

Data de recebimento: 27/10/2023

Data de aceite: 24/11/2023

.....

# PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL: BOAS PRÁTICAS PARA A RACIONALIDADE, EFICIÊNCIA E TRANSPARÊNCIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

.....

*ANNUAL HIRING PLAN: GOOD PRACTICES FOR THE RATIONALITY, EFFICIENCY AND TRANSPARENCY OF PUBLIC PURCHASES*

Anna Clara Leite Pestana<sup>1</sup>

Luiz Henrique Cademartori<sup>2</sup>

---

1 - Mestranda do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito (PPGPD) pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Área de pesquisa: Direito e Acesso à Justiça. Linha de pesquisa: Acesso à Justiça e Processos Jurisdicionais e Administrativos: a administração da justiça sob o enfoque do combate. Auditora Fiscal de Controle Externo (AFCE) do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Especialista em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). E-mail: annapestana@gmail.com. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3368-5830>.

2 - Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (1989); mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1993); doutorado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000) e pós-doutorado pela Universidade de Granada - Espanha. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Atua como coordenador do curso de Direito da UFSC e como consultor na área de Direito Administrativo. É coordenador dos projetos de pesquisa: Direito Administrativo e Constitucionalismo e Modelagem; e Compreensão dos Sistemas Sociais: Direito, Estado, Sociedade e Política. E-mail: luiz.cademartori@gmail.com. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2891-0757>.



**SUMÁRIO:** Introdução; 1. Planejamento e Governança; 1.1 O papel central do planejamento nas contratações públicas; 1.2 A chegada da governança nas contratações públicas; 2. Plano de Contratações Anual; 2.1 O Plano de Contratações Anual como instrumento de governança das contratações e de gestão do planejamento; 2.1.1 O necessário alinhamento entre contratação, estratégia e orçamento; 2.1.2 Uma quase novidade enunciada pela Lei n.º 14.133/2021 como facultativa; 2.1.3 Em busca da otimização das contratações públicas; 2.2 O procedimento de elaboração, execução e controle do Plano de Contratações Anual; 2.2.1 Competência para regulamentação; 2.2.2 Competência para elaboração; 2.2.3 Unidades e agentes; 2.2.4 Forma de registro; 2.2.5 Conteúdo; 2.2.6 Procedimento; 2.2.7 Prazos; 3. Boas práticas para a edição de regulamentação local e regional; 4. Conclusão; Referências.

**RESUMO:** O presente estudo tem como objetivo geral investigar como o Plano de Contratações Anual pode contribuir para a promoção de compras públicas mais racionais, eficientes e transparentes. Para esse propósito, partiu-se do estudo do planejamento e da governança nas contratações, bem como do conceito, natureza, origem, objetivos, benefícios e procedimentos do PCA, para, em seguida, com base na Lei n.º 14.133/2021, na doutrina, na jurisprudência do Tribunal de Contas da União e nas regulamentações federal, estaduais e municipais, sugerir boas práticas para a adequada implementação do plano. Quanto à metodologia, a pesquisa se caracteriza por ser dedutiva, qualitativa, prescritiva, bibliográfica e documental, pautando-se essencialmente no estudo da doutrina, da jurisprudência e da legislação pátria. Ao final, conclui-se que é possível a construção de um plano que efetivamente contribua para a racionalização, eficiência e transparência das compras públicas. Nesse desafio, deve a administração pública editar um regulamento compatível com os objetivos do plano e com a realidade local e regional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Plano de Contratações Anual. Governança pública. Planejamento. Contratações públicas. Nova lei de licitações e contratos administrativos.

**ABSTRACT:** *The general objective of this study is to investigate how the Annual Hiring Plan can contribute to the promotion of more rational, efficient and transparent public purchases. For this purpose, it began by studying planning and governance in contracting, as well as the concept, nature, origin, objectives, benefits and procedures of the AHP, and then, based on Law no. 14.133/2021, in doctrine, in the jurisprudence of the Federal Court of Auditors and in federal, state and municipal regulations, suggest good practices for the adequate implementation of the plan. Regarding the methodology, the research is characterized by being deductive, qualitative, prescriptive, bibliographic and documentary, as it is mainly based on the study of doctrine, jurisprudence and national legislation. In the end, it is concluded that it is possible to build a plan that effectively contributes to the rationalization, efficiency and transparency of public purchases. In this challenge, the Public Administration must issue regulations compatible with the plan's objectives and local and regional reality.*

**KEYWORDS:** *Offer in compromise. Judicial recovery. Attorney-General of the Public Finances Office. Collection. Debt regularization.*

## INTRODUÇÃO

As contratações públicas são um dos principais instrumentos para o atendimento das necessidades sociais, por materializar, ao final, políticas públicas de interesse da sociedade, como saúde, educação e segurança. Além disso, em estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, verificou-se que as compras públicas representaram, no período de 2002 a 2019, uma média de aproximadamente 12% do Produto Interno Bruto brasileiro (THORSTENSEN, 2021).

Não obstante a notória relevância econômica e social, são inúmeros os casos de contratações públicas frustradas, a exemplo das aquisições de mochilas escolares de tamanho inadequado para os alunos de uma creche municipal (ALVES, A. T., 2017); de máscaras descartáveis de proteção respiratória gigantes para os alunos da rede estadual (PEIXOTO, 2020) e de aparelhos de ar-condicionado não suportados pelas instalações elétricas de escolas estaduais (SANTA CATARINA, 2017).

Além da repercussão negativa para a unidade e das eventuais sanções aplicadas pelos órgãos de controle aos agentes envolvidos, as compras públicas, quando malsucedidas, provocam o desperdício de recursos públicos e o não atendimento da necessidade que as originou.

Entre os vários fatores que afetam a qualidade do gasto público, a falta de planejamento das contratações tem sido apontada como um dos principais. Com efeito, o Tribunal de Contas da União – TCU, após reiteradas auditorias, constatou que as fragilidades nas contratações públicas têm como causa recorrente as deficiências no planejamento (BRASIL, 2015; BRASIL, 2016).

Diante desse cenário, o objetivo do presente estudo consiste em investigar como o Plano de Contratações Anual pode contribuir para a promoção de contratações mais racionais, eficientes e transparentes. A relevância do tema emerge do seu potencial para colaborar tanto para o avanço do conhecimento acadêmico no contexto do Direito Administrativo, por se tratar do estudo de um instituto relativamente novo, sobretudo para as administrações estaduais e municipais, reduzindo a lacuna teórica que envolve o assunto; quanto para aprimorar o conhecimento prático, aplicado no exercício da gestão pública, uma vez que busca trazer luz e direcionamento à atuação dos agentes públicos.

O método de abordagem utilizado na presente investigação é o dedutivo, por partir da adoção de um referencial teórico e da revisão bibliográfica dos conceitos envolvidos, para, em seguida, proceder à aplicação desse conhecimento na análise do instituto em exame (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2017).

Os elementos metodológicos que orientam a operacionalização deste estudo são de natureza qualitativa, visto que “procura enfatizar as qualidades e as especificidades de seu objeto (ideia, conceito, coisa, pessoa, fato, fenômeno, etc.), dando ênfase para as suas origens, desenvolvimento e forma de ser” (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2017, p. 149-150).

Em relação aos fins que se pretende alcançar, entende-se que o trabalho apresentado – embora apresente traços característicos das pesquisas exploratórias, descritivas e analíticas – é fundamentalmente prescritivo, pois busca, em última análise, “enunciar as lições aprendidas com potencial de generalização e propor aprimoramentos na solução adotada” (PINTO JÚNIOR, 2018, p. 42).

No tocante aos métodos de procedimento, a presente investigação é bibliográfica e documental, por ter como fontes de pesquisa não só publicações em livros, revistas e periódicos, mas também documentos de órgãos públicos (GIL, 2018), material suficiente para que o objetivo fixado seja alcançado.

O desenvolvimento do artigo foi planejado em três etapas. Inicialmente, foram abordados o planejamento e a governança nas contratações, por constituírem a base teórica do Plano de Contratações Anual. Em seguida, procedeu-se ao exame do PCA, sob a ótica da Lei nº. 14.133/2021, do Decreto federal nº. 10.947, de 25 de janeiro de 2022, da doutrina e da jurisprudência do TCU, com vistas à apreensão do conceito, natureza, objetivos, benefícios e procedimentos afeitos a esse instrumento. Por fim, identificadas todas as potencialidades do PCA, e considerando as regulamentações já editadas (federal, estaduais e municipais), foram sugeridas boas práticas<sup>3</sup> para a regulamentação local e regional do plano.

Espera-se, ao final, agregar esforços para o aprimoramento da gestão pública, uma vez que a compreensão do Plano de Contratações Anual possibilitará aos órgãos e entidades a adequada implementação desse instrumento, contribuindo para a promoção de contratações mais racionais<sup>4</sup>, eficientes<sup>5</sup> e transparentes<sup>6</sup>.

## 1. PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA

### 1.1 O papel central do planejamento nas contratações públicas

A experiência prática dos últimos anos demonstrou que a atenção às fases de seleção do fornecedor, de gestão e de fiscalização do contrato, embora salutar, não é suficiente, por si só, para garantir uma compra pública de qualidade (ZANOTO, 2021). Em verdade, verificou-se que o sucesso de uma contratação está diretamente vinculado a um planejamento bem executado.

Por certo, as falhas na etapa preparatória prejudicam a adequada condução das fases subsequentes, reduzindo as chances de êxito da contratação, podendo acarretar, entre outras consequências, o “não atendimento da demanda, prorrogações e acréscimos contratuais desnecessários, prejuízo financeiro e, muitas vezes, a responsabilização dos envolvidos no processo” (VARESCINI, 2021). Se bem executado, todavia, o planejamento “servirá como alicerce para uma fase externa sem maiores contratemplos, resultando num contrato plenamente exequível e aderente à sua finalidade, com a solução almejada para a demanda constatada” (ZANOTO, 2021, p. 154).

