

# O PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES



## Cristina Andrade Melo

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direito Administrativo e Especialista em Contratações Públicas, ambos pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Editora-chefe da Controle em Foco: Revista MPC-MG. Coordenadora da "Capacitação Interna do MPC". Diretora-tesoureira da Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon). Membro das Comissões de Estudos sobre Licitações e Contratos e sobre Agentes Públicos do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA).

O planejamento ganhou lugar de destaque na nova lei de licitações. A Lei n. 14.133/2021, além de considerá-lo como princípio, previu, de forma sistemática e orgânica, a fase preparatória no capítulo II, onde estão presentes alguns instrumentos criados e outros reforçados pela nova lei, entre os quais o plano de contratações anual.

Uma das características marcantes da Lei n. 14.133/2021 é que ela consolida práticas que já existiam na administração, mormente no plano federal, e entendimentos pacificados no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU). Com o plano de contratações anual (PCA) não foi diferente: acórdãos do TCU que mencionam a necessidade de um plano de aquisições remontam a, pelo menos, 2015,<sup>1</sup> e a prática chegou a ser regulamentada inicialmente pela Instrução Normativa n. 01/2018,<sup>2</sup> que dispunha sobre a elaboração do "plano anual de contratações (PAC)" na esfera federal, tornando-o obrigatório a partir do ano de 2019.<sup>3</sup>

Conforme o art. 12, inciso VII, da Lei n. 14.133/2021, com base em 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

- 1 TCU. Acórdão n. 2.622/2015 – Plenário, Relator: Ministro Augusto Nardes. Data da sessão: 21/10/2015. Na oportunidade, o TCU recomendou a "9.2.1.12.1. Elaboração, com participação de representantes dos diversos setores da organização, de um documento que materialize o plano de aquisições, contemplando, para cada contratação pretendida, informações como: descrição do objeto, quantidade estimada para a contratação, valor estimado, identificação do requisitante, justificativa da necessidade, período estimado para executar a aquisição (e.g., mês), programa/ação suportado(a) pela aquisição, e objetivo(s) estratégico(s) apoiado(s) pela aquisição".
- 2 BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa n. 01**, de 29 de março de 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-1-de-29-de-marco-de-2018-revogada-pela-in-no-1-de-2019>. Acesso em: 10 mar. 2026. Posteriormente, o ato normativo foi revogado pela IN n. 01/2019, a qual, por sua vez, também foi revogada pela IN SEGES n. 20/2022.
- 3 Atualmente, o plano de contratações anual é regulamentado pelo Decreto federal n. 10.947/2021. Observe-se que o decreto adaptou a nomenclatura àquela utilizada na Lei n. 14.133/2021, passando a constar "Plano de Contratações Anual" (PCA), não mais "Plano Anual de Contratações" (PAC).

órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Pela leitura do dispositivo transcrito, pode-se afirmar que o plano de contratações anual é o primeiro instrumento de planejamento administrativo de compras públicas, pois sua elaboração antecede a formalização do processo de contratação ao antever as necessidades de cada órgão ou entidade pública. Embora o legislador não tenha conferido obrigatoriedade aos entes federativos na elaboração dos planos de contratações, pois utilizou a expressão “poderão”, não se pode perder de vista que o planejamento é obrigatório e agora foi alçado à categoria de princípio. Na verdade, dificilmente um bom planejamento não começa com a elaboração de um fidedigno plano de contratações e a ausência do PCA não pode se revestir de escusa para o ente se planejar para melhor atender ao interesse público.

De acordo com o texto legal, são três os objetivos principais do plano de contratações. O primeiro deles, como é intuitivo, é racionalizar as contratações e conferir um mínimo de organização, sistema e métodos de trabalho na atividade de compras públicas. Ora, em vez de o gestor ser surpreendido ao longo do ano com cada necessidade de contratação do órgão público, correndo risco real de faltar determinado insumo e prejudicar o andamento do serviço público, o PCA oferece a oportunidade de iniciar o processo de contratação com tempo hábil, de modo que não haja descontinuidade das ações.

