

IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL NO BRASIL: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE TIANGUÁ – CEARÁ

IMPLEMENTATION OF THE ANNUAL HIRING PLAN IN BRAZIL: CASE STUDY OF THE MUNICIPALITY OF TIANGUÁ – CEARÁ

Eloisa Helena Aquino da Silva 1
Letícia Lillian Nemer Silva Haveroth 2
Sandra Negri 3
Clébia Ciupak 4

Resumo. A Lei Federal brasileira nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conhecida como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, instrumentalizou a implementação da governança das contratações e de planejamento para a União, Estados e Municípios. Nessa perspectiva, o presente estudo tem o objetivo de demonstrar e analisar o processo de implementação do Plano de Contratações Anual no Município de Tianguá, estado do Ceará, como ferramenta que servirá como o princípio do planejamento exigido pela legislação. A partir do método dedutivo e da técnica empírica, em um processo de observação prática das etapas utilizadas por assessoria e a gestão do município para implementar um plano de contratações anual, foi possível apresentar os procedimentos necessários para sua elaboração e aplicação na realidade. Este trabalho possui relevância por reunir diretrizes e orientações para outros municípios de pequeno ou médio porte implementarem o instrumento constatado em uma aplicação prática, podendo servir também como referencial teórico para outros estudos sobre Administração Pública e a nova lei de licitações.

Palavras-chave: Administração Pública. Governança Pública. Licitações. Contratações Públicas. Lei brasileira nº 14.133/2021.

Abstract. The Brazilian federal law No. 14,133 (2021, April), known as the new Law on Bidding and Administrative Contracts, instrumentalized the implementation of contracting and planning governance for the Union, States, and Municipalities. From this perspective, the present study aims to demonstrate and analyze the process of implementing the Annual Hiring Plan in the Municipality of Tianguá, state of Ceará, as a tool that will serve as the planning principle required by the legislation. Deductive method and the empirical technique, in a process of practical observation of the steps used by advisory and the management of the municipality to implement an annual hiring plan, allowed to present the necessary procedures for its elaboration and application in reality. This work is relevant for gathering guidelines and guidance for other small or medium-sized municipalities to implement the instrument found in a practical application, and can also serve as a theoretical reference for other studies on Public Administration and the new bidding law.

Keywords: Public Administration. Public Governance. Tendering. Public Procurement. Brazilian law No. 14.133/2021.

- 1 Pós-Graduada Lato Sensu em Licitações e Contratos Administrativos pela Faculdade Pólis Civitas, e em Gestão Pública, e-G@V em Compliance pela Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT Araguaia. Implementadora da Governança Pública Municipal. Graduada em Direito pela Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0774345167223434>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-7936-8824> E-mail: eloisaaquino@adv.oabsp.org.br
- 2 Pós-Graduada MBA em Finanças, Controladoria e Auditoria pela UNEB-DF, e em Gestão Tributária e Perícia Contábil pela Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT, e Gestão Pública, e-G@V em Compliance pela Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT Araguaia. Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Cândido Rondon. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4984311959756513> ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-0825-0425> E-mail: leticianemerhaveroth@gmail.com
- 3 Pós-doutoranda em Administração Pública na UTFPR. Doutorado em Administração aplicado à Administração Pública do Poder Judiciário brasileiro, UNINOVE. Mestre em Direito pela PUC/PR. Presidente do IBRAJUS. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa do Direito Araguaia (NUPEDIA-UFMT). Coordenadora do Projeto de Pesquisa “Administração Pública, Administração da Justiça e o Futuro do Direito”. Pesquisadora CNPq. Professora de graduação e Pós-Graduação na Universidade Federal de Mato Grosso - Campus Universitário do Araguaia (UFMT/CUA). Coordenadora de Pós-Graduação Lato Sensu. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4243015563182385>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3847-6456>. E-mail: sandra.negri.br@gmail.com
- 4 Doutora em Administração pela UNINOVE. Mestre em Contabilidade pela Unisinos. Especialista em Gestão Pública pela UNED. Especialista em Gestão Financeira pela Unijuí. Professora Associada da Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT. Contadora. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9112200792637157> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7577-3230> E-mail: clebia.ciupak@gmail.com

Introdução

É incomum notar a relevância de planejamento, ao se pensar nas ações e tomadas de decisões dentro do poder público. No entanto, a ausência de planejamento pode levar à ineficiência, o que pode comprometer a qualidade dos serviços prestados à população, gerando falta de controle, de monitoramento e de avaliação dos gastos públicos.

O planejamento como ferramenta de gestão para Administração Pública em municípios de médio e pequeno porte encontra desafios acentuados na sua implementação, como observado por Moraes, Zampier e Stefano (2019), principalmente no que diz respeito a definir objetivos claros e estabelecer prioridades, especialmente no fluxo geral das contratações. Com isso, a Lei Federal nº 14.133/2021, também conhecida popularmente como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, preocupou-se em investir na referida prática. Reafirma-se, no artigo 11 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, parágrafo único, a responsabilização da alta administração dos órgãos ou entidades pela implementação da governança das contratações, garantindo a participação da sociedade nos processos decisórios, assegurando que as necessidades e demandas sejam atendidas de forma eficiente e transparente (Sá; Donadon; Braga, 2022).

O referido artigo 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/21, impõe fortemente o desenvolvimento das práticas de governança nas contratações públicas, implementando processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos. Visa avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, promovendo um ambiente íntegro e confiável, assegurando o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, a fim de promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Desta forma, a nova lei de licitações traz, para a Administração Pública, um caráter mais profissional e de resultados, que se distancia do modelo atual, que assume o risco da falta de planejamento, podendo, na maioria das vezes, prejudicar todo o processo, gerando, inclusive, gastos desnecessários (Silva; Iembo; Turrisi, 2022). No que se refere ao planejamento, a Nova Lei institui o Plano de Contratações Anual (PCA) como uma boa prática necessária para a realização dos processos licitatórios.

