

PLANEJAMENTO DE CONTRATAÇÕES ANUAL: IMPACTOS, DESAFIOS E IMPORTÂNCIA

Angelina Souza Leonez¹

Resumo

Na administração pública, com a vigência da nova Lei de Licitações – Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a governança tem sido objeto de atenção. E, cada vez mais, um cenário de busca e de aprimoramento da governança das contratações é apresentado à administração pública. Dessa forma, considerando a experiência da administração pública, no âmbito federal, nos últimos dois anos, com o Plano de Contratação Anual (PCA), mapeou-se o procedimento de implementação e de desenvolvimento do plano para analisar o contexto já existente, a fim de possibilitar o desenho de um cenário mais tangível. O presente trabalho apresenta reflexões sobre características do PCA e seu impacto nas rotinas da administração. Para tanto, o estudo utilizou como método a pesquisa exploratória. A coleta de dados foi feita com base na experiência prática da autora e na análise de outras matérias sobre o tema. Concluiu-se que a administração pública necessita de uma gestão eficiente e eficaz, em busca de resultados efetivos, direcionando, para tanto, esforços à fase preparatória da contratação, visando a melhorar todo o procedimento e auxiliar na otimização dos recursos disponíveis e no aprimoramento dos processos de trabalho.

Palavras-chave: Plano de Contratações Anual. Governança. Administração.

Abstract

In Public Administration, with the new Procurement Law – Law nº 14,133, of April 1, 2021, governance has been in the spotlight. In addition, a scenario of procurement governance improvement is increasingly presented to the Public Administration. Thus, considering the experience of the Public Administration, at the federal level, in the last two years, with the Annual Procurement Plan (APP), the implementation and development procedure of the Plan was mapped for the study of the current context, in order to enable the design of a more tangible scenario. The present work seeks to present the characteristics of the AHP and its impact on the routines of the administration. Therefore, the study used as method an exploratory research. Data collection was based on the author's practical experience and on the analysis of other experiences on the subject. Accordingly, it was concluded that the Public Administration needs effective management to obtain effective results, employing efforts in the procurement preparatory stage in order to optimize deployment of resources and improve the workflow.

Keywords: Annual Procurement Plan. Governance. Administration.

¹⁸ Especialista em Gestão Pública, pela Faculdade Unileya, e em Gestão Estratégica de Pessoas, pela Universidade Estácio de Sá. Servidora da carreira de C&T do Ministério da Ciência Tecnologia e Inovações (MCTI).

Introdução

É cada vez mais visível a necessidade de uma gestão mais eficiente das contratações, possibilitando o alcance de um planejamento efetivo e proporcionando o destrave da burocracia.

Chiavenato afirma que a administração representa o aparelhamento do Estado e funciona como o instrumento do governo para planejar, organizar, dirigir e controlar as ações administrativas (CHIAVENATO, 2006, p. 96).

E sabe-se que a ideia de planejar tem como base legal a própria Constituição Federal, em seu artigo nº 174, e o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, os quais orientam que a obediência ao princípio fundamental do planejamento deve ser observada, voltando-se para uma melhor orientação e efetividade na finalidade do poder público (BRASIL, 1988; 1967).

Considerando isso, este artigo busca apresentar, de forma simplificada, características do PCA e seu impacto nas rotinas da administração, provocando com isso uma mudança cultural em relação ao não planejamento de suas contratações, observando que, à medida que o planejamento é amplo e intenso, vários agentes da administração são envolvidos no processo, requerendo dessa forma um redesenho de diretrizes e uma nova postura da alta administração, considerando inclusive as novas diretrizes que a nova Lei de Licitações apresenta.

O Plano de Contratações Anual (PCA) e suas etapas

Apesar de vários levantamentos e auditorias voltadas para a governança e gestão das contratações, o acórdão do Tribunal de Contas das União (TCU) nº 2.622 de 21 de outubro de 2015 plenário, foi um marco para o aprimoramento da estrutura da fase de planejamento das contratações. E com base nessa nova estrutura, surgiu o PCA.

O PCA é um instrumento de governança que objetiva realizar um levantamento prévio das contratações para o ano subsequente, buscando uma maior racionalização nas contratações, articulando o planejamento com a proposta orçamentária.

