

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Elaboração e Gestão do Plano de Contratações Anual

I – Descrição da Necessidade da Contratação

Com a publicação da Lei nº 14.133, de 2021, a temática de governança em contratações públicas foi alçada a patamar de maior relevância no cenário da logística e do direito público brasileiros. Distintamente da sua antecessora, qual seja, a já revogada Lei nº 8.666, de 1993, a ora nominada Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – NLL – protagoniza maior imersão na fase de planejamento do metaprocessos de contratações governamentais, em teor analítico que conta com cerca de três dezenas de artigos dedicados à etapa preparatória de certames e de contratações diretas.

Respondendo por artefato de governança com enorme potencial de impacto cultural nas organizações públicas, o **plano de contratações anual (PCA)** é assentado na NLL em dois de seus dispositivos, a saber:

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, 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.

[...]

§ 1º O plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput deste artigo deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem



como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

[...]

II – demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

Mais a mais, uma vez elaborado, o plano de contratações anual deverá ser divulgado ainda no Portal Nacional de Contratações Públicas, consoante preconiza o artigo 174 da Lei nº 14.133, de 2021.

Se, por um lado, um olhar preliminar possa suscitar o entendimento de que a elaboração do PCA recai em mera discricionariedade do gestor público, em decisão por Poder do ente federativo, uma análise sistêmica do novel diploma legal traz conclusões menos elásticas. Em apertada exposição, um principiológico artigo 40 dispõe que o planejamento das compras deve “*considerar a expectativa de consumo anual*”. Na mesma toada, ao se debruçar sobre a problemática do fracionamento de despesas, o artigo 75, em seu inciso I do § 1º, orienta que o gestor, ao optar por processar contratação via a chamada dispensa por valor, considere o somatório “*do que for*” despendido no exercício financeiro por sua unidade gestora. Ambos os comandos, tomados aqui em rol exemplificativo, acabam por trazer à baila objetiva questão: como considerar a expectativa de consumo anual, ou prever o somatório daquilo que será despendido no ano civil, sem um plano de contratações anual? **Por óbvio, a resposta acaba por revelar uma espécie de poder-dever da Administração Pública na concepção e na boa execução do PCA.**

Nesses termos, a conclusão é inafastável: a elaboração e a execução do PCA é tarefa que maximiza o interesse público, sendo entendida como de dever inafastável à Administração.

A fim de conferir maior dinamismo, potencial de transformação e robustez na gestão, em um paradigma de Governo Digital, mostra-se essencial dispor de uma **ferramenta de tecnologia da informação e comunicação dedicada à elaboração e ao controle da execução do plano de contratações anual**. Sem tal instrumento, assumir-se-iam riscos alargados de majoração indevida



do custo processual inerente ao planejamento, bem como perda do grau de monitoramento desejado. Ademais, vislumbra-se que uma acurada ferramenta de TIC possa, inclusive, prover relatórios e metadados capazes de incrementar a transparência junto à sociedade e aos órgãos de controle, bem como fomentar o efetivo diálogo com o mercado.

II – Requisitos da contratação

Como requisitos mínimos, arrolam-se, segmentando-se por subprocessos imanentes à concepção e execução do PCA:

(i) Elaboração do PCA:

- a. Possibilitar ao requisitante listar suas demandas, em documento de formalização de demanda (DFD) estruturado, com metadados próprios a esta etapa;
- b. Listar as demandas de que trata a alínea “a” com base no histórico de contratações, de forma a otimizar a prospecção;
- c. Possibilitar a elaboração de DFDs com base em itens de materiais e de serviços integrados ao catálogo;
- d. Possibilitar a elaboração de DFDs com base em itens de materiais e de serviços ainda não constante de catálogo;
- e. Agregar demandas de mesma natureza, como forma de indicação de contratações conjuntas de DFDs distintos;
- f. Associar preços estimados aos DFDs;
- g. Na hipótese de itens importados na base de dados, a partir do histórico de contratações, associar preços com fulcro no valor contratado, atualizados via índices de mercado;
- h. Prover fluxo analítico e autorizativo no subprocesso de elaboração do PCA;
- i. Possibilitar filtros que indiquem a oportunidade de contratações conjuntas ou centralizadas;
- j. Gerar e disponibilizar visão otimizada do calendário de contratações.

(ii) Publicação do PCA:

- a. Gerar de relatório, com *link web*, para disponibilização em sítio eletrônico oficial;



- b. Prover interligação com o Portal Nacional de Contratações Públicas;
- c. Realizar publicação automática, após atualização.

(iii) Execução do PCA:

- a. Possibilitar alteração do PCA, durante a execução do plano;
- b. Atualizar o calendário de contratação;
- c. Prover controle do fluxo processual, com seus reflexos no calendário de contratação;
- d. Apresentar recursos de acompanhamento de prazos;
- e. Prover auxílio na geração do relatório de riscos à inexecução do PCA.

