

Plano de Contratações Anual: Uma Análise do Planejamento das Contratações da Marinha do Brasil à luz da Lei nº 14.133/21.

Autoria: C-ApA-IM 2023 – DAdM – 030

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo geral analisar o planejamento das contratações na Marinha do Brasil (MB) de acordo com os objetivos que embasam a ferramenta do Plano de Contratações Anual (PCA), à luz da Lei nº 14.133/21. Quanto à metodologia, foi desenvolvida uma pesquisa de finalidade básica, com objetivo exploratório e abordagem qualitativa, com os métodos: pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Para coleta de dados, foi utilizado questionário. Os resultados mostraram que a Marinha do Brasil efetua procedimentos alinhados com o que preconiza as legislações que embasam o PCA, ressalvadas poucas exceções. Desse modo, as exceções observadas permitiram identificar oportunidades de aprimoramento na realização do planejamento das contratações da Força.

Palavras-chave: Lei nº 14.133/2021. Planejamento das Contratações. Plano de Contratações Anual.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 14.133/21, também conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA), criou o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para ser o sítio eletrônico oficial, que tem por objetivo divulgar os atos exigidos pela NLLCA de modo a garantir à sociedade, o acesso à informação (OLIVEIRA, 2023).

Dentre as funcionalidades que o PNCP deve oferecer, destacam-se cadastro unificado, painel de consulta de preços e banco de preços em saúde, acesso à base nacional de notas fiscais eletrônicas, sistema de planejamento e gerenciamento de contratações, sistemas eletrônicos para a realização de sessões públicas, acesso ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep) e sistema de gestão compartilhada (BRASIL, 2021a).

O Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações citado acima tem como produto o Plano de Contratações Anual, que é uma ferramenta que auxilia o planejamento e execução das contratações ao permitir uma visão sistêmica de todas as demandas do órgão (LEONEZ, 2021b). A mesma autora (2021b) amplia que a adoção da ferramenta do PCA possibilita maior racionalização e transparência dos gastos, ao dar publicidade às futuras contratações.

O termo Plano de Contratações Anual foi expresso no Art. 12, VII, da Lei nº 14.133/21:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:
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** (...) (BRASIL, 2021a, grifo nosso).

Ainda que o legislador ordinário tenha sugerido uma possibilidade na elaboração do PCA por meio da palavra “poderão”, grifada acima, entende-se que o mesmo deve ser obrigatório, com fundamento no princípio do planejamento (Oliveira, 2023). Justen Filho (2021) complementa no sentido de que deve se reconhecer a existência de um dever de elaborar o PCA, e “caberá ao regulamento dispor as condições sugerindo a implantação de modo progressivo e compulsório” (JUSTEN FILHO, 2021, p. 274).

Nesse diapasão, o Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, regulamentou o supracitado inciso VII do *caput* do Art.12, 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. Entretanto, o Decreto nº 11.137, de 18 de julho de 2022, alterou a disposição contida no parágrafo único do Art. 1º do Decreto nº 10.947/2022, de forma a dispensar a elaboração do PCA, nos parâmetros da Lei, pelas Forças Armadas: Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica:

Art. 1º. (...)

Parágrafo único. O cumprimento do disposto neste Decreto é dispensável aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, **sem prejuízo da observância do princípio do planejamento de que trata o art. 5º da Lei nº 14.133, de 2021.** (NR) (BRASIL, 2022b, grifo nosso).

Em pesquisa realizada no ambiente do PNCP, foi verificado que a Marinha do Brasil não faz uso da ferramenta do PCA para realizar o planejamento de suas contratações, tampouco o divulga por meio da citada plataforma do Governo Federal. Por outro lado, foi verificado que o Comando do Exército e o Comando da Aeronáutica, ainda que dispensados, fazem uso da referida ferramenta para gerir seus respectivos planejamentos.

Nesses termos, relevante se faz identificar, descrever e analisar a forma como a Marinha do Brasil realiza o planejamento das suas contratações tomando como base as diretrizes que embasam o Plano de Contratações Anual, conforme Lei nº 14.133/21 e demais normativos infralegais. Dessa forma, o presente estudo se propõe a analisar a seguinte questão: De que forma o planejamento das contratações na Marinha do Brasil se alinha aos objetivos da ferramenta do Plano de Contratações Anual, à luz da Lei nº 14.133/21?

O objetivo geral da pesquisa reside em analisar o planejamento das contratações na Marinha do Brasil de acordo com os objetivos que embasam a ferramenta do Plano de Contratações Anual, à luz da Lei nº 14.133/21. E para alcançar esse propósito, pretende-se atingir os seguintes objetivos específicos: (i) contextualizar o conceito de planejamento sob a ótica da Administração Pública; (ii) compreender a ferramenta do Plano de Contratações Anual à luz da Lei nº 14.133/21 e seus normativos infralegais; e (iii) compreender como se dá o planejamento das contratações no âmbito da Marinha do Brasil (MB).