Considerando que, com o plano de contratações, as compras passam realmente a ser tratadas como portfólio, na construção do plano, a área de contratações passa a fazer um gerenciamento desse portfólio, analisando as necessidades informadas e acompanhando todas as etapas do plano: seja calculando capacidade de entrega, seja conferindo o orçamento x demanda solicitada (LEONEZ, 2021, p. 737). Além de contribuir possibilitando uma maior transparência com sua publicação.

Logo, em um cenário mais dinâmico da administração, com foco nos resultados, com uma visão mais estratégica e compartilhada, buscando mais excelência, o planejar, o avaliar, o direcionar, o monitorar e controlar os que estão em evidência, portanto, utilizar-se de ferramentas como o PCA proporciona objetividade e efetividade aos métodos de planejamento.

Compreender isso ajudará no processo da mudança cultural da administração pública em relação à implementação do planejamento das contratações, conduzindo ao desenvolvimento de ferramentas certas para otimização dos resultados.

No âmbito federal, já existe a aplicabilidade de um PCA desde o ano de 2019, normatizado pela Instrução Normativa (IN) nº 1, de 1º de janeiro de 2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

O PCA é um documento que auxilia a administração na tomada de decisão em questões afetas ao tema, e tem o viés de organizar e planejar as demandas na fase preliminar das compras e contratações, com foco na eficiência do processo e na melhor alocação de recursos (BRITO, 2020).

Isso reforça que a administração deve sempre melhorar os mecanismos que apoiem os gestores na tomada de decisão. As etapas de implementação, elaboração, execução e controle do plano de contratações se tornam mais efetivas em um cenário melhor monitorado, garantindo coerência entre o ponto de partida – identificação das necessidades – e o planejado.

Dessa maneira, já no ano de execução das demandas elencadas no PCA, a flexibilidade de ajustes no plano, dependendo da volatilidade dos acontecimentos, torna-se algo mais controlado.

Abaixo, demonstra-se o Quadro 1 apresentando as etapas do plano e as respectivas ações relacionadas a elas:

Quadro 1: Quadro das etapas do plano de contratações

ETAPAS DO PLANO DE CONTRATAÇÕES	
Implementação	Criação de normativo interno Capacitação Plano de Comunicação Padronização de documentos (formulários, cartilhas) Catálogo de Padronização
Elaboração	Levantamento das necessidades Análise e consolidação das necessidades Aprovação do plano
Execução	Instrução do processo de contratações Acompanhamento das demandas (calendário de contratações)
Controle	Relatório gerencial Análise de resultados (demanda relacionada x demanda executada)

Fonte: Elaboração própria.

A função primária do PCA é atender o princípio jurídico do planejamento, quando diz que “Ao nosso ver a sua funcionalidade primária é atender ao princípio jurídico do planejamento, alcançando, inclusive, a boa gestão do orçamento, tendo em vista que servirá de base para a elaboração da lei orçamentária anual” (DI PIETRO, 2021, p. 46). Além dessa afirmação, ele aponta ainda uma função secundária: mitigar contratações desnecessárias, destaca-se:

Em uma visão mais ampla é possível afirmar que referido plano tem como função secundária, entre outras, mitigar aquisições desnecessárias, fracionamentos ilegais de objetos/despesas, bem como contratações com recursos orçamentários insuficientes ou até mesmo que possam comprometer o orçamento público. (DI PIETRO, 2021, p. 46).

Isso corrobora com o entendimento de que se deve considerar um planejamento estratégico contínuo, reduzindo até o jogo orçamentário, disponibilizando recursos quando demandado, reduzindo perdas e desperdícios, eliminando questões como: “é preciso gastar para não perder o orçamento do ano”.

Desafios na condução do Plano de Contratações Anual (PCA)

Um processo de planejamento é conduzido ao se observar dois níveis de amplitude: eficiência e eficácia. Portanto, o esforço estruturado, para trazer respostas mais ágeis e palpáveis, é necessário para o bom andamento do PCA. Isso proporciona uma flexibilidade para os gestores, uma vez que havendo um planejamento real, há espaço para negociação de prazos, reorganização de demandas, participação das equipes em todo processo de planejamento e nos processos individuais de contratações.

