

A Lei nº 14.133/21 e a implementação do Planejamento das Contratações Anual

Angelina Leonez

@compraspublicasporelas

Pós-graduanda em Licitações e Contratos; Especialista em Gestão Pública e 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 e Inovações - MCTI, atuando na Coordenação de Recursos Logísticos como Pregoeira e Chefe da Divisão de Contratações Públicas.

1 – INTRODUÇÃO

Com a vigência da nova Lei de Licitações – Le nº 14.133/2021, é apresentado à Administração Pública um cenário de busca e aprimoramento da Governança Pública, com o intuito de alcançar sempre a qualidade dos serviços prestados, visando atender às necessidades da sociedade.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 apresenta o Plano de Contratações Anual, instrumento de gestão já adotado na Administração Federal direta, autárquica e fundacional desde 2019, normatizado pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 01/2019¹, assim como também no próprio Judiciário desde 2017², conforme já apresentado pela Professora Isabella Brito. Hoje abordado na Resolução nº 347/2020³ do Conselho Nacional de Justiça e na Resolução nº 701/2021⁴ do Conselho da Justiça Federal.

¹ 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.

²BRITO, Isabella. Os bastidores da Mudança. Disponível em http://www.licitacaoecontrato.com.br/artigo_detalhe.html, Acesso em maio/2021.

³ Dispõe sobre a Política de Governança das Contratações Públicas no Poder Judiciário.

⁴ Dispõe sobre o Plano Anual de Contratações de obras, serviços de Engenharia, Tecnologia da Informação, bens e serviços comuns no âmbito do Conselho e da Justiça Federal de 1º e 2º graus.

O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDFT se tornou referência em governança e gestão de contratações a partir de uma série de esforços e projetos implementados desde 2017. Comitê de Governança e Gestão de Contratações, Plano Anual de Contratações (PAC), Plano de Logística Sustentável (PLS), Modelo de Competências e Trilhas de Aprendizagem para as funções-chave da Área de Aquisições, Política e Metodologia de Gestão de Riscos, Código e Comissão de Ética atuantes são iniciativas e boas práticas adotadas e em pleno funcionamento no Tribunal. Em paralelo a tudo isso, foram redigidos pelo menos 12 novos normativos para regulamentar procedimentos que impactam no processo de contratações.

Tendo em vista a já utilização do Plano de Contratações, tanto no cenário do Executivo Federal quanto no Judiciário, percebe-se que alguns entes já utilizam o gerenciamento de projetos como instrumento a serviço da governança, que prima entre outros princípios, pela efetividade, economicidade, eficiência, transparência e prestação de contas.

2 – O PROCESSO DE CONTRATAÇÃO

Inicialmente é imperioso tentar entender que o processo de contratação é um subprojeto de um projeto maior, é um esforço temporário para alcançar um determinado resultado.

Dentro de uma era exponencial podemos falar em volatilidade, incerteza, multidisciplinaridade e de ambiguidade, considerando isso, é preciso ressaltar as mudanças que ocorreram ao longo do tempo. Começamos com uma mudança grande, tanto no modo de vida, nas relações comerciais e até na forma de se relacionar.

Passou-se da era agrícola para a máquina à vapor na relação industrial, revolução onde tiveram várias mudanças com Ford e Taylor, apresentando processos de trabalho nas atividades industriais. Um exemplo foi Taylor, no início do século XX, aplicar o raciocínio de projetos às atividades da indústria do aço, para mostrar que o trabalho pode ser analisado e melhorado focando em suas partes elementares.

E qual a relação disso com as contratações?

Relacionando esse aspecto apresentado por Taylor e as contratações públicas, principalmente quanto à etapa preparatória, uma parte elementar do processo, realmente requer um foco maior, visando melhorar todo o procedimento e obter o melhor resultado.

Quanto à gestão de projetos, entende-se que esse cenário apresenta como uma alternativa essencial para proporcionar um ganho de qualidade e efetividade no setor público.

A própria definição de projeto remete à ideia de planejamento e de execução de tarefas de forma estruturada, por pessoal qualificado, com objetivo claro e definido, cronograma e orçamento conhecidos, além do prévio estabelecimento de controles e indicadores para avaliação dos resultados alcançados.

Nesse contexto, a nova Lei Geral de Licitações traz em seu art. 11 a responsabilidade da alta administração pela governança, assegurando inclusive o alinhamento das contratações com o planejamento estratégico do órgão.

Mas, quem é a alta administração?