A presente pesquisa foi limitada às percepções dos encarregados das divisões de obtenção e de finanças dos Centros de Intendência da Marinha sobre o planejamento das contratações.

Dado o exposto, o presente artigo está estruturado em cinco seções, incluindo a primeira com a presente introdução. Na segunda, será abordado o referencial teórico com os principais conceitos norteiam a pesquisa, seguidamente será demonstrada, na seção três, a metodologia para atingir os objetivos geral e específicos. Na quarta seção serão apresentados os resultados e, por fim, na quinta seção, serão expostas as considerações finais deste estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Contratações Públicas

Contratação pública é o processo estruturado de forma lógica que visa atender determinada necessidade administrativa, visando “obter solução capaz de satisfazer à necessidade e selecionar uma pessoa que possa viabilizá-la.” (MENDES, 2012, p. 23).

Calasans Júnior (2021) corrobora ao afirmar que o processo de contratação tem como pressuposto a existência de uma demanda coletiva a ser atendida, que culmina no objetivo de

encontrar, fora do âmbito da Administração Pública, a satisfação dessa necessidade, seja por meio de licitação ou contratação direta.

Entende-se licitação como procedimento administrativo para a contratação de obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública, devendo ser realizada por meio de processo aberto ao público, assegurando aos interessados igualdade de condições, com vistas à obtenção da escolha mais vantajosa para Administração (CALASANS JÚNIOR, 2021).

Destarte, a Lei de Licitações prevê hipóteses em que a licitação pode ser dispensada ou ainda, inexigível caso haja inviabilidade de competição entre interessados, possibilitando a contratação direta em ambos os casos (BRASIL, 2021a).

2.2 Planejamento das Contratações Públicas

No âmbito da Teoria Geral da Administração, Chiavenato (2003) leciona que planejamento é um modelo teórico para a ação futura que configura a definição dos objetivos e a escolha do melhor curso de ação para alcançá-los. Ainda nesses termos, pode se dizer que planejamento é a função administrativa que “define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência.” (CHIAVENATO, 2003, p. 168).

De maneira similar, Justen Filho (2021, p. 127) define o princípio do planejamento como sendo “o dever de previsão de ações futuras, abrangendo inclusive eventos não relacionados diretamente à atuação administrativa, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas.”

A Lei nº 14.133/21 trouxe em seu Art. 5º, de forma expressa o princípio do planejamento, o que representa uma evolução quando comparada com a Lei de Licitações e Contratos que vigorava anteriormente, e que denota a preocupação do legislador em “estabelecer um novo paradigma de articulação das licitações e contratações com as pertinentes necessidades, justificativas, riscos e impactos sociais, políticos e econômicos.” (RODRIGUES, 2022, p.16).

Para Justen Filho (2021), a promoção do planejamento é um dos pilares da NLLCA, no que tange à gestão eficiente dos recursos públicos e à obtenção de contratações satisfatórias e bem executadas. O mesmo autor (2021) sustenta que “o planejamento impõe, de modo inafastável, a procedimentalização da atividade administrativa e produz a redução do subjetivismo decisório.” (JUSTEN FILHO, 2021, p. 334).

Assim, no atual cenário em que o planejamento e o controle desempenham papéis de destaque, a incorporação de ferramentas como o PCA revela-se fundamental para tornar os métodos de planejamento mais direcionados e eficazes (LEONEZ, 2020; RODRIGUES, 2022).

2.3 Plano de Contratações Anual

O Plano de Contratações Anual é um instrumento que consolida as demandas de uma instituição pública para aquisições e contratações no ano seguinte, e requer a implementação de medidas de conformidade a serem seguidas, com o objetivo de envolver um conjunto de partes interessadas comprometidas com sua execução (SALVADOR; DE SÃO PEDRO FILHO, 2023).

O Decreto nº 10.947/22, que regulamentou o Plano de Contratações Anual, trouxe em seu Art. 5º, cinco objetivos que a elaboração do PCA pelos órgãos e entidades deve alcançar:

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. (BRASIL, 2022a).

Os objetivos supracitados foram pormenorizados em subitens específicos deste trabalho, para compor os constructos que estruturaram a realização desta pesquisa.

2.3.1 Racionalização das contratações

A racionalização das contratações, a partir de licitações efetuadas de forma centralizada, tem início com a determinação das demandas pelas unidades ou setores requerentes de determinado bem ou serviço, que queiram incluí-los no PCA. (LEONEZ, 2020). A mesma autora (2020) complementa que as demandas são consolidadas pelo setor de licitações para a construção de um calendário de compras, que compreende a distribuição homogênea dos processos que serão elaborados durante o ano, considerando a capacidade operacional de cada setor envolvido.

Segundo Santos (2019), a centralização dos processos de contratação em calendários anuais de compras permite reunir profissionais especializados em planejamento de aquisições em larga escala, de forma a contribuir para um processo transparente que traz vantagens relacionadas à redução de preços decorrente das economias de escala, à otimização da força de trabalho mediante a diminuição das atividades administrativas, à especialização técnica das equipes envolvidas e ao aumento da racionalidade no controle e na prestação de contas do processo de compras.

