PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

ELABORAÇÃO E ATUALIZAÇÃO

6 DE MAIO

Elaboração: Grupo de Trabalho para realização dos trabalhos com vistas à implantação gradual e progressiva do Plano de Contratações Anual (PCA), instituído pela Portaria Conjunta SEP/SEGER/SEG N.º 008-R, de 14 de março de 2024, e alterações posteriores.

PERGUNTAS FREQUENTES

O PCA deve conter as contratações oriundas de contrato de operação de crédito?

Sim, considerando o *caput* do art 8º do Decreto Estadual nº 5.307-R, de 15/02/2023, todas as contratações deverão constar no PCA, os incisos são exemplificativos e não exaustivos. Vale ressaltar que o contrato em si de operação de crédito não entra no PCA, mas as contratações decorrentes deste acordo sim.

Como comprovar que uma despesa está no PCA e está no montante da contratação, dado que uma linha do PCA pode agregar diversas despesas, em especial, diversas obras?

Por meio do controle interno do órgão durante a elaboração e acompanhamento do PCA. Recomendamos que a descrição de objeto no PCA seja bem definida, a mais próxima da descrição do TR, do contrato ou do catálogo possível para os serviços e obras, e sugerimos utilizar os agrupamentos por subelemento para as aquisições. Isso pode contribuir para uma boa distinção de cada despesa/contratação, dentro de uma razoabilidade.

Isso é possível, visto que o inciso II do art. 2º da Portaria Conjunta SEP/SEGER/SEG nº 007-R, de 23 de abril de 2025, que estabelece normas para instrução e implementação gradual e progressiva do Planejamento de Contratações Anual - PCA, define que o campo do objeto identificará de forma sucinta o item a ser adquirido ou contratado, utilizando, como nível mínimo de desagregação, a classificação do elemento de despesa.

Logo, caso o órgão/entidade verifique a necessidade de um melhor detalhamento da despesa para que estas possam ser identificadas, por causa das características

semelhantes de suas contratações, desde que contenham todos os campos obrigatórios definidos na portaria, podem fazê-lo, o que inclui um detalhamento por subelemento ou por uma melhor identificação na descrição de cada linha de contratação (desagrupamento). Por isso, é uma opção de cada órgão/entidade a forma de agrupamento ou descrição, desde que seja no mínimo o elemento de despesa.

Deverá ser reunida em uma mesma linha do PCA todas as pretensas aquisições que tenham o mesmo elemento de despesa?

Pode-se reunir numa mesma linha do PCA todas as pretensas aquisições que tenham o mesmo elemento de despesa. Neste momento é uma decisão administrativa do órgão. O inciso II do art. 2º da Portaria Conjunta SEP/SEGER/SEG nº 007-R, de 23 de abril de 2025, que estabelece normas para instrução e implementação gradual e progressiva do Planejamento de Contratações Anual - PCA, define que, o campo do objeto identificará de forma sucinta o item a ser adquirido ou contratado, utilizando, como nível mínimo de desagregação, a classificação do elemento de despesa. Logo, pode-se agregar numa mesma linha as aquisições de mesmo elemento ou, caso o órgão/entidade verifique a necessidade de um melhor detalhamento da despesa, por motivos diversos, desde que contenham todos os campos obrigatórios definidos na portaria, pode fazê-lo, o que inclui um detalhamento por subelemento ou por uma melhor identificação na descrição de cada linha de contratação (desagrupamento). Por isso, é uma opção de cada órgão/entidade a forma de agrupamento ou descrição, desde que seja no mínimo o elemento de despesa.

O PCA deverá se ater somente aos recursos previstos na LOA, mesmo havendo a expectativa de recursos oriundos de outros convênios?

O PCA vai além de subsidiar a LOA, inclusive para balizar o pagamento dos agentes de contratação.

O órgão deve fazer seu planejamento anual de compras e contratações e, assim que receber o teto orçamentário, ajustá-lo de acordo com as suas prioridades.

Considerando o §2º do art. 18 do Decreto estadual nº 5.307-R, de 15/02/2023, que dispõe sobre a governança das contratações públicas e institui o Planejamento de Contratações Anual no âmbito da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional, o PCA deve ser ajustado à LOA. Logo, o PCA não pode ser publicado em valor superior aos limites da LOA. Por outro lado, possíveis sobras de recursos orçamentários advindos de economicidade gerada em processo licitatório podem ser redirecionadas e reaproveitadas no corrente exercício, desde que obedeçam às normas de alterações do PCA e da LOA.

Isso ocorre porque o teto (limite) orçamentário é elaborado pela SEP em conjunto com a SEFAZ em conformidade com a previsão de arrecadação de receita do Estado, que já inclui as receitas próprias, fundos, convênios e operações de créditos quando já firmados. Dessa forma, incluir no PCA despesas para as quais não se tenha previsão orçamentária na LOA pode evidenciar infração ao princípio do equilíbrio orçamentário, em que se afirma que o montante da despesa autorizada em cada exercício não poderá ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo período.

