

PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL (PCA) E O PLANEJAMENTO PRUDENTE PARA GARANTIR A EFICIÊNCIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Ronny Charles Lopes de Torres¹

A fase preparatória do processo licitatório é marcada pelo planejamento, que deve estar em consonância com o Plano de Contratações Anual previsto no inciso VII do artigo 12 da Lei nº 14.133/2021, sempre que este plano for elaborado, bem como com as leis orçamentárias.

O planejamento é uma ferramenta essencial para o sucesso das contratações públicas. Como destaca Tatiana Camarão, é fundamental o estímulo ao planejamento como alicerce das contratações, devendo o órgão adotar diversas medidas antes de divulgar o chamamento, entre elas a esmerada identificação da necessidade da contratação e como ela se adequa ao mercado, às novas tecnologias e ao ciclo orçamentário².

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021) deu especial enfoque ao planejamento, como um dos pilares fundamentais da boa governança pública, especialmente no contexto das contratações públicas, reforçando sua importância por meio do Plano de Contratações Anual (PCA), cujo objetivo é organizar e prever de forma detalhada as futuras aquisições e contratações de bens e serviços, de modo a atender às necessidades públicas de maneira eficiente e dentro do orçamento disponível.

¹ Advogado, Consultor e Parecerista. Doutor em Direito do Estado pela UFPE. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Advogado da União licenciado. Foi Membro fundador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União. Autor de diversas obras jurídicas, destacando: *Leis de Licitações Públicas comentadas* (15ª ed.); *Direito Administrativo* (coautor. 14ª ed.); *Licitações e Contratos nas Empresas Estatais* (coautor. 3ª ed.) e *Improbidade Administrativa* (coautor. 4ª ed.), todos pela editora JusPodivm, além de *Análise Econômica das licitações e contratos* (coautor. 2ª edição, Ed. Fórum).

² CAMARÃO, Tatiana. IN *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. (FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana -Coord.) Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 254.

De acordo com o inciso VII do artigo 12, a Lei nº 14.133/2021 prevê que, com base em documentos de formalização de demandas, os órgãos encarregados do planejamento em cada ente federativo podem, conforme regulamentação, elaborar um Plano de Contratações Anual. Esse plano visa racionalizar as contratações de seus órgãos e entidades, assegurar a coerência com o planejamento estratégico e auxiliar na formulação das leis orçamentárias.

A principal função do PCA será consolidar demandas em um único documento, possibilitando a racionalização das necessidades e a definição de prioridades. Essa descrição padronizada, alinhada ao planejamento estratégico, gera um aumento de qualidade e conseqüentemente o cumprimento das metas de longo prazo³. Nesse sentido, ao planejar de forma adequada, atinge-se uma maior otimização na alocação de recursos de acordo com os objetivos e prioridades organizacionais, de modo a reduzir incertezas e ampliar a assertividade das escolhas.

Também por isso, o Tribunal de Contas, em Acórdão relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, tem alertado para a baixa implementação do PCA como um problema a ser corrigido, principalmente em âmbito municipal⁴. Conforme indicado no Julgado, o relatório de fiscalização apresentou uma proposta para melhorar o cenário constatado, propondo que o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) seja comunicado para avaliar a oportunidade e conveniência de introduzir mecanismo que estimule o incremento da implementação do PCA, incluindo norma que discipline certo condicionamento para a transferência voluntária de recursos federais aos órgãos que possuam o PCA devidamente implementado. A proposta de encaminhamento foi parcialmente aceita pelo Relator, sem contudo definir a indicação dos meios pelos quais o MGI poderia buscar o incremento no uso do PCA pelos entes federativos⁵.

É possível identificar a tendência de que o Tribunal de Conta da União firme o entendimento de que a exigência de implementação do PCA pelo ente subnacional só poderá ser dispensada de forma excepcional, devidamente motivada⁶. A correta preocupação do TCU deve se tornar referência para as demais Cortes de Contas, algo a indicar que, mesmo não sendo expressamente obrigatória a aplicação do PCA no texto

³ JACOBY FERNANDES, Ana Luiza *et al.* *Tratado de Licitações e Contratos Administrativos: lei nº 14.133/2021*. Coleção Jacoby Fernandes, v.3, t.1. Belo Horizonte: Fórum, 2024. p. 470.

⁴ TCU, Acórdão 1917/2024, Plenário.

⁵ TCU, Acórdão 1917/2024, Plenário.

⁶ TCU, Acórdão 507/2023, Plenário.

legal, a tendência é de que os órgãos de controle, visando induzir o aperfeiçoamento da gestão pública nos órgãos das diversas esferas federativas, passem a exigir a confecção do Plano de Contratações Anual.

Sendo aplicável, o Plano de Contratações Anual (PCA) deverá ser divulgado e estar disponível ao público em site oficial. Ele é um instrumento de planejamento abrangente, com o qual as fases preparatórias dos processos licitatórios a serem realizados durante o período devem estar alinhadas, conforme estabelece o artigo 18 da Lei nº 14.133/2021.

Por outro lado, um aspecto crucial para garantir a eficácia das contratações públicas é o início em tempo hábil do processo administrativo para as demandas previstas no PCA do exercício seguinte. Quando o PCA de 2025, por exemplo, indica a necessidade de contratações formalizadas no primeiro trimestre do ano, a boa governança recomenda que o planejamento operacional desses processos comece ainda no segundo semestre de 2024.

Tal planejamento antecipado evita atropelos, falhas processuais e, sobretudo, assegura que todas as fases preparatórias, como o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR) e a pesquisa de preços, sejam realizadas de maneira criteriosa e completa.