3 - Para os fins deste estudo, entende-se por “boas práticas” os procedimentos inovadores, frutos de experiências acumuladas, adequados às peculiaridades de um ou de mais casos ou demandas, com amparo no ordenamento jurídico, aptos a atingirem resultados de maneira mais eficiente e com potencial de replicação (DIDIER JR.; FERNANDEZ, 2022).

4 - Adota-se, nesta pesquisa, o entendimento da “racionalidade” como o “processo de busca do modo ótimo ou do melhor modo possível na realização do fim” (GABARDO, 2017).

5 - Entende-se por “eficiência” o princípio que “propugna que a Administração Pública satisfaça os interesses públicos de modo ótimo, com o melhor aproveitamento dos seus recursos financeiros, de sua força de trabalho, com celeridade e com os menores impactos adversos” (NIEBUHR, 2023, p. 87).

6 - A “transparência”, nos termos mobilizados aqui, é um princípio que “exige que a atuação da Administração Pública seja amplamente divulgada e aberta ao conhecimento público, somente sendo permitido o sigilo nas hipóteses expressamente previstas na Constituição” (DI PIETRO, 2022, p. 1103).

Essa nova perspectiva trouxe o enfoque para o planejamento. De fato, ante a escassa atenção da Lei n.º. 8.666/1993 a essa etapa, os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União, construíram extensa jurisprudência para evidenciar o dever do administrador público de planejar as contratações do órgão ou entidade. É o que se observa nos seguintes trechos extraídos de enunciados de acórdão do TCU: “O administrador público deve realizar planejamento anual para compras” (BRASIL, 2009a); “As compras e a execução de serviços devem ser planejados em sua totalidade” (BRASIL, 2009b); e “As aquisições e contratações dos órgãos públicos devem ser adequadamente planejadas” (BRASIL, 2008). Conforme se verifica, é antiga a preocupação com o planejamento, não só de cada contratação individualmente considerada (nível “micro”, gerencial), mas de todas aquelas realizadas pela organização em um dado exercício (nível “macro”, estratégico).

Seguindo o entendimento jurisprudencial da Corte de Contas federal, a Lei n.º. 14.133/2021 atribuiu ao planejamento um papel central na contratação pública, pois o alçou a princípio, dedicou um capítulo inteiro à sua fase preparatória e previu a elaboração do Plano de Contratações Anual, consolidando, por fim, a compreensão quanto à imprescindibilidade do planejamento nos níveis gerencial e estratégico (BRASIL, 2021a, arts. 5º, 12 e 18 a 27).

Nesse contexto, é indispensável, para a gestão pública, o fortalecimento de uma atuação administrativa planejada, que reflita sobre as demandas prévia e antecipadamente ao seu surgimento, e não meramente reativa, que atue apenas quando do surgimento das necessidades. O alcance desse propósito, no entanto, perpassa pela consolidação da governança nos órgãos e entidades contratantes. É o que será visto adiante.

## 1.2 A chegada da governança nas contratações públicas

A governança surge na iniciativa privada para mitigar o conflito de agência entre o agente (gestores ou diretores) e o principal (proprietários ou acionistas), que ocorre quando os interesses desse não são adequadamente atendidos por aquele. Esse conflito também é observado no setor público, no qual a sociedade assume o papel do “principal”, e os agentes públicos, do “agente” (BRASIL, 2020, p. 26 e 36).

Nesse contexto, desenvolveu-se uma governança pública organizacional, conceituada como “os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2020, p. 36).

Como a governança pública direciona a gestão das organizações para resultados de interesse da sociedade, sua aplicação às contratações públicas é fundamental para o atendimento efetivo das necessidades públicas. Por isso, já se compreende a governança das contratações públicas como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão das contratações públicas, visando a agregar valor ao negócio do órgão ou entidade, e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis” (BRASIL, 2021b, art. 2º, inciso III).

A Lei n.º. 14.133/2021, inclusive, previu que a governança das contratações públicas tem por função garantir que as contratações alcancem seus objetivos, quais sejam: certificar que a se-

leção da proposta é apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a administração pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. Ademais, cabe ainda a esse tipo de governança promover um ambiente íntegro e confiável, em que as contratações estejam alinhadas ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, para que se garanta a eficiência, a efetividade e a eficácia necessárias a esse processo (BRASIL, 2021a, art. 11; 2021b, arts 3º e 4º).

Para o desempenho dessa função, o modelo de autoavaliação em governança pública, utilizado pelo TCU para avaliar as unidades sob sua jurisdição, trouxe as medidas mais relevantes para o bom desempenho da gestão das contratações (BRASIL, 2020, p. 148). Entre as práticas listadas, tem-se a de “realizar planejamento das contratações”, a qual ressalta a importância da elaboração do Plano de Contratações Anual. Com efeito, essa prática avalia se o PCA: (a) é elaborado; (b) é aprovado pelo dirigente máximo da organização (ou pelo ordenador de despesas, por delegação); (c) é elaborado com a participação de setores relevantes; (d) contempla a associação dos itens a um projeto ou a um processo alinhado à estratégia da organização; e (e) é divulgado de modo adequado, incluindo o *site* oficial da organização na internet (BRASIL, 2020, p. 179).

Com vista a atender às diretrizes do TCU, o governo federal editou o Decreto nº. 10.947, de 25 de janeiro de 2022, que regulamenta o PCA, e a Portaria SEGES/ME n. 8.678, de 19 de julho de 2021, que, ao dispor sobre a governança das contratações públicas, elenca, entre seus 9 (nove) instrumentos, o PCA (BRASIL, 2021b, art. 6º, inciso II).

Do exposto, verifica-se que a promoção de contratações mais racionais, eficientes e transparentes pressupõe a adoção de medidas que promovam o adequado planejamento (nos níveis micro e macro), bem como reforcem a governança organizacional. Uma das providências mais importantes desse processo é o levantamento preliminar das demandas que serão atendidas no exercício subsequente, as quais serão devidamente registradas em um documento denominado Plano de Contratações Anual.

## **2. PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL**

### **2.1 O Plano de Contratações Anual como instrumento de governança das contratações e de gestão do planejamento**

#### **2.1.1 O necessário alinhamento entre contratação, estratégia e orçamento**

O Plano de Contratações Anual é um instrumento de governança e gestão, elaborado anualmente pelos órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo, a partir das informações trazidas pelos documentos de formalização da demanda, com vistas a consolidar os objetos que a unidade federada pretende contratar no exercício subsequente e, ainda, servir de base para a elaboração das leis orçamentárias e dos estudos técnicos preliminares das contratações vindouras.

De início, é perceptível que o PCA não é, tecnicamente, um instrumento da etapa pre-

paratória (entendida de forma “micro” como a estruturação de cada contratação individualmente considerada), mas sim da etapa de planejamento (entendida de forma “macro” como a programação de todas as contratações realizadas pela organização) (LEONEZ, 2023). Não obstante, o PCA tem estreita interlocução com a fase preparatória de cada contratação, como comprova o dever de demonstrar, nessa etapa, a previsão da respectiva aquisição no plano (BRASIL, 2021a, art. 18, caput, e §1º, inciso II). Por isso, pode-se afirmar que, quando elaborado, o PCA é o ponto de partida das compras públicas realizadas no ano seguinte ao da sua confecção.

Essa percepção é importante para a compreensão do posicionamento do Plano de Contratações Anual no processo de contratações públicas e, por conseguinte, de quais documentos o PCA extrairá materiais para sua composição e para quais documentos deverá fornecer informações.

Por ser uma peça que consolida as demandas que se pretende contratar no exercício seguinte, o PCA absorverá dados tanto dos documentos de formalização da demanda, os quais trazem as necessidades de cada unidade, quanto dos instrumentos de governança (o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável, o plano anual de capacitação, o plano diretor de tecnologia da informação, o plano de obras, entre outros), nos quais constam as metas e os objetivos da organização. Nesse ínterim, busca-se garantir o alinhamento entre ambos.

Após elaborado, o PCA subsidiará a produção tanto das leis orçamentárias, por fornecer a estimativa de despesa com as contratações públicas, quanto dos estudos técnicos preliminares das futuras contratações, por oferecer informações das necessidades da organização, já alinhadas ao planejamento estratégico.

Como se observa, o Plano de Contratações Anual opera no processo de contratações públicas como um dos mais importantes instrumentos de governança e gestão, na medida em que constitui um verdadeiro elo entre contratação, estratégia e orçamento (ALVES, P., 2023).

### **2.1.2 Uma quase novidade enunciada pela Lei nº. 14.133/2021 como facultativa**

O Plano de Contratações Anual não é uma criação da Lei nº. 14.133/2021, pois esse documento já existia, no âmbito da União, desde 2018, com a Instrução Normativa SEGES/ME nº. 1, de 29 de março de 2018, a qual determinou a obrigatoriedade de sua elaboração a partir de 2019, para as contratações de tecnologia da informação e comunicação (BRASIL, 2018, art. 15)<sup>7</sup>. A normativa, ressalta-se, foi resultado do atendimento pelo Ministério da Economia de uma série de recomendações do Tribunal de Contas da União para o desenvolvimento de um plano de compras com vistas à consecução da governança nas contratações (BRASIL, 2015; BRASIL, 2016). A Lei nº. 14.133/2021, portanto, ao positivar o Plano de Contratações Anual, não só atribuiu a esse instrumento um papel central no planejamento e na governança das aquisições, como ampliou a possibilidade de sua utilização para os demais entes federativos e para todos os tipos de contratações.

7 - A Instrução Normativa SEGES/MPDG nº. 1, de 29 de março de 2018, foi sucedida pela Instrução Normativa SEGES/ME nº. 1, de 10 de janeiro de 2019, posteriormente revogada pela Instrução Normativa SEGES/ME nº. 20, de 04 de abril de 2022.

A previsão normativa do PCA, entretanto, gerou controvérsias entre os estudiosos quanto à obrigatoriedade da sua produção. Com efeito, para alguns doutrinadores, ao optar pelos termos “poderão” (BRASIL, 2021a, art. 12, inciso VII) e “sempre que elaborado” (BRASIL, 2021a, art. 18, caput), a nova lei de licitações e contratos faculta a escolha, pelo ente federativo, de produzi-lo ou não (NIEBUHR, 2023). Outra corrente, no entanto, entende que a redação legal, embora induza à facultatividade, não deve ser critério isolado de interpretação, tendo, em verdade, um dever de elaboração (JUNTEN FILHO, 2021).

