

# O PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP) COMO CONDIÇÃO DE EFICÁCIA CONTRATUAL E SEUS REFLEXOS NA REGULARIDADE PARA RECEBIMENTO DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

*THE NATIONAL PUBLIC PROCUREMENT PORTAL (PNCP) AS A CONDITION FOR CONTRACTUAL  
EFFECTIVENESS AND ITS IMPACT ON REGULARITY FOR RECEIVING VOLUNTARY TRANSFERS*

**Lady Jane Da Silva Climitino<sup>1</sup>**

Faculdade Evangélica

<https://orcid.org/0009-0001-7060-7313>

**Fabian Serejo Santana<sup>2</sup>**

Universidade Estadual do Tocantins

<https://orcid.org/0000-0002-8936-987X>

**Sara Brigida Farias Ferreira<sup>3</sup>**

Universidade Estadual do Tocantins

<https://orcid.org/0000-0001-6588-2305>

**Jeany Castro dos Santos<sup>4</sup>**

Universidade Estadual do Tocantins

<http://orcid.org/0000-0002-4479-0839>

DOI: <https://doi.org/10.46550/ilustracao.v7i2.588>

Aceito em: 28.02.2026

**Resumo:** presente artigo analisa o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como requisito jurídico de eficácia dos contratos administrativos no regime da Lei nº 14.133/2021 e discute seus reflexos sobre a regularidade administrativa exigida para o recebimento de transferências voluntárias por entes federados. Partindo da distinção entre existência, validade e eficácia dos atos administrativos, demonstra-se que a divulgação no PNCP, nos prazos legais, integra a aptidão do ajuste para produzir efeitos e reforça a transparência ativa e o controle das contratações.

- 1 Especialista em Docência para a Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Goiás (IFG) e graduada em Administração pela Faculdade Evangélica. Atua como Supervisora Administrativa no Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), na Coordenação de Máquinas e Equipamentos. Email: [climitinoladyjane@gmail.com](mailto:climitinoladyjane@gmail.com).
- 2 Doutorando pelo Programa de Desenvolvimento Regional (PPGDR/UFT) e Mestre em Ciências do Ambiente pela Universidade Federal do Tocantins (CIAMB/UFT). Professor efetivo do curso de Direito da Universidade Estadual do Tocantins. Email: [fabian.ss@unitins.br](mailto:fabian.ss@unitins.br)
- 3 Doutoranda em Ciências do Ambiente pela Universidade Federal do Tocantins – UFT. Mestre em Planejamento e Desenvolvimento Regional e Urbano na Amazônia (PPGPAM) e em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para Inovação (ProfNit), pela Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA). Professora efetiva do curso de Direito da Universidade Estadual do Tocantins. Email: [sara.bf@unitins.br](mailto:sara.bf@unitins.br).
- 4 Doutora e Mestra em Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins. Docente Permanente do Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP). Diretora de Ensino, professora do curso Gestão Pública. Email: [jeany.cd@unitins.br](mailto:jeany.cd@unitins.br).



Em seguida, examina-se o regime das transferências voluntárias previsto na Lei Complementar nº 101/2000, destacando que, embora a publicação no PNCP não figure como requisito literal para a liberação de repasses, a ausência de publicidade pode fragilizar a comprovação da legalidade da despesa, gerar apontamentos de irregularidade em procedimentos de controle e dificultar a prestação de contas. Por fim, discutem-se os desafios de implementação do PNCP na gestão municipal, com ênfase nas limitações tecnológicas, na capacitação de agentes públicos e nas assimetrias federativas, que podem impactar a conformidade administrativa e o planejamento da execução contratual. Conclui-se que o PNCP representa avanço relevante em transparência e governança das contratações, cuja efetividade demanda suporte institucional, interoperabilidade de sistemas e capacitação contínua, especialmente para municípios de pequeno porte.

**Palavras-chave:** PNCP; contratos administrativos; eficácia contratual; transferências voluntárias; Lei nº 14.133/2021; transparência pública.

