/MGI apresentou uma série de atualizações que indicavam o cumprimento, ainda que parcialmente, de grande parte delas.

40. Faço destaque para a questão da disponibilização, no PNCP, das informações relacionadas às notas fiscais eletrônicas, para fins de atendimento ao disposto no art. 174, § 2º, inciso VI, da NLLC. De fato, como informado pelo órgão, o acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas carece de permissão por parte da Receita Federal do Brasil, que, até o momento das respostas da Seges/MGI a

este Tribunal, ainda não havia se manifestado. Por esse motivo, entendo necessário dar conhecimento da deliberação que vier a ser proferida nestes autos àquela unidade, a fim de que adote as medidas que entender pertinentes dentro de sua alçada de atuação, de forma a possibilitar o cumprimento da previsão legal.

41. No que tange à ampliação dos itens do Catálogo Eletrônico de Padronização, a Seges/MGI informou que a página para a inclusão de itens já está disponibilizada no PNCP, constando, atualmente, apenas aqueles já padronizados pelo governo federal, e que o conteúdo do catálogo não é de responsabilidade do CGRNCP, cabendo ao Comitê tão somente a inclusão dos dados a serem submetidos pelos entes federativos, por meio dos órgãos administrativos competentes.

42. A questão do Catálogo Eletrônico de Padronização é realmente bastante desafiadora. Consultando o PNCP, verifiquei que apenas poucos itens constam atualmente do catálogo – água mineral natural sem gás, café e açúcar –, frente a uma infinidade de itens que representam grande parte do orçamento da Administração Pública referente a aquisições. Portanto, é de suma importância a ampliação da quantidade de itens, pois somente assim a ferramenta incorporará a real utilidade para a qual foi criada.

43. A Portaria Seges/ME 938/2022, que institui o catálogo de padronização, estabelece uma série de regras e etapas a serem observadas por órgãos e entidades da Administração Pública, a fim de submeterem um item ao processo de padronização, desde a emissão de parecer técnico sobre o item e a convocação de audiência pública para a apresentação da proposta até a aprovação das minutas documentais pela Seges/ME e posterior publicação do item no PNCP.

44. Além disso, a portaria prevê, em seu art. 6º, § 2º, que:

“§ 2º Os órgãos ou entidades com competência para a padronização do item serão estabelecidos pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, considerando a política e a atividade fim desenvolvidas, e divulgados no Portal de Compras do Governo Federal e no Portal Nacional de Contratações Públicas.”

45. Portanto, em que pese não ser responsabilidade do CGRNCP o conteúdo do catálogo, há que se reconhecer a relevância da atuação da Seges/ME, como órgão centralizador das demandas, junto aos órgãos e entidades com competência para a submissão de itens padronizados ao seu crivo. Vejo que, diante do desafio de se implementar um catálogo que seja efetivamente utilizável, com informações de qualidade e que compreenda um conjunto razoável dos itens mais adquiridos pela Administração Pública, é necessário que a Seges/ME estude meios para viabilizar essa previsão legal, a fim de garantir a governança de atuação em torno dessa temática.

46. Nesse sentido, vejo como apropriado recomendar à Seges/ME que avalie a conveniência e oportunidade de promover, com o uso de recursos de análise de dados e de inteligência artificial, o mapeamento dos itens adquiridos com maior frequência pela Administração Pública e que possuam relevância orçamentária considerável, e defina, junto aos órgãos e entidades com competência para realizar a padronização, uma estratégia de ampliação dos itens do catálogo, de forma a torná-lo útil aos reais objetivos da funcionalidade prevista nos arts. 19, inciso II, 174, § 2º, inciso II, da NLLC, e na Portaria Seges/ME 938/2022.

47. Além disso, conforme pontuou a AudContratações, resta a necessidade de implantação de sistema informatizado de gerenciamento centralizado do catálogo eletrônico, com indicação de preços – mediante possível conexão com o Painel de Preços e com o Banco de Preços em Saúde –, de forma a atender ao disposto no art. 6º, inciso LI, da NLLC, o que deverá fazer parte das metas previstas para serem realizadas até o final do exercício de 2023.

