

Planejamento nas licitações: copiar a União quase nunca é solução

A ênfase no planejamento e na criação de instrumentos de controle para materializá-lo é uma das novidades da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21). Ao encarar a contratação como um dos meios disponíveis para se realizar determinada finalidade pública — que pode consistir na aquisição, locação, alienação, obras e serviços —, o planejamento naturalmente aparece como etapa fundamental para que o futuro contrato possa, ao fim e ao cabo, atender aos objetivos com controle eficiente.



Fabrício Motta
conselheiro e professor

A Lei 14.133/21, por exemplo, diferentemente da Lei 8.666/93, é

explícita quanto à necessidade do plano de contratações anual, disciplinado a seu respeito que:

- a) Poderá ser elaborado pelos órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo 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 (artigo 12, VII);
- b) Deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado na realização de licitações e na execução dos contratos (artigo 12, §1º); e
- c) Deverá ser observado na fase preparatória de cada procedimento licitatório, especialmente com relação à compatibilidade com os estudos técnicos preliminares (artigo 18, *caput* e artigo 18, §1º, II).

É clara a intenção legislativa de que a nova lei seja interpretada como norma geral de licitações e contratos (norma nacional). Porém, sob o prisma normativo e prático — e ao ensejo do condomínio legislativo ditado pela Constituição quanto à matéria (artigo 22, XXVII) —, acomodações nessa intenção serão sempre necessárias, pois procedimentos, rotinas e estruturas administrativas, além da disciplina da



atividade de agentes públicos do quadro apresentam-se como, inequivocamente, normas especiais de competência de cada um dos entes da federação.

Para o plano de contratações anual há expressa previsão de que deverá ser disciplinado por regulamento a ser aplicado na órbita de cada ente da federação (artigo 12, VII). E, nesse sentido, recentemente a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia realizou consulta pública (encerrada no último dia 1º de junho) de minuta de instrução normativa que dispõe sobre 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. A minuta submetida a consulta, entre tais questões, disciplina a realização do documento de formalização de demanda, estabelece cronograma de elaboração e aborda relatórios de riscos referentes à não efetivação do plano [\[1\]](#).

Bem de ver que, no âmbito da União, o plano anual de contratações *já existia* antes da Lei 14.133/21 com fundamento na Instrução Normativa nº 1/19 da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia. A IN nº 1/19 revogou a anterior IN nº 1/2018, que já trazia regras para a sua elaboração e tornava sua implementação obrigatória a partir do ano de 2019.

Convém destacar que o Tribunal de Contas da União (TCU) recentemente concluiu auditoria para verificar as fragilidades na governança interna de órgãos federais que utilizam o sistema informatizado (Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, ou PGC), que viabiliza a consecução do plano anual de contratações (PAC). Em apertada síntese, no que se refere à governança interna, o TCU concluiu que: *"O nível de maturidade em governança das contratações nos órgãos não contribui para o processo de elaboração e gestão do PAC. Para se chegar a tal conclusão, avaliaram-se aspectos como engajamento da alta cúpula no planejamento anual das contratações, existência de um calendário anual de compras, processo de trabalho formalmente instituído relacionado ao PAC, plano de comunicação interno e ações de capacitação específicas das equipes responsáveis"*.

Nesse sentido, é apontada pela corte de contas a *"ausência ou insuficiência de engajamento da alta cúpula no planejamento anual das contratações"*, porquanto em 60 das 72 organizações pesquisadas o respaldo da alta cúpula ao planejamento das contratações se daria unicamente por meio da aprovação do PAC. No Acórdão 1637/21-Plenário foram feitas diversas recomendações para que o PAC possa realmente se tornar o instrumento de planejamento adequado para amparar contratações públicas racionais, eficientes e econômicas.

Se os órgãos e as entidades da Administração federal não possuem, na visão do TCU, nível de maturidade bastante em governança das contratações suficiente para realizar seu plano anual de contratações de forma satisfatória, o que pensar a respeito da *maturidade dos municípios*, notadamente daqueles de pequeno porte [\[2\]](#)?

Sobre a questão dos controles no âmbito das licitações, a Lei 14.133/21 estabelece diretrizes para governança, gestão de riscos e controle das contratações públicas. Na organização dessas diretrizes, o legislador prescreve o modelo das três linhas de defesa (artigo 169), *"que deve ser interpretado como uma configuração ideal, não como norma impositiva, convindo sempre a quem pretende implantá-las avaliar adaptações e peculiaridades conforme as realidades de cada organização"*. O legislador, portanto, indica uma solução conformada em três linhas, mas não quer sua concretização a qualquer custo. Exige-se avaliação de *custo e benefício* [3].

O mesmo raciocínio deve ser aplicado para os instrumentos de planejamento previstos na nova lei, como o plano de contratações anual: não basta aos municípios (e também aos estados) simplesmente copiar ou mesmo aplicar diretamente os regulamentos editados pela União para garantir supostos benefícios de um ato bem elaborado, escrito por equipe capacitada, sem se considerar as realidades locais e regionais e as capacidades existentes. As cópias são por vezes mais maléficas do que a ausência de regulamentação.

Com efeito, é preciso que cada ente exerça sua parcela de função normativa — no limite da competência dada pela Constituição —, dispondo de forma adequada sobre a composição e conformação de estruturas de planejamento e controle, assim como dos processos e instrumentos voltados ao alcance das finalidades do ciclo da contratação [4].

[1] Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/in-plano-de-contratacoes-anual>. A nova Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, dispõe sobre a governança das contratações públicas na Administração Federal e estabelece, no artigo 10, que "os órgãos e entidades deverão elaborar seu Plano de Contratações Anual de acordo com as regras definidas pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia". Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-seges/me-n-8.678-de-19-de-julho-de-2021-332956169>.

[2] Releva anotar que 70,29% (3.914 municípios) do total dos municípios Brasileiros possuem menos de 20.000 habitantes, parâmetro eleito pela Lei nº 14.133/21 para o estabelecimento de prazos diferidos de aplicação de alguns dispositivos (artigo 176).

[3] FERRAZ, Luciano. MOTTA, Fabrício. Controle das contratações públicas. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Licitações e contratos administrativos: inovações na Lei 14.133/21. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p.259-274.

[4] FERRAZ, Luciano. MOTTA, Fabrício. Controle das contratações públicas. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Licitações e contratos administrativos: inovações na Lei 14.133/21. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p.259-274.