**Abstract:** This article analyzes the National Public Procurement Portal (PNCP) as a legal requirement for the effectiveness of administrative contracts under Law No. 14,133/2021 and discusses its impacts on the administrative regularity required for receiving voluntary transfers by federative entities. Based on the distinction between the existence, validity, and effectiveness of administrative acts, it demonstrates that publication on the PNCP within legal deadlines is essential for the contract's ability to produce legal effects, reinforcing active transparency and procurement control. Furthermore, it examines the regime of voluntary transfers provided for in Supplementary Law No. 101/2000, highlighting that, although publication on the PNCP is not a literal requirement for the release of funds, the lack of publicity can weaken the proof of expenditure legality, lead to findings of irregularity in control procedures, and hinder accountability. Finally, it discusses the challenges of implementing the PNCP in municipal management, emphasizing technological limitations, the training of public agents, and federative asymmetries that may impact administrative compliance and contract execution planning. It concludes that the PNCP represents a significant advancement in transparency and procurement governance, whose effectiveness requires institutional support, system interoperability, and continuous training, especially for small municipalities.

**Keywords:** PNCP; administrative contracts; contractual effectiveness; voluntary transfers; Law No. 14,133/2021; public transparency.

## 1 Introdução

A Lei nº 14.133/2021 promoveu profunda transformação no regime jurídico das contratações públicas brasileiras, substituindo progressivamente o modelo anterior e estabelecendo novas exigências voltadas à digitalização, à padronização procedimental e ao fortalecimento da transparência administrativa. Nesse contexto, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) passou a ocupar posição central no sistema, não apenas como repositório informacional, mas como plataforma oficial de publicidade dos atos de licitação e contratação.

A inovação normativa mais sensível, para fins deste estudo, encontra-se no tratamento da publicidade contratual como requisito de eficácia. A nova lei rompe com a lógica meramente formal da divulgação resumida em meios tradicionais e passa a exigir a inserção do contrato no PNCP como pressuposto para a produção de seus efeitos jurídicos. Com isso, a publicidade deixa de ser simples instrumento de conhecimento externo para assumir função integrativa da própria estrutura jurídica da contratação administrativa.

A relevância do tema se acentua quando se considera a realidade dos entes subnacionais, especialmente dos municípios de pequeno porte, cuja capacidade institucional e tecnológica nem sempre acompanha o ritmo das exigências legais impostas pelo novo modelo digital. A implementação do PNCP, embora represente avanço importante em termos de transparência ativa e controle social, também introduz dificuldades operacionais que podem repercutir diretamente na execução de contratos custeados por recursos intergovernamentais.

Nesse cenário, formula-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida a ausência de divulgação dos atos de contratação no PNCP compromete a eficácia contratual e pode impactar a regularidade do ente federado para fins de recebimento de transferências voluntárias? A hipótese adotada é a de que a não divulgação tempestiva dos contratos no portal compromete a eficácia do ajuste e pode gerar apontamentos de irregularidade administrativa, com reflexos indiretos sobre a liberação, manutenção e prestação de contas de recursos transferidos voluntariamente por outros entes federativos.

O objetivo geral do artigo consiste em analisar o PNCP como condição de eficácia contratual e seus reflexos na regularidade administrativa para recebimento de transferências voluntárias. Como objetivos específicos, pretende-se: examinar o fundamento jurídico da exigência de publicação no portal; distinguir os planos da existência, validade e eficácia do ato administrativo; analisar o regime jurídico das transferências voluntárias; e avaliar os desafios operacionais enfrentados pelos municípios na implementação da nova disciplina legal.