IV – Projeto de Lei 249/2022

48. O PL 249/2022 (peça 165) dispõe sobre normas de transparência nas contratações públicas da União e propõe alterações nos arts. 25, 87, 174 e 175 da NLLC.
49. Em suma, no que tange ao PNCP, o projeto de lei estabelece a competência do Poder Executivo federal para regulamentar o cadastro unificado de licitantes, previsto no art. 87 da NLLC. Também esclarece que os sistemas a que se referem os incisos III, IV e VI do § 3º do art. 174 serão os adotados e instituídos no âmbito do Poder Executivo federal (sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, sistema eletrônico para realização de sessões públicas e sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução do contrato).
50. Além disso, acrescenta aos §§ 2º e 3º do art. 174 uma série de informações e funcionalidades que deverão estar disponíveis no portal, a exemplo da base de dados de fornecedores, dos indicadores sobre contratações e fornecedores, de sistema de alerta de indícios de irregularidades e de ineficiência nas contratações, por meio de inteligência artificial e cruzamento de dados, ferramentas e canais para a participação e o engajamento da sociedade civil no processo de contratações públicas. Por fim, determina a implantação de sistema de ouvidoria efetivo do PNCP, além da disponibilização pública de orientações, cartilhas, lista de perguntas e respostas e cursos de treinamento on-line sobre a participação da sociedade civil no processo de contratações públicas.
51. O PL 249/2022 foi aprovado na Câmara dos Deputados e remetido ao Senado Federal em 29/3/2023. Até esta data, o projeto se encontra na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania daquela Casa legislativa, aguardando a designação do relator. Uma vez aprovado, deverá ser submetido à análise de mérito pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização, Controle e Defesa do Consumidor daquela casa legislativa.
52. Com relação a esse ponto, a Seges/MGI ponderou que a prioridade no momento deve ser a implementação das funcionalidades previstas na NLLC, e que “elaborar um plano de ação fundamentado em um projeto de lei pode não ser a estratégia mais eficaz, dada a incerteza de sua aprovação futura e possíveis alterações no texto”.
53. Todavia, informa que, caso concretizadas as modificações propostas no projeto de lei, o Compras.gov.br, já integrado ao PNCP, em conjunto com o SICAF, faria as vezes de sistema para atendimento aos incisos I, III, IV, V e VI do § 3º do art. 174 da NLLC. Nesse sentido, restaria pendente a aplicação prevista no inciso II do § 3º, qual seja, o painel para consulta de preços, banco de preços em saúde e acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas.
54. De fato, compreendo que as prioridades a serem atendidas neste momento devem ser aquelas já constantes da NLLC. Contudo, diante inclusive do já atendimento de grande parte das disposições do PL 249/2022 caso venha a ser aprovado, conforme aponta a própria Seges/MGI, não vejo óbices a que se inclua, no plano de ação a ser demandado, previsão para o cumprimento das demais demandas do projeto de lei, diante de sua possível aprovação no Senado Federal ainda no exercício de 2024.

V – Aspectos relacionados a tecnologia da informação

55. No que se refere à proposta de recomendação cogitada pela AudTI, de que fosse elaborado documento que detalhasse e descrevesse tecnicamente a abrangência do sistema do PNCP e a respectiva infraestrutura de TI, a Seges/MGI informou que tais informações já estariam disponibilizadas na Nota Técnica 53980 (peça 81), e se dispôs a prestar à equipe técnica do TCU maiores esclarecimentos quanto ao tema.
56. A AudContratações propôs remeter os autos, após a prolação desta decisão, à avaliação da AudTI no que tange às questões remanescentes de sua alçada e à necessidade de se efetuar a

recomendação anteriormente proposta, ante às respostas apresentadas pela Seges/MGI em sede de diligência.