Leonez (2021a) destaca a importância de serem incluídas todas as contratações planejadas para o ano seguinte, independente do objeto. Justen Filho (2021) detalha no sentido de que o PCA deve abranger estimativas relacionadas a contratações a serem formalizadas, mantidas, prorrogadas ou extintas durante o exercício subsequente.

2.3.2 Alinhamento com planejamento estratégico

Para Oliveira (2023, p. 247), “o plano de contratações anual constitui instrumento importante de governança pública que orienta, de maneira abrangente, as fases preparatórias das licitações públicas.”. Leonez (2021a) pontua no sentido de que o PCA não representa um fim em si mesmo, a ferramenta deve ser vista como um meio para alcançar um resultado, de forma a auxiliar no atingimento das metas e objetivos previstos nos diversos planos que compõem o planejamento estratégico da organização.

Para Chiavenato (2003), existem três níveis distintos de planejamento: o planejamento estratégico, o tático e o operacional. Entende-se que o planejamento estratégico é o mais abrangente e engloba toda a organização, servindo como plano principal, ao qual todos os outros planos estão subordinados. O planejamento estratégico é responsável por guiar a organização para a realização dos seus objetivos institucionais (CHIAVENATO, 2003).

2.3.3 Subsídio às leis orçamentárias

O PCA é utilizado, no ano de sua construção, como subsídio na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) (RODRIGUES, 2022). As demandas dos órgãos, mapeadas, compõem parcela do projeto de lei orçamentária anual, e o PCA se destaca como um

instrumento de consolidação dessas demandas para assistir à elaboração da LOA (FENILI, 2018; RODRIGUES, 2022).

A LOA é o instrumento que estima as receitas e fixa as despesas públicas para um exercício financeiro. A proposta orçamentária é encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, anualmente, até 31 de agosto, e ao Congresso, cabe a tarefa de discutir e votar o orçamento até o dia 22 de dezembro de cada ano. Após a aprovação final, o parecer é enviado à sanção do Presidente da República (BRASIL, 2000).

2.3.4 Fracionamento de despesas

Segundo Fenili (2018, p. 199), “o PCA é uma das inovações disruptivas no amplo escopo do planejamento das contratações”. A ferramenta do PCA, caso bem elaborada e executada, pode contribuir para mitigar riscos significativos no campo das contratações, como fracionamento de despesas, compras repetidas, execução financeira insatisfatória, falta de padronização e uso ineficiente da força de trabalho (FENILI, 2018).

Para o Tribunal de Contas da União (2010, p. 106), “O fracionamento, à luz da Lei de Licitações, caracteriza-se quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação”.

2.3.5 Sinalização das intenções ao mercado fornecedor

Após a aprovação pela autoridade competente no Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações, o PCA é disponibilizado, de forma automática, no Portal Nacional de Contratações Públicas, tornando-se disponível para consulta de todos (BRASIL, 2022a).

A publicidade destina-se a permitir o controle social e a orientação de potenciais interessados em participar de futuros certames licitatórios, com vias a se tornarem fornecedores de bens e serviços da Administração Pública (JUSTEN FILHO, 2021; OLIVEIRA, 2023).

Salvador e De São Pedro Filho (2023) afirmam que a familiaridade prévia com os produtos e serviços desejados pelos órgãos possibilita que os potenciais fornecedores busquem alternativas mais vantajosas, visando destacarem-se no mercado, fortalecendo a competitividade.

2.4 Programa de Aplicação de Recursos (PAR)

Programa de aplicação de recursos (PAR) é o “documento que objetiva orientar e racionalizar a utilização dos recursos orçamentários e extraorçamentários, que lhe forem alocados no respectivo exercício, integrantes ou não do Plano de Ação.” (BRASIL, 2021b, p. F3).

As unidades gestoras, no início de cada ano, devem elaborar um documento para o PAR, com base em necessidades previamente levantadas, guardando correlação com as iniciativas dos planos estratégicos organizacionais, para que se vislumbre diretrizes e prioridades com objetivo de assegurar a utilização eficiente dos recursos disponíveis (BRASIL, 2023b).

Na mesma temática, quando se tratar de unidades gestoras que centralizam os processos de obtenção e execução financeira, “a UG centralizada deverá enviar cópia do PAR à centralizadora de forma a subsidiar os processos licitatórios.” (BRASIL, 2023b, p. 1-12).

Com isso, é necessário que sejam incluídas todas as necessidades de aquisições no PAR, para que o “setor de obtenção possa planejar as compras de forma eficiente, evitando o

fracionamento e adquirindo itens comuns de forma uniforme e padronizada, proporcionando economia de escala.” (BRASIL, 2023a, p. 6-7).

Por fim, impende destacar que a Marinha do Brasil considera, em seu âmbito interno, o programa de aplicação de recursos como um substituto do plano de contratações anual (BRASIL, 2023a).

