



**WILLEM CEREDA**

**ANÁLISE DO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS À LUZ DO  
PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA**

**LAVRAS**

**2023**

**WILLEM CEREDA**

**ANÁLISE DO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS À LUZ DO  
PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Direito para a obtenção do título de Bacharel.

Professora Doutora Gabriela Cristina Braga Navarro

Orientadora

**Lavras-MG  
2023**

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Página inicial. ....	23
Figura 2 - Página para pesquisar os planos de contratações anuais cadastrados. ....	24
Figura 3 - Página para pesquisar editais e avisos de contratações, atas de registro de preços e contratos cadastrados. ....	24
Figura 4 - Página com os materiais do Catálogo Eletrônico de Padronização. ....	25
Figura 5 - Página para acessar a legislação vigente aplicável e o suporte. ....	25
Figura 6 - Página de acessibilidade dentro do PNCP. ....	26
Figura 7 - Página de ferramentas de acessibilidade disponíveis. ....	26

## LISTA DE SIGLAS

ABRAJI	Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
CEIS	Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
CGRNCP	Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas
CNEP	Cadastro Nacional de Empresas Punidas
CPI	Comissões Parlamentares de Inquérito
LAI	Lei de Acesso à Informação
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
LPF	Lei de Processo Administrativo Federal
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
ONG's	Organizações Não Governamentais
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
SEGES	Secretaria de Gestão
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

## RESUMO

O presente trabalho realizou uma análise do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) à luz do princípio da transparência, com o objetivo de demonstrar sua importância para um efetivo controle dos atos administrativos. Buscou-se entender as novidades trazidas pela Lei nº 14.133/2021, uma vez que, tal dispositivo trouxe inúmeras modificações, dentre as quais o PNCP, que irão alterar sobremaneira as licitações e contratos celebrados pela Administração. Para desenvolver o presente trabalho de conclusão de curso a metodologia utilizada foi de pesquisa de cunho descritivo e exploratório, partindo da análise e interpretação de leis e bibliografia selecionada. Em um primeiro momento procedeu-se a leitura de fonte primária tendo por base a Lei nº 14.133/2021, analisando-se os dispositivos que tratam do Portal Nacional de Contratações Públicas, da transparência e publicidade. Foi feita uma análise das normas e princípios da Constituição Federal de 1988 que cuidam dos atos administrativos. Por último foi realizada uma revisão bibliográfica de cursos e artigos científicos da área, os quais serviram de base para compreender o princípio da transparência, uso de tecnologia, o PNCP, formas de controle, etc. Para se atingir uma compreensão de como o portal garante maior transparência às licitações e contratos e demonstrar como essa ampliação de publicidade pode assegurar um melhor e mais efetivo controle dos atos administrativos, definiu-se alguns objetivos específicos. Primeiro discorreu-se sobre o princípio da transparência como uma evolução do clássico princípio da publicidade. Foi analisado o potencial que o PNCP tem para efetivar uma transparência cada vez mais ampla dos atos públicos e que a Lei nº 14.133/2021 poderá ser conciliada com a Lei de Acesso à Informação (LAI) e com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Como segundo objetivo específico foi colocado a análise dos dispositivos da Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) a fim de entender como esta trata do portal, suas funções e características. Foi possível averiguar como o portal está estruturado atualmente, verificou-se quais de suas ferramentas já estão disponíveis para uso e aquelas que ainda não foram disponibilizadas. Outro objetivo foi evidenciar as vantagens oferecidas pelo PNCP, em especial a transparência e a partir daí comprovar que com ele poderá se alcançar um maior controle interno, externo e social das licitações e contratos. Foi demonstrado também como a transparência propicia uma melhor fiscalização dos atos administrativos pelos cidadãos, interessados, órgãos estatais, além da padronização, unificação e simetria das informações. Como último objetivo demonstrou-se que apesar das inúmeras vantagens trazidas pelo Portal Nacional de Contratações Públicas, sua implementação e utilização passa e passará por alguns desafios. Espera-se que o presente trabalho possa chamar a atenção dos cidadãos para as ferramentas que eles possuem, em especial o PNCP, para acompanhar, participar e fiscalizar as contratações públicas e os gastos dos recursos públicos. Ao mesmo tempo pretende-se que o trabalho possa contribuir para que os administradores sejam motivados a se adequar à Lei nº 14.133/2021 e aplica-la de modo adequado.

Palavras-chave: Licitação. Contratos Administrativos. Transparência. Controle dos Atos Administrativos. PNCP.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	7
2	O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA COMO UMA EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE.....	11
3	UMA INTRODUÇÃO AO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS 19	
4	IMPORTÂNCIA DO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS .....	30
	4.1 Aspectos Gerais .....	30
	4.2 Evolução da Lei nº 8.666/93 à Lei nº 14.133/21 .....	30
	4.3 Principais vantagens já implantadas pelo portal .....	32
	4.4 Como o portal contribui para o controle social.....	33
	4.5 Como o portal contribui para o controle institucional externo .....	36
	4.6 Como o portal contribui para o controle institucional interno.....	40
	4.7 Demais contribuições do portal .....	42
5	DESAFIOS.....	44
6	CONCLUSÃO .....	48
7	REFERÊNCIAS.....	51

## ANÁLISE DO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS À LUZ DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA

### 1 INTRODUÇÃO

A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) (NLLC) surgiu após um longo e complexo processo legislativo, resultado de anos de discussões e esforços e como um desfecho de um clamor de juristas, gestores e da sociedade civil como um todo. Há muitos anos a Lei nº 8.666 de 1993 já se encontrava ultrapassada e obsoleta, possuía sérias deficiências e lacunas que dificultavam cada vez mais a eficiência e transparência nas licitações.

Promulgada em um contexto fático totalmente diferente do atual, teve de passar por incontáveis reformas, além da criação de diversas instruções normativas complementares e legislações infralegais (OLIVEIRA, 2016). A elaboração da Lei nº 8.666/93 teve como primeiro esboço o Decreto-Lei nº 200/1967, o qual foi editado na época do Regime Militar. Neste período já existia uma tentativa por diminuir o excesso de formalismo e burocracia, em um movimento de transição do modelo burocrático de administração para o modelo gerencialista. Tentou-se criar um sistema de fiscalização e acompanhamento mais efetivo, contudo ainda existiam alguns resquícios centralizadores do Regime Militar.

A lei foi elaborada após o marcante impeachment do Presidente da República Fernando Collor de Mello, tendo por isso buscado combater os problemas de corrupção vivenciados pela Administração Pública. O antecessor era o Decreto nº 2.300/1986, assim, possuía muitos dispositivos semelhantes ao Decreto, contudo, este possuía lacunas. Em resumo, a Lei nº 8.666/93 foi editada em um momento de transição entre o modelo burocrático, fim do regime militar, redemocratização e modelo gerencialista. Buscava-se reduzir o excesso de formalismo, mas ao mesmo tempo criava-se mecanismos rigorosos para tentar combater a corrupção. Nos anos seguintes percebeu-se que mesmo com o maior rigor, as fraudes e corrupções nas licitações persistiram, fazendo com que a lei passasse por inúmeras reformas e alterações legislativas.

Mesmo com os esforços para adaptar a referida lei a um mundo com crescente uso de tecnologias, inteligência artificial e internet em todos os setores da sociedade. A maioria de seus dispositivos ficaram enrijecidos, tornando o processo de compras e licitações

extremamente custoso e burocrático, ante a existência de diplomas dispersos e artigos sem uma unidade e conexão entre si (SIQUEIRA, 2021).

A promulgação de uma nova lei era urgente, não apenas para promover a transparência, simplificar os procedimentos licitatórios, combater a corrupção e garantir maior eficiência na gestão de recursos públicos como um todo. Mas também para estimular a concorrência e participação de mais empresas, modernizar as contratações públicas no país e principalmente facilitar o controle dos atos administrativos (OLIVEIRA, 2021).

As principais mudanças trazidas pela Lei nº 14.133 foram: criação de modalidades de licitação mais flexíveis, exigência de maior transparência na divulgação do processo licitatório e a possibilidade de uso de tecnologias digitais. Tais alterações foram desenvolvidas para possibilitar um maior controle de todo o processo licitatório. Não apenas por parte dos órgãos internos da Administração, mas principalmente por parte da população.

É justamente por isso que a exigência de transparência se faz presente na Constituição de 1988, em seu artigo 37 e através de outras normas do dispositivo legal. A transparência dos atos públicos é de suma importância para que haja um controle interno, por meio de seus próprios órgãos, além do controle de legalidade. Outrossim, a publicidade garante o controle e participação popular. Uma lei de licitações e contratos que assegure transparência é algo imprescindível em um momento em que tanto se fala de combate à corrupção. A publicidade e a possibilidade de controle e participação do povo geram também maior eficiência e responsividade dos agentes públicos.

Tendo como ponto de partida a ideia de que a ampliação do controle é o eixo central e o objetivo fim da maioria dos dispositivos da NLLC, efetivando os princípios constitucionais da publicidade e transparência e os ideais gerencialistas. O presente trabalho analisou uma das principais inovações trazidas pela lei, o Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), um sistema de registro cadastral unificado, que centralizará todas as licitações públicas feitas pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal. O PNCP é, sem dúvidas, a ferramenta central, o ponto-chave para que a Lei nº 14.133/2021 atinja seu propósito de simplificar o processo de compras de bens e de serviços pelos órgãos governamentais, tornando tudo mais célere e sobretudo, aumentando a transparência.

Nesta fase de adaptações e mudanças os entes públicos devem se atentar para a indispensabilidade de se regulamentar a NLLC e seus dispositivos conforme sua realidade local e de acordo com outras legislações vigentes e também aplicáveis à Administração Pública, em especial a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) (LAI) e a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.79/2018) (LGPD). Neste esqueleto, é relevante apontar os



desafios a serem enfrentados para implantar as inovações, em especial o PNCP, em um país com tantas desigualdades e diversidades regionais.

O objetivo geral da pesquisa foi de analisar como o Portal Nacional de Contratações Públicas garante maior transparência às licitações e contratos da Administração Pública e demonstrar como essa ampliação de publicidade pode assegurar um melhor e mais efetivo controle dos atos, respeitando e concretizando as diretrizes da Lei de Acesso à Informação e da Constituição Federal. Para atingir os fins pretendidos no presente trabalho faz-se, em um primeiro momento, uma leitura de fonte primária tendo por base a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), analisando os dispositivos que tratam do Portal Nacional de Contratações Públicas, da transparência e publicidade. Analisaram-se ainda as normas da Constituição Federal que cuidam dos atos administrativos.

Em sequência foi realizada uma revisão bibliográfica de cursos e artigos científicos selecionados. Os manuais serviram de base para compreender o princípio da transparência e relacioná-lo com as normas da Lei nº 14.133/21. Ao passo que os artigos foram úteis para entender como a transparência, o uso da tecnologia na Administração e o próprio PNCP, podem contribuir para o controle dos atos administrativos. Ademais, a partir dos dados fornecidos pelos artigos obteve-se uma visão de como os entes devem agir para implantar o portal em consonância com a LAI e LGPD.

Desse modo, o projeto adotou a metodologia de pesquisa de cunho descritivo e exploratório, partindo da análise e interpretação do que fora mencionado anteriormente. Para tanto, em um primeiro momento, discorreu-se sobre o princípio da publicidade, presente expressamente na Constituição Federal e tratou-se de sua evolução que culminou no atual princípio da transparência. Foi tratada da importância desse último princípio, destacadamente no atual contexto de governo digital e de difusão de tecnologias e da internet. Por fim, adentrou-se, brevemente, na discussão a respeito do conflito entre proteger os dados pessoais e a privacidade e a necessidade de propiciar a transparência dos atos administrativos.

Em seguida, analisou-se como a Nova Lei de Licitações prevê a publicidade/transparência e foi detalhado o que é o PNCP, suas funções e características. Fora averiguado como o Portal está estruturado atualmente, bem como suas principais funcionalidades. Adiante demonstrou-se as vantagens que o PNCP pode oferecer, notadamente a maior transparência dos atos administrativos e o aumento da competitividade. A partir disso buscou-se evidenciar como consequência direta a possibilidade de maior controle interno, externo e social das licitações e contratos celebrados pela Administração

Pública. Além da demonstração de que maneira o uso de tecnologias dentro do governo pode gerar maior eficiência, responsividade e integridade.

Por fim, foram apontados os desafios a serem enfrentados, como o Portal deve ser implantado considerando a extensão do Brasil, as desigualdades entre regiões e municípios. Tudo isso para ao fim concluir afirmando a importância da NLLC e de seus dispositivos, em especial o PNCP, para consecução de uma maior transparência e eficiência dos procedimentos licitatórios e por consequência de um controle cada vez maior por parte da sociedade e por parte dos órgãos e poderes do Estado.

## **2 O PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA COMO UMA EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE**

Grande parte do presente trabalho concentrou-se na relação entre a Nova Lei de Licitações e os princípios da publicidade e transparência. Assim, é de suma importância que seja explicitada a importância de tais princípios no âmbito do direito administrativo. Além disso, neste tópico, aprofunda-se na análise a respeito da transparência no contexto atual, sua relevância e como os agentes públicos devem agir para efetivá-la de modo legalmente adequado.

Em todas as áreas do direito os princípios funcionam como fundamentos, bases e parâmetros básicos para a aplicação e interpretação de suas outras normas e institutos. No regime do direito administrativo, os princípios assumem posição ainda mais notável. Não apenas porque muitos deles estão previstos de modo implícito e explícito na Constituição Federal e em outras leis infraconstitucionais, mas também porque o administrador só pode fazer aquilo que estiver expressamente previsto em lei. Ou seja, os princípios, juntamente com as regras, são diretrizes fundamentais que orientam toda a administração pública brasileira. Segundo a clássica definição do renomado doutrinador Celso Antônio Bandeira de Melo:

Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico (2015, p. 54).