57. De fato, é premente a necessidade de se expedir as determinações e recomendações já delineadas no corpo deste voto, considerando a proximidade da revogação das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002 e dos arts. 1º ao 47-A da Lei 12.462/2011, e, com isso, a urgência de medidas efetivas para implementação do PNCP.

58. Adicionalmente, dada a relevância da matéria, considero pertinente a realização de novo ciclo de acompanhamento após o encaminhamento pelos jurisdicionados do relatório e do plano de ação proposto na minuta de acórdão que submeto ao Plenário, visando contribuir para a identificação de riscos e falhas que possam comprometer a referida implementação do Portal. Nessa oportunidade, a AudTI, em apoio à AudContratações, deverá se pronunciar sobre as questões acima mencionadas.

59. Por sugestão do gabinete do Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, faz-se também pertinente que a AudTI analise eventuais oportunidades do uso de Blockchain no âmbito da implementação do PNCP, considerando possibilidade de aplicação dessa tecnologia em licitações e compras públicas, conforme resultados obtidos em fiscalização conduzida pela então Sefti deste Tribunal, em processo daquele relator, cujos resultados culminaram com o Acórdão 1.613/2020-Plenário.

VI – Considerações finais

60. A implantação do PNCP constitui um projeto desafiador, considerando as diversas funcionalidades e informações que deverão ser ali disponibilizadas, para fins de atendimento aos dispositivos da NLLC.

61. Ao longo deste acompanhamento, foi possível atestar que a Seges/MGI vem dando cumprimento, na medida do possível, às exigências legais, considerando as limitações de recursos humanos e orçamentários.

62. Nesse sentido, cabe ao TCU uma atuação cooperativa, de forma a orientar e propor melhorias nesse processo, sempre primando não só pelo cumprimento dos requisitos legais, mas pelos aspectos de governança relacionados à utilidade e à sustentabilidade do PNCP ao longo do tempo, instrumento que considero de extrema relevância para a gestão e a transparência das contratações públicas.

63. Por fim, parabenizo a atuação da AudContratações e da AudTI e reitero a relevância do trabalho até aqui realizado e do monitoramento que se seguirá com as determinações e recomendações expedidas nesta decisão.

64. Também agradeço as percucientes contribuições do gabinete do Exmo. Ministro Aroldo Cedraz após pedido de vistas destes autos na sessão plenária do dia 27/9/2023, cujo teor incorporei integralmente neste voto e na proposta de acórdão.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de novembro de 2023.

JORGE OLIVEIRA
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de acompanhamento da implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme previsto pelo art. 174 da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC, Lei 14.133/2021).

I – Introdução

2. Desde já, cumprimento o Ministro Jorge Oliveira pelo Voto que nos apresenta, em especial no que se refere à análise precisa quanto à gravidade da ausência de planejamento detalhado, por parte do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP) e da Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI), com o objetivo de assegurar a implementação do PNCP nos moldes determinados pela Lei 14.133/2021.

3. Considero absolutamente inaceitável que tal situação persista até hoje, passados mais de dois anos da promulgação da nova Lei, mesmo após o assunto ter sido objeto do levantamento promovido por este Tribunal ainda em 2021, no âmbito do TC 039.727/2021-1.

4. Conforme já havia informado ao eminente Relator, na sessão de 27 de setembro último, endosso integralmente o trabalho conduzido por Sua Excelência, pela equipe do seu gabinete e pela unidade técnica, e solicitei vistas dos autos exclusivamente no intuito de contribuir com sugestões que me parecem relevantes para o aprimoramento da proposta de Acórdão, considerando a experiência acumulada nos últimos anos por esta Corte na orientação e na correção de rumos, quando necessário, dos processos de transformação digital do Governo Federal.

5. A fim de facilitar a compreensão e a análise das sugestões que trago nesta ocasião, passo a apresentar brevemente as oportunidades identificadas e os ajustes sugeridos, seguindo a mesma organização adotada no Voto do eminente Relator.