Não obstante as divergências doutrinárias, advoga-se, neste estudo, pela facultatividade da construção do plano. Com efeito, apesar de se reconhecer a dificuldade de cumprimento do dever de assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias (BRASIL, 2021a, art. 11, parágrafo único) sem a elaboração do Plano de Contratações Anual, entende-se que a Lei nº. 14.133/2021 não exigiu a produção desse documento específico, uma vez que, em duas oportunidades, mencionou expressamente sua natureza facultativa (BRASIL, 2021a, art. 12, inciso VII; e art. 18, caput), podendo as unidades atenderem à governança das contratações por meio de outras ferramentas.

Todavia, não há óbice aos entes federativos, caso entendam pertinente disporem de modo mais rigoroso em seus regulamentos, exigindo compulsoriamente a sua construção. Essa foi a opção do governo federal, o qual, dada a evidente relevância do PCA para o planejamento e governança das aquisições, prescreveu a obrigatoriedade de sua elaboração, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2022a, art. 3º), dispensando do seu cumprimento apenas os comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (BRASIL, 2022a, art. 1º, parágrafo único). Quanto aos demais poderes da União, assim como aos Estados e municípios, é legítima a escolha de desenvolver ou não o plano.

### 2.1.3 Em busca da otimização das contratações públicas

Embora não seja obrigatória, a adoção do Plano de Contratações Anual é fortemente recomendável, ainda que nos municípios de pequeno porte, uma vez que esse instrumento, como será visto adiante, auxilia a administração pública a promover contratações mais racionais, eficientes e transparentes.

Entre os benefícios da elaboração do PCA, tem-se a racionalização das contratações (BRASIL, 2021a, art. 12, inciso VII, 2022a, art. 5º, incisos I e IV), pois as informações gerenciais produzidas pelo plano auxiliam a tomada de decisão pelo gestor público. Se uma prefeitura municipal, por exemplo, consolida em um único plano as demandas encaminhadas por todas as secretarias que a compõem, identificará necessidades comuns não só entre essas unidades, mas entre outros órgãos e entidades do município, e até mesmo entre cidades vizinhas, possibilitando a agregação dos objetos de mesma natureza, por meio de contratações centralizadas<sup>8</sup> ou comparilhadas<sup>9</sup>.

8 - A estratégia de compra intraorganizacional (dentro de uma mesma organização) pode acontecer quando um ente federativo, por ato regulamentar, delega a uma central de compra a atribuição de conduzir e processar as contratações dos órgãos e entidades que o compõem.

9 - A estratégia de compra interorganizacional (entre organizações distintas) se aplica às situações em que mais de um órgão ou entidade, não pertencentes à mesma estrutura, realiza uma contratação em conjunto para atender às necessidades comuns, por meio do sistema de registro de preços, consórcios públicos, acordos de cooperação, entre outros.

Essa prática proporciona diminuição de esforços, simplificação de processos, melhor aproveitamento dos recursos humanos, padronização de produtos e serviços, redução de custos processuais, economia de escala, além de evitar o fracionamento de despesas e a repetição de licitações para um mesmo objeto.

Do mesmo modo, ao sinalizar as intenções de contratação ao mercado (BRASIL, 2022a, art. 5º, inciso V), o Plano de Contratações Anual tem o potencial de promover a aproximação e o diálogo com os fornecedores (essencial para reduzir a assimetria de informações), elevar a competitividade nos certames (fator-chave para a redução de preços) e incentivar a participação de micro e pequenas empresas (proporcionando-lhes tempo suficiente para se planejarem).

O exercício, ainda que desafiador, de projetar antecipadamente as demandas também possibilita ao setor de contratações a estruturação de um cronograma estratégico para esse fim. Esse importante documento auxilia a distribuição das contratações ao longo do ano, evitando prejuízos decorrentes de falhas no planejamento, como as famosas “dezeembradas”<sup>10</sup>, as emergências fabricadas, as soluções de continuidade e o não atendimento do interesse público.

Ademais, o planejamento prévio de uma demanda oportuniza aos agentes públicos verificar, com antecedência, a existência de contratações correlatas<sup>11</sup> ou interdependentes<sup>12</sup>, caso em que podem ser necessárias contratações adicionais para o adequado alcance do resultado esperado. Assim, ao averiguar a necessidade de uma determinada demanda, é salutar identificar todas as providências necessárias para que essa solução seja plenamente implementada, as quais envolvem a avaliação da infraestrutura do ambiente (necessidade de reformas, adaptações); das características do objeto (necessidade de seguro, manutenção, compatibilização); e dos agentes públicos envolvidos na operacionalização ou fiscalização da execução contratual (necessidade de capacitação, treinamento).

Ao prever a estimativa de custos das contratações do exercício seguinte, o PCA traz, ainda, ao órgão ou à entidade uma maior previsibilidade dos gastos, informação primordial tanto para subsidiar a confecção da proposta enviada ao Poder Legislativo, quando na composição das leis orçamentárias (BRASIL, 2021a, art. 12, inciso VII, 2022a, art. 5º, inciso III), quanto para possibilitar uma execução orçamentária mais homogênea ao longo do ano.

Além disso, a necessidade de garantir o alinhamento das demandas com o planejamento estratégico e outros instrumentos de governança (BRASIL, 2021a, art. 12, inciso VII, 2022a, art. 5º, inciso II) reforça ao gestor público a imprescindibilidade de se pensar estrategicamente as contratações, ou seja, entender que todas as compras do PCA são meios para o efetivo atendimento dos objetivos e metas do planejamento estratégico, os quais visam à consecução da missão institucional que, em última instância, consubstancia uma política pública de saúde, educação, segurança, cujo destinatário final será sempre o cidadão (ALVES, P., 2023).

10 - Denominação pejorativa para qualificar o aumento de empenhos no final do exercício financeiro, em decorrência da falta de planejamento do órgão ou entidade.

11 - Contratações cujos objetos sejam similares ou correspondentes entre si (BRASIL, 2022b, art. 3º, inciso III).

12 - Contratações que, por guardarem relação direta na execução do objeto, devem ser contratadas juntamente para a plena satisfação da necessidade da administração (BRASIL, 2022b, art. 3º, inciso IV).

Por fim, a sociedade tem muito a ganhar com a elaboração do plano, pois o dever de divulgá-lo e mantê-lo à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP e em sítio eletrônico oficial (BRASIL, 2021a, art. 12, § 1º; e art. 174, § 2º, inciso I, 2022a, art. 14) reforça a publicidade, a transparência e o controle social.

Como se observa, os 7 (sete) objetivos do Plano de Contratações Anual, abordados acima, materializam, em essência, a racionalização, a eficiência e a transparência das compras públicas. Não há dúvidas dos benefícios que esse recurso pode propiciar para a administração pública, não só internamente, em termos gerenciais e logísticos, mas principalmente externamente, por perseguir, como finalidade última, contratações que efetivamente atendam ao interesse público.

Contudo, para uma adequada implementação do Plano de Contratações Anual, faz-se necessária a compreensão não só dos objetivos desse instituto, já abordados nesta seção, mas dos seus contornos. Por conseguinte, apresentadas todas as potencialidades, passa-se à análise do procedimento de elaboração, execução e controle desse plano.

## 2.2 O procedimento de elaboração, execução e controle do Plano de Contratações Anual

A Lei nº. 14.133/2021 não dispôs sobre os responsáveis, o conteúdo, as etapas ou os prazos atinentes ao Plano de Contratações Anual. No entanto, entende-se que, ao prescrever que sua elaboração poderá ser realizada “na forma de regulamento” (BRASIL, 2021a, art. 12, inciso VII), a nova lei de licitações e contratos remeteu tais matérias ao campo da regulamentação local e regional.

Diante da necessidade de regulamentação, é preciso definir ainda quem tem a competência para regulamentar o Plano de Contratações Anual e, por conseguinte, detalhar o plano, com vistas a viabilizar sua operacionalização. Logo, antes de adentrar especificamente na análise do procedimento de elaboração, execução e controle do Plano de Contratações Anual, faz-se necessário discorrer sobre a competência para a sua regulamentação.

### 2.2.1 Competência para regulamentação

Uma vez que o poder regulamentar, por excelência, incumbe privativamente aos chefes do Poder Executivo das três esferas de governo – conforme disposição expressa da Constituição Federal (BRASIL, [2016], art. 84, inciso IV), reproduzida, por simetria, nas Constituições estaduais e leis orgânicas distritais e municipais (DI PIETRO, 2022) – cabe, primariamente, a essas autoridades a atribuição de promover a regulamentação da Lei nº. 14.133/2021, nos espaços especificados na própria norma e naqueles que entenderem conveniente disciplinar (ZYMLER, 2022).

Não obstante, considerando que parte da doutrina reconhece que há exercício de poder regulamentar por outras autoridades, órgãos ou entidades, quando a delegação advenha de expressa ou implícita autorização constitucional ou legal (FERREIRA FILHO, 2016), entende-se possível a regulamentação da referida norma por outras unidades administrativas, faculdade autorizada pela própria lei em alguns de seus dispositivos<sup>13</sup> (ZYMLER, 2022).

13 - Como exemplo, citam-se os seguintes dispositivos: art. 1º, § 2º; art. 19; art. 20, § 1º; art. 122, § 2º; e art. 140, § 3º, todos da Lei nº. 14.133/2021 (BRASIL, 2021a).

Além disso, dado que é facultado às autoridades do Poder Executivo delegar a competência para a prática de atos administrativos, conforme disposição expressa do Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967, art. 12), entende-se possível a regulamentação da Lei nº. 14.133/2021 por órgãos hierarquicamente inferiores na estrutura do Poder Executivo, a partir de delegações de competência realizadas em decretos expedidos por essas autoridades<sup>14</sup> (ZYMLER, 2022).