O artigo 37 da Constituição em seu *caput* traz os 5 (cinco) princípios mínimos que devem ser rigorosamente obedecidos por toda a administração, direta ou indireta. Dentre os quais se ressalta o princípio da publicidade. A Carta Magna de 1988 foi a primeira a consagrar o referido princípio de forma ampla, demonstrando sua importância para a administração pública e como resultado do contexto daquela época.

Além disso, a publicidade se faz presente em diversos outros dispositivos da Constituição, principalmente no art. 5º, que trata das garantias e direitos fundamentais, elevados à condição de cláusulas pétreas. Seu inciso XIV garante que todos têm direito de acessar a informação, resguardado o sigilo da fonte; o inciso XXXIII, do mesmo artigo assegura a todas as pessoas o direito de receber da administração informações de interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas as hipóteses de sigilo. Existe ainda a previsão do *habeas data*, art. 5º, LXXII, da CF/88, que garante o acesso às informações do impetrante constantes em registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter

público, bem como para retificar dados. A respeito do princípio da publicidade, Celso Antônio Bandeira de Mello, ensina que:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida (2015, p. 117)

Assim sendo, percebe-se que o princípio da publicidade exige que os atos administrativos, como regra, sejam amplamente públicos e acessíveis a todos os cidadãos. Seu principal efeito é permitir que o povo tenha ciência de como o administrador está exercendo sua função pública. Segundo Fernanda Marinela (2017, p. 85) a publicidade também representa condição de eficácia para os atos administrativos, termo inicial para contagem de prazos e viabiliza o controle e fiscalização dos atos praticados pelos órgãos públicos. Para os fins deste trabalho, os principais efeitos ensejados pela publicidade analisados são: a fiscalização e o controle.

Em um contexto de gestão democrática, participativa e gerencialista, a eficiência, participação e avaliação posterior dos resultados e desempenhos só é possível com uma publicidade cada vez mais ampla, clara e acessível. Por isso, nessa conjuntura diz-se que houve uma evolução do princípio da publicidade para o princípio da transparência. Do ponto de vista social, a utilização crescente de tecnologias também contribuiu para o supracitado progresso.

Com as novas tecnologias e a disseminação do acesso à internet, a população passou a demandar maior participação, cobrando de seus representantes e exercendo maior controle social dos atos e processos administrativos, preocupando-se principalmente com o gasto dos recursos públicos. Por isso, houve esse “salto” do princípio da publicidade para o da transparência, ante a exigência de que as informações fossem cada vez mais acessíveis, claras e compreensíveis, de modo a permitir o acompanhamento de todas as fases dos processos, cumulada com a possibilidade de participar das deliberações, influenciando na tomada de decisões e fiscalizando os resultados.

Muito antes de haver previsão legal a respeito do princípio da transparência, Bandeira de Mello (2015) já o trazia como direcionador do regime jurídico do serviço público, colocando-o como, “(...) impositivo da liberação a mais ampla possível ao público em geral do conhecimento de tudo o que concerne ao serviço e à sua prestação”. Assim sendo, atualmente é dever da administração divulgar os atos administrativos em sentido amplo. Todavia, existem parâmetros de como e o que divulgar. Parâmetros estes que devem ser

observados e considerados pelos gestores no momento de publicação. O art. 37, §1º da Constituição, por exemplo, veda que a publicidade seja utilizada para promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos, observe-se:

§1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Leis infraconstitucionais também buscam regular o acesso à informação e gestão de dados. Dentre as quais, vale mencionar a Lei nº 9.784/1999, Lei de Processo Administrativo Federal (LPF). Tal dispositivo traz as regras e diretrizes gerais para o processo administrativo no âmbito da administração pública federal. Muitos de seus artigos fomentam o ideal de transparência e publicidade dos atos administrativos. Por exemplo, ao prescrever no art. 49-A, §5º que a decisão coordenada deve obedecer vários princípios, dentre estes o da transparência:

Art. 49. No âmbito da Administração Pública federal, as decisões administrativas que exijam a participação de 3 (três) ou mais setores, órgãos ou entidades poderão ser tomadas mediante decisão coordenada, sempre que:

I - for justificável pela relevância da matéria; e

II - houver discordância que prejudique a celeridade do processo administrativo decisório

(...)

§ 5º A decisão coordenada obedecerá aos princípios da legalidade, da eficiência e da **transparência**, com utilização, sempre que necessário, da simplificação do procedimento e da concentração das instâncias decisórias. (Grifo nosso).

Outros artigos da referida lei colocam como regra a questão da divulgação dos diversos atos administrativos no Diário Oficial, ferramenta imprescindível para que ocorra a publicidade. Dentre tais dispositivos é possível ressaltar:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

V - **divulgação oficial dos atos administrativos**, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

[...]

Art. 14. O ato de delegação e sua revogação deverão ser **publicados no meio oficial**.

[...]

Art. 49-G.

(...)

§ 3º A ata será publicada por **extrato no Diário Oficial** da União, do qual deverão constar, além do registro referido no inciso IV do caput deste artigo, os dados identificadores da decisão coordenada e o órgão e o local em que se encontra a ata em seu inteiro teor, para conhecimento dos interessados. (Grifo nosso)

Tem-se ainda a importante Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), regulamentada em Minas Gerais pelo Decreto nº 45.969/2012. O diploma federal impõe deveres à Administração, mencionando quais tipos de informações devem ser divulgadas, traz diretrizes, procedimentos para divulgação, restrições, hipóteses de sigilo, proteção às informações, dentre outros pontos. Percebe-se que a LAI serve como um direcionamento aos administradores, sendo um parâmetro para que eles promovam o acesso à informação de modo adequado. Sobre a referida lei, Bandeira de Mello, esclarece que:

(...) o direito à informação incide sobre quaisquer entidades governamentais, bem como entidades privadas que recebam recursos públicos, ressalvadas apenas as estatais exploradoras de atividade econômica, na forma do art. 173 da Constituição Federal, no que estiverem elas vinculadas às exigências de sigilo comercial necessário ao exercício da competição empresarial. Têm direito ao sobredito acesso, ademais gratuito - e a ser satisfeito no prazo máximo de vinte dias prorrogáveis, motivadamente, por mais dez - quaisquer cidadãos ou pessoas jurídicas. Compreende-se no conceito de informação, de acordo com o art. 4º da lei em causa, entre outros, "dados, processados ou não, que podem ser utilizados para a produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato". Independentemente de solicitação de quem quer que seja, ficam obrigados a divulgar e disponibilizar as informações de interesse coletivo ou geral os órgãos e entidades que as detenham, com ressalva apenas do direito à intimidade e dos elementos que possam comprometer a segurança nacional (2015, p. 118).

Partindo-se do pressuposto de que a LAI regula o acesso à informação, percebe-se da leitura de seus dispositivos um maior aprofundamento e detalhamento do que se considera informação (art. 4º); os deveres e a forma de como deve ocorrer a divulgação (arts. 6º ao 9º); bem como o procedimento para que os interessados tenham acesso à informação (art. 10 e seguintes). A Lei nº 12.57/2011 traz ainda no Capítulo V, importantes artigos que responsabilizam agentes públicos, militares, órgãos e entidades públicas, pessoas físicas e entidades privadas que agirem em desconformidade com a lei.

De outro lado existe a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), que regula o tratamento dos dados pessoais. Como visto acima, a publicidade dos atos da administração pública é a regra geral, todavia existem exceções. Do mesmo modo que não existem direitos absolutos no ordenamento pátrio, não é possível mencionar um princípio absoluto e irrestrito. Isso significa que o princípio da publicidade/transparência não tem aplicação irrestrita, do contrário haveria grave ofensa à privacidade, intimidade, honra e imagem dos cidadãos. Estes últimos direitos encontram guarida constitucional nos seguintes dispositivos:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

(...)

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal;

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

(...)

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

Tal como ensinado por Robert Alexy (2011), nos casos em que há conflito entre direitos e princípios fundamentais, deve ser feito seu sopesamento. Ou seja, princípios contrários não precisam ser derogados, é possível sopesá-los, buscando um equilíbrio e uma solução razoável. Para tanto, é imprescindível considerar os interesses e valores que estão em jogo, bem como o peso de cada princípio, de modo a concluir qual deve prevalecer e qual deve ser limitado naquele caso específico.

Assim, não é contraditório que a Carta Magna de 1988, a LAI, a LGPD e outras leis prevejam, de modo concomitante, a necessidade de publicidade, direito de acesso à informação e assegurem o direito à privacidade, intimidade e honra. Todos estes são direitos fundamentais e importantes, mas que no caso concreto devem ser sopesados. A publicidade exigida pela Lei de Acesso à Informação é limitada pelas disposições da Lei Geral de Proteção de Dados quando esta determina a proteção dos dados pessoais.

À vista disso, seguindo o entendimento de Têmis Limberger, é totalmente possível e fundamental que ambas as legislações dialoguem de um modo coordenado pelos valores constitucionais, buscando determinar qual valor irá preponderar em cada caso. O autor esclarece que:

O tratamento dos dados, em geral, deve ser efetuado para servir às pessoas, e quando se trata do poder público, tal postulado tem de ser observado de forma mais contundente, eis que o serviço público somente se justifica para servir aos cidadãos na coletividade. O direito à proteção de dados [...] não é absoluto e há de ser sopesado com outros direitos fundamentais, no caso concreto, observando-se, também, os princípios que norteiam o ordenamento jurídico.

[...]

A LGPD e a LAI devem ser interpretadas em uma visão sistemática, tendo em vista a unidade e coerência do ordenamento jurídico. Haverá situações em que a proteção de dados será prevalente e outras em que a predominância caberá ao acesso à informação pública, verificando-se o interesse que sobressai em cada caso, e os critérios interpretativos serão construídos a partir dos casos levados a exame pela autoridade administrativa ou judicial (2022, p.125/129).

Desse modo, é possível a coexistência da Lei Geral de Proteção de Dados e a Lei de Acesso à Informação no ordenamento jurídico. Do mesmo modo que a Constituição protege o direito à publicidade e à informação em paralelo ao direito à privacidade e à proteção dos dados pessoais.

Com o desenvolvimento do ideal de transparência dos atos administrativos e da promulgação das leis supracitadas, dentre outras, disseminou-se a diferenciação entre transparência ativa e passiva. Distinguindo o modo de disponibilização de informações pela administração pública. Não há uma oposição entre elas, mas sim, uma complementação. Segundo Marcílio da Silva Ferreira Filho:

A transparência passiva (...) é o dever de fornecer informação de interesse particular ou coletivo quando requerida pelo interessado. A prestação de informações deve seguir o art. 5º, XXXIII, da Constituição e a Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), sendo que o sigilo só poderá ser decretado excepcionalmente, quando imprescindível à segurança do Estado ou da sociedade (2022, p. 15).

Pode-se dizer que esse “tipo” de transparência é utilizado há mais tempo, em que cabe ao cidadão interessado ir até o poder público e solicitar alguma informação. Tal meio de



transparência está de certo modo ultrapassado, pois em geral não é muito eficiente. Afinal, consiste em um procedimento mais burocrático, em que o interessado precisa ir perante a Administração, solicitar as informações e aguardar um retorno dentro do prazo que o ente tem para responder. O fato de a informação não estar disponível de modo instantâneo e imediato torna mais dificultoso o acesso à informação por parte do povo. Desestimulando o controle e fiscalização social.

Por outro lado, seguindo a tendência atual de governo digital, dentro do qual se incluem as estratégias de governo aberto, eficiência, gestão governamental e amplo acesso à informação, foi-se desenvolvendo na doutrina e legislação pátria atuais o ideal de transparência ativa, que de acordo com Filho:

A transparência ativa é o dever de prestar informações de interesse coletivo, independentemente de requerimento específico. O art. 3º, II, da Lei n. 12.527/2011 prevê como diretriz da atuação administrativa a: ‘divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações’. O art. 8º, no mesmo sentido, estabelece que “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas” (2022, p. 15).

Percebe-se que essa “modalidade” de transparência atribuí à Administração uma postura mais proativa, cabendo-lhe a obrigação de disponibilizar de modo ativo e regular informações tidas como relevantes sobre suas atividades, processos decisórios, orçamento, dentre outros. A facilitação do acesso à informação é vantajosa para os cidadãos, vez que estes podem manter-se informados dos atos administrativos de modo mais fácil e eficiente, possibilitando um maior controle social. Bliacheriene nos ensina que:

Nesse sentido, só há transparência quando há livre e facilitado acesso ao dado ou à informação, bem como sua inteligibilidade permitindo a interação do cidadão com o conteúdo acessado. Assim, há controle e interação com a política pública e com o orçamento aprovado (2013, p. 9).

Não é à toa que a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) inovou ao trazer diversos dispositivos que impõem uma transparência ativa. O diploma estipula diversos prazos para publicação de editais e etapas do processo licitatório, como forma de garantir aos cidadãos a possibilidade de acompanhar e participar dos atos. Em seu art. 5º, *caput*, menciona que na aplicação da lei, serão observados os princípios, dentre os quais, o da publicidade e da transparência. Veja-se:

Art. 5º. Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da **publicidade**, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da **transparência**, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável,

assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (Grifo nosso).

Assim, como regra, deve haver ampla divulgação das licitações e contratos administrativos. Há ainda a previsão de criação do Sistema de Registro de Preços, como forma de aumentar a transparência nas contratações públicas, vez que com o registro dos preços e sua consequente divulgação, os órgãos e entidades interessados poderão acessá-los e realizar compras ou eventualmente contratações.

