

PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL: O DESAFIO DE SUA OPERACIONALIZAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES MILITARES

AUTOR: MAJ INF JOSÉ OSVALDO DOS SANTOS BANDEIRA

1 INTRODUÇÃO

O Plano Contratações Anual (PCA) é uma ferramenta de gestão, de uso obrigatório para instituições da esfera federal desde 2020 e por adesão para outras esferas federativas, cujo objetivo é estruturar o planejamento das intenções de contratações a serem realizadas no ano subsequente, independente do objeto a ser contratado.

Em 2021, o Presidente da República sancionou a Lei Nº 14.133, conhecida como a nova lei de licitações e contratos, que em seu Art 12º, inciso VII, a referida lei normatiza que os órgãos poderão, através de regulamentação, elaborar o Plano de Contratações Anual, com o objetivo de racionalizar as contratações, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração de leis orçamentárias.

Assim sendo, o Decreto Presidencial Nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, regulamenta o Plano de Contratações Anual e institui o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Em consequência, as normas publicadas anteriormente foram revogadas, restando como legislação sobre PCA e PGC, apenas a supracitada lei e o referido decreto.

Com o objetivo de cumprir as legislações vigentes, o Exército Brasileiro, através da Secretaria de Economia e Finanças, elenca, no Caderno de Orientações aos Agentes da Administração 9.2 – Seção de Licitações e Contratos (SALC), algumas orientações quanto a elaboração do PCA pelas organizações militares (OM).

Sendo o ano de 2022, a primeira vez que todas as UASG, sob responsabilidade do EB, utilizaram o sistema PGC para a elaboração do PCA, algumas oportunidades de melhorias foram encontradas, podendo ser citadas respostas às perguntas “quem faz o quê?” e “quando?” dentro do processo em questão.

Nesse sentido, o presente artigo apresenta o fiscal administrativo das organizações militares como uma função chave para a implementação e coordenação do PGC nas UASG pertencentes ao Exército Brasileiro, propondo uma distribuição de perfis. Ademais, organiza um cronograma com a finalidade de nortear as UASG do EB em levantar suas demandas de contratações, a fim de cumprir o calendário imposto no Decreto Presidencial Nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Tudo com vistas a operacionalizar a elaboração do PCA nas unidades do EB.

2 O SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO DE CONTRATAÇÕES

Desenvolvido pelo Ministério da Economia (antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), o sistema PGC é uma ferramenta informatizada destinada a subsidiar as Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASG) da administração pública federal direta, autárquica e fundacional na elaboração de seus PCA. Desta forma, a padronização dos planos de contratação é assegurada por módulos de preenchimento simplificado de informações no referido sistema, com o objetivo de dar suporte estratégico ao SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais), facilitando o cruzamento de informações orçamentárias para a geração de decisões mais acertadas e efetivas.

As UASG deverão elaborar e inserir no PGC, o Plano de Contratações Anual, composto de todas as contratações planejadas para ano subsequente, os chamados DFD – Documentos de Formalização de Demanda. Dentro do PGC também há os estudos técnicos preliminares (ETP) e os gerenciamentos de riscos de cada contratação realizada pela UASG. Todos citados documentos são estruturados no sistema governamental, a partir de um passo-a-passo conduzido pelo próprio programa.

A norma define o ETP como o documento que constitui a primeira etapa do planejamento da contratação pública, no qual devem ser analisados os requisitos, alternativas, opções e resultados esperados do contrato público. Desta forma, o ETP deve servir de base para futuros projetos preliminares, termos de referência ou projetos de fundação, se o contrato for considerado viável.

As informações que devem constar do ETP são: a justificativa da contratação à luz do interesse público; a descrição da solução a ser contratada, acompanhada da justificativa técnica e econômica da escolha; a estimativa das quantidades contratadas e documentação que a suporte; estimativa do valor da contratação e documentação correlata; as justificativas para o parcelamento ou não da solução; a demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade; e posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação em questão.

O módulo de gestão de riscos proporciona aos gestores o acompanhamento, a edição e a atualização em tempo real dos riscos durante todo o processo de contratação, permitindo tratar e mitigar os riscos envolvidos na gestão das compras públicas. Decerto que é mais um instrumento de aperfeiçoamento da governança das contratações e da qualidade dos contratos firmados com fornecedores.

Após a aprovação no PGC pela autoridade competente da referida UASG, o PCA estará disponível para todos os órgãos fiscalizadores no Portal Nacional de Contratações Públicas. Além de estar disponibilizado, em seus sítios eletrônicos oficiais, o endereço de acesso ao seu Plano de Contratações Anual no Portal Nacional de Contratações Públicas.

Resguarda-se para elaboração do PCA, segundo o Art 7º, do Decreto Presidencial Nº 10.947/22: as informações classificadas como sigilosas, nos termos do disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, ou abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo; as contratações realizadas

por meio de concessão de suprimento de fundos, nas hipóteses previstas no art. 45 do Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986; as hipóteses previstas nos incisos VI, VII e VIII do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021; e as pequenas compras e a prestação de serviços de pronto pagamento, de que trata o § 2º do art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021.