O referido plano de contratações pode ser utilizado como uma excelente estratégia, sendo um instrumento que permite alinhar as demandas com os objetivos estratégicos e orçamentários pelos órgãos e entidades, visando não só o planejamento, mas ainda a racionalização das contratações. Essa racionalização ocorreria por meio da promoção de contratações centralizadas e compartilhadas, aumentando o diálogo com o mercado fornecedor, ao disponibilizar seu plano com antecedência, podendo, desta forma, oportunizar o planejamento de eventuais contratadas (Oliveira; Neto, 2022). Não obstante, é possível presumir que a elaboração do PCA apresenta particularidades, inclusive quando há a premissa de alinhar as contratações públicas ao planejamento estratégico do órgão ou entidade. Por ser uma ferramenta recente, pode carecer de processos e fluxos bem definidos, o que pode trazer empecilhos para a implantação e a sua utilização.

Com isso, o presente trabalho apresenta um estudo de caso que explora o processo de implementação e elaboração do PCA do município de Tianguá, localizado a 330 quilômetros da capital do estado do Ceará, a cidade de Fortaleza. O caso observou todas as etapas, desde a sensibilização inicial dos gestores, a elaboração dos documentos de formalização de demanda e a consolidação, na qual o município buscou elaborar o PCA a ser executado no ano posterior, no caso, 2023. No decorrer das etapas, buscou-se compreender também se o instrumento facilitou o alinhamento das ações estratégicas com as demandas gerais, e se seria possível resultar em um instrumento válido para ser tomado elemento-base na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Considerou-se também se isso poderia ser um benefício para a gestão, visto que a iniciativa oportunizou a tomada de decisão em relação às prioridades de contratações e não somente o planejamento em si.

Ante o exposto, mediante uma perspectiva qualitativa, pretendeu-se discorrer acerca da avaliação do PCA, mais especificamente trazendo a observância dos desafios encontrados em sua elaboração, principalmente no que tange à mudança cultural. Intentou-se também demonstrar quais os métodos utilizados para sua implementação, em consonância com a Lei nº 14.133/2021, como instrumento estratégico de planejamento de contratações na Administração Pública do

Município de Tianguá - CE.

A relevância deste estudo de caso é evidenciada pela excepcionalidade do tema e pela incipiente quantidade de estudos que contemplam a prática da gestão pública em implementar instrumentos de gestão. O presente estudo também auxilia a equacionar dificuldades das administrações públicas, na elaboração do PCA e da implementação das ferramentas, dada a sua recente exigência frente à vigência da Nova Lei de Licitações e Contratos. Nesse sentido, alinhado ao exposto por Lima *et al.* (2020), os municípios brasileiros, principalmente de pequeno e médio porte, necessitam investir mais em planejamento, com o intuito de evitar gasto de tempo e de recursos de modo desnecessário, devido a desalinhamentos ou imprevistos durante a execução de ações. Por isso, o presente estudo, ao demonstrar a eficiência da ferramenta, traz consigo também a relevância de evidenciar o planejamento para prefeituras e órgãos públicos municipais de modo geral.

Método de pesquisa

O presente trabalho trata sobre a implementação e a elaboração do PCA como estratégia de planejamento, boa prática de Governança das contratações e disposição prevista na Nova Lei de Licitações, mediante uma perspectiva qualitativa de estudo do caso do município de Tianguá, no estado do Ceará. Além disso, aborda-se o tema por meio do método dedutivo e da técnica empírica com base na experiência realizada. A Figura 1 ilustra o fluxo adotado para a elaboração e análise do estudo de caso.

Figura 1. Fluxo processual adotado no estudo



Fonte: dados da pesquisa (2023).

A primeira etapa deste estudo foi o levantamento do cenário atual do município, identificando a estrutura administrativa física e humana envolvida no processo de implementação, além de discorrer sobre as regulamentações pertinentes que nortearam a implementação.

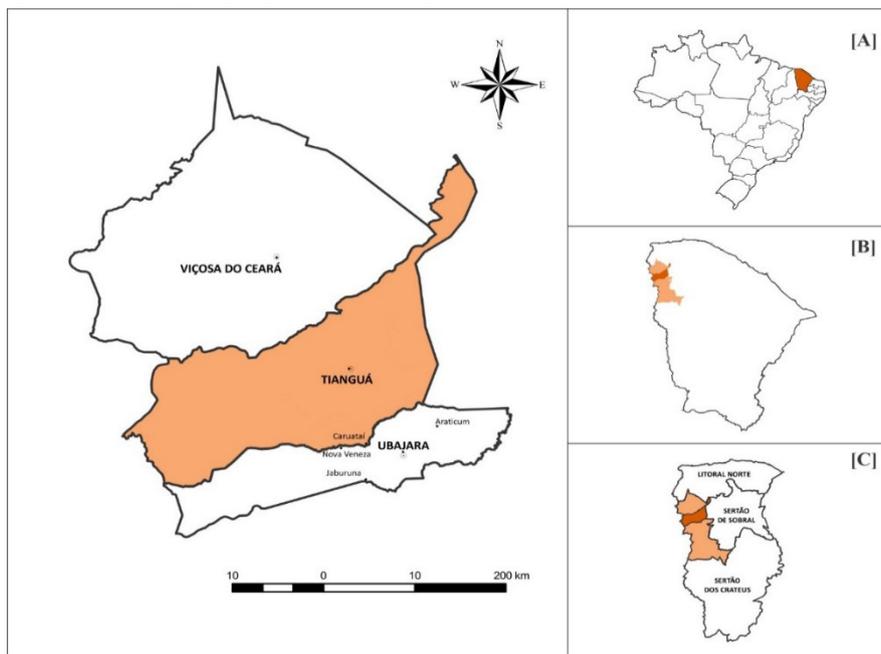
Em seguida, foi elaborado o fluxo de implementação adotado para o PCA, detalhando as ações e as respectivas percepções de cada um dos atores envolvidos, considerando os dados e as informações obtidas com uso das ferramentas de trabalho. É relevante discorrer que, para definir as etapas, foram observadas as percepções da assessoria, identificando as diretrizes necessárias para a coordenação das equipes, quais as capacitações necessárias, as principais dificuldades e os principais pontos de melhoria.