Todavia, o maior avanço da NLLC foi o estímulo ao uso dos meios eletrônicos e tecnológicos nas mais diversas fases do processo licitatório e de contratação. A criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) tem grandes chances de atender aos anseios por maior transparência dos atos administrativos, efetivando a Lei de Acesso à Informação; maior rapidez e eficiência na obtenção das informações; incremento nas ferramentas de controle social e interno; como forma de fiscalização e combate à corrupção. Eduardo Grossi Franco Neto sintetiza bem a transformação propiciada pela Lei nº 14.133/2021:

A transparência ganha novos contornos na NLLC, não só por fazer parte do rol de princípios elencados em seu art. 5º, mas especialmente por exigir que praticamente todos os atos licitatórios e contratuais sejam divulgados e mantidos – digitalmente – em sua integralidade. A forma como a publicidade foi tratada na NLLC consolida e robustece direitos fundamentais, tendo em vista que, de acordo com a CF/1988, 'todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral' (2023, p. 390).

A seguir busca-se se aprofundou mais no funcionamento do PNCP, apontando suas vantagens e possibilidades, demonstrando como ele efetiva o princípio da transparência e por consequência possibilita um maior controle das licitações e contratos. Foram também considerados os desafios a serem enfrentados para implementação do Portal no Brasil. Para ao final concluir sobre seu impacto e relevância.

### 3 UMA INTRODUÇÃO AO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Sabe-se que a Nova Lei de Licitações e Contratos surgiu em um momento em que havia um anseio por maior eficiência e eficácia nas contratações, além da necessidade de se combater a corrupção e promover a *accountability*. Desse modo, seguindo uma tendência mundial do uso de tecnologias no âmbito dos Estados e ao mesmo tempo atendendo essa demanda social, a NLLC através de seus dispositivos buscou inovar e modernizar a seara das contratações públicas. Fugindo do formalismo e da burocracia exacerbados presentes na antiga lei (TOLEDO, 2021).

Buscando tornar as licitações e contratações mais públicas e transparentes, a Lei nº 14.133 trouxe em seu Título V, Capítulo I, o Portal Nacional De Contratações Públicas. O art. 174, que foi analisado de modo mais detido à frente, trata, de modo geral, quais são as finalidades do portal, seu comitê de gestão e como este funcionará. No tópico seguinte discutiu-se a importância do portal e de suas funcionalidades, bem como seu impacto na promoção da transparência, publicidade e efetivação do controle.

Segundo definição presente no site da própria plataforma: “O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme dispõe o art. 174 da Lei nº 14.133/2021, é o sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos”. Ainda, de acordo com Edcarlos Alves Lima e Stella Claudio Gioielli, o PNCP é uma:

(...) ferramenta que permitirá um controle social mais amplo, uma vez que será facultado a todo cidadão, licitante, agente público, bem como a qualquer interessado, ter acesso a toda licitação (e todos os documentos referentes a ela) que esteja ocorrendo ou que já tenha ocorrido no país. [...] O Portal Nacional de Contratações Públicas surge como forma de reduzir a assimetria informacional existente entre o poder público contratante e os agentes econômicos que pretendam com ele contratar, reunindo, em uma única plataforma, o processamento das contratações públicas e a publicidade do ato convocatório (2022, p. 30).

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A ideia é que ele seja utilizado por todos os entes federativos, o que é confirmado pela regra do § 1º do artigo 174, que prevê a gestão do PNCP por um Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, constituído por representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (2023, p. 543).

Desse modo, os entes, de qualquer lugar do Brasil poderão acessar informações mais completas sobre os futuros contratantes, reduzindo assim qualquer risco de desequilíbrio na relação econômica entre poder público e agente econômico. Outrossim, o PNCP tem grande potencial para aperfeiçoar as formas de fiscalização dos contratos e possibilitar a máxima

efetivação do princípio da publicidade nas contratações públicas. A forma de construção do portal aproxima o agente público dos licitantes e repele qualquer tipo de fraude ou corrupção (LIMA; GIOIELLI, 2022).

Tal como ordena o art. 174, §1º, da Lei nº 14.133/2021, a gestão do PNCP cabe ao Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP), devendo este estabelecer as diretrizes, articular e coordenar a implementação das ações e iniciativas relacionadas à gestão, ao suporte tecnológico, ao aperfeiçoamento e à utilização do portal. O referido dispositivo prevê a composição do Comitê de modo bem sucinto, cabendo o detalhamento e pormenores aos atos administrativos do executivo:

Art. 174.

§ 1º O PNCP será gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, a ser presidido por representante indicado pelo Presidente da República e composto de:

I - 3 (três) representantes da União indicados pelo Presidente da República;

II - 2 (dois) representantes dos Estados e do Distrito Federal indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração;

III - 2 (dois) representantes dos Municípios indicados pela Confederação Nacional de Municípios.

No que tange à regulamentação do Portal Nacional de Contratações Públicas, é possível resumi-la da seguinte maneira:

Tabela 1 – Síntese das Legislações que regem o PNCP.

Decreto Federal nº 10.764, 09 de agosto de 2021, do Ministério da Economia.	Dispõe sobre o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas de que trata o parágrafo 1º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
Portaria nº 15.496, 29 de dezembro de 2021, do Ministério da Economia.	Designa os membros titulares e suplentes para a composição do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas.
Portaria nº 938, 02 de fevereiro de 2022, do Ministério da Economia.	Institui o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, em atendimento ao disposto no inciso II do art. 19 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Portaria nº 4.052, 20 de abril de 2022, do Ministério da Economia.	Trata ainda da designação do responsável pela condução das atividades relativas ao secretariado executivo do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas.
Portaria nº 592, 31 de janeiro de 2023, do Ministério de Gestão e da Inovação dos Serviços Públicos.	Designa os membros titulares e suplentes para a composição do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas.

Fonte: Planalto e Gov.br (2023). Elaboração própria.

Considerando a importância do CGRNCP para a efetivação do portal e, por conseguinte, da própria lei, atualmente já existe o Decreto Federal nº 10.764/2021, para regulamentar a composição e atribuições do órgão. Ademais, existem duas portarias, quais sejam nº 15.496/2021 e 592/2023, em que o Ministro de Estado da Economia designa os membros titulares e suplentes para a composição do Comitê. A portaria de pessoal SEGES/ME nº 4052, de 20 de abril de 2022 trata ainda da designação do responsável pela condução das atividades relativas ao secretariado executivo do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas.

O regimento interno do CGRNCP, que cuida do fluxo de trabalho e detalhamento de competências, foi aprovado pela Resolução SEGES/ME nº 1, de 28 de março de 2022. Efetivando as disposições do art. 19, II e art. 174, §2º, inciso II, da NLLC, o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras foi instituído pela Portaria SEGES/ME nº 938, de 02 de fevereiro de 2022. O catálogo é uma importante ferramenta do Portal Nacional de Contratações Públicas, que vai ao encontro dos objetivos de modernização do processo de contratação e de maior uniformidade.

Conforme informações disponíveis no PNCP, o catálogo já está disponível, é uma ferramenta informatizada, disponibilizada e gerenciada pela Secretaria de Gestão (Seges), destinado a permitir a padronização de itens (bens e serviços) a serem contratados pela Administração e que estarão disponíveis para a licitação, cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou de maior desconto, bem como nas contratações diretas (PNCP. Perguntas frequentes. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br/catalogo-eletronico-de-padronizacao/perguntas-frequentes>. Acesso em: 21 de outubro de 2023).

Como principais vantagens, pode-se apontar: a padronização, que gera uma centralização das contratações dos itens padronizados, ocasionando ganhos econômicos e de qualidade; mitigação de riscos como comprometimento, restrição ou frustração do caráter competitivo da contratação; redução do tempo despendido na fase preparatória da licitação; potencialização da qualidade das novas contratações, estabelecendo padrões mínimos dos objetos que integram o catálogo; maior garantia de que a proposta selecionada estará apta a gerar o resultado econômico de contratação mais vantajoso para a Administração (PNCP, 2023).

O processo de padronização passa por várias etapas: identificação dos itens e comissão de padronização; parecer técnico; minutas padronizadas; audiência pública; consulta pública; tratamento das sugestões; publicações. Como itens padronizados atualmente, tem-se a água mineral natural e sem gás, além do café e açúcar.

É imperioso ressaltar que muitos artigos da lei estão vinculados ao PNCP, de modo que em vários casos o ato só será eficaz se divulgado ou realizado através do Portal. Ressalta-se a previsão do art. 94, que prescreve que: "a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura". Do mesmo modo, o art. 54 da lei coloca o PNCP como primordial à divulgação, veja-se:

Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Sem prejuízo do disposto no **caput**, é obrigatória a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação.

§ 2º É facultada a divulgação adicional e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos em sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, admitida, ainda, a divulgação direta a interessados devidamente cadastrados para esse fim.

§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

Justamente por conta dessa vinculação feita pela lei ao Portal, na época de promulgação do diploma houve muita dúvida e controvérsia a respeito do PNCP, de sua criação e de como ele funcionaria. Não demorou muito para que o Governo Federal criasse a

plataforma, possibilitando sua utilização. A plataforma foi lançada em agosto de 2021. Desde então vem passando por melhorias e ampliações, sendo devidamente regulamentada.

Analisando toda a legislação e atos administrativos *retro*, bem como consultando as funcionalidades e informações disponíveis no PNCP, é possível perceber que o portal implementou, quase que por completo, as exigências do §2º do artigo 174 da NLLC. De modo que, por meio do Comunicado ° 1/2023 – PNCP, o CGRNCP concluiu que o portal se encontra apto a viabilizar a divulgação centralizada e obrigatória dos atos essenciais praticados sob a égide da Nova Lei.

Na plataforma é possível encontrar: editais de licitação e seus respectivos anexos; avisos de contratação direta; contratos e termos aditivos; atas de registro de preços; planos de contratação anuais; catálogos eletrônicos de padronização; editais de credenciamento, pré-qualificação e respectivos anexos. Veja-se:

Figura 1 - Página inicial.



Fonte: Portal Nacional de Contratações Públicas (2023)

Figura 2 - Página para pesquisar os planos de contratações anuais cadastrados.

The screenshot shows the 'Planos de Contratações Anuais' page on the PNCP portal. At the top, there is a search bar with the text 'Buscar no PNCP' and an 'Entrar' button. Below the search bar, the page title 'Planos de Contratações Anuais' is displayed. A search input field with the placeholder 'Digite um termo para pesquisar' and a 'Pesquisar' button are present. A 'Limpar' button is also visible. Below the search area, there is a section titled 'Planos de Contratações Anuais recentes'. On the left, there is a 'FILTROS' sidebar with dropdown menus for 'Ano', 'Órgãos', 'Unidades', and 'Municípios'. On the right, there is an 'Ordenar por' dropdown menu set to 'Mais recente'. The main content area displays a list of contracts with the following details:

PCA	Última atualização	Valor Estimado
PCA 2024	21/10/2023	R\$ 1.212.398,65
Órgão: 05.703.755/0001-70 - TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARÁ		
PCA 2023	21/10/2023	R\$ 29.973.462,21
Órgão: 05.703.755/0001-70 - TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARÁ		
PCA 2023	20/10/2023	R\$ 440.905.511,4823
Órgão: 00.394.411/0001-09 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA		

Fonte: Portal Nacional de Contratações Públicas (2023)

Figura 3 - Página para pesquisar editais e avisos de contratações, atas de registro de preços e contratos cadastrados.

The screenshot shows the 'Contratações' page on the PNCP portal. At the top, there is a search bar with the text 'Buscar no PNCP' and an 'Entrar' button. Below the search bar, the page title 'Contratações' is displayed. There are three tabs: 'Editais e Avisos de Contratações', 'Atas de Registro de Preços', and 'Contratos'. The 'Editais e Avisos de Contratações' tab is selected. Below the tabs, there is a search input field with the placeholder 'Digite um termo para pesquisar' and a 'Pesquisar' button. A 'Limpar' button is also visible. To the right of the search bar, there is a 'Status' section with radio buttons for 'A Receber/Recebendo Proposta', 'Encerradas', 'Em Julgamento/Propostas Encerradas', and 'Todos'. Below the search area, there is a section titled 'Editais e Avisos de Contratações A Receber/Recebendo Propostas'. On the left, there is a 'FILTROS' sidebar with dropdown menus for 'Modalidades da Contratação', 'Órgãos', 'Unidades', and 'Municípios'. On the right, there is an 'Ordenar por' dropdown menu set to 'Mais recente'. The main content area displays a list of tenders and notices with the following details:

Aviso nº	Id contratação PNCP	Modalidade da Contratação	Última Atualização
00694/2023	75095679000049-1-000763/2023	Dispensa de Licitação	21/10/2023
Órgão: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ Local: Curitiba/PR			
Objeto: HIDROXIDO DE AMONIO 28-30% PA, ACIDO CLORIDRICO 37% PA, IODETO DE POTASSIO PA, FRASCO COM 500g.			
00671/2023	75095679000049-1-000762/2023	Dispensa de Licitação	21/10/2023
Órgão: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ Local: Curitiba/PR			
Objeto: GLP envasado em bot[al]3kg (5 unidades); GLP envasado em bot[al] 45kg (5 unidades)			

Fonte: Portal Nacional de Contratações Públicas (2023)



Figura 4 - Página com os materiais do Catálogo Eletrônico de Padronização.



Fonte: Portal Nacional de Contratações Públicas (2023)

Figura 5 - Página para acessar a legislação vigente aplicável e o suporte.



