

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

EDSON RICARDO SALEME

ANTONIO CECILIO MOREIRA PIRES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Antonio Cecilio Moreira Pires – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-344-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O XXXII Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI foi realizado nos dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025, em São Paulo- SP,

na Universidade Presbiteriana Mackenzie, em Higienópolis e elegeu o tema "Os Caminhos da Internacionalização e o Futuro do Direito" como eixo norteador dos seus trabalhos. Sob esse escopo, o presente Congresso buscou explorar os impactos da internacionalização nos diversos sistemas jurídicos e nas práticas do Direito, discutindo como as ferramentas existentes no direito comparado podem melhor auxiliar na pesquisa, na prática profissional e na formação acadêmica na área jurídica pública.

Saliente-se a grande relevância da temática em face dos temas abordados no GT Direito Administrativo e Gestão Pública I um dos mais importantes do Conpedi e que, a cada ano, adquire maior centralidade no Congresso e no cenário da pesquisa e pós graduação do país. Como de costume o evento propiciou a aproximação entre coordenadores, docentes e pesquisadores de diversos Programas de Pós-Graduação em Direito de todo o Brasil.

A presente edição do Conpedi, dessa forma, abordou a internacionalização e seus aspectos diretos sobre as normas, destacando-se a necessidade de regulação em diversos setores, sobretudo no setor público para o crescimento e a adaptação em diversos setores.

Os artigos apresentados GT Direito Administrativo e Gestão Pública I refletem uma ampla diversidade temática que explora as interseções entre direito público, privado, servidores, serviços públicos, concessão permissão e outros institutos próprios do Direito Administrativo. Diversos artigos destacam o impacto causado no Direito Administrativo na absorção do Direito Privado e nas novas normas que estão sendo publicadas, abordando desde a responsabilidade civil e desafios regulatórios até o emprego de normas complexas publicadas com o objetivo de melhor subsidiar a atuação do administrador. Destacam-se ainda apresentações que exploram os aspectos econômicos e práticos do Direito Administrativo no manejo da coisa pública e no tratamento dos servidores e suas respectivas repercussões.

O evento foi marcado pela troca de experiências, pelo aprendizado mútuo e pela inspiração para que cada um de nós contribua, em sua esfera de atuação, para uma Administração mais justa, ética e comprometida com o cidadão.

Por fim, destacam-se reflexões sobre o futuro do funcionalismo público, dos serviços, da privatização e dos diversos institutos modernizadores desse importante ramo jurídico. Esses temas revelam uma preocupação transversal com a construção de normas cada vez mais adequadas, com foco na proteção de direitos fundamentais e respeito aos princípios constitucionais da Administração Pública em um contexto que busca modernizar a relação entre Administração e administrados.

Os coordenadores responsáveis pelo Grupo de Trabalho cordialmente convidam os interessados a examinar integralmente os artigos em questão, confiantes de que a leitura será proveitosa. Encerramos esta apresentação expressando gratidão pela oportunidade de facilitar os diálogos entre pesquisadores de elevada competência.

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme - UNIVERSIDADE CATÓLICA DE UNISANTOS.

Prof. Dr. Antonio Cecilio Moreira Pires - UNIVERSIDADE PRESBITERIANA
MACKENZIE

**PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL COMO INSTRUMENTO DE
GOVERNANÇA E SUA EXIGIBILIDADE**

**ANNUAL HIRING PLAN AS A GOVERNANCE INSTRUMENT AND ITS
ENFORCEABILITY**

Luiz Henrique Néia Giavina Bianchi ¹
Valter Foletto Santin ²

Resumo

O trabalho aborda o Plano de Contratações Anual (PCA) como instrumento de planejamento obrigatório para implementação de ferramentas de governança nas contratações públicas, na busca da efetivação de planejamento e eficiência na aplicação dos recursos públicos para melhor atendimento das demandas sociais. Anote-se que a elaboração do PCA constitui um dever do gestor público para racionalização das contratações públicas, garantia do planejamento estratégico e orientação da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), além da elevação do planejamento à categoria de princípio norteador das contratações, em consonância com o dever de governança imposto à alta administração e de concretização de boa administração. A hipótese da pesquisa é se o Plano de Contratações Anual seria obrigatório, apesar da aparente faculdade prevista na Nova Lei de Licitações. O tema tem importância para a melhoria das contratações e facilitação do controle interno e externo. A contribuição relaciona-se ao debate jurídico sobre mecanismos de planejamento, governança e busca da boa administração, enfocando o plano de contratações anual. A conclusão é de obrigatoriedade do PCA, estimulando o administrador a usar as ferramentas de governança para uma boa administração e adesão aos princípios da eficiência e do planejamento adequado, além de facilitar a fiscalização e controle externo. A pesquisa utilizou o método de abordagem hipotético-dedutivo e a pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Boa administração, Governança, Licitações, Planejamento, Plano de contratações anual

Abstract/Resumen/Résumé

This work addresses the Annual Procurement Plan (ACP) as a mandatory planning instrument for implementing governance tools in public procurement, aiming to effectively plan and efficiently allocate public resources to better meet social demands. It should be noted that preparing the ACP is a public administrator's duty to streamline public procurement, ensure strategic planning, and guide the development of the Annual Budget

¹ Mestre em Direito (UENP, Jacarezinho-PR); Membro GP Políticas Públicas e Direitos Sociais; Procurador do Legislativo da Câmara Municipal de Jacarezinho

² Professor de graduação, Mestrado e Doutorado (UENP, Jacarezinho-PR, Brasil). Doutor em Direito (USP, São Paulo, Brasil). Pós-Doutor (Coimbra, Portugal). Líder GP Políticas públicas e direitos sociais. Procurador de Justiça (SP)

Law (LOA). It also elevates planning to the status of a guiding principle for procurement, in line with the governance duty imposed on senior management and the implementation of good administration. The research hypothesis is whether the Annual Procurement Plan should be mandatory, despite the apparent provision provided for in the new procurement law. This topic is important for improving procurement and facilitating internal and external control. The contribution relates to the legal debate on planning mechanisms, governance, and the pursuit of good administration, focusing on the annual procurement plan. The conclusion is that the PCA is mandatory, encouraging administrators to use governance tools for good administration and adherence to the principles of efficiency and adequate planning, in addition to facilitating oversight and external control. The research used the hypothetical-deductive approach and bibliographical research.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Good administration, Governance, Tenders, Planning, Annual procurement plan

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 caracterizou o Estado brasileiro como um Estado Democrático de Direito e apontou para o caminho da priorização de direitos sociais, em que o Estado passou a ser devedor de direitos prestacionais ao povo, com a consequente necessidade de canalização de recursos públicos para efetivação de despesas para concretização dos direitos sociais e diminuição das desigualdades sociais.

