

O PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA:

A virada de chave da Lei nº Lei 14.133/2021 e as limitações práticas do PNCP

Adauane Almeida Ramos¹

Leandro Matsumota²

1. Introdução: A virada de chave trazida pelo planejamento

A inserção do Plano de Contratações Anual (PCA) no texto da Lei nº 14.133/2021 representa uma verdadeira *virada de chave* no regime jurídico das contratações públicas brasileiras. Pela primeira vez, o legislador desloca o eixo central da contratação do momento procedimental da licitação para uma etapa anterior, muitas vezes negligenciada no modelo tradicional: o planejamento.

Defina-se o Planejamento Anual como um processo de trabalho estabelecido para elaborar, acompanhar e executar o plano de contratações. Dentro do prisma principiológico, da Administração Pública exige-se ações racionais e estratégicas, tendo em vista que o PCA “é um instrumento oriundo do planejamento estratégico administrativo, diante da escassez de recursos e o anseio pela prestação eficiente de serviços” (TCU, 2025).

Ainda que a nova lei não tenha imposto, de forma expressa, a obrigatoriedade universal de elaboração do PCA, é inegável que o diploma legal elevou o planejamento a um patamar normativo e principiológico³, vinculando-o diretamente à

¹Advogada. Pós-graduada em Controle de Contas Públicas pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo e na Nova Lei de Licitações e Contratos pela Escola Mineira de Direito. Mestranda em Controle Externo da Administração Pública pela *Ambra University*. Servidora pública municipal. Palestrante.

²Advogado. Doutorando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestrando em Gestão Pública pela Universidade de Lisboa (ISCSP). Mestre pela Universidade Cruzeiro do Sul. Especialista pela Universidade Cândido Mendes e pela IBMEC. Professor Universitário e de Pós-graduação. Professor convidado da Universidade de Lisboa. Autor de livros em direito administrativo e licitações e contratos.

³Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da

boa governança, à eficiência administrativa e à preservação do interesse público. O PCA passa a ser menos um documento meramente formal e mais um modo de pensar a Administração Pública.

Nesse contexto, afirmar que o Plano de Contratações Anual representa “perda de tempo” revela não apenas uma resistência cultural, mas uma incompreensão estrutural do novo modelo de contratações. Planejar não é retardar a ação administrativa, ao contrário, é otimizar tempo, evitar improvisos e reduzir riscos, sobretudo em um cenário de crescente controle externo e responsabilização dos agentes públicos.

Ademais, sobre a faculdade da elaboração do PCA, Antônio C. Pires Moreira (2024, p. 66)⁴ explana que “a exegese do inciso VII do art. 12 exige cautela. Muito embora o verbo “poderão” indique discricionariedade, o doutrinador sustenta que nem sempre tal flexão verbal implica em faculdade. Tendo em vista o art. 5º da Lei nº 14.133/2021, é estabelecido o princípio do planejamento, como de observância obrigatória”. Dessa forma, pode-se extrair que a natureza do PCA é vinculada e obrigatória.

Ainda que existam entendimentos no sentido da discricionariedade do Plano de Contratações Anual, reforçamos a ideia de que o planejamento foi elevado à principal categoria do processo de contratação pública, e, como consequência, a primeira etapa da execução será realizada com a elaboração do PCA.

Segundo Menezes Niebuhr (2025, p.486):

Pondera-se que o Plano de Contratação Anual é instrumento importante para o planejamento e para a governança das contratações públicas. No entanto, por deferência à Lei nº 14.133/2021, mais precisamente ao inciso VII do seu artigo 12, ele não é obrigatório, é facultativo para a Administração.

competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

⁴No entanto, nem sempre quando a norma diz “poderá” há para o administrador uma faculdade.⁵ É o caso. Para chegar a esta conclusão, basta lembrar que o art. 5º, dentre outros vetores, trouxe consigo o princípio do planejamento, de observância obrigatória no processo licitatório. Junte-se, a isso, que os princípios são normas gerais, de aplicabilidade universal, imprimindo um sentido lógico e harmônico para o ordenamento jurídico.

A referida tese nasce da própria Lei 14.133/2021, em seu art. 12, inciso VII, e encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que, no Acórdão nº 1.637/2021, reconheceu que o Plano de Contratações Anual não possui caráter obrigatório, destacando-o como mecanismo de racionalização do planejamento das contratações e de alinhamento com o planejamento estratégico e orçamentário, mas não como imposição legal cogente.

Nesse sentido Dal Pozzo, Cammarosano e Zockun (2022)⁵, reforçam a obrigatoriedade do PCA. Destacam que “a Administração Pública deve nortear-se pelos dogmas fundamentais do planejamento, controle e coordenação, com fulcro no Decreto-Lei nº 200/1967”. Os autores entendem que o planejamento obriga o ente público a agir pautado na racionalidade, adotando a coerência e estratégia, sendo o PCA um mecanismo fruto desse planejamento administrativo estratégico.

Portanto, o processo de contratação pública tem como ponto de partida o planejamento, previsto em diversos dispositivos legais, sendo o PCA a primeira etapa da contratação devidamente planejada.

2. O PCA como expressão do “pensar antes de contratar”

O PCA simboliza uma ruptura com a lógica reativa que historicamente marcou a Administração Pública brasileira, aquela em que se contrata quando o problema já se instalou. A lógica inaugurada pela Lei nº 14.133/2021 propõe o inverso: planejar para não remediar.

Planejar significa antecipar necessidades, alinhar contratações ao orçamento, racionalizar procedimentos e evitar sobreposições, emergências artificiais e fracionamentos indevidos. Contudo, o planejamento não surgiu com a Lei nº

⁵ A elaboração do PCA é um dever e, portanto, não uma faculdade que recai à administração pública e deve ser observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos. No entanto, a eficácia do PCA depende de regulamento administrativo, conforme o próprio inciso VII. Como observação posterior, realce-se que o PCA é mecanismo fruto do planejamento estratégico da administração, justificável ainda mais no cenário de uma administração que lida com problemas complexos, escassez de recursos e com funções essenciais voltadas à eficiente prestação de serviços.

14.133/21, mas com o Decreto-Lei nº 200/67, que instituiu como princípio da administração pública e dedicou um capítulo ao tema⁶.

O planejamento constitui princípio estruturante da Administração Pública desde o Decreto-Lei nº 200/1967, que o consagrou como um dos fundamentos da reforma administrativa federal. Nos termos do art. 6º, o planejamento orienta a ação governamental por meio da definição prévia de objetivos, metas e programas, assegurando racionalidade, coordenação e eficiência na atuação estatal. Trata-se de diretriz que busca afastar decisões improvisadas, promovendo uma gestão pública organizada e alinhada ao interesse público.

Mesmo décadas após sua edição, o Decreto-Lei nº 200/67 mantém plena atualidade, especialmente diante do reforço normativo trazido pela Lei nº 14.133/2021, que exige planejamento robusto como condição para contratações públicas eficientes e seguras. A ausência de planejamento compromete a legalidade, a economicidade e a efetividade das políticas públicas, além de expor o gestor a riscos perante os órgãos de controle. Planejar, portanto, não é faculdade, mas sim um dever jurídico e instrumento indispensável de boa governança.

Sob essa perspectiva, o PCA não é um instrumento acessório, mas um mecanismo de zelo com a coisa pública, capaz de reduzir desperdícios e conferir maior previsibilidade à atuação do Órgão. Ele atua como antídoto contra práticas recorrentes e historicamente problemáticas, como licitações concentradas no final do exercício financeiro, múltiplas aquisições do mesmo objeto ao longo do ano e contratações emergenciais decorrentes da ausência de planejamento.

3. O papel dos Tribunais de Contas e a orientação do TCE-SP

Embora a lei não tenha imposto a obrigatoriedade absoluta do PCA, os órgãos de controle têm assumido papel relevante na sua consolidação prática. Os

⁶ Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteados segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

Tribunais de Contas vêm compreendendo o Plano de Contratações Anuais como evidência concreta de governança, e não como mera formalidade documental.

A questão da obrigatoriedade do Plano de Contratações Anual (PCA) tem gerado debates no âmbito doutrinário e prático da administração pública, especialmente porque a Lei nº 14.133/2021 não usa linguagem mandatória em seu texto ao tratar do PCA. O inciso VII do art. 12, que dispõe sobre o plano, utiliza o verbo “poderão”, o que muitos interpretam como uma faculdade, e não uma imposição absoluta de elaboração.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem entendido o PCA como um instrumento de consolidação das demandas de contratação previstas por cada órgão e entidade para o exercício subsequente, inclusive com previsão de contratações diretas e renovações contratuais. O entendimento consubstanciado em normativos e orientações internas do TCU indica que o PCA deve ser observado na fase preparatória dos processos e articulado com o estudo técnico preliminar, evidenciando que, na prática de fiscalização, o PCA é tratado como pressuposto de boa governança e conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

Essa interpretação tem respaldo prático em normativos que regulamentam a execução do PCA no âmbito federal, como o Decreto nº 10.947/2022, que disciplina o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) e estabelece procedimentos para inclusão e consolidação do plano, inclusive com prazos específicos e critérios para revisão e ajustes. A disciplina infralegal confere à elaboração do PCA uma dimensão de obrigação processual prática dentro do universo federal.

Embora esse posicionamento não tenha o efeito de transformar automaticamente o PCA em uma obrigação legal imperativa em todos os casos, a postura do TCU confere à sua elaboração caráter de “dever de planejamento”, sobretudo diante da função do Tribunal de apontar e corrigir práticas que comprometam eficiência, economicidade e transparência.

Mesmo quando essas normas são internas, elas sinalizam a direção do controle: se o próprio Tribunal estrutura o PCA como eixo de planejamento, tende a

exigir racionalidade equivalente dos jurisdicionados, ainda que em linguagem de recomendação.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por meio de sua Secretaria-Diretoria Geral, expediu 02 comunicados em 2023, o SDG n. 12/2023, no qual alertou os Municípios e seus agentes públicos são responsáveis pela formulação do Plano de Contratação Anual e o SDG n. 34/2023⁷ o qual contém orientações incentivando os jurisdicionados à elaboração do PCA como boa prática administrativa, reforçando a ideia de que o planejamento deixou de ser uma faculdade discricionária para se tornar expectativa institucional do controle externo.

Portanto, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo recomendou a adoção de todos os esforços para a correta utilização da lei, não sendo exigida a perfeição técnica imediata, mas cobra coerência entre o que se planeja e o que se executa. O foco não está no formato do documento, mas na sua aderência à realidade administrativa.

Em decisão sobre o tema o TCE/SP assim menciona:

TCE/SP. TC-00017437.989.23-9 (Licitação e Contrato). TC00017461.989.23-8 (Execução Contratual). Contratante: Prefeitura Municipal de Turiuba. Objeto: Aquisição de playground infantil multicolorido 02 torres em madeira plástica com cobertura e componentes acessórios: (...) Dentre as inovações trazidas pelo novo ordenamento o Estudo Técnico Preliminar – ETP, mostra-se importante peça de planejamento, capaz de instruir e balizar a licitação e execução contratual. Nesse sentido, **não deve ser um documento raso, formal, incapaz de praticamente orientar o procedimento. É documento inovador, complexo, assim como o PCA, torna-se imprescindível a essa administração superar as inovações trazidas pelo novo ordenamento**, nesse sentido tratou do ETP em regulamento. Embora não tenha elaborado documento denominado ETP, instruiu o procedimento licitatório com a necessidade de contratação fundada no interesse público, estimativas de quantidades, estimativa de valor de mercado, acompanhada dos preços unitários referenciais.

⁷O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em sua missão de fiscalizar e orientar para a correta formalização de contratações públicas, e no intuito de esclarecer as regras concernentes à aplicação da Lei Federal nº 14.133/21, RECOMENDA que sejam envidados todos os esforços para a correta utilização dessa nova Lei, em especial nos seguintes aspectos: A.2 - Elaborar Plano de Contratações Anual (PCA), disposto no art. 12, VII, vez que elemento valioso para subsidiar a confecção das leis orçamentárias e que necessita estar alinhado com o planejamento da Administração, devendo o PCA abranger todas as contratações previstas, inclusive aquelas dos artigos 74 e 75 da Lei Federal nº 14.133/21, além de conter, por exemplo, as seguintes informações: I – a descrição sucinta do objeto; II – a justificativa para contratação; III – a estimativa preliminar do valor; IV - o grau de prioridade da contratação; V - a data pretendida para a contratação e VI - a existência de vínculo ou dependência com a contratação de outro item para sua execução. Ademais, indispensável a divulgação e manutenção do PCA em sítio eletrônico oficial nos termos do art. 12, §1º e sua disponibilização no PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas, consoante estabelecido no art. 174, §2º, I.

Sobre o conteúdo que deve o PCA contemplar, Thamay, Júnior e Maciel (2021, p. 40)⁸ lecionam que Ademais, Dal Pozzo, Cammarosano e Zockun (2022)⁹ alertam que

“o PCA não pode ser uma simples “tabela vazia”, ressaltando que a estruturação enseja a atuação de diversos especialistas e setores da administração. Além do mais, os autores entendem que o plano deve ser elencado sobre uma lógica de flexibilidade, de modo a permitir que o plano deve ser estruturado sob uma lógica de flexibilidade, permitindo modificações e correções diante de questões orçamentárias ou novas demandas relevantes que surjam ao longo do período”.

Por sua vez, Henrique Savonitti Miranda (2025, p. 223)¹⁰ explana que:

“conforme determina o Art. 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória da licitação deve ser centrada no planejamento, sendo imperativo que essa fase esteja em harmonia com o Plano de Contratações Anual e com as diretrizes orçamentárias, englobando todas as variáveis técnicas, de mercado e de gestão que possam impactar a execução contratual”.

Portanto, os Tribunais de Contas têm sido rigorosos no sentido da elaboração e execução do Plano de Contratação Anual (PCA), não sendo uma mera peça formal preenchida pelo agente público sem qualquer finalidade nela prevista.

⁸Sua realização objetiva racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias, trazendo eficiência e economicidade para a gestão pública.

⁹Nesse ritmo, o PCA, na qualidade de ferramenta de planejamento, deve ser estruturado, sobretudo, em consideração de que: (i) depende da concorrência de diversos experts/setores administrativos (autoridade/setor que recebe e consolida as informações sobre os serviços/obras necessários a constar no PCA, autoridade/órgão da administração ativa que concretiza o PCA e diversos outros atores internos e externos da administração que participam do processo); (ii) deve ser pensando dentro de uma lógica de flexibilidade e, pois, possibilidade de modificações e correções, seja porque depende e deve ser estruturado ao lume de questões orçamentárias, seja pela possibilidade de superveniência de questões relevantes que devam ser incluídas no PCA e/ou enfrentadas pela administração.

¹⁰O art. 18 da atual Lei de Licitações e Contratações Administrativas prescreve que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento, e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

4. Transparência e indução por governança: a abordagem da Atricon (PNTP)

O Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP/Atricon) também é um vetor de indução: o *checklist* do programa inclui a divulgação do PCA (com classificação como recomendada, mas pontuável), reforçando que a transparência do planejamento passou a ser parâmetro avaliativo.

Aqui surge um efeito prático: o PCA deixa de ser apenas “planejamento interno” e passa a ser também sinal público de governança, observado por rankings, auditorias e painéis de transparência.

5. Convergência internacional: planejamento como parte do ciclo e necessidade de ferramentas “orientadas ao usuário”

Em perspectiva comparada, organismos internacionais tratam a fase de planejamento como parte indissociável do ciclo de compras. A *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OCDE) enfatiza a integração entre orçamento e planos de compras, e aponta que melhorias de acessibilidade e funcionalidades orientadas ao usuário fortalecem *accountability* e eficiência.

Experiências internacionais também caminham para plataformas de planejamento com dados utilizáveis e publicáveis em formatos mais inteligíveis, reforçando a ideia de que “plano” não é apenas base de dados, mas instrumento de gestão e transparência efetiva.

Assim, quando a ferramenta reduz o planejamento a preenchimento de campos que não comunicam estratégia, perde-se a função gerencial do PCA e reforça-se o risco do PCA meramente formal.

De tal sorte, o debate mais honesto não “é obrigatório ou não?”, mas sim: a Administração consegue demonstrar que planejou? A tendência do controle externo aponta para um modelo em que o PCA é cobrado como prova de planejamento, e não como formalidade.

Esse cenário reforça a tese crítica central deste artigo: se o PNCP não permite que o PCA seja apresentado como documento robusto (metodologia, justificativas, cronograma, governança e avaliação de execução), corre-se o risco de institucionalizar um PCA “numérico”, frágil e desconectado da realidade, ou seja, um PCA que não planeja.

6. A solução prática sob a ótica de quem “põe a mão na massa”, com solução de metodologia

Ao se deslocar o debate do plano normativo para o plano prático, emerge uma constatação incontornável: a grande dificuldade dos órgãos públicos não está na compreensão da importância do Plano de Contratações Anual, mas no “como fazer”.

Os servidores públicos, especialmente nos municípios, demonstram disposição e boa-fé administrativa para cumprir as novas exigências impostas pelo regime da Lei nº 14.133/2021. Há, de modo geral, consciência de que os Tribunais de Contas serão cada vez mais rigorosos na cobrança do planejamento das contratações. O problema, contudo, reside na ausência de um caminho claro, uniforme e operacionalmente viável.

Cada manual, curso, palestra ou orientação institucional apresenta uma metodologia distinta. Cada especialista fala “de um jeito”. Nesse cenário, o servidor, que deseja fazer o melhor, vê-se diante de um mosaico de interpretações que, longe de auxiliar, gera insegurança e paralisia decisória. A pergunta recorrente deixa de ser “é importante planejar?” e passa a ser “como planejar corretamente sem errar?”.

Essa dificuldade é agravada pela forma como o Portal Nacional de Contratações Públicas operacionalizou o PCA. Ao restringir o envio do Plano a dados estruturados em sistemas de gestão ou plataformas de contratação, o PNCP criou uma verdadeira trava operacional. A Administração Pública não consegue inserir no portal aquilo que, de fato, planejou, visto que consegue apenas preencher campos numéricos e classificatórios que pouco dialogam com a realidade administrativa.

A metodologia atualmente adotada para a consolidação do Plano de Contratações Anual no âmbito do PNCP, especialmente a exigência de inserção de informações vinculadas às numerações de CATMAT e CATSER, acaba por impor entraves práticos à Administração Pública municipal.

Isso porque tais catálogos, embora amplamente utilizados no âmbito da Administração Federal, não integram a realidade operacional da maioria dos municípios, que não os utilizam como referência corrente para planejamento ou execução de suas contratações. A exigência de sua adoção, portanto, transfere ao gestor local um ônus técnico que não decorre da Lei nº 14.133/2021, mas de uma opção metodológica do sistema, distanciada da prática administrativa municipal.

Estamos diante de outra problemática enfrentada, a ausência de padronização dos órgãos nos processos de contratação pública. Se por um lado o governo federal elaborou seu catálogo de materiais (CATMAT) e serviços (CATSERV), outros órgãos têm seus próprios catálogos com identificação própria e que não se comunicam com o sistema federal.

Soma-se a isso o fato de o modelo do PNCP induzir o cadastramento do PCA por item, e não por objeto, o que desloca indevidamente para a fase de planejamento anual um grau de detalhamento que a própria Lei reserva à fase do Estudo Técnico Preliminar.

A reflexão minuciosa e individualizada sobre cada item, suas especificações técnicas, classificações e códigos, não é exigência legal do PCA, mas sim atividade típica do ETP, momento próprio para análise aprofundada da solução, do mercado e da modelagem da contratação.

A individualização por item nesta etapa do processo dificulta a elaboração do planejamento mais assertivo, considerando que os processos estão ainda na fase embrionária e necessitam de maior “maturação” para definição do objeto.

Ao antecipar essa lógica para o PCA, o sistema acaba por confundir planejamento estratégico com detalhamento técnico, transformando um instrumento de governança e previsibilidade em mera planilha classificatória, com risco de esvaziamento de sua finalidade essencial.

O Plano de Contratações Anual deve servir como instrumento de visão macro, racionalização de despesas e organização temporal das contratações, e não como substituto prematuro das etapas técnicas da fase interna, sob pena de se criar um planejamento excessivamente burocratizado, pouco aderente à realidade municipal e desconectado do desenho legal estabelecido pela Lei nº 14.133/2021.

Se fosse permitido o *upload* de arquivo, nos moldes do que já ocorre com contratos, termos aditivos e outros documentos, o PCA poderia ser apresentado como um documento institucional da Administração, refletindo sua metodologia, suas justificativas, suas prioridades e sua estratégia de contratação. Nesse formato, o PCA deixaria de ser um conjunto de números e passaria a ser, efetivamente, uma peça de governança.

Planejar, contudo, não se encerra na elaboração do PCA. O verdadeiro ciclo do planejamento pressupõe: acompanhar a execução do plano, verificar, ao final do exercício, o que foi efetivamente contratado, refletir sobre o que deu certo e o que falhou e por consequência, ajustar o planejamento do exercício seguinte.

Na lição de Thamay, Júnior e Maciel (2021, p. 40)¹¹ explanam acerca da “necessidade da compatibilização entre o PCA e a execução prática, lembrando que o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 exige que a fase preparatória seja compatível com o PCA, como forma de otimizar a gestão pública”. Na mesma linha cognitiva, Antonio C. Pires Moreira (2022)¹² enfatiza que “o PCA, uma vez finalizado e publicado, deverá ser observado pelo ente federativo, seja na realização de licitações ou na execução de contratos”.

Esse processo de maturação é, por natureza, gradual e contínuo. Não se constrói uma cultura de planejamento sofisticada de um ano para o outro. Todavia, para que esse amadurecimento ocorra, é imprescindível que o início seja viável. A utilização de ferramentas que não orientam, não comunica e não dialoga com a

¹¹Uma vez elaborado, deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos. A própria lei, em seu art. 18, exige que a fase preparatória do processo licitatório seja desenvolvida de modo a compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12, como forma de otimizar a gestão da coisa pública.

¹²Some-se, a isso, que a redação do § 1º é suficientemente clara ao dispor que o PCA deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos

realidade dos órgãos e que apenas impõem barreiras técnicas não conduzem ao ápice do planejamento, mas ao seu esvaziamento.

Assim, a solução prática encontrada por muitos órgãos foi a elaboração de dois PCA's, o primeiro, simplificado e essencialmente orçamentário, para cumprimento formal de publicação no PNCP e o segundo para gestão efetiva, mais robusto, o qual constitui o verdadeiro instrumento de gestão, contendo metodologia de levantamento de demandas, justificativas das contratações, previsão de períodos prováveis de licitação, identificação de contratos continuados e renovações, racionalização de aquisições semelhantes ao longo do exercício.

Contudo, *mister* mencionar que isso não decorre de desorganização administrativa, mas de adaptação inteligente a um sistema que ainda não compreendeu plenamente a função do planejamento. Trata-se de uma resposta pragmática a um problema estrutural, enquanto se aguarda uma evolução institucional do próprio PNCP.

Estaríamos diante de retrabalho? Em certa medida, sim. De duplo serviço? Também. Contudo, essa solução revela-se, atualmente, a forma mais eficaz de conciliar conformidade formal com governança substancial.

Negar essa distinção e reduzir o PCA a uma simples tabela é ignorar todo o arcabouço de planejamento, responsabilidade e zelo com o interesse público que a Lei nº 14.133/2021 buscou inaugurar.

A bem da verdade, ferramentas públicas devem servir à Administração, e não o contrário. Quando o instrumento passa a dificultar a prática do planejamento, perde-se a essência da inovação proposta pela Lei nº 14.133/2021. O desafio, portanto, não é convencer os servidores da importância do PCA, pois isso eles já compreenderam, mas oferecer meios para que possam, com segurança e clareza, transformar o planejamento em prática administrativa efetiva.

É nesse ponto que surge uma das maiores contradições do novo modelo: a forma como o Plano de Contratações Anual é operacionalizada no âmbito do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP. Atualmente, o envio do PCA ao PNCP depende de sistemas de gestão integrados, ou de plataformas eletrônicas de contratação.

Na prática, o resultado é a geração de uma planilha em formato Excel, composta por inúmeras colunas padronizadas, muitas delas desconectadas da realidade dos municípios, como a exigência de vinculação a catálogos padronizados de materiais e serviços que sequer são utilizados pela maioria dos entes locais.

O problema não é tecnológico, mas conceitual. O PCA, quando reduzido a uma tabela numérica, perde sua essência. Torna-se um documento “para inglês ver”, incapaz de orientar o mercado, apoiar a tomada de decisão interna e funcionar como instrumento efetivo de planejamento. Não se trata de um PCA que pensa, trata-se de um PCA que apenas contabiliza.

Além disso, o planejamento das contratações, que deveria servir de base estruturante para a elaboração das peças orçamentárias, iniciado no exercício anterior e construído a partir de diálogo qualificado entre gestores acerca da melhor alocação dos recursos públicos, encontra-se, na prática, completamente desvirtuado.

Observa-se, com frequência, a adoção de uma lógica invertida, em que o processo é realizado de trás para frente: primeiramente, a área contábil define os limites financeiros e, apenas posteriormente, comunica aos gestores das pastas os valores disponíveis para cada programa orçamentário. Em muitos casos, o cenário é ainda mais crítico, pois o orçamento do exercício anterior é simplesmente reproduzido, com a aplicação automática de um índice inflacionário e posterior redistribuição nas dotações, sem qualquer reflexão prévia sobre necessidades reais, prioridades administrativas ou eficiência do gasto público.

Paralelamente a esse cenário, quem vem efetivamente “saindo na frente” são as empresas desenvolvedoras de sistemas, que passaram a monetizar soluções para viabilizar e, em muitos casos, “facilitar” o envio de tabelas ao PNCP, suprimindo lacunas que poderiam ter sido resolvidas de forma simples e institucional.

Tal realidade evidencia que tanto a Lei nº 14.133/2021 quanto a própria estrutura do PNCP foram pensadas prioritariamente sob a lógica e a capacidade operacional da União, desconsiderando as limitações técnicas, financeiras e estruturais dos municípios e câmaras municipais, o que acaba por transferir ao

mercado privado a solução de um problema que deveria ter sido resolvido no desenho normativo e tecnológico do sistema público.

7. Conclusão: uma crítica necessária ao modelo atual do PNCP

A crítica à forma como o PNCP operacionaliza o Plano de Contratações Anual não é uma crítica à ideia do PCA, mas justamente o contrário: é uma defesa do seu verdadeiro papel. Enquanto o portal insistir em tratar o PCA como um repositório de números, e não como instrumento de planejamento, continuará estimulando uma visão reducionista e meramente formalista.

O Plano de Contratações Anual não existe para cumprir tabela. Ele existe para evitar licitações apressadas no final do exercício, impedir o fracionamento indevido de despesas, racionalizar compras públicas e proteger o gestor e o interesse público. Transformar o PCA em uma planilha vazia de sentido é esvaziar a própria ideia de governança que a nova lei se propôs a construir. O desafio que se impõe, portanto, não é abandonar o PCA, mas resgatar sua essência, pressionando por soluções institucionais que o reconheçam como aquilo que ele realmente é.

O desafio que se impõe, portanto, não reside em relativizar ou abandonar o PCA, mas em resgatar sua essência como instrumento vivo de planejamento, exigindo soluções institucionais que permitam à Administração expressar, monitorar e avaliar suas escolhas de forma transparente, racional e alinhada aos princípios que regem a boa gestão pública.

8. Referência bibliográfica

ATRICON. Programa Nacional de Transparência Pública – PNTP: cartilha e critérios de avaliação. 2026. Disponível em: <https://atrimon.org.br> Acesso em: 10 jan. 2026. Citação: ATRICON (2026) ou (ATRICON, 2026)

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Citação: Brasil (1988) ou (Brasil, 1988)

BRASIL. Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Regulamenta o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC. Brasília, DF, 2022. Citação: Brasil (2022) ou (Brasil, 2022)

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, 2021. Citação: Brasil (2021) ou (Brasil, 2021)

COX, Carlos Henrique Harper. Planejamento das contratações públicas: conforme a Lei nº 14.133/2021. Salvador: Editora Juspodivm, 2026. Livro impresso.

DAL POZZO, Augusto Neves; CAMMAROSANO, Márcio; ZOCKUN, Maurício. Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. Livro impresso.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO – IBDA. Planejamento das contratações públicas na Lei 14.133/2021. 2026. Disponível em: <https://ibda.com.br> Acesso em: 08 jan. 2026. Citação: IBDA (2026) ou (IBDA, 2026)

JML GRUPO. A elaboração do Plano de Contratações Anual é obrigatória? 2026. Disponível em: <https://www.jmlgrupo.com.br> Acesso em: 08 jan. 2026 Citação: JML Grupo (2026) ou (JML Grupo, 2026)

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Livro impresso.

MIRANDA, Henrique Savonitti. Licitações e contratos administrativos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. Livro impresso.

MOREIRA, Antonio C. Pires. Comentários à nova lei de licitações públicas e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. São Paulo: Almedina Brasil, 2024. E-book.

MOTTA, Fabrício. Governança nas Contratações Públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Livro impresso.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Livro impresso.

OCDE. Public Procurement: Principles and Practices. Paris, 2015. Citação: OCDE (2015) ou (OCDE, 2015)

OCDE. Public Procurement Toolbox. Paris. Disponível em: <https://www.oecd.org> Acesso em: 10 jan. 2026. Citação: OCDE (s.d.) ou (OCDE, s.d.)

OCDE OBSERVATORY OF PUBLIC SECTOR INNOVATION. Strategic Procurement and Planning Tools. Paris, 2020. Citação: OCDE Observatory of Public Sector Innovation (2020) ou (OCDE Observatory of Public Sector Innovation, 2020)

PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. Manual do Plano de Contratações Anual. 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp> Acesso em: 08 jan. 2026. Citação: Portal Nacional de Contratações Públicas (2026) ou (Portal Nacional de Contratações Públicas, 2026)

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Contratações públicas e o dever de planejamento. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 279, 2020.

THAMAY, Rennan Faria K.; JÚNIOR, Vanderlei G.; MACIEL, Igor M. et al. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada. 1. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. E-book.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Plano de Contratações Anual (PCA). 2026. Disponível em: <https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br> . Acesso em: 08 jan. 2026. Citação: Tribunal de Contas da União (2026) ou (Tribunal de Contas da União, 2026)

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Portaria TCU nº 175, de 13 de julho de 2022. Brasília, DF, 2022. Citação: Tribunal de Contas da União (2022) ou (Tribunal de Contas da União, 2022)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Plano de Contratações Anual – Orientações. Curitiba. Citação: Tribunal de Contas do Estado do Paraná (s.d.) ou (Tribunal de Contas do Estado do Paraná, s.d.)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Instrução Normativa sobre Planejamento das Contratações. Porto Alegre. Citação: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (s.d.) ou (Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, s.d.)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Portaria TC-337/2025. 2025. Citação: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (2025) ou (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2025)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). Comunicado SDG nº 12/2023. São Paulo, 2023. Citação: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2023) ou (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2023)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). Comunicado SDG nº 34/2023. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br>. Acesso em: 08 jan. 2026. Citação: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2023) ou (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2023)