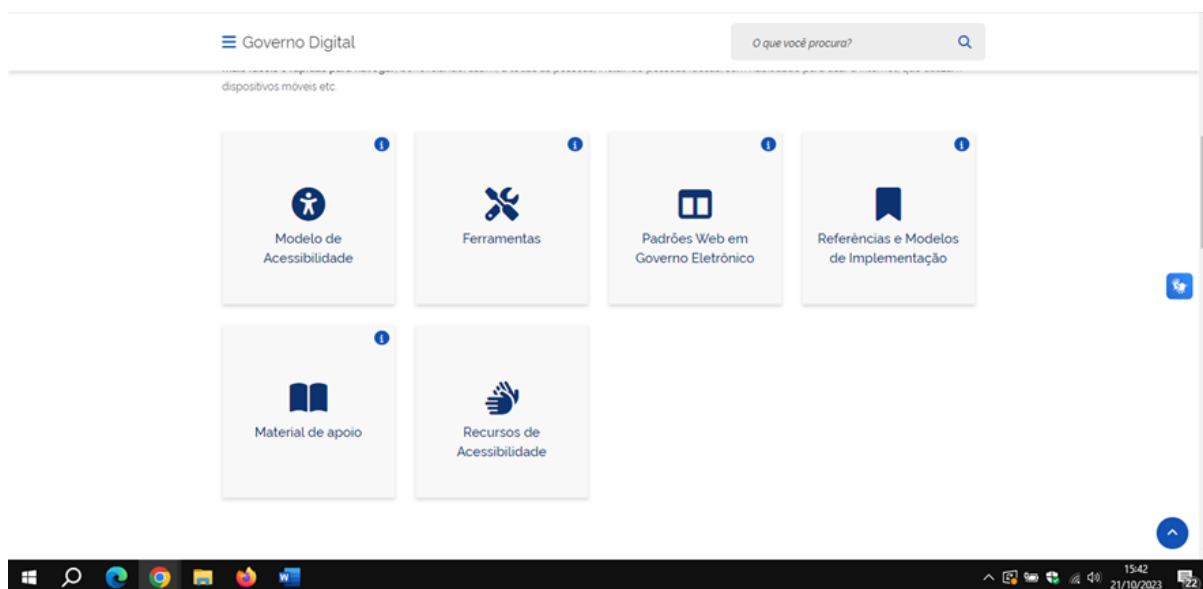
Fonte: Portal Nacional de Contratações Públicas (2023)

No que tange aos Planos de Contratação Anuais, por exemplo, é possível obter informações de planos de diversas áreas, órgãos e autarquias, como institutos e universidades

federais, ministérios federais, Advocacia Geral da União, fundações, dentre muitos outros. A respeito dos editais e avisos de contratação; atas de registro de preços e contratos, também é possível encontrar informações completas e detalhadas dos mais diversos entes do país. É imperioso ressaltar que os dados e informações podem ser acessados de modo muito fácil, prático, acessível e intuitivo, é possível filtrar por assuntos e por órgãos, unidades, esferas, palavras-chaves, datas, contratos vigentes e não vigentes, etc.

Cabe apontar que o Portal possui ferramentas de acessibilidade e de inclusão digital e social: existem tradutores do conteúdo digital para Libras; simulador para cegueira cromática (daltonismo); navegadores textuais; leitores de tela; ferramentas de contraste; dentre outras. Há ainda material de apoio e de orientações de acessibilidade no site. Veja-se:

Figura 6 - Página de acessibilidade dentro do PNCP.



Fonte: Portal Nacional de Contratações Públicas (2023)

Figura 7 - Página de ferramentas de acessibilidade disponíveis.



Fonte: Portal Nacional de Contratações Públicas (2023)

Assim sendo, percebe-se que o Portal Nacional de Contratações Públicas está de acordo com as normativas que tratam de boas práticas para acessibilidade. O portal cumpriu as exigências do art. 17 da Lei nº 10.098/2000 (que estabelece as normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida); arts. 47 e 48 do Decreto nº 5.296/2004 (que regulamenta as leis nº 10.048/2000 e 10.098/2000); art. 8º, §3º, inciso VIII da Lei de Acesso à Informação. O portal efetivou também o que ordena o Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) em seu art. 63. Por fim, atendeu o art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

Todavia, até hoje, 2 (dois) anos desde a promulgação da nova lei, alguns dos sistemas previstos e criados pela lei não foram implantados ou regulamentados. Dentre os quais, ressalta-se todos aqueles previstos nos incisos do §3º do art. 174. Como forma de contornar tal situação o CGRNCP trouxe algumas explicações, orientações e alternativas para suprir a ausência de tais ferramentas e funcionalidades. Estas serão discutidas abaixo.

O sistema de registro cadastral unificado (art. 174, §3º, I, Lei nº 14.133/21), deveria estar presente dentro do PNCP para o cadastro unificado de licitantes. Porém, ele não foi criado e de acordo com informações constantes no portal:

os órgãos e as entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos poderão utilizar os sistemas atualmente disponíveis para cadastramento dos fornecedores para efeito de participação nas licitações e contratações públicas (...). Conforme reconhecido pelo Tribunal de Contas da União em sede do Acórdão nº 2.852/2021-Plenário (TC 039.727/2021-1), o desenvolvimento do Sistema de Registro Cadastral Unificado de que trata a NLLCA pressuporia o estabelecimento da competência regulamentar uniforme sobre a matéria, motivo pelo qual houve a proposição no Congresso Nacional do Projeto de Lei nº 249/2022, o qual altera a regra do art. 87 da Lei nº 14.133/2021, para definir a titularidade da regulamentação da matéria para o Poder Executivo federal. Portanto, somente após a eventual aprovação e sanção do PL nº 249/2022, será viável o estabelecimento de uma regulamentação uniforme sobre o tema e, posteriormente, o desenvolvimento tecnológico do referido sistema (PNCP. Comunicado nº 1/2023. Acesso em 21 de outubro de 2023).

Para a doutrina, a ausência da ferramenta supracitada não é empecilho para a utilização do NLLC, já existem vários registros cadastrais, o Registro Cadastral Unificado seria apenas mais um dentre os já existentes. Por isso, sua inexistência ante a falta de regulamentação não seria um empecilho para a habilitação prévia dos interessados, que poderiam utilizar as plataformas que já existem. A Lei permite que qualquer entidade pública ou órgão crie seu próprio cadastro de modo paralelo ao Registro Unificado quando este for criado. Sendo assim os dispositivos que tratam do referido cadastro são normas de eficácia contida, visto que, a existência de regulamento não é condição *sine qua non* para sua aplicação (Flávio Garcia Cabral e Carolina Zancaner Zockun, 2021, p. 22/23).

De acordo com o Comitê Gestor, a ausência da disponibilização do painel para consulta de preço, banco de preços em saúde e acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas (art. 174, §3º, II, Lei nº 14.133/21) também não impactaria nem inviabilizaria a operacionalização da lei, afinal:

as diretrizes de realização da pesquisa de preços previstas no art. 23 poderão ser observadas e atendidas a partir dos sistemas atualmente existentes e adotados pelos órgãos e entidades contratantes, em especial no tocante às fontes de preços públicos (PNCP. Comunicado nº 1/2023. Acesso em 21 de outubro de 2023).

A respeito do sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, incluído o cadastro de atesto de cumprimento de obrigações previsto no § 4º do art. 88 da Lei nº 14.133, de 2021 (inciso III do § 3º do art. 174), o comitê justifica que sua ausência não traria impacto, pois, poderiam ser utilizados os sistemas já existentes e adotados pelos órgãos e entidades contratantes, bem como aqueles desenvolvidos por pessoas jurídicas de direito privado, desde que observada a integração com o PNCP. Também no caso do sistema eletrônico para a realização de sessões públicas (inciso IV do § 3º do art. 174, Lei nº 14.133/2021) os entes federativos:

poderão fazer uso de outros sistemas de contratação, públicos ou privados, a exemplo do Sistema de Compras do Governo Federal, considerando que se trata de regra facultativa, consoante estabelecem o inciso II do *caput* do art. 174 e o §1º do art. 175. Ademais, caso seja aprovado o Projeto de Lei nº 249/2022 e sancionada a respectiva norma, o Sistema de Compras do Governo Federal será adotado como referência para os fins do inciso III do §3º do art. 174 (PNCP, 2023).

No que tange ao acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep) (art. 174, §3º, V, Lei nº 14.133/2021), enquanto não implementado, o CGRNCP colocou como alternativa que os entes consultem o Ceis e o Cnep do Banco de Sanções da Controladoria-Geral da União. Por fim, no caso do sistema de gestão compartilhada com a sociedade de informações referentes à execução do contrato (art. 174, §3º, VI), o comitê entendeu que também não impacta tampouco impede a operacionalização da lei. Assim,

até que seja regulamentada e disponibilizada tal ferramenta no âmbito do PNCP, o acompanhamento e a obtenção de informações e a formulação de requerimentos e sugestões poderão ser realizados por meio dos sítios eletrônicos oficiais de cada órgão ou entidade, em atenção à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), dos sistemas oficiais ou privados de realização de procedimentos de licitação e contratações em geral, bem como por meio dos Sistemas de Ouvidorias dos órgãos e as entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos (PNCP, 2023).

A respeito das ferramentas previstas no §3º do art. 174 da NLLC, apesar de serem funcionalidades auxiliares e secundárias do Portal Nacional de Contratações Públicas e não afetarem a eficácia técnica da lei como um todo, entende-se que sua ausência pode eventualmente limitar o potencial almejado pelo PNCP. Apesar de existirem alternativas, o fato de as informações não estarem todas unificadas no portal pode prejudicar a transparência e o controle social e dos próprios órgãos.

No que diz respeito às demais ferramentas, aquelas já implantadas e em funcionamento, nos tópicos seguintes será analisado se estas são capazes de garantir maior transparência, publicidade e controle das licitações e contratos da administração pública. Buscar-se-á, também, analisar se o fato de nem todos os entes do país estarem utilizando o PNCP poderá prejudicar sua efetividade.

## **4 IMPORTÂNCIA DO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS**

### **4.1 Aspectos Gerais**

Não restam dúvidas da relevância que os princípios da publicidade e transparência têm para a Administração Pública, principalmente no contexto atual de gestão democrática, participativa e gerencialista, em que se busca cada vez mais eficiência, participação popular e responsividade dos gestores. A ampla transparência dos atos administrativos é uma tendência mundial já há muitos anos, porém, apenas recentemente esta vem se difundindo no Brasil.

Em decorrência de um esforço da doutrina e exigência dos próprios cidadãos, o ordenamento pátrio tem avançado. Atualmente é possível observar uma maior preocupação na produção legislativa em relação à publicidade dos atos e na criação de meios para tornar as informações mais acessíveis. Somado a isso, vislumbra-se um crescente e extremamente positivo uso de tecnologias, internet e plataformas digitais no âmbito estatal.

Como reflexo do contexto fático acima descrito, em 2021 foi promulgada a Nova Lei de Licitações e Contratos, trazendo diversas inovações e efetivando a necessidade de atualização da administração pública. Tal como explanado anteriormente, a Lei nº 14.133/2021 trouxe o Portal Nacional de Contratações Públicas, um sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela NLLC.

Como restou demonstrado no tópico retro, o Portal já está em funcionamento, possuindo a maior parte das ferramentas previstas pela lei. Ademais, já existe um Comitê Gestor, portarias e um decreto regulamentando a plataforma. No presente tópico pretende-se discorrer sobre a importância do PNCP no contexto atual.

No presente tópico será apontado como suas funcionalidades poderão contribuir para a efetivação da publicidade e transparência das licitações e contratações públicas. Como consequência, mostrar-se-á como o Portal poderá facilitar e fomentar um maior controle externo e social, por parte dos cidadãos, pela imprensa, de grupos investigativos da sociedade civil, como a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), ONG's e pesquisadores da área, além do controle institucional por parte do legislativo, dos Tribunais de Contas e do poder judiciário, facilitando a accountability e o combate à corrupção.

### **4.2 Evolução da Lei nº 8.666/93 à Lei nº 14.133/21**

Antes da Lei nº 14.133/21, à época da promulgação da Lei nº 8.666/93, quando não havia nem o pregão eletrônico nem a Lei de Acesso à Informação, era mais difícil o acesso aos editais e informações de licitações, tanto por parte dos cidadãos quanto por partes dos próprios licitantes interessados. A antiga lei falhava pelo fato de cobrar a publicidade dos

atos, mas não possuir meios para tornar tal cobrança efetiva, além disso, seus procedimentos e modalidades de licitação em sua maioria não eram transparentes. Maria Sylvia Zanella Di Pietro sintetiza como o princípio da publicidade era trazido nos dispositivos da Lei nº 8.666/93, veja-se:

o artigo 3º, § 3º, estabelece que a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura; o artigo 4º (...) permite que qualquer cidadão acompanhe seu desenvolvimento, (...); o artigo 15, § 2º, exige que os preços registrados sejam publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial; o artigo 16 (...) exige seja publicada a relação de todas as compras feitas pela Administração direta ou indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação; o artigo 21 estabelece normas sobre a publicação dos avisos contendo resumo do edital; o § 4º do mesmo dispositivo exige que qualquer modificação seja divulgada pela mesma forma que seu texto original; o artigo 34, § 1º, exige ampla divulgação do registro cadastral e sua permanente abertura a todos os interessados, obrigando a unidade por ele responsável a proceder, no mínimo anualmente, através da imprensa oficial e de jornal diário, a chamamento público para atualização dos registros existentes e para o ingresso de novos interessados; o artigo 39 exige, quando o valor estimado da licitação for superior a determinado montante, que o procedimento se inicie com audiência pública realizada com observância dos prazos estabelecidos no dispositivo; o artigo 40, inciso VIII, exige que do edital conste, obrigatoriamente, a indicação dos locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto; o artigo 43, § 1º, exige que a abertura dos envelopes com a documentação e as propostas seja feita em ato público previamente designado; o artigo 53, § 4º (...) exige que o edital do leilão seja amplamente divulgado (2023, p. 418).