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com método jurídico-dogmático (normativo-interpretativo), de caráter descritivo-analítico, desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e análise documental. No plano documental, examinam-se a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 14.133/2021 (com destaque para o art. 94 e dispositivos correlatos), a Lei Complementar nº 101/2000 (art. 25 e regime de transferências voluntárias), bem como orientações e entendimentos de órgãos de controle externo, especialmente do Tribunal de Contas da União, pertinentes à publicidade e à conformidade das contratações públicas. No plano bibliográfico, mobiliza-se doutrina administrativista sobre teoria do ato administrativo (existência, validade e eficácia), princípios da Administração Pública, transparência e controle, além de literatura especializada sobre a implementação do PNCP e desafios de capacidade institucional em âmbito municipal. A análise é estruturada em eixos temáticos: (I) função do PNCP no novo regime de contratações públicas; (II) publicidade como condição de eficácia contratual; (III) interfaces entre eficácia/publicidade e regularidade administrativa relacionada às transferências voluntárias; e (IV)

implicações práticas e desafios operacionais para municípios, com proposição de medidas de aperfeiçoamento.

## **2 O Portal Nacional de Contratações Públicas e sua função a eficácia contratual**

A análise do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) exige sua compreensão no contexto da nova sistemática introduzida pela Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere à centralidade da publicidade na estrutura das contratações públicas. Nesse cenário, a divulgação dos atos administrativos deixa de assumir caráter meramente informativo e passa a integrar a própria dinâmica de produção de efeitos jurídicos dos contratos administrativos. Para tanto, torna-se necessário examinar o papel do PNCP no ordenamento jurídico, a teoria da eficácia dos atos administrativos e sua relação com a regularidade necessária à execução de transferências voluntárias.

### **2.1 O PNCP na estrutura da lei nº 14.133/2021 e o princípio da publicidade**

O Portal Nacional de Contratações Públicas foi concebido pela Lei nº 14.133/2021 como instrumento estruturante do novo regime jurídico das contratações públicas. Sua função ultrapassa a reunião de dados em ambiente eletrônico, pois o portal concentra a divulgação de editais, contratos, atas, aditamentos e outros atos relevantes, tornando-se eixo de transparência, controle e padronização das informações administrativas. Nesse desenho institucional, o PNCP fortalece a fiscalização pelos órgãos de controle e amplia o acesso da sociedade às informações relacionadas às compras e contratações estatais.

A centralidade do portal está vinculada ao princípio da publicidade, que integra o núcleo constitucional da Administração Pública. O art. 37 da Constituição da República estabelece que a administração pública direta e indireta obedecerá, entre outros, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). A publicidade, nesse sentido, não se resume à divulgação de informações por cortesia administrativa, mas constitui dever jurídico de transparência e condição de controle democrático dos atos estatais.

No regime da Lei nº 14.133/2021, esse dever constitucional assume conformação tecnológica. A transparência deixa de operar predominantemente por meios fragmentados e dispersos, como ocorria no modelo anterior, para ser organizada por meio de plataforma nacional digital, com vocação de uniformização e acessibilidade. Trata-se de expressão contemporânea da transparência ativa, por meio da qual o Estado não apenas responde a solicitações de informação, mas disponibiliza, de forma prévia e padronizada, os dados necessários ao acompanhamento da atividade administrativa.

Essa compreensão é reforçada por Vasconcellos e Fonseca (2024) ao sustentar que a adoção do PNCP como sítio eletrônico oficial sujeita os entes públicos à regra do art. 94 da Lei nº 14.133/2021, segundo a qual a divulgação no portal constitui condição de eficácia jurídica

dos contratos administrativos e de seus aditamentos. Nessa perspectiva, a publicidade no PNCP deixa de ser vista como exigência burocrática periférica e passa a desempenhar função material na produção de efeitos dos contratos, fortalecendo a transparência ativa e o controle social das contratações.

Dessa forma, a estrutura normativa da nova lei revela que o PNCP não ocupa papel secundário ou meramente instrumental. Ao contrário, integra o próprio modelo jurídico das contratações públicas, atuando simultaneamente como meio de divulgação, ferramenta de controle e pressuposto para a regularidade procedimental dos ajustes celebrados pela Administração.