II – Plano de ação

6. Como se extrai do referido Voto, a Seges/MGI, em sede de construção participativa de deliberações, sugeriu que o plano a ser elaborado deveria se restringir às ações do exercício de 2023, além de limitar-se às exigências da NLLC, desconsiderando-se as inovações previstas no âmbito do Projeto de Lei 249/2022, o qual prevê a inclusão de novas funcionalidades e informações no PNCP, já foi aprovado na Câmara dos Deputados e aguarda apreciação pelo Senado Federal.

7. Quanto a isso, registro meus elogios ao Ministro Jorge Oliveira, que divergiu da posição da unidade técnica, alinhada à manifestação do jurisdicionado, e propôs, de maneira acertada, que fossem expedidas determinações para apresentação, até o final do corrente exercício, de relatório consolidado das ações desenvolvidas ou em andamento em 2023, bem como de planejamento mínimo que contemple, para 2024, as demais ações necessárias para o cumprimento da Lei 14.133/2021, incluindo as modificações a serem introduzidas em caso de aprovação do PL 249/2022.

8. Entretanto, considerando que, desde 2021, o CGRNCP e a Seges/MGI têm justificado a sua omissão no planejamento de ações com base na ausência de recursos orçamentários dedicados à implementação do PNCP, entendo igualmente oportuno expedir determinação, aos mesmos destinatários e com o mesmo prazo, para que elaborem e encaminhem a este Tribunal plano de ação com vistas a assegurar a alocação de recursos orçamentários suficientes para viabilizar a conclusão das funcionalidades do PNCP previstas na Lei 14.133/2021 ainda em 2024, bem como suprir os custos relativos ao funcionamento e à operação do referido portal pelos próximos exercícios.

9. Essa medida, a meu ver, se mostra necessária a fim de imputar, àqueles incumbidos da gestão do PNCP, a responsabilidade por assumir papel ativo na busca dos valores necessários à sustentação da plataforma, em vez de apenas se queixarem da falta de recursos e, pior, utilizarem dessa situação como justificativa para a ausência de planejamento de suas ações.

10. Registro que tal proposta não se mostra incompatível com a redação do item 9.5 do Acórdão sob análise, o qual determina que as dificuldades orçamentárias sejam comunicadas à Casa Civil da Presidência da República, aos Ministérios envolvidos e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Pelo contrário, entendo tratar-se de itens complementares que contribuem para o alcance do mesmo objetivo por vias distintas.

11. Ressalto, por oportuno, que medida similar foi adotada por esta Corte no âmbito do Acórdão 2279/2021-Plenário, de nossa relatoria, com o objetivo de assegurar a alocação de recursos para sustentação dos serviços digitais já implementados pelo Governo Federal, bem como o alcance das metas estabelecidas na Estratégia de Governo Digital, em cumprimento aos princípios da continuidade do serviço público e do não retrocesso.

12. Nesse sentido, portanto, sugiro a inclusão do seguinte item no Acórdão proposto pelo eminente Relator:

9.1.3. plano de ação que contemple as ações necessárias com vistas a assegurar a alocação de recursos orçamentários adequados, pelo menos para o exercício de 2024 e o próximo, a fim de viabilizar a conclusão, ainda em 2024, das funcionalidades do PNCP previstas na Lei 14.133/2021 e mencionadas no item 9.1.2 deste Acórdão, bem como suprir os custos relativos ao funcionamento e à operação do referido portal no período em questão;

III – Funcionalidades e disponibilização de informações previstas na Lei 14.133/2021

13. Em relação a esse tópico, nota-se que o Voto trazido a este Colegiado pelo Ministro Jorge Oliveira confere destaque a dois itens, dentre aqueles estabelecidos pelo art. 174, § 2º da NLLC como o rol mínimo de informações a serem contempladas no PNCP, *in verbis*: catálogos eletrônicos de padronização (inciso II) e notas fiscais eletrônicas (inciso VI).