Assim, a falta de transparência somada à burocracia e formalismo da antiga lei, além da má-gestão por parte dos administradores contribuíram para que a licitação fosse meio utilizado para incontáveis práticas de corrupção, fraudes, superfaturamento, entrega de material de qualidade inferior, nos mais diversos entes de todo o país. Com base nessa má experiência a NLLC foi construída para impedir a corrupção, tornando o gasto de dinheiro público mais eficiente e principalmente tornando os atos mais transparentes, é o que se observa da entrevista com Antônio Anastasia, senador e relator do texto do projeto da atual NLLC:

A nova lei é muito mais transparente que a 8.666. Ela adota alguns mecanismos, como o Portal Nacional de Contratações, que deixa de maneira translúcida e cristalina toda contratação de serviço, obra e fornecimento de qualquer município do Brasil, além dos estados e da União, de maneira muito objetiva. Então o acompanhamento vai ser feito com muito mais facilidade. E a adoção também de procedimentos mais abertos, que a lei permite, vai permitir um acompanhamento pela sociedade de maneira mais efetiva.

[...]

E, por fim, quero citar a criação desse Portal Nacional de Contratações, que é uma grande inovação, que vai permitir de fato que tenhamos conhecimento pleno, em todas as contratações feitas no Brasil, quer dos pequenos municípios, dos estados e da União Federal, sobre a identificação de quem é o contratado, quais os valores colocados, qual é de fato a dimensão para aquela determinada contratação, de maneira muito transparente e imediata, praticamente on-line (OLIVEIRA, 2021).

Assim sendo, percebe-se que o PNCP é uma das grandes apostas da Nova Lei, é o ponto central para a divulgação das licitações e contratos, sendo crucial para que se alcance a transparência almejada. A Lei nº 14.133/2021 trata de modo breve a respeito do Portal nos artigos 174 a 176. Ademais, existem portarias e um decreto o regulamentando e no próprio sítio eletrônico constam instruções sobre seu funcionamento. Como forma de compelir a Administração a utilizar o PNCP, diversos artigos da NLLC, dentre os quais os arts. 54 e 94, acima aprofundados, colocam como obrigatória a divulgação no Portal. Demonstrando sua relevância, bem como trazendo expressamente o dever dos gestores de promoverem a transparência ativa de modo amplo.

#### **4.3 Principais vantagens já implantadas pelo portal**

Mais de 2 (dois) anos após a promulgação da Lei nº 14.133/2021, o §2º do art. 174 foi executado de modo integral, atualmente no PNCP é possível encontrar as seguintes funcionalidades: editais de licitação e seus respectivos anexos; avisos de contratação direta; contratos e termos aditivos; atas de registro de preços; planos de contratação anuais; catálogos eletrônicos de padronização; editais de credenciamento, pré-qualificação e respectivos anexos.

A implementação de uma transparência ativa e passiva na NLLC, com disponibilização por “ofício” de tantas informações pela Administração é um grande avanço se comparado ao tempo da Lei nº 8.666/93 que além de não exigir a divulgação de tantos dados e documentos, não havia nenhum meio que possibilitava a consulta de modo acessível, fácil e compilado. Aos interessados era necessário acessar o sítio de cada ente da Administração Direita e Indireta, os quais, em muitos casos, não continham informações atualizadas e não eram bem construídos, apresentando falhas e erros. Tal contexto dificultava não apenas a fiscalização por parte dos cidadãos, mas também a possibilidade de participação de mais licitantes e por consequência diminuía a concorrência.

Com a NLLC, o fato de qualquer licitante ou cidadão poder acessar editais de licitação e credenciamento, atas e contratos sem ter que solicitar tais informações e nem ter que aguardar toda uma burocracia e resposta dos entes é algo extremamente vantajoso. Além disso, a plataforma é bem intuitiva, sendo possível utilizar filtros no momento da pesquisa,



possui acessibilidade e é monitorada pelo Comitê Gestor. Tendo em vista tais avanços, Boechat, utilizando o método desenvolvido por Bello de Carvalho que analisa os princípios de governo aberto e seus níveis de maturidade, concluiu em seu artigo que:

(...) observa-se que a NLLC apresenta significativo uso das ferramentas de governo aberto (...). O princípio da transparência desponta como o maior avanço no âmbito do governo aberto, sendo incluído como princípio orientador da lei no Art 5º. Para além da inclusão do princípio como norteador, a lei possui o nível mais avançado de maturidade em transparência.

[...]

A criação do PNCP (Art. 174) desponta como uma das maiores novidades da nova lei. (...). Com essa plataforma, serão reunidas as informações de todas as licitações e contratações públicas regidas pela Lei nº 14.133/21, com o objetivo de conferir maior publicidade e transparência aos processos. O PNCP adotará o regime de dados abertos (Art. 174, § 4), observando as exigências da Lei de Acesso à Informação. A inclusão desse dispositivo eleva a nova legislação ao nível de maturidade mais avançado da transparência, uma vez que a disponibilização dos dados de contratações públicas, abrangendo todos os entes federativos, facilitará a fiscalização do uso do dinheiro público pelos cidadãos de forma colaborativa. Até então, na Lei nº 8.666/93, não havia previsão do uso de dados abertos (2021, p. 72)

Ou seja, a NLLC está de acordo com a tendência mundial de utilização de tecnologias na seara pública estatal, além disso, efetiva algumas das exigências da Lei de Acesso à Informação e possibilita uma transparência ativa. A administração pública tem hoje o dever de facilitar o acesso à informação, deve assumir uma postura mais proativa, divulgando seus atos de modo ativo, sem necessidade de prévia solicitação.

Analisando o Portal Nacional de Contratações Públicas percebe-se que ele tem conseguido cumprir com sua missão. Mesmo que atualmente a Lei nº 14.133/2021 ainda não esteja sendo utilizada por todos os entes, tampouco o próprio portal. Fato analisado no tópico seguinte. É possível inferir que ele tem conseguido superar grandes falhas vivenciadas no tempo da lei anterior, possibilitando uma publicidade significativa dos atos administrativos. Partindo-se desse pressuposto, investigou-se os efeitos da transparência viabilizada pelo portal, em especial o controle e fiscalização exercidos por parte dos cidadãos e dos órgãos estatais; e a padronização, unificação e simetria das informações.

#### **4.4 Como o portal contribui para o controle social**

O Brasil como um Estado Democrático de Direito adotou em sua Constituição Federal o princípio da soberania popular e da cidadania, é o que se observa de seu art.1º, parágrafo único: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente”. Demonstrando a partir daí a importância da participação do povo, fiscalizando e controlando os atos do governo e de seus representantes eleitos.

Outrossim, trazendo uma norma mais prática, o art. 5º, inciso XXXIII, da CF, prevê o direito de todo cidadão receber informações dos órgãos públicos, que sejam de seu interesse particular ou coletivo, trazendo a transparência dos atos da Administração como um direito e garantia fundamental. Assim, seguindo o ideal democrático, o poder pertence ao povo, cabendo a todos participarem, fiscalizando e controlando como os gestores e os políticos exercem suas funções e gastam o dinheiro público. Todavia, a população só poderá exercer tal direito caso outra garantia também esteja assegurada, qual seja: o direito de acessar as informações de modo irrestrito, acessível, atualizado e completo. Sem a transparência os cidadãos não podem exercer as inúmeras garantias que possuem de cobrar, fiscalizar e acompanhar os atos governamentais.

A participação do povo vai muito além da eleição de seus representantes a cada 4 (quatro) anos nas urnas. Na realidade, o exercício da cidadania após as eleições, quando os políticos e gestores de fato atuam em nome dos cidadãos e do interesse público mostra-se também relevante. Nessa fase, a participação e controle social são de suma importância para evitar condutas que não atendam ao melhor interesse público ou que possam gerar fraudes, corrupção e desperdícios ao erário. A respeito disso, Odete Medauar ensina que:

Quanto aos chamados controles sociais ou controles não institucionalizados, tais como as manifestações de entidades da sociedade civil, as manifestações de partidos políticos, os abaixo-assinados, as passeatas, a imprensa falada, escrita e televisiva, as cartas à imprensa, embora tais atuações não culminem em medidas por si próprias, podem contribuir, pela repercussão, para o aprimoramento da Administração. Tais manifestações deveriam, sobretudo, exigir atuações mais efetivas dos entes institucionais de controle (2018, p. 375).

Neste esboço, importante que seja trazida a clássica diferenciação entre participação popular e controle social, promovida por Vanderlei Siraque:

A **participação popular** ocorre antes ou durante o processo de decisão da Administração Pública e o controle social ocorre após a concretização deste processo com o intuito de verificar se a norma jurídica foi concretizada pela Administração na forma estabelecida. A diferença fundamental entre participação popular e controle social é a seguinte: participação popular é partilha de poder político entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal e o **controle social** é direito público subjetivo do particular, individual ou coletivamente, submeter o poder político estatal à fiscalização. Os fundamentos jurídicos do controle social, às vezes, se confundem com os fundamentos jurídicos da participação popular, uma vez que o núcleo essencial destes direitos são a cidadania, a soberania popular e o princípio republicano (Grifo nosso) (2009, p. 124).

Para os fins do presente trabalho, sob a perspectiva de uma análise do Portal Nacional de Contratações Públicas, relacionado ao princípio da transparência, o controle social mostra-se mais perceptível do que a participação popular. Não que não seja possível a participação

antes do procedimento licitatório, posto que na realidade a NLLC traz a possibilidade de realização de audiências públicas. Todavia, a fiscalização durante e após o processo licitatório é mais recorrente.

O aumento nos mecanismos de controle social é uma das principais consequências da transparência promovida pelo PNCP. O contexto atual de gestão democrática coincide com a crescente exigência de serviços públicos mais eficientes, eficazes e efetivos. Outrossim, a NLLC avançou muito no sentido de trazer meios reais para o exercício do controle social. De modo resumido, entende-se que o Portal promove os princípios da transparência, responsividade, integridade e eficiência, pois:

é uma ferramenta de gestão das compras públicas e sua adequada implementação permitirá administrar melhor as informações sobre os processos (monitorar e avaliar), ampliar a competição (fortalecer a relação preço-qualidade), fomentar a participação (aperfeiçoar o planejamento), fortalecer o controle social e, dessa forma, favorecer o aprendizado, incentivar a inovação e aprimorar o sistema nacional de compras públicas, buscando o que é tão caro à democracia brasileira: a confiança do cidadão ao processo de compras públicas (FURTADO; VIERA, 2022, p. 2).

Apenas com acesso à informação, ou seja, transparência, os cidadãos podem acompanhar e fiscalizar as políticas públicas e a gestão administrativa. Conforme Jesrael Batista da Silva Filho:

A implementação do acesso aos meios de controle conduz a um estreitamento na relação Estado-sociedade pelo exercício da participação social, facilitada pelo planejamento participativo na formulação de políticas públicas por meio dos diversos atos administrativos (2017, p. 83).

Mecanismos como o PNCP facilitam também a comunicação entre sociedade e Estado, aproximando licitantes, cidadãos, servidores e gestores públicos. Isso porque permite o acesso na íntegra a todas as etapas dos procedimentos licitatórios. O exercício da transparência ativa, disponibilização das informações completas e atualizadas de ofício, sem a necessidade de solicitação de qualquer pessoa também estimula a participação do povo.

A publicidade dos atos e a possibilidade de que cada cidadão atue fiscalizando contribuem sobremaneira para reduzir a corrupção. Isso porque o gestor percebe que deve agir pautado na legalidade, moralidade e probidade, do contrário poderá ser responsabilizado. A noção de *accountability* possui potencial coercitivo e por isso, deve ser cada vez mais conhecida pelas pessoas. Uma população consciente e atuante, somado a existência de sanções administrativas e penais são importantes “armas” para coibir os desvios de poder e de finalidade. E a transparência tende a potencializar ainda mais o controle social, posto que ele:

se reforça perante a gestão pública pela quebra dos paradigmas perante aos próprios administradores públicos e diante da população, pela formulação, implementação e monitoramento eficaz, eficiente e efetivo das políticas

públicas, por meio do incremento à transparência (SILVA FILHO, 2017, p. 106).

Ademais, quando o cidadão consegue tomar ciência dos atos da Administração Pública, tem maiores meios para buscar seus direitos, dentre os quais: acesso a algum serviço público, participação na gestão, acesso à informações de interesse particular, etc. Por isso, pode-se dizer que o PNCP e demais tecnologias implantadas têm potencial para contribuir na promoção da cidadania.

Para além do controle social, existe outra forma de fiscalização, que ocorre de modo interno ou mesmo externo. Como exemplo do monitoramento interno, tem-se aquele realizado pela própria Administração Pública, no exercício da autotutela, como forma de garantir a legitimidade dos atos, bem como que a conduta funcional dos agentes esteja adequada.

#### **4.5 Como o portal contribui para o controle institucional externo**

Existe também o controle externo, aquele exercido pelos Poderes Legislativo e Judiciário, o qual pode ser executado de diversas formas, como será analisado a seguir. Hely Lopes Meirelles esclarece que:

Controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro (2015, p. 795).