Por fim, traçaram-se considerações e comentários quanto às dificuldades percebidas na realização das visitas presenciais e no acompanhamento executado. Nesse sentido, não houve somente um relato, mas se fez necessário comparar o presente com outros estudos de temáticas e realidades semelhantes ao caso observado.

Delimitação da área de estudo

O município de Tianguá, localizado no estado do Ceará, faz parte da Microrregião da Ibiapaba, Mesorregião do Noroeste Cearense. Criado em 1890, conta com uma área de 910 quilômetros quadrados e com uma população de 68.892 pessoas (IBGE, 2010). A Figura 2 representa a região em estudo, destacando a localização geográfica e os municípios abordados.

Figura 2. Localização geográfica de Tianguá



Fonte: Elaboração própria (2023).

Tianguá é conhecida popularmente por ser a cidade de maior desenvolvimento econômico na região, sendo destacada como a capital da Ibiapaba, pela forte função geográfica, sendo a única cidade da serra que passa pela BR 22, bem como se destaca pelo ponto de vista religioso e hortifrutigranjeiro (IPECE, 2021).

Ferramentas utilizadas

Neste estudo de caso, utilizou-se, como ferramenta, os relatos das visitas *in loco*, as entrevistas com gestores do município, as entrevistas com a assessoria responsável pelo processo e dados disponibilizados pelo município. O estudo de caso se enquadra como qualitativo, por observar e analisar os processos, considerando diversas perspectivas da implantação do instrumento de planejamento das contratações, compreendendo os processos e fluxos organizacionais adotados, com considerações, sugestões e orientações.

As visitas *in loco* tiveram o objetivo de obter observações diretas, desde o início da implementação, ainda no viés da sensibilização entre a alta administração e os níveis táticos e operacionais, até a fase de entrega do documento elaborado, oportunizando a coleta de informações. Além disso, foram considerados os dados abertos e os dados cedidos pela administração pública municipal, como a LOA e o Plano Plurianual vigentes.

Revisão de literatura

Apresentam-se, a seguir, os principais pontos conceituais que norteiam o desenvolvimento desde estudo.

Os mecanismos de governança e a figura do planejamento na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

As normas brasileiras foram sofrendo alterações, no sentido de trazer um estado gerencial, focado em resultados, flexibilidade organizacional e confiança, realmente voltado para um

atendimento excelente ao cidadão. Conforme o Tribunal de Contas da União (2020), ações voltadas à implementação e utilização de governança municipal, como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, buscam o desuso da administração mais burocrática e adotam um modelo societário, com ampla participação da sociedade e tomada de decisão assertiva para a busca de resultados. De uma forma mais ampla, dos Santos (2018, n.p.) afirma:

As práticas gerenciais mais recentes buscam a equidade no acesso aos serviços, através do planejamento estratégico das ações, autonomia gerencial, transparência, foco no cidadão, responsabilidade fiscal, utilização de indicadores de desempenho e avaliação dos resultados. Assim a sociedade surge como fator importante na formulação de alternativas aos novos desafios enfrentados pelo Estado.

O estado gerencial visa mais resultados, favorecendo a entrega do que a população de fato espera do seu representante, ou seja, o objetivo real de tudo é realizar a melhor entrega ao cidadão, bem como aproximá-lo das ações da Administração Pública. Nesse viés, chama-se atenção para o conflito de agente-principal, no qual há o grande desvirtuamento da gestão pública, em que o agente público deixa de buscar o objetivo comum da sociedade, que deveria figurar como agente principal, e passa a buscar seus objetivos próprios (Brasil, 2020). Ou seja, o conflito surge quando o agente deixa de realizar a finalidade para a qual foi escolhido por meio de votos e passa a exercê-la conforme interesses próprios. Para compreensão, Viana (2011, p. 20) considera que “o principal pode ser entendido como o cidadão, ou o contribuinte ou mesmo o eleitor que, através de seu voto, nomeia um agente (governante) para gerir o serviço público que é financiado pelo principal por meio de pagamento de impostos”.

O estado gerencial vem justamente para evitar esse tipo de conflito, trazendo a figura do cidadão de maneira correta, como fator importante na formulação de alternativas, bem como reforça a ideia de uma efetiva entrega de resultados para a sociedade.

Partindo do modelo gerencial, no qual resta identificado que a Administração Pública necessita de melhores direcionamentos no que tange à entrega dos resultados para a população, transparência, foco no cidadão e planejamento eficiente, recentemente atribuiu-se à governança pública a possibilidade de equacionar esses problemas e direcionar a gestão. Assim, este é um conjunto de mecanismos que visa alcançar patamares de excelência nas organizações públicas (Brasil, 2020).

Nesse viés, buscando por essa excelência no setor público, foi publicado, em 2017, o Decreto Federal nº 9.203, que diz que a governança é um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017).

Na busca por eficiência, efetividade e eficácia, o legislador inovou na deliberação dos ditames previstos na Lei nº 14.133/2021 para as contratações públicas, sobretudo pela presença da governança como dever, na qual a alta administração do órgão é responsável pela governança das contratações, devendo implementar processos e estruturas, no intuito de avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os seus respectivos contratos. Para cumprir os princípios e objetivos, o artigo 11 da Nova Lei estabelece:

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações (Brasil, 2021).