Estabelecidos os contornos do poder regulamentar, especialmente no âmbito dessa lei, passa-se à análise da competência para regulamentação do Plano de Contratações Anual.

Considerando que a Lei nº. 14.133/2021 não trouxe em seus dispositivos a delegação da regulamentação do PCA a outras autoridades, compreende-se que, em princípio, o referido instrumento deve ser regulamentado pelos chefes do Poder Executivo das três esferas de governo, podendo essas autoridades delegar a órgãos hierarquicamente inferiores da estrutura desse Poder.

Contudo, tem-se verificado a edição de regulamentações não só no âmbito dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, mas também no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, dos órgãos do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

Com efeito, se considerada a regulamentação do Plano de Contratações Anual apenas no âmbito da União, constata-se que não só o Poder Executivo<sup>15</sup> exerceu a competência regulamentar, mas também os demais Poderes, como se observa dos regulamentos da Câmara dos Deputados<sup>16</sup>, do Senado Federal<sup>17</sup>, do Superior Tribunal de Justiça<sup>18</sup>, do Supremo Tribunal Federal<sup>19</sup>, do Ministério Público da União<sup>20</sup>, do Tribunal de Contas da União<sup>21</sup>, entre outros órgãos e entidades.

Esses regulamentos têm como fundamentos a separação de poderes e a autonomia administrativa para organização interna, todos de extração constitucional (BRASIL, [2016], art. 2º; art. 51, IV; art. 52, XIII; art. 73; art. 96; e art. 127, §§ 2º e 3º), os quais conferem a esses órgãos autonomia para regulamentar os seus procedimentos internos, não estando automaticamente vinculados às disposições regulamentares emanadas pelo Poder Executivo ou pelos demais Poderes.

Não por acaso, os citados órgãos são classificados, quanto à posição que ocupam na escala governamental ou administrativa, como “órgãos independentes”, por serem constitucionais

14 - Como exemplo, citam-se as instruções normativas editadas pela Secretaria de Gestão (SEGES) da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG) do Ministério da Economia (ME), exercendo as competências que lhe foram conferidas no Decreto Federal nº. 9.745, de 8 de abril de 2019, atualmente revogado, e no Decreto Federal nº. 1.094, de 23 de março de 1994.

15 - Cf. Decreto Federal nº. 10.947, de 25 de janeiro de 2022.

16 - Cf. Portaria nº. 267, de 23 de dezembro de 2016.

17 - Ato da Comissão Diretora nº. 24/2013, Ato da Diretoria-Geral nº. 14/2022, e Regulamento Administrativo do Senado Federal.

18 - Cf. Instrução Normativa STJ/GDG nº. 7 de 15 de março de 2023.

19 - Cf. Instrução Normativa STF nº. 268, de 24 de maio de 2022.

20 - Cf. Portaria PGR/MPU nº. 38, de 16 de março de 2023.

21 - Cf. Portaria TCU nº. 175, de 30 de novembro de 2022.

e representativos dos Poderes de Estado; estarem situados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, só sujeitos aos controles constitucionais de um Poder pelo outro; e por exercerem precipuamente as funções outorgadas diretamente pela Constituição Federal (MEIRELLES, 2016).

Se considerada a regulamentação do Plano de Contratações Anual apenas no âmbito do Poder Executivo, observa-se que não só a Presidência da República<sup>22</sup> exerceu a competência regulamentar, mas também as Governadorias e as Prefeituras Municipais. No âmbito estadual, verificou-se que 18 (dezoito) Governadorias já regulamentaram<sup>23</sup>, 7 (sete) não possuem regulamento<sup>24</sup> e 1 (um) adotou expressamente a regulamentação federal<sup>25</sup>.

Diante dessa multiplicidade de normas, mas considerando que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução da Lei nº. 14.133/2021 (BRASIL, 2021a, art. 187), entende-se pertinente a abordagem do regulamento do governo federal no presente estudo, por ser uma importante referência aos demais entes federativos.

Nesse sentido, nos tópicos seguintes, seguimos à análise do procedimento de elaboração, execução e controle do Plano de Contratações Anual, de acordo com o Decreto Federal nº. 10.947, de 25 de janeiro de 2022.

### 2.2.2 Competência para elaboração

No tocante à competência para elaboração do Plano de Contratações Anual, a Lei nº. 14.133/2021 atribui aos “órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo” (BRASIL, 2021a, art. 12, inciso VII). Assim, nos termos da norma, haveria um plano para cada ente federativo (União, Estado, Município ou Distrito Federal), que seria elaborado pelo órgão responsável pelo planejamento. Por conseguinte, “o plano é central, e não de órgãos ou entidades de forma isolada” (NIEBUHR, 2023, p. 419). Não obstante, tem-se verificado a adoção de planos individualizados para órgãos e entidades, ainda que integrem um mesmo ente federativo, prática permitida e altamente recomendada (NIEBUHR, 2023, p. 419).

De fato, encontram-se planos específicos para o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, as Assembleias Legislativas, a Câmara dos Vereadores, a Presidência da República, as Governadorias dos Estados e do DF e as Prefeituras Municipais, os Tribunais Judiciários, os Ministérios Públicos e os Tribunais de Contas, unidades que, como já abordado, são consideradas órgãos independentes.

---

22 - Cf. Decreto Federal nº. 10.947, de 25 de janeiro de 2022.

23 - A saber: Amazonas (Decreto nº. 47.133, de 10 de março de 2023), Pará (Decreto nº. 2.227, de 16 de março de 2022), Tocantins (Decreto nº. 6.606, de 28 de março de 2023), Amapá (Instrução Normativa nº. 003/2022-PGE), Goiás (Decreto nº. 10.139, de 31 de agosto de 2022), Mato Grosso do Sul (Decreto nº. 16.121, de 9 de março de 2023), Maranhão (Decreto nº. 37.661, de 26 de maio de 2022), Ceará (Decreto nº. 35.322, de 24 de fevereiro de 2023), Rio Grande do Norte (Decreto nº. 32.449, de 07 de março de 2023), Paraíba (Instrução Normativa SEAD nº. 001, de 27 de maio de 2021), Pernambuco (Decreto nº. 51.652, de 27 de outubro de 2021), Alagoas (Decreto nº. 90.385, de 30 de março de 2023), São Paulo (Decreto nº. 67.689, de 03 de maio de 2023), Espírito Santo (Decreto nº. 5.307-R, de 15 de fevereiro de 2023), Rio de Janeiro (Resolução SEPLAG nº. 60, de 24 de junho de 2021), Minas Gerais (Resolução SEPLAG nº. 14, de 14 de fevereiro de 2014), Paraná (Decreto nº. 10.086, de 17 de janeiro de 2022) e Rio Grande do Sul (Instrução Normativa CELIC/SPGG nº. 0013/2023).

24 - A saber: Acre, Rondônia, Mato Grosso, Piauí, Sergipe, Bahia e Santa Catarina.

25 - A saber: Roraima (Decreto nº. 34.223-E, de 24 de abril de 2023).

Não só, em consulta ao PNCP, verificou-se, na esfera federal, a adoção de planos pelos “órgãos autônomos”, aqueles situados na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos órgãos independentes, com ampla autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretivos (MEIRELLES, 2016), a exemplo dos planos da Vice-Presidência da República, dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União e da Controladoria-Geral da União.

Com efeito, no âmbito do Poder Executivo federal, o regulamento, ao dispor que “os órgãos e as entidades elaborarão os seus planos de contratações anual” (BRASIL, 2022a, art. 6º, caput), deixa clara a previsão de planos setoriais.

### 2.2.3 Unidades e agentes

Acerca dos atores envolvidos na operacionalização do Plano de Contratações Anual, o regulamento federal aponta 4 (quatro) principais: o requisitante (unidade ou agente); a área técnica (unidade ou agente); o setor de contratações (unidade); e a autoridade competente (agente).

O requisitante é o “agente ou unidade responsável por identificar a necessidade de contratação de bens, serviços e obras e requerê-la” (BRASIL, 2022a, art. 2º, inciso II). Em outras palavras, é aquele que demanda a contratação, por, em regra, usufruir diretamente da solução que será contratada. Por exemplo, em uma aquisição de material de expediente para os servidores de uma secretaria, o requisitante pode ser o setor de almoxarifado e patrimônio daquela secretaria, responsável por identificar a necessidade da contratação.

A área técnica é o agente ou unidade com conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado, responsável por analisar o documento de formalização de demanda e promover a complementação das informações, a compilação de necessidades de mesma natureza e a padronização (BRASIL, 2022a, art. 2º, inciso III e art. 9º), ou seja, é o especialista na solução demandada. Por exemplo, em uma contratação de obra ou serviço de engenharia, a área técnica pode ser o setor de engenharia e infraestrutura.

O regulamento federal enfatiza que os papéis de requisitante e de área técnica poderão ser exercidos pelo mesmo agente público ou unidade, desde que, no exercício dessas atribuições, detenha conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado (BRASIL, 2022a, art. 2º, § 1º). É o caso, por exemplo, de uma aquisição de computadores para o setor de tecnologia da informação e comunicação de uma organização, em que as funções de requisitante e da área técnica serão atribuídas conjuntamente a esse setor. Além disso, a norma federal alerta que a definição dos requisitantes e das áreas técnicas não ensejará, obrigatoriamente, a criação de novas estruturas nas unidades organizacionais dos órgãos e das entidades (BRASIL, 2022a, art. 2º, § 2º). De fato, em regra, as áreas requisitantes e técnicas são facilmente identificadas na própria estrutura administrativa da organização.

O setor de contratações é a “unidade responsável pelo planejamento, pela coordenação e pelo acompanhamento das ações destinadas às contratações, no âmbito do órgão ou da entidade” (BRASIL, 2022a, art. 2º, inciso VI). Trata-se da área que executará funções propriamente administrativas.

Por fim, a autoridade competente é o “agente público com poder de decisão indicado formalmente como responsável por autorizar as licitações, os contratos ou a ordenação de despesas realizados no âmbito do órgão ou da entidade, ou, ainda, por encaminhar os processos de contratação para as centrais de compras” (BRASIL, 2022a, art. 2º, inciso I). A autoridade competente de um órgão ou entidade pode ser, por exemplo, a autoridade máxima (prefeito, governador) ou o titular da pasta (secretário), a depender das normas de organização administrativa.

