

Breves considerações sobre o Decreto nº 10.947/2022: normativo regulamentador do Plano de Contratações Anual no âmbito Federal

Por *Angelina Leonez*¹

Introdução

A Lei nº 14.133/2021 trouxe em seu art. 12, inciso VII a elaboração de um Plano de Contratações Anual - PCA, o qual deverá ser constituído a partir de documentos de formalização de demandas. Para tanto, aguardava-se um regulamento.

Oportuno se faz destacar inicialmente que, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, já existia um normativo sobre o Plano, a Instrução Normativa nº 01 de 10 de janeiro de 2019 da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, a qual nomeava esse instrumento como Plano Anual de Contratações - PAC.

Entretanto, com a nova Lei de Licitações, a elaboração de um Plano de Contratações Anual poderá ser estendida aos demais entes da federação.

Diante disso, no dia 26 de janeiro de 2022 foi publicado o Decreto nº 10.947/2022, normativo regulamentador do Plano de Contratações Anual - PCA no contexto da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O novo decreto que regulamenta o PCA na esfera federal, apresenta de forma mais robusta e detalhada as diretrizes para a elaboração e condução do plano. Considerando isso, pretende-se neste texto traçar breves comentários sobre o referido Decreto.

Análise do Decreto nº 10.947/2022

Quanto ao Decreto nº 10.947/2022, percebe-se nos primeiros artigos que o normativo retirou a exigência de registrar no Plano as prorrogações contratuais, ficando apenas obrigatório o cadastramento das novas contratações.

As prorrogações são dispensadas do PCA, entretanto, caberá a cada instituição manter, não só o controle orçamentário quanto a esses contratos que serão prorrogados, mas também instituir um fluxo de acompanhamento junto às áreas requisitantes em relação à manifestação do interesse em prorrogar, tendo em vista a instrução processual necessária exigida nessa etapa do processo.

A norma traz nas definições atores antes não existentes expressamente na Instrução Normativa regulamentadora do Plano Anual de Contratações - PAC (nomenclatura - IN SEGES/ME nº 01/2019), a Instrução nº 01/2019 da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.

A Instrução nº 01/2019 da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia apresentava apenas o setor requisitante, o setor de licitações e a autoridade competente. Agora, com o Decreto nº 10.947/2022, surge a figura da área técnica, a qual, segundo a norma, é o agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, o qual poderá receber a demanda da área requisitante para análise prévia e consolidação das demandas.

¹ Pós-graduanda em Licitações e Contratos, Pós-graduada em Gestão Pública e Gestão Estratégica de Pessoas e Graduada em Administração. Servidora da carreira de C&T do Ministério da Ciência Tecnologia e Inovações- MCTI, atuando na Coordenação de Recursos Logísticos como Pregoeira e Coordenadora Licitações, Compras e Contratos.

Em algumas portarias internas² que instituíram as diretrizes quanto à aplicação do PAC, em órgãos do Executivo Federal, ainda na regência da IN SEGES/ME nº 01/2019, essa figura foi criada e nomeada de “Unidade Supridora”, justamente a unidade da estrutura funcional responsável pelo planejamento e controle de materiais e serviços que guardam relação com suas atividades.

No aspecto operacional do Plano de Contratações, essa estrutura melhor dividida auxilia na definição de responsabilidade, identificando os responsáveis por cada etapa do processo, o que possibilita, conseqüentemente, em um melhor controle dos resultados, além de permitir o fortalecimento do relacionamento interfuncional dentro do órgão.

Ademais disso, essas áreas sendo os responsáveis pela consolidação dessas demandas em comum do órgão, observarão a questão da padronização dos produtos e serviços e dos aspectos técnicos para uma instrução processual correta, centralizando essas contratações e evitando um fracionamento dos objetos.

