

***Campus Porto Velho Zona Norte***  
**Coordenação do Curso de Tecnologia em Gestão Pública**

**ARIANE VIANA MARIANO**  
**LÍZIA RAVNA NEGREIROS DE MATOS**

**GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS: UMA  
ANÁLISE DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO DAS  
CONTRATAÇÕES E DE SEU PAPEL NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL**

**ARIANE VIANA MARIANO  
LÍZIA RAVNA NEGREIROS DE MATOS**

**GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS: UMA  
ANÁLISE DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO DAS  
CONTRATAÇÕES E DE SEU PAPEL NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL**

Artigo científico entregue como Trabalho de Conclusão de Curso ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO), *Campus* Porto Velho Zona Norte, como requisito parcial para obtenção do grau de tecnólogo, junto ao Curso de Gestão Pública, sob a orientação do Prof. Me. Ernani Marques de Almeida.

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Gerador de Ficha Catalográfica do IFRO.

Mariano, Ariane Viana.

Governança e planejamento das compras públicas: uma análise do sistema de planejamento e gerenciamento das contratações e de seu papel no plano de contratações anual / Ariane Viana Mariano, Lízia Ravna Negreiros de Matos. - Porto Velho, 2026.  
33 f. : il.

Orientador(a): Prof. Me. Ernani Marques de Almeida.

Trabalho de Conclusão de Curso (Superior de Tecnologia em Gestão Pública) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO, Porto Velho, 2026.

1. Eficiência. 2. Contratações públicas. 3. Gestão. 4. Planejamento. 5. Sistema. I. Matos, Lízia Ravna Negreiros de. II. Almeida, Ernani Marques de (orient.). III. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO. IV. Título.

**Bibliotecário(a) Responsável:** Marlene Fouz da Silva, CRB-11/946

**ARIANE VIANA MARIANO  
LÍZIA RAVNA NEGREIROS DE MATOS**

**GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS: UMA  
ANÁLISE DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO DAS  
CONTRATAÇÕES E DE SEU PAPEL NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL**

Artigo entregue como Trabalho de Conclusão de Curso ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO), *Campus* Porto Velho Zona Norte, como requisito parcial para obtenção do grau de tecnólogo, junto ao Curso de Gestão Pública, sob a orientação do Prof. Me. Ernani Marques de Almeida.

Aprovado em: 19/02/2026 pela banca examinadora.

---

Jonimar da Silva Souza

---

Natascha Alexandrino de Souza Gomes

---

Ernani Marques de Almeida  
Presidente da Banca

## **GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO DAS COMPRAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO DAS CONTRATAÇÕES E DE SEU PAPEL NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL**

**RESUMO:** O estudo aborda a importância do planejamento das contratações públicas e a função estratégica do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações como ferramenta de apoio à tomada de decisão, à racionalização das demandas e à transparência administrativa. Adotou-se abordagem qualitativa, com método documental, tendo sido analisados decretos, normas, manuais institucionais, publicações oficiais e literatura especializada relacionados ao PGC e ao Plano de Contratações Anual, selecionados por amostragem não probabilística intencional. Os dados foram examinados por meio da técnica de análise de conteúdo, permitindo identificar as etapas, funcionalidades e fluxos operacionais do sistema, bem como suas contribuições para a consolidação do planejamento das contratações públicas federais. Os resultados demonstram que o PGC fortalece a governança ao integrar instrumentos como o Documento de Formalização de Demanda, além de favorecer a prevenção do fracionamento indevido de despesas, a padronização de procedimentos e a ampliação da transparência por meio da publicação do PCA no Portal Nacional de Contratações Públicas. Conclui-se que, embora o sistema apresente desafios relacionados à capacitação dos servidores e ao uso meramente burocrático de suas funcionalidades, o PGC se consolida como instrumento essencial para o fortalecimento do planejamento, da eficiência, da economicidade e da transparência nas contratações públicas federais.