De um viés jurídico, o controle seria um poder de fiscalização, considerando o sentido dado pela Constituição. Ou seja, a própria Carta Constitucional prevê a independência e separação dos poderes, todavia, também traz hipóteses em que se permite “interferências” de um poder no outro. Trata-se do conhecido sistema de freios e contrapesos, tão essencial e tão caro à estabilidade institucional e à democracia. O mestre Celso Antônio Bandeira de Melo ensina que:

os chamados "freios e contrapesos", mecanismo por força do qual atribuindo-se a uns, embora restritamente, funções que em tese corresponderiam a outros, pretende-se promover um equilíbrio melhor articulado entre os chamados "poderes", isto é, entre os órgãos do Poder, pois, na verdade, o Poder é uno (2015, p. 32).

Esse sistema busca gerar um equilíbrio e estabilidade entre os 3 “poderes”, evitando o acúmulo de poder em apenas uma parte do governo. Assim, com a fiscalização e controle recíprocos entre os poderes, busca-se evitar o abuso de poder e por consequência garantir a proteção das garantias do povo. Tal atividade é denominada atípica, vez que não estão dentro de suas atribuições normais ou constitucionais.

Muitos autores classificam a fiscalização exercida pelos outros Poderes da República sobre a atividade administrativa em 2 (duas) subespécies, quais sejam: controle institucional externo e controle institucional interno. A Constituição de 1988 prevê no art. 71 o controle

institucional dito como externo, incumbindo o Congresso Nacional de tal ônus, juntamente com o Tribunal de Contas da União (TCU). Trata-se do controle legislativo, o qual pode ser separado em 2 (duas) categorias, conforme Fernando Rodrigues Martins:

O controle exercido pelo Poder legislativo em face da Administração amolda-se em duas categorias: o controle político e o controle financeiro, neste último caso, mediante manifestação do Tribunal de Contas (2011, p. 324).

Desse modo, o Congresso possui competência para, por exemplo, sustar atos normativos do Executivo que exorbitem seu poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa (art. 49, V, CF). As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), por sua vez, têm poderes de investigação, podendo apurar fatos e encaminhar os relatórios para o Ministério Público (art. 58, §3º, CF).

Da leitura do texto constitucional percebe-se que a atuação do Congresso é ampla. Realiza a fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial tanto da administração direta quanto da indireta. Para tanto, utiliza critérios de legitimidade, legalidade e economicidade, orientando-se pela supremacia do interesse público. O legislativo exerce um controle político, analisando se os atos administrativos vinculados e discricionários obedeceram a legalidade (TANAKA, 2008).

Para exercer tais atividades de controle o Congresso conta com o apoio do Tribunal de Contas, órgão auxiliar, mas, de extrema relevância, principalmente no âmbito dos gastos públicos. O TCU fiscaliza contratos e licitações, recebe denúncias dos cidadãos, julga as contas dos administradores. É formado por corpo técnico próprio, permanente e especializado. Além disso, possui poder de imputar aos responsáveis sanções. Classifica-se o controle exercido pelo Tribunal de Contas e pelas Comissões Parlamentares de Inquérito como financeiro, vez que abrange questões financeiras, contábeis e orçamentárias, eles realizam um controle do resultado da administração, em um contexto de eficiência e legitimidade (SILVA FILHO, 2017).

No que tange ao controle exercido pelo judiciário, importante destacar de antemão que esse age, na maior parte das vezes, após algum impulso. Ou seja, cabe aos cidadãos interessados levarem aos tribunais suas demandas, para a partir daí ocorrer o início da atividade judicial. Trata-se do conhecido princípio da inércia processual (art. 2º, Código de Processo Civil). A respeito do controle jurisdicional sobre os atos administrativos Michelle Mary Marques da Silva, esclarece que:

o Poder Judiciário irá controlar a legitimidade dos comportamentos da Administração Pública estando contido nesse controle a verificação por parte do Poder Judiciário da observância pela Administração Pública do princípio

da legalidade, que resulta na obrigatoriedade de que “toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita.”<sup>17</sup> Até mesmo em homenagem ao Estado Democrático de Direito. (artigo 5º, inciso II, artigo 37, caput e artigo 150, todos da Constituição Federal) (2023, p. 19).

Assim, retomando o controle social exercido pela população, a Constituição Federal trouxe instrumentos para que os cidadãos possam exercer tal controle. Esse perpassa a máquina judiciária, vez que um juiz irá analisar se o ato administrativo está de acordo com a legalidade e seguiu o ordenamento. O Estado-juiz jamais irá adentrar na discricionariedade (oportunidade e conveniência) do gestor público, jamais poderá invadir o mérito do ato administrativo.

Não significa que os atos discricionários não podem ser fiscalizados, afinal, dentro de tais atos existem partes que são vinculadas e que devem obrigatoriamente ser seguidas. Assim, mesmo os atos discricionários dos gestores devem respeitar a finalidade, os motivos e a legalidade. Para Eduardo Jordão:

“Controle” é a atividade de verificação de conformidade de algo (a coisa controlada) a um parâmetro específico. No caso do controle judicial da administração pública, a coisa controlada corresponde a uma ação de uma autoridade administrativa. O parâmetro específico do controle judicial é o Direito. E o responsável pelo controle é um juiz (atuando monocraticamente) ou um grupo de juízes (2016, p. 37).

No mesmo sentido, o autor Luciano Elias Reis, esclarece que:

Sob um viés social do controle judicial e enfatizando sobre a posição do Poder Judiciário para firmar o seu papel na sociedade, Phillip Gil França assenta que incumbe ao citado órgão a missão de controlar as atividades normativas do Executivo e serve como peça central na manutenção da estabilidade social do Estado nacional (2016, p. 11).

Como instrumentos de controle social, importantes na seara das licitações e contratos, que dependem da atuação do Poder Judiciário tem-se: a Ação Popular (art. 5º, LXXIII, CF e Lei nº 4.717/65), proposta para defender o interesse público, coibir atos lesivos e garantir a eficiência, moralidade e probidade administrativa; e o Mandado de Segurança (art. 5º, LXIX e LXX, CF e Lei nº 12.016/09), pode ser individual ou coletivo, tutela direitos líquidos e certos, quando violados ou prestes a serem violados por ilegalidade ou abuso do poder de uma autoridade.

Desse modo, nesse contexto de controle externo ou institucional importante que seja trazida a importante função exercida pelo Ministério Público. Este órgão institucional possui a função de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Dentre suas diversas funções institucionais, o Ministério Público possui o dever de proteger o patrimônio público, investigando casos de danos ao erário, corrupção e favorecimentos. Uma vez constatada as irregularidades o *parquet* pode celebrar

Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), instaurar Ação Civil Pública ou denunciar, neste último caso quando houver indícios do cometimento de algum crime.

Por todo o exposto a respeito do controle externo, exercido pelo legislativo, Tribunal de Contas, Poder Judiciário e Ministério Público é possível ressaltar mais uma vez a importância do Portal Nacional de Contratações Públicas. O PNCP promove uma divulgação ativa, ampla e unificada dos contratos e licitações realizados pelos órgãos e entidades dos 3 (três) Poderes, de todas as esferas de governo. Facilitando sobremaneira a fiscalização por eles exercida.

Com o portal as CPIs do Congresso Nacional, os Tribunais de Contas e Ministério Público podem ter acesso mais rápido e fácil a todo o procedimento licitatório de toda a Administração Pública. Isso facilita não só as investigações e apurações, mas também o acompanhamento de tais procedimentos. A transparência fornecida pelo PNCP possibilita também que os licitantes, outros interessados ou cidadãos verifiquem quaisquer irregularidades e levem ao conhecimento dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas, Ministério Público ou ao judiciário por meio de ações constitucionais.

Por fim, os órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas, podem aplicar sanções administrativas aos gestores. O Ministério Público pode instaurar Ação Civil Pública com vistas, por exemplo, a compelir a devolução de valores desviados. O judiciário, por sua vez, pode anular atos irregulares e proferir sentenças em sede de ação popular e mandado de segurança, ou ainda condenar, no âmbito criminal, os responsáveis por cometerem crimes contra a administração pública.

Enfim, o controle externo possui diversos poderes e por consequência, muita efetividade no combate aos desvios de finalidades e danos ao erário que frequentemente ocorrem nas licitações. As sanções aplicadas possuem importante função punitiva, no sentido de responsabilizar infratores, mas também função preventiva, ao desencorajar condutas inadequadas, ilegais ou prejudiciais ao interesse público. Como visto acima, o PNCP, ao promover a transparência, facilita o exercício do controle externo e da aplicação de sanções.

Por isso, pode-se dizer que o Portal, somado a outros dispositivos da Nova Lei de Licitações, ao viabilizar a responsabilização dos agentes públicos, fomenta a *accountability*, a honestidade, probidade e os princípios da integridade e responsividade. Para Furtado e Vieira o principal benefício do PNCP seria a

utilização gerencial da ferramenta, que permite promover os princípios da transparência, da responsividade e da integridade e implementar um mecanismo de coordenação eficiente entre a Administração Pública, seus fornecedores e a sociedade civil (2022, p. 2).

#### 4.6 Como o portal contribui para o controle institucional interno

Encerrando a explanação a respeito das formas de controle, tem-se o controle interno, previsto no art. 70 (parte final) e no art. 74 ambos da Constituição Federal. Consiste na denominada autotutela. Ocorre dentro de um mesmo Poder, por exemplo, os órgãos da estrutura do executivo monitoram seus próprios atos. Segundo Hely Lopes Meirelles (2010), “o controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgãos responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração”.

Esse tipo de controle é chamado de autotutela pois a fiscalização é exercida pelo próprio poder que produziu o ato. A administração pública, ao verificar ilegitimidade ou ilegalidade na atuação administrativa pode anular tal ato. Ou ainda revogar seus atos por motivo de conveniência ou oportunidade. Tal como dispõe as seguintes súmulas do Supremo Tribunal Federal:

Súmula nº 346: A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula nº 473: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

O controle administrativo, ao contrário do controle externo, pode ocorrer de modo preventivo, antes da realização do ato. Ademais, não necessita de nenhum tipo de provocação. A administração pode fazer uma análise de mérito, ou seja, sob o ponto de vista da oportunidade e conveniência. Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que:

Esse controle sobre os próprios atos pode ser exercido ex-officio, quando a autoridade competente constatar a ilegalidade de seu próprio ato ou de ato de seus subordinados; e pode ser provocado pelos administrados por meio dos recursos administrativos. O controle sobre as entidades da Administração indireta, também chamado de tutela, é um controle externo que só pode ser exercido nos limites estabelecidos em lei, sob pena de ofender a autonomia que lhes é assegurada pela lei que as instituiu (2023, p. 935).

Esse tipo de controle pode ser dividido em interno e externo. O controle exercido pelo próprio Poder Executivo, é classificado como controle interno direto. Assim, a administração pública revê seus próprios atos, verificando questões de legalidade e de mérito. Por sua vez, o controle interno indireto é o clássico controle hierárquico, ocorre de modo vertical entre os órgãos da Administração Direta ou da Administração Indireta. A própria estrutura dos órgãos da administração gera uma relação de subordinação e coordenação entre si, de modo que órgãos superiores monitoram os inferiores, por isso a hierarquia. Pode ser submetido ao controle tudo aquilo relacionado ao mérito e a legalidade dos atos praticados.



Cabe mencionar que entre a Administração Direta e Indireta não há hierarquia, mas um controle finalístico, uma espécie de tutela ou supervisão, afinal as entidades da Administração Indireta gozam de ampla autonomia administrativa. Jesrael Batista da Silva Filho, ainda diferencia o controle hierárquico próprio e impróprio:

O controle administrativo variará em função da atuação de cada órgão do Poder Executivo, entretanto a relação de fiscalização será a mesma, ou seja, o controle será exercido pelos órgãos superiores sobre seus subordinados, mediante relações de hierarquia, logo, modo de controle hierárquico próprio. Por outro lado, quando realizado por órgãos especializados no julgamento de recursos, (...), ocorrerão as ditas relações de hierarquia imprópria pela inexistência de relação de subordinação direta, mas de hierarquia técnica (2017, p. 59).

A Nova Lei de Licitações e Contratos trata em diversos dispositivos sobre o controle administrativo. Por exemplo, o art. 19, inciso IV, trata das obrigações da Administração que implicam os órgãos de assessoramento jurídico, aos quais, por sua vez, o artigo 53 atribui o dever de realizar um controle prévio da legalidade das contratações públicas.

O art. 169 exige que as contratações públicas sejam submetidas a práticas permanentes e contínuas de gestão de riscos e de controle preventivo, adotando-se recursos de tecnologia da informação, além de estarem subordinadas ao controle social. O artigo retro traz as linhas de defesa a que estão sujeitas as contratações, são elas: os servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade; as unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade; o órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

Percebe-se que de todas essas linhas de defesa, com exceção Tribunal de Contas, integram a própria administração pública, por isso exercem um controle interno, hierárquico ou finalístico, direto ou indireto, sobre as licitações e contratos. Daniela Mello Coelho Haikal e Gabriela Crimi do Amaral ressaltam que:

A positivação dessas linhas de defesa exprime a preocupação do legislador com o gerenciamento de riscos e o exercício do controle, bem como com a cooperação intraorgânica (entre repartições de um mesmo órgão ou entidade), interorgânica (entre órgãos) e interadministrativa (entre órgãos e pessoas jurídicas de direito público) (2023, p. 376).

De modo a tornar o exercício desse controle efetivo, o § 2º do artigo 169 estabelece que os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos seus trabalhos, tornando-se corresponsáveis pela manutenção do sigilo de eventuais informações classificadas nos termos da Lei nº 12.527/2011. Cumulado com tais dispositivos, como já fora analisado anteriormente, tem-se o Portal Nacional de Contratações Públicas, que sob a perspectiva do controle interno/administrativo também traz benefícios. A disponibilização no Portal de editais de licitação e seus respectivos anexos;

avisos de contratação direta; contratos e termos aditivos; atas de registro de preços; planos de contratação anuais; catálogos eletrônicos de padronização; editais de credenciamento, pré-qualificação e respectivos anexos, facilita a fiscalização. Os órgãos de controle interno, os servidores e órgãos superiores podem ter acesso mais fácil aos atos administrativos graças à transparência efetivada pelo PNCP.