É notável que o PGC mostra-se como uma ferramenta de planejamento estratégico adequada e eficiente, visto que permite o Governo Federal, em todas as suas instâncias: criar, primeiramente, uma cultura de planejamento de suas demandas; orçar seus gastos do ano subsequente; realizar estudos do meio a ser utilizado para contratar; gerenciar os riscos atinentes à administração pública; priorizar as aquisições e contratações, de acordo com a Lei Orçamentária Anual; e fiscalizar se as aquisições e contratações estão mensuradas e alinhadas com a finalidade de cada órgão. Todas essas características do PGC fomentam uma melhoria contínua da gestão dos recursos públicos.

Outrossim, a implementação do PGC vai ao encontro da necessidade constante do aumento da efetividade e da prestação de contas do uso do recurso público à sociedade, sintetizando o termo *accountability*. Permitindo a sociedade ter ciência dos planejamentos de contratações com antecedência necessária, para, se necessário, interceder na gestão, gerando desta feita, um ciclo positivo de melhorias nos gastos públicos.

3 GOVERNANÇA E GESTÃO PARA ELABORAÇÃO DO PCA NAS UASG DO EXÉRCITO BRASILEIRO

Com suas mais de 400 UASG, o Exército Brasileiro tem o dever de cumprir as legislações em vigor. No que concerne às compras governamentais e, em consequência, na utilização de recursos públicos, o fiscal administrativo das organizações militares assume papel primordial na coordenação dos atores envolvidos na implementação do PGC e na elaboração do PCA.

Segundo o seu manual, o PGC pode ser acessado através do cadastramento dos seguintes perfis: PCA-REQUI (setor requisitante); PCA-TIC (área de TIC), se for o caso; PCA-UNCOMP (Unidade de Compra).

Nas organizações militares, o fiscal administrativo pode ter a responsabilidade da distribuição do perfil PCA-REQUI, perfil responsável pela formalização da demanda no Sistema PGC. Naturalmente, pode ser distribuído aos chefes de depósitos, como o Encarregado do Setor de Material, Encarregado do Setor de Aprovisionamento, chefe de garagem e chefe de farmácia. Ou, ainda, aos oficiais de manutenções, visto que são militares que controlam a demanda de materiais e serviços específicos das suas funções, como exemplo o oficial de manutenção de material classe VII, que comumente nas OM, gere a manutenção de material de informática. Em todo caso, o ideal é, que ao distribuir o perfil PCA-REQUI, escolher um militar conhecedor das demandas e que a sua função esteja estritamente ligada à gestão do material/serviços requeridos.

Para o perfil PCA-UNCOMP, o próprio Ministério da Economia orienta que seja distribuído ao chefe do setor de licitações, que no âmbito das OM é o chefe da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos. É o responsável pela

análise e aprovação prévia das demandas encaminhadas pelos requisitantes e pelo posterior encaminhamento à autoridade competente.

A Autoridade Competente (PCA-AUTOR) é responsável pela aprovação do plano e envio ao Ministério da Economia (ME). Função de imensa responsabilidade, pois é o último filtro antes da publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas e, em consequência, da divulgação do PCA de sua UASG ao público externo ao Exército. Sugere-se que esse perfil seja o comandante, chefe ou diretor da OM, podendo ser delegado ao ordenador de despesa, caso as duas funções não sejam exercidas pelo mesmo militar, ou ainda, a quem o dirigente máximo da OM delegar.

Todo o processo de elaboração e execução do PCA é complexo, com várias fases e com muitos agentes públicos envolvidos. Nesse contexto, o fiscal administrativo surge como figura que irá supervisionar, coordenar e controlar todas as fases do processo, auxiliando e seguindo as orientações do ordenador de despesas e do dirigente máximo da OM.

O modelo de elaboração e execução do PCA, a seguir, está dividido em 5 fases distintas, porém interligadas entre si e devendo obedecer aos prazos fixados no Decreto Presidencial Nº 10.947/22, a saber: Fase 1 – Identificação das demandas; Fase 2 – Elaboração do PCA no PGC; Fase 3 – consolidação e encaminhamento do PCA; Fase 4 – Atualização das demandas; Fase 5 – Execução do PCA.

As fases iniciais, 1 e 2, são primordiais para sucesso do PCA. Na fase 1, o fiscal administrativo, no mês de janeiro de A-1, distribui os perfis PCA-REQUI e coordena com todas as seções/ frações as demandas de materiais/serviços. Ressalta-se, que esse levantamento de demandas é para a vida vegetativa da OM, também para o Plano de Descentralização de Recursos Logístico (PDR Log), do Comando Logístico, e demais planos que OM receberá recurso para contratações. Logo, toda contratação que a OM deseja solicitar recurso para realizar uma aquisição deve constar no seu PCA. Ademais, as demandas solicitadas devem estar justificadas por atender os objetivos estratégicos da OM, contidos em seu plano de gestão. Nesse bojo de gestões, o fiscal administrativo é figura central na realização desta fase.