Planejar despesas para as quais não se tenha previsão de receita pode evidenciar risco de déficit fiscal. Não podemos planejar despesas “contando” com receitas de convênios e operações de créditos que já não estejam efetivados ou com excessos de arrecadação ou superávits financeiros que ainda não foram apurados, e podem nem acontecer, para servirem de fontes de futuros créditos adicionais.

Por essas razões o PCA original (publicado no prazo de cinco dias úteis após o envio da proposta orçamentária ao Poder Legislativo) deverá se ater somente aos recursos previstos na LOA. Despesas que serão custeadas com recursos advindos de superávits financeiros, excessos de arrecadação, convênios e operações de créditos que se firmarem posteriormente ao PCA original, deverão compor as alterações do PCA e da LOA, por meio de seus mecanismos de alterações durante a sua execução.

O PCA deve ser ajustado durante o ano de sua execução em casos de suplementação orçamentária para atender despesas não comportadas no orçamento inicial. Assim, caso a despesa não seja prevista no PCA no prazo do art. 19 do Decreto estadual nº 5.307-R, de 15/02/2023, em virtude de insuficiência de teto (limite) orçamentário, o que impede de compor a LOA, deverá ser objeto de alteração de ambas as peças, sendo a alteração do PCA, nos moldes do inciso II do art. 20 do referido decreto, e da LOA, por meio de crédito adicional. Para tanto, deve-se iniciar pela alteração do orçamento, mediante solicitação de crédito adicional, seguindo a Nota Técnica no 001/2025 - SUBEO/SEP¹ e os prazos estabelecidos pela Portaria nº 003- R, de 26 de janeiro de 2024.

É importante ressaltar que alterações do PCA que não envolvem suplementação orçamentária, são realizadas diretamente pelo órgão, respeitando o art. 20 do Decreto Estadual nº 5.307-R, de 15/02/2023.

¹ Disponível em <https://planejamento.es.gov.br/GrupodeArquivos/legislacao-2>

Recursos que serão descentralizados devem constar no PCA da UG descentralizadora ou da UG executora?

Sobre despesas que serão fruto de descentralização orçamentária, devemos recorrer ao Decreto nº 3541-R, de 12/03/2014, que regulamenta a descentralização da execução de créditos orçamentários. Em seu art. 8º, IV, temos:

Art. 8º A descentralização de crédito orçamentário implica:

[...]

IV – na obrigatoriedade do órgão ou entidade que descentralizar o crédito inserir, na proposta orçamentária para o exercício seguinte, os valores necessários para cobertura das ações de execução plurianual;

Ademais, as definições do capítulo 33. CONTROLE CONTÁBIL DAS OBRIGAÇÕES PLURIANUAIS do Manual de Procedimentos Contábeis do Estado do Espírito Santo trazem os procedimentos de contabilização aplicáveis às obrigações decorrentes de contratos, convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres e que se estendam por mais de um exercício financeiro, nos termos do art. 6º do Decreto nº 5.178-R, de 19 de julho de 2022, que dispõe sobre o cumprimento da Decisão Normativa TC-001/2018, que fixa os critérios e as orientações sobre a fiscalização das disposições do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000; e da Portaria Conjunta SEFAZ/SEP nº 026-R, de 19 de julho de 2022, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelas unidades setoriais para atendimento do decreto citado:

Quais procedimentos deverão ser observados na descentralização de créditos orçamentários?

14. A Unidade Concedente deverá realizar os registros contábeis relativos ao controle das obrigações plurianuais, enquanto a Unidade Executora será responsável pelo repasse de todas as informações necessárias à efetuação dos registros, por parte da Unidade Concedente.

Dessa forma, a despesa deve ser registrada no PCA do órgão ou entidade concedente. Para isso, este deverá obter informações do órgão ou entidade executante, se

necessário. Sugerimos utilizar o campo de observação para informar que ela seria fruto de descentralização.

As aquisições previstas por meio de Emendas Parlamentares e Fundo a Fundo deverão ser lançadas no PCA de quem realiza a aquisição e o pagamento de fato?

Conforme o art. 19 do Decreto estadual nº 5.307-R, de 15/02/2023, temos que o PCA deverá ser publicado no sítio oficial do órgão ou entidade no prazo de cinco dias úteis após o envio da proposta orçamentária ao Poder Legislativo, observado o §2º do art. 18, que afirma que o plano deverá ser adequado à proposta orçamentária a ser encaminhada à ALES.

O art. 20 do referido dispositivo nos traz que o PCA poderá ser alterado por meio de inclusão, exclusão ou redimensionamento de itens, nas seguintes hipóteses:

- I - durante o ano de sua elaboração, para adequação ao orçamento aprovado para aquele exercício, devendo ser publicado no sítio oficial do órgão ou entidade no prazo de cinco dias úteis após a publicação da LOA; e
- II - durante o ano de sua execução, mediante justificativa do setor responsável pela demanda, devendo ser publicado no sítio oficial do órgão ou entidade no prazo de cinco dias úteis após aprovação da Autoridade Competente.

Assim, despesas previstas por emendas parlamentares deverão ser objeto de alteração do PCA, nos moldes do inciso I do art. 20 do referido decreto.

