

UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS – ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Curso: MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

Área de Especialidade: Coprodução, Governança, Inovação e Finanças Públicas

O PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL COMO FERRAMENTA DE GOVERNANÇA
MUNICIPAL - UMA ANÁLISE SOBRE OS MUNICÍPIOS DE SANTA CATARINA

CPF: 058.256.729-74

Florianópolis

2024

1. CARACTERIZAÇÃO DO PROBLEMA/OPORTUNIDADE E OBJETIVO DA PESQUISA

Um dos principais problemas do setor público brasileiro é a falta de planejamento nas contratações públicas. Na grande maioria dos municípios brasileiros predomina uma cultura reativa, baseada em improvisos e replicação de processos de compra. Com o advento da Lei 14.133/2021, popularmente conhecida como Nova Lei de Licitações, o planejamento das compras passou a ser não apenas uma boa prática, como também uma ferramenta, através do Plano de Contratações Anual - PCA.

É muito comum, quando trata-se de recursos públicos, ouvirmos a seguinte expressão: “dinheiro tem, o que falta é gestão”. De fato, a qualidade no gasto público é um tema que vem ganhando cada dia mais importância nas agendas governamentais e no cotidiano da sociedade. Com a evolução das tecnologias da informação, a transparência tem sido cada vez mais exigida pela sociedade, que não se preocupa apenas em saber o quanto um órgão público gastou e arrecadou em determinado ano, mas, cada vez mais, questiona os governos sobre onde os recursos foram aplicados e a efetividade destes gastos na vida das pessoas.

1.2. OBJETIVO

O objetivo desta pesquisa é demonstrar aos gestores públicos a importância do planejamento das compras públicas como ferramenta de governança municipal, e seus respectivos impactos na sociedade.

Diante deste cenário é necessário responder a seguinte pergunta de pesquisa: como o Plano de Contratações Anual pode influenciar de forma positiva na qualidade do gasto público nos municípios de Santa Catarina, bem como avaliar o impacto do planejamento de aquisições na governança municipal?

1.2.1. Objetivo geral

Identificar como o Plano de Contratações Anual pode influenciar de forma positiva a qualidade do gasto público nos municípios de Santa Catarina, bem como avaliar o impacto do planejamento de aquisições na governança municipal.

1.2.2. Objetivos específicos

- Verificar quais municípios do Estado de Santa Catarina utilizam o Plano de Contratações Anual;
- Identificar as metodologias de elaboração do Plano utilizadas pelos municípios;
- Analisar a adequação entre o conteúdo dos Planos e as aquisições efetivamente realizadas;
- Avaliar os impactos da utilização do Plano de Contratações Anual como ferramenta de governança municipal;
- Elaborar um manual de boas práticas na elaboração de Planos de Contratações Anual que possa ser utilizado por gestores e servidores públicos municipais como referencial.

2. JUSTIFICATIVA

A ascensão da qualidade do gasto público na agenda governamental pode ser percebida no texto da Lei 14.133, de 01 de abril de 2021, que trouxe uma série de inovações no que se refere ao planejamento de compras públicas. Ao contrário da Lei 8.666/1993 que, em matéria de planejamento, se resguardava a exigir a elaboração prévia de projeto básico ou termo de referência, a Nova Lei de Licitações aborda a temática de diferentes formas.

Em seu art. 5º a referida lei trata o planejamento não apenas como uma boa prática, mas o eleva ao patamar de princípio, conforme segue:

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). (BRASIL, 2021) grifo nosso.

É no art. 12, inciso VII, da NLL que o legislador recomenda aos gestores a elaboração do 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).

No trecho citado acima, fica nítida a intenção do legislador em direcionar os gestores à adoção de práticas e ferramentas que aumentem o nível de governança e os índices de

efetividade do gasto público, especialmente quando fala em garantir o alinhamento entre o plano de compras e o planejamento estratégico, culminando na elaboração das leis orçamentárias.