Logo, além da figura da implementação de processos e estruturas para avaliação, direcionamento e monitoramento dos processos, por meio de mecanismos de governança, a nova lei de licitações trouxe o planejamento como um princípio, no intuito de nortear a atuação e prover diretrizes de desenvolvimento dos processos (Brasil, 2021). Sendo assim, em virtude da obrigatoriedade imposta pela nova lei da implementação de estruturas de governança, os órgãos vêm realizando ações de liderança, estratégia e controle em seus processos, sendo o planejamento uma ferramenta de governança extremamente relevante para eficiência, efetividade e eficácia das contratações.

Plano de Contratações Anual como estratégia de planejamento das contratações

Diante do cenário, a fim de garantir o alinhamento entre o planejamento estratégico, as contratações e as leis orçamentárias, a nova lei de licitações e contratos administrativos nº 14.133/21 trouxe, em seu artigo 12, inciso VII, o PCA:

Art.12. No processo licitatório, observa-se:
[...] 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).

O plano figura como um instrumento de planejamento das contratações, sendo um importante aparato de governança, citado no parágrafo único do artigo 11 da nova lei de licitações. Com isso, visando regulamentar o artigo 11, parágrafo único, a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SEGES) publicou a portaria nº 8.678, de 19 de julho de 2021. Essa portaria regulamentou quais seriam os instrumentos de governança das contratações públicas, trazendo o PCA como um deles, sendo, inclusive, elaborado a partir das diretrizes do Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS), devendo estar alinhado ao estratégico, subsidiando a elaboração da proposta orçamentária.

Nesse sentido, foi publicado, em 25 de janeiro de 2022, o Decreto Federal nº 10.947, que regulamentou o inciso VII do *caput* do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, bem como a própria portaria da SEGES nº 8.678, de 19 de junho de 2021, ou seja, o PCA da Administração Pública Federal. O decreto, no inciso V do art. 2º, conceitua o plano como “um documento que consolida as demandas que o órgão ou a entidade planeja contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração” (Brasil, 2022).

Conforme o decreto supracitado, as áreas requisitantes, que no caso da maioria dos municípios são as secretarias, devem informar, em seu Documento de Formalização de Demanda (DFD), quais contratações pretendem realizar no ano seguinte, calhando ao setor de contratações analisá-las, agregá-las sempre que possível e encaminhá-las à autoridade competente para sua aprovação.

Todavia, conforme observado por Mota (2022), o PCA municipal ainda é uma realidade principiante e, apesar dos benefícios e da utilidade do plano, uma mudança de cultura para os gestores é necessária. Esse fato pode implicar em um processo adaptativo e evolutivo que necessita de tempo, de comprometimento da alta administração e de investimento de recursos.

Dados da realidade e discussões

Após realizado o levantamento referencial para o desenvolvimento desta pesquisa,

apresenta-se, a seguir, o estudo de caso realizado no município de Tianguá, localizado no estado do Ceará.

Cenário atual do município

O município de Tianguá conta com 16 unidades administrativas, conforme descritas no Quadro 1.

Quadro 1. Unidades administrativas da Prefeitura Municipal de Tianguá

UNIDADES ADMINISTRATIVAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE TIANGUÁ
Secretaria de Indústria, Comércio, Desenvolvimento Econômico e Empreendedorismo; Secretaria de Administração; Secretaria de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Sustentável; Secretaria de Cultura; Secretaria de Educação; Secretaria de Finanças; Secretaria de Infraestrutura; Secretaria de Juventude, Esporte e Lazer; Secretaria de Saúde; Secretaria de Turismo; Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente; Secretaria do Trabalho e Assistência Social; Controladoria Geral; Procuradoria Geral; Gabinete do Prefeito; Autarquia de Segurança, Trânsito e Transporte.

Fonte: Autores, a partir dos dados da pesquisa (2023).

Cada unidade conta com um gestor e com equipe técnica e operacional compatíveis com os serviços e as atividades desempenhadas. Não foi observada a existência de servidores com a função de analistas de planejamento ou de governança na estrutura administrativa do município.

De acordo com as observações *in loco*, as 16 unidades necessitaram de auxílio da assessoria de governança das contratações do município para a implementação do PCA. Isso ocorre tanto pela necessidade de conhecimento técnico específico e qualificado como pela necessidade de suporte administrativo que, por vezes, é primordial para municípios de pequeno e médio porte (Matos *et al.*, 2021).

Fluxo adotado para elaboração do PCA

A definição da estrutura do PCA foi concebida entre a assessoria e os gestores e, com isso, notou-se a necessidade de regulamentar o plano. Após reuniões de alinhamento entre a Assessoria e a Procuradoria Geral do Município, foi publicado, em 28 de janeiro de 2022, o Decreto Municipal nº 12/2022, que dispôs sobre o PCA de obras, serviços de engenharia, tecnologia de informação, bens e serviços comuns, contemplando as responsabilidades, os agentes e prazos, conforme o fluxo ilustrado na Figura 3.

Figura 3. Fluxo de elaboração do Plano de Contratações Anual



Fonte: dados da pesquisa (2023).

Nessa toada, cabe informar que o decreto do município apresenta paralelo direto com o decreto utilizado pela União, visto que o Decreto Federal nº 10.947 havia sido publicado três dias antes e não havia outras regulamentações já existentes em outros municípios.

Conforme é possível verificar na Figura 3, a primeira etapa foi a elaboração dos DFDs (documentos de formalização de demanda) e, no município de Tianguá, optou-se por responsabilizar cada unidade administrativa pelo preenchimento do documento. Nessa etapa, cada unidade administrativa lista todas as aquisições e contratações necessárias para o ano seguinte, de acordo com as ações planejadas e utilizando o modelo apresentado no Quadro 2.