2.5 Centros de Intendência da Marinha

Os Centros de Intendência da Marinha (CeIM) são unidades gestoras que têm o “propósito de contribuir para a prontidão dos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, sediados ou em trânsito em suas respectivas áreas de responsabilidade, bem como dos estabelecimentos de terra por eles apoiados.” (BRASIL, 2011, p. 2).

Dentre as variadas tarefas, os CeIM executam de forma centralizada a atividade gerencial de obtenção, incluindo processos licitatórios e celebração de acordos administrativos, e realizam a execução financeira para as organizações militares que apoiam, conhecidas como Organizações Militares Apoiadas (OMAp) (BRASIL, 2011).

Atualmente, a Marinha possui dez CeIM distribuídos pelo território brasileiro, com sedes localizadas em Salvador-BA, Natal-RN, Belém-PA, Rio Grande-RS, Ladário-MS, São Paulo-SP, Manaus-AM, São Pedro da Aldeia-RJ, Niterói-RJ, e Parada de Lucas-RJ (BRASIL, 2011; BRASIL, 2018; BRASIL, 2019; BRASIL, 2020).

3 METODOLOGIA

3.1 Classificação

Segundo a sua finalidade, a pesquisa foi classificada como básica, pois objetivou a aquisição de novos conhecimentos úteis para o avanço da ciência sem direcionar a uma aplicação prática prevista (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Do ponto de vista de seus objetivos, a presente pesquisa foi classificada como exploratória, pois “tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto que se vai investigar, possibilitando sua definição e seu delineamento.” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 51).

No que tange aos métodos empregados, em primeiro momento a pesquisa foi classificada como bibliográfica visto que foi “desenvolvida com base em material já publicado, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos.” (GIL, 2017, p. 34) e documental, ao abordar materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, como o exemplo de documentos oficiais na forma de leis, decretos e demais normativos (PRODANOV; FREITAS, 2013). Em segundo momento foi utilizado o método pesquisa de campo, pois se buscou identificar como se dá o planejamento das contratações no âmbito da Marinha do Brasil. Para Prodanov e Freitas (2013, p. 59), “pesquisa de campo é aquela utilizada com o objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema”.

Do ponto de vista da forma de abordagem do problema, pode se dizer que a pesquisa foi qualitativa, na qual o pesquisador retratou o maior número de elementos possível sem a preocupação de comprovar hipóteses previamente estabelecidas e sem utilizar de técnicas estatísticas (PRODANOV; FREITAS, 2013). Segundo Gil (2017), o objetivo da pesquisa qualitativa é abordar aspectos da realidade com resultado obtido mediante descrições verbais.

3.2 Coleta e tratamento de dados

De forma preliminar, foi realizada pesquisa documental considerando a Lei nº 14.133/21 como referência, e a partir dela, foram observados os normativos infralegais que regulamentam o PCA. Nesse ínterim, foi realizada, também, pesquisa bibliográfica por meio do sistema de busca *GoogleScholar*, utilizando-se como palavras-chave “planejamento” e “plano de contratações anual”, que permitiu o acesso a teses, dissertações e artigos periódicos atinentes ao tema deste estudo.

A partir das referências levantadas na pesquisa documental e bibliográfica, chegou-se aos constructos que serviram como categorias para a análise do planejamento das contratações na Marinha do Brasil.

Quadro 1 – Constructos para Pesquisa

NÚMERO	CONSTRUCTOS	REFERÊNCIAS
1	Racionalização das contratações	SANTOS (2019), LEONEZ (2020), LEONEZ (2021a) e JUSTEN FILHO (2021).
2	Alinhamento com planejamento estratégico	CHIAVENATO (2003), LEONEZ (2021a) e OLIVEIRA (2023).
3	Subsídio às leis orçamentárias	Lei Complementar nº 101/00, FENILI (2018) e RODRIGUES (2022).
4	Fracionamento de despesas	TCU (2010) e FENILI (2018).
5	Sinalização das intenções ao mercado fornecedor	JUSTEN FILHO (2021), OLIVEIRA (2023) e SALVADOR e DE SÃO PEDRO FILHO (2023).

Fonte: Elaborado pelo autor (2023)

Seguidamente, foi realizada pesquisa documental nas publicações e normativos internos à Força, sendo encontradas as seguintes publicações da Secretaria-Geral da Marinha: Normas sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos (SGM-102), Normas sobre Administração Financeira e Contabilidade (SGM-301) e Normas para Gestão do Plano Diretor (SGM-401) que versam sobre o tema deste estudo.

Posteriormente, foram distribuídos dois questionários, um aos encarregados das divisões de obtenção, referente aos constructos 1, 2, 4 e 5 constantes do Quadro 1 e outro aos encarregados das divisões de finanças, referente ao 3 do mesmo Quadro, dos Centros de Intendência da Marinha.

