

# O Plano de Contratações Anual como instrumento de diálogo entre os planejamentos orçamentário-estratégicos e a implementação das políticas públicas

The Annual Procurement Plan as an instrument of dialogue between budget and strategic plans and the implementation of public policies

<https://doi.org/10.32586/rcda.v24i2.1179>

**José Ricardo Moreira Dias<sup>1</sup>**  
**Yonara Duarte Caetano<sup>2</sup>**

## RESUMO

Este estudo objetivou apresentar o Plano de Contratações Anual (PCA) como um instrumento de governança dos entes públicos, destacando sua função de ligação entre os planejamentos governamentais estratégicos e as peças orçamentárias (Plano Plurianual [PPA], Lei de Diretrizes Orçamentárias [LDO] e Lei Orçamentária Anual [LOA]). A pesquisa buscou demonstrar que o PCA evidencia e materializa, por meio das necessidades anuais identificadas por cada órgão público, o rol das demandas tratadas no plano estratégico e orçamentário, apontando ainda sua obrigatoriedade e essencialidade administrativa. A metodologia fundamentou-se em pesquisa bibliográfica e documental, com foco na análise do Acórdão n.º 8435/2025 do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE). O estudo confrontou a doutrina especializada com o novel posicionamento da referida Corte de Contas, que ratificou a obrigatoriedade da elaboração do PCA. Os resultados indicam que, para além de uma formalidade da Lei n.º 14.133/2021, o PCA consolida-se como um instrumento inovador

1 Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC), especialista em Controle Externo pela UFC e mestre em Economia do Setor Público pela UFC. Atualmente é Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), vice-presidente da Comissão Permanente de Contratação e designado Agente de Contratação no TCE/CE. E-mail: ricardo@tce.ce.gov.br

2 Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri (URCA), especialista em Gestão Financeira e Consultoria Empresarial pela URCA, pós-graduanda em Auditoria e Controladoria pela Faculdade Dom Alberto. Atuou como Coordenadora de Gestão Financeira na Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de Barbalha/CE. Atualmente é Assessora Técnica na Practicus Treinamento e Capacitação Ltda. E-mail: yonaradc1993@hotmail.com

capaz de transformar o princípio do planejamento em realidade factível na gestão pública.

**Palavras-chave:** Plano de Contratações Anual; políticas públicas; planejamento; governança; Lei n.º 14.133/2021.

## ABSTRACT

This study aimed to present the Annual Procurement Plan (PCA) as a governance instrument for public entities, highlighting its role as a link between strategic government planning and budgetary documents (Multi-Year Plan [PPA], Budget Guidelines Law [LDO], and Annual Budget Law [LOA]). The research sought to demonstrate that the PCA makes visible and concrete, through the annual needs identified by each public body, the set of demands addressed in the strategic and budgetary plans, further highlighting its mandatory nature and administrative essentiality. The methodology was based on bibliographic and documentary research, focusing on the analysis of Judgment No. 8435/2025 of the Ceará State Court of Auditors (TCE-CE). The study compared specialized doctrine with the groundbreaking ruling of the Court, which ratified the mandatory preparation of the PCA. The results indicate that, beyond a formality of Law No. 14.133/2021, the PCA establishes itself as an innovative instrument capable of transforming the principle of planning into a feasible reality in public management.

**Keywords:** Annual Procurement Plan; public policy; planning; governance; Law No. 14.133/2021.

O conteúdo deste periódico está sob Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.



Data de submissão: 06/01/2026

Data de aprovação: 20/02/2026

Data de versão final: 30/03/2026

Data de publicação online: 15/06/2026

## 1 INTRODUÇÃO

As contratações públicas atravessam uma ruptura paradigmática que exige do gestor mais do que a mera obediência a ritos procedimentais. O Plano de Contratações Anual (PCA) surge justamente como o eixo dessa mudança, funcionando não apenas como uma lista de necessidades, mas como um mecanismo disruptivo de gestão e governança capaz de retirar a administração do estado de reatividade.

A primeira modificação consiste em compreender que não basta cumprir as formalidades da elaboração de um plano anual que apenas liste as demandas de contratação dos órgãos públicos para o ano subsequente. É preciso reconhecer que sua construção e gestão são essenciais para que os serviços públicos cheguem aos cidadãos com qualidade.