Quadro 2. Modelo de Documento de Formalização de Demanda do município de Tianguá

ITENS NECESSÁRIOS AO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA
identificação do item; a unidade requisitante do item; a quantidade a ser adquirida ou contratada; a descrição sucinta do objeto; a justificativa para a necessidade, informando o risco da não contratação; a estimativa preliminar do valor; classificação do grau de prioridade, variando em alto, médio e baixo; a data estimada para contratação; estimativa da vigência do contrato; vinculação com o planejamento estratégico que contribua para o alcance dos objetivos e metas estratégicas.

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Dessa forma, atenta-se para a assertividade do item j, disposto no Quadro 2, visto que a nova Lei de Licitações responsabiliza a alta administração do órgão pela fase de planejamento das contratações, devendo, dentre outras obrigações, planejar suas demandas, alinhando ainda aos objetivos estratégicos e às leis orçamentárias (Brasil, 2021).

Após o preenchimento do DFD pelas secretarias, uma vez que toda fase de planejamento das contratações é de responsabilidade delas, é seguida a etapa de consolidação, que consiste em ajustar, verificar e agregar, sempre que possível, os itens dos DFDs de cada unidade administrativa.

Além disso, é nessa etapa que é elaborado o calendário de contratações por grau de prioridade, data da contratação e disponibilidade financeira.

O decreto federal do PCA trouxe a responsabilidade do setor de contratações a consolidação. Contudo, realizou-se um diagnóstico, levando em consideração a realidade do Município de Tianguá, em que ficou entendido que não havia possibilidade de responsabilizar apenas o setor de contratações, que, no caso, também é o setor de licitações, para determinada demanda, uma vez que as atividades rotineiras já ocupavam todos os servidores. Nesse caso, o município de Tianguá direcionou o dever da análise e consolidação do PCA para a Secretaria de Finanças, ou seja, não apenas ao setor de contratações.

Outrossim, outro controle adaptado pelo município, tendo em vista a sua realidade, é a etapa de verificação pela controladoria. Após a fase de consolidação pela Secretaria de Finanças, o PCA será submetido à controladoria geral do município antes de ser encaminhado para aprovação final. Esse ajuste foi necessário pela atuação firme e eficiente do setor no município. Com isso, direcionou-se a responsabilidade de se fazer uma dupla checagem na análise das demandas e se realizarem ajustes, verificando, inclusive, a realidade orçamentária, bem como optar por priorizar as contratações que estejam alinhadas aos objetivos estratégicos desenvolvidos pelo município.

A etapa seguinte consiste na publicação do PCA, com a finalidade de ser repassado para o setor responsável pela elaboração do projeto da LOA, conforme requisitos da Lei de Acesso à Informação. De acordo com Franklin (2022), essa etapa é indispensável para que o PCA cumpra uma de suas funções primordiais, que é o planejamento das contratações, por meio da garantia de alinhamento com a LOA, permitindo assim uma maior eficiência e melhor direcionamento de recursos.

Conforme o projeto da LOA seja elaborado, e de acordo com as observações identificadas, é possível que o PCA contenha itens que não sejam viáveis ou compatíveis com os recursos orçamentários disponíveis. Nesse sentido, é passível que o PCA seja revisitado e ajustado, para garantir o alinhamento à LOA, sendo essa a primeira rodada de revisão. Em seguida, em razão do envio da LOA para aprovação na Câmara Municipal, é possível que o projeto seja alterado, e esse fato pode inviabilizar contratações ou ampliar alguns valores. Novamente, com a aprovação da LOA, o PCA vivencia uma segunda rodada de revisão com as alterações, se necessárias, de acordo com as modificações da LOA aprovada.

Ao final das rodadas de revisão, o PCA é passível de execução e, com isso, segue as etapas convencionais do processo de contratações, que, na maioria das vezes, faz-se mediante procedimento licitatório.

Procedimentos utilizados para a implementação do PCA

Para auxiliar na elaboração do PCA e para a sua implementação, observou-se que a assessoria utilizou metodologia específica para garantir a capacitação e o suporte necessário às unidades administrativas. Com isso, a cada método, são estabelecidas considerações e comentários acerca da atividade e dos resultados obtidos. Com a metodologia empregada, foram listados os instrumentos de: sensibilização inicial da alta administração, capacitação dos servidores, adaptação de regulamento à realidade municipal e suporte presencial aos gestores durante as etapas do PCA.

Reunião de sensibilização com a alta administração

A liderança, de acordo com Altounian, Souza e Lapa (2020, p. 302),

[...] representa a fonte inspiradora da equipe na busca de excelentes resultados. É a capacidade de comandar uma equipe de pessoas no alcance de metas desafiadoras, de modo sustentável, e influenciar positivamente o comportamento de todos os profissionais pertencentes ao grupo.

Nessa perspectiva, por se tratar de uma mudança de cultura, o primeiro passo realizado pela administração municipal para implementação do PCA se deu por meio de uma reunião de sensibilização pela autoridade máxima, ou seja, o prefeito, para apresentação da importância do PCA para toda sua alta administração, contando com o apoio da Assessoria de Governança das contratações e da Assessoria do Controle Interno. A reunião teve duração de quatro horas, sendo realizada no dia 22 de novembro de 2021, contando com a presença dos secretários representantes das pastas municipais, conforme mostra a Figura 4.

Figura 4. Reunião de sensibilização sobre o PCA



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Como metodologia, o momento foi estratégico para a apresentação do papel da alta administração, no que tange à governança pública em geral e seus mecanismos de liderança, estratégia e controle, bem como as inovações da fase de planejamento trazidas pela nova lei de licitações em seu macroprocesso e, em especial, o tema em questão, o PCA.

Na oportunidade, toda a alta administração municipal foi orientada, definindo os próximos passos e gerando incentivo adequado para que seus servidores, de níveis táticos e operacionais, estejam diante de suas lideranças, dispostos a contribuir para o sucesso da implementação do instrumento de planejamento das contratações escolhido pelo município, conforme relevância descrita por Garcia e Kontz (2019), em relação à gestão pública.