## 2.2 Condição de eficácia e teoria do ato administrativo

A compreensão do PNCP como condição de eficácia contratual exige a distinção entre os planos da existência, validade e eficácia do ato administrativo. A existência diz respeito à própria formação do ato no mundo jurídico, a partir da manifestação de vontade e da observância de seus elementos constitutivos mínimos. A validade, por sua vez, refere-se à compatibilidade do ato com o ordenamento jurídico, considerando-se requisitos como competência, finalidade, forma, motivo e objeto. Já a eficácia corresponde à aptidão do ato para produzir concretamente os efeitos jurídicos que dele se esperam.

Essa distinção encontra amparo na doutrina administrativista clássica, que reconhece a necessidade de separar os planos de formação, conformidade jurídica e produção de efeitos do ato administrativo. Nessa perspectiva, a eficácia não se confunde com a validade, pois um ato pode estar regularmente constituído e ser juridicamente válido sem, contudo, produzir imediatamente todos os seus efeitos, caso dependa do implemento de condição prevista em lei (Di Pietro, 2023).

Essa distinção é particularmente relevante no âmbito dos contratos administrativos celebrados sob a égide da Lei nº 14.133/2021. Um contrato pode ser formalmente celebrado de maneira regular, observando os requisitos legais de validade, e ainda assim não ser eficaz enquanto não cumprida a exigência de publicidade imposta pelo legislador. É exatamente nesse ponto que o art. 94 da nova lei assume papel decisivo, ao transformar a divulgação no PNCP em requisito indispensável para a produção de efeitos do contrato.

Art. 94. 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: I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação; II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta. § 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade. (BRASIL, 2021).

A literalidade do dispositivo evidencia que a publicidade, no novo regime jurídico, não pode mais ser tratada como mera formalidade acessória. Ao condicionar a eficácia do contrato à sua divulgação no portal, a lei eleva a publicidade digital à categoria de elemento integrativo da aptidão do ajuste para produzir efeitos jurídicos. Em outros termos, a publicação passa a compor a própria operatividade do contrato administrativo.

Essa leitura é compatível com a teoria do ato administrativo e com a evolução do direito administrativo contemporâneo, cada vez mais orientado à transparência, à integridade e à governança pública. A publicidade deixa de atuar apenas como mecanismo externo de controle e assume função constitutiva da eficácia, reforçando a ideia de que a administração pública digital exige não só validade formal, mas também visibilidade institucional dos atos praticados.

Em sentido convergente, Augustinho (2023) sustenta que a divulgação no PNCP se torna imperativa para conferir eficácia aos contratos administrativos celebrados sob a Lei nº 14.133/2021, na medida em que tais contratos somente podem produzir os efeitos para os quais foram constituídos se a respectiva informação for devidamente disponibilizada no portal. Assim, a publicidade digital é incorporada à própria estrutura de eficácia dos atos administrativos, o que representa importante inovação em relação ao modelo tradicional de divulgação resumida em órgãos oficiais.

Desse modo, a exigência do art. 94 não apenas reforça a transparência, mas redefine a lógica de funcionamento do contrato administrativo. O contrato pode existir e ser válido, mas sua eficácia depende da publicidade digital oficialmente realizada no PNCP, circunstância que projeta consequências relevantes para a execução da despesa pública e para a regularidade administrativa do ente contratante.

### 2.3 Transferências voluntárias e regularidade do ente federado

As transferências voluntárias constituem instrumento de cooperação federativa por meio do qual um ente da Federação repassa recursos a outro a título de auxílio, assistência financeira ou cooperação, para a execução descentralizada de políticas públicas. Sua relevância é especialmente visível nos municípios, muitos dos quais dependem de repasses da União ou dos estados para viabilizar obras, aquisição de equipamentos, prestação de serviços e investimentos estruturais.

Nos termos do art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000, a realização de transferência voluntária está condicionada ao atendimento de exigências legais específicas. O § 1º do referido dispositivo estabelece:

Art. 25. [...] § 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias: I - que o ente transferidor tenha situação fiscal regularizada em relação ao ente destinatário, nos termos dos arts. 52 e 53; II - que o ente transferidor não esteja em atraso no pagamento de obrigações financeiras assumidas com a União, com os Estados, com o Distrito Federal ou com os Municípios; III - que o ente destinatário esteja em dia com suas obrigações perante o Regime Geral de Previdência Social e o Regime Próprio de Previdência Social. (BRASIL, 2000).