A fase 2, consiste no recebimento das demandas pelos PCA-REQUI das diversas da OM e lançamento no PGC, devendo ocorrer nos meses de fevereiro e março de A-1. Ao confeccionar os DFD, que é o próprio lançamento dos itens, os militares nesta função devem consolidar os pedidos com vistas a dois fatores importantes: o histórico de aquisição dos materiais e o histórico do orçamento recebido para as contratações. Outro ponto de relevância nesta fase é que os DFD podem servir de minuta de um pregão eletrônico, portanto, ao elaborar o DFD, o militar deve o fazer respeitando os ramos das atividades, como exemplo um DFD para materiais hidráulicos, outro para elétricos, outro para limpeza e assim por diante. Após a elaboração dos DFD, encaminhá-los ao PCA-UNCOMP, ou seja, a SALC.

Na fase seguinte, fase 3, o perfil PCA-UNCOMP, em abril de A-1, analisará se há alguma discrepância nas quantidades demandadas em relação aos anos anteriores e também analisará o orçamento geral do PCA, a fim de verificar se está em concordância com o orçamento que a UASG vem recebendo em anos anteriores. E enviará o PCA consolidado ao PCA-AUTOR. O PCA-AUTOR, como último analisador do PCA dentro “dos muros do Exército”, tem a incumbência verificar se realmente o PCA elaborado atende as demandas da

OM, se não há nenhuma discordância com o plano de gestão e se não há nada inserido no PCA que não vá ser causa de contestação justificada por parte da sociedade em geral. Necessitando algum ajuste ser realizado no PCA, os DFD podem ser retornados ao PCA-REQUI para correção, tanto pelo PCA-UNCOMP, quanto pelo PCA-AUTOR. A aprovação do PCA pela autoridade competente deve ocorrer até a segunda quinzena do mês de maio.

O PCA pode ser atualizado em dois momentos (fase 4), entre setembro e novembro de A-1 e após a homologação da Lei Orçamentária Anual. Destaca-se que a atualização se refere a quantidades, a fim de adequar o PCA ao orçamento da União. Toda e qualquer alteração deverá ser autorizada pela autoridade competente, PCA-AUTOR.

A execução do PCA propriamente dita, entrando na fase 5 do processo, dá-se início com as elaborações dos processos licitatórios para a realização das contratações, que pode começar a ocorrer após a primeira atualização do PCA (setembro a novembro de A-1). Culminando com a execução orçamentária da OM, durante o ano A. Voltando, assim, o fiscal administrativo a exercer papel fundamental no êxito completo do PCA de sua OM, coordenando e fiscalizando as fases das despesas públicas no uso do recurso público recebido.

Verifica-se que a atuação dos fiscais administrativos durante a elaboração e execução dos PCA de suas respectivas OM é de fundamental importância para o seu sucesso, devendo exercer fundamentos da liderança, direção e controle e pró-atividade. O PCA não é um processo único, está interligado a outros processos do EB no que tange ao planejamento da execução orçamentária, como o PDR Log. É um processo longo, que se estende por dois anos, sendo um ciclo contínuo e burocrático, exigindo persistência e perspicácia dos agentes da administração envolvidos.

4 CONCLUSÃO

A implementação do PGC é um grande avanço do poder público na criação de um ciclo de aperfeiçoamento do uso do recurso que a sociedade brasileira entrega ao Estado para lhe devolver em serviços. A utilização do PGC pelo Exército Brasileiro, seguindo a legislação e normas vigentes, vai ao encontro do que a sociedade espera de sua Força Terrestre, até porque o EB funciona, principalmente, a base dos recursos recebidos do Tesouro Nacional.

Nesse contexto, o fiscal administrativo é peça primordial para que a grandiosa máquina Exército Brasileiro, com mais de 400 OM inscritas no SIASG, alcance seu objetivo, elaborando PCA coerentes com seus objetivos estratégicos e eficientes no gasto dos recursos

Agindo de tal forma, o EB mantém-se com capacidade em adquirir os materiais necessários para cumprir suas missões constitucionais, além de estar atualizado com novos conceitos da administração pública, a qual é integrante, como a *accountability*, contribuindo para que a imagem da Força esteja mais fortalecida positivamente junto a sociedade brasileira.

A operacionalização efetiva do PCA depende sobremaneira da atuação dos fiscais administrativos em suas OM, coordenando os militares cadastrados nos perfis do PGC, o levantamento das demandas e a congruência PCA aos planos internos do Exército para a solicitação de recursos.

5 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto Nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 26 jan 2022a. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=10947&ano=2022&ato=baaATTE1kMZpWT2fb>>. Acesso em: 17jul 22.

_____. Exército Brasileiro. Secretaria de Economia e Finanças. **Caderno de Orientações aos Agentes da Administração 9.2**: Seção de Aquisições, Licitações e Contratos. Brasília, 2ª edição. 2022b. Disponível em: <http://www.sef.eb.mil.br/images/cadernos_de_orientacao/Caderno_de_Orientacao%20Ao_9-2_SALC_2022.pdf>. Acesso em: 17jul 22.

_____. **Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1º abr 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 17jul 22.

_____. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. **Manual do Usuário**: Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC. Versão 2.0. Brasília, DF. abr 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manuais-pgc/manualpgc.pdf>>. Acesso em 17jul 22.