Dentro da estrutura hierárquica do Órgão é possível dividir em três níveis: nível estratégico, intermediário/tático e o operacional, os quais possuem participação na elaboração e controle do planejamento das contratações.⁵

A alta administração está no nível estratégico, nível responsável pelo planejamento estratégico. Eles não direcionam as atividades diárias do Órgão. Em vez disso, eles estabelecem objetivos para o órgão e direcionam a organização para alcançá-los.

O nível intermediário ou tático, cuida dos planos funcionais por secretarias, departamentos e coordenações, encontram-se nele os gestores de

⁵ Para melhor compreensão, vide: LEONEZ, Angelins Souza. Aspectos Relevantes Sobre a Aplicabilidade do PAC nas Rotinas Administrativas dos Órgãos Públicos. Disponível em: <https://sollicita.com.br>.

cada área.

Já a base da pirâmide é composta pelos servidores técnicos que atuam nos planos e definições das atividades, de maneira a integrar essas atividades e as operações.

É importante salientar que a responsabilidade de condução do planejamento das contratações não é só da alta administração, pois para o nível estratégico a relevância está nos resultados produzidos que impactarão nos objetivos estratégicos.

A governança deve vir de cima para baixo (*top down*), e o nível intermediário possui maior responsabilidade sobre a viabilidade de implantação e controle do planejamento das contratações, pois é o nível responsável pela transferência das informações entre nível operacional ao nível estratégico.

E o que é o Planejamento?

3 – O PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES

O primeiro passo para se entender como realizar um planejamento, é entender o que significa e como funciona o processo de planejar.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, traz em seu escopo o Princípio do Planejamento:

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). (grifou-se)

Simplificadamente, pode-se dizer que Planejamento é um conjunto de procedimentos e ações que visam à realização de determinado projeto. Com um

planejamento identificam-se os recursos necessários, as tarefas a serem executadas, as ações a serem tomadas e os tempos a serem seguidos.

Quanto mais bem planejada é uma contratação, menos surpresas o gestor terá de lidar ao longo de sua vigência. À medida que o planejamento é amplo, maiores quantidades de situações poderão ser previstas, possibilitando que soluções sejam implantadas antes mesmo de ocorrer o problema. O planejamento auxilia no monitoramento e controle dos riscos permitindo prever ações preventivas e até corretivas.

Por sua vez, o Planejamento Estratégico seria a construção de estratégias por uma organização, e como alcançá-la. Chiavenato⁶ apresenta uma abordagem mais sistêmica:

O planejamento estratégico é um processo organizacional compreensivo de adaptação através de aprovação, tomada de decisão e avaliação. Procura responder a questões básicas, como: por que a organização existe, o que ela faz e como faz. O resultado do processo é um plano que serve para guiar a ação organizacional por um prazo de três a cinco anos.

Nesse universo de planejar existe o Planejamento das Contratações Anual, que é o processo de levantamento e consolidação de todas as contratações que um determinado Órgão pretende realizar ou prorrogar no exercício subsequente. Ele auxilia na otimização dos recursos disponíveis e no aprimoramento dos processos de trabalho, possibilitando que a execução do orçamento seja a mais completa possível, reduzindo ao máximo o atraso dos processos.

A Lei nº 14.133/21, no art. 12, inciso VII, traz expressamente a possibilidade de elaboração de um Plano de Contratações Anual, e que cada ente federativo poderá, na forma de regulamento, elaborar seu Plano.

Art. 12. 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

⁶ CHIAVENATO, Idalberto. Administração geral e pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, p. 348.
licitacaoecontrato.com.br

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.

Partindo para a etapa da instrução processual, a Lei, no art. 18, traz a necessidade de compatibilização da contratação com o Plano de Contratações Anual, ou seja, necessidade do seu alinhamento com o planejamento estratégico da Administração

Portanto, considerando que com o Planejamento das 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. Com isso, são produzidas informações gerenciais para melhor análise dos resultados obtidos com o planejamento, tirando o foco só do procedimento e direcionando também para o resultado.

Assim, deve ficar claro que o planejamento das contratações anual não deve ser o fim em si, pois é apenas o meio para se alcançar um resultado - política pública/atendimento à necessidade do cidadão -, ou seja, ele auxilia a organização no alcance de suas metas e objetivos, permitindo uma análise gerencial, auxiliando o nível intermediário e o nível estratégico nas decisões e possíveis intervenções.

Entretanto, apesar de não ser o fim em si próprio, de acordo com Chiavenato⁷, uma hierarquia de objetivos é uma série de objetivos interligados juntos, de modo que os objetivos em níveis mais elevados são apoiados e suportados por objetivos de nível mais baixo - os fins estão interligados aos objetivos de nível mais baixo – os meios.