Embora o PNCP não figure expressamente no rol literal dessas exigências, a regularidade necessária à celebração e à manutenção de transferências voluntárias não pode ser interpretada de maneira estritamente estanque. A execução da despesa pública custeada com recursos transferidos depende de contratação regular, juridicamente eficaz e passível de fiscalização. Nesse sentido, o cumprimento das normas que regem a eficácia e a publicidade dos contratos administrativos

íntegra, ainda que indiretamente, o universo de conformidade administrativa exigido do ente beneficiário.

A ausência de divulgação do contrato no PNCP, quando exigida pela Lei nº 14.133/2021, compromete a eficácia do ajuste e fragiliza a demonstração da regularidade da despesa correspondente. Não se trata de afirmar que o portal, por si só, bloqueia automaticamente a celebração de convênios ou o repasse de recursos. A repercussão é indireta, mas juridicamente relevante: um contrato ineficaz ou irregularmente publicizado pode ensejar apontamentos de falhas procedimentais, questionamentos em prestações de contas e dificuldades na comprovação da legalidade da execução financeira.

Desse modo, a relação entre PNCP e transferências voluntárias deve ser compreendida a partir de uma visão sistêmica do ordenamento. Ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal não trate nominalmente do portal, a regularidade administrativa do ente beneficiário passa também pela observância das exigências legais aplicáveis ao regime de contratação pública, especialmente quando tais contratos são utilizados como base para a execução de objetos pactuados com outros entes federativos.

#### 2.4 A publicidade no PNCP como elemento de regularidade administrativa

No Estado Democrático de Direito, a publicidade administrativa possui função de legitimação, controle e garantia de verificabilidade dos atos estatais. A transparência não se exaure no atendimento de uma exigência protocolar, mas permite a fiscalização institucional e social da conduta administrativa. No regime da Lei nº 14.133/2021, essa publicidade é densificada pela centralização das informações no PNCP, o que transforma o portal em referência nacional para o acompanhamento das contratações públicas.

Sob esse enfoque, a publicidade administrativa não se reduz à divulgação formal de atos oficiais, mas representa exigência de transparência, controle e legitimidade da atuação estatal. A ampliação de mecanismos de visibilidade dos atos públicos reforça a dimensão democrática da Administração e contribui para a prevenção de irregularidades, especialmente em contextos de execução de despesa pública sujeita a controle interinstitucional (Bandeira de Mello, 2021).

A regularidade administrativa, por sua vez, deve ser entendida em sentido amplo. Ela não se limita à adimplência fiscal, previdenciária ou contábil, mas envolve também a observância das normas procedimentais e materiais que condicionam a legitimidade da contratação pública. Nessa perspectiva, a publicidade do contrato no PNCP atua como elemento de conformidade administrativa, pois permite a comprovação da eficácia do ajuste, a rastreabilidade do gasto e a fiscalização por órgãos de controle interno e externo.

Quando o contrato não é divulgado no portal nos termos exigidos pela lei, compromete-se não apenas sua eficácia jurídica, mas também a consistência documental da despesa. Em contratações vinculadas a recursos de transferências voluntárias, essa omissão pode afetar a demonstração da legalidade do procedimento, prejudicar a prestação de contas e gerar insegurança

quanto à execução do objeto pactuado. A deficiência de publicidade, portanto, transcende o plano formal e repercute concretamente na governança e na confiabilidade institucional do ente público.

Pode-se afirmar, assim, que a publicidade digital prevista na nova lei opera como pressuposto de regularidade administrativa qualificada. Mais do que dar conhecimento ao público, ela certifica a integração do contrato ao ambiente oficial de controle, reforçando a legitimidade da contratação e a segurança jurídica da execução da despesa pública.