14. De minha parte, ressalto que os catálogos digitais de padronização constituem ferramenta de grande relevância com o propósito de facilitar pesquisas e comparações de preços, tanto por parte de gestores públicos envolvidos no planejamento de contratações como pelos órgãos de controle – interno e externo – responsáveis por aferir a legalidade e a economicidade de tais processos.

15. Lamentavelmente, constata-se que os itens atualmente padronizados são escassos, e apenas referentes a produtos de baixíssima complexidade e materialidade. Como causas para tal cenário indesejável, destaca-se a existência de mecanismo burocrático e complexo para inclusão de novos itens no catálogo. Em outras palavras, trata-se de mais um exemplo de como a transformação digital do Estado – no caso, das contratações públicas – é prejudicada quando gestores e instituições insistem em perpetuar modelos de trabalho anacrônicos, da era dos carimbos e dos processos em papel.

16. Registro, portanto, minha concordância com a recomendação, proposta pelo eminente Relator, para que a Seges/MGI envide esforços a fim de promover o mapeamento e a padronização de itens adquiridos com maior frequência e que possuam relevância orçamentária considerável. Porém, entendo pertinente efetuar ajustes pontuais de redação, com o propósito de torná-la mais assertiva e incluir, no texto, referência explícita ao uso de recursos de análise de dados e de inteligência artificial que possam conferir maior agilidade e eficácia a esse processo.

17. Nesse sentido, sugiro as alterações destacadas a seguir na redação do item 9.2 do Acórdão proposto pelo eminente Relator:

9.2. recomendar à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) que **promova, com o uso de recursos de análise de dados e de inteligência artificial**, o mapeamento dos itens adquiridos com maior frequência pela Administração Pública e que possuam relevância orçamentária considerável, e **defina**, junto aos órgãos e entidades com competência para realizar a padronização, uma estratégia de ampliação dos itens do Catálogo Eletrônico de Padronização, de forma a torná-lo útil aos reais objetivos da funcionalidade prevista nos arts. 19, inciso II, 174, § 2º, inciso II, da NLLC, e na Portaria Seges/ME 938/2022;

IV – Projeto de Lei 249/2022

18. De acordo com o texto aprovado pela Câmara dos Deputados e remetido ao Senado Federal em março do corrente ano, o PL 249/2022 determina expansão relevante do rol de informações a serem providas por meio do PNCP, bem como das funcionalidades oferecidas pelo referido portal, tanto para as organizações públicas como para a sociedade.

19. Conforme mencionei anteriormente, o Acórdão sob análise prevê, acertadamente, que as inovações constantes do referido projeto de lei deverão ser consideradas pelo CGRNPC e pela Seges/MGI quando da elaboração do plano a ser apresentado a este Tribunal até o final de 2023, referente às ações a serem empreendidas em 2024 para conclusão da implementação do PNCP.

20. Porém, como igualmente destacado no presente Voto Revisor, inexistem, até o momento, mecanismos que assegurem o necessário suporte orçamentário tanto para o desenvolvimento das funcionalidades pendentes como para a continuidade da operação do PNCP, motivo pelo qual sugeri o acréscimo do item 9.1.3 com determinação relativa ao tema, direcionada ao CGRNPC e à Seges/MGI, sem prejuízo das comunicações constantes do item 9.5 da proposta de Acórdão.

21. Outrossim, considerando que o PL 249/2022 encontra-se atualmente aguardando designação de relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal e que, uma vez aprovado naquela Comissão, deverá ser submetido à análise de mérito pela Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização, Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) daquela casa legislativa, constato ser pertinente que a comunicação acerca das dificuldades orçamentárias para sustentação do PNCP seja igualmente encaminhada a essa última Comissão.