Outro relevante ponto trazido pelo Decreto foi a clareza quanto aos objetivos do PCA, os quais são elencados no art. 5º da norma. Isso possibilita um melhor esclarecimento quanto à importância do planejamento da contratação anual, e os ganhos que esse instrumento traz para a Administração Pública. Destaca-se:

Art. 5º A elaboração do plano de contratações anual pelos órgãos e pelas entidades tem como objetivos:

- I - racionalizar as contratações das unidades administrativas de sua competência, por meio da promoção de contratações centralizadas e compartilhadas, a fim de obter economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais;
- II - garantir o alinhamento com o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes;
- III - subsidiar a elaboração das leis orçamentárias;
- IV - evitar o fracionamento de despesas; e
- V - sinalizar intenções ao mercado fornecedor, de forma a aumentar o diálogo potencial com o mercado e incrementar a competitividade.

Diferente da Instrução Normativa SEGES/ME nº 01/2019, que trazia como exceção para cadastro no PAC apenas o registro de informações classificadas como sigilosas, o decreto do PCA, em seu art. 7º, apresenta algumas situações, dentre elas: contratação que possa acarretar comprometimento da segurança nacional, nos casos de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou de grave perturbação da ordem e nos casos de emergência ou de calamidade pública, vejamos:

Art. 7º Ficam dispensadas de registro no plano de contratações anual:

- I - 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;
- II - 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;
- III - as hipóteses previstas nos incisos VI, VII e VIII do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021; e
- IV - 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.

Isso possibilita maior celeridade em instruções processuais que se enquadrem nos quesitos acima, uma vez que, casos que não se encontrem registrados no PCA, só são contratados após análise e aprovação e autorização da autoridade competente, o que, por vezes, leva um tempo considerável, podendo impactar na efetividade da contratação.

² Portaria nº 4.242/2020 Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, por exemplo.

Informação relevante constante no art. 8º é quanto a retirada da exigência do tipo de item e o respectivo código, que a Instrução Normativa SEGES/ME nº 01/2019 exigia no seu art. 5º para cadastramento no Sistema de Gerenciamento e Planejamento de Contratações – SPGC.

O plano era incluído no Sistema de Gerenciamento e Planejamento de Contratações – SPGC, e o lançamento dos itens feito com a indicação dos códigos CATMAT e CATSER³, o que levava a uma obrigatoriedade de detalhamento pormenorizado de cada item que se pretendia contratar ou prorrogar, adentrando já na definição das soluções e tornando a tarefa de construção do Plano algo trabalhoso e ineficaz.

Esse formato influenciava no lançamento real das necessidades do ente, que não identificando o código correto, lançava o item com um código que mais se aproximava ao objeto desejado, influenciando até no valor preliminar registrado.

Portanto, entende-se que, para fins de registro das demandas no Plano de Contratações Anual, a classificação inicial deve ser com base na necessidade do órgão, enquanto as possíveis soluções, para atendimento a essas necessidades, deverão ser trabalhadas nas outras etapas do planejamento da contratação.⁴

No Decreto nº 10.947/2022, a orientação é que para fins de registro no SPGC seja observado no mínimo, o nível referente à classe dos materiais ou ao grupo dos serviços e das obras dos Sistemas de Catalogação de Material, de Serviços ou de Obras do Governo federal, podendo assim o item ser cadastrado de forma macro, sem exigência de detalhes.

Continuando com a análise do novo decreto, eis que surge o “Documento de Formalização da Demanda- DFD”, apresentado na nova Lei de Licitações, no inciso VII do caput do art. 12.

Documento já conhecido tanto pela Instrução Normativa nº 01/2019 da Secretaria de Governo Digital (contratações de Tecnologia da Informação - TIC), neste como Documento de Oficialização da Demanda – DOD, quanto pela Instrução Normativa nº 05/2017 (contratação de serviços) da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, ambos os documentos são responsáveis pelo *input* da instrução processual da contratação do objeto desejado, devem contemplar a seguinte estrutura:

- a) a justificativa da necessidade da contratação;
- b) a quantidade de serviço a ser contratada;
- c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e
- d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco.