Capacitação dos servidores

Após a fase de sensibilização da alta administração, com todos os secretários já cientes de sua responsabilidade perante a exigência de implementar instrumentos de governança pública em seus processos de contratações, a Administração de Tianguá realizou um dia de capacitação sobre o PCA. O momento contou com a presença da assessoria de governança e da equipe multidisciplinar, que preparou a didática pensando nos dois níveis essenciais para o resultado positivo: (1) o estratégico e sua responsabilidade diante do PCA e o nível tático e operacional, que de fato seriam as pessoas técnicas e capacitadas para o preenchimento dos documentos de formalização de demandas; (2) bem como a consolidação do Plano, para que enfim fosse aprovado pela autoridade máxima.

O momento foi realizado em 13 de dezembro de 2021, na sede da Prefeitura Municipal, tendo duração de quatro horas, conforme ilustrado na Figura 5.

Figura 5. Capacitação sobre o PCA



Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Como mencionado, o município utilizou a assessoria de governança para a realização da capacitação. Contudo, vale ressaltar que o intuito da administração para contratação da empresa especializada em governança pública das contratações, desde o princípio, visava a qualificação adequada dos seus servidores. O objetivo era que eles e elas dessem continuidade aos trabalhos voltados aos instrumentos implementados, principalmente na elaboração, execução e monitoramento do PCA, o que, de fato, deverá ser realizado todos os anos, conforme anotações e acompanhamentos de visitas *in loco*. No Quadro 3, é apresentado o plano de aula da capacitação realizada.

Quadro 3. Roteiro de capacitação sobre PCA

CAPACITAÇÃO: PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL
<p>Temas e itens a serem observados:</p> <p>Artigo 11, parágrafo único da Lei nº 14.133/2021 (Responsabilidade da Alta Administração na implementação de instrumentos de governança nas contratações);</p> <p>O que é Alta Administração no Âmbito Municipal e Alta Administração nas Contratações Públicas;</p> <p>O que é Governança das Contratações;</p> <p>Instrumentos de Governança das Contratações;</p> <p>Macroprocesso de Contratações Públicas, no viés de Avaliar, Direcionar e Monitorar;</p> <p>Planejamento como princípio na nova lei de licitações;</p> <p>Conceito e diretrizes do Plano de Contratações Anual – PCA;</p> <p>Alinhamento entre Planejamento Estratégico, Contratações e Leis Orçamentárias;</p> <p>Documento de Formalização de Demanda – DFD;</p> <p>Cronograma de Elaboração do Plano de Contratações Anual – PCA;</p> <p>Aprovação, alteração e justificativa;</p> <p>Execução e Relatório de Riscos;</p> <p>Divulgações.</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2023).

Identificação das responsabilidades e elaboração da minuta de decreto, conforme a realidade do município

O processo de elaboração da minuta do decreto do PCA foi realizado pela procuradoria geral e Alta Administração do Município de Tianguá, juntamente com o apoio das assessorias

de governança e de controle interno, sendo também uma oportunidade para a discussão das figuras responsáveis por cada ato praticado, bem como os prazos para elaboração, execução e monitoramento. Para elaboração do decreto, a realidade do município foi levada em consideração. Dessa forma, a administração pública considerou, em seu decreto, os requisitos, prazos e agentes responsáveis pelo PCA segundo o grau de maturidade e os desafios já encontrados na rotina, inclusive, no que diz respeito à equipe de contratações (De Oliveira; Neto, 2022).

Inicialmente, no Decreto Municipal de 2021, determinou-se a realização da elaboração do Plano de forma anual, até o dia 30 de abril de todo ano, por uma versão preliminar, com publicação até o dia 30 de novembro. A versão final continha todos os itens que se pretende contratar no exercício subsequente, bem como as contratações que os responsáveis pretendem prorrogar, levando em consideração o prazo final para a aprovação na LOA.

Ficou sob responsabilidade da Secretaria de Finanças, da qual o setor de contratações é uma das unidades, agregar e consolidar o PCA e realizar a elaboração do calendário, indicando, inclusive, as potenciais compras compartilhadas. A Controladoria Municipal poderá reprovar itens constantes do plano em elaboração, ou, se necessário, devolvê-los para a área requisitante realizar as devidas alterações. Ainda, ficou estipulado que o PCA será aprovado pelo Gabinete do Prefeito, após o seu alinhamento com a LOA, e divulgado no sítio eletrônico, inclusive suas alterações, até 15 dias após sua aprovação.

No que diz respeito à execução do PCA, o redimensionamento ou a exclusão de itens somente poderão ser realizados mediante justificativa dos fatos que ensejaram a mudança da necessidade ou não da contratação. Já no quesito inclusão dos itens, só poderão ser alterados mediante justificativa de que não foi possível prever, total ou parcialmente, a necessidade da contratação na ocasião da elaboração, ou seja, o momento do planejamento. Ambas alterações dependem de aprovação da Controladoria Geral do Município, ou a quem esta delegar.

Além disso, para o ano de execução, ficou sob o crivo da Secretaria de Finanças, mais especificamente do setor de licitações, o ônus de observar as demandas encaminhadas para eventuais contratações que constam no PCA vigente. Caso não constem, deverão ser submetidas à autoridade competente para aprovação.

Na ocasião, com o fito de aderir às novas regras do artigo 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/21, restou decidido que as contratações públicas do órgão deverão estar em harmonia com as ações do planejamento estratégico. Contudo, como o município ainda se adaptava às novas normas trazidas pela recente lei, entendeu-se por permitir o alinhamento com as ações do Plano de Governo nos casos em que não houver planejamento estratégico vigente.

