

UMA EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES

Image type unknown

thumb.php?img=img/autores/angelina_leonez_i.jpeg&size=120

Angelina Leonez

Pós-graduanda em Gestão Pública. Pós-graduanda em Gestão Estratégica de Pessoas e Graduada em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Servidora da carreira de C&T do Ministério da Ciência Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC, atuando na Coordenação de Recursos Logísticos como Pregoeira e Chefe da Divisão de Compras e Instrução processual.

Planejar é necessário?

Bem, se é aplicável a tudo na vida, precipuamente será nas contratações públicas, não é verdade?

A ideia de planejar não é algo tão novo quanto parece. As bases legais se mantêm na Constituição Federal de 1988, em seu art. 174, e no Decreto-Lei nº 200 de 67, em seu art. 6º, os quais determinam que as atividades da Administração obedeçam ao princípio fundamental do planejamento.

Mas, o que isso tem a ver com a atividade administrativa? Bem, a atividade administrativa envolve a gestão de bens, interesses e serviços públicos, buscando alcançar o bem comum. Logo, a Administração, por meio dos seus colaboradores, desempenha suas atividades visando ao interesse de todos, comprometendo-se a buscar soluções que melhor atendam ao interesse público, e, para tanto, nada mais lógico do que planejar as ações para se obter os melhores resultados no alcance das necessidades coletivas.

Diante disso, percebe-se que os princípios constitucionais norteiam claramente a boa atuação da Administração Pública, e talvez o princípio da eficiência seja o que melhor ajusta a atividade estatal, pois traz um conceito voltado para a melhor orientação, concretização e efetividade na finalidade do Poder Público, utilizando as melhores opções disponíveis para o alcance desse objetivo.

Relacionando esse breve histórico com o Plano Anual das Contratações – PAC, nesse caso, o contexto histórico se dá a partir de estudos internos no antigo Ministério do Planejamento para estabelecer instrumentos de governança, concretizando-se com o Acórdão do TCU Plenário nº 2.622 de 2015, o qual reforça a necessidade de um documento que materialize um plano de contratações(1).

Considerando isso, entende-se que à medida que o planejamento é amplo e intenso, ou seja, as etapas para se alcançar os objetivos desejados são bem definidas, instruídas e acompanhadas, mais situações poderão ser previstas, possibilitando a antecipação das soluções, seja num ambiente macro do Poder Público ou numa situação específica em um órgão.

Nesse contexto, no atual cenário da maioria dos órgãos públicos, sejam eles federais ou não, é visível a falta de diretrizes a serem seguidas para se alcançar com sucesso os resultados esperados, principalmente no que se refere às políticas de compras.

Importante destacar que a evolução na Administração Pública está acontecendo gradativamente. Se antes os órgãos de controle focavam no atendimento às formalidades das leis e normas, atualmente os esforços voltaram-

se para o atendimento do plano estratégico do órgão, com foco na gestão eficiente, e, logicamente, por envolver dispêndio do dinheiro público, as contratações estão no ponto de mira dos órgãos de controle.

Isso quer dizer que o foco agora é mais qualitativo ante o quantitativo. Ou seja, os envolvidos no processo de contratações públicas deverão preocupar-se mais com a qualidade dessas contratações, justamente por serem responsáveis pelo sucesso desse objetivo. Vale ressaltar, porém, que foco na qualidade não quer dizer comprar o melhor e mais caro, e sim uma contratação que atenda às necessidades do órgão pelo melhor preço.

A intenção é que as licitações continuem a evoluir a patamares que envolverão maior foco no planejamento, buscando-se uma real eficiência das atividades exercidas no âmbito do poder público, atendendo de forma satisfatória os clientes e com utilização racional dos recursos do tesouro.

Nessa conjuntura, vale destacar a importância da análise econômica dentro do mundo geral das contratações, ponto que vem sendo bastante evidenciado atualmente, pois a lógica econômica de mercado deve ser observada em cada etapa de controle. É relevante lembrar dos comuns problemas orçamentários os quais assolam os governos em geral, com destaque para a União, que vez ou outra tem que contingenciar recursos do tesouro, destinados às mais diversas políticas públicas que atendem a população. Até por isso, os gestores públicos devem se adaptar a essa realidade, o que torna mais importante o planejamento de suas contratações públicas.