Não é incomum, na praxe administrativa, que pela falha na confecção do Plano de Contratações Anual ou por certa leniência das autoridades competentes pela governança do órgão, demandas tornem-se urgentes, atropelando etapas do processo administrativo, em prejuízo à reflexão necessária para a prática dos atos e à análise criteriosa por aqueles que fazem parte das linhas de defesa.

Nesse ponto, sempre bom lembrar que a Lei nº 14.133/2021, expressamente, coloca a alta administração do órgão ou entidade como responsável pela governança das contratações.

O Plano de Contratações Anuais tem como um dos seus principais gargalos a comunicação ineficiente entre os níveis hierárquicos da organização (estratégico, tático e operacional). Para assegurar que as demandas incluídas no PCA tenham alinhamento com as prioridades estratégicas da organização, é crucial a participação do nível tático como interlocutor entre os níveis estratégico e operacional⁷. Desse modo, os objetivos são atendidos de forma eficiente e eficaz.

⁷ CAMARÃO, Tatiana. IN *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. (FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana -Coord.) Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 258.

O planejamento iniciado em tempo adequado é, portanto, indispensável para a eficiência da administração pública. Ele não apenas facilita o cumprimento dos prazos de entrega das contratações, mas também contribui para a qualidade do processo licitatório, o qual deve observar os princípios da eficiência, legalidade, economicidade e transparência. Quando a execução do PCA é precipitada ou feita sem o devido cuidado, há o risco de comprometer a adequada instrução processual, o que pode resultar em impugnações, atrasos e até mesmo na anulação de licitações.

Conforme destaca Marçal Justen Filho, a elaboração do Plano de Contratações Anual é direcionada pelo dever de diligência que incide sobre o agente público. Nesse sentido, por exemplo, a omissão de licitações necessárias no PCA configura falha funcional. A inviabilização de uma licitação devido a um PCA mal elaborado pode ser considerada uma grave violação ao dever funcional, especialmente quando resulta em contratações diretas emergenciais⁸.

Iniciar o planejamento operacional no segundo semestre do ano corrente, como em 2024, por exemplo, permite que o órgão tenha tempo suficiente para alinhar o Estudo Técnico Preliminar às reais necessidades da administração, elaborar um Termo de Referência detalhado e conduzir uma pesquisa de preços abrangente e fiel ao mercado. Essas etapas são fundamentais para assegurar que a contratação pública não sofra interrupções ou desvios, especialmente quando a demanda recai sobre bens e serviços cuja entrega é necessária no início do ano seguinte.

A antecedência adequada do início dos processos de contratação dependerá, naturalmente, do tempo médio de tramitação de cada órgão público. Órgãos com processos mais complexos ou licitações de maior vulto financeiro podem demandar prazos mais longos para assegurar que todas as fases sejam devidamente instruídas. Dessa forma, conhecer a média de tempo de cada processo dentro do órgão é essencial para o planejamento eficaz.

Mesmo em contratações mais simples, que demandam menor rigor técnico, o planejamento antecipado proporciona segurança jurídica e administrativa, além de garantir a conformidade com o orçamento aprovado no ano anterior.

A antecipação do planejamento operacional e sua compatibilidade com um bom Plano de Contratações Anual, oferece uma série de benefícios para a administração

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 274.

pública. Em primeiro lugar, reduz os riscos de atraso nas contratações, o que poderia comprometer a continuidade dos serviços públicos e o cumprimento das metas institucionais. Além disso, permite que as etapas do processo sejam conduzidas sem pressa, melhorando a qualidade das contratações ao possibilitar a escolha das melhores soluções e fornecedores, assegurando maior eficiência e economia.

Niebuhr pondera que o Plano de Contratações Anual não necessita de informações excessivamente detalhadas sobre licitações futuras. Devido ao considerável intervalo de tempo entre o plano e a realização das licitações, é inviável dispor de informações com precisão, como em relação às especificações de objetos. Assim, o PCA deve indicar os objetos de forma geral, com valores estimados com base em contratos anteriores. A ideia é a de que o plano veicule uma programação para o ano seguinte, não que seja um compromisso vinculante das licitações do ano seguinte com as especificações iniciais⁹.

Outro ponto relevante é a adequação ao orçamento. Ao iniciar o processo de contratação ainda no ano corrente, o órgão pode ter tempo para ajustar seu planejamento, evitando contratações cujo custo total ultrapasse o valor final consignado na Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa precaução evita a necessidade de ajustes de última hora, que poderiam resultar em contratações inadequadas ou, em casos mais graves, em descumprimento da legislação orçamentária. Até porque, como ressaltado, na prática, alterações no PCA nem sempre são produzidas com a agilidade necessária.

O cumprimento dos prazos legais também é facilitado pelo planejamento antecipado. Quando o planejamento é feito de maneira antecipada e organizada, a administração consegue cumprir rigorosamente esses prazos, evitando atropelos e irregularidades.

Em conclusão, o planejamento operacional em tempo adequado e prudente das contratações públicas, com base no PCA do exercício subsequente, é uma prática de boa governança que deve ser amplamente adotada pelos órgãos da Administração Pública, quando possível. Confeccionar o Plano de Contratações é medida de gestão que se impõe e está sendo cada vez mais exigida pelos órgãos de controle, inclusive para estados e municípios. Iniciar os processos de contratação no segundo semestre do ano anterior não apenas proporciona melhor organização e cumprimento dos prazos, mas também garante maior segurança jurídica e eficiência nos procedimentos licitatórios.

⁹ NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 5.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 449/450.