Contudo, com a Lei nº 14.133/2021, o Documento de Formalização da Demanda vem como artefato inicial para a elaboração do PCA, e o Decreto nº 10.947/2022, replica essa exigência no seu art. 8º, *in verbis*:

Art. 8º Para elaboração do plano de contratações anual, o requisitante preencherá o documento de formalização de demanda no PGC com as seguintes informações:
I - justificativa da necessidade da contratação;
II - descrição sucinta do objeto;
III - quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;
IV - estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado, de acordo com as orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;

³ Catálogos de material e serviço do Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais – SIASG, são as bases de dados que identificam todos os materiais licitados e adquiridos e todos os serviços licitados contratados pela Administração Pública Federal. (www.gov.br/compras)

⁴ LEONEZ; Angelina. O Plano Anual de Contratações e os Desafios na sua Operacionalização. Disponível em: www.licitacaoecontrato.com.br. Acesso em: 30.01.2022.

- V - indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade;
- VI - grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante;
- VII - indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas; e
- VIII - nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.

Não obstante isso, entende-se que tal documento não deve ser confundido com o documento inicial para formalização/oficialização da demanda quando da instrução processual para a efetivação da contratação.

O DFD para fins de elaboração do PCA diz respeito ao levantamento das necessidades para o ano subsequente, enquanto o documento que oficializa a demanda quando no início da contratação, dará *start* à contratação, inclusive indicando os atores que atuarão na elaboração do Estudo Técnico Preliminar, quando necessário.

Em relação aos prazos de elaboração do Plano, assim como na Instrução Normativa nº 01/2019, o Decreto traz bem definido esses prazos, vejamos:

Tabela 1 – Prazos de Elaboração do PCA

| PERÍODO | AÇÃO |
|--|--|
| Até 1º de abril do ano de elaboração do plano de contratações anual | A área requisitante/técnica deve formalizar no PGC suas demandas. |
| Até 30 de abril do ano de sua elaboração | O setor de contratações concluirá a consolidação do plano de contratações anual |
| Até a primeira quinzena de maio do ano de elaboração do plano de contratações anual | A autoridade competente aprovará as contratações nele previstas, por meio do PGC |

Fonte: elaborado pela autora

Já quanto ao período de revisão e redimensionamento, enquanto a Instrução Normativa nº 01/2019 trazia três períodos, o Decreto consolidou dois períodos, reduzindo essa etapa em dois momentos:

Tabela 2 - Prazos de revisão e redimensionamento do PCA

| PERÍODO | AÇÃO |
|--|---|
| De 15 de setembro a 15 de novembro do ano de elaboração do plano de contratações anual, | poderá ser revisado e alterado por meio de inclusão, exclusão ou redimensionamento de itens para a sua adequação à proposta orçamentária do órgão ou da entidade encaminhada ao Poder Legislativo |
| Na quinzena posterior à publicação da Lei Orçamentária Anual | para adequação do plano de contratações anual ao orçamento aprovado para aquele exercício. |

Fonte: elaborado pela autora

Vale salientar que, durante a execução do Plano, as demandas poderão ser alteradas mediante justificativa e aprovação pela autoridade competente. É um ponto já existente na norma anterior, e que se manteve no decreto.

São positivas essas alterações durante a execução, pois posteriormente, já no exercício anual planejado, as revisões são permitidas, o que acontecerá dependendo da volatilidade dos acontecimentos, dos planos de contingências e dos instrumentos disponíveis, sem sair do roteiro traçado, mas, sem engessar o PCA.

Novidade trazida também no Decreto, mas, já apontada no Acórdão nº 1.637/2021 – Plenário do TCU⁵ como boa prática na condução do Plano de Contratações em alguns órgãos, foi a elaboração do calendário de contratações considerando a data estimada para o início do processo de contratação e a disponibilidade orçamentária e financeira.

