

# **Plano de Contratação Anual (PCA) e a definição extralegal de sua obrigatoriedade**

**Cristiana Fortini**

**Ronny Charles L. de Torres**

A obrigatoriedade ou não da elaboração do Plano de Contratação Anual (PCA) tem gerado debates no âmbito das contratações públicas. Essa questão foi recentemente objeto de análise no Acórdão nº 2222/2023, proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em resposta a consulta formulada pelo Município de São José da Coroa.

O tema é relevante, especialmente em face dos princípios e das inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021. A referida Lei, nova Lei de Licitações e Contratos, enfatiza, de forma inédita, a relevância do planejamento nas contratações públicas. Como enfatiza Tatiana Camarão, é essencial incentivar o planejamento como base para contratações bem-sucedidas, sendo necessário que o órgão adote medidas prévias ao chamamento público, como a adequada identificação da necessidade da contratação e sua compatibilidade com o mercado, as inovações tecnológicas e o ciclo orçamentário<sup>1</sup>.

Diversos dispositivos enaltecem a importância do planejamento, entre eles os artigos 5º e 18, os quais reforçam a necessidade de uma atuação administrativa planejada, vinculando-a aos princípios da eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública.

---

<sup>1</sup> 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.

O Plano de Contratações Anual (PCA) é instrumento importantíssimo, destinado a estruturar, antecipadamente, as licitações a serem realizadas pela Administração, promovendo transparência e possibilitando maior controle social<sup>2</sup>.

A etapa inicial do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento, que deve estar alinhado ao Plano Anual de Contratações, sempre que esse plano for elaborado, assim como às leis orçamentárias em vigor. Nada obstante, o Tribunal de Contas da União alertou em 2024 sobre o problema de baixa implementação do PCA, principalmente em âmbito municipal<sup>3</sup>.

O artigo 12 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que os órgãos encarregados do planejamento em cada ente federativo, com base em documentos de formalização de demandas, podem, conforme regulamentação, elaborar um Plano Anual de Contratações. Esse plano busca racionalizar as contratações dos órgãos e entidades, promover coerência com o planejamento estratégico e auxiliar na elaboração das leis orçamentárias.

Assim, o PCA tem como principal função consolidar as demandas em um único documento, permitindo racionalizar as necessidades e estabelecer prioridades. A padronização das descrições, alinhada ao planejamento estratégico, melhora a qualidade das contratações e contribui para o alcance das metas de longo prazo. Um planejamento adequado permite otimizar recursos de acordo com as prioridades organizacionais, reduzindo incertezas e ampliando a assertividade nas decisões.

Como deixa claro o texto da Lei nº 14.133/2021, o legislador não definiu de maneira abstrata uma obrigatoriedade de adoção do Plano de Contratações Anual.

Contudo, o Plenário do Tribunal de Contas de Pernambuco, notadamente no Acórdão 2222/2023, concluiu que a elaboração do PCA seria imperativa, baseando-se na compreensão de que esse instrumento operacionaliza os objetivos do planejamento previsto na Lei nº 14.133/2021. O Tribunal

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> TCU, Acórdão 1917/2024, Plenário.

reconheceu, ainda, que a ausência do PCA configuraria uma irregularidade administrativa, embora, em situações específicas, não impedisse a realização de licitações indispensáveis para atender ao interesse público, desde que fundadas nos princípios da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Importante já ressaltar: os autores deste artigo compreendem a importância do planejamento e do referido artefato (PCA); contudo, a relevância desta novidade e sua implementação não podem desprezar a realidade tão heterogênea das estruturas administrativas brasileiras, nem a autonomia administrativa resguardada pelo Constituinte a Estados e Municípios.

Apesar do reconhecimento da importância do PCA para o aprimoramento da gestão pública, é necessário avaliar a base normativa que sustenta sua obrigatoriedade. O texto da Lei nº 14.133/2021, ao dispor sobre o tema, utiliza o verbo "poderão" ao prever a elaboração do Plano de Contratação Anual, reservando aos entes federados a discricionariedade quanto à sua confecção. A ausência de termos como "preferencialmente" ou "deverão" reforça a conclusão de que não há obrigação legal para a criação do PCA.

Essa facultatividade encontra-se adequada à percepção do Supremo Tribunal Federal de os entes federativos devem gozar de certa liberdade para regular assuntos de forma distinta<sup>4</sup>.

O fato de o projeto de lei original prever o PCA como obrigatório não modifica o entendimento. O processo legislativo, ao final, optou por excluir sua cogência, respeitando a autonomia administrativa dos entes federados. Essa decisão não é um detalhe sem importância, mas uma escolha política e legislativa que deve ser respeitada. Imputar uma obrigatoriedade que não encontra respaldo no texto normativo, ainda que com base em interpretações extensivas, é medida que afronta a separação de poderes e o devido processo legislativo.

Os Tribunais de Contas exercem papel relevante no incentivo à adoção de boas práticas de governança e planejamento, incluindo a elaboração do PCA.

---

<sup>4</sup> STF. RE-RG nº 1.188.352/DF, Pleno. Rel. Min. Luiz Fux, DJe 22.03.2019.

Contudo, essa atuação deve se dar dentro dos limites constitucionais e legais, sem impor exigências que extrapolem o texto normativo.

Obviamente, há o princípio do planejamento. A Lei de licitações fez questão de incluir o planejamento como um princípio da licitação. Como é cediço, os princípios são normas que ordenam a realização de algo, na maior medida possível, mas dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Nesse prumo, é possível identificar a tendência de que o Tribunal de Conta da União firme o entendimento de que exigência de implementação do PCA pelos estados e municípios apenas deve ser dispensada de forma excepcional, devidamente motivada<sup>5</sup>.

Assim, se a recomendação para a elaboração do PCA, especialmente em grandes entes com maior capacidade administrativa, é desejável e deve ser induzida pelos órgãos de controle (respeitando as possibilidades jurídicas e fáticas existentes), tal indução não pode se converter em uma imposição absoluta e inconsequente, sem fundamento legal.

Respeitosamente, entendemos que, embora devam prestigiar o princípio do planejamento e induzir essa transformação cultural no âmbito da Administração Pública, os Tribunais devem evitar o risco de "legislar por meio de acórdãos", impondo obrigações que foram deliberadamente afastadas pelo legislador. Tal postura compromete a segurança jurídica e pode gerar conflitos desnecessários na implementação da nova legislação.

A elaboração do PCA, apesar de recomendável, não é obrigatória desde já à luz do texto da Lei nº 14.133/2021. Sua desejável implementação deve ser fomentada, induzida, mas sem ignorar nuances da realidade e autonomia administrativa de cada ente federado. O fortalecimento da fase de planejamento, reconhecidamente crucial para o sucesso das contratações públicas, deve ser buscado por meio de incentivos e orientações, e não pela imposição de obrigações que carecem de amparo normativo.

Assim, é fundamental que a atuação dos Tribunais de Contas se alinhe ao processo legislativo e respeite os limites impostos pela lei, assegurando

---

<sup>5</sup> TCU, Acórdão 507/2023, Plenário.

equilíbrio entre a promoção de boas práticas e a preservação da autonomia administrativa.