Embora tenha sido aprovada no ano de 2021, apenas quando encerrou seu prazo de implantação é que a Lei 14.133/21 ganhou maior relevância na agenda pública dos gestores municipais. Em 30 de março de 2023, o portal eletrônico da Confederação Nacional dos Municípios - CNA, divulgou matéria com o seguinte trecho,

Atendendo à demanda apresentada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), o governo federal anunciou que prorrogará o prazo de implementação da nova lei de licitações até 1º de abril de 2024. O comunicado, em nome do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, foi feito na manhã desta quinta-feira, 30 de março, na XXIV Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios. (MARTIMON, Amanda. Conquista Marcha: governo anuncia prorrogação para implementação da nova lei de licitações, 30/03/2023. Disponível em <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/conquista-marcha-governo-anuncia-prorrogacao-para-implementacao-da-nova-lei-de-licitacoes>)

Ou seja, no último dia antes do fim da vigência da lei 8666/2023, originalmente previsto na lei 14133/2021, o Governo Federal, atendendo ao apelo dos prefeitos presentes no evento, bem como do órgão de representação dos municípios - a CNM, decide prorrogar por mais um ano a vigência da Lei 8666/98, fazendo com que os gestores municipais “ganhem” um tempo maior para implementarem a Nova Lei de Licitações em sua plenitude. Este fato corrobora com a percepção de que a gestão de compras nos municípios é um ponto secundário no foco dos prefeitos e secretários pelo país afora, e somente com a obrigação legal é que o assunto ascende na atenção dos gestores.

Tendo em vista o pouco tempo de vigência da NLL, poucas são as produções acadêmicas e científicas sobre o tema e muitos são os impactos a serem estudados e mensurados. É imprescindível que existam estudos que analisem os resultados obtidos com a referida alteração, em especial no âmbito municipal. Esse é um dos motivos principais que justificam esta pesquisa, uma vez que será de grande contribuição para o âmbito acadêmico.

Graduado em Administração Pública pela Esag/UDESC, com 14 anos de atuação profissional voltada para a gestão pública municipal, o autor atualmente é servidor efetivo no cargo de Administrador na Prefeitura Municipal de Florianópolis e ocupa o Cargo em Comissão de Superintendente de Licitações e Contratos. O inciso II do art. 75 da Lei Complementar Municipal nº 736/2023 versa que

Art. 75. Compete ao Superintendente de Licitações e Contratos:

I - coordenar, supervisionar e executar as ações relacionadas às licitações e contratos para alienações e concessão de direito real de uso de bens, compras, inclusive por encomenda, locação, concessão e permissão de uso de bens públicos, prestação de serviços, inclusive os técnico - profissionais especializados, obras e serviços de arquitetura e engenharia, contratações de tecnologia da informação e de comunicação; (FLORIANÓPOLIS 2023)

Conforme verifica-se na leitura do trecho da lei municipal citado acima, compete ao ocupante do cargo de Superintendente de Licitações e Contratos “coordenar, supervisionar e executar ações relacionadas às licitações e contratos” do município. Desta forma, ao realizar a presente pesquisa, o autor, além de aprofundar seus conhecimentos teóricos, busca identificar boas práticas relacionadas à elaboração do Plano de Contratações Anual e aplicá-las no seu ambiente de trabalho com o intuito de melhorar os índices de governança em aquisições no município de Florianópolis.

Segundo Silva (2008 p. 22), “*A profissionalização da administração pública é uma necessidade urgente, uma vez que é nítido o desperdício dos gastos públicos por incompetência.*”. Essa profissionalização passa pela capacitação constante e sistemática dos servidores públicos, buscando a prestação de serviços públicos com excelência e responsabilidade. A elaboração da presente pesquisa, além de capacitar o o autor através dos estudos a serem realizados sobre o tema, também irá proporcionar que outros servidores e gestores municipais tenham acesso a um conteúdo dedicado ao tema.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica desta pesquisa inicia com o resgate dos conceitos de planejamento. Como afirma Chiavenato, “O Planejamento constitui a primeira função do processo administrativo de planejar, organizar, dirigir e controlar, vem antes da execução de qualquer atividade empresarial” (Chiavenato, 2009. p 33). O autor pontua ainda que planejar é definir, de forma antecipada, quais resultados se pretende atingir e o que deve ser feito para isso.