Esse tipo de controle auxilia à área de contratação no acompanhamento e na coordenação das atividades: acompanhamento de prazos, melhor distribuição de processos, alocação de pessoal, seleção de prioridades, substituição, exclusão de demandas e etc.

No que diz respeito à etapa de controle do PCA, com a exigência de elaboração de relatórios de riscos, documento que deverá ser produzido bimestralmente, a partir de julho do ano de execução do Plano, exige-se a apresentação das considerações quanto à provável não efetivação de contratações constantes no PCA. Para a elaboração desse relatório, orientações serão emitidas pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

É possível entender a partir desse relatório que se pretende ter um controle maior dos possíveis eventos impeditivos a efetivação de demandas registradas no Plano, podendo assim, prever ações a serem realizadas imediatamente.

Esse tipo de controle auxilia ao gestor na tomada de decisão, e ter um plano realmente executável, e não um projeto fictício, evitando-se com isso desmoralizar o processo de planejamento, inserindo qualquer tipo de alteração sem autorização, deixando de monitorar as demandas, ou deixando de cumpri-lo.

O novo decreto deverá ser observado em todos os procedimentos autuados tanto pela Lei nº 14.133/2021 quanto pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

Considerações e boas práticas

Percebe-se que o Decreto apresenta uma modulação mais detalhada quanto a Plano de Contratações, incluindo desde a elaboração do plano até seu controle.

O Decreto não traz o planejamento das contratações como o fim em si só, justamente por ele ser o meio para se alcançar os resultados pretendidos com as futuras contratações, permite uma análise mais gerencial, deixando espaço para que cada órgão, por meio de normativos internos, acrescente parâmetros que melhor direcionem suas condutas, sem ultrapassar os limites estipulados na norma, auxiliando o nível intermediário e o nível estratégico nas decisões e possíveis intervenções.

Logo, nesse normativo interno pode-se prever pontos que facilitem a condução do PCA. Por exemplo:

- ✓ criação de comissão de contratação;
- ✓ formação e capacitação dos servidores;
- ✓ plano de comunicação;
- ✓ forma de controle quanto a distribuição orçamentária entre as unidades;
- ✓ prazos para início da instrução com base no histórico de cada ente;
- ✓ planos de contingência considerando também históricos de compras anteriores – percentual de economicidade nos procedimentos licitatórios, por exemplo;
- ✓ providências quanto ao não cumprimento de prazos pelas áreas requisitantes para início da instrução processual;
- ✓ necessidade de justificativa das recusas de itens por parte da autoridade competente;

⁵ Auditoria realizada com 72 órgãos da Administração Pública Federal objetivo de avaliar se o Plano Anual de Contratações tem contribuído para o aperfeiçoamento do planejamento das contratações públicas.

- ✓ formalização de justificativa quanto à manutenção de itens antes recusados pela autoridade competente, entre outros pontos pertinentes.

Além disso, cada órgão pode ainda trabalhar na elaboração de manual/cartilha com os procedimentos internos quanto às etapas⁶ de implementação, elaboração, execução e controle do PCA, contribuindo para uma melhor orientação entre as áreas.

Ademais disso, pode ser instituído um plano de comunicação interna, com divulgações sobre o PCA, incluindo alertas dos prazos de elaboração e revisão do plano.

Importante frisar que o Plano de Contratações Anual não pode ser algo engessado, o travamento das ações quando da confecção do plano faz com que todo o processo de contratação seja rígido.

Portanto, apesar de um dos objetivos do plano, trazido pelo Decreto nº 10.947/2022, ser a sinalização ao mercado, entende-se que não há que confundir isso com a participação do mercado na construção do Plano.