#### 2.2.4 Forma de registro

Para fins de execução e acompanhamento, é necessário que o Plano de Contratações Anual esteja materializado em um documento formal, o qual deve assumir diferentes feições a depender da forma de registro.

Os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional utilizarão um sistema informatizado denominado Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC (BRASIL, 2022a, art. 3º). Assim, para executar e acompanhar os seus respectivos planos, os órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios podem solicitar o acesso ao PGC (BRASIL, 2022a, art. 4º).

#### 2.2.5 Conteúdo

Considerando que a essência do Plano de Contratações Anual é consolidar as demandas que uma unidade pretende contratar no exercício subsequente, um ponto importante é definir as contratações que devem constar no plano e as que estão dispensadas desse registro, bem como as informações que devem ser exigidas sobre essas compras.

Como o plano é comumente diagramado em planilhas, a lista das compras comporá as “linhas”, enquanto as informações pertinentes a cada contratação constituirão as “colunas” do PCA.

Acerca do tema, o regulamento federal dispõe que o Plano de Contratações Anual conterá todas as contratações que o órgão ou entidade pretende realizar no exercício subsequente, incluídas as contratações diretas do art. 74 (inexigibilidades de licitação) e do art. 75 (dispensas de licitação) da Lei nº. 14.133/2021 e as contratações que envolvam recursos provenientes de empréstimo ou de doação, oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou de organismo financeiro de que o país seja parte (BRASIL, 2022a, art. 6º).

O decreto federal dispõe, com acerto, que os procedimentos administrativos autuados ou registrados em consonância com a Lei nº. 8.666/1993, a Lei nº. 10.520/2002 e a Lei nº. 12.462/2011 integrarão o PCA (BRASIL, 2022a, art. 22), evitando a tramitação de contratações paralelas ao plano, unicamente por obedecerem ao “regime antigo”.

No entanto, o regulamento traz exceções. Assim, ficam dispensadas de registro no plano: as informações classificadas como sigilosas; as contratações realizadas por meio de concessão de suprimento de fundos; as hipóteses de dispensa de licitação, previstas no art. 75, incisos VI (comprometimento da segurança nacional), VII (guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou de grave perturbação da ordem) e VIII (emergência ou calamidade pública) da Lei nº

14.133/2021; e as pequenas compras e a prestação de serviços de pronto pagamento (BRASIL, 2022a, art. 6º).

Definido o grau de abrangência do PCA, é salutar estabelecer o nível de detalhamento do plano, o qual está diretamente vinculado à quantidade de informações exigidas no Documento de Formalização de Demanda – DFD, peça na qual a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação (BRASIL, 2022a, art. 2º, inciso IV). Nesse sentido, o decreto federal dispõe que, para a elaboração do PCA, o requisitante preencherá o DFD com 8 (oito) informações (BRASIL, 2022a, art. 8º). Não se ignora que a previsão de uma quantidade tão elevada de dados pode burocratizar o instituto, além de dificultar sua elaboração, já que essas informações deverão ser coletadas no ano anterior à contratação. Contudo, o objetivo desse regramento é induzir os gestores a anteciparem suas demandas e as informações a ela relativas.

Em razão da relevância da matéria, comenta-se brevemente os 8 (oito) itens previstos no regulamento, com base nas instruções de preenchimento contidas nos modelos de DFD do governo federal (BRASIL, 2023) e do governo do Estado de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2023), visto que são bastante elucidativas.

No primeiro item, “justificativa da necessidade da contratação”, deve-se descrever o problema identificado e a real necessidade gerada, bem como os beneficiários diretos e os resultados pretendidos. No segundo item, “descrição sucinta do objeto”, a especificação precisa ser breve. Não há necessidade, nesse momento, de detalhar o objeto da contratação, haja vista que a solução definitiva será avaliada nos Estudos Técnicos Preliminares – ETP. Ao invés de indicar no PCA individualmente todos os itens da contratação, é possível mencioná-los observado 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 – CATMAT/CATSER (BRASIL, 2022a, art. 8º, parágrafo único). Por exemplo, material escolar, mobiliário, entre outros.

Na sequência, o terceiro item, “quantidade a ser contratada”, só deve ser preenchido quando couber. Para estimá-la, será preciso considerar a expectativa de consumo anual a partir de cenários concretos, como, por exemplo, a série histórica do consumo, substituição ou ampliação de equipamentos/serviços, implantação de nova unidade, entre outros. Além disso, sempre que possível, essa estimativa deve ser acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte.

O quarto item exige a “estimativa preliminar do valor da contratação”. Não há necessidade, nessa etapa, de se proceder à pesquisa de preços nos termos da Lei nº. 14.133/2021 (BRASIL, 2021a, art. 23). Essa estimativa ainda é preliminar e deve ser apurada por meio de procedimento simplificado. Nesse sentido, tem-se a Orientação SEGES/ME nº. 35/2022 (BRASIL, 2022c).

O quinto item, “indicação da data pretendida para a conclusão da contratação”, refere-se à data prevista para a finalização do processo de licitação ou contratação direta, com a assinatura do contrato, a emissão da nota de empenho da despesa ou a assinatura da ata de registro de preços, conforme o caso. A previsão da data em que se espera o início da prestação dos serviços ou do fornecimentos dos bens evita prejuízo ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade.

O sexto item exige a indicação do “grau de prioridade da compra ou da contratação”. Essa informação influenciará a priorização no momento da execução do PCA. O regulamento federal menciona que deve ser classificado em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante. Não foi identificada metodologia instituída pelo governo federal.

O sétimo item, “indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução”, consiste em verificar, com antecedência, a existência das já mencionadas contratações correlatas ou interdependentes. Essa informação é imprescindível para a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas.

Por fim, o oitavo item, “nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável”, concretiza, no âmbito do DFD, a exigência de, nos processos licitatórios, os documentos serem produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura dos responsáveis (BRASIL, 2021a, art. 12, inciso I).

### 2.2.6 Procedimento

O decreto federal regra em detalhes o procedimento de tramitação do Plano de Contratações Anual (BRASIL, 2022a, arts. 6º a 19). Assim, com base nesse regulamento, é possível elencar 5 (cinco) etapas: (1) elaboração; (1.1) encaminhamento; (1.2) consolidação; e (1.3) aprovação; (2) divulgação; (3) revisão; (4) execução; e (5) controle.

A etapa de elaboração se inicia com a abertura do período para os setores requisitantes (com participação da área técnica, se necessário) encaminharem ao setor de contratações as demandas para o exercício subsequente. Recebidas as demandas, o setor de contratações as consolida, agrega as de mesma natureza, observa o seu alinhamento com os instrumentos de governança da organização e elabora o calendário de contratação. Concluída a consolidação, as demandas são encaminhadas à autoridade competente, que pode aprová-las, materializando o plano, ou reprová-las, ocasião em que serão devolvidas para adequação.

Nessa etapa, merece destaque o calendário de contratação, no qual as demandas são distribuídas ao longo ano, de acordo com o grau de prioridade, a data prevista para o atendimento da demanda, a disponibilidade orçamentária e financeira, a disponibilidade da força de trabalho do setor de contratações e o tempo necessário para processar a licitação ou contratação direta.

Assim, o setor de contratações, após receber as demandas de todas as unidades que compõem a organização, deve organizar um cronograma, sinalizando ao requisitante o prazo para tramitação do processo ao setor de contratações para o atendimento tempestivo da demanda.

Esse é, sem dúvidas, o principal componente do PCA. Com efeito, o calendário de contratação tem o potencial de mudar profundamente a cultura organizacional da administração pública, na medida em que pressionará os agentes públicos a respeitarem o cronograma, incorporando o hábito de se planejarem para enviar tempestivamente as demandas para o setor de contratações.

Finalizada a elaboração do PCA, sobrevém a etapa de divulgação, na qual o PCA será disponibilizado no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, cujo endereço de acesso

será disponibilizado, pelos órgãos e entidades, em seus sítios eletrônicos. Essa divulgação deve ocorrer não só após a aprovação das demandas (versão inicial do PCA), mas após as revisões do plano (versão atualizada do PCA).

Na sequência, tem-se a etapa de revisão, momento no qual, uma vez identificada a necessidade de incluir, excluir ou redimensionar itens, serão apresentadas as justificativas e submetidas à aprovação da autoridade competente. O regramento dessa etapa é fundamental para a percepção de dois traços do plano. Primeiro: o PCA é flexível, ou seja, demandas não previstas no plano podem ser contratadas após a sua inclusão, do mesmo modo, aquelas que foram previstas podem deixar de ser contratadas após a sua exclusão. Essa versatilidade tem o propósito de não enrijecer o plano, permitindo adaptações e ajustes. Segundo: essa flexibilidade não significa permissão para alterações arbitrárias no plano. Por isso, a exigência, para as revisões no PCA, da apresentação de justificativas e da aprovação da autoridade competente, evidenciando a necessidade do compromisso do gestor com as demandas pactuadas.

O decreto federal previu duas janelas de revisão no ano de elaboração do PCA. A primeira objetiva adaptar o PCA à proposta orçamentária. A segunda, adequar o PCA ao orçamento aprovado. Além desses períodos, o regulamento federal admitiu revisões durante o ano de execução do PCA.

Iniciada a etapa de execução, o setor de contratações verifica se as demandas encaminhadas constam no plano e se foram remetidas com a antecedência necessária para a conclusão na data pretendida. Essa fase constitui o maior desafio da administração pública na operacionalização do PCA. Com efeito, é nessa etapa que se verificará a aderência da organização ao plano.

Em razão das dificuldades associadas à execução, o decreto federal, com acerto, previu a etapa de controle, na qual o setor de contratações avalia, em relatórios de risco, a provável não efetivação de determinadas contratações, encaminhando à autoridade competente para a adoção de providências, bem como identifica, ao final do exercício, a existência de contratações planejadas e não realizadas, as quais serão justificadas quanto aos motivos de sua não consecução, e, se permanecerem necessárias, serão incorporadas ao plano do ano subsequente.