De fato, quando se planejam e se anteveem todas as necessidades da administração de maneira global, considerando todos os setores de determinado órgão ou mesmo todos os órgãos que compõem determinada entidade, têm-se a possibilidade de (i) aglutinar e centralizar as aquisições, a fim de obter economia de escala; (ii) padronizar produtos e serviços com auxílio de outro instrumento novo criado pela Lei n. 14.133/2021, o catálogo eletrônico de padronização; (iii) reduzir os recursos humanos e materiais envolvidos no processo de contratação, tornando-o mais econômico e célere.

O segundo objetivo do plano de contratações anual é garantir o alinhamento com o planejamento estratégico. O planejamento estratégico é instrumento de governança por meio do qual se traçam ações e metas de curto, médio e longo prazo, que deve dialogar com outros instrumentos da Administração Pública para não se tornar um plano estanque, quase que “de papel”, e atingir sua finalidade, que é o fortalecimento do órgão orientado à geração de resultados. As ações definidas no planejamento estratégico do órgão que envolvem contratações públicas devem estar alinhadas com o plano de contratações anual.

Como lembrado por Furtado, Vieira e Furtado, “Esse entrelaçamento (entre o planejamento estratégico com o planejamento das aquisições de bens, serviços e obras) de informações, sua publicidade, gerenciamento e materialização faz parte de uma *boa governança*”, cujos requisitos são “liderança, estratégia e controle”.<sup>4</sup>

O terceiro objetivo é subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias (art. 12, VII). Não é novidade que o planejamento administrativo deve guardar pertinência com o planejamento orçamentário, mesmo porque, para elaboração do projeto de lei orçamentária anual (LOA), que estima a receita e fixa a despesa, é preciso que o Poder Executivo tenha ao menos uma estimativa prévia das necessidades de cada órgão e de suas unidades administrativas que serão supridas via contratações públicas, de modo que seja possível prever a despesa para o ano subsequente. Não por acaso, à semelhança da lei orçamentária anual e da lei de diretrizes orçamentárias, o plano possui duração anual e deve ser elaborado no ano antecedente ao de sua execução.

4 FURTADO, Madeline; VIEIRA, Antonieta; FURTADO, Monique. Breve análise sobre o Planejamento e o Plano Anual de Contratações da Administração Pública Federal – PAC (IN/SEGES/ME n. 01/2019). **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 18, n. 206, p. 31-46, fev. 2019. p. 35.

O dever da alta administração do órgão de assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias está previsto no parágrafo único do artigo 11 da nova lei de licitações, que tem sido considerado pela professora Cristiana Fortini um “dispositivo Sol”, pois indica os propósitos da licitação em torno do qual todos os outros dispositivos giram: “governança, gestão de riscos e controles internos, como ferramentas para propiciar um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações”.<sup>5</sup>

Tatiana Camarão lembra que o plano de contratações anual “não é um instrumento jurídico, mas, sim, de gestão, podendo ser alterado ou redimensionado para se adequar à necessidade do órgão”. Contudo, adverte a professora:

É lógico que o pedido de alteração, mudança e exclusão não pode ser tornar uma constante, sob pena de desconfigurar o documento e esvaziar o propósito de sua adoção. Dessa feita, todas as solicitações de revisão dos itens constantes do PAC ou a inclusão de novos itens devem ser precedidas de justificativa prévia, aprovação da autoridade competente e nova divulgação do documento atualizado.

(...)

As consequências, desde logo perceptíveis, se dão no sentido de que se tenha nas organizações um acompanhamento periódico da execução do Plano Anual de Contratações para correção de desvios, realização de ajustes necessários, adequação às novas realidades que se apresentam. Afinal, o Plano Anual de Contratações não pode ser tratado como documento de gestão definitivo e inalterável.<sup>6</sup>

Sabe-se que nem o melhor planejamento do mundo está imune a alterações de rotas no meio do caminho, em decorrência de imprevistos e mudanças no contexto fático e até mesmo legal. Por certo que existem situações que fogem à capacidade de previsão, por exemplo, de caso fortuito ou força maior, bem como aquelas que precisam de adequação para a realidade para melhor atendimento do interesse público, o que requer revisão do mencionado instrumento de planejamento.