### **3 Desafios da gestão municipal na implementação do PNCP**

A implementação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) no âmbito municipal revela um conjunto de desafios que extrapolam a dimensão meramente normativa, envolvendo aspectos tecnológicos, institucionais e operacionais. Embora a Lei nº 14.133/2021 imponha obrigação uniforme de publicidade, a capacidade de cumprimento dessa exigência varia significativamente entre os entes federados, especialmente em razão das desigualdades estruturais existentes. Nesse contexto, torna-se necessário analisar as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios, com destaque para as limitações tecnológicas, a capacitação de agentes públicos e os impactos no planejamento e na execução das políticas públicas.

#### **3.1 Barreiras tecnológicas e integração de sistemas**

A implementação do PNCP não ocorre em ambiente institucional homogêneo. Embora a norma seja nacional e imponha idêntica obrigação de publicidade a todos os entes federados, as condições materiais de cumprimento variam significativamente, sobretudo entre grandes centros administrativos e pequenos municípios. Essa disparidade expõe um dos principais desafios da nova lei: a necessidade de adequação tecnológica em realidades marcadas por limitações orçamentárias, baixa capacidade técnica e sistemas administrativos ainda pouco integrados.

Muitos municípios operam com plataformas legadas, dependem de empresas terceirizadas para o gerenciamento dos sistemas de compras e contratos e não dispõem de equipes próprias de tecnologia da informação aptas a assegurar a alimentação tempestiva e correta do portal nacional. Nessas circunstâncias, a exigência legal de publicação no PNCP pode esbarrar em barreiras práticas relacionadas à interoperabilidade dos sistemas, à padronização dos dados e à própria infraestrutura digital disponível.

A consequência é que a eficácia contratual, embora juridicamente condicionada à publicidade no portal, pode ser dificultada por fatores alheios à simples vontade do gestor. Isso não elimina o dever legal de conformidade, mas revela que a plena implementação do modelo exige suporte técnico, ferramentas adequadas e coordenação federativa. Sem tais condições, a digitalização compulsória corre o risco de se converter em fonte de insegurança operacional, especialmente nos entes mais dependentes de recursos externos.

### 3.2 Capacitação de agentes públicos e responsabilidade administrativa

A nova disciplina legal das contratações públicas também exige transformação cultural no âmbito da Administração. O regime inaugurado pela Lei nº 14.133/2021 pressupõe planejamento, gestão por resultados, governança, publicidade digital e controle contínuo. Nesse cenário, a formação dos agentes públicos responsáveis pela condução das licitações, contratos, controles internos e prestações de contas torna-se elemento essencial para a efetividade do sistema.

A publicação no PNCP não constitui atividade meramente mecânica. Ela requer compreensão dos efeitos jurídicos da omissão, domínio dos fluxos procedimentais e conhecimento sobre os prazos legalmente estabelecidos. A insuficiência de capacitação pode conduzir a erros formais com impacto material, como atraso na produção de efeitos do contrato, inconsistências documentais e fragilidade da prestação de contas perante órgãos de controle.

Além disso, a responsabilização administrativa do gestor pode ser intensificada quando a omissão na publicidade revelar falha de governança ou descumprimento de dever legal expresso. Por isso, a capacitação continuada de agentes de contratação, assessorias jurídicas, controles internos e setores responsáveis pela execução de convênios deve ser compreendida como requisito estratégico da conformidade institucional, e não como medida acessória de aperfeiçoamento.

### 3.3 Impactos no planejamento e na execução das políticas públicas

A exigência de publicação no PNCP repercute diretamente no planejamento administrativo. Como a eficácia do contrato depende da divulgação no portal, eventual atraso na inserção das informações pode comprometer o início regular da execução contratual, prejudicar cronogramas físico-financeiros e gerar descompasso entre a formalização do ajuste e sua operacionalização concreta.

Esse efeito torna-se ainda mais relevante em contratos vinculados a transferências voluntárias. Obras públicas, aquisições de bens permanentes e serviços financiados por repasses interfederativos normalmente estão submetidos a metas, prazos e etapas de desembolso que dependem da regularidade documental da execução. A ausência ou intempestividade da publicidade contratual pode, assim, desencadear atrasos administrativos, dificuldades de comprovação perante o concedente e entraves na continuidade do objeto pactuado.