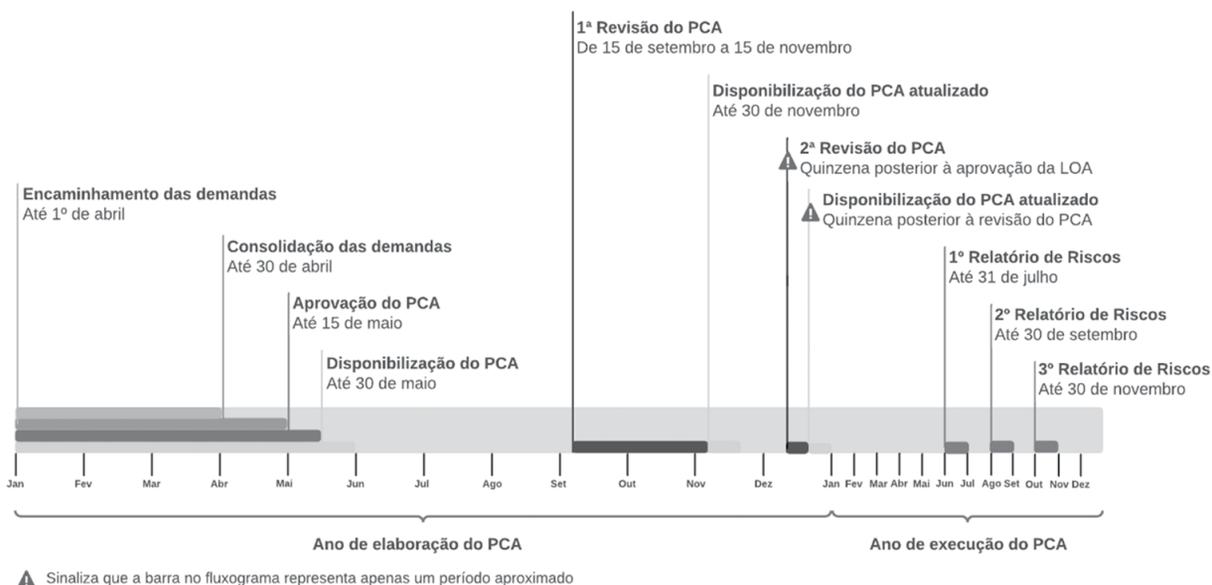
### 2.2.7 Prazos

O decreto federal fixou prazos para 6 (seis) atividades relacionadas à tramitação do Plano de Contratações Anual: (1) encaminhamento das demandas pelos requisitantes; (2) consolidação das demandas pelo setor de contratações; (3) aprovação do plano pela autoridade competente; (4) disponibilização, pelos órgãos e entidades, em seus sítios eletrônicos, do endereço de acesso ao plano no PNCP<sup>26</sup>; (5) revisão do plano, aprovada pela autoridade competente; (6) elaboração de relatórios de risco pelo setor de contratações.

Com vistas a possibilitar uma melhor visualização, apresenta-se um fluxograma representativo do cronograma de tramitação do Plano de Contratações Anual, de acordo com a regulamentação federal:

26 - Ressalta-se que esse prazo é para a disponibilização do plano nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades, pois a disponibilização no PNCP é automática, visto que já há integração entre o sistema PGC e o PNCP (BRASIL, 2021a, art. 12, § 2º; art. 14, caput; e art. 16, parágrafo único).

Fluxograma 1 - Cronograma de tramitação do Plano de Contratações Anual, de acordo com o Decreto Federal nº. 10.947, de 25 de janeiro de 2022.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Os prazos de tramitação do plano não foram aleatoriamente definidos. Ao contrário, refletem os prazos de tramitação da Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Com efeito, a PLOA da União deve ser encaminhada ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (até 31 de agosto) e devolvida para sanção do presidente da república até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro) (BRASIL, [2016], ADCT, art. 35, § 2º, inciso III).

Assim, o PCA precisa estar aprovado pela autoridade competente até o dia 15 de maio para que possa subsidiar a elaboração da PLOA, a qual precisa ser enviada ao Congresso até 31 de agosto. Do mesmo modo, o primeiro redimensionamento corresponde a um período em que a PLOA já foi encaminhada ao Congresso, para possibilitar que o PCA possa ser ajustado à proposta efetivamente enviada. Já o segundo redimensionamento corresponde ao período em que já está publicada a LOA, para que o PCA possa ser ajustado ao orçamento aprovado.

### 3. BOAS PRÁTICAS PARA A EDIÇÃO DE REGULAMENTAÇÃO LOCAL E REGIONAL

Realizado o estudo do modelo do governo federal, verifica-se que é necessário ter atenção no momento da regulamentação do Plano de Contratações Anual, com vistas à construção de um plano que efetivamente subsidie o planejamento do ente público, sem incorrer em burocracias desnecessárias que dificultem sua elaboração e elevem seu custo.

Para tanto, cumpre relembrar que o regulamento é uma espécie de ato administrativo, utilizado “para produção de normas dotadas de maior nível de concretude, fornecendo critérios, soluções e providências indispensáveis à aplicação da norma legal” (JUSTEN FILHO, 2021, p. 25). O regulamento, portanto, detalha os dispositivos legais, não podendo estabelecer normas

*contra legem* ou *ultra legem*, ou inovar na ordem jurídica, criando direitos, obrigações, proibições, medidas punitivas etc. (DI PIETRO, 2022).

Nesse sentido, realizado o estudo do decreto federal, compreendidos os limites do regulamento, e considerando outras regulamentações federais, estaduais e municipais, é possível elencar boas práticas a serem adotadas pelos estados e municípios na regulamentação local e regional do Plano de Contratações Anual:

a) Exercer efetivamente o poder regulamentar, dispondo de forma adequada sobre o procedimento de elaboração, execução, divulgação, revisão e controle do PCA, bem como a competência dos agentes e unidades envolvidos, considerando as realidades locais e regionais, as capacidades existentes (disponibilidade de recursos humanos, materiais e tecnológicos), bem como os objetivos da adoção do PCA. Não basta aos municípios e aos estados copiar ou aplicar diretamente os regulamentos editados pela União, pois as cópias são, por vezes, mais maléficas do que a ausência de regulamentação (MOTTA, 2021). Por outro lado, não há óbice à adoção do regulamento federal, caso a unidade entenda pertinente, ou à sua utilização como referência para a elaboração do regulamento local ou regional.

b) Avaliar se será determinada a obrigatoriedade ou a facultatividade da elaboração do plano. A obrigatoriedade foi fixada nos regulamentos do governo federal e de alguns governos estaduais (ALAGOAS, 2023, art. 4º; AMAPÁ, 2022, art. 2º; BRASIL, 2022a, art. 3º; CEARÁ, 2023, art. 36; MARANHÃO, 2022, art. 2º; MATO GROSSO DO SUL, 2023a, art. 4º; PARAÍBA, 2021, art. 2º; PARANÁ, 2022, art. 21; PERNAMBUCO, 2021, art. 2º; SÃO PAULO [estado], 2023, art. 3º). Por outro lado, sua construção foi considerada facultativa em algumas prefeituras municipais (SÃO PAULO [município], 2022, art. 5º; RIO NEGRINHO, 2023, art. 12). Considerando que é recomendável a adoção do PCA, pode a unidade avaliar se possui estrutura (disponibilidade de recursos humanos, materiais e tecnológicos) suficiente para sua produção imediata ou se optará por sua implantação progressiva.

c) Indicar o nível de descentralização do plano – adoção de um plano central, de planos setoriais ou ambos. Nas regulamentações do governo federal e de alguns governos estaduais, cada órgão ou entidade elaborará seu próprio plano (ALAGOAS, 2023, art. 4º; BRASIL, 2022a, art. 6º; ESPÍRITO SANTO, 2023, art. 8º; SÃO PAULO [estado], 2023, art. 3º). Já em outras regulamentações estaduais, embora cada órgão ou entidade elabore seu próprio plano, estes serão posteriormente consolidados em um único plano (AMAPÁ, 2022, art. 7º; MARANHÃO, 2022, art. 6º; PARANÁ, 2022, art. 21; PERNAMBUCO, 2021, art. 2º; TOCANTINS, 2023, arts. 50 e 51). Por fim, na regulamentação do governo do Pará, o plano é único e central, com base nas informações enviadas pelos órgãos e entidades, apesar de ser facultado às unidades a elaboração de planos internos (PARÁ, 2022, arts. 1º e 5º, § 1º). O nível de descentralização do plano influenciará nas informações gerenciais produzidas. Por isso, a escolha por um ou outro modelo dependerá não só da organização administrativa da unidade, mas da avaliação de quais informações gerenciais são necessárias para um planejamento efetivo.

d) Incluir os principais conceitos abordados pelo regulamento, com vistas a balizar a interpretação, evitando ambiguidades, tendência observada na Lei nº. 14.133/2021 e mantida nos regulamentos do governo federal e de alguns governos estaduais (ALAGOAS, 2023, art. 2º; AMAPÁ, 2022, art. 3º; BRASIL, 2021a, art. 6º; BRASIL, 2022a, art. 2º; MATO GROSSO DO

SUL, 2023a, art. 2º; PARÁ, 2022, art. 2º; PARANÁ, 2023, art. 2º; TOCANTINS, 2023, art. 40; SÃO PAULO [Estado], 2023, art. 2º).

e) Estabelecer a forma de registro do plano. Há unidades que utilizam sistema informatizado próprio, como o governo federal e inúmeros governos estaduais (AMAPÁ, 2022, art. 6º; AMAZONAS, 2023, art. 14; BRASIL, 2022a, art. 3º; CEARÁ, 2023, art. 34; MATO GROSSO DO SUL, 2023a, art. 2º, inciso VII; PARAÍBA, 2021, art. 2º; PERNAMBUCO, 2021, art. 3º; TOCANTINS, 2023, art. 40, inciso IX). Por outro lado, há unidades que optaram por utilizar o sistema do governo federal (SÃO PAULO [estado], 2023, art. 3º). Há, contudo, outras alternativas, como, por exemplo, a utilização de *softwares* de planilhas eletrônicas, como o *Microsoft Excel*, *Google Sheets*, *LibreOffice*, entre outras (PERNAMBUCO, 2021, art. 3º, parágrafo único).