Os desafios são enormes, entretanto, a mudança de cultura precisa ser iniciada com pequenas ações que terão grande impacto em todo o processo, por exemplo:

- a) definição de metas práticas e realizáveis relacionadas com melhorias no fluxo dos processos de contratações;
- b) responsabilidades bem definidas, trazendo uma maior dimensão de comprometimento dos atores envolvidos no processo;
- c) ênfase na transparência;
- d) facilidade na antecipação das decisões.

Diante disso, para entender os benefícios da implantação do PCA, apesar das dificuldades em sua gestão, importante se faz trazer os possíveis ganhos com o Planejamento das Contratações:

Considerando todo o exposto, pergunta-se: Implantar ou não o Plano de Contratações Anual?

Tendo em vista isso, apresenta-se a seguir os possíveis ganhos com o Planejamento das Contratações:

1. Definição dos recursos necessários– subsidio para orçamento do órgão;
2. Integração dos vários objetivos a serem alcançados em um esquema organizacional coordenado e alinhado– necessidades registradas num plano anual, definindo preliminarmente orçamento, ações a serem adotadas e alocação de pessoal;
3. Interação entre os agentes envolvidos, possibilitando que as pessoas trabalhem em diferentes atividades consistentes com os objetivos definidos - alocação de pessoal;
4. Aumento do foco e a da flexibilidade – ponto de convergência dos esforços e a facilidade de adaptações e ajustamentos a medida que o andamento dos processos o requeira;
5. Melhoria da coordenação dos atos para alcançar os objetivos inerentes as contratações;
6. Melhoria no controle, pois o monitoramento e avaliação permite criação de indicadores

a fim de permitir ações corretivas logo no início do planejamento das contratações, quando necessário.

7. Melhoria na administração do tempo, possibilitando balancear o tempo disponível para atender as demandas, considerando os eventos inesperados que os gestores estão sujeitos, auxiliando na gestão de riscos nas contratações. (LEONEZ, 2021, p. 739).

Partindo para o aspecto operacional, e considerando como hoje é conduzido o PCA no âmbito Federal², é relevante saber que o plano é desenhado dentro do Sistema de Gerenciamento e Planejamento de Contratações (SPGC), e o lançamento dos itens é feito com a indicação dos códigos CATMAT e CATSER³, o que leva a uma obrigatoriedade de detalhamento pormenorizado de cada item que se pretende contratar ou prorrogar, e essa ação é uma das que leva ao questionamento de se realmente o Plano Anual de Contratações (PAC⁴) está sendo eficaz no seu papel de instrumento de gestão (LEONEZ, 2020b, p. 2-3). Tal questionamento se faz, devido a incompatibilidade que existe entre a relação de registro inicial das necessidades do órgão, num plano elaborado um ano antes de sua execução, com a exigência do sistema de códigos que vinculam essas demandas às já possíveis soluções, as quais só deveriam ser tratadas quando da elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), passo seguinte na fase preparatória (LEONEZ, 2020b).

A atualização dos catálogos com códigos mais genéricos – códigos de sumarização – ou até mesmo outros dados que facilitem a vinculação ao orçamento (natureza de despesa – capital e custeio), possibilitaria uma operacionalização mais simplificada e efetiva.

Esses pontos, vinculados ao fenômeno da pseudoparticipação dos agentes, colaboram para que a implantação do plano de contratações se torne um grande desafio para os gestores. Nessa linha de raciocínio, é preciso chamar para o cenário da discussão os três níveis da estrutura organizacional de um órgão: estratégico, tático e operacional. Com eles, pode-se oferecer alternativas e receber informações. Dessa forma, espera-se um efetivo envolvimento.

Além disso, como já tratado na etapa de implementação do plano, a criação de formulários para consolidação das demandas, assim como cartilhas orientativas, com um plano de comunicação bem conduzido, auxilia no processo de maturação da implementação do PCA.