A repercussão final recai sobre a efetividade das políticas públicas. Quando a contratação não se torna eficaz no momento devido, há potencial comprometimento da entrega de bens e serviços à população, além do risco de perda de eficiência na utilização dos recursos repassados. A transparência digital, portanto, embora imprescindível, deve ser acompanhada de condições estruturais mínimas para que sua exigência não se converta em fator de paralisia administrativa.

#### **4 Análise crítica: eficácia contratual, controle e desigualdade federativa digital**

A exigência de publicação do contrato no PNCP como condição de eficácia representa, sem dúvida, avanço relevante na racionalização do controle das contratações públicas. Ao vincular a produção de efeitos do ajuste à sua visibilidade institucional em plataforma nacional, o legislador fortalece a transparência ativa, amplia a rastreabilidade dos atos administrativos e cria ambiente mais favorável à fiscalização por órgãos de controle e pela sociedade.

A interpretação dos órgãos de controle também se orienta nessa direção. No Acórdão nº 2.458/2021-Plenário, o Tribunal de Contas da União reconheceu a possibilidade de aplicação imediata da nova Lei de Licitações às contratações diretas em razão do valor, desde que observada a instrução prevista no art. 72, inclusive quanto à divulgação e manutenção dos atos em sítio eletrônico oficial (TCU, 2021). Essa orientação reforça a centralidade da publicidade como elemento de conformidade jurídica no novo modelo de contratação pública.

Todavia, a consolidação dessa diretriz normativa deve ser analisada criticamente à luz da realidade federativa brasileira. A imposição uniforme de deveres digitais não elimina as profundas assimetrias existentes entre os entes públicos. Municípios com maior estrutura administrativa, melhor capacidade orçamentária e equipes técnicas qualificadas tendem a adaptar-se com mais facilidade ao novo regime. Já os entes menores, frequentemente mais dependentes de transferências voluntárias, enfrentam maiores dificuldades para cumprir as exigências de integração tecnológica, alimentação de sistemas e gestão documental digital.

Esse quadro revela uma desigualdade federativa digital que não pode ser ignorada. A modernização administrativa é juridicamente desejável e politicamente necessária, mas sua implementação sem apoio institucional adequado pode produzir efeitos distributivamente desiguais. O risco é que a digitalização compulsória, em vez de apenas elevar o padrão de transparência, também se torne mecanismo de aprofundamento das dificuldades operacionais dos entes mais frágeis.

Nesse ponto, a atuação dos Tribunais de Contas e demais órgãos de fiscalização deve combinar rigor normativo com dimensão orientativa. A exigência legal não pode ser afastada, mas seu cumprimento pode ser incentivado por meio de notas técnicas, manuais, capacitações, recomendações e soluções cooperativas de implementação. A perspectiva pedagógica do controle revela-se especialmente importante quando a falha decorre menos de resistência à transparência e mais de insuficiência estrutural para operar o novo sistema.

A análise crítica do PNCP, portanto, não conduz à rejeição da exigência de publicidade como condição de eficácia, mas à constatação de que sua plena efetividade depende de articulação federativa, inclusão digital institucional e mecanismos de apoio técnico aos entes subnacionais. O avanço normativo é inequívoco, mas sua concretização exige capacidade estatal compatível com o desenho legal.

## 5 Propostas de aperfeiçoamento

Diante dos desafios identificados, mostra-se necessário adotar medidas capazes de compatibilizar a exigência legal de publicidade digital com a realidade administrativa dos entes públicos, especialmente dos municípios de pequeno porte. Uma primeira proposta consiste no fortalecimento de consórcios intermunicipais ou arranjos cooperativos voltados à gestão compartilhada de soluções tecnológicas. Esse modelo pode reduzir custos, otimizar recursos humanos e ampliar a capacidade de integração com o PNCP.