Quanto às Transferências Fundo a Fundo, estas são firmadas por lei e, quando já definidas legalmente, devem compor a LOA do exercício, isso já ocorre. Logo, suas despesas devem ser registradas no PCA no prazo do art. 19 do decreto supracitado, sendo identificadas na LOA na fonte de recurso apropriada e no quadro de detalhamento de despesa na modalidade de aplicação específica. Mas, caso sejam firmadas após a

publicação da LOA, deverão ser objeto de alteração do PCA, nos moldes do inciso II do art. 20 do referido decreto.

Por fim, em caso de execução descentralizada, o registro deve ser efetuado no PCA do órgão ou entidade concedente, a partir de informações obtidas do órgão ou entidade executante, se necessário.

O modelo padrão de ETP disponibilizado pela SEGER, disponível no endereço eletrônico <https://compras.es.gov.br/nllc> estabelece a necessidade de demonstração da previsão no PCA da pretensa aquisição. Contudo, caso a aquisição seja pretendida por meio de crédito adicional esse requisito não poderá ser atendido, uma vez que o PCA está adstrito à LOA. Como proceder nessas hipóteses?

Esclarecemos que o esqueleto de ETP disponibilizado pela SEGER, transcreve os elementos previstos no §1º do art.18 da Lei 14.133/21 e não inviabiliza que seja justificado o não atendimento pelo órgão, o modelo disponibilizado apenas replica as disposições da Lei não trazendo em seu corpo redações padronizadas, cabendo ao órgão descrever a sua justificativa para o não atendimento.

O inciso XX do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021 traz o conceito de estudo técnico preliminar como sendo o *“documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”*.

O inciso II do §1º do art. 18 da referida lei define que o ETP contenha a demonstração da previsão da contratação no PCA:

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

De fato, o §2º do artigo supracitado afirma que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas. Assim, o ETP pode não contemplar o PCA, desde que justificado pelo órgão/entidade de origem. Entretanto, esta deve ser a exceção.

Como proceder em relação à adesão em IRP (Intenção de Registro de Preço) do governo federal sem previsão da demanda no PCA do ano corrente, tendo em vista a possibilidade de concessão de crédito suplementar? É necessário informar a dotação orçamentária para aderir à IRP? Ou seria apenas no momento da efetiva contratação?

Inicialmente, insta esclarecer que a Intenção de Registro de Preços (IRP) é a ferramenta que permite que Administração Pública compartilhe as suas intenções de realizar licitações para Registro de Preço - SRP, possibilitando a participação de outros órgãos ou entidades que tenham interesse em adquirir o mesmo objeto.

A licitação para registro de preços é realizada na modalidade de concorrência ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

No âmbito do Estado do ES, o Sistema de Registro de Preços – SRP é regulamentado pelo Decreto nº 5.354-R, de 28/03/2023, que define no §2º de seu art. 4º o seguinte:

Art. 4º O sistema de registro de preços deverá observar, cumulativamente, as condições dispostas no § 5º do art. 82 da Lei Federal 14.133, de 2021.

[...]

§ 2º No sistema de registro de preços, a indicação da classificação ou da dotação orçamentária, bem como a comprovação de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando cabível, só serão providenciadas para a formalização do contrato ou documento equivalente.

Logo, na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

Ressalta-se, entretanto, que o órgão ou entidade, independentemente de se tratar de uma IRP ou de utilização/adesão de uma Ata de Registro de Preços – ARP já existente quando da elaboração do PCA, deve registrar a sua parcela de despesa (seu consumo ou utilização de acordo com a sua necessidade) em seu PCA e prevê-la na LOA do competente exercício.

Caso a despesa não seja prevista no PCA no prazo do art. 19 do Decreto estadual nº 5.307-R, de 15/02/2023, em virtude de insuficiência de teto (limite) orçamentário, o que impede de compor a LOA, deverá ser objeto de alteração de ambas as peças, sendo a alteração do PCA, nos moldes do inciso II do art. 20 do referido decreto, e da LOA, por meio de crédito adicional.

É necessário incluir no PCA as necessidades de prorrogação e acréscimo de objeto dos contratos, bem como dos contratos em vigência que não sofrerão alterações?

O Plano de Contratações Anual é um instrumento de governança abordado pela NLLC (Lei 14.133) e que tem entre seus objetivos subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias (art.12, inciso VII). Esse objetivo é reiterado no art. 9º do Decreto Estadual 5307/2023 (que dispõe sobre a governança das contratações públicas e institui o Planejamento de Contratações Anual no âmbito da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional):

“Art. 9º Compreendem objetivos do PCA:

I - racionalizar as contratações públicas;

II - garantir o alinhamento com o planejamento estratégico 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.” (grifo próprio)

Dessa forma, a exclusão do Plano de Contratações Anual das necessidades de prorrogação e acréscimo de objeto dos contratos, bem como dos contratos em vigência que não sofrerão alterações, mantendo apenas as contratações novas traz riscos ao processo de planejamento e à transparência da gestão pública. A exigência de incluir prorrogações e acréscimos no PCA não é apenas uma questão de formalismo, mas uma medida para garantir o planejamento adequado, a transparência e o cumprimento das normas fiscais e orçamentárias.