O Plano de Contratações Anual é um instrumento de gestão que auxilia quanto ao planejamento das necessidades do órgão que ensejarão em uma contratação no ano subsequente. É um documento que contém as expectativas de contratações, o que pode ser alterado no decorrer do ano de elaboração do Plano ou até no ano de execução dele.

A participação do mercado é um ponto a ser admitido quando do Estudo Técnico Preliminar, momento em que o órgão procura as soluções existentes no mercado para atender sua necessidade que foi registrada anteriormente no PCA.

Portanto, concentrar esforços no momento da elaboração do Plano, para debater com o mercado sobre os itens (as necessidades) registrados no PCA, considera-se dispensável, além de engessar todo o processo. A ideia é simplificar e descomplicar.

O princípio do planejamento existe desde o Decreto-lei nº 200 de 1967⁷, e cada vez mais é exigida da Administração Pública a adequação a essa função administrativa, mas a mudança cultural ainda é lenta, mesmo em se tratando de esfera federal.

Dados apresentados no Acórdão nº 1.637/2021 – Plenário do TCU, já mencionado anteriormente, respaldam a afirmação acima:

- apenas 23,6% dos órgãos a alta administração oferece respaldo institucional por meio da criação de um comitê de contratações;
- apenas 33,3% dos órgãos, a alta administração oferece respaldo ao planejamento das contratações por meio da aprovação de normativo interno relativo ao PAC;
- em apenas 26,4% dos órgãos, a alta administração oferece incentivos à capacitação sobre o tema; e
- 72,2% dos órgãos não possuem plano de comunicação interna.

Portanto, sugere-se a seguir algumas etapas para a boa condução do Plano de Contratações Anual:

⁶ LEONEZ, Angelina. Aspectos relevantes sobre a aplicabilidade do PAC. Disponível em: <https://bit.ly/3rG48rL>

⁷ Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

Tabela 3 – Etapas do Plano de Contratações Anual

| ETAPAS DO PLANO DE CONTRATAÇÕES | |
|---------------------------------|--|
| Implementação | Criação de normativo interno Capacitação Plano de Comunicação Padronização de documentos (formulários, cartilhas) Catálogo de Padronização |
| Elaboração | Levantamento das necessidades Análise e consolidação das necessidades Aprovação do Plano |
| Execução | Início da instrução do processo das contratações Acompanhamento das demandas (calendário de contratações) |
| Controle | Relatório gerencial (relatório de riscos – Decreto nº 10.947/2022) Análise de resultados (demanda relacionada x demanda executada) |

Fonte: elaborado pela autora

Conclusão

O Decreto nº 10.947/2022, normativo regulamentador do Plano de Contratações Anual – PCA no âmbito a Administração Pública Federal, reflete um cenário voltado para a realidade da Administração Federal, mas, com as devidas cautelas, pode servir de documento norteador para os demais entes que decidirem adotar o Plano de Contratações Anual – PCA.

Todo o processo de regulamentação do inciso VII do art. 12 da Lei nº 14.133/2021, deve ser respaldado na maturidade da governança do órgão para uma boa condução de um Plano de Contratações Anual.

O diferencial entre o que as organizações deveriam fazer e estão fazendo quanto ao planejamento das contratações, está justamente no seu nível de governança, na sua estrutura, no comprometimento dos atores envolvidos nesse ponto do processo, no alinhamento com o orçamento disponível, na relação com o planejamento estratégico do órgão, entre outros. Tudo isso requer atenção.

O PCA exige comprometimento e disposição contínua, com a finalidade de se observar como se está implementando cada uma das ações/etapas, adequando os mecanismos necessários à estrutura, à realidade e à dinâmica de cada órgão.

A velocidade das mudanças e os desafios na área das contratações, conduzem a um sentido de emergência quanto ao ajustamento e adaptabilidade da Administração Pública. Será necessário trabalhar no intuito de amadurecimento quanto ao hábito de planejar as contratações, objetivando ter condições de desenvolver suas contratações de maneira consistente e efetiva.