Também se revela indispensável a ampliação de programas permanentes de capacitação dos agentes públicos responsáveis pelas licitações, contratos, controle interno e prestação de contas. A formação deve ir além do uso operacional das plataformas e incluir a compreensão dos efeitos jurídicos da publicidade, dos prazos legais e das repercussões da omissão sobre a eficácia contratual e a regularidade administrativa.

Outra medida importante é o incentivo à criação de plataformas integradas, preferencialmente com apoio estadual ou federal, que permitam maior interoperabilidade entre sistemas locais e o portal nacional. Quanto mais automatizado e seguro for o fluxo de transmissão de dados, menor será o risco de atrasos, falhas de alimentação e inconsistências documentais.

Além disso, a elaboração de manuais padronizados, protocolos operacionais e orientações técnicas específicas para municípios de pequeno porte pode contribuir para reduzir incertezas interpretativas e uniformizar boas práticas. A modernização administrativa promovida pela Lei nº 14.133/2021 demanda, em suma, não apenas imposição normativa, mas também suporte institucional efetivo.

## 6 Considerações finais

O Portal Nacional de Contratações Públicas consolidou-se como elemento central da nova arquitetura jurídica das contratações públicas brasileiras. No regime da Lei nº 14.133/2021, sua função supera a mera reunião de informações em meio eletrônico e passa a integrar a própria estrutura de eficácia dos contratos administrativos. A publicidade digital, nesse contexto, deixa de ser formalidade secundária e assume natureza de requisito indispensável para a produção de efeitos jurídicos dos ajustes celebrados pela Administração.

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho demonstrou que essa inovação repercute diretamente sobre a regularidade administrativa dos entes federados, sobretudo quando os contratos celebrados se vinculam à execução de transferências voluntárias. Embora o PNCP não constitua requisito expresso e autônomo no rol da Lei de Responsabilidade Fiscal para recebimento de repasses, a ausência de publicação contratual pode gerar apontamentos de irregularidade, fragilizar a comprovação da legalidade da despesa e comprometer a segurança jurídica da execução financeira e contratual.

Verificou-se, ainda, que os efeitos dessa exigência recaem com maior intensidade sobre os municípios de pequeno porte, que enfrentam limitações tecnológicas, insuficiência de pessoal qualificado e dificuldades de integração sistêmica. Nessa medida, a implementação do modelo digital de contratações públicas, embora alinhada aos valores da transparência e da governança, exige políticas de suporte federativo que assegurem capacidade real de cumprimento aos entes subnacionais.

Conclui-se, assim, que o PNCP representa instrumento valioso de modernização administrativa, transparência ativa e controle das contratações públicas, mas sua plena efetividade depende da conjugação entre rigor normativo e apoio institucional. A eficácia contratual tornou-se, em grande medida, eficácia digital, e esse novo paradigma só poderá ser plenamente realizado se vier acompanhado de capacitação, infraestrutura tecnológica e cooperação federativa.

## Referências

- AUGUSTINHO, Juliana Jacinto. O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) na nova Lei de Licitações – Lei 14.133/2021. *Revista FT*, São Paulo, v. 28, n. 135, p. 115, jun. 2024. Disponível em: <<https://revistaft.com.br/o-portal-nacional-de-contratacoes-publicas-pncp-na-nova-lei-de-licitacoes-lei-14-133-2021/>>. Acesso em: 26 mar. 2026.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2026.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2026.
- BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Institui a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º abr. 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2026.
- BRASIL. *Tribunal de Contas da União*. Acórdão nº 2.458/2021 – Plenário. Relator: Augusto Nardes. Brasília, DF, 13 out. 2021. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/2458/2021/Plen%C3%A1rio>>. Acesso em: 26 mar. 2026.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.
- VASCONCELLOS, João Pedro Lima de; FONSECA, Isabella Felix da. Como está a implementação do PNCP? *Informativo*, São Paulo, n. 205, p. 110, mar. 2024. Disponível em: <<https://justen.com.br/wp-content/uploads/2024/03/IE-205-JoaoPedro-IsabellaF-Como-esta-a-implementacao-do-PNCP.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2026.