Ademais, como requisito mínimo, o **suporte para o uso da ferramenta**, com otimizado nível de serviço de **atendimento**, é condição *sine qua non* para a implantação e operacionalização do sistema almejado.

III – Estimativas das quantidades de contratação

Em face da realidade administrativa pública, estima-se a necessidade de contratação de licenças que possibilitem 06 (seis) acessos simultâneos.

A justificativa é a de que o fluxo de elaboração do PCA implica a divisão de papeis em requisitantes, setores técnicos (quando pertinentes ou factíveis), setor de contratações e autoridade competente. Em especial, as fases iniciais a concepção do plano, na qual os demandantes dão forma aos documentos de formalização de demanda, exigem a prospecção de necessidades por parte dos clientes em potencial – os *requisitantes*, dispersos nos diversos setores organizacionais. Eis que tal capilaridade resulta na quantidade de acessos pleiteada.

Mister consignar que, mesmo após a elaboração do PCA, os mesmos requisitantes terão de diligenciar ações contínuas para a sua execução, seja para fins de atualização das demandas ou acompanhamento da dinâmica do calendário de contratações.

IV – Levantamento de mercado

Em face da necessidade posta, o presente estudo volta-se às formas de se dispor de sistema de TIC capaz de ensejar a elaboração e a execução do PCA.



Num prisma inicial, discute-se a execução direta ou indireta do objeto.

Para fins de **execução direta**, esta Administração teria que, por recursos próprios, desenvolver a ferramenta de TIC em tela. Em ótica detida, tal não se revela a melhor linha de ação, em face da (i) restrição de recursos organizacionais para o desenvolvimento em si, seja da área de negócios, seja de insumos para a construção intentada; (ii) dilatado interregno necessário a um suposto desenvolvimento e validação; (iii) necessidade de alocação contínua de pessoal para a manutenção do sistema, uma vez desenvolvido. Nesses lindes, a execução direta é alternativa ora descartada.

No que concerne, à **execução indireta**, a prospecção de mercado desvelou a atrofia de ofertas de *softwares* que cumpram os requisitos mínimos arrolados no Título III deste ETP. Imposta mencionar, de antemão, que a contratação de uma fábrica de *software*, por exemplo, para o desenvolvimento da ferramenta em pauta, é linha de ação descartada, haja vista o lapso temporal até que esta Administração possa dispor do sistema.

Ao que denuncia, os diversos portais e plataformas de compras privados, na presente data, voltam-se às funcionalidades da seleção do fornecedor e, quando muito, da gestão contratual. A fase preparatória é tocada com mais raridade e – o presente foco – as etapas inerentes ao PCA, antecedentes à fase preparatória, ainda são lacunares, grosso modo.

Há duas principais exceções que vêm a minimizar o patente hiato. São elas o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - **PGC**, disponível na Plataforma de Compras do Governo Federal, e o **GovPlan** – Soluções em Planejamento de Compras, veiculado pelo Grupo Negócios Públicos.

O Sistema PGC conta com histórico temporal de existência mais dilatado, sendo disponibilizado sem custos adicionais pelo Poder Executivo Federal. É módulo componente do SIASG, hoje integrado às demais soluções do Compras.gov.br. Já o GovPlan responde por lançamento mais recente, sendo solução inteiramente dedicada ao PCA.

Em termos cotejamento, a dimensão qualitativa deve ser precedente, e é sumarizada no Quadro 1, em termos de elementos principais subjacentes ao PCA.

Quadro 1. Cotejamento qualitativo entre o Sistema PGC e o GovPlan

	PGC	GovPlan
Possibilidade de confecção de DFD, com metadados estruturados	Sim	Sim



	PGC	GovPlan
Importação automática do histórico de contratações no exercício anterior	Não (não se dá de forma otimizada e automática)	Sim
Atualização de preços com base em índice de mercado	Não	Sim
Fluxo autorizativo do PCA	Sim	Sim
Possibilidade de inserção de DFD com e sem integração ao catálogo	Apenas com integração	Sim
Possibilidade de compilação de DFD	Sim	Sim
Integração com o PNCP	Sim	Sim
Atendimento	Pouco satisfatório (ver análise)	Sim
Recursos de acompanhamento de prazos	Não	Sim
Geração de relatórios do PCA	Sim	Sim