A própria atuação dos órgãos de controle interno torna-se mais eficiente e por consequência a fiscalização pode abranger um maior contingente de gestores e integrantes da administração pública. Afinal, a informação de todos os órgãos e entidades dos 3 (três) Poderes, de todas as esferas de governo, estão reunidas em uma mesma plataforma.

#### **4.7 Demais contribuições do portal**

No escopo de padronizar as licitações e contratos a Lei nº 14.133/2021 criou e já se encontra disponível o catálogo de padronização. A ferramenta visa padronizar os itens (bens e serviços) a serem contratados pela administração. É algo extremamente vantajoso, afinal gera uma maior uniformidade dos itens licitados em todo o país, contribui para uma centralização das contratações dos itens padronizados, ocasionando ganhos econômicos e de qualidade; mitigando riscos como comprometimento, restrição ou frustração do caráter competitivo da contratação; reduzindo o tempo despendido na fase preparatória da licitação; potencializando a qualidade das novas contratações, estabelecendo padrões mínimos dos objetos que integram o catálogo e proporcionando maior garantia de que a proposta selecionada estará apta a gerar o resultado econômico de contratação mais vantajoso para a Administração.

Para além das contribuições citadas, o PNCP tem grande potencial para efetivar um dos principais objetivos do processo licitatório, qual seja, a competitividade. Com a ampla transparência promovida pelo portal, mais empresas licitantes podem ter acesso aos editais e contratos de licitação. Desse modo, mais empresas podem participar, o que contribui para que se chegue ao melhor preço. A NLLC como um todo trouxe um incremento à competitividade, em especial das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. A lei simplifica as exigências para esses tipos de empresas, tornando as licitações mais acessíveis, além de criar cotas para que tais pessoas jurídicas participem.

A disponibilização de informações promovida pela transparência, somada à possibilidade de consulta a documentos e contratos, bem como a possibilidade de registro de interesse e de acompanhamento também contribui para um desempenho das empresas. Os interessados podem, por exemplo, receber notificações a respeito de licitações e a partir daí começarem a se preparar com antecedência, capacitando-se e organizando seus documentos.

Por fim, o Portal Nacional de Contratações Públicas tem um grande potencial de trazer uma maior simetria nas informações de todos os órgãos dos 3 (três) Poderes, e da Administração Direta e Indireta. O fato de se poder acessar as informações de municípios, autarquias, Estados, dentre outros órgãos de todo o Brasil em um só lugar traz benefícios não apenas aos cidadãos e como demonstrado acima facilita o controle social, mas também aos órgãos de controle interno, aos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos, CPI's, etc. Monique Rocha Furtado aponta que:

Ao concentrar e disponibilizar as informações, o PNCP contribui para reduzir a assimetria de informações de duas relações de agência essenciais para o bom funcionamento de um sistema de compras públicas: 1) entre cidadãos e Administração Pública; e 2) entre Administração Pública e fornecedores. A primeira relação promove um controle mais eficiente das decisões públicas para assegurar maior responsividade e integridade e a segunda contribui para dar maior eficiência econômica aos contratos firmados entre a Administração Pública e os seus fornecedores. Além disso, ao concentrar as normas legais, as orientações gerenciais e os processos de compras públicas per se, o PNCP se torna ainda um repositório de conhecimento e aprendizado que pode contribuir para mitigar os riscos inerentes à racionalidade limitada. Desta forma, o PNCP reduz significativamente os custos de transação relacionados às compras públicas, elevando assim, a eficiência econômica da Administração Pública (2021, p. 3).

Assim sendo, a uniformização de informações e a transparência ativa promovidas pelo PNCP são suas principais contribuições. Repercutem, como visto acima, no exercício da fiscalização e controle interno, externo e social. E tal fiscalização torna a administração pública mais eficiente e eficaz, evita danos ao erário e a corrupção, gera maior responsividade, fazendo com que os gestores públicos atuem com mais probidade, honestidade e integridade.

## 5 DESAFIOS

Em que pese as inúmeras vantagens trazidas pela Nova Lei de Licitações e em especial o Portal Nacional de Contratações Públicas, é importante que sejam apontados aspectos que podem tornar desafiador sua efetiva implantação e utilização. Como desenvolvido acima, não restam dúvidas de que a lei veio atender um anseio social de maior eficiência e transparência nas contratações públicas. Ademais, regulamentou uma tendência mundial de governo aberto e maior utilização de tecnologias pelos órgãos públicos. Além disso, a Lei nº 8.666/93 encontrava-se quase integralmente ultrapassada e desatualizada.

Todavia, alguns aspectos devem ser analisados, principalmente em um trabalho que analisa como o PNCP poderá efetivar a transparência e controle dos atos administrativos. Por isso, é importante que sejam elencados alguns pontos que podem ser obstáculos para uma ampla transparência, acesso aos dados, fiscalização e principalmente uniformidade e centralização de informações. Em primeiro lugar, de acordo com o art. 176 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 176. Os **Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes** terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data de publicação desta Lei, para cumprimento:

I - dos requisitos estabelecidos no art. 7º e no caput do art. 8º desta Lei;

II - da obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica a que se refere o § 2º do art. 17 desta Lei;

**III - das regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial.**

Parágrafo único. Enquanto não adotarem o PNCP, os Municípios a que se refere o caput deste artigo deverão:

I - publicar, em diário oficial, as informações que esta Lei exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial, admitida a publicação de extrato;

II - disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica. (Grifo nosso).

Percebe-se que a própria lei criou uma diferenciação para estes municípios, concedendo-lhes um prazo maior para se adequarem totalmente. Por um lado o legislador caminhou bem ao estipular tal prazo, vez que as pequenas cidades brasileiras, principalmente aquelas localizadas no interior dos Estados e afastadas dos grandes centros possuem menos recursos. Não apenas menos condições financeiras para contratar sistemas de integração com

o PNCP, há uma maior dificuldade de encontrar profissionais qualificados, treinar e capacitar os servidores, faltando inclusive infraestrutura e equipamentos adequados.

Imperioso que seja considerado que a falta de recursos para treinamento e capacitação dos servidores públicos pode resultar em uma equipe menos qualificada e experiente, o que, por sua vez, pode prejudicar a eficiência dos processos de licitação e contratação. Para que os profissionais estejam preparados para lidar com a NLLC e tenham conhecimento de suas novas diretrizes, os treinamentos são imprescindíveis. Contudo, a falta de recursos de muitos municípios de pequeno porte é um empecilho para contratar especialistas na área para fornecer a capacitação.

Somado a tais fatores, deve ser considerado que existem muitos municípios e regiões do país que não possuem sequer acesso a internet. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua realizada em 2021 pelo IBGE, a internet é acessível em 90% (noventa por cento) dos domicílios brasileiros e em 90,8% (noventa vírgula oito por cento) possui acesso funcionamento de serviço de rede móvel celular, para telefonia ou internet (IBGE. Pesquisa Nacional por Amostragem. Disponível online. Acesso em 22 de outubro de 2021).

Tal fato é um grande empecilho para que utilizem todas as novidades trazidas pela Lei nº 14.133/2021, em especial o Portal, vez que não possuem meios de disponibilizar as informações no site. Assim, a questão da possibilidade de acesso à internet para divulgação das licitações e contratos é algo a ser ponderado. De acordo com Francisco Diego Santos do Nascimento e Victor Nascimento de Almeida:

a maior preocupação nesse processo é a questão da conectividade, tanto por parte da Administração quanto dos licitantes. É possível ocorrer falhas tecnológicas, embora em menor escala devido ao avanço das tecnologias da informação. A qualidade da conexão à internet é fundamental para o sucesso do processo, mas alguns municípios ainda sofrem com o acesso lento e instável da internet. Além disso, a atualização dos sistemas é outro fator importante para evitar licitações desertas ou fracassadas. Enquanto não houver uma solução mais adequada às necessidades da Administração Pública e dos participantes do processo de licitação eletrônica, essa questão pode persistir (OLIVEIRA, 2021, s/p) (2023, p. 17).

Portanto, gestores de todos os entes devem se mobilizar de modo a priorizar investimentos e destinação de recursos para a qualificação de seus servidores e para obtenção de meios e estruturas técnicas para operacionalização da lei. A prorrogação dos prazos não basta, deve haver uma cooperação, um suporte, principalmente por parte da União e dos Estados.

Há divergências a respeito do prazo concedido para os municípios com menos de 20 (vinte) mil habitantes, alguns autores, levando em consideração os fatores acima expostos,

entendem que tal prazo é imprescindível. Afinal, o Brasil é um país extenso, de tamanho continental e possui diversas realidades. Não é possível comparar o contexto encontrado nos órgãos federais ou de capitais com a conjuntura vivida por um pequeno município inserido no meio da floresta amazônica ou no sertão nordestino, por exemplo. Desta forma, um prazo mais longo para pequenas cidades mostrar-se-ia razoável.

Porém, como dito acima, de nada adianta um prazo mais extenso se os gestores e servidores não procurarem se adaptar e se capacitar desde já. Em uma comunhão de esforços com a União, Estados e órgãos como o Tribunal de Contas, os pequenos municípios devem iniciar seu treinamento e transição, aproveitando ao máximo seu tempo “extra”.

A despeito de ser vantajoso o prazo mais extenso para alguns entes, importante que sejam sopesados os prejuízos advindos de tal diferenciação. Há uma perda significativa na uniformidade e centralização de informações almeçadas pela Lei nº 14.133/2021, isso porque a exclusão dos dados dos municípios com menos de 20 (vinte) mil habitantes do portal é bem relevante. Afinal:

Os municípios nesta categoria, conforme vimos anteriormente, representam algo em torno de 70% de todos os entes da federação. Dispensá-los da participação temporária na alimentação de dados junto ao PNCP significa excluir do cidadão o amplo controle social dos atos administrativos, assim como da própria Administração Pública as informações fundamentais à boa gestão da coisa pública. Nesse contexto, a discriminação feita pelo legislador acerca da não obrigatoriedade imediata para essa parcela significativa de entes federativos vai na contramão das tendências do direito administrativo atual, tanto no que diz respeito à publicidade, à transparência e à governança pública, quanto ao movimento de aperfeiçoamento tecnológico exigido para o desenvolvimento de uma Administração Pública voltada à eficiência e à busca por melhores resultados em sua atuação (LIMA; GIOIELLI, 2022, p. 35).

Ademais, urge considerar que os pequenos municípios são as unidades federativas que mais precisam das informações e suporte oferecidos pelo Portal Nacional de Contratações Públicas. O portal poderia suprir a escassez de mecanismos de governança e de controle de tais entes.

Em que pese os prejuízos retro apontados, as administrações públicas devem ser tratadas de modo distinto, devem ser atendidas de forma compatível com suas realidades, características e capacidades técnico-financeiras de gestão e de operação. O legislador fez bem em estabelecer prazo diferenciado para os municípios de pequeno porte, do contrário poderia acabar

por reforçar a desigualdade tecnológica existente, uma vez que, enquanto algumas administrações públicas (especialmente a federal, as estaduais e as de grandes Municípios) se aproveitam dos benefícios decorrentes da adoção de novas e modernas tecnologias, desenvolvendo-se em ritmo acelerado, as

administrações municipais de pequeno porte permanecem fadadas à estagnação do modelo ultrapassado e analógico de estrutura administrativa (SCHIEFLER, 2021, p. 119)

Por todo o exposto, entende-se que todas as unidades federativas terão que se esforçar para se adaptar à realidade da Nova Lei de Licitações e Contratos, afinal tal dispositivo legal trouxe inúmeras mudanças e novidades. Existem vários desafios, desde a necessidade de treinamento e capacitação dos servidores públicos e dos próprios gestores, até a atualização das infraestruturas públicas e sistemas, regulamentação dos artigos da lei, etc.

A escassez de recursos enfrentada por muitos municípios, principalmente aqueles de pequeno porte, potencializa tais desafios. Por isso, o legislador agiu de modo adequado ao estipular um prazo mais extenso para que cidades com menos de 20 (vinte) mil habitantes possam cumprir de modo integral as disposições da Lei nº 14.133/2021. Tratar de modo igualitário tais entes em relação a grandes municípios ou Estados apenas iria perpetuar a desigualdade existente entre eles. Assim, mostra-se razoável o tempo “extra” colocado aos pequenos municípios, todavia, isso não é suficiente. É imprescindível que haja uma mobilização por parte da União, Estados e todos os municípios no sentido de promover uma capacitação e conscientização desde logo.

Com o direcionamento de recursos e esforços, somado a uma rede de suporte, todos os entes federados poderão passar a utilizar as ferramentas fornecidas pela NLLC, alcançando-se um elevado patamar de transparência e controle das licitações e contratos administrativos a nível nacional, efetivando a uniformidade e centralizações das informações públicas.

## 6 CONCLUSÃO

O presente trabalho realizou uma análise do Portal Nacional de Contratações Públicas à luz do princípio da transparência, com o objetivo de demonstrar sua importância para um efetivo controle dos atos administrativos. Buscou-se entender as novidades trazidas pela Lei nº 14.133/2021, sendo relevante, pois, tal dispositivo trouxe inúmeras modificações que irão alterar de modo significativo as licitações e contratos celebrados pela Administração.