Neste cenário, para fazer frente às obrigações, o Estado deve agir com eficiência e boa gestão, com uso de boas ferramentas de governança nas suas contratações públicas, gerando situação fática propícia para avanços nas licitações, determinante para a edição da Lei nº 14.133, de 2021, a chamada Nova Lei de Licitações (NLL), que previu uma série de instrumentos de planejamento, dentre eles, o Plano de Contratações Anual (PCA), com aplicação a todos os entes federativos para contratações de bens e serviços.

A novel lei depende de uma mudança cultural do gestor público e dos próprios órgãos de fiscalização e controle da administração pública, nem que seja para um avanço gradativo, a exigir uma atuação firme de todos os agentes públicos para a materialização instrumental e melhoria da boa gestão administrativa e fiscal.

Para tanto, este trabalho cuida do Plano de Contratações Anual (PCA) como instrumento de planejamento obrigatório para implementação de ferramentas de governança nas contratações públicas, na busca da efetivação de planejamento e eficiência na aplicação dos recursos públicos para melhor atendimento das demandas sociais. A elaboração do PCA constitui um dever do gestor público para racionalização das contratações públicas, garantia do planejamento estratégico e orientação da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), além da elevação do planejamento à categoria de princípio norteador das contratações, em consonância com o dever de governança imposto à alta administração e de concretização de boa administração.

O papel do Plano de Contratações Anual (PCA) é essencial para o atingimento das metas nas peças orçamentárias, PPA, LDO e LOA, dentro do Planejamento, em que as contratações públicas inserem-se no ambiente de governança, permitindo a melhor detecção e avaliação da eficiência dos gastos públicos e dos resultados das ações governamentais.

A hipótese da pesquisa é se o Plano de Contratações Anual seria obrigatório, apesar da aparente faculdade prevista na Nova Lei de Licitações.

O tema tem importância para a melhoria das contratações, e facilitação do controle interno e externo na prestação de contas financeira e orçamentária. A contribuição relaciona-se

ao debate jurídico sobre mecanismos de planejamento, governança e busca da boa administração, enfocando o plano de contratações anual.

A conclusão de que o PCA é obrigatório, estimula o administrador a usar as ferramentas de governança para uma boa administração e adesão aos princípios da eficiência e do planejamento adequado, além de facilitar a fiscalização e controle externo.

Para atingir a finalidade de pesquisa, o estudo lançou mão do método de abordagem hipotético-dedutivo, o método de procedimento comparativo, a técnica de documentação indireta e, principalmente, a pesquisa bibliográfica, em livros, documentos eletrônicos, análise de jurisprudência e pesquisa em legislação e regulamentações federais sobre o tema.

2 GOVERNANÇA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Nova Lei de Licitações (NLL), trouxe uma série de inovações no modelo de gestão da administração pública, passando de um modelo burocrático para um modelo gerencial, tendente a buscar contratações eficientes. Para tanto, a NLL dispõe de uma série de ferramentas que buscam a contratação mais vantajosa para a Administração, conforme preceitua o artigo 11, inciso I da referida lei.

No intuito de evitar contratações sem interesse público que possam resultar despesas públicas ineficientes, dentre outras ferramentas, a NLL inovou ao prever a governança das contratações (artigo 11, parágrafo único). Prevê o dispositivo:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:
(...)

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover 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. (grifo nosso) (BRASIL, 2021).

Marçal Justen Filho entende que a NLL atribui à alta administração o dever de implementar a governança nas contratações públicas, entendendo que a nova Lei 14.133/2021 “impôs um dever jurídico”, não um conselho, uma diretriz ou uma orientação para adoção discricionária, “segundo a conveniência discricionária da autoridade” (JUSTEN FILHO, 2021, p. 266). E acrescenta que a ausência de atendimento ao art. 11 tem impacto infracional à autoridade administrativa, porque “configura infração administrativa grave”, com sujeição a

pena pela ilicitude, sujeitando-se “às punições cabíveis pela conduta ilícita” (JUSTEN FILHO, 2021, p. 267).

Tal entendimento afina-se com a busca da eficiência (artigo 37, caput, da Constituição Federal; artigo 5º, caput, da NLL) (BRASIL, 1988; BRASIL, 2021). Também com o princípio da avaliação de políticas públicas, diante da obrigatoriedade constitucional de órgãos e entidades administrativas de “realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei” (artigo 37, §16, da Constituição Federal) (BRASIL, 1988), e de planejamento por determinação de inclusão no PPA, LDO e LOA dos resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas. Assim dispõem:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

§16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

(Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Os referidos dispositivos constitucionais exigem que as políticas públicas passem a ser avaliadas para se aferir se os resultados alcançados estão dentro do previsto inicialmente. Não se admite mais que o gestor realize despesa no percentual mínimo em saúde e educação pura e simplesmente, por exemplo, e sim que essas despesas atinjam seus resultados almejados, o que não deixa de ser justamente a mudança de mentalidade burocrática para gerencial. Tudo em consonância com a melhoria dos gastos públicos e atingimento de resultados para a sociedade.

Salienta-se que implementação da governança deve ser gradativa e de acordo com a realidade do órgão público, para a melhor ação e gestão pelo administrador público, conforme já preceitua o artigo 22 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (BRASIL, 1942), tendo em vista que a estrutura administrativa e de gestão de uma Capital de Estado é bem diferente de um pequeno município do interior, alguns até com menos de 5.000 habitantes.

A propósito, a noção de governança antecede à Lei nº 14.133, de 2021, mas a sua inserção no corpo normativo como regra geral de licitações válida para toda a Administração Pública tem muita relevância e merecedora de consideração jurídica.

O Tribunal de Contas da União estabeleceu conceitos muito semelhantes de governança para a análise de contas, prevendo os mesmos verbos “avaliar”, “direcionar” e “monitorar”, constantes do parágrafo único do artigo 11 da NLL, em provável influência do Decreto Federal de 2017 na elaboração da novel legislação (3ª Edição do Referencial Básico de Governança Organizacional para Organizações Públicas de 2020; Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021) (BRASIL, TCU, 2020; BRASIL, 2021).

Christianne de Carvalho Stroppa aponta o caminho de construção do conceito de governança, para boas práticas em planejamento, ao entender tratar-se de “um conceito em construção, cujo escopo é delineado pelas boas práticas em planejamento” (STROPPIA, 2022, p. 77).

Isso implica em perceber que a governança guarda íntima relação com o planejamento decorrente da necessária avaliação, direcionamento e monitoramento das políticas públicas. Dessa forma, a governança demonstra a nítida preocupação com contratações relativas à finalidade primária de satisfazer os direitos fundamentais do cidadão comum, em contratações planejadas, por medidas de avaliação, direcionamento e monitoramento, inerentes aos verbos avaliar, direcionar e monitorar constantes das normas referidas, para atingimento do objetivo de resolver os problemas da sociedade, avaliação se aquela ação realmente atingiu as metas traçadas, e diante do monitoramento, corrigir ou manter a política pública.

A governança ainda tem relação com o uso de mecanismos de liderança, estratégia e controle, no intuito de atingir os objetivos traçados pela Administração, sempre medindo os riscos que porventura a contratação possa gerar, protegendo o interesse público, a resultar em contratações eficientes.

Neste sentido, em 2017, a União já se preocupou na extensão do conceito de governança, por intermédio do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017). A regulamentação procurou tratar da política de governança da administração pública federal, conceituando a governança pública como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (art. 2º, I) (BRASIL, 2017).

Dessas normatizações, infere-se o dever de o Administrador agir com governança, inerente à boa administração, esta até considerada um direito fundamental do cidadão. Neste

sentido, os municípios devem agir com a técnica de governança para alcançar os melhores resultados, fazendo mais com menos recursos, afinal, a Constituição os elevou à condição de ente autônomo (Art. 1º CF 88) (BRASIL, 1988).

Sobre a repartição do bolo orçamentário, para o exercício de 2024, conforme Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral elaborada pelo Tesouro Nacional (BRASIL, 2024), a estimativa para a arrecadação da União no ano de 2024 foi no montante de R\$ 2.516.772.000.000,00 (dois trilhões, quinhentos e dezesseis bilhões e setecentos e setenta e dois milhões de reais). Já para os Estados estimou-se uma arrecadação na ordem de R\$ 998.228.000.000,00 (novecentos e noventa e oito bilhões e duzentos e vinte e oito milhões de reais) em 2024. Por fim, projetou-se que os Municípios brasileiros arrecadariam em 2024 o montante de R\$ 281.162.000.000,00 (duzentos e oitenta e um bilhões e cento e sessenta e dois milhões de reais).

Tais informações de 2024 trouxeram a projeção de arrecadação da União de 66,29% de toda arrecadação tributária, de 26,29% para os Estados, e de apenas 7,40% para os municípios, de tudo o que se arrecada a título de tributos. Isso implica em constatar que por dispor de menor fatia do bolo orçamentário, os municípios precisam realizar contratações eficientes, exigindo-se ainda mais planejamento e governança dos Prefeitos.

Inegavelmente, em tal quadro, é dever da Administração municipal atuar de forma diligente, avaliar as melhores opções disponíveis, direcionar essas ações na busca da melhor contratação possível e ainda avaliar se de fato esta atingiu seu objetivo para corrigir desvios ou manter a política pública implementada.

Destaca-se o tratamento legal da governança na lei de licitações, que não está presente apenas no parágrafo único do artigo 11, mas em outros dispositivos que disciplinam uma série de ferramentas, que guardam relação com a busca de contratações alinhadas à governança pública, como a gestão de competência, busca pela qualificação, segregação de função, orientação, envolvimento da alta administração, controle, gestão de riscos e transparência.

A gestão de competência guarda relação com a indicação de servidores mais capacitados para o exercício das atribuições atinentes às licitações, tanto que o artigo 7º da NLL exige que o Gestor designe servidor preferencialmente efetivo, o que denota exigência de autonomia para a tomada de decisão técnica, sem influências políticas, bem como servidor que tenha atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível. O gestor deve nomear o servidor apto, pois a gestão por competência aparece para diminuir a liberdade de nomeação do Gestor, em situação de vinculação do ato de nomeação, diminuindo-lhe seu poder discricionário.

A gestão não chega a ser uma novidade na NLL propriamente dita, visto que antes de sua aprovação, os órgãos de controle já a exigiam, por responsabilização de agentes políticos, por omissão da autoridade, em irregularidades, por sua amplitude ou relevância, mesmo que não tenham praticado atos (Acórdão 3.576/2019, 1ª Câ., rel. Min. Benjamin Zymler) administrativos (BRASIL, TCU, 2019).

A gestão por competência guarda íntima relação com a qualificação, outra exigência prevista no artigo 7º da Nova Lei de Licitações, lembrando ainda que cabe aos tribunais de contas a promoção de eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos designados para o desempenho das funções essenciais à execução da lei (artigo 173 da NLL).

Outra ferramenta trazida pela NLL relacionada à governança nas contratações é a segregação de funções. É uma espécie de sistema de controle interno das contratações, em que se deve evitar designar o mesmo servidor para mais de uma função de risco, por controles recíprocos, decorrente da maior quantidade de agentes envolvidos na contratação, com mais chance de evitar erros ou fraudes.

Levi Rodrigues Vaz ressalta que “o princípio da segregação de funções veda o exercício de múltiplas funções suscetíveis a riscos por um mesmo agente”, com a finalidade de se evitar “risco de ocultação de erros, fraudes e falhas, inclusive corrupção e desvios de recursos públicos”, para tanto, coíbe-se a prática de que um único agente isolado atue na contratação e na gestão de contratos. (VAZ, 2022, p. 43)

Sobre a segregação ainda, Marcos Vinícius de Jesus Miotto, Luiz Felype Fonseca Costa e Arthur Pires destacam a necessidade de uma implementação bem-sucedida do princípio da segregação de funções nas licitações públicas como forma crucial de fortalecer a governança nas contratações, promovendo transparência garantindo a utilização eficiente dos recursos públicos. (MIOTTO; COSTA; PIRES, 2024, p. 85)

Salienta-se ainda que a segregação de funções foi elevada à condição de princípio previsto no *caput* do artigo 5º da NLL. Além disso, um ambiente com governança, necessariamente é um ambiente com controle, com envolvimento da alta administração, com orientação, com gestão de riscos sobretudo com transparência.

A NLL deu especial atenção à necessidade de haver controle na Administração, criando um capítulo específico sobre o tema, iniciado pelo artigo 169, quando adota as chamadas três linhas de defesa.

Por fim, para se atingir a excelência, por meio da governança, necessariamente é preciso ter transparência. Tema este muito caro para a NLL o qual, dada a brevidade do presente trabalho não poderá ser explorado de maneira adequada.

Sobre o tema, destaca-se a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), ferramenta criada para a divulgação dos certames licitatórios de forma unificada, onde devem constar os Planos de contratações anuais, as atas de registros de preços, os contratos e aditivos, os editais de licitações e avisos de contratações direta, dentre outros documentos que permitem a ampla divulgação das compras públicas.

3 PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES E BOA ADMINISTRAÇÃO

O planejamento é medida essencial para a boa administração, nos aspectos financeiro, orçamentário, organizacional e administrativo, tanto que o constituinte utilizou a sua referência como definição de metas e ações para eficiente gestão pública sustentável em vários dispositivos constitucionais. Há a sua menção para planejamento e execução de funções públicas de interesse comum em região metropolitana (art. 25, §3º, CF), de cooperação associativa no planejamento municipal (art. 29, XII), no planejamento urbano de ordenamento territorial municipal e controle do solo urbano (art. 30, VIII, CF), a sustentabilidade da dívida pública, no planejamento de alienação de ativos (art. 163, VIII, “e”, CF), o planejamento determinante pelo Estado no exercício da condição de agente normativo e regulador da atividade econômica (art. 174, caput, CF), as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado (art. 174, §1º, CF), planejamento agrícola (art. 187, §1º, CF), planejamento das políticas sociais (art. 193, parágrafo único, CF), planejamento familiar (art. 226, §7º, CF), planejamento de safras (art. 50, ADCT, CF), até planejamento de complementação de aplicação recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino como efeito da pandemia Covid-19 (art. 119, ADCT, CF).

O planejamento no setor público é dinâmico, em evolução constante diante da incorporação, transformação ou extinção de funções estatais, para profissionalização do aparato público, no sentido de oferecimento de ações e serviços de qualidade, sem oneração excessiva dos cidadãos e do setor produtivo, sendo instrumentos de destaque PPA, LDO e LOA, que devem atuar em conjunto, em processo único, com objetivos e contribuições específicos para o planejamento governamental, voltados para programas de governos dos entes públicos, baseados em resultados com indicadores e metas, não apenas de mera alocação de receitas e despesas, depois da reforma gerencial (SÃO PAULO, TCE, 2021, p. 3-5). Ou para a vertente da atividade permanente de planejamento governamental, que corresponde a “uma atividade permanente da administração pública”, dentro do processo de planejamento, que compreende a

“escolha de políticas públicas capazes de combater os problemas a serem enfrentados pela sociedade em um ambiente escasso de recursos” (BRASIL, 2023, p. 13-14).

A própria ordem internacional tem influenciado a noção de planejamento, para efetivação da Agenda 2030 da ONU, com alinhamento do PPA à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, para aceleração da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil. Isso constitui instrumento de planejamento de Estado e exige investimentos financeiros significativos, para efetivação de ODS, na priorização de áreas específicas para impulsionar o desenvolvimento sustentável. Entende Silvia Rucks o papel estratégico brasileiro que, com a integração dos ODS ao planejamento nacional, a promoção de coerência política, estabelecimento de mecanismos robustos de monitoramento e avaliação e a garantia de alocação eficaz de recursos, “o país assume um papel estratégico para impulsionar o desenvolvimento sustentável e melhorar a qualidade de vida de todas as brasileiras e brasileiros e para liderar o mundo na mesma direção” (2024, p. 12-13).

Há 17 ODS na Agenda 2030 da ONU para combater a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir paz e prosperidade às pessoas em todos os lugares, enunciadas como erradicação da pobreza, fome zero e agricultura sustentável, saúde e bem-estar, educação de qualidade, igualdade de gênero, água potável e saneamento, energia limpa e acessível, trabalho decente e crescimento econômico, indústria, inovação e infraestrutura, redução das desigualdades, cidades e comunidades sustentáveis, consumo e produção responsáveis, ação contra a mudança global do clima, vida na água, vida terrestre, paz, justiça e instituições eficazes, e parcerias e meios de implementação (ONU, Nações Unidas Brasil, s.d.).

Assim, planejar é dever do Estado garantidor de direitos fundamentais, em especial os direitos prestacionais de segunda dimensão, direitos estes alcançados por meio de despesas possibilitadas por recursos públicos, que devem ser harmonizadas de forma eficiente.

Como governança e sua importância estratégica, o planejamento das compras e contratações públicas é fundamental para que a novel legislação atinja seus objetivos, tanto que o legislador incluiu o planejamento no rol de princípios da licitação contidos no *caput* do artigo 5º da Lei nº 14.133, de 2021, em reforço da sua impositividade, demonstrando a preocupação do legislador federal com a qualidade das compras e contratações públicas.

Tal norma repetiu o destaque conferido pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), que já elencava o planejamento como princípio norteador das atividades da Administração Pública (artigo 6º, I), especialmente de planos e programas de desenvolvimento econômico-social e de segurança nacional, na elaboração de plano de

governo, programas plurianuais, orçamento anual e programação financeira de desembolso (art. 7º, “a” a “d”, do DL 200).

A lei geral de licitação anterior não previa expressamente o planejamento de compras públicas, mas se percebem sinais nas condições de pagamento constantes do edital (art. 40, XIV, da Lei n. 8.666, de 1993) (BRASIL, 1993).

Apesar disso, Tatiana Camarão entende a ausência de planejamento na Lei 8.666, mas exalta as ferramentas trazidas pela Nova Lei de Licitações e o desafio de adequação à nova realidade, com ênfase para planejamento da Administração Pública (2022, p. 278).

Marçal Justen Filho igualmente destaca a importância que a NLL atribui ao planejamento, como pilares da eficiência e do combate ao desperdício, ao enfatizar que “a Lei 14.133/2021 prestigia de modo intenso o dever de planejamento, que se constitui em um dos pilares da ampliação da eficiência e do combate ao desperdício de recursos públicos” (JUSTEN FILHO, 2021, p. 273).

Para dar atendimento concreto ao Princípio do Planejamento, constante do rol do *caput* do artigo 5º da NLL, referida lei trouxe uma série de instrumentos para materializar tal princípio, dentre eles, destacam-se o plano de contratações anual, estudo técnico preliminar, análise de riscos e termo de referência/projeto básico, tema a ser explorado na sequência.

Sobre tais ferramentas, merece atenção o estudo técnico preliminar – ETP, cujo conceito legal está previsto no artigo 6º, inciso XX, como documento de planejamento para identificação do interesse público de contratação, um “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução” (BRASIL, 2021).

Os incisos do § 1º do artigo 18 da NLL indicam os elementos que devem conter no ETP. Lembrando que conforme o § 2º do mesmo artigo, obrigatoriamente, o ETP sempre deve prever no mínimo os itens previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º, da mesma norma.

O ETP é um documento elaborado para se aferir se aquela contratação irá resolver o problema da Administração. Vale dizer: o Administrador está diante de um problema cujo ETP irá trazer a melhor alternativa para a sua resolução. É nessa fase que o Gestor comprova o interesse público da contratação evitando que a despesa seja realizada para suprir caprichos pessoais e desconectados com os interesses da coletividade, protegendo, como isso a impessoalidade que deve pautar os atos do Administrador Público. Trata-se da primeira fase do planejamento, onde irá se aferir a melhor solução, bem como a sua viabilidade em ser implementada. Sua presença nem sempre é obrigatória, afinal, pode ocorrer que, de antemão, já se ter a solução mais viável para o problema, sendo dispensável a elaboração do ETP.

Entretanto, quando ficar demonstrada a necessidade de estudos mais aprofundados para se determinar a melhor alternativa pela Administração, diante do caso concreto, sua elaboração passa a ser obrigatória.

Nessa toada, detecta-se a cobrança de ETP por tribunal de contas, quando necessário, por entendimento de que a Lei n.º 14.133/21 “prevê expressamente, no seu art. 18, I, a exigência de Estudo Técnico Preliminar - ETP como etapa inicial e essencial do processo licitatório, detalhando seu conteúdo no parágrafo primeiro” (Processo nº: 816694/23 – Acórdão 48/24 – Tribunal Pleno. Rel. Cons. José Durval Mattos do Amaral) (PARANÁ, TCE, 2024).

Outro instrumento importante é o termo de referência – TR como ferramenta para a realização de uma despesa pública planejada que atinja o seu objetivo final. O seu conceito legal está previsto no inciso XXIII do artigo 6º, com parâmetros e elementos descritivos, constituído por “documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos” (BRASIL, 2021). Na sequência o legislador optou por elencar, por meio de incisos, os itens que devem conter no termo de referência, demonstrando a sua preocupação em uniformizar no Brasil todos os elementos mínimos do TR, bem como para que não seja somente um documento formal. O TR visa delimitar o objeto a ser adquirido ou serviço a ser contratado, devendo ser elaborado com esmero para resultar em boas contratações e compras, bem como para se evitar o direcionamento da despesa pública.

Além do PCA, do ETP e do TR, são interessantes e essenciais para uma boa contratação o anteprojeto, projeto básico, projeto executivo, dentre as ferramentas relacionadas ao planejamento das contratações de obras ou serviços, não objetos deste estudo.

Há também preocupação do legislador em relação ao planejamento e governança sobre o papel da gestão de risco nas contratações e do controle interno e jurídico nas compras públicas.

No que tange à gestão de riscos, é consenso que toda contratação envolve riscos e em um ambiente com planejamento e governança necessariamente deve-se sopesá-los para evitá-los ao máximo bem como mitigar seus efeitos nocivos à Administração. Em razão desta preocupação, a palavra “risco” é repetida ao todo 49 vezes na NLL enquanto que na Lei nº 8.666, de 1993 somente há remissão à palavra “risco” em três oportunidades, sendo que duas delas se refere a risco à segurança pública, o que denota a mudança do modelo burocrático, passando para o modelo gerencial de gestão.

No Brasil a ideia de um direito fundamental a uma boa administração remete ao artigo 37 da Constituição Federal, que trata dos princípios da Administração Pública. Dentre eles destaca-se o Princípio da Eficiência, inserido pela Emenda Constitucional 19, de 1998 (BRASIL, 1998). Além disso, o Artigo 70 da Constituição Federal trata da fiscalização sobre a

administração direta e indireta exercida pelo Parlamento, bem como pelos sistemas de controles interno e externo.

Renee de Ó Souza, Valter Foletto Santin e Antonio Sergio Cordeiro Piedade lembram que o direito fundamental a uma boa administração não está expressamente previsto no texto constitucional, mas se extrai de diversos dispositivos da Constituição a sua essência.

A boa administração pode ser detectada pela ação administrativa decorrente dos princípios da legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal), da participação popular do usuário nos serviços públicos (art. 37, §3º, CF), da resolução de conflitos administrativos por processo administrativo, obedecido o devido processo legal, contraditório e ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, CF), da necessária atuação proba dos governantes (art. 37, §4º, CF) e sujeição a controle interno e externo (art. 70, da CF), e também pelo desenvolvimento sustentável (arts. 3º, 21, IX, 43, 174, §1º, 225 e outros dispositivos constitucionais). (SOUZA; SANTIN; PIEDADE, 2018)

Sobre o direito do cidadão de exigir uma boa gestão dos recursos públicos por parte do gestor, Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti afirmam que “a boa administração é direito da sociedade”, que corresponde a um dever estatal de respeitar uma série de princípios, dentre eles, “a legalidade, a legitimidade, a imparcialidade, a impessoalidade, a moralidade, a motivação, a qualidade, a presteza, a racionalidade, a objetividade, a coordenação, a economicidade, a eficiência e a publicidade” (PEREIRA JUNIOR; DOTTI, 2022, p. 20).

Nota-se que quando se debate o direito a uma boa administração, essência da própria atuação da Administração e de titularidade cabe ao cidadão, de maneira reflexa, surge o dever do Estado em atuar de maneira eficiente, cabendo ao Administrador agir de acordo com os princípios constitucionais para o seu alcance, em face ao interesse público.

Nesse sentido, Ismael Filho lembra que “a noção de boa administração, de fato, relaciona-se, primeiramente, com a persecução do interesse público”, vale dizer, adotar medidas despidas de pessoalidade, e acrescenta “no exercício das suas atribuições, não basta ao gestor público encontrar qualquer solução administrativa; é preciso encontrar a melhor solução administrativa possível” (ISMAEL FILHO, 2018, p. 119).

A escassez de recursos públicos aliada à grande quantidade de direitos fundamentais que o Estado Brasileiro se obrigou a garantir com a promulgação da Constituição de 1988 reforça mais a ideia de que existe sim um direito fundamental a uma boa administração. O povo é titular do poder e destinatário dos serviços públicos, pois o poder deve ser exercido em favor do povo, conforme preceitua o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, pois quem

é eleito para representá-lo tem o dever de gerir da melhor maneira possível, sujeito à prestação de contas e responsabilização, dentro do conceito de *accountability*.

O bom administrador também deve mostrar a sua melhor qualidade em tempos de crise, de caos social e humanitário, como em tempos de guerra e de pandemia, como vivenciado com a eclosão dos efeitos da Covid-19, quando deve ser priorizado o chamado mínimo existencial para efetivação de despesas, mesmo por necessidade de remanejamento orçamentário, conforme defendem Caio Marcio Loureiro, Valter Foletto Santin e Thadeu Augimeri de Goes Lima (2020, p. 19-39).

Masayuki Nakagawa chama a atenção para a concepção de prestação de contas, por entender que “sempre que alguém delega parte de seu poder ou direito a outrem, este assume a responsabilidade, em nome daquele, de agir de maneira correta”, ressaltando a necessidade de prestar contas periódicas, por obrigação de “periodicamente, até o final do mandato, prestar contas de seus desempenhos e resultados, dá se o nome de *accountability*” (1993, p. 17).

Assim, é evidente o direito do cidadão em obter do seu representante uma prestação de serviços de qualidade, apta a fazer jus a toda a tributação que recai sobre todos, cabendo ao Gestor Público atuar na busca dos melhores resultados possíveis para satisfação dos direitos fundamentais.

Para acompanhamento e fiscalização, a Constituição criou uma série de órgãos de controle para cobrar a execução desses direitos fundamentais. Dentre eles, destacam-se o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, cujo artigo 71 e seguintes e 31 e seguintes ambos da Constituição tratam do tema. O inciso I do artigo 71 traz o seu papel de auxiliar do Poder Legislativo para o que este possa julgar as contas de governo do Chefe do Poder Executivo. Já o Inciso II assegura aos TCEs e TCU a prerrogativa de julgar as contas de gestão dos ordenadores de despesa. Outro órgão de controle externo importantíssimo é o Ministério Público a quem incumbe, nos termos do Artigo 127 da Constituição a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis exercido por meio de fiscalização e recomendações.

Sobre o controle externo para se atingir uma boa administração, Valter Foletto Santin, traz uma classificação interessante, ressaltando que:

[...] mecanismos de controle que, no âmbito do serviço público (assim também no âmbito da boa governança) podem ser de natureza política, administrativa, jurisdicional ou popular. De forma articulada, anota-se que o controle político pode ser governamental (por nomeações e substituições etc.) e parlamentar (por comissões parlamentares de inquérito, processo de crimes de responsabilidade etc.). O controle administrativo pode ser interno ou externo (como no caso do controle externo da

atividade policial pelo Ministério Público por meio de fiscalização e recomendações). O controle jurisdicional se dá por meio de ações cíveis ou criminais (aqui mais uma vez destacada a atuação ministerial). Por sua vez, o controle popular decorre de mecanismos como o direito de representação, a participação em audiência, entre outros (pelo Ministério Público e pelo Poder Legislativo sobre os atos do Poder Executivo. Além disso, a Constituição trouxe para o seu texto a obrigatoriedade da criação de controles internos. (SANTIN, 2013, p. 118 e seguintes).

Em síntese, o controle externo poderá ser de natureza política, administrativa, jurisdicional ou popular, tendo cada uma dessas esferas de atuação as suas ferramentas apropriadas para exigir do Gestor uma gestão pública com excelência.

O Ministério Público tem à disposição, por exemplo, a possibilidade de formular Termos de Ajustes de Conduta, pode ainda ajuizar ação civil pública para compelir o Chefe do Executivo a criar determinada política pública e ainda ajuizar ação para obrigar o Executivo a fornecer medicamentos. Os tribunais de contas, dentre outras ações, têm a prerrogativa de julgar as contas de gestão do ordenador da despesa, aplicar multas ao gestor, suspender processos licitatórios e declarar leis inconstitucionais. O Legislativo tem a possibilidade de julgar as contas de governo do chefe do Poder Executivo, sustar atos normativos que exorbitem o poder regulamentar do Executivo, cassar o Prefeito que deixe de atender sem justo motivo os pedidos de informação da Câmara, ou que descumpram o orçamento ou ainda quando o Prefeito praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática.

Tem-se ainda o controle exercido pela população, este somente possível com transparência e com a implementação do *accountability*, conforme exposto anteriormente. O controle popular é exercido nas urnas também, podendo o povo deixar de eleger aquele candidato que não cumpriu seu papel de bom Gestor.

Portanto, dentro da noção de prestação de contas e de responsabilização do administrador público, os controles interno e externo exercem um papel fundamental para a boa administração, inclusive por previsão de sanção ao mau administrador em caso de desvios administrativos na efetivação de gastos e na utilização de bens e valores públicos.

4 OBRIGATORIEDADE DO USO DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL

O Plano de Contratações Anual, no bojo da NLL não é algo inédito no seio da administração pública brasileira. Originalmente, o PCA remonta ao Acórdão Plenário do TCU nº 2.622, de 2015, que reforçou a necessidade de um documento que materializasse um Plano de Contratações no âmbito da União. Senão vejamos:

9.2.1.12. executar processo de planejamento das aquisições, contemplando, pelo menos:

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;

9.2.1.12.2. aprovação, pela mais alta autoridade da organização, do plano de aquisições;

9.2.1.12.3. divulgação do plano de aquisições na internet;

9.2.1.12.4. acompanhamento periódico da execução do plano, para correção de desvios; (acórdão 2.622/2015 – Plenário TCU)

Na sequência, em 2018, foi expedida a Instrução Normativa nº 1, de 29 de março de 2018, que dispunha sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sobre a elaboração do Plano de Contratações Anual de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Sobreveio a Instrução Normativa nº 1, de 10 de janeiro de 2019, a qual dispunha sobre Plano de Contratações Anual de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações.

Atualmente, vige o Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022 que regulamenta o PCA no âmbito da Lei nº 14.133, de 2021, tendo sido a Instrução Normativa nº 1, de 2019 revogada pela Instrução Normativa 20, de 2022. O Decreto Federal nº 10.947, de 2022, regulamenta o PCA e o define como um “documento que consolida as demandas que o órgão ou a entidade planeja contratar no exercício subsequente ao de sua elaboração” (BRASIL, 2022).

A questão da obrigatoriedade ou não da elaboração do Plano de Contratações Anual merece algumas considerações legais, com base nas normas da Nova Lei de Licitações (Lei n.14.133/2021).

O referido plano PCA é citado tanto no artigo 12 quanto no artigo 18 da NLL. No inciso VII do Artigo 12 consta que o responsável pelo planejamento do órgão “poderá” elaborar o Plano de Contratações Anual. Já o Artigo 18, Inciso VII trata da fase preparatória das licitações e enuncia o Plano de Contratações como “sempre que elaborado”, que deve ser compatível com o planejamento.

A partir de uma rápida leitura dos dispositivos reproduzidos acima, pode-se inferir que existe a necessidade de os órgãos regulamentarem o PCA, além disso, este se presta a auxiliar na elaboração da Lei Orçamentária Anual e tem como objetivo o de racionalizar as contratações

dos órgãos e entidades sob sua competência, garantindo o alinhamento com o seu planejamento estratégico.

Nota-se que o legislador utilizou o verbo flexionado “poderão” no Inciso VII do Artigo 12 e usou a expressão “sempre que elaborado” no *caput* do artigo 18, o que dá margem a interpretar que é facultativa a criação do PCA. Entretanto, não é a melhor exegese do dispositivo em tela, em razão de que o planejamento passou a ser tratado como princípio previsto na nova lei geral de licitações.

Além disso, deve-se lembrar que o *caput* do Artigo 22 do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 – LINDB, prevê que os órgãos de controle deverão levar em consideração os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo.

Tais normas deverão considerar o tamanho e população do ente federativo para a cobrança de todos os instrumentos de planejamento, na aplicação do Princípio do Planejamento, tendo em vista que a realidade fática do município em questão, diante da notoriedade de que a maioria dos municípios brasileiros tem menos de 20 mil habitantes.

Apesar disso, há movimento para capacitação de servidor público de todas as localidades, podendo ser referida a postura do Tribunal de Contas do Estado do Paraná em 2024 de proporcionar diversos cursos gratuitos sobre a Lei nº 14.133, de 2021, inclusive de nível de pós-graduação, indicando o reforço da tendência de exigir cada vez mais o planejamento das contratações, incluindo a elaboração do Plano de Contratações Anual – PCA.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por exemplo, já em 2023 alertava sobre a necessidade da elaboração do PCA no Comunicado SDG nº 12/2023 – TCE/SP como forma de promover eficiência, efetividade e eficácia dos respectivos ajustes, conforme o parágrafo único do artigo 11 da Lei nº 14.133, de 2021, bem assim como valioso subsídio para a elaboração de suas peças orçamentárias, na forma prevista no inciso VII do artigo 12 da mesma lei.

Nesse sentido, mesmo que a letra da lei estabeleça que “poderá” ser feito o PCA, mesmo que a realidade de cada gestor de entidade pública deva ser levada em consideração ao se avaliar uma possível responsabilização, o fato de o planejamento ser um princípio constitucional e possuir força normativa, a falta de elaboração do referido plano deverá ser justificada, sob pena de responsabilidade, ao menos da esfera administrativa de contas. O estágio de adaptação das entidades públicas aos ditames da Nova Lei de Licitação pode ser fator de exigência gradativa, mas os órgãos de controle externo têm à disposição argumentos factíveis para exigir a sua elaboração de forma compulsória, até pela base em princípios constitucionais.

Para tanto, poderá lançar mão de aplicação de multas, recomendações, aprovação de contas com ressalvas e até mesmo tornar quesito obrigatório nas prestações de contas dos gestores, a exemplo da necessidade de instituição do Controle Interno, cujo relatório é peça obrigatória no bojo das prestações de contas ao TCE/PR conforme determina o artigo 7.º da Lei Orgânica do TCE/PR e artigo 221, § 2.º do Regimento Interno do TCE/PR.

No mesmo sentido, Marçal Justen Filho, prestigiando a necessidade de planejar os atos da Administração ressalta que: “A interpretação mais adequada consiste em reconhecer a existência de um dever de elaborar o PCA, cujo atendimento será vinculado às circunstâncias e características da realidade” (JUSTEN FILHO, 2021, p. 273)

Assim, diante da necessidade da busca da contratação mais vantajosa pela Administração, da atuação com governança da alta administração, o princípio geral de planejamento governamental, a inclusão do planejamento como mais um princípio específico das licitações, e a fiscalização e funcionamento dos órgãos de controle, mesmo com a consideração da realidade fática do ente administrativo e das dificuldades do gestor, conforme a LINDB, é pertinente concluir que a elaboração do PCA é obrigatória para os municípios, devendo comprovar eventual impossibilidade ou maiores dificuldades em caso de opção ou omissão de sua realização.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa demonstrou a necessidade de governança e planejamento para uma gestão com excelência da Administração Pública, a chamada boa administração, que pressupõe a implementação de mecanismos de governança. A seleção e escolha da melhor política pública, as ações para atingir as metas e o resultado esperados e a melhor gestão exigem procedimentos de governança, para o Gestor alcançar sucesso na sua administração pública.

A Nova Lei de Licitações busca uma gestão gerencial, por intermédio de inúmeras ferramentas de gestão com governança, como gestão de competências, segregação de funções, mecanismos de controle por meio das linhas de defesa, gestão de riscos e de planejamento. O planejamento deve contar com Plano de Contratações Anual – PCA, termo de referência, estudo técnico preliminar, projeto básico, projeto executivo e outros instrumentos para a sua finalidade de planificação governamental.