No que diz respeito ao atendimento, cediço é o fato de que a Secretaria de Gestão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços – SEGES – área de negócios do Sistema PGC, concentra e estrutura do atendimento relativo não só ao sistema em pauta, mas a todos os módulos do Sistema de Compras do Governo Federal. Em anos recentes, a adesão ao sistema logístico do Poder Executivo federal observou crescimento exponencial, protagonizado por municípios: mais de 2.500 municípios passaram a usar as soluções, em evolução que se estende desde outubro de 2019¹. Malgrado a consolidação de níveis de atendimento, fato é que a SEGES hoje compõe gargalo ao suporte técnico ao usuário, em face da insuficiência de recursos de pessoal para prover orientações, especialmente em níveis 2 e 3. Tal fato foi, inclusive, ressaltado pelo Acórdão nº 1.637/21 – Plenário do Tribunal de Contas da União, em sede de diagnóstico do próprio PGC:

9.1.1.4. ausência de avaliação periódica, pela Seges/ME, da qualidade do serviço de suporte técnico prestado aos usuários, de modo a garantir a prestação de serviços por terceirizados treinados, não apenas no sistema em si, mas também nas regras jurídicas e de negócios subjacentes ao produto;

O Quadro 1 permite, na dimensão qualitativa posta, inferir que, a despeito de o Sistema PGC possuir maior consolidação longitudinal na Administração Pública federal, há limitações que

¹ Dados em <https://www.gov.br/compras/pt-br/cidadao/painel-municipios>.



hoje se fazem crônicas. No retrato atual, pois, insurge a necessidade de se dispor de sistema mais moderno, com subsídios otimizados para a formação do PCA (importação de histórico e atualização de preços) e com melhor suporte técnico ao usuário. Nessa senda, o GovPlan vem a bem atender o interesse público, sem prejuízo de que novo cotejamento seja realizado em anos vindouros, a fim de novo levantamento de mercado.

Há de se mencionar que a empresa GovPlan Sistemas Inteligentes Ltda. possui “exclusividade no sistema de planejamento governamental projetado para auxiliar as Instituições Públicas no desenvolvimento, implantação, e monitoramento do plano de contratações anual”, consoante assenta Atestado exarado pela Associação Comercial do Paraná (ACP), anexo deste processo.

V – Do valor da contratação

O valor é R\$ 34.900,60 (trinta e quatro mil e novecentos reais e sessenta centavos), conforme proposta anexo deste processo, em face do número de usuários simultâneos 06 (seis) almejado.

VI – Descrição da solução como um todo

Contratação do Sistema GovPlan, para fins de elaboração e controle da execução do Plano de Contratações Anual, com acesso para 06 (seis) usuários simultâneos, pelo período de 1 (um) ano, prorrogável nos termos dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.

O Sistema GovPlan deve atender a todos os requisitos dispostos no Título II deste Estudo.

VII – Justificativa para o parcelamento da contratação

Não se aplica, por ser item único.

VIII – Resultados pretendidos

Como resultado, tem-se o atendimento da necessidade detalhada no Título I deste Estudo, mormente no que diz respeito ao *compliance* com a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, com realce à atração à maior racionalidade administrativa e à mitigação do risco de fracionamento de despesas.



IX – Providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato

Desejável o desenvolvimento de competências na temática do Plano de Contratações Anual, sem prejuízo que tal se dê de forma concomitante à contratação.

X – Contratações correlatas e interdependentes

Não há.

XI – Possíveis impactos ambientais

Não se aplica.

XII – Posicionamento conclusivo

A solução em pauta, qual seja, a contratação do **GovPlan** como plataforma de TIC subjacente à elaboração e controle da execução do PCA, **mostra-se adequada ao atendimento da necessidade consignada no Título I deste Estudo.**





Município de Corumbiara

63.762.041/0001-35
Av. Olavo Pires, 2129 - Centro
www.corumbiara.ro.gov.br

FICHA CADASTRAL DO DOCUMENTO ELETRÔNICO

Tipo do Documento	Identificação/Número	Data
Estudo Técnico Preliminar - ETP	02	19/04/2024

ID:	194695	Processo	Documento
CRC:	05091AC6		
Processo:	1-882/2024		
Usuário:	DAYANE BATISTA DA SILVA		
Criação:	19/04/2024 09:42:20	Finalização:	19/04/2024 09:47:02

MD5:	ED6E8B876084C5D923767B3678A54CB6
SHA256:	46BF580E025ABB4775F13F5F22540D9A63A3B54AA9B37C453D9910ACB51F4731

Súmula/Objeto:

Estudo Técnico Preliminar - ETP 02

INTERESSADOS

SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS	CORUMBIARA	RO	19/04/2024 09:42:20
--	------------	----	---------------------

ASSUNTOS

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA	19/04/2024 09:42:20
------------------------	---------------------

A autenticidade deste documento pode ser conferida através do QRCode acima ou ainda através do site transparencia.corumbiara.ro.gov.br informando o ID 194695 e o CRC 05091AC6.