Ambos os questionários foram estruturados com perguntas dicotômicas em que os respondentes escolhiam a resposta entre sim ou não, e a partir da resposta, eram direcionados às perguntas abertas, para que obtivesse investigações mais profundas e precisas (LAKATOS; MARKONI, 2017). Os questionários contaram com dez e quatro perguntas, entre dicotômicas e abertas, além de duas perguntas iniciais de identificação do respondente, que foram do tipo múltipla escolha (LAKATOS; MARKONI, 2017).

As populações definidas para a pesquisa foram compostas pelos encarregados das divisões de obtenção e encarregados das divisões de finanças dos Centros de Intendência da Marinha, por gerenciarem os procedimentos licitatórios e a execução financeira e orçamentária nas áreas de circunscrição dos CeIM, o que, supõe-se, confere aos encarregados maior conhecimento técnico para responder às perguntas. Segundo Prodanov e Freitas (2013), amostras intencionais ou de seleção natural, consistem em selecionar um subgrupo da população, de forma não aleatória, que possa ser considerado representativo com base nas informações disponíveis.

Com isso, os modelos dos questionários foram submetidos a um pré-teste com dois especialistas do assunto para verificar se as respostas eram passíveis de categorização e de

análise, além de outros fatores que implicassem em sua inadequação (GIL, 2017). Assim, foram realizados ajustes visando à preparação das versões finais.

Então os questionários foram enviados aos dez CeIM, por meio de correio eletrônico, com os endereços de acesso à ferramenta *GoogleForms*. Os questionários ficaram disponíveis do dia 31 de outubro até 07 de novembro de 2023. Foram obtidas sete respostas dos encarregados das divisões de obtenção e seis respostas dos encarregados das divisões de finanças, resultando em 70% e 60% de retorno, respectivamente.

Após a coleta, os dados foram classificados de forma sistemática, seguindo as etapas de seleção, codificação e tabulação para, enfim, serem analisados e interpretados (MARKONI; LAKATOS, 2017). O processo de tabulação dos dados foi efetuado com auxílio da ferramenta Microsoft Excel versão 2010.

Os questionários e as respostas estão disponíveis para a consulta, por meio do link de acesso constante no fim deste estudo.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

4.1 Análise do alinhamento do planejamento das contratações da MB com os objetivos que embasam a ferramenta do PCA

A partir da tabulação das respostas e codificação dos dados apresentados, foram utilizadas as cinco categorias de análise supramencionadas, com destaque para a categoria racionalização das contratações, que foi desmembrada em três subcategorias, sendo: (i) forma como ocorre o subsídio ao calendário de contratações referente às Organizações Militares; (ii) forma como ocorre o subsídio ao calendário de contratações referente à ferramenta na qual se baseia; e (iii) forma como ocorre o subsídio ao calendário de contratações referente ao tipo de contratação.

Completam a lista de categorias: alinhamento com planejamento estratégico, subsídio às leis orçamentárias, fracionamento de despesas e sinalização das intenções ao mercado fornecedor.

Racionalização das contratações

Concernente a racionalização das contratações, 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 (BRASIL, 2022a), foi observado que todos os CeIM realizam o planejamento das contratações por meio de um calendário anual.

(i) forma como ocorre o subsídio ao calendário de contratações referente às Organizações Militares

Foi informado por cinco dos sete respondentes que o planejamento anual é elaborado a partir de reuniões com as OMAp, nas quais elas participam suas demandas para serem incluídas no calendário anual das contratações.

O CeIM (1) afirmou em seu relato: “Solicitamos as demandas das OM para o ano A+1 no final do ano A e confeccionamos o plano anual de contratações.”. Mantendo a mesma ideia, mas com o ano de planejamento sendo o mesmo ano de execução, o CeIM (4) afirmou: “No início de cada ano é realizada uma reunião onde ficam definidas as licitações que serão realizadas no ano vigente.”.

O citado procedimento é análogo à previsão constante do Decreto regulamentador do PCA, no qual está definido que o requisitante pode ser um agente da própria organização ou

outra unidade responsável por identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras e requerer ao setor de contratações a sua inclusão no planejamento de aquisições (BRASIL, 2022a).

(ii) forma como ocorre o subsídio ao calendário de contratações referente à ferramenta na qual se baseia

Com relação às demandas que compõem o calendário anual de compras, a grande maioria dos CeIM respondentes, com exceção de um, relatou que a montagem dos respectivos calendários utiliza subsídios provenientes do documento do PAR, demonstrando um andamento coerente da elaboração do planejamento das contratações, no qual as demandas são orientadas e racionalizadas no PAR de cada OMAp e posteriormente são agrupadas e centralizadas em um calendário anual com as datas de execução das contratações.

O citado procedimento encontra conformidade com a SGM-102 (2023b), que preconiza que a elaboração das licitações e contratações diretas deve compatibilizar-se, obrigatoriamente, com o PAR. O Decreto nº 10.947/22 não prevê algum documento no qual as demandas devem estar previstas antes de ingressarem no PCA, ele informa apenas que os setores requisitantes devem solicitar o ingresso da necessidade no Plano de Contratações a partir do documento de formalização da demanda (BRASIL, 2022a).

(iii) forma como ocorre o subsídio ao calendário de contratações referente ao tipo de contratação

No que diz respeito a quais contratações são incluídas no calendário anual, os resultados mostraram que os CeIM respondentes não estão totalmente alinhados com o que preconiza o PCA do Governo Federal, pois apenas dois informaram que adicionam todas as contratações, quais sejam licitações, inexigibilidades e dispensas ao cronograma de compras.

Destacam-se como demonstrativos as afirmações dos CeIM (1), que apontou a impossibilidade de prever “as contratações que surgem na cabeça das autoridades”, e do CeIM (5) que relatou como dificuldade “os serviços emergenciais dos meios operativos que não são previsíveis.”, além do CeIM (2) que comunicou que apesar de não entrarem no calendário, as pequenas compras em função de valor são previstas no PAR.

O Decreto nº 10.947/22 elenca apenas quatro grupos de contratações que são dispensadas de registro no plano de contratações anual, nos termos das respectivas legislações vigentes, como: (i) as que contenham informações classificadas como sigilosas; (ii) contratações realizadas por meio de suprimento de fundos; (iii) dispensas de licitação que podem 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; e (iv) as pequenas compras e a prestação de serviços de pronto pagamento (BRASIL, 2022a).

Nesses termos, ressalvadas as hipóteses de dispensas de registro no PCA citadas acima, todas as contratações e prorrogações que um órgão pretende fazer no ano subsequente, independente do objeto a ser contratado, devem ser listadas no plano de contratações anual (LEONEZ, 2021b).

Alinhamento com planejamento estratégico

No que tange ao alinhamento com o planejamento estratégico, todos os CeIM informaram que as futuras aquisições que são listadas nos calendários anuais de contratações são alinhadas com o planejamento estratégico organizacional das organizações militares.

Diante disso, há estrita analogia com o praticado pelo PCA. Leonez (2021b) sustenta que o PCA deve estar integrado ao planejamento estratégico do órgão, seja diretamente ou indiretamente, pois o planejamento alinhado às estratégias da organização permite desenhar um caminho para chegar a um objetivo de forma mais eficiente e efetiva.

Subsídio às leis orçamentárias

A proposta orçamentária da Marinha do Brasil ocorre por meio do ciclo de planejamento do sistema do plano diretor, que compreende as atividades que visam estabelecer ou atualizar as metas da MB e os recursos necessários para cumpri-las, bem como etapas, prazos e meios para sua concretização (BRASIL, 2021b). O produto final do ciclo de planejamento é o Plano de Ação (PA) (BRASIL, 2021b).

Conforme Circular nº 2/2023 do Estado Maior da Armada (EMA), os subsídios para a montagem do PA devem ser detalhados com motivos que expliquem que a demanda apresentada está em estrita conformidade com os objetivos navais estabelecidos no Planejamento Estratégico da Marinha - 2040.

Ainda nesses termos, os subsídios citados são apresentados pelos gerentes de metas, com base em informações próprias ou colhidas das unidades gestoras (BRASIL, 2021b). A mesma norma (2021b) define que o gerente de metas é responsável por orientar, coordenar e controlar as atividades das organizações que executam recursos sob a sua responsabilidade.

Dessa forma, a totalidade dos CeIM, que são as unidades gestoras citadas no parágrafo acima, respondeu que elaboram os subsídios com base no PAR. Nesse quesito, observa-se, de forma resumida, como a Marinha subsidia às Leis Orçamentárias, consoante ao PCA, que também funciona como um instrumento para consolidar as demandas com vias a assistir à elaboração da LOA (FENILI, 2018).

Fracionamento de despesas

Referente à categoria que versa sobre o fracionamento de despesas, os CeIM também foram unânimes em afirmar que o planejamento das contratações contribui para mitigar os riscos de fracionamento.

Foi informado que o fato das licitações ocorrerem de forma centralizada, ou seja, várias OM adquirirem o material ou serviço por meio do mesmo processo licitatório, diminui a quantidade de aquisições por dispensa de licitação, reduzindo, assim, a chance de fracionamento, já que as organizações militares apoiadas não necessitam efetuar várias dispensas de licitação para adquirirem o mesmo objeto durante o ano.

Foi ressaltado, também, como um fator redutor dos riscos de fracionamento de despesas, a aprovação do documento que rege as contratações e os prazos pela autoridade superior da região onde o CeIM se encontra. O CeIM (1) relatou que “as demandas constando num documento formal assinado pelo Comandante do Distrito acaba tendo um peso maior, ‘forçando’ os Ordenadores de Despesas das OMAp (OM apoiada) a cumprirem o planejado visto que o Almirante da área cobra recorrentemente”.

Nesse quesito, pode-se observar consonância com a ferramenta do PCA, como um importante instrumento de governança das contratações públicas, que contribui para evitar o fracionamento de despesas a partir do planejamento e controle exercidos (FENILI, 2018).