O plano de contratações anual não é um mero documento interno da administração, devendo ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial instituído pela nova lei, destinado à divulgação centralizada e obrigatória de atos (art. 12, §1º, c/c art. 174, inciso I e §2º da Lei n. 14.133/2021). Os municípios com até vinte mil habitantes têm o prazo de seis anos, contado da data de publicação da lei, para divulgação dos atos no portal nacional. Isso não significa dizer que esses municípios não estão obrigados a conferir publicidade e transparência aos respectivos planos de contratações, mas sim que esses entes devem publicar em diário oficial, ainda que na forma de extrato, e disponibilizar a versão física do documento em suas repartições (art. 176).

A garantia de transparência no portal criado pela nova lei de licitações funciona como um importante fator de integridade para as contratações públicas, pois, com o auxílio da tecnologia da informação, joga luzes em todas as fases do procedimento e, se não impede a corrupção, ao menos a torna mais difícil e trabalhosa. Nesse sentido, Marcelo Zenkner escreve:

Nas coisas do poder, o melhor desinfetante é a luz do sol”. A frase, dita em 1914 por Louis Brandeis, ex-juiz da Suprema Corte dos EUA, revela perfeitamente que a visibilidade plena das ações políticas funciona como um componente fundamental para a integridade governamental. Em outras palavras: a imposição no sentido de que os atos administrativos

5 FORTINI, Cristiana. O coração da lei de licitações e contratos: qual o dispositivo Sol? **Consultor Jurídico**, 17 nov. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-17/interesse-publico-coracao-licitacoes-contratos-qual-dispositivo-sol/>. Acesso em: 15 mar. 2026.

6 FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. v. 1, p. 262-263.

sejam praticados às claras e sob fiscalização dos cidadãos impede, ou pelo menos obstaculiza, conduta dos agentes políticos assemelhadas àquelas adotadas por Gíges após encontra o anel que lhe dava o poder da invisibilidade.<sup>7</sup>

Dessa forma, garantida a ampla publicidade e transparência do plano de contratações anual, suas vantagens se estendem para além dos muros da Administração Pública, para alcançar o mercado, a sociedade e o controle.

O plano serve para sinalizar intenções ao mercado fornecedor, que pode se preparar com antecedência para participar dos certames licitatórios, sabendo as necessidades dos órgãos públicos em determinado período de tempo. Ou seja, há potencial aumento do diálogo com o mercado e incremento da competitividade, que redundam em preços mais atrativos para a Administração. Furtado, Vieira e Furtado destacam que o plano é instrumento de planejamento também para o mercado: “O Plano Anual de Contratações, além de auxiliar a Alta administração dos órgãos e entidades nas decisões relativas às aquisições, também possibilitará ao mercado fornecedor maior possibilidade de planejamento para participar dos certames licitatórios”.<sup>8</sup>

O plano de contratações anual também possui potencial para ser grande aliado do controle social. A visibilidade e transparência proporcionadas pela obrigatória publicação no portal nacional proporcionam à sociedade ter conhecimento prévio a respeito das contratações que os órgãos públicos pretendem realizar, acompanhar como os recursos públicos estão sendo aplicados e denunciar eventuais irregularidades perante os órgãos de controle.

Ainda, o plano demonstra para o controle externo a predisposição ao planejamento por parte das altas autoridades do órgão. O PCA transmite para o controle externo que a gestão se preocupa com o planejamento e com o princípio da boa administração, o que favorece a governança e integridade de suas ações.

A Lei n. 14.133/2021, na parte em que trata do plano de contratações anual, é norma geral que deve ser regulamentada por cada ente federativo, para adaptação das realidades locais. Como mencionado anteriormente, no âmbito da União, a implementação do plano é obrigatória desde o ano de 2019, por força de norma infralegal (IN n. 01/2018). Com a promulgação da nova lei de licitações, foi editado o Decreto n. 10.947/2021, que dispõe sobre o plano de contratações anual e institui o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) na esfera federal.

A regulamentação da lei é essencial sobretudo para definir, entre outros, o órgão competente para elaboração do plano de contratações a cada ano, os marcos temporais para formalização das demandas e consolidação do plano e os elementos que devem constar do plano (por exemplo, justificativa da necessidade, descrição sucinta do objeto, quantidade e estimativa preliminar de preço).