**PALAVRAS-CHAVE:** eficiência; contratações públicas; gestão; planejamento; sistema; governança.

**ABSTRACT:** The study addresses the importance of planning public procurement and the strategic role of the Procurement Planning and Management System as a tool to support decision-making, rationalize demands, and promote administrative transparency. A qualitative approach was adopted, using a documentary method, analyzing decrees, regulations, institutional manuals, official publications, and specialized literature related to the PGC and Annual Procurement Plan, selected through non-probabilistic purposive sampling. The data were examined using content analysis, allowing the identification of the system's stages, functionalities, and operational workflows, as well as its contributions to consolidating the planning of federal public procurement. The results demonstrate that the PGC strengthens governance by integrating instruments such as the Demand Formalization Document, while also promoting the prevention of improper expense splitting, the standardization of procedures, and increased transparency through the publication of the PCA on the National Public Procurement Portal. It is concluded that, although the system faces challenges related to staff training and the merely bureaucratic use of its functionalities, the PGC is consolidated as an essential tool for enhancing planning, efficiency, cost-effectiveness, and transparency in federal public procurement.

**KEYWORDS:** efficiency; public procurement; management; planning; system; governance.

## 1 INTRODUÇÃO

Conforme a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, o Estado brasileiro possui o dever de observar normas e procedimentos legais específicos para a realização de suas compras públicas (Brasil, 1988). Como regra, o processo adotado pelos órgãos da Administração Pública das três esferas de governo denomina-se licitação, o qual reúne um conjunto de ações destinadas a “selecionar e contratar o interessado que apresente a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso” (Oliveira, 2025, p.1), indo além da simples escolha do menor preço. Atualmente disciplinado pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, esse procedimento demanda rigoroso planejamento, o qual constitui uma de suas sete fases formais (Brasil, 2021).

No âmbito dessa fase, diversos instrumentos são elaborados, entre os quais se destaca o Plano de Contratações Anual (PCA), que possibilita a sistematização de todas as contratações pretendidas por um órgão ao longo de um exercício financeiro (Leonez, 2022). Regulamentado por cada ente federativo, nos termos do art. 12 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021), o PCA materializa-se como um instrumento de governança voltado ao levantamento prévio das contratações, assumindo papel fundamental na articulação entre o planejamento institucional e a proposta orçamentária (Leonez, 2022).

Com a finalidade de viabilizar a elaboração e a operacionalização do PCA no âmbito federal, foi instituído o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) (Brasil, 2022a), concebido como ferramenta estratégica de apoio à gestão das contratações públicas. O PCA, em âmbito federal, é regulamentado pelo Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, o qual também institui o PGC como sistema de uso obrigatório pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, sendo o meio pelo qual os PCAs são elaborados, acompanhados e disponibilizados (BRASIL, 2022a).

Nesse contexto, embora as contratações do Estado constituam um dos principais instrumentos para o atendimento das necessidades sociais, são recorrentes os casos de contratações frustradas em razão de deficiências no planejamento institucional (Cademartori; Pestana, 2023). Diante desse cenário, torna-se imprescindível que a Administração Pública aperfeiçoe continuamente os mecanismos de apoio à tomada de decisão gerencial (Leonez, 2021). Não obstante, o PCA apresenta elevado potencial de efetividade quando inserido em um ambiente

adequadamente monitorado, capaz de assegurar coerência entre a identificação das necessidades institucionais e o planejamento das contratações públicas (Leonez, 2021).

Diante deste cenário, este estudo tem como objetivo geral investigar a contribuição do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) para o fortalecimento da governança e da eficiência na fase de planejamento das contratações públicas federais, à luz dos princípios da Lei nº 14.133/2021. E como objetivos específicos busca-se descrever o fluxo operacional do Sistema PGC, desde a elaboração do Documento de Formalização de Demanda pelo requisitante até a consolidação e aprovação final do Plano de Contratações Anual (PCA); demonstrar a relevância do Plano de Contratações Anual (PCA) como instrumento de materialização do princípio constitucional do planejamento na Administração Pública, destacando sua capacidade de gerar uma visão sistêmica e racionalização dos recursos; e analisar os desafios e as potencialidades do PGC como ferramenta de apoio à tomada de decisão gerencial, identificando sua função na promoção da governança e da transparência no processo de contratação.

Conforme o exposto, a relevância do tema reside em evidenciar como a governança se traduz em práticas concretas no planejamento das contratações públicas, especialmente por meio do uso do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC). O planejamento adequado é fundamental para assegurar uma base estruturada do processo de contratação e evitar vícios de legalidade, uma vez que essa fase inicial serve de fundamento para toda a instrução processual subsequente. Falhas cometidas nesta etapa comprometem a estrutura de todo o processo vindouro. Logo, esta pesquisa contribui diretamente para o desenvolvimento de competências essenciais ao gestor público, bem como amplia a sua visão sistêmica, a sua capacidade de análise de fluxos e funcionalidades das ferramentas de gestão, além de contribuir para aumentar a eficiência e a segurança jurídica nas decisões dos profissionais da área.

Para a sociedade, esta pesquisa é relevante, pois um planejamento adequado nas contratações públicas impacta diretamente a qualidade dos serviços prestados à população. Contratações bem planejadas evitam sobrepreços, superfaturamento e propostas inexequíveis, assegurando que o dinheiro do contribuinte seja aplicado de forma transparente e eficiente. Para tanto, um bom planejamento reduz os riscos de paralisação de obras e serviços essenciais por falta de insumos ou em decorrência de contratos vencidos. O correto uso do Sistema de Planejamento e Gerenciamento

de Contratações (PGC) garante conformidade legal, fortalece os mecanismos de transparência e prestação de contas, permitindo maior controle social sobre as ações governamentais e contribuindo para a prevenção de irregularidades e desvios. Desta forma, ao analisar e identificar melhorias nesta fase estratégica, a pesquisa contribui para uma gestão pública mais responsável, eficiente e voltada aos interesses da coletividade.

Cientificamente, este estudo sobre o PGC, um sistema recente e pouco explorado academicamente, preenche lacunas teóricas e produz conhecimento aplicado por meio de um diálogo interdisciplinar. Deste modo, contribui-se com a ampliação do entendimento sobre a relação da gestão pública e as ferramentas tecnológicas de governança aplicadas à Administração. Assim, o trabalho favorece a construção de referenciais teóricos e práticos sobre o planejamento inicial das contratações à luz da Lei nº 14.133/21, podendo servir como base para pesquisas futuras, especialmente sobre governança, transformação digital e eficiência administrativa.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. A evolução normativa da licitação e o papel do planejamento na Administração Pública.**

A Administração Pública, diferente da iniciativa privada, não possui liberdade plena na realização de suas contratações. Enquanto particulares podem escolher livremente a quem contratar, o Estado submete-se a ritos e procedimentos específicos estabelecidos em lei, a fim de reduzir a discricionariedade dos agentes, numa clara preocupação em preservar ações focadas no interesse público (Costin, 2010). Essa vinculação legal visa assegurar que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficiente, transparente e em conformidade com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Na prática, embora as contratações do Estado constituam um dos principais instrumentos para o atendimento das necessidades sociais, são inúmeros os casos de contratações frustradas por falta de planejamento pelos órgãos (Cademartori; Pestana, 2023). Segundo o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, as compras públicas movimentam uma parcela significativa dos recursos econômicos nacionais, o que requer preocupação ao manuseá-las não somente em

razão da função administrativa, mas como instrumento de política pública (Brasil, 2024).

A premissa do inciso XXI do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), obriga o Estado a passar por processos licitatórios para realizar obras, compras, alienações e contratar serviços (Brasil, 1988), visando garantir “igualdade de condições aos concorrentes e observando requisitos técnicos e econômicos indispensáveis” (Barbosa; Amaral, 2024, p.4).

De forma resumida, no decorrer do século XX, o ordenamento jurídico brasileiro passou a incorporar normas específicas destinadas a regulamentar o processo pelo qual os órgãos públicos, em todas as esferas de governo, devem realizar: a licitação. Esse processo, que constitui a regra geral para as contratações do Estado, consiste em um:

(...) processo administrativo utilizado pela Administração Pública e pelas demais pessoas indicadas pela lei, com o objetivo de selecionar e contratar o interessado que apresente a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso, (...) (Oliveira, 2025, p.1).

A intenção do legislador era “combater a corrupção, promover a economicidade e garantir a isonomia” (Barbosa; Amaral, 2024, p.4). Em razão das mudanças no contexto nacional, esta lei foi revogada e atualizada pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, promulgada com o objetivo de estabelecer normas gerais de licitação e contratação para as três esferas da Administração Pública (Brasil, 2021). No artigo 11 do novo diploma legal, estão previstos os objetivos da licitação, que, conforme Oliveira (2025, p.1), resumem-se da seguinte forma:

(...) selecionar e contratar o interessado que apresente a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso, cumpridos, ainda, os objetivos de garantir a isonomia, de incrementar a competição, de promover o desenvolvimento nacional sustentável, de incentivar a inovação e de prevenir o sobrepreço, os preços manifestamente inexequíveis e o superfaturamento.

Tal incremento reforça que nem sempre o menor preço será o melhor preço para as contratações do Estado. E para alcançar esses objetivos, o planejamento

surge como elemento fundamental e obrigatório, constituindo função essencial do Estado, conforme já determinado pela CRFB/1988 em seu art. 174 (Brasil, 1988), e figura como princípio fundamental da Administração Pública desde o Decreto-Lei nº 200/1967, inciso I do art. 6º (Brasil, 1967).

Com a Lei nº 14.133/2021, especialmente em seu art. 5º e 17º, o planejamento tornou-se também princípio expresso das contratações públicas e integra a primeira de sete fases necessárias para os processos licitatórios (Brasil, 2021). Tal medida reflete a preocupação do legislador em evidenciar a importância estratégica do planejamento para a eficiência e legalidade das contratações governamentais e, como Oliveira (2025) ressalta, torná-lo um dever da Administração.

Assim, o planejamento não apenas figura como princípio expresso, mas também como condição indispensável para que os objetivos da licitação sejam efetivamente alcançados.

## **2.2. Planejamento e governança nas contratações públicas: a função estratégica do PCA.**

Planejar, de modo geral, consiste em projetar um conjunto de ações orientadas a um resultado claramente definido, com pleno conhecimento do contexto em que serão executadas, buscando assegurar a eficiência e o êxito no alcance dos objetivos traçados (Alday, 2000). Aplicado às contratações públicas, o planejamento manifesta-se como "instrumento necessário para alcançar a eficiência tão pretendida no atendimento das necessidades administrativas" (Galvão, 2018, p. 306).

Corroborando esse entendimento, De Oliveira e Neto (2022) afirmam que o planejamento materializa-se em uma das fases mais importantes de uma contratação, pois é por meio dela que se torna possível a obtenção de contratações mais eficientes.

No planejamento das contratações públicas, são elaborados instrumentos essenciais como o Plano de Contratações Anual (PCA), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), além de serem definidos o orçamento estimado e realizada a análise de riscos, entre outros elementos necessários (Marçal; Mendes; Junior, 2024).

Dentre esses instrumentos, destaca-se o PCA, elaborado conforme regulamento específico de cada ente federativo, seguindo as diretrizes do inciso VII, do art. 12 da atual Lei de Licitações (Brasil, 2021). É o plano que antecede todos os demais artefatos com o objetivo de sistematizar todas as contratações pretendidas pela Administração para o exercício financeiro, permitindo visão global das necessidades, racionalização de recursos e maior transparência (Leonez, 2022).

Este plano de contratações realizado anualmente é uma exigência que consta na Lei nº 14.133/2021, mas as primeiras discussões que fundamentaram sua criação remontam ao Acórdão nº 2.622/2015 – Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) (Leonez, 2021). Esse acórdão resultou na edição da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 1, de 2018, posteriormente substituída pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 1, de 2019 (Agata; Assis; Garcia, 2024). Durante a vigência da IN nº 1/2019, o PCA era denominado Plano Anual de Contratações (PAC), tendo sua nomenclatura alterada com a promulgação da nova Lei de Licitações em 2021.

Atualmente, a Instrução Normativa SEGES/ME nº 20, de 4 de abril de 2022 revogou as demais instruções sobre o PCA que segue regulamento próprio do ente (Brasil, 2021). Em âmbito federal, as regras sobre a elaboração do PCA seguem as disposições do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022 (Brasil, 2022a).

De acordo com o decreto supramencionado, o PCA consolida todas as contratações pretendidas por um órgão ou entidade para o exercício financeiro subsequente. Seus objetivos, previstos no art. 5º incluem: a racionalização das contratações, promovendo contratações centralizadas e compartilhadas que resultem em economia de escala, padronização e redução de custos processuais; o alinhamento com instrumentos de planejamento estratégico e governança; o subsídio à elaboração das leis orçamentárias; a prevenção do fracionamento irregular de despesas; e a sinalização das intenções de contratação ao mercado, fomentando maior competitividade (Brasil, 2022a).

Para Leonez (2021, p.1) uma das funções essenciais do PCA é "permitir uma visão sistêmica sobre todas as demandas de compras do Governo", reforçando a concepção do Tribunal de Contas da União (TCU) de que o PCA atua como ferramenta de gestão capaz de estruturar todas as aquisições previamente planejadas de um órgão (Agata; Assis; Garcia, 2024), estabelecendo organização, controle e transparência das despesas.

Em resumo, o PCA foi concebido para prever as contratações e acompanhar seu desenvolvimento, estabelecendo diretrizes claras de atuação para os gestores e

assegurando conformidade legal, considerando as complexidades técnicas e jurídicas do processo licitatório.

Além disso, a literatura especializada amplia a compreensão do PCA ao caracterizá-lo como instrumento de governança. A governança é conceituada, conforme o Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União, como:

(...) a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitam aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas. (BRASIL, 2020b, p.15)

Dessa forma, a governança pública busca prover mecanismos para remover entraves e aprimorar o desempenho organizacional, sendo que a mera adoção burocrática, sem foco nos resultados, não a reflete (Brasil, 2020a). À luz desse referencial, Leonez (2022, p. 42) define:

O PCA é um instrumento de governança que objetiva realizar um levantamento prévio das contratações para o ano subsequente, buscando uma maior racionalização nas contratações, articulando o planejamento com a proposta orçamentária.

Nesse sentido, Leonez, apresenta o PCA como um mecanismo estruturante capaz de coordenar as tomadas de decisão, priorizar recursos, alinhar objetivos institucionais e fortalecer a gestão das aquisições. Assim, esse Plano materializa práticas de direção, planejamento e controle, ao mesmo tempo em que subsidia o monitoramento e a avaliação estratégica do órgão, situando-se na interface entre gestão e governança.

Em contrapartida, apesar de seu potencial estratégico, a implementação do PCA pode se tornar trabalhosa, tornando-o um instrumento utilizado apenas para cumprir recomendações normativas (Leonez, 2021). Em órgãos com grande volume de contratações, a coleta, sistematização e consolidação das informações de diferentes áreas demandantes podem representar um desafio. Sem mencionar, que a falta de capacitação e alinhamento dos agentes públicos também pode dificultar todo o processo.

Conforme Da Silva, et al. (2023), a elaboração do PCA apresenta peculiaridades que podem demandar processos e fluxos bem estruturados, sob pena de comprometer sua efetividade. Dessa forma, diversos fatores podem dificultar que o PCA cumpra plenamente seu papel de fortalecimento do planejamento e da governança, prejudicando a intencionalidade da dinâmica estatal e o cumprimento dos princípios da Administração Pública, especialmente o da eficiência.

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Classificação Metodológica**

Esta pesquisa, à luz da tipologia apresentada por Creswell e Clark (2015), caracteriza-se como qualitativa, por buscar compreender e interpretar, de modo descritivo-analítico, a contribuição do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) para o fortalecimento da governança e da eficiência na fase de planejamento das contratações públicas federais, especialmente na estruturação do Plano de Contratações Anual (PCA). Quanto à temporalidade, trata-se de um estudo transversal, uma vez que a coleta documental foi realizada em outubro de 2025, contemplando o marco normativo e orientativo vigente no período.

Quanto à temporalidade, o estudo é transversal, uma vez que a coleta documental foi realizada em outubro de 2025, contemplando o conjunto normativo, técnico e orientativo vigente no período analisado. No que se refere aos objetivos, a pesquisa é descritiva, pois se dedica a explicitar e detalhar o fluxo operacional do PGC — desde a elaboração do Documento de Formalização de Demanda (DFD) pelo requisitante até a consolidação e aprovação final do PCA —, bem como a discutir a relevância do PCA como instrumento de materialização do princípio constitucional do planejamento na Administração Pública, em conformidade com os fundamentos e diretrizes da Lei nº 14.133/2021.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, trata-se de uma pesquisa documental, fundamentada na análise de legislações, normas, orientações oficiais, manuais, guias e publicações técnico-institucionais, além de literatura científica que discute planejamento, governança, transparência e racionalização de recursos nas contratações públicas. A pesquisa documental mostra-se adequada quando o objetivo é reconstruir processos, compreender rotinas institucionais e identificar

padrões normativos e operacionais que sustentam determinado arranjo de governança, permitindo produzir inferências consistentes a partir de registros oficiais e evidências textuais (Yin, 2016).