22. Com essa medida, entendo que a CTFC do Senado Federal poderá inclusive, quando da apreciação do PL 249/2022, avaliar a conveniência e oportunidade de acrescentar dispositivos que insiram, na Lei 14.133/2021, definições explícitas quanto ao modelo de custeio da implementação e da operação do PNCP, tendo em vista a natureza interfederativa de tal ferramenta.

23. Nesse sentido, sugiro as alterações destacadas a seguir na redação do item 9.5 do Acórdão proposto pelo eminente Relator:

9.5. comunicar esta decisão à Casa Civil da Presidência da República, aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, e da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, **à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização, Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal** e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ante às dificuldades orçamentárias enfrentadas pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas para a implantação e sustentabilidade do Portal Nacional de Contratações Públicas, previsto na Lei 14.133/2021; e,

V – Aspectos relacionados a tecnologia da informação

24. Por fim, considero louvável a incorporação da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), em apoio à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), de modo a conferir maior profundidade à análise dos aspectos técnicos atinentes à implementação e à operação do PNCP, a exemplo da identificação de riscos de falhas de infraestrutura que possam comprometer a segurança do portal e a confiabilidade de suas informações.

25. No contexto de tal participação, entendo pertinente que a AudTI analise eventuais oportunidades para uso de *Blockchain* no âmbito da implementação do PNCP, considerando que a aplicação em licitações e compras públicas foi exatamente um dos casos de uso identificados por ocasião do levantamento sobre essa tecnologia, conduzido pela então Secretaria de Fiscalização de TI sob a nossa relatoria, cujos resultados foram apreciados por este Colegiado por meio do Acórdão 1613/2020-Plenário.

26. Nesse sentido, sugiro as alterações destacadas a seguir na redação do item 9.6 do Acórdão proposto pelo eminente Relator:

9.6. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações que, com o apoio da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação, realize novo ciclo desse acompanhamento para analisar as informações a serem fornecidas pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos em atendimento ao item 9.1 deste acórdão, como também os aspectos relativos a abrangência do sistema do PNCP e a respectiva infraestrutura de TI, **as oportunidades para uso da tecnologia *Blockchain* na implementação do PNCP** e o monitoramento da recomendação contida no item 9.2 acima.

VI – Considerações finais

27. Ao encerrar, registro minha integral concordância com o Acórdão proposto pelo Ministro Jorge Oliveira, com os ajustes pontuais sugeridos ao longo deste Voto Revisor, bem como faço questão de cumprimentar Sua Excelência pela preocupação demonstrada em assegurar que o PNCP cumpra fielmente sua missão como ferramenta essencial para a gestão e a transparência das contratações públicas nacionais, como previsto na Lei 14.133/2021.

28. Agradeço ao eminente Relator pela gentileza no acolhimento das sugestões apresentadas, ao tempo em que renovo os elogios às equipes de seu gabinete e das unidades técnicas envolvidas pela excelência do trabalho apresentado.

TCU, Sala das Sessões, em 1 de novembro de 2023

AROLDO CEDRAZ
Revisor

ACÓRDÃO Nº 2209/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 044.559/2021-6
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidades: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Secretaria de Gestão e Inovação
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam do acompanhamento da implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), previsto na Lei 14.133/2021, em atendimento à determinação expedida no Acórdão 2.852/2021-Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, e com os arts. 4º, inciso II, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. determinar ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), por intermédio da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI), que, até 30/12/2023, encaminhe a este Tribunal:

9.1.1. relatório consolidado que informe todas as ações até então desenvolvidas, em andamento e a concluir, referentes à disponibilização, no PNCP, das informações, funcionalidades e exigências previstas nos arts. 6º, inciso LI, 23, § 1º, inciso I, 54, § 3º, 75, § 4º, 87 e 174, §§ 2º, 3º e 4º da Lei 14.133/2021, devendo incluir, em especial, os seguintes aspectos:

9.1.1.1. inclusão, no item 5.12 do Manual de Integração do PNCP (Tabela de Domínio referente aos tipos de documentos), de códigos específicos associados a cada um dos documentos referidos no § 3º do art. 54 e no § 4º do art. 75, ambos da Lei 14.133/2021, a fim de que tais documentos sejam incorporados à base de dados do PNCP de forma individualizada, visando facilitar a recuperação posterior dessas informações e, também, estimular o envio desses documentos por parte dos usuários;

9.1.1.2. definição da estratégia a ser adotada relativamente ao Sistema de Registro Cadastral Unificado, previsto no inciso I do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021, caso a alteração da regra constante do art. 87 da Lei 14.133/2021, prevista no Projeto de Lei 249/2022, não venha a ser aprovada até 31/12/2023;

9.1.1.3. definição acerca da solução destinada a tornar o catálogo eletrônico de padronização um “sistema informatizado” com recurso de “indicação de preços” – mediante possível conexão com o Painel de Preços e com o Banco de Preços em Saúde –, com vistas a atender à exigência prevista no inciso LI do art. 6º da Lei 14.133/2021;

9.1.1.4. retomada das tratativas junto à Receita Federal do Brasil com vistas à obtenção das informações relacionadas às notas fiscais eletrônicas, para fins de atendimento ao disposto no inciso VI do § 2º do art. 174 da Lei 14.133/2021 e, também, na parte final do inciso II do § 3º do mesmo dispositivo;

9.1.1.5. integração das ferramentas “Painel de Preços” e do “Banco de Preços em Saúde” ao PNCP, para fins de cumprimento ao disposto no inciso II do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021,

bem como implementação, no caso do “Banco de Preços em Saúde”, de recurso de cálculo da mediana dos preços, conforme exige o inciso I do § 1º do art. 23 da Lei 14.133/2021;

9.1.1.6. integração da atual plataforma eletrônica utilizada no âmbito do governo federal (sistema Compras.gov.br) ao PNCP, ou definição de outra solução, a fim de instituir os sistemas a que se referem o inciso II do art. 174 da Lei 14.133/2021, bem como os incisos III e IV do § 3º do mesmo dispositivo;

9.1.1.7. implantação e regulamentação do cadastro de atesto de cumprimento de obrigações, previsto na parte final do inciso III do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021;

9.1.1.8. integração do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep) ao PNCP, em atendimento ao disposto no inciso V do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021;

9.1.1.9. implementação do sistema de gestão compartilhada de informações referentes à execução de contratos a que alude o inciso VI do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021, instrumento de incontestável potencial para a ampliação da transparência das informações relativas às contratações e o fomento da desejada atuação do controle social;

9.1.1.10. disponibilização das informações custodiadas pelo PNCP no formato de dados abertos, em cumprimento ao disposto no § 4º do art. 174 da Lei 14.133/2021, bem como sua inclusão no Plano de Dados Abertos do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, a que se refere o Decreto 8.777/2016; e

9.1.1.11. inclusão de campo específico no PNCP a ser alimentado, no momento do cadastramento dos dados de cada compra ou contrato, com o endereço na internet (*link*) que permita o acesso direto aos autos do processo eletrônico que documenta o procedimento que está sendo informado ao PNCP, qualquer que seja a plataforma utilizada como sistema de processo eletrônico (sistema SEI e assemelhados), acompanhada do necessário ajuste no Manual de Integração ao PNCP;

9.1.2. plano de ação que contemple, ao menos para o exercício de 2024, as ações necessárias ao aprimoramento e à ampliação das funcionalidades determinadas pela Lei 14.133/2021, além de sua eventual modificação caso o Projeto de Lei 249/2022 – em tramitação no Senado Federal – venha a ser aprovado, os objetivos e metas gerais a serem atingidos, as prioridades a serem desenvolvidas, o caminho crítico a ser percorrido, os eventuais riscos e limitações associados, além do orçamento, recursos humanos e contratações necessárias para tanto, bem como para a própria manutenção do PNCP, abordando, em especial, os seguintes aspectos:

9.1.2.1. ampliação do conjunto de informações relativas aos procedimentos de aquisição, de execução contratual e de gestão de atas de registro de preços de modo que o PNCP venha a contemplar o universo dos dados administrados pelos sistemas do Governo federal, devendo a alimentação dessas informações ser obrigatória no caso de procedimentos realizados por meio desses sistemas – vez que estão disponíveis nesse caso –, bem como ser estimulada nas demais hipóteses;

9.1.2.2. outras modificações e ampliações que vierem a surgir em decorrência da aprovação do Projeto de Lei 249/2022;

9.1.2.3. ampliação, no âmbito do PNCP, do conjunto de documentos relativos aos procedimentos de compras, às execuções contratuais e aos procedimentos de registros de preços;

9.1.2.4. incorporação ao PNCP de informações relativas aos procedimentos de intenções de registro de preços;

9.1.2.5. demandas formalizadas pela ENCCLA, relativamente à ampliação de metadados, e pelo GT-PNCP, formado pelo IRB, Atricon e CNPTC; e

9.1.2.6. aprimoramento das ferramentas de pesquisa de preços previstas no inciso II do § 3º do art. 174 da Lei 14.133/2021 a fim de dotá-las dos recursos que têm sido apontados, em justificativas de compras diretas, como fatores essenciais para a contratação de sistemas privados, a exemplo daqueles citados no voto condutor do Acórdão 511/2023-TCU-Plenário, proferido nos autos do

TC 020.149/2022-0.

9.1.3. plano de ação que contemple as ações necessárias com vistas a assegurar a alocação de recursos orçamentários adequados, pelo menos para o exercício de 2024 e o próximo, a fim de viabilizar a conclusão, ainda em 2024, das funcionalidades do PNCP previstas na Lei 14.133/2021 e mencionadas no item 9.1.2 deste Acórdão, bem como suprir os custos relativos ao funcionamento e à operação do referido portal no período em questão;

9.2. recomendar à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) que promova, com o uso de recursos de análise de dados e de inteligência artificial, o mapeamento dos itens adquiridos com maior frequência pela Administração Pública e que possuam relevância orçamentária considerável, e defina, junto aos órgãos e entidades com competência para realizar a padronização, uma estratégia de ampliação dos itens do Catálogo Eletrônico de Padronização, de forma a torná-lo útil aos reais objetivos da funcionalidade prevista nos arts. 19, inciso II, 174, § 2º, inciso II, da NLLC, e na Portaria Seges/ME 938/2022;

9.3. encaminhar cópia desta decisão e da manifestação da Seges/MGI (peças 159 e 160), ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás, para ciência da constatação daquela Secretaria de Gestão acerca do cadastramento no PNCP dos procedimentos realizados pelo Município de Campo Limpo de Goiás-GO;

9.4. comunicar esta decisão à Receita Federal do Brasil a fim de que adote as medidas que entender pertinentes dentro de sua alçada de atuação, de forma a possibilitar o cumprimento do disposto no art. 174, § 2º, inciso VI, da Lei 14.133/2021;

9.5. comunicar esta decisão à Casa Civil da Presidência da República, aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, e da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização, Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ante às dificuldades orçamentárias enfrentadas pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas para a implantação e sustentabilidade do Portal Nacional de Contratações Públicas, previsto na Lei 14.133/2021; e,

9.6. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Contratações que, com o apoio da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação, realize novo ciclo desse acompanhamento para analisar as informações a serem fornecidas pela Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos em atendimento ao item 9.1 deste acórdão, como também os aspectos relativos à abrangência do sistema do PNCP e a respectiva infraestrutura de TI, às oportunidades para uso da tecnologia *Blockchain* na implementação do PNCP e ao monitoramento da recomendação contida no item 9.2 acima.

10. Ata nº 46/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/11/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2209-46/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Revisor), Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro que votou na sessão de 27/09/2023: Benjamin Zymler.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral