

**PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL E SUSTENTABILIDADE NAS
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: *desafios e perspectivas para uma gestão eficiente e
responsável***

Angelina Leonez¹

Carlos Veloso²

A pauta da sustentabilidade tem ganhado destaque crescente no ambiente global e local de cada país, uma discussão central nesse tema é a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento socioeconômico que seja capaz de reduzir os impactos negativos causados pelo paradigma do modelo de crescimento econômico a qualquer custo.

De acordo com o relatório *Our Common Future*, publicado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, o desenvolvimento sustentável é um modelo de desenvolvimento capaz de atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades (tradução livre).

Esse conceito traz em si duas diretrizes subjacentes fundamentais, priorizar o atendimento às necessidades básicas dos mais pobres e impor limites à exploração de recursos naturais, uma

¹ Especialista em Gestão Pública e em Licitações e Contratos. Graduada em Administração pela UFRN, e pós-graduanda em ESG e Sustentabilidade Corporativa. Servidora de órgão Federal, no qual atuou na implantação do Plano de Contratações Anual, atuou como Pregoeira, Presidente de Comissão Permanente de Licitações, e Coordenadora de Licitações, Compras e Contratos. Atualmente Coordenadora-Geral de Licitações e Contratos nacionais e Internacionais na Advocacia-Geral da União-AGU. Autora de artigos e e-books sobre Planejamento das Contratações, dentre outros temas, contuista da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, e instrutora em treinamentos na área de contratações públicas.

² É graduado em Administração pela Universidade Católica de Brasília, possui MBA em Liderança e Inovação pela FGV, com expertise em Inteligência em Compras Públicas, *Strategic Sourcing* e Contratação de Soluções Inovadoras. Pós-graduando em ESG e Sustentabilidade Corporativa pela FGV. Possui vasta experiência na modelagem de estratégias de contratação, tendo atuado como Coordenador-Geral Substituto na Coordenação-Geral de Estratégias de Contratação na Central de Compras do Governo Federal. Atuou também como Gerente do Projeto em colaboração com o TCU para criar e implementar a plataforma inovaCPIN.

vez que recursos naturais não são infinitos e que a exploração irresponsável traz danos para todo o ecossistema.

Importante salientar que a agenda da sustentabilidade não trata apenas dos efeitos da ação humana na dimensão ecológica, mas endereça também questões relativas às dimensões, econômicas, sociais e culturais. Essa multiplicidade de perspectivas fica mais evidente com o lançamento da Agenda 2030 da ONU, onde foram definidos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), um conjunto de 17 objetivos interrelacionados e 179 metas, que visam o enfrentamento dos principais desafios de desenvolvimento enfrentado pelas pessoas no mundo.

A Constituição Federal brasileira de 1988, alinhada às diretrizes do desenvolvimento sustentável, também compatibiliza o desenvolvimento econômico e social com a proteção ao meio ambiente e à melhoria da qualidade de vida das pessoas, estabelecendo, por exemplo, que todos, inclusive as futuras gerações, têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225) e que a proteção ao meio ambiente deve ser um princípio orientador de toda atividade econômica do país (art. 179).

A concretização do Desenvolvimento Sustentável passa necessariamente pela construção de padrões mais responsáveis de produção e consumo. Essa perspectiva é abordada no ODS 12 da Agenda 2030 da ONU, “Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis” que traz em seu bojo a meta 12.7 “Promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais”.

Nota-se que as contratações públicas ganham destaque como mecanismo relevante para o alcance do desenvolvimento sustentável. Assim, ao realizar a contratação de bens e para o atendimento de suas necessidades, o Poder Público deve exercer um duplo papel: o de consumidor consciente e sustentável, incorporando critérios e parâmetros de sustentabilidade em suas contratações; e o de indutor do desenvolvimento nacional sustentável, utilizando seu poder de compra para estimular mudanças no mercado no sentido de promover adoção de padrões produtivos mais sustentáveis.

Esse entendimento também está refletido na Lei nº 14.133/2021, que eleva o desenvolvimento nacional sustentável ao patamar de princípio que deve ser observado em todas as contratações públicas, além disso, o posiciona como um dos objetivos do procedimento licitatório

— diretriz que já constava na revogada Lei nº 8.666/1993, mas que recebe ênfase renovada na nova lei.

Para materializar a compreensão do papel estratégico das compras públicas na promoção do desenvolvimento sustentável, é fundamental que a alta administração, instância que tem a responsabilidade de implementar os mecanismos de governança necessários para assegurar a observância desse princípio e o alcance dos objetivos, conforme estabelecido no artigo 11 da Lei nº 14.133/2021, proporcione o ambiente, a estrutura, os processos e mecanismos para o estabelecimento da boa governança das contratações .

Nesse contexto, ganham destaque dois mecanismos complementares: o Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS) e o Plano de Contratações Anual (PCA), que, de forma integrada, orientam a incorporação de práticas sustentáveis tanto na definição das prioridades quanto na execução dos processos licitatórios. Tais instrumentos conferem respaldo institucional e segurança jurídica ao agente público, viabilizando a inclusão de critérios sustentáveis nas contratações.

No âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, a Portaria Seges/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, define o Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS) e o Plano de Contratações Anual (PCA) como instrumentos de governança das contratações públicas de observância obrigatória para os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

De acordo com a referida portaria, o PLS é um instrumento de governança articulado ao planejamento estratégico do órgão ou entidade — ou a instrumento equivalente — e às leis orçamentárias. Seu propósito é definir a estratégia de contratações e de logística institucional, considerando objetivos e ações relacionados à adoção de critérios e práticas de sustentabilidade nas dimensões econômica, social, ambiental e cultural.

Conforme o Guia Nacional da Contratações Públicas, “trata-se, portanto, de um planejamento macro, que inclusive antecede à elaboração do PCA e do ETP, sendo elemento pressuposto a eles” (BRASIL, 2024, p. 21).

Por sua vez, o PCA atua como instrumento tático de consolidação das necessidades de contratação da Administração Pública para o exercício seguinte, viabilizando a articulação entre o planejamento estratégico institucional e os processos de aquisição.

Previsto no art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021 e regulamentado no âmbito da administração federal pelo Decreto nº 10.947/2022, o Plano de Contratações Anual é condição prévia para a deflagração das contratações, devendo refletir demandas legitimadas por documentos de planejamento setorial, e embasar tecnicamente a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Trata-se, portanto, de ferramenta essencial de governança e transparência, ao permitir o controle e a previsibilidade dos gastos públicos, o alinhamento com os objetivos estratégicos do órgão e o atendimento aos princípios da eficiência e do interesse público.

O PCA é um mecanismo que carrega no seu DNA ideias sustentáveis, afinal, racionalização, contratações centralizadas, transparência são também facetas do conceito ESG. A atuação do Plano de Contratações Anual (PCA) como instrumento indutor de práticas sustentáveis se concretiza na medida em que organiza e antecipa, de forma estratégica, as necessidades de aquisição da Administração Pública. Ao permitir que as contratações sejam planejadas com antecedência, o PCA viabiliza a incorporação de critérios ambientais, sociais e de governança — o que aproxima a lógica das compras públicas dos princípios do modelo ESG.

Embora o Plano de Contratações Anual (PCA) não defina objetos técnicos ou soluções detalhadas, sua elaboração contribui de maneira decisiva para a institucionalização de práticas sustentáveis nas contratações públicas. Isso ocorre porque o PCA, ao consolidar e ordenar as demandas de contratação previstas para o exercício seguinte, permite que as unidades demandantes e os setores de planejamento identifiquem previamente quais contratações podem ou devem contemplar critérios de sustentabilidade, alcançando o objetivo estabelecido no art. 11, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

Esse mapeamento prévio — mesmo que ainda em nível estratégico — favorece a integração com o Plano de Logística Sustentável (PLS), que contém metas ambientais, sociais e de eficiência institucional. A partir dessa integração, torna-se possível orientar a elaboração posterior do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR), para que incorporem, de forma

fundamentada, exigências como eficiência energética, uso de materiais com menor impacto ambiental ou critérios sociais vinculados à governança da cadeia de suprimentos.

Assim, o papel do PCA não é o de antecipar especificações sustentáveis, mas de criar condições institucionais e temporais para que elas sejam avaliadas e incluídas de forma qualificada nas etapas subsequentes da contratação.

Ao induzir o planejamento responsável e integrado, o PCA se insere como elo estratégico entre os compromissos sustentáveis da Administração e a execução das políticas públicas por meio das aquisições. Com base nisso, a transformação do modelo de compras públicas no Brasil tem exigido dos órgãos públicos um novo olhar sobre o planejamento e a sustentabilidade nas contratações.

Apesar de sua relevância, planejar bem ainda é um grande desafio na Administração Pública, como aponta a prática cotidiana nas instituições públicas, no que diz respeito ao preenchimento do PCA como mera formalidade, realizado de forma apressada e desarticulada, muitas vezes próximo ao prazo final, sem diálogo prévio entre os setores técnico, administrativo e orçamentário.

Logo, persistem barreiras como a cultura reativa, a fragmentação entre áreas, a dificuldade de estimar demandas futuras, a ausência de capacitação e a instabilidade orçamentária. E esses fatores afetam diretamente a qualidade e a consistência do PCA, comprometendo seu papel como instrumento estratégico de governança e planejamento institucional.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 11, e o Decreto nº 10.947/2022 estabelecem que as contratações devem estar alinhadas ao planejamento institucional. No entanto, o simples cumprimento formal do plano não garante efetividade. É necessário que o PCA seja elaborado com base em dados históricos, análises críticas, alinhamento estratégico e validação pela alta gestão.

Mais do que um cronograma de compras, o PCA deve ser visto como uma ferramenta de gestão de riscos e de resultados. Isso implica mapear riscos orçamentários, de descontinuidade de serviços essenciais, de especificações inadequadas, entre outros. O Decreto nº 10.947/2022, na esfera federal, reforçam a necessidade de revisão, atualização e justificativa das alterações no plano.

A qualidade do PCA reflete diretamente a maturidade institucional em termos de governança. Um plano bem estruturado revela comprometimento com o planejamento estratégico, integração entre áreas, cultura de dados e gestão orientada a resultados. Tais aspectos são cada vez mais valorizados pelos órgãos de controle, inclusive como critério de avaliação da efetividade da gestão pública.

A sustentabilidade nas contratações públicas encontra no Plano de Contratações Anual (PCA) um poderoso vetor de implementação na medida em que o PCA permite a identificação, a organização e a antecipação das demandas que podem ser estruturadas com critérios sustentáveis. Reforçando o que foi dito anteriormente, o PCA, ainda que não detalhe objetos ou soluções, atua como instrumento de visibilidade estratégica: ele possibilita que a Administração mapeie previamente quais itens ou categorias de contratação têm maior potencial de gerar impactos sustentáveis.

Conforme já mencionado neste artigo, com esse mapeamento, abre-se a oportunidade de envolver, desde a fase inicial, as áreas técnicas e de planejamento logístico sustentável, garantindo que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e os documentos subsequentes considerem, de forma fundamentada, elementos como análise do ciclo de vida, eficiência no uso de recursos naturais, inclusão produtiva, condições dignas de trabalho e redução de externalidades negativas.

Portanto, o papel estratégico do PCA não está em definir requisitos sustentáveis, mas em criar o cenário necessário para que eles possam ser incorporados tempestivamente, de forma transversal, criteriosa e planejada — o que é condição essencial para o sucesso de qualquer política pública sustentável.

Nesse sentido, destaca-se que o Plano de Logística Sustentável (PLS) tem um papel estruturante e transversal dentro da lógica de planejamento institucional. Conforme previsto na Portaria SEGES/ME nº 8.678/2021, o PLS deve estar alinhado ao planejamento estratégico e às contratações da instituição, o que demonstra que ele não cumpre um papel acessório, mas sim orientador. Isso porque o PLS define metas e diretrizes de sustentabilidade institucional, muitas das quais dependem diretamente das contratações públicas para serem executadas. Scartezini (2023) afirma que “é condição *sine qua non* o alinhamento entre as metas estipuladas no PLS, os planos setoriais e o PCA”.

Portanto, ao atuarem de forma articulada, PCA e PLS, reforça-se que eles consolidam uma abordagem transversal da sustentabilidade institucional. Enquanto o PLS define metas e ações sustentáveis, o PCA viabiliza contratações que traduzem essas metas em entregas concretas, com critérios socioambientais embutidos nos processos licitatórios.

Para que a articulação entre o Plano de Contratações Anual (PCA) e o Plano de Logística Sustentável (PLS) seja efetiva e não apenas formal, é necessário que as instituições adotem medidas que garantam integração de processos, diálogo intersetorial e governança orientada por metas claras.

A primeira medida para potencializar essa articulação é promover o alinhamento entre os responsáveis pelos dois instrumentos, assegurando que as metas estabelecidas no PLS sejam conhecidas e consideradas desde a fase de levantamento das necessidades que alimentarão o PCA.

Isso requer, por exemplo, a participação ativa das comissões de sustentabilidade ou das unidades de gestão de desenvolvimento sustentável do órgão nos processos de planejamento das contratações.

Em um cenário cada vez mais exigente por responsabilidade pública com a sustentabilidade, o uso estratégico do Plano de Contratações Anual (PCA) representa um avanço não apenas normativo, mas também ético, gerencial e institucional.

A sustentabilidade, que, antes poderia ser encarada por muitos como uma diretriz complementar, consolida-se hoje como pressuposto estrutural do planejamento das contratações públicas, exigindo visão integrada, decisões fundamentadas e compromisso com o interesse público em sua dimensão ampliada.

O PCA, ao ordenar e dar visibilidade às intenções de contratação, cria o espaço necessário para que critérios socioambientais sejam internalizados desde as fases iniciais do ciclo de compras. Trata-se de um instrumento de antecipação, coerência e governança, que pode ajudar a traduzir os compromissos da Administração com o desenvolvimento sustentável em ações concretas e auditáveis.

Nesse sentido, mais do que uma obrigação legal, ~~mas~~ firmar-se como uma ferramenta de alta importância na transformação institucional, capaz de alinhar estratégias, mobilizar atores e fortalecer o papel do Estado como indutor de políticas públicas sustentáveis.

Referências

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 19 abr. 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jan. 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10947.htm>. Acesso em: 19 abr. 2025.

BRASIL. Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 14 de julho de 2021. Estabelece diretrizes para a elaboração do Plano de Logística Sustentável no âmbito da administração pública federal. Disponível em:

<<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>>. Acesso em: 21abr. 2025.

BRASIL. Guia Nacional de Contratações Sustentáveis. 7. ed. Brasília: Câmara Nacional de Sustentabilidade da Consultoria-Geral da União, Advocacia-Geral da União, out. 2024.

SCARTEZINI, Ketlin Feitosa. *A Política de Contratação Sustentável como desdobramento do planejamento estratégico das organizações públicas*. In: LEAL DOS SANTOS, Jander (Coord.). **Sustentabilidade nas Contratações Públicas**. Brasília: Portal Sollicita, 2023. p. 10-34. Disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/20578/sollicita-lan%C3%A7a-e-book-in%C3%A9dito-sobre-sustentabilidade->. Acesso em: 21 abr. 2025.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. Our common future. 1987. Tradução livre. Disponível em:

<https://www.are.admin.ch/are/en/home/media/publications/sustainable-development/brundtland-report.html>. Acesso em: 31 maio 2025.