Para Ducker (1998), planejamento estratégico “é o processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões; e, através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas.” Ou seja, planejar é

definir objetivos e o melhor caminho a ser percorrido para que estes sejam atingidos de forma eficiente, eficaz e efetiva.

Superado este resgate dos conceitos de planejamento, a pesquisa irá se dedicar a evidenciar o planejamento como uma ferramenta de governança pública. Segundo o Referencial Básico de Governança Organizacional, elaborado pelo Tribunal de Contas da União - TCU, a governança pública organizacional “é a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas”

Logo, percebe-se que há uma diferença entre governança e gestão. Segundo Niebuhr (2023 p. 410), governança é quem dá o suporte e a direção que a gestão deve seguir. Neste mesmo diapasão temos a manifestação do TCU, que sustenta que:

Abaixo das instâncias de governança encontram-se as instâncias de gestão. A gestão tática é responsável por coordenar a gestão operacional em áreas específicas. Os dirigentes que integram o nível tático da organização (p. ex.: secretários) são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura. Já a gestão operacional é responsável pela execução de processos produtivos finalísticos e de apoio. Os gerentes, membros da organização que ocupam cargos ou funções em nível operacional (p. ex.: gerentes, supervisores, chefes) são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura.

Conforme assevera Castro Neto e Oliveira (2017 p. 61), “Não restam dúvidas de que, utilizando-se de um bom planejamento, a Administração Pública terá informações suficientes para execução de licitações mais ágeis, eficientes, eficazes e assertivas, com resultados mais positivos, objetivando o atendimento das demandas necessárias para dar cumprimento às políticas públicas.” Ou seja, o planejamento nas aquisições é uma ferramenta eficaz no aumento dos níveis de governança pública, uma vez que possibilita à alta administração direcionar e controlar a ação pública, com vistas a trazer maior assertividade na execução das ações previstas no nível estratégico da organização.

De acordo com a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, através da Portaria nº 8.678/2021, “governança das contratações públicas é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis” (Brasil, 2021).

Em seu artigo 6º a Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021 versa o seguinte:

Art. 6º São instrumentos de governança nas contratações públicas, dentre outros:

I - Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS;

II - Plano de Contratações Anual;

III - Política de gestão de estoques;

IV - Política de compras compartilhadas;

V - Gestão por competências;

VI - Política de interação com o mercado;

VII - Gestão de riscos e controle preventivo;

VIII - Diretrizes para a gestão dos contratos; e

IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas.

Parágrafo único. Os instrumentos de governança de que trata este artigo devem estar alinhados entre si.

Como podemos observar, o Plano de Contratações Anual é referenciado como um instrumento de governança nas contratações públicas. Cademartori e Pestana (2023 p.182) conceituam o PCA como

um instrumento de governança e gestão, elaborado anualmente pelos órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo, a partir das informações trazidas pelos documentos de formalização da demanda, com vistas a consolidar os objetos que a unidade federada pretende contratar no exercício subsequente e, ainda, servir de base para a elaboração das leis orçamentárias e dos estudos técnicos preliminares das contratações vindouras.

Por fim, pretende-se explorar o surgimento do PCA e os seus impactos no cotidiano das licitações. Ainda segundo Cademartori e Pestana, no âmbito da União, o Plano de Contratações Anual surgiu em 2018, com a Instrução Normativa SEGES/ME nº. 1, de 29 de março de 2018, a qual determinou a obrigatoriedade de sua elaboração a partir de 2019 para as contratações de tecnologia da informação e comunicação (BRASIL, 2018, art. 15).

Com o advento da Lei 14.133/23, o PCA passa a ser o documento inicial de planejamento das contratações públicas. Nas palavras de Niebuhr, “a idéia é que o planejamento das licitações inicie e parta do Plano de Contratações Anual, isso é ótimo e já vem sendo implementado por muitos órgãos e entidades.” Uma discussão recorrente na recente doutrina sobre o tema, trata-se da obrigatoriedade ou não da elaboração do PCA pelos órgãos governamentais. Em leitura ao artigo 12 da referida lei, fica clara a opção do doutrinador em facultar aos gestores a elaboração do Plano. Este é o entendimento defendido por Niebuhr, entretanto, outros pesquisadores entendem que a norma não deve ser interpretada de forma isolada e que existe, sim, a obrigatoriedade de elaboração (Justen Filho, 2021).

Obrigatória ou não, o fato é que a Lei 14133/21 traz aos gestores e servidores públicos um recado muito claro: é preciso planejamento para que possamos ter compras mais assertivas e que resultem em mudanças significativas na sociedade.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com base nos objetivos elencados neste projeto, optou-se pela utilização do método qualitativo de pesquisa, no qual é importante a interpretação por parte do pesquisador com suas opiniões sobre o fenômeno em estudo. Nele a coleta de dados muitas vezes ocorre por meio de entrevistas com questões abertas (Pereira et al, 2018). Por mais que seja definida a utilização dos métodos qualitativos, não se pretende excluir a possibilidade da aplicação de técnicas qualitativas (quantitativas?) de análise de dados.

A primeira etapa da pesquisa será feita através de investigação documental, visando identificar quais municípios do Estado de Santa Catarina já elaboraram o Plano de Contratações Anual. Conforme Lakatos e Marconi (2003 p. 174), “a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”.

Após esse levantamento será feita a análise dos dados coletados de forma a classificar os municípios, levando em conta, dentre outros aspectos, o número de habitantes e a microrregião em que cada município se situa. Com essa classificação serão definidos os municípios que farão parte da segunda etapa da pesquisa, que trata da identificação e avaliação das metodologias de elaboração dos Planos.

Para esta segunda etapa, pretende-se realizar a aplicação de entrevistas estruturadas, “aquela em que o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido; as perguntas feitas ao indivíduo são predeterminadas. Ela se realiza de acordo com um formulário elaborado e é efetuada de preferência com pessoas selecionadas de acordo com um plano” (Lakatos e Marconi, 2003 p. 197).

A terceira etapa da pesquisa será executada através da comparação entre os processos licitatórios realizados pelas prefeituras e o conteúdo previsto nos Planos. Pretende-se aqui comparar o previsto com o efetivamente executado. Assim, através da análise descritiva dos dados, será possível avaliar (o quê?).

Na etapa seguinte pretende-se avaliar de forma qualitativa e quantitativa quais os impactos gerados nos municípios estudados após a elaboração e implantação dos PCA's. Nesta fase serão realizadas entrevistas estruturadas, visando identificar nos gestores e

servidores públicos dos órgãos qual a percepção dos mesmos em relação a efetividade dos planos e a melhoria na governança municipal.

Por fim, com base nos resultados obtidos através das entrevistas aplicadas e dos dados documentais levantados, o autor pretende elaborar um Manual de Boas Práticas na elaboração dos Planos de Contratações Anuais que possa servir de referencial por outros órgãos e municípios.

5. VIABILIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO

O advento da Nova Lei de Licitações trouxe consigo aplausos e frustrações, entretanto é fato que, com sua entrada em vigor, o tema das contratações públicas ascendeu na agenda pública.