O Plano de Contratações Anual – PCA é uma ferramenta fundamental para melhor planejamento e gestão de recursos pelo Administrador e atendimento das necessidades da população, constituindo uma obrigação a sua elaboração, pelos termos dos princípios

constitucionais do planejamento e da eficiência, não apenas faculdade, apesar da aparente facultatividade para licitação, pelos termos legais constantes da Lei nº 14.133, de 2021.

Para a sua exigência, as medidas de cobrança dos órgãos de controle externo têm importância determinante e gradativa para compelir o gestor a utilizar todas as ferramentas de governança, de planejamento e de licitação para contratação de bens e serviços, especialmente o Plano de Contratações Anual – PCA, sem prejuízo das demais ferramentas a seu dispor, de acordo com a sua realidade concreta, à luz das neutralizações das normas de exigência de atuação por dificuldades do administrador, previstas na LINDB.

Em síntese, o PCA é obrigatório para contratações, pois estimula o administrador a usar as ferramentas de governança para uma boa administração e adesão aos princípios da eficiência e do planejamento adequado, e hábil para facilitar a fiscalização e controle externo em licitações.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Controladoria Geral da União (CGU)**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46322>. Acesso em: 17 jul. 2025.
- BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 ago. 2025.
- BRASIL. **Exposição de Motivos da Emenda Constitucional nº 19, de 1998**. Brasília, 1998. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 15 ago. 2025.
- BRASIL. **Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027**. Ministério do Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/arquivos/manual-tecnico-do-plano-plurianual-2024-2027/manual-do-ppa-2024-2027-1.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2025.
- BRASIL. **Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 15 ago. 2025.
- BRASIL. **Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 15 ago. 2025.
- BRASIL. **Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 15 set. 2025.
- BRASIL. **Decreto 10.947, de 25 de janeiro de 2022**. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D10947.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Dez passos para a boa governança**. Tribunal de Contas da União. Edição 2. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/D5/F2/B0/6B/478F771072725D77E18818A8/10_passos_para_boa_governanca_v4.pdf. Acesso em: 15 de agosto de 2025. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Edição 3. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União, **Acórdão 2.622/2015**. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2622%2520ANOACORDAO%253A2015%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União, **Acórdão 3.5762/2019**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2313910>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em 10 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda; Secretaria do Tesouro Nacional et al. **Estimativa da Carga Tributária do Governo Geral: Tesouro Nacional 2024**. Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/51673>. Acesso em 29 set. 2025.

CAMARÃO, Tatiana. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133, de 1º de abril de 2021**. Coordenado por Cristiana Fortini, Rafael Sérgio Lima de Oliveira, Tatiana Camarão. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

ISMAEL FILHO, Salomão. Boa Administração: Um Direito Fundamental a ser Efetivado em Prol de uma Gestão Pública Eficiente. **Revista De Direito Administrativo**, 277(3), 105–137. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v277.2018.77679>. Acesso em: 4 ago. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021a.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Palestra IAP - Nova Lei De Licitações E Seus Aspectos Positivos**. 2021b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=6XV9xbLhzrI&list=TLGGaBJUVHHnhvIyMDA4MjAyNQ>. Data de acesso: 20 ago. 2025

LEMONS, Ana Amélia. **Revisão urgente do pacto federativo**. 2011. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaao/colunistas/revisao-urgente-do-pacto-federativo/>. Data de acesso: 4 ago. 2025.

LOUREIRO, Caio Marcio; SANTIN, Valtér Foletto; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Remanejamento orçamentário entre elementos de despesa para atendimento ao mínimo existencial em época de pandemia. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**. v. 6, n. 2, Jul/Dez. 2020, p. 19–39. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/7071/pdf>. Acesso em 20 set. 2025.

MIOTTO, Marcos Vinícius de Jesus; COSTA, Luis Felype Fonseca; PIRES, Arthur. Governança e Controle das Contratações Públicas: Perspectivas e Desafios da Implementação da Segregação de Funções nas Licitações. IN. **Anais do XIII Encontro Internacional do**

CONPEDI. Montevideu, 2024. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/10705/7333>. Data de acesso: 27 set. 2025.

NAKAGAWA: Masayuki. **Introdução à controladoria**: Conceitos, Sistemas, Implementação. São Paulo: Atlas, 1993.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Processo n. 144959/22, Acórdão nº 894/2022**. Disponível em: <https://viajuris.tce.pr.gov.br/Arquivos/2022/4/00365950.pdf>. Acesso em 10 jul. 2025.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Processo n. 816694/23, Acórdão 48/24**. Tribunal Pleno. Rel. Cons. José Durval Mattos do Amaral. Disponível em: <https://viajuris.tce.pr.gov.br/Arquivos/2024/2/00381988.pdf>. Acesso em 28 set. 2025

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **Da Responsabilidade de Agentes Públicos e Privados nos Processos de Licitação e Contratação**: Lei 14.133/2021. Porto Alegre: Ordem Jurídica, 2022.

RUCKS, Silvia. Prefácio. In: Ministério do Planejamento e Orçamento. **Planejamento Orientado à Agenda 2030**. Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento/MPO, 2024, p. 12-13. Disponível em: www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/arquivos/planejamento-orientado-a-agenda-2030.pdf. Acesso em 29 set. 2025.

SANTOS, Bruno Aguiar. **Neoconstitucionalismo**: A Ideologia Fadada ao Fracasso do Arbítrio. Salvador: JusPodivm, 2018.

SANTIN, Valter Foletto. **O controle judicial da segurança pública**: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2013.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). **Manual de Planejamento Público 2021**. TCESP. Disponível em: [https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Público%20\(vf-200121\)%20\(1\).pdf](https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Planejamento%20Público%20(vf-200121)%20(1).pdf). Acesso em 29 set. 2025.

SOUZA, Renee de Ó; SANTIN, Valter Foletto; PIEDADE, Antonio Sergio Cordeiro. Sinais de Direito Fundamental a uma Boa Administração no Brasil. In. **Em Tempo. Revista da área de Direito UNIVEM** v. 17. 2018. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/2571>. Acesso em 10 ago. 2025.

STROPPA, Christianne de Carvalho. **O Papel dos Órgãos de Controle nas Contratações Públicas**. Campo de públicas: conexões e experiências v. 1, n. 2 (jul./dez. 2022). Fundação João Ribeiro. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/3957>. Acesso em: 25 jul. 2025.

VAZ, Levi Rodrigues. **Manual da Nova Lei de Licitações**. Curitiba: Via Jurídica, 2022.