Nessa toada, objetiva foi a clareza da administração, ao oportunizar o alinhamento das contratações com ações do plano de governo, visto que o município vem se adequando aos instrumentos de governança e gestão, principalmente no que diz respeito à maturidade em relação à elaboração, execução e ao monitoramento do planejamento estratégico institucional.

Por fim, no intuito de facilitar as atividades da execução do PCA, adotou-se a ideia de, caso necessário, criar o comitê gestor para acompanhar seu cumprimento, cujos integrantes e competências serão disciplinados em normativos próprios. Isso é relevante frente aos desafios encontrados na fase preparatória (Gomes; Xavier; Morong, 2022) e contemplado em anotações e acompanhamentos de visitas *in loco*.

Reuniões de suporte presencial para auxiliar nas atividades

Para auxiliar na elaboração dos DFDs, as unidades administrativas contaram com o suporte presencial e individualizado da assessoria. A fase englobou um conjunto de reuniões para idealização do resultado final, uma vez que esses documentos são responsáveis por dar base ao PCA. Além das reuniões, houve a necessidade de acompanhamento dos DFDs pelo *drive* disponibilizado pelos setores responsáveis, bem como monitoramento das ações e prazos estipulados.

De acordo com o catálogo federal, denominado como catálogo de materias (catmat) e de serviços (catserv), cada material, serviço ou solução encontra-se classificado por grupo, classe, padrão descritivo de materiais (PDM) e item, podendo o DFD ser preenchido por uma dessas

opções. No caso em tela, o município, no momento da elaboração da minuta do decreto, verificou que o nível utilizado pela administração pública para identificação e descrição seria por item, com o intuito de desmembrar o planejamento das contratações ao máximo.

A Lei nº 14.133/2021 trouxe consigo a figura do macroprocesso de contratações, qual seja: (1) fase interna, identificada como planejamento; (2) fase externa, que diz respeito à seleção do fornecedor; e, por fim (3) a fase de execução contratual. Mais especificamente na fase interna, com a antiga lei de licitações nº 8.666/1993, a justificativa da contratação vinha somente no documento que formalizava o pedido da contratação, mais conhecido como solicitação de despesa. Com o regulamento do PCA, a Administração do Município de Tianguá solicitou, como um dos critérios de preenchimento para o DFD, a justificativa de forma mais sucinta, visando desburocratizar o procedimento, visto que todo o processo de contratação ainda será formalizado e apresentará sua devida justificativa em momento oportuno.

Corroborando a ideia da justificativa, o mesmo foi feito em relação à estimativa de valor. Entendendo que os valores utilizados no momento do preenchimento do DFD, na maioria das vezes, sofreriam alterações, uma vez que o certame e posterior contratação serão para o ano subsequente ao da elaboração do PCA, o município optou por preencher a estimativa preliminar dos valores. Para tal, levou-se em consideração o valor da última contratação, acrescido de reajustes e afastando-se da ideia da exigência dos três orçamentos ainda na fase do plano.

De acordo com a assessoria, foi necessário reforçar, junto aos gestores das unidades, o zelo e a atenção na identificação da data máxima pretendida para conclusão da contratação da demanda (Porta; Pereira; Araújo, 2022). Nesse período, a área requisitante precisaria levar em consideração até que data o setor responsável pelas contratações iria entregar o contrato assinado. Aqui, foi levado em consideração o contrato assinado e não a efetiva entrega do produto ou serviço. Dessa forma, durante a capacitação sobre o tema e orientações sobre o preenchimento, chamou-se atenção que, após a data máxima para a contratação, ainda existem os prazos referentes às ordens de compra ou de serviço, bem como o prazo de entrega pelo fornecedor.

Ainda sobre a data máxima para contratação, o município aderiu à checagem de todas as atas de registros de preços e aditivos vigentes, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades da Administração Pública de Tianguá.

No intuito de cumprir com a obrigatoriedade do artigo 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, no próprio DFD, a administração julgou por identificar e alinhar suas contratações públicas com o planejamento estratégico, quando houver e, na falta dele, até que se estabeleçam os objetivos estratégicos e táticos dentro de um plano de ação, com ações do plano de governo vigente.

Nas etapas de consolidação e de verificação, o suporte se deu, principalmente, para auxiliar na tomada de decisão. Visto ser a primeira versão, os gestores encontraram dificuldades em observar as contratações ao longo de um período mais extenso e em visualizar os riscos inerentes. O suporte da assessoria consistiu em elucidar os riscos e orientar as decisões. Vale ressaltar que adoção de um PCA por item apresentou uma complexidade mais elevada, devido ao nível de especificidade e, com isso, a minuciosidade do julgamento é amplificada.

Notas conclusivas

O comprometimento da alta administração do município de Tianguá se mostrou relevante e, por vezes, indissociável da efetividade das ações. O direcionamento claro e a disposição dos gestores para a tomada de decisão foram determinantes para que as orientações da assessoria se concretizassem. A fluidez do processo, descrita neste estudo, só foi possível por conta disso e pela manutenção desse compromisso durante todas as etapas da implementação.

Notou-se também que, por ser a primeira elaboração, o nível de aprendizado e entendimento dos temas ainda era incipiente entre os gestores e seus respectivos auxiliares e assessores técnicos. Esse fato demandou mais tempo, recursos e formações, ou seja, uma adequação da metodologia para garantir a realização. Ademais, isso também pode acarretar defeitos ou erros de planejamento durante a execução, porém compreensíveis e aceitáveis dentro da primeira edição.

Outro ponto também que se relacionou a esse fato foi a equipe reduzida disponível. Nesse sentido, os servidores com atividades e atribuições executivas necessitaram também atender às demandas de planejamento. Isso incorre o risco de sobrecarga dos colaboradores e de equívocos durante a elaboração, devido à falta de atenção ocasionada por uma rotina exaustiva. Esses fatores são intensificados em meio a mudança de cultura necessária. A implementação do instrumento e da ideia de planejamento e estratégia em longo prazo não é habitual. Nesse sentido, a transição para novos processos traz dificuldades e percalços característicos.