Considerando as mudanças atuais, é possível observar uma quebra do modelo jurídico até então vigente, com mais praticidade, saindo de um modelo antigo – mais questões filosóficas. Isso associado ao planejamento das contratações públicas nos remete ao cenário atual, em que o planejar e o controlar estão cada vez mais em evidência, utilizando-se de ferramentas como o PAC para tornar os métodos de planejamento mais objetivos.

Levando isso em conta, o olhar econômico dentro do cenário das contratações públicas ganhou mais espaço, criando uma fase de repensar e de analisar os institutos jurídicos, levando a analisar mais o mercado específico das contratações e a criar mecanismos entrelaçados à lógica econômica desse mercado.

Entender isso ajudará no processo de mudança cultural da Administração Pública em torno do planejamento dessas contratações, auxiliando na criação das ferramentas certas para otimizar os resultados neste campo. O PAC, com o auxílio do SPGC, já representa o início dessa nova era, o que é evidenciado com o Acórdão TCU Plenário nº 1524/2019, o qual relata claramente que o plano anual de contratações permitirá, pela primeira vez, uma visão sistêmica sobre todas as demandas de compras do governo.

Percebe-se com isso que a obrigatoriedade de planejar vem enraizando-se no contexto público à medida que a legislação vem sendo inovada, interligando todos os agentes que compõem o cenário de uma contratação.

Para se ter ideia, tanto a Instrução Normativa nº 04/2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do antigo Ministério do Planejamento (Soluções de TI) quanto a Instrução Normativa nº 05/2017, da Secretaria de Gestão do antigo Ministério do Planejamento (Serviços em geral) dispõem sobre a necessidade da Administração designar Equipes de Planejamento com o intuito de apresentar estudos, elaborar documentos e avaliar riscos, *in verbis*:

Art. 2º Para fins desta IN, considera-se:

[...]

IV - Equipe de Planejamento da Contratação: equipe responsável pelo planejamento da contratação, composta por:

a) Integrante Técnico: servidor representante da Área de Tecnologia da Informação, indicado pela

autoridade competente dessa área;

b) Integrante Administrativo: servidor representante da Área Administrativa, indicado pela autoridade competente dessa área;

c) Integrante Requisitante: servidor representante da Área Requisitante da Solução, indicado pela autoridade competente dessa área.

[...]

Art. 4º As contratações de que trata esta IN deverão ser precedidas de planejamento, elaborado em harmonia com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI.

[...]

Art. 8º As contratações de Soluções de Tecnologia da Informação deverão seguir três fases: I - Planejamento da Contratação; II - Seleção do Fornecedor; e III - Gestão do Contrato.

I - Planejamento da Contratação;

II - Seleção do Fornecedor; e

III - Gestão do Contrato.

Art. 9º A fase de Planejamento da Contratação consiste nas seguintes etapas: I - Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação; II - Estudo Técnico Preliminar da Contratação; III - Análise de Riscos; e IV - Termo de Referência ou Projeto Básico.

Art. 10. A Equipe de Planejamento da Contratação deverá acompanhar, apoiar e/ou realizar, quando determinado pelas áreas responsáveis, todas as atividades das fases de Planejamento da Contratação e Seleção do Fornecedor.

A Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05/2017 (Contratações em geral), por sua vez:

Art. 1º As contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, no que couber:

I - as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato;,

II - os critérios e práticas de sustentabilidade; e

III - o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver.

[...]

Art. 19. As contratações de serviços de que tratam esta Instrução Normativa serão realizadas observando-se as seguintes fases:

I - Planejamento da Contratação;

II - Seleção do Fornecedor; e

III - Gestão do Contrato.

Corroborando esse entendimento, a Instrução Normativa de soluções de TI, em sua nova versão, por meio da IN nº 01/2019 da Secretaria de Governo Digital do atual Ministério da Economia, acrescentou em seu conteúdo a obrigatoriedade de adequação das demandas do órgão com Plano Anual de Contratações:

Art. 6º As contratações de soluções de TIC no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do SISP deverão estar:

I - em consonância com o PDTIC do órgão ou entidade, elaborado conforme Portaria SGD/ME nº 778, de 4 de abril de 2019;

II - previstas no Plano Anual de Contratações;

[...]