f) Determinar o nível de abrangência do plano, ou seja, quais contratações devem constar nesse instrumento. Nas regulamentações de alguns governos estaduais, são incluídas no plano todas as contratações que se pretende realizar ou prorrogar (AMAZONAS, 2023, art. 12; CEARÁ, 2023, art. 36; ESPÍRITO SANTO, 2023, arts. 8º e 10, inciso IV; MATO GROSSO DO SUL, 2023a, art. 4º; TOCANTINS, 2023, art. 39, parágrafo único). Já nos regulamentos do governo federal e de outros estados, não há determinação expressa quanto à necessidade de as prorrogações serem incluídas no plano (ALAGOAS, 2023, art. 2º, inciso V; BRASIL, 2022a, art. 2º, inciso V, e art. 6º; PARÁ, 2022, art. 2º, inciso V; PARANÁ, 2023, art. 2º, inciso I; SÃO PAULO [estado], 2023, art. 2º, inciso V). Por sua vez, há regulamentações de governos estaduais ainda mais restritivas, que exigem apenas a previsão de bens e serviços, excluindo obras e serviços de engenharia (MARANHÃO, 2022, art. 2º; PARÁ, 2022, art. 1º; PARAÍBA, 2021, art. 1º). Essa escolha, do mesmo modo, dependerá da avaliação de quais informações gerenciais são necessárias para a unidade subsidiar o planejamento de suas contratações.

g) Fixar o nível de detalhamento do plano, fator diretamente relacionado à quantidade de dados solicitados no documento de formalização de demandas. Partindo do regulamento do governo federal, o qual traz a necessidade de o DFD conter 8 (oito) informações (BRASIL, 2022a, art. 8º), verificou-se que há unidades que seguiram esse nível de detalhamento (ALAGOAS, 2023, art. 6º; SÃO PAULO [estado], 2023, art. 7º); há organizações que detalharam ainda mais o DFD, como o governo do Paraná, que exigiu 24 (vinte e quatro) informações (PARANÁ, 2023, art. 6º); e, por fim, há unidades que adotaram um DFD mais simples, como o governo do Tocantins, que exigiu 4 (quatro) informações (TOCANTINS, 2023, art. 47). Essa escolha dependerá não só da estrutura (disponibilidade de recursos humanos, materiais e tecnológicos) da unidade, que deve ser suficiente para levantar e processar essas informações, mas também da avaliação de quais informações gerenciais são necessárias para que os objetivos do PCA sejam alcançados.

h) Definir a metodologia para mensurar o grau de prioridade da demanda. Essa informação auxiliará na priorização das contratações na fase de execução do PCA. Nas regulamentações dos governos estaduais, observaram-se classificações por diferentes critérios, como os efeitos que a impossibilidade da contratação provocam em processos da unidade (PARANÁ, 2023, art. 7º); a relevância e o prazo para a contratação (CEARÁ, 2023, art. 36, §2º, inciso V); e o quadrimestre em que a contratação precisa ser realizada (MATO GROSSO DO SUL, 2023b, art. 1º, inciso I).

i) Dispor sobre a elaboração do calendário de contratações, principal componente do

PCA e responsável por organizar as demandas ao longo do ano. Esse documento foi amplamente previsto nos regulamentos, a exemplo das regulamentações do governo federal (BRASIL, 2022a, art. 11, inciso III e §§ 1º e 2º) e de vários governos estaduais (ALAGOAS, 2023, art. 9º, inciso III; AMAPÁ, 2022, art. 5º, inciso III; CEARÁ, 2023, art. 37, inciso III; ESPÍRITO SANTO, 2023, art. 17, inciso II, “c”; MATO GROSSO DO SUL, 2023a, art. 15, inciso III; PARÁ, 2022, art. 6º; PARAÍBA, 2021, art. 5º, inciso III; TOCANTINS, 2023, art. 48, inciso IV; SÃO PAULO [estado], 2023, art. 10º, inciso III).

j) Fixar prazos para as etapas de elaboração, execução, divulgação, revisão e controle do PCA. Com efeito, a tramitação regular e célere de qualquer instrumento exige uma adequada fixação de prazos. Os prazos de tramitação do PCA, todavia, devem ser compatíveis com os prazos locais e regionais de tramitação da PLOA, com vistas a possibilitar que o PCA subsidie a elaboração da PLOA e seja ajustado à ela e à LOA aprovada.

k) Avaliar o grau de rigidez do PCA, com base no procedimento de alteração, revisão e redimensionamento, o qual deve considerar a necessidade de flexibilidade do plano, sem descuidar do comprometimento dos agentes públicos com as demandas pactuadas. Para tanto, pode a unidade avaliar a fixação de períodos fixos de revisão, bem como a exigência da apresentação de justificativas e da aprovação da autoridade competente.

l) Atentar para a forma de divulgação e disponibilização do PCA, prevista na Lei nº. 14.133/2021, por meio do PNCP e do sítio eletrônico oficial (BRASIL, 2021a, art. 12, §1º; e art. 174, § 2º, inciso I).

m) Avaliar a previsão de providências para a ausência de envio das demandas no prazo, com vistas a evitar atrasos na tramitação do plano, bem como reforçar o dever de comprometimento dos agentes públicos com o processamento do PCA. Essa prática foi observada em regulamentos de governos estaduais (CEARÁ, 2023, art. 38; MARANHÃO, 2022, art. 5º, §§ 3º e 4º; PARÁ, 2022, art. 5º, § 2º; PARAÍBA, 2021, art. 2º; PERNAMBUCO, 2021, art. 4º, §§ 2º e 3º).

n) Dispor sobre a elaboração de relatórios de riscos, documento responsável pelo controle da execução do PCA, evidenciando a provável não efetivação de determinadas contratações e, ao final do exercício, a existência de contratações planejadas, e não executadas. Apesar de extremamente relevante, foi observado em poucos regulamentos, a exemplo do governo federal e de alguns estaduais (ALAGOAS, 2023, art. 17; BRASIL, 2022a, art. 19; ESPÍRITO SANTO, 2023, art. 22; TOCANTINS, 2023, art. 58; SÃO PAULO [estado], 2023, art. 18).

#### 4. CONCLUSÃO

Um dos principais desafios que permeiam o universo das compras públicas é a realização do adequado planejamento das contratações. Por certo, trata-se de uma etapa que exige não só a alocação suficiente de recursos humanos, materiais e tecnológicos, mas também a mudança de cultura na administração pública, que deve abandonar o caráter meramente reativo para adotar uma atuação preventiva.

Partindo dessa problemática, foi efetuado o estudo de um dos mais importantes instrumentos do planejamento, o Plano de Contratações Anual, com vistas a investigar como esse documento pode contribuir para a promoção de contratações públicas mais racionais, eficientes e transparentes.

Para alcançar esse propósito, foi realizada uma breve contextualização inicial do tema, por meio da abordagem do planejamento e da governança nas contratações, oportunidade em que se verificou que ambos constituem pressupostos necessários para a melhoria da qualidade das contratações públicas e para o pleno alcance da missão, objetivos e metas das organizações públicas, as quais consubstanciam, em essência, projetos e programas sociais, com vistas ao atendimento do interesse público.

A partir dessa perspectiva, verificou-se que o Plano de Contratações Anual constitui uma engrenagem fundamental no processo de fortalecimento do planejamento e da governança das contratações, razão pela qual foi preciso investigar como o PCA pode ser adotado pelos entes federativos.

A apropriada implementação desse instrumento, entretanto, pressupõe a apreensão do seu conceito, natureza, origem, objetivos e procedimentos. Com esse intuito, foi realizado o exame do PCA sob a ótica da Lei nº. 14.133/2021, do Decreto federal nº. 10.947, de 25 de janeiro de 2022, da doutrina e da jurisprudência do TCU.

Procedida a análise, confirmou-se que o Plano de Contratações Anual é, essencialmente, um instrumento de governança e gestão e – ao conciliar as demandas projetadas para o exercício seguinte, o planejamento estratégico e a proposta de lei orçamentária anual – constitui um verdadeiro elo entre contratação, estratégia e orçamento. Constatou-se, ainda, que o PCA pode propiciar para a administração pública benefícios internos, em termos gerenciais e logísticos, mas, principalmente, externos, por perseguir, como finalidade última, contratações que efetivamente atendam ao interesse público.

Ademais, o estudo do modelo do governo federal permitiu a compreensão dos mecanismos adotados pela União para materializar os objetivos do Plano de Contratações Anual, motivo pelo qual pode ser visto como relevante referência para os demais entes federativos.

Realizado o exame do regramento federal do PCA, mas sem descuidar das regulamentações estaduais e municipais já editadas, foram sugeridas boas práticas para a regulamentação local e regional do plano. Em síntese, constatou-se a necessidade de construção de um plano que seja robusto o suficiente para produzir informações gerenciais úteis para o gestor público, dar suporte ao planejamento dos órgãos e entidades públicas, sem incorrer em excessos de formalismo e de microgerenciamentos infundados.

Diante do exposto, é possível a construção de um Plano de Contratações Anual que efetivamente contribua para a racionalização, eficiência e transparência das compras públicas. Nesse desafio, devem os órgãos e entidades da administração pública editar regulamentos que considerem as realidades locais e regionais, respeitem as capacidades existentes (disponibilidade de recursos humanos, materiais e tecnológicos) e adotem mecanismos para concretizar os objetivos e benefícios atribuídos ao PCA.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Paulo. **E4: Plano de Contratações Anual**: construção e governança. Enap. YouTube, 15 de junho de 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/59p67n55>. Acesso em 8 set. 2023.

ALVES, Alan Tiago. **Tamanho de mochilas escolares entregues a alunos de creches por prefeitura na BA vira piada na internet**. G1, 08 de maio de 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/mvx6fjfm>. Acesso em: 21 out. 2023.

ALAGOAS. **Decreto n. 90.385, de 30 de março de 2023**. Dispõe sobre o plano de contratações anual no âmbito da administração pública estadual direta, autárquica e fundacional. Maceió: Governo do Estado, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n7zp8k8>. Acesso em: 19 out. 2023.

AMAPÁ. Procuradoria Geral Do Estado. **Instrução Normativa n. 003/2022-PGE**. Dispõe sobre o Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado do Amapá. Macapá: Governo do Estado, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/47ppb63w>. Acesso em: 21 out. 2023.

AMAZONAS. **Decreto n. 47.133, de 10 de março de 2023**. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual, a Lei Federal n.º 14.133, de 1.º de abril de 2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratos administrativos. Manaus: Governo do Estado, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/493vz8vx>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n8f7jtd>. Acesso em: 8 set. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 10.947, de 25 de janeiro de 2022**. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei n.º 14.133, de 1.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2022a. Disponível em: <https://tinyurl.com/4f9dd8am>. Acesso em: 8 set. 2023.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1.º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: <https://tinyurl.com/3349z4h7>. Acesso em: 8 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrução Normativa n. 58, de 8 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Brasília, DF: Presidência da República, 2022b. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n8eyby3>. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Orientação SEGES/ME n. 35/2022**. Orientação sobre procedimento simplificado para estimar o valor preliminar da contratação para Plano de Contratações Anual. Brasília, DF: Presidência da República, 2022c. Disponível em: <https://tinyurl.com/e7k6jajt>. Acesso em: 14 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria SEGES/ME n. 8.678, de 19 de julho de 2021**. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: <https://tinyurl.com/runxatfj>. Acesso em: 27 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Documento de Formalização da Demanda (DFD)**. Gov.br, 6 de abril de 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/2e-crywnm>. Acesso em: 14 out. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa n. 1, de 29 de março de 2018**. Dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/mrx4mk2p>. Acesso em: 8 set. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: <https://tinyurl.com/t5u2uvtz>. Acesso em: 13 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Segunda Câmara). **Acórdão n. 1.046/2009**. Processo 007.645/2004-0. Relator: Augusto Sherman. Data da sessão: 17/03/2009. Disponível em: <https://tinyurl.com/2866zcx2>. Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 2.622/2015**. Processo 025.068/2013-0. Relator: Augusto Nardes. Data da sessão: 21/10/2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/yck4u9rv>. Acesso em: 8 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Plenário). **Acórdão n. 2.339/2016**. Processo 020.145/2015-2. Relator: Augusto Nardes. Data da sessão: 14/09/2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc7muem9>. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara). **Acórdão n. 1.973/2008**. Processo 012.519/2005-3. Relator: Guilherme Palmeira. Data da sessão: 17/06/2008. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n7cd52p>. Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara). **Acórdão n. 2.866/2009**. Processo 018.843/2007-9. Relator: Augusto Nardes. Data da sessão: 02/06/2009. Disponível em: <https://>

[tinyurl.com/55phjztf](https://tinyurl.com/55phjztf). Acesso em: 23 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3ª Ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/4kuz-6vzw>. Acesso em: 27 out. 2023.

CEARÁ. **Decreto n. 35.322, de 24 de fevereiro de 2023**. Regulamenta, no âmbito da administração pública estadual, o sistema de compras, e dá outras providências. Fortaleza: Governo do Estado, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdhbbd7a>. Acesso em: 19 out. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. Introdução ao estudo das boas práticas na administração da justiça: a relevância dogmática da inovação. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, v. 84, abr./jun. 2022, p. 39-69.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto n. 5.307-R, de 15 de fevereiro de 2023**. Dispõe sobre a governança das contratações públicas e institui o Planejamento de Contratações Anual no âmbito da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional. Vitória: Governo do Estado, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/3zy5vtf6>. Acesso em: 19 out. 2023.

FERREIRA FILHO, Marcílio da Silva. **Poder regulamentar**: aspectos controvertidos no contexto da função regulatória. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. In: NUNES JUNIOR, Vidal Serrano et al. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**, tomo II (recurso eletrônico): direito administrativo e constitucional. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

GIL, Antônio. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

LEONEZ, Angelina. **Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações**. Grupo Sollicita, 25 de julho de 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/64j95xmr>. Acesso em 22 out. 2023.

MARANHÃO. **Decreto n. 37.661, de 26 de maio de 2022**. Dispõe sobre o planejamento das contratações públicas, o enquadramento dos bens de consumo e o processo de padronização no âmbito do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. São Luís: Governo do Estado, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/y26ey4ez>. Acesso em: 19 out. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto n. 16.121, de 9 de março de 2023**. Dispõe sobre o Plano

de Contratação Anual, no âmbito dos órgãos da Administração Direta e das entidades autárquicas e fundacionais do Poder Executivo Estadual, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e dá outras providências. Campo Grande: Governo do Estado, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/4cz5xb4a>. Acesso em: 20 out. 2023.

MATO GROSSO DO SUL. Secretária de Estado de Administração. **Resolução Normativa n.162, de 17 de abril de 2023**. Dispõe sobre a elaboração do Plano de Contratações Anual e preenchimento de documentos no SIGA Plano de Compras. Campo Grande: Governo do Estado, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc7x8se7>. Acesso em: 20 out. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEZZAROBÀ, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MOTTA, Fabrício. **Planejamento nas licitações**: copiar a União quase nunca é a solução. Conjur, 22 de julho de 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/mv2837zy>. Acesso em: 22 out. 2023.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

PARÁ. **Decreto n. 2.227, de 16 de março de 2022**. Dispõe sobre o Plano de Contratações Anual de Bens e Serviços Comuns da Administração Pública Estadual. Belém: Governo do Estado, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/3kwfb9v7>. Acesso em: 20 out. 2023.

PARAÍBA. Secretária de Estado de Administração. **Instrução Normativa SEAD n. 001, de 27 de maio de 2021**. Orienta os órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo Estadual quanto aos critérios e requisitos para o levantamento de necessidades e a forma de envio por cada órgão regulamentando o processo de aquisição de produtos e contratações de serviços no exercício subsequente. João Pessoa: Governo do Estado, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/442jpwf5>. Acesso em: 20 out. 2023.

PARANÁ. **Decreto n. 10.086, de 17 de janeiro de 2022**. Regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, que “Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, a aquisição e incorporação de bens ao patrimônio público estadual, os procedimentos para intervenção estatal na propriedade privada e dá outras providências. Curitiba: Governo do Estado, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/du88vmbk>. Acesso em: 19 out. 2023.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Planejamento. **Instrução Normativa n. 1, de 14 de fevereiro de 2023**. Dispõe sobre a forma de recebimento dos Planos de Contratações Anuais – PCAs, que subsidiarão a elaboração do Plano de Contratações Anual do Estado – PCA-E. Curitiba: Governo do Estado, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/46mwsfpb>. Acesso em: 19 out. 2023.

PEIXOTO, Sinara. **Máscaras gigantes para alunos do AM viralizam; Secretaria diz que serão trocadas.** CNN Brasil, 13 de agosto de 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/34tzjk7>. Acesso em: 21 out. 2023.

PERNAMBUCO. **Decreto n. 51.652, de 27 de outubro de 2021.** Dispõe sobre o planejamento das contratações públicas, o enquadramento dos bens de consumo e o processo de padronização no âmbito do Poder Executivo Estadual. Recife: Governo do Estado, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/nhraexz2>. Acesso em: 20 out. 2023.

PINTO JÚNIOR, Mario Engler. Pesquisa jurídica no mestrado profissional. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 27-48, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/d8yxtfeu>. Acesso em: 19 jan. 2023.

RIO NEGRINHO. **Decreto n. 15.259 de 09 de maio de 2023.** Regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que dispõe sobre licitações e contratos administrativos, no âmbito da Prefeitura Municipal de Rio Negrinho/SC. Rio Negrinho: Prefeitura Municipal, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/p5e33hc9>. Acesso em: 21 out. 2023.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Administração. Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos. **Documento de Formalização da Demanda.** 1ª versão, fevereiro de 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/2kacdx2>. Acesso em: 14 out. 2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado (Plenário). **Acórdão n. 222/2017.** Processo 12/00467334. Relator: Luiz Roberto Herbst. Data da sessão: 08/05/2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/3zfv2sz5>. Acesso em: 21 out. 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n. 67.689, de 03 de maio de 2023.** Regulamenta o inciso VII do artigo 12 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual no âmbito da Administração Pública direta e autárquica. São Paulo: Governo do Estado, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/mr37r3d8>. Acesso em: 19 out. 2023.

SÃO PAULO (Município). **Decreto n. 62.100 de 27 de dezembro de 2022.** Dispõe sobre normas de licitação e contratos administrativos para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Município de São Paulo, nos termos previstos na Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, bem como consolida a regulamentação da matéria em âmbito municipal. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/32zd7feh>. Acesso em: 21 out. 2023.

THORSTENSEN, Vera; et al. **Brasil na OCDE: Compras Públicas.** Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/bddat85n>. Acesso em: 21 out. 2023.

TOCANTINS. **Decreto n. 6.606, de 28 de março de 2023.** Regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Tocantins, a Lei Federal

no 14.133, de 1o de abril de 2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação, e adota outras providências. Palmas: Governo do Estado, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc-7fnu67>. Acesso em: 21 out. 2023.

VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. **Planejamento das contratações à luz da nova lei de licitações**. Blog JML, 5 de julho de 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdd86fww>. Acesso em: 8 set. 2023.

ZANOTO, Luiz Eduardo. A fase preparatória e o elo entre o planejamento e a licitação. *In*: LINS, Bernardo Wildi; NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). **A nova lei de licitações e contratos administrativos e a advocacia**. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. p. 151-164.

ZYMLER, Benjamin. **Entrevista com Min. Benjamin Zymler**: regulamentação da NLLC. Entrevista concedida a Aline Oliveira. Grupo Sollicita, 29 de novembro de 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/36uvpxe6>. Acesso em: 13 out. 2023.



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License