⁷ CHIAVENATO, Idalberto. Administração geral e pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, p.346.
licitacaoecontrato.com.br

E quais seriam os possíveis ganhos com o Planejamento das Contratações?

É possível elencar alguns:

1. Definição dos recursos necessários para alcançar os objetivos do Órgão;
2. Integração dos vários objetivos a serem alcançados em um esquema organizacional coordenado e alinhado;
3. Interação entre os agentes envolvidos, possibilitando que as pessoas trabalhem em diferentes atividades consistentes com os objetivos definidos;
4. Aumento do foco e a da flexibilidade – ponto de convergência dos esforços e a facilidade de adaptações e ajustamentos à medida que o andamento dos processos o requeira;
5. Melhoria da coordenação dos atos para alcançar os objetivos, pois precisam ser adequadamente coordenados.
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 às demandas, considerando os eventos inesperados que os gestores estão sujeitos, auxiliando na gestão de riscos.

Ademais disso, percebe-se que a nova Lei de licitações inova quanto à imposição de mecanismos de governança, trazendo instrumentos essenciais para a boa condução das contratações públicas, por exemplo, o planejamento anual das contratações.

Contudo, vale salientar que é importante um olhar mais apurado de cada órgão quanto a sua realidade, quanto a sua maturidade em governança, sendo necessário primeiramente realizar, talvez, um diagnóstico da situação inicial, para tentar identificar quais ações deverão ser implementadas no primeiro

momento, estabelecendo, *a priori*, um plano de ação ou de transição para alcançar um nível, no mínimo, satisfatório de governança no órgão - capacitação, criação e/ou renovação de normativos internos, padronização de documentos, criação de cartilhas/manuais, entre outros.

Sobre a questão, Tatiana Camarão reforça que a governança é a alma da nova Lei de Licitações e Contratos, entretanto, o avanço do processo de planejamento vai depender justamente dessa conscientização quanto ao grau de maturidade de cada órgão.⁸

Dito isso, retornamos à pergunta que dá nome a este artigo: a nova Lei representa avanços ou é mais do mesmo?

Ao nosso ver, não há resposta certa para essa questão. A Lei traz à tona várias colorações de procedimentos que podem, sim, tornar eficaz e eficiente os processos licitatórios no país sob os aspectos das boas práticas de governança. Entretanto, pender para o “avanço” ou para o “mais do mesmo”, dependerá da lente posta sobre a Lei. Melhor dizendo, o que o órgão ou entidade pública absorverá da Lei está intimamente ligado ao grau de maturidade em governança da organização.

A organização que tem grau elevado de maturidade de governança, certamente, terá melhoria qualitativas significativas em seus processos de trabalho e buscará conhecer e implementar os procedimentos inseridos na nova Lei. Para citar alguns exemplos, uma organização madura em governança poderá adotar o diálogo competitivo e contratação integrada; implantar programa de integridade e plano de logística sustentável; e aperfeiçoar seus controles, apoiando-se na gestão de risco e avaliação de resultados. Contudo, é importante que essas organizações estabeleçam uma estratégia de inovação para agregar valor para o seu negócio fim e não apenas inovar por inovar.

Por outro lado, a organização que apresenta grau inicial ou inexistente de maturidade da governança, como já indica sua baixa maturidade, poderá tender seu olhar para o aspecto descritivo da Lei, que traz como devem ser elaborados documentos e realizados alguns procedimentos auxiliares.

Isso nos faz refletir que a nova Lei reforça a governança no cenário das contratações com instrumentos de gestão, com o envolvimento da alta

⁸ CAMARÃO, Tatiana. A nova Lei de Licitações: Avanços ou mais do mesmo?. Disponível em: <https://www.tatianacamara.com.br/a-nova-lei-de-licitacoes-avancos-ou-mais-do-mesmo/>. Acesso em maio/2021.

administração, com o planejamento, e também com a gestão por competência, nos fazendo entender que o gestor não pode se restringir ao presente, ao atual, ao corrente, ele precisa extrapolar o imediato e se projetar para frente.

Sem dúvida isso requererá grande esforço, envolvimento e comprometimento dos gestores, principalmente aqueles órgãos que possuem um grau inicial ou inexistente de maturidade da governança, conforme mencionando anteriormente.

A alta administração precisa tomar decisões estratégicas e planejar o futuro da organização, configurando e reconfigurando continuamente o órgão que administra. E nessa dinâmica inclui a formação e capacitação dos servidores públicos para o desenvolvimento de uma administração ágil e eficiente, aprimorando a prestação do serviço público.