Do Plano Anual de Contratações

Art. 7º As contratações de soluções de TIC deverão constar no Plano Anual de Contratações, nos termos da Instrução Normativa SEGES/ME nº 1, de 10 de janeiro de 2019.

Além desses normativos, há o Projeto de Lei nº 1.292/95, que trata da nova Lei de Licitações e Contratos e também traz em seu bojo a necessidade do alinhamento das contratações ao planejamento estratégico do órgão, assim como às leis orçamentárias.

É possível perceber que a visão de uma gestão mais eficiente das contratações possibilita a permanência de um planejamento efetivo, proporcionando destrave da burocracia, tendo um controle melhor das despesas, uma logística interna mais fluida, sem falar dos ganhos reais numa contratação.

Ronny Charles reforça a questão da responsabilidade dos gestores públicos no planejamento das contratações com a seguinte redação:

A compra feita em quantidades insuficientes pode prejudicar a continuidade do serviço público ou obrigar o órgão a contratações emergenciais e desinteressantes do ponto de vista da economicidade; noutro prisma, a demasia pode implicar grave desperdício, pela perda de recursos relacionada à deterioração dos bens causada pelo tempo. Por tudo isso, os gestores, sobretudo os responsáveis pela solicitação da demanda contratual, devem assumir a responsabilidade pelo devido planejamento da compra a ser efetuada. (TORRES, 2018, p. 233)

Considerando isso, faz-se necessário adequar-se às regras estabelecidas nos normativos, principalmente na Instrução Normativa SEGES nº 01/2019, a qual tem o objetivo fundamental de estabelecer o planejamento de compras e contratações, focando na eficiência. Assim, a intenção é que, com o fortalecimento da fase de planejamento das contratações dos órgãos, o Poder Executivo passe a dispor de dados gerenciais que permitirão diagnosticar a fragmentação das compras, possibilitando ampliar a realização de compras compartilhadas e identificar novas oportunidades de ganhos de escala nas contratações públicas.

E é nessa vertente que o plano anual de contratações – PAC, assim como o sistema de planejamento e gerenciamento de contratações - Sistema PGC nasceram, com o intuito de apoiar as organizações a executarem o planejamento das suas contratações, com foco em efetivar significativos avanços para a governança e a gestão das contratações públicas. São instrumentos de gestão que atribuem às autoridades competentes responsabilidade por um mal planejamento ou pela ausência dele.

O amadurecimento do hábito de planejar na Administração Pública ainda requer acompanhamento e controle contínuo, e a Instrução Normativa SEGES nº 01/2019 traz etapas que auxiliam isso. Por exemplo, os prazos de inclusão das demandas no início do ano, e a abertura das janelas para revisão e redimensionamento visando a adequação orçamentária.

Dessa forma, a imposição de um plano anual de contratações busca auxiliar a alta administração dos órgãos e entidades nas decisões relativas às aquisições públicas, facilitando ainda a articulação entre o planejamento das contratações e as respectivas propostas orçamentárias.

Não obstante os benefícios de gestão, o PAC traz de forma uniformizada o ato de planejar, previsto em lei, conduzindo eficiência à gestão pública, e essencialmente ao atendimento do objetivo principal da administração, que é servir a sociedade com serviços de qualidade de maneira satisfatória, com transparência e efetividade, além, é claro, da utilização dos recursos públicos com responsabilidade.

Nota

(1) Registro SEGES/ME

Referências

Constituição Federal . (1988).

Decreto-Lei 200. (1967).

<https://portal.tcu.gov.br/inicio/>. (s.d.). Fonte: Portal Tribunal de Contas da União.

<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/>. (s.d.). Fonte: Portal de Compras.

Instrução Normativa nº 4, de 11 de Setembro de 2014. (s.d.).

Instrução Normativa Nº 1, de 4 de abril de 2019. (2019)

Instrução Normativa nº 5, de 25 de Maio de 2017. (s.d.).

OLIVEIRA, R. S. (2019). *Os 10 tópicos mais relevantes do projeto da nova lei de licitações e contratos*. Fonte: Portal L&C - Licitações e Contratos: http://www.licitacaocontrato.com.br/lecComenta_detalhe.html

TORRES, Ronny Charles Lopes de. (2018). *Leis de Licitações Públicas Comentadas* (9ª ed.). JUSPODIVM.