Embora muitas vezes seja tratada como uma atividade sem grande importância e que apenas atrasa e “amarra” os gestores, as contratações públicas representam um aspecto importantíssimo na governança pública. Uma vez que a execução de políticas públicas em grande parte envolvem a aquisição de insumos ou contratação de serviços, é imprescindível que os órgãos públicos realizem contratações tempestivas e assertivas buscando a melhor opção existente para atender ao interesse público.

Tendo em vista a atualidade do tema e a baixa produção científica até o momento, o resultado desta pesquisa trará importantes contribuições à área de contratações públicas, identificando experiências exitosas e auxiliando na sensibilização de gestores públicos quanto a importância do planejamento como ferramenta de governança e concretização de seus objetivos.

Do mesmo modo, a elaboração do Manual de Boas Práticas na Elaboração de Planos de Contratações Anual trará aos gestores e servidores referências importantes para a elaboração e revisão dos seus planos.

6. CRONOGRAMA

A execução da pesquisa levará em conta o tempo disponível do curso para finalização do projeto.

MÊS/ETAPAS	Set/ 24	Out/ 24	Nov/ 24	Dez/ 24	Jan/ 25	Fev/ 25	Mar/ 25	Abr/ 25	Mai/ 25	Jun/ 25	Jul/ 25
Delimitação do tema	X										
Coleta de informações/Pesquisa documental		X	X								
Análise e classificação dos dados				X							
Definição dos municípios a serem estudados				X							
Levantamento de dados com entrevistas e questionários					X	X					
Cotejamento de informações e sistematização							X	X	X		
Revisão de referencial teórico										X	X

MÊS/ETAPAS	Set/ 24	Out/ 24	Nov/ 24	Dez/ 24	Jan/ 25						
Elaboração do Manual de Boas Práticas	X	X	X								
Redação do trabalho de conclusão (Artigo)				X	X						

7. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm.

_____. Ministério da Economia. Portaria SEGES/ME n. 8.678, de 19 de julho de 2021. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: <https://tinyurl.com/runxatfj>.

_____. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

CASTRO NETO, Elói de; OLIVEIRA, Simone Zanotello de. O Planejamento das Contratações Públicas na Fase Preparatória da Licitação. Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP - Escola Paulista de Contas Públicas do TCESP. – v. 1, n. 1 (2017)- . – São Paulo : Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2017.

CADEMARTORI, Luiz Henrique; PESTANA, Anna Clara Leite. Plano de Contratações Anual: boas práticas para a racionalidade, eficiência e transparência das contratações públicas. Revista da Advocacia Pública Federal, Brasília-DF, v. 7, n. 1, p. 177-204, dezembro de 2023.

CHIAVENATO, Idalberto. Iniciação à administração geral - 3ª ed.rev.e atual. Barueri Manole 2009.

DRUCKER, Peter Ferdinand. Introdução à Administração. Tradução de Carlos A. Malferrari. 3 ed. São Paulo: Pioneira 1998.

FLORIANÓPOLIS. Lei Complementar Municipal nº 736/2023. Disponível em <http://leismunicipa.is/09jdo>.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. Fundamentos de metodologia científica 5. ed. - São Paulo : Atlas 2003.

MARTIMON, Amanda. Conquista Marcha: governo anuncia prorrogação para implementação da nova lei de licitações, 30/03/2023. Disponível em <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/conquista-marcha-governo-anuncia-prorrogacao-para-implementacao-da-nova-lei-de-licitacoes>.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. - 6º ed. - Belo Horizonte: Fórum 2023.

PEREIRA, A. S. et al. Metodologia da pesquisa científica. 1. ed. – Santa Maria, RS : UFSM, NTE, 2018.

SILVA, Janice Feitosa da. A importância do administrador na gestão pública municipal. 2008.p 22. Artigo apresentado à Universidade Federal de Rondônia, Campus de Cacoal, como requisito parcial para obtenção de Título de Bacharel em Administração. Universidade Federal de Rondônia, Orientadora: Profa. Especialista Suzana dos Santos Oliveira.