O conhecimento depende de aprendizagem, as pessoas precisam ter oportunidades maiores, além do simples mecanismo de treinamento convencional. Mas, o conhecimento para ser útil precisa ser aplicado, utilizado para agregar valor. Assim como não adianta possuir competências, é necessário que outras pessoas reconheçam a sua existência.

Observando isso, é imprescindível que as organizações realizem a gestão por competência para auxiliar no processo de maturação da governança e do planejamento do órgão. Para tanto, é necessário que os gestores entendam a visão da gestão por competência, a qual substitui o levantamento de necessidades e carência de treinamento, por uma visão das necessidades futuras do órgão para atingimento dos objetivos estratégicos, e de como os agentes públicos poderão agregar valor nesse processo.

Isso é identificado, também por meio de um diagnóstico das competências essenciais à organização, e nesse cenário que estamos analisando, diagnóstico das competências no contexto das contratações públicas.

Essa análise traz a certeza de uma colossal mudança na abordagem da Administração Pública: a troca da visão do presente ou do passado pela visão de futuro, corrigindo as carências atuais. Logo, antes de iniciar qualquer jornada, é importante saber onde se está e onde se quer chegar. O ponto de partida é a definição da situação existente e a avaliação do quadro de informações disponíveis, é melhor passar um pouco mais de tempo no planejamento e na preparação, evitando as dificuldades inerentes à correção e erros no futuro.

Sabemos que planejar é um grande desafio, requer comprometimento, disposição e mudança cultural, mas, o princípio do planejamento existe desde o Decreto-lei nº 200 de 1967⁹, e cada vez mais é exigido da Administração Pública se adequar a essa função administrativa.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, diante desse horizonte, é preciso evoluir, estudar e buscar as melhores estratégias para aperfeiçoar a governança do órgão, identificando os pontos fracos e fortes, assim como as oportunidades e ameaças, visando implantar os mecanismos corretos para cada realidade a fim de, gradativamente, utilizar as ferramentas trazidas pela nova Lei de Licitações, principalmente no que diz respeito à governança e o planejamento. Assim, é necessário trabalhar no intuito de tornar-se uma organização madura, com condições de desenvolver suas contratações de maneira consistente e relativamente mais segura.

Como é dito por Marçal Justem Filho, o Brasil não pode esperar por dois anos para a implantação das medidas de modernização ¹⁰.

(...) A Administração está vinculada a exercer o dever de planejamento, a promover a gestão por competências, a implantar a governança pública e a respeitar a segregação de funções. O desafio da aplicação da nova Lei precisa ser enfrentado desde logo, especialmente porque o Brasil não pode esperar por dois anos para a implantação das medidas de modernização.

⁹ Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. A aplicabilidade imediata da Lei 14.133: há dispositivos autoaplicáveis cuja observância é fundamental. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/a-aplicabilidade-imediata-da-lei-14-133-27042021>. Acesso em maio/2021.
licitacaoecontrato.com.br

Observando todo o exposto encerro com a seguinte provocação:

O que faremos?

Iremos nos permitir enxergar de forma diferente?

Ou

“É assim que as coisas sempre funcionaram por aqui!”

5 - REFERÊNCIAS

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.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 01 abr.2021.

BRITO, Isabella. Os bastidores da Mudança. Disponível em http://www.licitacaocontrato.com.br/artigo_detalhe.html, Acesso em maio/2021.

CAMARÃO, Tatiana. A nova Lei de Licitações: Avanços ou mais do mesmo?. Disponível em: <https://www.tatianacamara.com.br/a-nova-lei-de-licitacoes-avancos-ou-mais-do-mesmo/>. Acesso em maio/2021.

CHIAVENATO , Idalberto. Administração geral e pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, p. 346 e 348.

JUSTEM FILHO, Marçal. A aplicabilidade imediata da Lei 14.133: há dispositivos autoaplicáveis cuja observância é fundamental. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/a-aplicabilidade-imediata-da-lei-14-133-27042021>. Acesso em maio/2021.

LEONEZ, Angelins Souza. Aspectos Relevantes Sobre a Aplicabilidade do PAC nas Rotinas Administrativas dos Órgãos Públicos. Disponível em: <https://sollicita.com.br>.

A LEI Nº 14.133/21 E A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES ANUAL

Angelina Leonez

Publicado em ____ / ____ / ____

As referências a este artigo deverão ser feitas da seguinte maneira:

LEONEZ; Angelina. **A LEI Nº 14.133/21 E A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES ANUAL.** Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: dd/mm/aaaa.