O presente estudo permitiu observar como o PCA contribuiu e contribui para a gestão e o planejamento do município de Tianguá, relatando não tão somente os resultados como também os percalços existentes na implementação do instrumento. Com isso, este estudo cumpre sua função de orientador e funciona como ferramenta e material para auxiliar na disseminação do PCA para outras localidades.

O presente estudo de caso analisou a implementação do PCA no município de Tianguá e, apesar da conclusão da análise do presente caso, ainda se observou a viabilidade de outros estudos, que podem complementar os resultados ou avançar nas considerações feitas, tais como:

(a) O acompanhamento da execução do PCA em Tianguá, como sequência da implementação realizada.

(b) Acompanhar a implementação do PCA em outros municípios de porte semelhante no estado do Ceará, a fim de identificar se as dificuldades encontradas refletem em outras realidades.

Referências

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e Governança Pública para resultados: uma visão prática**. Belo Horizonte: Forum, 2020.

BRASIL. Decreto nº 10947, de 25 de janeiro de 2022. **Regulamenta o Inciso VII do caput do Art. 12 da Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o Plano de Contratações Anual e Instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no Âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional**. Brasília, 24 jan. 2022.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama Municipal de Tianguá/CE**. 2023. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/tiangua/panorama>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 14133, de 01 de abril de 2021. **Lei de Licitação e Contratos Administrativos**. Brasília, 1 abr. 2021.

BRASIL. Portaria nº 8678, de 19 de julho de 2021. **Dispõe Sobre A Governança das Contratações Públicas no Âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional**.

BRASIL. Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado - Secex Administração. Tribunal de Contas da União (org.). **Referencial básico de Governança Organizacional: para organizações públicas e outros entes federativos ao TCU**. 3. ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2020. 242 p.

DA SILVA, Edilaine; IEMBO, Flávia Aparecida; TURRISI, Diego Augusto. Nova Lei de Licitações e Contratos: benefícios advindos com a atualização normativa. **Revista Interciência**, Catanduva, v. 1, n. 10, p. 70-79, dez. 2022.

DE OLIVEIRA, Simone Zanotello; NETO, Eloi de Castro. O Planejamento das Contratações Públicas na Fase Preparatória da Licitação. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP**, v. 1, n. 9, p. 39-62, jul. 2022.

DOS SANTOS, Anderson Ferreira. Administração pública brasileira: O modelo gerencial e as

ferramentas de melhoria na gestão pública. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, v. 4, n. 8, p. 69-85, 2018.

FENILI, Renato. **Governança em aquisições públicas: teoria e prática à luz da realidade sociológica**. Niterói/RJ: Impetus, 2018.

FRANKLIN, Danielle Silva Oliveira. A importância do planejamento de compras na Lei 14.133/2021 para a eficiência da execução orçamentária. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 40, n. 2, p. 12-35, dez. 2022.

GARCIA, Suellen Martins dos Santos; KONTZ, Leonardo Betemps. Gestão por competências no setor público municipal de Caçador-SC. **Observatorio de La Economía Latinoamericana**, p. 1-13, dez. 2019.

GOMES, Michael Hellison Jantorpe; XAVIER, Andréa Esper; MORONG, Fábio Ferreira. Os desafios da fase preparatória dos processos licitatórios à luz da Lei Federal nº 14.133/2021. **Colloquim Socialis**, Presidente Prudente, v. 6, n. 1, p. 50-63, dez. 2022.

LIMA, Luciana Leite; LUI, Lizandro; DIAS, Gianna Vargas Reis Salgado; PAPI, Luciana Pazini; DEMARCO, Diogo Joel. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos Ebape.Br**, v. 18, n. 2, p. 323-335, jun. 2020. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1679-395177989>>.

MATOS, Paula Cristina Gomes de; AMARAL, Ana Clara Fonseca do; RODRIGUES, Cleyde Cristina; CAMPOS, André Ernesto. Terceirização de serviços no setor público: uma análise de município na região do alto paranaíba em Minas Gerais. **Humanidade & Tecnologia (FINOM)**, Paracatu, v. 29, n. 1, p. 131-145, abr. 2021.

MORAIS, Daniele Aparecida Ferreira de; ZAMPIER, Marcia Aparecida; STEFANO, Silvio Roberto. Planejamento estratégico: um estudo de caso da prefeitura municipal de Goioxim. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 333-356, 3 dez. 2019. Universidade Tecnológica Federal do Parana (UTFPR). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.3895/rbpd.v8n3.8650>>.

MOTA, Rafael Soares. Artigo: O problema do baixo engajamento das áreas requisitantes com o plano anual de contratações tem solução? **Blog Inove**. 27 maio 2022.

PORTA, Rogério Haucke; PEREIRA, José Raimundo Peixoto; ARAÚJO, Daniel Guimarães de. Desafios e perspectivas para a centralização das contratações públicas no governo do Estado de São Paulo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 49-76, maio 2022.

SÁ, Emerson Victor Hugo Costa de; DONADON, Natasha Yasmine Castelo Branco; BRAGA, Mauro Augusto Ponce de Leão. Licitações, contratos e o impulso à contratação de aprendizes: um estudo sobre o impacto transformador da lei de licitações e contratos no quadro da aprendizagem profissional no estado do Amazonas, Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11, n. 3, p. 80-96, 1 mar. 2022. Centro de Ensino Unificado de Brasília. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v11i3.8052>>.

TIANGUÁ (Município). Decreto nº 12, de 28 de janeiro de 2022. **Plano de Contratações Anual de Obras, Serviços de Engenharia, Tecnologia de Informação, Bens e Serviços Comuns**.