A importância de se estudar esse novo instrumento trazido pela NLLC e correlacioná-lo com a transparência e controle dos atos administrativos concentra-se no fato de que a legislação anterior estava extremamente ultrapassada, além de não estar atendendo as demandas da própria administração, eram frequentes os casos de corrupção, desvios de recursos, superfaturamento, etc. O processo de licitação é um momento de suma importância para a Administração Pública, vez que envolve gasto de recursos públicos e somente por meio dela os governos podem cumprir seu dever de fornecer serviços de qualidade a todos.

Desse modo, estudar a Nova Lei e em especial o PNCP, demonstrando suas vantagens e até os desafios a serem enfrentados, visa estimular a conscientização dos gestores para adotarem e seguirem o referido dispositivo legal. Ao mesmo tempo, busca-se instigar a sociedade como um todo a se inteirar do conteúdo da Lei nº 14.133/2021, e da transparência promovida por ela. Assim, mais pessoas terão consciência de seus direitos de fiscalização e cobrança, bem como de seu dever de participação na administração.

Para se atingir uma compreensão de como o portal garante maior transparência às licitações e contratos e demonstrar como essa ampliação de publicidade pode assegurar um melhor e mais efetivo controle dos atos administrativos, foram definidos alguns objetivos específicos. Primeiro discorreu-se sobre o princípio da transparência como uma evolução do clássico princípio da publicidade, seu desenvolvimento até culminar no ideal atual de transparência ativa e passiva. Foi também desenvolvido como a Nova Lei de Licitações e Contratos, juntamente com Lei de Acesso à Informação e Lei Geral de Proteção de Dados efetivaram os anseios da sociedade por maior transparência, agilidade, eficiência e estratégias de governo aberto. Concluiu-se que o PNCP tem um grande potencial para efetivar uma transparência cada vez mais ampla dos atos públicos e que a Lei nº 14.133/2021 poderá ser conciliada com a LAI e com a LGPD.

Como segundo objetivo específico foi colocado a análise dos dispositivos da NLLC a fim de entender como esta trata do portal, suas funções e características. Durante a pesquisa foi possível averiguar como o portal está estruturado atualmente, verificou-se quais de suas ferramentas já estão disponíveis para uso e aquelas que ainda não foram disponibilizadas,



analisou-se ainda, as portarias e decretos que o regulam. Foi possível constatar que a maior parte das funcionalidades previstas na lei já podem ser utilizadas, assim, o portal já é uma realidade, encontra-se apto para uso.

Outro objetivo era evidenciar as vantagens oferecidas pelo PNCP, em especial a transparência e a partir daí comprovar que com ele poderá se alcançar um maior controle interno, externo e social das licitações e contratos. Considerando as ferramentas que já estão disponíveis constatou-se que o portal tem conseguido cumprir com sua missão. Mesmo que atualmente a Lei nº 14.133/2021 ainda não esteja sendo utilizada por todos os entes, tampouco o próprio portal. A partir disso foi demonstrado como a transparência propicia uma melhor fiscalização dos atos administrativos pelos cidadãos, interessados, órgãos estatais, além da padronização, unificação e simetria das informações.

Como último objetivo buscou-se demonstrar que apesar das inúmeras vantagens trazidas pelo Portal Nacional de Contratações Públicas, sua implementação e utilização passa e passará por alguns desafios. O portal deve funcionar em consonância com as legislações vigentes, em especial a LAI e LGPD. Mas, a experiência de sua utilização será diversa em cada um dos entes públicos e seus órgãos. Como discorrido, o Brasil é muito extenso geograficamente e extremamente diverso, cada região possui uma realidade, cada município possui seus próprios obstáculos, seja a falta de acesso à internet de qualidade, falta de recursos, infraestrutura, etc. Tais especificidades devem ser levadas em consideração, por isso, o legislador estabeleceu um prazo maior para que os pequenos municípios passem a utilizar o PNCP. Contudo, como foi apontado, os demais entes devem se mobilizar para apoiar aqueles que irão enfrentar maiores dificuldades e a transição e capacitação devem começar o mais cedo possível.

Para desenvolver o presente trabalho de conclusão de curso a metodologia utilizada foi de pesquisa de cunho descritivo e exploratório, partindo da análise e interpretação de leis e bibliografia selecionada. Em um primeiro momento procedeu-se a leitura de fonte primária tendo por base a Lei nº 14.133/2021, analisando-se os dispositivos que tratam do Portal Nacional de Contratações Públicas, da transparência e publicidade. Foi feita uma análise das normas e princípios da Constituição Federal de 1988 que cuidam dos atos administrativos. Por último foi realizada uma revisão bibliográfica de cursos e artigos científicos da área, os quais serviram de base para compreender o princípio da transparência, uso de tecnologia, o PNCP, formas de controle, etc.

A análise permitiu concluir que a Nova Lei de Licitações e Contratos representa um grande avanço para o ordenamento jurídico brasileiro e para a Administração Pública como

um todo. O recorte desse dispositivo legal analisado mostrou-se compatível com a tendência global e com os anseios dos cidadãos de um governo mais eficiente, transparente, com responsividade, menos corrupção e mais uso de tecnologias. Outrossim, a Lei nº 14.133/2021 mostrou-se compatível com as legislações vigentes, dentre as quais a Lei Geral de Proteção de Dados, Lei de Acesso à Informação e também segue os ditames constitucionais.

A maior parte das ferramentas e funcionalidades previstas do Portal Nacional de Contratações Públicas já estão implantadas e em funcionamento. Mais do que isso, navegando no sítio eletrônico foi possível perceber que este foi bem construído, possui acessibilidade e é intuitivo. Por isso, pode-se concluir que o portal já pode ser utilizado por aqueles entes que tiverem interesse, bem como pelos licitantes e cidadãos em geral.

Analisando o portal e os dispositivos legais que o regulam foi possível concluir que ele é a ferramenta central da NLLC, para se alcançar uma transparência cada vez mais ampla dos atos administrativos. Além disso, o PNCP irá potencializar o controle interno, externo e social dos atos administrativos, vez que promove a transparência e ao mesmo tempo centraliza, padroniza e unifica as informações a respeito das licitações e contratos de todo o Brasil. Em que pese os desafios a serem enfrentados, em especial pelos pequenos municípios, com o prazo maior que eles terão, com o apoio dos outros entes e um esforço e conscientização dos gestores, esses também poderão ser parte desse novo capítulo das contratações públicas.

Em suma, o Portal Nacional de Contratações Públicas está pronto para ser utilizado, ele tem potencial para tornar os atos administrativos mais céleres e transparentes. O portal irá contribuir para a fiscalização e controle de tais atos, e por consequência para uma maior responsividade dos servidores e gestores públicos. Espera-se que o presente trabalho de conclusão de curso possa chamar a atenção dos cidadãos das ferramentas que eles possuem, em especial o PNCP, para acompanhar, participar e fiscalizar as contratações públicas e os gastos dos recursos públicos. Ao mesmo tempo espera-se que o trabalho possa contribuir para que os administradores sejam motivados a se adequar à Lei nº 14.133/2021 e efetivá-la de modo adequado.

## 7 REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria Dos Direitos Fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

AMARAL, Gabriela Crimi e HAIKAL, Daniela Mello Coelho *in* **A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021): principais inovações e desafios para sua implantação**. Organização Maria Tereza Fonseca Dias. – São Paulo: Editora Dialética, 2023.

BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. **Governança pública, eficiência e transparência na administração pública**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 12, n. 133, jan.2013.

BRASIL, Constituição. **Constituição Federal**, 1988.

BRASIL. Congresso. Senado. Decreto Legislativo nº 186, de 10 de julho de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Brasília.

BRASIL. Decreto nº 10.764, de 09 de agosto de 2021. Dispõe sobre o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, de que trata o § 1º do art. 174 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Brasília.

BRASIL. Decreto nº 5.296, de 01 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1 de janeiro de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.. **Lei de Acesso À Informação**. Brasília.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Lei de Processo Administrativo Federal**. Brasília.

BRASIL. Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Brasília.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 06 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. **Estatuto da Pessoa Com Deficiência**. Brasília.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. **Lei de Ação Popular**. Brasília.

BRASIL. Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. **Lei do Mandado de Segurança**. Brasília.

BRASIL. Portaria nº 15.496, de 29 de dezembro de 2021. Designa os membros titulares e suplentes para a composição do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas. Brasília.

BRASIL. Portaria nº 938, de 02 de fevereiro de 2022. Institui o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, em atendimento ao disposto no inciso II do art. 19 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Brasília.

BRASIL. Portaria nº 4.052, de 20 de abril de 2022. Trata ainda da designação do responsável pela condução das atividades relativas ao secretariado executivo do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas. Brasília.

BRASIL. Portaria nº 592, de 31 de janeiro de 2023. Designa os membros titulares e suplentes para a composição do Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas. Brasília.

CABRAL, Flávio Garcia e ZOCKUN, Carolina Zancaner. **Da eficácia das normas previstas na Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021):** análise do PNCP, do SRP e do Registro Cadastral. Revista de Direito Econômico e Socioambiental. Vol. 12, p. 100–122, 10 de setembro de 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i1.28227>.

DA SILVA, Michelle Marry Marques. **A Possibilidade De Contratar Diretamente Artistas Na Nova Lei De Licitações E Contratos Sua Relação Com O Defeso Eleitoral E O Controle Judicial Do Ato Administrativo**. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2023/07/Artigo-contratacao-de-artistas-e-controle-judicial-da-Adm-Publica-Michelle-Marry.pdf>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** – 36. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **Nova lei de licitações e contratos administrativos comentada**. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

FURTADO, Monique Rocha e VIERA, James Batista. **Portal Nacional de Contratações Públicas:** uma nova lógica jurídica, gerencial e econômica para a Lei de Licitações e Contratos. Observatório da Nova Lei de Licitações, 20 de março de 2022. Disponível em: <https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/05/13/portal-nacional-de-contratacoes-publicasuma-nova-logica-juridica-gerencial-e-economica-para-a-lei-de-licitacoes-e-contratos>

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostragem. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/10070/64506?ano=2021>. Acesso em 22 de outubro de 2021.

JORDÃO, Eduardo. **Controle judicial de uma administração pública complexa: a experiência estrangeira na adaptação da intensidade do controle.** São Paulo: Malheiros, 2016.

LIMA, Edcarlos Alves, e GIOIELLI, Stella Claudio. **O Portal Nacional como Meio de se Garantir a Ampla Transparência e Simetria de Informações nas Contratações Públicas.** Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, 2 Sem. 2021, p. 21–38, 18 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/202>.

LIMBERGER, Têmis. **Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei de Acesso à Informação Pública (LAI): um diálogo (im)possível? As influências do direito europeu.** *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, vol. 281, nº 1, p. 113–144, 28 de abril de 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v281.2022.85654>.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo.** 11. ed. – São Paulo : Saraiva, 2017.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do Patrimônio Público.** 4, ed. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO. Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo.** 32ª ed., 2015. Malheiros Editora Ltda. São Paulo-SP.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 21. ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NASCIMENTO, Francisco Diego Santos do. e ALMEIDA, Victor Nascimento de. **Lei de Licitações n. 14.133/2021: dificuldades e desafios para a sua implementação nos municípios de pequeno porte.** Trabalho de Conclusão de Curso do Centro Universitário AGES, 2023.

NETO, Eduardo Grossi Franco *in* **A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021): principais inovações e desafios para sua implantação.** Organização Maria Tereza Fonseca Dias. – São Paulo: Editora Dialética, 2023.

OLIVEIRA, Nelson. **Nova Lei de Licitações é esperança contra corrupção e desperdício de verbas.** Agência Senado. Publicado em 05/04/2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2020/12/nova-lei-de-licitacoes-e-esperanca-contra-corrupcao-e-desperdicio-de-verbas>

OLIVEIRA, Rogério Irineu de. **Licitação – problemas e possíveis soluções.** 2016.

PNCP. **Perfuntas frequentes.** Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br/catalogo-eletronico-de-padronizacao/perguntas-frequentes>. Acesso em: 21 de outubro de 2023.

PNCP. **Comunicado nº 1/2023.** Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br/acesso-a-informacao/comunicados/comunicado-no-1-2023-portal-nacional-de-contratacoes-publicas-pncp>. Acesso em 21 de outubro de 2023.

REIS, Luciano Elias. **Revogação Da Licitação Pública: Aspectos Conceituais, Procedimentais E De Controle Judicial Bidding: Conceptual, Procedural And Judicial Control**

Aspects. Disponível em: <https://www.lucianoeliasreis.com.br/wp-content/uploads/2022/01/2016.-Revista-Jus-Plenum.-Revogacao..pdf>

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. **Controle das Compras Públicas, Inovação Tecnológica e Inteligência Artificial:** o paradigma da administração pública digital e os sistemas inteligentes na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dissertação (Mestrado), Universidade de Brasília – UnB, 2021.

SILVA FILHO, Jesrael Batista da. **A Eficiência do controle social nas licitações e contratos administrativos.** Dissertação (Mestrado), Universidade Nove de Julho - UNINOVE, 2017.

SIQUEIRA, Lara. **Transparência, publicidade e administração pública:** um estudo comparado entre as leis nº 8.666/93 e a 14.133/21. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade Ari de Sá, Curso de Direito, Fortaleza, 2021. Orientação: Prof. Dr. Francisco Sales Martins.

TANAKA, Sônia Yuriko, *et al.* **Direito Administrativo.** 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TOLEDO, Fernanda de Almeida. **Algumas das principais mudanças trazidas pela nova Lei das licitações.** ConJur, Consultor Jurídico. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-out-03/toledo-algumas-principais-mudancas-lei-licitacoes#:~:text=Uma%20das%20grandes%20novidades%20da,convite%2C%20previstas%20na%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20anterior>