Devemos entender que o PCA precisa assegurar que as contratações públicas sejam realizadas com um propósito mais nobre, que vá além da simples aquisição de um item, serviço ou construção de uma obra. Ele deve ser o instrumento de diálogo que possibilite que as decisões políticas e estratégicas de governo, para atingir metas e resultados de curto e longo prazo, sejam implementadas e materializadas por meio de orçamentos e outras fontes de recursos que propiciem o desenvolvimento social e econômico, a inovação e, sobretudo, a sustentabilidade das políticas públicas.

Enxergar o PCA como um instrumento de governança efetivo e do adequado planejamento coletivo das contratações públicas de cada ente, é ver nesse plano a possibilidade de sair do “caos” que vivenciamos desde muito antes de o princípio do planejamento ser incorporado aos textos legais com o advento do Decreto-Lei n.º 200/1967.

Cita-se textualmente a palavra “caos” por identificar, nas falhas de planejamento das contratações públicas, um dos grandes vilões da baixa qualidade dos serviços prestados à população. É perceber que a ausência rotineira do planejamento é a principal causa do nosso modelo ineficiente de contratação.

Um dos maiores entraves presentes no âmbito das contratações públicas é a elaboração de um planejamento de fato eficaz. Essa fase demanda não apenas a disponibilização adequada de capital humano, insumos e ferramentas tecnológicas, mas também uma transformação cultural dentro da administração pública. É indispensável superar a postura tradicionalmente reativa e avançar para uma lógica de atuação preventiva, capaz de antecipar necessidades e reduzir riscos (Pestana; Cademartori, 2023).

O PCA transcende as formalidades administrativas ao conectar o planejamento público aos serviços e produtos entregues à sociedade. Sua correta execução diminui o risco das “emergências fabricadas” decorrentes da omissão da gestão e estabelece as premissas que conduzirão todo o processo licitatório. Conforme destaca Mendes (2012), a eficácia dessa etapa inicial é o que determina o êxito de toda a trajetória da contratação pública.

E essa etapa inicial de planejamento, materializada por meio do PCA, deve demonstrar harmonia entre os diversos instrumentos de planejamento. As peças orçamentárias, os planejamentos estratégicos e de sustentabilidade, por exemplo, devem refletir, cada um com suas finalidades específicas, o atendimento às políticas públicas definidas pelos governos.

Desta forma, o objetivo central deste estudo é apresentar o Plano de Contratações Anual como um mecanismo estratégico, que age como um verdadeiro interlocutor entre as diversas espécies de planejamento existentes (Plano Plurianual [PPA]; Lei de Diretrizes Orçamentárias [LDO]; Lei Orçamentária Anual [LOA]; Planejamento Estratégico [PE]; Plano de Logística Sustentável [PLS]; etc.), e a concretização das políticas públicas. Este artigo revela como transmutar o PCA de uma obrigação legal para um instrumento vivo de transformação social e excelência governamental.

Para tanto, além desta introdução e das considerações finais, este artigo está estruturado em quatro seções: 2) O Plano de Contratações Anual e sua Essencialidade; 3) O Planejamento Anual das Contratações Públicas e sua atuação como instrumento de diálogo entre os Planejamentos Orçamentário-Estratégicos; 4) O Planejamento Coletivo das Contratações e sua importância como Mecanismo de Governança para a concretização

das Políticas Públicas; e 5) Transformando o PCA em um Plano de Gestão e acompanhamento das Contratações Públicas.

## **2 O PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL E SUA ESSENCIALIDADE**

Antes de discutirmos a obrigatoriedade ou não da elaboração do PCA pelos entes públicos, devemos nos debruçar sobre sua essencialidade, sobre sua importância real para o atendimento ao objetivo maior descrito no art. 11, inciso I, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n.º 14.133/2021), que traz como um mantra aos nossos ouvidos a missão de buscar a proposta apta a gerar maior vantajosidade em nossas contratações (Brasil, 2022a).

O Plano de Contratações Anual é o documento em que estão consolidadas as necessidades de contratações e aquisições do exercício subsequente, detalhando o que comprar ou contratar, a previsão de quando realizar e a prioridade, conforme trata, no âmbito federal, o Decreto n.º 10.947/2022 (Brasil, 2022b). Outrossim, o inciso VII do caput do art. 12 da Lei n.º 14.133/2021 apresenta os objetivos macros do PCA (Brasil, 2022a):

VII. a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de 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 (Brasil, 2022a, p. 25).