### **3.2 Construção do corpus documental e procedimentos de coleta**

A construção do corpus documental seguiu uma lógica intencional e criterial, orientada pela pertinência e pela capacidade informacional das fontes para responder ao problema de pesquisa. Assim, o corpus foi composto por documentos oficiais e normativos relacionados ao PGC e ao PCA, bem como por publicações técnico-institucionais que descrevem sua estrutura, funcionalidades e rotinas de operação — especialmente as etapas de formalização da demanda (DFD), consolidação das necessidades e validação/aprovação do PCA. Esse procedimento é compatível com pesquisas qualitativas e documentais, nas quais a seleção não se baseia em representatividade estatística, mas na relevância analítica e na aderência do material ao fenômeno investigado.

Os critérios de inclusão contemplaram documentos emitidos por órgãos da Administração Pública Federal e disponibilizados em meios oficiais que apresentassem conteúdo técnico, operacional ou normativo diretamente relacionado ao funcionamento do PGC e ao processo de planejamento materializado no PCA, incluindo diretrizes, fluxos, responsabilidades, integrações sistêmicas e mecanismos de controle. Foram excluídos documentos sem relação direta com o tema, fontes não oficiais, materiais opinativos e textos genéricos sobre contratações públicas que não abordassem especificamente o planejamento mediado pelo PGC e sua interface com o PCA.

A coleta de dados ocorreu por meio de pesquisa documental sistemática, orientada pela identificação, seleção e reunião de documentos conforme três parâmetros: (i) pertinência temática (relação direta com PGC–DFD–PCA); (ii) atualidade normativa (vigência e aplicabilidade no recorte temporal); e (iii) relevância institucional (documentos de referência e orientação oficial). A organização do corpus considerou o encadeamento do processo de planejamento e, para fins analíticos, os documentos foram sistematizados em categorias preliminares alinhadas aos objetivos do estudo, tais como: planejamento das contratações, governança, integração sistêmica, transparência, gestão de riscos e controle. Essa forma de construção do corpus e de triangulação interna de

evidências documentais reforça a confiabilidade do estudo, ao permitir a convergência de informações entre diferentes tipos de registros e níveis normativos, conforme recomendado em abordagens qualitativas centradas em evidências (Yin, 2016).

### **3.3 Estratégia de Análise dos Resultados**

Os dados foram tratados por meio de análise de conteúdo, técnica apropriada para pesquisas qualitativas e documentais por permitir a interpretação sistemática e controlada do material, com procedimentos de leitura flutuante, codificação, categorização e inferência (Bardin, 2011). A análise foi conduzida com foco em identificar elementos que evidenciem: (a) como o PGC estrutura e padroniza o planejamento; (b) de que modo contribui para a racionalização das demandas e para a tomada de decisão gerencial; e (c) quais desafios e potencialidades emergem quanto à governança, transparência e eficiência do planejamento das contratações.

Nessa perspectiva, a análise de conteúdo foi aplicada como um conjunto de procedimentos sistemáticos voltados à descrição e interpretação do conteúdo das comunicações/documentos, possibilitando inferências sobre condições institucionais e operacionais que sustentam a produção do PCA no âmbito do PGC. Adota-se, assim, a compreensão de Bardin de que a análise de conteúdo consiste em “um conjunto de técnicas de análise das comunicações” que, por procedimentos sistemáticos e objetivos, permite produzir indicadores para inferências sobre as condições de produção e recepção das mensagens (Bardin, 2011).

## **4 RESULTADO E DISCUSSÕES**

### **4.1. O Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) e a Modernização da Gestão Pública Federal.**

A revolução digital tem impactado profundamente a Administração Pública, transformando as formas pelas quais o Estado planeja, executa e controla suas ações. Viana (2021, p. 116) observa que “assim como nos demais domínios da sociedade, a revolução digital impacta a Administração Pública e transforma

gradualmente as atividades”, evidenciando que o governo vem se modernizando com o uso de novas tecnologias voltadas ao aprimoramento da gestão pública.

Nesse cenário, o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) emerge como mais um instrumento estratégico de gestão. Trata-se de uma plataforma eletrônica criada, em especial, para consolidar todas as contratações realizadas pelos órgãos federais (Brasil, 2022a). Nela são elaborados, acompanhados e publicados os Planos de Contratações Anuais (PCAs), regulamentados pelo Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, que também instituiu o próprio sistema (Brasil, 2022a).

Essa ferramenta foi concebida com o objetivo de promover maior eficiência, ao permitir que os órgãos públicos federais tenham a capacidade de aperfeiçoar a governança de suas aquisições, maximizando resultados mediante o uso racional dos recursos públicos (Brasil, s.d.b); promover a transparência, por meio da publicação automática das informações no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (Brasil, 2022a); e fortalecer a padronização no planejamento das contratações públicas.