Sinalização das intenções ao mercado fornecedor

Apenas um CeIM informou que publica o calendário em plataformas que o torne visível aos potenciais fornecedores. O CeIM (1) afirmou: “Distribuímos um resumo (mês a

mês) dos processos que serão conduzidos na Associação Comercial da cidade, divulgamos na rádio Marinha e em rodadas de negócios com os fornecedores locais (aqui incluindo todo o estado).”.

Oliveira (2023) pontua que é preciso garantir ampla divulgação do PCA devendo ser mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial. Ao ser aprovado pela autoridade competente, o plano é automaticamente divulgado no PNCP, devendo o órgão disponibilizar, em seu sítio eletrônico, o endereço de acesso ao seu PCA, no prazo de quinze dias (BRASIL, 2022a).

Nota-se que os CeIM da amostra, em sua maioria, não efetuam procedimento alinhado com o que prevê a legislação que regulamenta o plano de contratações anual. O Decreto nº 10.947/2022 identifica como um objetivo do PCA, a sinalização das intenções ao mercado fornecedor, de forma a aumentar o diálogo potencial com o mercado e incrementar a competitividade.

Salvador e De São Pedro Filho (2023) reforçam que o conhecimento prévio dos produtos e serviços desejados pelos órgãos permite aos potenciais fornecedores buscarem melhores opções para se destacarem no mercado, trazendo benefícios ao certame com o aumento da competitividade.

4.2 Síntese dos pontos-chave: conclusões a partir das observações

Em que pese a Marinha não utilizar a ferramenta do PCA para gerir e controlar suas contratações, ela se alinha às disposições normativas do PCA em vários aspectos, utilizando de procedimentos e ferramentas próprias.

Nesses termos, foi notado que existe um planejamento de contratações, o qual segue um calendário anual que contribui para evitar o fracionamento de despesas, e é elaborado por meio das demandas informadas pelas organizações militares apoiadas com base nos seus respectivos planos de aplicação de recursos.

Além disso, os calendários anuais de contratações são alinhados aos objetivos estratégicos, e o PAR serve como suporte para a elaboração do plano de ação da Força, na criação da proposta orçamentária, conforme evidenciado no Quadro 2, abaixo:

Quadro 2 – Resumo dos resultados

OBJETIVOS DO PCA	EQUIVALÊNCIA NA MB
Racionalização das contratações centralizadas e compartilhadas	O planejamento das contratações é elaborado a partir de um calendário anual, subsidiado conforme as demandas constantes do PAR, informadas pelas OMAp. Porém poucos CeIM incluem todas as contratações no calendário.
Alinhamento com planejamento estratégico	Os calendários anuais de contratações são elaborados guardando correlação com os respectivos planos estratégicos organizacionais.
Subsídio às leis orçamentárias	Os subsídios são enviados ao gerente de metas com base no PAR.
Fracionamento de despesas	Os calendários anuais de contratações mitigam os riscos de fracionamento ao possibilitarem a realização das licitações de forma centralizada.
Sinalização das intenções ao mercado fornecedor	A maioria dos CeIM não torna público o calendário anual de contratações.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Por outro lado, foi notado que não há alinhamento com as diretrizes que embasam os objetivos do PCA em dois aspectos, sendo um a não inclusão da totalidade das contratações,

quais sejam licitações, dispensas e inexigibilidades nos respectivos calendários anuais. E outro a não publicação do planejamento de aquisições com as informações das futuras contratações aos olhos de fornecedores potenciais.

Desse modo, como oportunidade de melhoria, destaca-se a inclusão de todas as contratações possíveis ao documento de planejamento, bem como a publicação deste, com objetivo de gerir de forma eficiente a execução das contratações e obter resultados satisfatórios, a partir do aumento da economia de escala, para a organização, além de estimular os futuros fornecedores a buscarem melhores soluções no mercado, reforçando a competitividade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo principal analisar o planejamento das contratações na Marinha do Brasil de acordo com os objetivos que embasam a ferramenta do Plano de Contratações Anual, à luz da Lei nº 14.133/21. Para atingi-lo, foi realizada pesquisa documental a partir da NLLCA, e pesquisa bibliográfica por meio do sistema de busca *GoogleScholar*. A partir dos constructos obtidos, foi realizada pesquisa documental em normativos e publicações internas à Marinha, para enfim, proceder-se à pesquisa de campo.

Cada objetivo do PCA foi disposto em uma categoria de análise para que se pudesse identificar a forma equivalente na Marinha, de forma que se pudesse verificar o alinhamento à legislação. Foi observado que as categorias: alinhamento com planejamento estratégico, subsídio às leis orçamentárias e fracionamento de despesas não obtiveram discordância com o previsto pela NLLCA e seus normativos infralegais.

Por outro lado, as categorias racionalização das contratações e sinalização das intenções ao mercado fornecedor não compactuaram inteiramente com a legislação do PCA, no sentido de a maioria dos CeIM relatar que não inclui todas as contratações nos seus calendários de contratação, e que também não realiza a publicação dos mesmos.