Compreender a natureza essencial do PCA é entender que contratar sem um planejamento anual, no qual seja demonstrado minimamente o que é necessário para o pleno funcionamento de cada ente público, imbuído de implementar suas políticas públicas, é o mesmo que navegar às cegas por mares desconhecidos e cheios de percalços que trarão sérios obstáculos na tarefa de ofertar serviços públicos de qualidade.

Nas lições de Drucker (1998), planejar significa lidar, no presente, com as implicações futuras das decisões tomadas. Em outras palavras, o planejamento está voltado para o futuro, ainda que em um horizonte distante, como ocorre com o PCA, que é construído a partir das ações realizadas no tempo atual.

É importante destacar, de acordo com Leonez (2020, p. 6) “que o planejamento das contratações anual não deve ser o fim em si, pois é apenas o meio para se alcançar um resultado — política pública/atendimento à necessidade do cidadão”, ou seja, tal recurso oferece suporte à instituição no que tange ao alcance de suas metas e objetivos, ao passo que propicia uma análise gerencial, apoiando os níveis intermediário e estratégico nas decisões e possíveis intervenções.

O PCA se torna essencial quando tratamos esse instrumento como nosso aliado na construção de um modelo de contratação em que o foco não é simplesmente a legalidade, mas também a efetividade, trazendo resultados que potencializem os recursos e tornem a eficiência um padrão rotineiro na Administração Pública.

Segundo Oliveira Junior e França (2022), o Planejamento Anual de Compras permite que a instituição conheça suas necessidades e as distribua ao longo do ano, agrupando demandas semelhantes em um único processo de aquisição. Essa prática reduz custos de transação, gera economia operacional e financeira e fortalece a integração da área de compras com os demais setores da organização.

Ao debruçar-se sobre o tema no Acórdão n.º 8435/2025 do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), a relatoria do Conselheiro Edilberto Pontes, acompanhando o entendimento do relatório da unidade de fiscalização e do parecer do Ministério Público de Contas (MPC), apresentou sólida fundamentação técnico-jurídica, no tocante à obrigatoriedade do PCA e no entendimento, por parte desse órgão de controle, do poder-dever de sua elaboração, reforçando que o Plano de Contratações Anual (Ceará, 2025a):

- I. É instrumento estruturante do planejamento das contratações públicas;
- II. integra o ciclo orçamentário, devendo dialogar com PPA, LDO e LOA;
- III. funciona como mecanismo de previsibilidade, racionalidade, transparência e eficiência;
- IV. possui forte potencial para redução de custos, prevenção de contratações emergenciais, fortalecimento da análise de dados, inovação e sustentabilidade; e
- V. é considerado um instrumento cogente (obrigatório), ainda que a Lei 14.133/2021 não o explicita de forma categórica isolada (Ceará, 2025a).

Como síntese dos pontos centrais do relevante Acórdão n.º 8435/2025 do TCE/CE, assim decidiu o Tribunal (Ceará, 2025a):

- I. Houve falha na elaboração tempestiva do PCA 2025 por parte do município representado, contrária ao que exigem a Lei 14.133/2021 e o Decreto Municipal;
- II. a irregularidade foi sanada, e as justificativas dos gestores foram consideradas razoáveis diante do cenário de descontinuidade administrativa com mudança de gestão. No caso específico, o PCA 2025 do município foi elaborado e publicado pelo novo gestor já no ano de sua execução;
- III. o TCE-CE não aplicou sanção, mas reforçou que o PCA é instrumento obrigatório, integrador do planejamento e essencial à governança;
- IV. o Acórdão impôs determinação firme ao Município para produção anual e tempestiva do PCA; e
- V. o Tribunal foi autorizado a expedir recomendação ampla para que todos os entes municipais regulamentem internamente o processo de elaboração do PCA, reforçando seu caráter estrutural e de governança, bem como, da sua obrigatoriedade de elaboração e publicação anual (Ceará, 2025a).

Isto posto, o voto do relator enfatizou a natureza obrigatória do PCA, sua função estratégica e sua importância para a eficiência, a transparência e a racionalização das contratações públicas.

Destaca-se, ainda, que, após a decisão inovadora consubstanciada no acórdão anteriormente mencionado, outros julgados reforçaram esse entendimento. Como exemplo, cita-se o Acórdão n.º 10.168/2025, de relatoria da Conselheira Patrícia Saboya, no qual o Pleno do TCE/CE reafirmou a obrigatoriedade da elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA) e a necessidade de sua integração aos demais instrumentos de planejamento, bem como a instituição de mecanismos de acompanhamento e monitoramento do referido plano (Ceará, 2025b).

Em síntese, é evidente a essencialidade desse instrumento de planejamento. O PCA é um documento que auxilia a administração na tomada de decisão em questões afetas ao tema, e tem o viés de organizar e planejar as demandas na fase preliminar das compras e contratações, com foco na eficiência do processo e na melhor alocação de recursos (Brito, 2020).

### **3 O PLANEJAMENTO ANUAL DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E SUA ATUAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE DIÁLOGO ENTRE OS PLANEJAMENTOS ORÇAMENTÁRIO-ESTRATÉGICOS**

O princípio do planejamento navega pelo ordenamento jurídico brasileiro há décadas. Como exemplo, cita-se o Decreto-Lei n.º 200/1967, que tratou sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a reforma administrativa (Brasil, 1967).

Nessa referida norma, no tópico que trata dos princípios fundamentais, em seu art. 6º, inciso I, o planejamento é elevado ao status de caminho norteador e fundamental das atividades governamentais.

Segundo Furtado (2009), “o planejamento é uma atividade constante, ininterrupta e perene”, que define os meios e recursos necessários para atingir objetivos, envolvendo a análise dos problemas, das perspectivas e das possíveis medidas diante dos recursos disponíveis.

Em seu art. 7º, o Decreto-Lei n.º 200/1967 reforça a norma ditando que a ação governamental obedecerá ao planejamento, visando, sobretudo, promover o desenvolvimento econômico e social do país, e, ainda, decretando que seja peça atuante como norteadora dos diversos planos orçamentários e estratégicos que orientam as ações administrativas do poder público (Brasil, 1967).

Enxergar o PCA como um plano que dialoga entre os planos orçamentários Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), e as peças estratégicas do governo, como o Planejamento Estratégico (PE) e o Plano de Logística Sustentável (PLS) é entender o PCA como instrumento de governança que dita as regras do jogo em relação à materialização dos meios e dos recursos para a implementação e a necessária efetivação das políticas públicas.

Destaque-se ainda que, posteriormente à sua elaboração, o PCA servirá como auxílio para a construção tanto das leis orçamentárias, ao passo que concede a estimativa de despesa a partir das contratações públicas, quanto dos estudos técnicos preliminares de contratações vindouras, visto que fornece informações das demandas do órgão que já estão em conformidade com o planejamento estratégico (Pestana; Cademartori, 2023).

Vamos imaginar, hipoteticamente, uma decisão estratégica de um município criar, em 2026, A Casa da Mulher, uma política pública para acolhimento e promoção de ações centradas na proteção das mulheres do município.

Para que essa decisão política seja efetivamente concretizada no ano subsequente, e saia do campo das ideias, algumas etapas ligadas às contratações públicas devem ser planejadas e colocadas no plano das necessidades contratuais, por exemplo:

- a) Definição de um imóvel a ser locado;
- b) aquisição de mobiliários e equipamentos de informática;
- c) contratação de serviços como de acesso à internet; e
- d) compra de materiais de consumo e de expediente.

Vemos, dessa forma, que, entre a estratégia definida no PE e aprovada nas peças orçamentárias como a LOA, existe o PCA, dialogando e transformando a decisão política e o orçamento aprovado em um plano de necessidades que definirá prioridades, prazos e valores preliminares relacionados ao conjunto de contratações para o exercício seguinte à sua elaboração.

Como exemplo embrionário, porém relevante, da materialização desse diálogo dos planejamentos orçamentário-estratégicos na construção de um PCA disruptivo, destaca-se o Plano de Contratações Anual do Município de Icapuí, elaborado para o exercício de 2024.

No documento, o município buscou assegurar que as contratações fossem realizadas de forma estratégica, vinculando o PCA ao Planejamento Estratégico e ao Plano de Governo, bem como aos objetivos táticos específicos de cada contratação, de modo a atender às demandas da comunidade local (Icapuí, 2023).

Ressalte-se que o Município de Icapuí alcançou Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações (IMIL) de 0,78, o melhor resultado entre os municípios cearenses avaliados no levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2024. Esse índice é utilizado pelo TCU para avaliar o nível de adaptação e de maturidade dos entes públicos frente à Lei n.º 14.133/2021, considerando as dimensões de governança, planejamento, controle e tecnologia (Brasil, 2024).

Outro ponto importante a ser destacado nesse diálogo entre as peças de planejamento é a relação entre o PCA e a LOA. É necessário assimilar, de forma clara, um dos objetivos definidos em praticamente todos os regulamentos infralegais que tratam do planejamento das contratações anuais: de que o PCA auxilia a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Esse papel de subsidiar a LOA não deve ser entendido como um limitador incondicional para a inclusão das necessidades do ente público na lista de demandas do PCA.

É necessário compreender que as duas peças de planejamento possuem finalidades distintas. Enquanto a LOA apresenta limites impostos

pela estimativa de receita pública, trazendo o planejamento financeiro com a fixação da despesa para o exercício seguinte e indicando onde o dinheiro público será gasto, o PCA tem como objetivo central listar as demandas anuais, ou seja, enumerar as necessidades do ente público para o exercício subsequente com previsibilidade, transparência e, sobretudo, demonstrando prioridades e o rol de demandas, para que as necessidades públicas sob a ótica das contratações sejam pensadas e organizadas.

Dessa forma, é lógico perceber que nem sempre todas as demandas planejadas para o ano seguinte possuirão lastro orçamentário no momento de sua elaboração. Dispor previamente de todos os recursos seria quase um sonho do gestor público em um mundo ideal. Nessa situação, o PCA se tornaria praticamente o nosso Plano dos Sonhos: um plano em que todas as necessidades de contratação já estivessem contempladas e com recursos garantidos para a efetividade das políticas públicas.

Um exemplo claro dessa situação ocorre quando determinada demanda consta no PCA, mas não na LOA. É o caso, por exemplo, da aquisição de uma nova ambulância para um município que não possui previsão orçamentária para a compra. Nesse cenário, apenas por meio de emenda parlamentar ou transferência específica (como as chamadas “emendas Pix”) haveria a possibilidade de aquisição no ano seguinte. Como não incluir essa necessidade? Como não registrar essa demanda? Sim, devemos inclui-la no PCA, até mesmo para que no ano subsequente busquemos os recursos necessários, tendo em vista o interesse público envolvido.

Ressalte-se que devemos compreender o PCA como um instrumento de governança, que estabelece diretrizes e dita regras, e não apenas como um simples instrumento de planejamento. Faz-se necessário desapegar daquela visão ultrapassada, baseada em um ciclo vicioso no qual a necessidade de contratação só surgia após a entrada de recursos nos cofres públicos, ou seja, quando somente se iniciava o processo do pseudoplanejamento da contratação depois de recursos já garantidos.

Quem, das antigas comissões de licitação, nunca ouviu a frase “Chegou o dinheiro, vamos comprar um carro; encontra uma ata disponível”? Ademais, atrelada a esse comportamento, que é o contrário do planejamento idealizado, está a confissão explícita de que essa compra jamais integrou qualquer peça de planejamento capaz de demonstrar e justificar sua necessidade perante o interesse público.

O planejamento, enquanto prática institucional, raramente foi tratado como prioridade, refletindo uma cultura organizacional marcada pela predominância de ações reativas em detrimento de estratégias preventivas. A alta gestão, com raras exceções, nunca deu condições perenes para uma boa governança e o consequente planejamento.

No dia a dia, a cultura do planejamento nunca tinha sido verdadeiramente adotada pela administração pública até a entrada em vigor da Nova Lei de Licitações pela maioria dos entes, principalmente municipais. Seria algo visivelmente inalcançável para grande parte dos envolvidos no trato diário das contratações públicas. Assim, identificarmos as possíveis causas que levam ao ciclo vicioso das más contratações públicas é necessário para mudar o cenário que vivemos, pois, ao não planejar, selecionamos mal nossos fornecedores e, conseqüentemente, executamos nossos contratos de forma desastrosa.

Um grande passo dado foi a inclusão (poder-dever) do Plano de Contratações Anual como instrumento objetivo de planejamento. Pode-se agora dizer, pelo menos minimamente, que há condições para que ocorram elos entre as compras públicas e as outras peças de planejamento já consolidadas, como, por exemplo, a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Por fim, praticar também é preciso. Tornar o Plano de Contratações Anual uma realidade fora do papel é uma meta a ser perseguida, e esforços reais para o seu alcance devem ser colocados em prática.

## **4 O PLANEJAMENTO COLETIVO DAS CONTRATAÇÕES E SUA IMPORTÂNCIA COMO MECANISMO DE GOVERNANÇA PARA A CONCRETIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Inicialmente, é preciso compreender que as contratações públicas desempenham as funções de fomentadora e de apoio material para que as políticas públicas saiam do papel e cheguem aos cidadãos por meio da entrega de serviços públicos.

Nas mais variadas ações do governo, as contratações públicas estão presentes como meio de consecução dos objetivos e da consequente viabilização e concretização das políticas públicas.

A governança pública orienta a gestão das organizações para a obtenção de resultados alinhados aos interesses da sociedade. Nesse contexto, sua aplicação às contratações públicas revela-se essencial para assegurar o atendimento efetivo das demandas coletivas. Assim, a governança das contratações públicas é compreendida 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 agregar valor ao negócio do órgão ou entidade e contribuir para o alcance de seus objetivos, com riscos aceitáveis (Brasil, 2021, art. 2º, inc. III).

Devemos entender que contratar não representa um fim em si mesmo, mas sempre um meio para alcançar objetivos, visando a garantir a prestação de serviços públicos.

a) Na ação social: a compra e distribuição de cestas básicas é a forma de permitir que a população vulnerável tenha acesso à comida;

b) na cultura: a contratação de artistas para a festa do dia do município é um meio de propiciar fomento a tradição e a cultura dos munícipes;

c) na saúde: a compra de ambulância é um meio de garantir o acesso a tratamentos de saúde para a população;

d) na educação: a aquisição de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar é um meio de proporcionar condições mínimas para a educação de qualidade; e

e) na infraestrutura: a reforma de estradas e a construção de passagens molhadas é um meio para facilitar a mobilidade e o desenvolvimento econômico das microrregiões.

Dessa forma, alcançar os objetivos das contratações públicas sem um mínimo de planejamento e sem uma visão sistêmica desses processos é o mesmo que abandonar a implementação das políticas públicas, deixando de lado a garantia ao atendimento a serviços públicos de qualidade à população; a promoção do bem-estar da sociedade; a ampliação do acesso contínuo aos serviços públicos; e a otimização dos recursos públicos contratando com o melhor custo-benefício.

Cabe destacar que o PCA tem grande importância para a sociedade, uma vez que sua obrigatoriedade de divulgação ao público, especificamente no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), fortalece a publicidade e a transparência, além de evidenciar o planejamento antecipado do Estado para a implementação das políticas públicas (Brasil, 2022a, arts. 12, §1º, e 174, § 2º).

Não há dúvidas de que o Plano de Contratações Anual proporciona benefícios significativos para a administração pública, tanto no âmbito interno, ao aprimorar aspectos gerenciais e logísticos, quanto no externo, ao orientar contratações que, em última instância, correspondam efetivamente ao interesse público (Pestana; Cademartori, 2023).

Ditar as regras do jogo das aquisições públicas por meio do PCA é trazer mecanismos de liderança, estratégia e controle para viabilizar, de forma efetiva, as políticas públicas por meio desse fundamental instrumento de governança.

## 5 TRANSFORMANDO O PCA EM UM PLANO DE GESTÃO E ACOMPANHAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Transformar o Plano de Contratações Anual, visto hoje como um documento de natureza formal e simplesmente burocrático, em um mecanismo de gestão e de acompanhamento das contratações públicas é, e será, o nosso grande desafio.

O PCA deve ser visto não apenas como um documento estático que lista as necessidades de contratações do ano subsequente do ente público, mas sim como um instrumento que possibilite o acompanhamento, o monitoramento e a gestão dos processos individuais de contratações e, mais ainda, como um mecanismo que permita correções de desvios ao longo de sua execução, atuando como peça fundamental para atingir o objetivo de contratar com qualidade e assegurar a escolha da proposta mais vantajosa em prol do atendimento da demanda pública.

Segundo Niebuhr (2025), a elaboração do Plano de Contratações Anual não constitui tarefa simples, visto que demanda a mobilização de pessoal e a disponibilidade de dados confiáveis e sistematizados, conforme destaca o autor:

De fato, a produção do Plano de Contratações Anual não é tarefa simples, envolve a mobilização de pessoal e a disposição de dados confiáveis e sistematizados para que se consiga projetar as demandas de licitações e contratos administrativos do ano subsequente. Sem isso, é provável que o plano seja reduzido a uma peça alegórica, meramente formal e vazia de conteúdo, construída apenas para cumprir as exigências legais e regulamentares, e não para servir, de forma efetiva e substancial, ao planejamento das licitações e dos contratos administrativos (Niebuhr, 2025, p. 451).

Fazer a gestão do PCA é acompanhar e monitorar o planejado para as contratações públicas, é assegurar que as prioridades definidas, as datas acordadas para entrega das contratações, e as vinculações entre as deman-

das sejam efetivamente geridas e cobradas durante o exercício da execução do Plano.

É necessário ter sempre em mente a seguinte pergunta ao planejar, executar e contratar qualquer objeto para a Administração Pública: qual é a solução que atende ao interesse público com transparência, tempestividade, qualidade, sustentabilidade e estímulo à inovação, sem direcionamento, que também seja economicamente vantajosa para a Administração durante toda a contratação e que agregue valor na implementação das Políticas Públicas? Nosso desafio é encontrar essa solução para cada uma das necessidades existentes.

Dessa forma, é pertinente transformar o PCA em um instrumento de gestão, em que cada demanda individual deve ser acompanhada e monitorada de acordo com sua relevância, materialidade e riscos envolvidos.

Criar, por exemplo, um diagrama de Pareto, identificando as contratações com maior impacto quanto aos valores envolvidos, é dar a esse plano um caráter de guardião e de gestor das contratações públicas, no qual se podem buscar informações relevantes para análise dos riscos individuais de cada processo de aquisição.

O monitoramento do PCA deve tornar-se um processo contínuo, visando verificar o progresso em relação aos objetivos e às metas estabelecidos para a efetivação das contratações.

Sem esse monitoramento, as metas estabelecidas no Plano se perdem no tempo, sendo lembradas apenas quando das revisões do PCA para adiamentos das datas inicialmente acordadas e não cumpridas conforme planejadas.

Segundo Rigolin (2022), se o ente não tiver planejamento adequado, poderá ter graves problemas com a fiscalização.

Portanto, gerir o PCA é administrar um importante plano que impacta diretamente a consecução de cada política pública estrategicamente pensada e planejada. É, sobretudo, mitigar riscos, buscando ações que visem corrigir rumos e assegurar o atendimento das demandas públicas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de onde se começa a contratação pública tem sido ampliado ao longo do tempo. Dessa forma, o Plano de Contratações Anual nasce com a nobre missão de ser muito mais do que uma simples peça legal de planejamento. O PCA foi concebido com o propósito de atuar como instrumento de governança, definindo mecanismos de liderança, estratégia e controle para as contratações públicas.

Além de estabelecer diretrizes para o processo de contratação, o PCA deve orientar a tomada de decisões, garantir transparência, previsibilidade e eficiência, alinhando o planejamento governamental em prol do interesse público e da implementação das políticas públicas.

O Plano de Contratações Anual deve ser compreendido como o planejamento coletivo das contratações. Usando uma metáfora, “é como cuidar da floresta” — imagem que representa o conjunto das contratações públicas do ano subsequente —, sem esquecer que cada ente público cuidará individualmente de suas árvores por meio do seu próprio planejamento, dando início ao metaprocessos das contratações, no qual se detalham as necessidades e os meios para atender a cada demanda pública. Assim, quanto melhor cuidarmos da floresta agora, mais robustas e fortalecidas ficarão as nossas árvores no futuro.

O PCA não surgiu para ser um simples anexo das leis orçamentárias, nem tampouco um plano *pro forma* ou mera compilação das necessidades anuais de cada ente público. Ele existe para ser uma peça disruptiva, capaz de transformar a realidade e inovar ao dialogar com os planos estratégicos de governo, definindo necessidades e prioridades relacionadas às contratações públicas.

Em síntese, compreender e atribuir a devida importância ao PCA, enquanto instrumento de planejamento e governança, significa antecipar, ainda no ano anterior à execução, discussões que podem solucionar problemas recorrentes nas contratações públicas. Consiste em transformar um planeja-

mento fragmentado em um planejamento coeso, que relacione e una as peças desse grande quebra-cabeça que é o planejamento governamental brasileiro.

Muito além das formalidades de um simples rol de contratações e aquisições, o Plano de Contratações Anual (PCA) constitui elemento essencial da governança e da gestão pública ao estabelecer a necessária conexão entre o planejamento das contratações e a efetiva implementação de políticas públicas, com reflexos diretos na qualidade dos serviços entregues ao cidadão.

Concebido como instrumento inovador no processo histórico de planejamento estatal, o PCA assume caráter essencial e obrigatório, conforme reconhecido em recentes julgados do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE). Somente a partir dessa compreensão, que o afasta de uma lógica meramente formal, é que o planejamento das contratações pode contribuir, de forma concreta, para a obtenção de resultados satisfatórios nas políticas públicas.

Por fim, abre-se espaço para o desenvolvimento de estudos específicos voltados ao acompanhamento e ao monitoramento do nível de execução do Plano de Contratações Anual, especialmente no que se refere à sua aderência aos instrumentos de planejamento orçamentário e estratégico, a exemplo do PPA, da LDO, da LOA, do PE e do PLS, e à efetiva implementação das políticas públicas deles decorrentes. A análise sistemática dessa correlação revela-se fundamental para aferir não apenas o grau de conformidade formal do PCA, mas, sobretudo, sua capacidade de induzir resultados concretos, fortalecer a governança das contratações e aprimorar a entrega de valor público à sociedade.

Planejar é preciso!

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei n.º 14.133/2021. 2. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2022a. 136 p.

BRASIL. **Decreto n.º 10.947, de 25 de janeiro de 2022.** Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei n.º 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 no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 jan. 2022b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D10947.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10947.htm). Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria SEGES/ME n.º 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 20 jul. 2021. 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: 24 nov. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Acompanhamento (Racom), previsto no art. 241 do Regimento Interno do TCU.** Relator: Ministro Benjamin Zymler. Acompanhamento do processo de implementação da Lei n.º 14.133/2021 pelos órgãos/entidades da Administração Pública. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/#sobre>. Acesso em: 6 fev. 2026.

BRITO, I. **Governança em contratações públicas**: a transformação passa pelos meios. Portal L&C Licitações e Contratos, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://www.licitacaocontrato.com.br/assets/artigos/governanca-contratacoes-publicas-transformacao-passa-pelos-meios17082020.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Acórdão n.º 8435/2025**. Relator: Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima. Fortaleza, 31 out. 2025. Disponível em: <https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br/Home/download/9071819>. Acesso em: 23 nov. 2025.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Acórdão n.º 10168/2025**. Relatora: Conselheira Patrícia Lúcia Mendes Saboya. Fortaleza, 12 dez. 2025. Disponível em: <https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br/Home/download/9144408>. Acesso em: 5 fev. 2026.

DRUCKER, Peter F. **Administração para resultados**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1989.

FURTADO, J. R. Caldas. **Elementos de direito financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ICAPUÍ. Prefeitura Municipal de Icapuí. **Plano de Contratações Anual 2024 – PCA**. Icapuí, CE, 2023. Disponível em: <https://www.icapui.ce.gov.br/pca.php?id=1>. Acesso em: 5 fev. 2026.

LEONEZ, A. **O plano anual de contratações e os desafios na sua operacionalização**. Portal L&C Licitações e Contratos, [s. l.], 2020. Disponível em: [http://www.licitacaocontrato.com.br/assets/artigos/artigo\\_download\\_94.pdf](http://www.licitacaocontrato.com.br/assets/artigos/artigo_download_94.pdf). Acesso em: 24 nov. 2025.

MENDES, R. G. **O processo de contratação pública: fases, etapas e atos**. 1. ed. Curitiba: Zênite, 2012.

NIEBUHR, J. de M. **Licitação pública e contrato administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. 1361 p.

OLIVEIRA JUNIOR, C. J. de; FRANÇA, S. L. B. Aplicação do planejamento anual de compras e metodologias ágeis nas organizações integrantes dos Serviços Sociais Autônomos (SSA). **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. ano 7, ed. 10, v. 8, p. 59-84. out. 2022. ISSN: 2448-0959, Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/metodologias-ageis>, DOI: 10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/administracao/metodologias-ageis. Acesso em: 2 dez. 2025.

PESTANA, A. C. L.; CADEMARTORI, L. H. Plano de Contratações Anual: Boas Práticas para a racionalidade, eficiência e transparência das Contratações Públicas. **Revista da Advocacia Pública Federal**, Brasília-DF, v. 7, n. 1, p. 177-204, dez. 2023.

RIGOLIN, I. B. **Lei n.º 14.133/2021 Comentada: uma visão crítica**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.