Impactos na rotina administrativa dos órgãos

Planejar é cada vez mais indispensável em uma realidade administrativa que necessita de decisões rápidas, dinâmicas e efetivas. Logo, o PCA auxiliará na tomada de decisão mais eficiente, como um instrumento de governança, buscando racionalizar as contratações, manter o alinhamento com o planejamento estratégico e com o orçamento do órgão e apresentar um cenário mais amplo das necessidades de contratação. Consequentemente, haverá uma fase de preparatória mais bem conduzida.

² Instrumento normatizado pela IN nº 1 de janeiro de 2019, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

³ Catálogo de Materiais e Serviços (CATMAT/CATSER) do Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais (SIASG). São as bases de dados que identificam todos os materiais licitados e adquiridos e todos os serviços licitados contratados pela Administração Pública Federal (BRASIL, 2022).

⁴ Plano Anual de Contratações (PAC), nomenclatura no âmbito Federal antes da publicação da nova lei de licitações.

O processo de planejamento deve estar relacionado à forma como se concebe a estratégia:

- a) **o que se pretende fazer:** perspectiva de futuro - decisões formuladas antecipadamente;
- b) **o que foi feito:** perspectiva do padrão das ações anteriores assumidas pela administração.

Essa estratégia não é idêntica em todos os órgãos, mas resulta de uma conjunção de fatores externos e internos que configurarão cada situação. Para implementar gradativamente um PCA, é preciso considerar, desde o início, como o órgão faz hoje e como ele deve fazer no futuro, quais desafios e quais benefícios terá. Essa análise faz parte da curva de expansão de um processo de desdobramento para um novo nível de maturidade sobre o aspecto de governança.

Durante esse processo, e considerando as demandas diárias na área de contratações de um órgão, um leque de oportunidades e ameaças surge como desafio. Essas oportunidades e ameaças são absorvidas, e acaba-se tendo movimentos de sucesso ou de improvisação. Parte do plano construído segue o caminho previsto, mas outras partes acabam sendo desviadas do percurso. Isso retoma o ponto tratado anteriormente sobre a forma que se cria a estratégia do planejamento. Uma delas é o histórico de ações já assumidas pela administração, o que pode auxiliar na mitigação dos riscos, pois o planejamento auxilia no monitoramento e no controle dos riscos, permitindo antecipar ações preventivas e até corretivas.

Portanto, é no planejamento das contratações que justamente se constrói um plano de ação. Isso auxiliará a observar, mesmo num cenário de escassez de recursos ou em uma situação que requer ações mais urgentes, questionamentos necessários para a tomada de decisão:

- a) para que precisa ser feito?;
- b) quem deve fazer?;
- c) onde será implementado?;
- d) quando será feito?;
- e) como será conduzido?;
- f) quanto custará?.

É importante ressaltar que para a contribuição mais efetiva do plano de contratações no aperfeiçoamento do planejamento das contratações, é imperioso que haja engajamento da alta administração, com respaldo institucional, para criação de comitês ou comissões de contratações, aprovação de normativos internos com as diretrizes no âmbito de cada órgão, por exemplo, e, sem dúvida, incentivo à capacitação.

Em um planejamento sem o controle efetivo da execução, não haverá resultado eficiente para uma tomada de decisão assertiva, comprometendo a maximização da utilização dos recursos e dos resultados, que serão revertidos em serviço ao cidadão e políticas públicas.

É importante dar atenção às novas diretrizes da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que expressa a possibilidade de elaboração de um PCA, e que cada ente federativo poderá, na forma de regulamento, elaborar seu plano.

No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

[...]

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. (BRASIL, 2021, art. 12, inciso VII).

Ademais, a Lei nº 14.133 (2021), no art. 18, apresenta a necessidade de compatibilização da contratação com o PCA, para que se identifique o seu alinhamento com o planejamento estratégico da administração e com o orçamento. Neste contexto, o PCA, com essa compatibilização, possibilita um processo de planejamento mais simplificado e eficaz, destaca-se:

- a) **coordenação apropriada das atividades:** acompanhamento de prazos, melhor distribuição de processos, alocação de pessoal, capacitação, estudo do mercado etc.;
- b) **antecipação de decisões:** análise das demandas registradas no plano, seleção das prioridades, substituição e exclusão de demandas etc.;
- c) **comprometimento:** proporciona a dimensão do comprometimento para o momento em que se detecta a necessidade, ou seja, imediatamente antes da decisão e implementação - estuda a demanda, prepara-se para atuar na instrução processual etc.;
- d) **maior transparência:** possibilita maior transparência internamente no órgão, proporcionando maior interação entre as áreas envolvidas no processo de contratação; transparência para o mercado, antecipando as possíveis contratações a serem realizadas pelo órgão, contribuindo para que os fornecedores se preparem antecipadamente; e essa transparência também possibilita um acompanhamento dos gastos públicos pela sociedade;
- e) **definição de responsabilidades:** as responsabilidades são definidas por áreas encarregadas por cada etapa do processo (gestor, requisitante e licitações). Essa definição de incumbências permite uma melhor prestação de contas, possibilitando assim a cobrança dos resultados. Isso também permite um maior entendimento entre as áreas geridas por autoridades distintas, eliminando problemas e fortalecendo o relacionamento interfuncional. (LEONEZ, 2020a).

Considerações finais

Conforme já dito, tratou-se de uma pesquisa exploratória, a qual teve a finalidade de proporcionar mais informações sobre o tema em questão, facilitando assim o entendimento do novo cenário do planejamento das contratações, apresentado pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Percebeu-se, com esta análise, que a incerteza e a imprevisibilidade já não representam um cenário adequado para a administração. Logo, é necessária a “reconceitualização” das organizações para se adaptarem à nova realidade, buscando aprimorar a forma de prestação de serviço e o desenvolvimento das políticas públicas.

É necessário determinar diretrizes básicas, para que haja a otimização dos esforços, evitando comportamento disfuncional dos participantes no processo de planejamento – alteração de demandas sem autorização, inclusão de demandas sem alinhamento com o planejamento estratégico e orçamento do órgão, por exemplo.

Diante disso, este artigo apresenta aspectos básicos sobre a implementação do PCA, abordando conceitos, desafios, mudanças e impactos dentro da administração, inclusive sobre a ótica da importância dessa etapa de planejamento como um instrumento de governança que subsidiará a fase preparatória das contratações.

Referências

- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 mar. 2022.
- BRASIL. **Ministério da Economia. Portal de compras do Governo Federal**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br>. Acesso em: 21 mar. 2022.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa nº 01 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2019. Seção 1. p. 1. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/59109742/do1e-2019-01-11-instrucao-normativa-n-1-de-10-de-janeiro-de-2019-59109733. Acesso em: 21 mar. 2022.
- BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm. Acesso em: 21 mar. 2022.
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de licitações e contratos administrativos**. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 21 mar. 2022.
- BRITO, Isabella. **Governança em contratações públicas: a transformação passa pelos meios**. Portal L&C Licitações e Contratos, [s. l.], 2020. Disponível em: http://www.licitacaocontrato.com.br/assets/artigos/artigo_download_62.pdf. Acesso em: 21 mar. 2022.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública: teoria e mais de 500 questões com gabarito**. Rio de Janeiro: Campus, 2006.
- DI PIETRO, Maria Silvia (coord.). **Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- LEONEZ, Angelina. **Aspectos relevantes sobre a aplicabilidade do PAC nas rotinas administrativas dos órgãos públicos**. Sollicita, [Curitiba], 16 dez. 2020a. Disponível em: https://sollicita.com.br/Noticia/?p_idNoticia=17210&n=aspectos-relevantes-sobre-a-aplicabilidade-do-pac. Acesso em: 21 mar. 2022.
- LEONEZ, Angelina. **O plano anual de contratações e os desafios na sua operacionalização**. Portal L&C Licitações e Contratos, [s. l.], 2020b. Disponível em: http://www.licitacaocontrato.com.br/assets/artigos/artigo_download_94.pdf. Acesso em: 21 mar. 2022.
- LEONEZ, Angelina. O plano de contratações anual na nova lei de licitações e contratos administrativos – Lei nº 14.133/2021– implementar ou não? **Boletim Governet de Licitações e Contratos**, Curitiba, ano 17, n. 196, p. 737-739, ago. 2021.