Dessa forma, foi apontada como oportunidade de melhoria a inclusão do maior número possível de contratações no planejamento anual, bem como sua posterior publicação, possibilitando auferir melhores resultados relacionados à gestão eficiente das contratações com benefícios atinentes à economia de escala e a certames mais competitivos.

A pesquisa teve como limitação a abrangência da amostra, que somente utilizou os encarregados das divisões de obtenção e finanças dos CeIM, tratando-os como representativos no universo da MB. E ainda, o planejamento das contratações na MB pôde ser identificado, descrito e analisado sem verificar se os procedimentos e ferramentas utilizadas são eficazes.

Então, sugere-se como estudos futuros: (i) verificar a eficácia dos procedimentos e ferramentas utilizados pela MB para o planejamento das contratações; e (ii) identificar benefícios e limitações da ferramenta do PCA, a partir de pesquisa a ser realizada nas outras Forças Armadas.

NOTAS

¹Link de acesso aos questionários e respectivas planilhas com as respostas:

<https://drive.google.com/drive/folders/1MwB5OzERcEGckQUW3LKQlkoMRieQhu-d>

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Decreto nº 10.947, 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. 2022a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10947.htm. Acesso em: 02 out. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.137, de 18 de julho de 2022**. Altera o Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, para tornar dispensável aos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica o cumprimento da regulamentação do inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. 2022b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11137.htm. Acesso em: 02 out. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 02 out. 2023.

BRASIL. Marinha do Brasil. Comando da Marinha. **Portaria nº 102/CM, de 16 de abril de 2019**. Cria o Centro de Intendência em Niterói (CeIMNI). Brasília, DF. 2019.

BRASIL. Marinha do Brasil. Comando da Marinha. **Portaria nº 266/CM, de 1º de setembro de 2020**. Cria o Centro de Intendência Tecnológico da Marinha em São Paulo (CeITMSP). Brasília, DF. 2020.

BRASIL. Marinha do Brasil. Comando da Marinha. **Portaria nº 364/CM, de 29 de novembro de 2018**. Cria o Centro de Intendência em Parada de Lucas (CeIMPL). Brasília, DF. 2018.

BRASIL. Marinha do Brasil. Comando de Operações Navais. **Portaria nº 43/ComOpNav, de 25 de julho de 2011**. Aprova o Regulamento dos Centros de Intendência da Marinha. Rio de Janeiro, RJ. 2011.

BRASIL. Marinha do Brasil. Estado Maior da Armada. **Circular nº 2/2023**. Diretrizes gerais para a montagem do Plano de Ação (PA) 2024. Brasília, DF. 2023.

BRASIL, Marinha do Brasil. Secretaria Geral da Marinha. **SGM-102**: Normas sobre Licitações, Acordos e Atos Administrativos. Rev. 6. Brasília, DF. 2023a.

BRASIL, Marinha do Brasil. Secretaria Geral da Marinha. **SGM-301**: Normas sobre Administração Financeira e Contabilidade. Rev. 9. Brasília, DF. 2023b.

BRASIL, Marinha do Brasil. Secretaria Geral da Marinha. **SGM-401**: Normas para a Gestão do Plano Diretor. Rev. 2. Brasília, DF. 2021b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União**. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496111/000889738.pdf>. Acesso em: 29 out. 2023.

CALASANS JÚNIOR, José. **Manual da Licitação**: com base na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. 3. ed. Barueri, SP: Atlas, 2021.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

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

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LEONEZ, Angelina. **A Lei nº 14.133/21 e a Implementação do Planejamento das Contratações Anual**. 2021a. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/224817>. Acesso em: 03 out. 2023.

LEONEZ, Angelina. **Etapas do Plano Anual de Contratações**. 2020. Disponível em: https://www.licitacaocontrato.com.br/assets/artigos/artigo_download_25.pdf. Acesso em: 02 out. 2023.

LEONEZ, Angelina. **O Plano Anual de Contratações e os desafios na sua operacionalização**. 2021b. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/222191>. Acesso em: 02 nov. 2023.

MENDES, Renato Geraldo. **O processo de contratação pública**: fases, etapas e atos. 1. ed. Curitiba: Zênite, 2012.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos**: Teoria e Prática. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do Trabalho Científico**: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RODRIGUES, E. A. O Princípio do Planejamento nas Licitações e Contratações Públicas. **Revista da EMERJ**, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 11–39, 2022. Disponível em: <https://ojs.emerj.com.br/index.php/revistadaemerj/article/view/464>. Acesso em: 30 out. 2023.

SALVADOR, E. J.; DE SÃO PEDRO FILHO, F. Ferramenta multifacetada para controle de Plano de Contratações Anual. **Revista de Gestão e Secretariado (Management and Administrative Professional Review)**, [S. l.], v. 14, n. 7, p. 11396–11413, 2023. DOI:

10.7769/gesec.v14i7.2240. Disponível em:
<https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/2240>. Acesso em: 29 out. 2023.

SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro. **Centralização de compras públicas**: a experiência da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh). 2019. Dissertação (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4747>. Acesso em: 29 out. 2023.