O decreto federal pode servir de inspiração para a regulamentação dos demais entes, prática que é até incentivada pela Lei n. 14.133/2021 (segundo o art. 187, “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão aplicar os regulamentos editados pela União para execução desta Lei”). Contudo, é preciso estar atento ao alerta feito pelo professor Fabrício Motta:

O mesmo raciocínio deve ser aplicado para os instrumentos de planejamento previstos na nova lei, como o plano de contratações anual: não basta aos municípios (e também aos

7 ZENKNER, Marcelo. **Integridade governamental e empresarial**: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 246-247.

8 FURTADO, Madeline; VIEIRA, Antonieta; FURTADO, Monique. Breve análise sobre o Planejamento e o Plano Anual de Contratações da Administração Pública Federal – PAC (IN/SEGES/ME n. 01/2019). **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 18, n. 206, p. 31-46, fev. 2019. p. 33.

estados) simplesmente copiar ou mesmo aplicar diretamente os regulamentos editados pela União para garantir supostos benefícios de um ato bem elaborado, escrito por equipe capacitada, sem se considerar as realidades locais e regionais e as capacidades existentes. As cópias são por vezes mais maléficas do que a ausência de regulamentação.

Com efeito, é preciso que cada ente exerça sua parcela de função normativa – no limite da competência dada pela Constituição –, dispondo de forma adequada sobre a composição e conformação de estruturas de planejamento e controle, assim como dos processos e instrumentos voltados ao alcance das finalidades do ciclo da contratação.<sup>9</sup>

Da mesma forma que a regulamentação do plano não deve ser simplesmente copiada do modelo federal, sem conformação à realidade e estruturas locais, o plano propriamente dito não deve ser reproduzido de outros órgãos, devendo refletir e estar alinhado com as necessidades e demandas da unidade administrativa planejadora, sob pena de se transformar em um mero documento protocolar que nada contribuirá para o aprimoramento das contratações públicas.

Por mais completo que seja, contudo, o plano de contratações anual não será capaz de prever todas as contratações do ente no período de um ano, pois existem situações que simplesmente são imprevisíveis, como nos casos de emergência ou calamidade pública. Por exemplo, a pandemia da covid-19 impôs aos entes a necessidade de contratação de insumos variados de forma emergencial (sob o regime especial transitório instituído pela Lei n. 13.079/2020), os quais, obviamente, não constaram do plano de contratações no âmbito federal, que já era obrigatório àquela época.

Em conclusão, o planejamento é ferramenta à disposição dos gestores para tornar o processo de contratação mais racional, célere e eficiente, envolvendo um mínimo de organização, sistema e métodos.

Contudo, não se imagina que a nova cultura administrativa estabelecida em lei seja absorvida de forma automática pelos órgãos públicos. A esperança é de que a nova lei seja indutora da mudança de cultura no que se refere ao planejamento da atividade-meio – processo de contratações públicas – e que o plano de contratações anual seja regulamentado e implementado por estados e municípios, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades, garantir o alinhamento com seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

E os órgãos de controle devem manter vigilância permanente sobre esse ponto, sobretudo após a Lei n. 14.133/2021, que conferiu densidade normativa à fase preparatória das contratações públicas e incorporou novos instrumentos de planejamento. É preciso evitar que a Administração Pública reproduza a conhecida passagem de Alice no País das Maravilhas, de Lewis Carroll, em que a protagonista, ao indagar ao gato Cheshire qual caminho deveria seguir, recebe a resposta: “Se você não sabe para onde ir, qualquer caminho serve”.

É precisamente para que isso não ocorra no setor público que existe o plano anual de contratações. Ele deve servir de norte administrativo, alinhando as necessidades, conferindo previsibilidade às escolhas e direcionando a máquina estatal ao atendimento do interesse público.

9 Motta, Fabrício. Planejamento nas licitações: copiar a União quase nunca é a solução. **Consultor Jurídico**, 22 jul. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-22/interesse-publico-planejamento-licitacoes-copiar-uniao-nunca-solucao>. Acesso em: 15 mar. 2026.