A criação do PGC reforça a importância do aperfeiçoamento contínuo das ferramentas de gestão. Leonez (2021, p. 43) ressalta que:

(...) a administração deve sempre melhorar os mecanismos que apoiem os gestores na tomada de decisão. As etapas de implementação, elaboração, execução e controle do plano de contratações se tornam mais efetivas em um cenário melhor monitorado, garantindo coerência entre o ponto de partida – identificação das necessidades – e o planejado.

Para a construção dos PCAs, o PGC disponibiliza várias interfaces, entre elas, uma destinada à criação dos Documentos de Formalização de Demanda (DFDs), que reúnem informações essenciais para fundamentar tecnicamente o plano e orientar todo o ciclo subsequente da contratação (Brasil, 2022b). Além disso, o PGC integra-se automaticamente a instrumentos cruciais do planejamento, como os Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e o Gerenciamento de Riscos (Brasil, s.d.b.), ampliando sua atuação em diferentes artefatos do planejamento das contratações.

A padronização dos modelos desses documentos estruturantes do planejamento contribui significativamente para o aumento da eficiência administrativa, na medida em que racionaliza procedimentos e orienta a atuação dos agentes públicos. Nesse sentido, Souza (2025, p. 3) afirma que “a padronização reduz o tempo de elaboração, promove uniformidade técnica, e permite que os

servidores se concentrem no conteúdo efetivo das contratações”. Essa perspectiva reforça o entendimento de que ferramentas eletrônicas como o PGC configuram-se como aliadas estratégicas da Administração Pública, ao estruturarem o planejamento e qualificarem o processo decisório.

Portanto, desde sua instituição, o PGC moderniza o planejamento das contratações públicas federais brasileiras. Ao materializar, em ambiente eletrônico integrado, grande parte do processo de planejamento previsto na Lei nº 14.133/2021, o sistema consolida informações, racionaliza demandas e automatiza etapas do ciclo de compras governamentais.

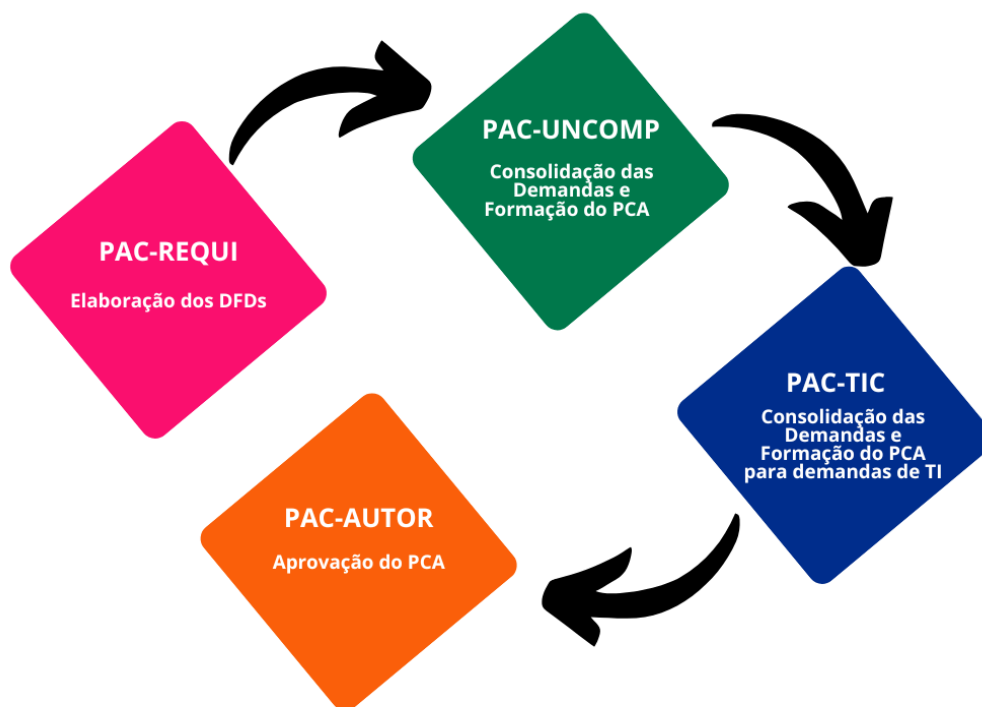
#### **4.2. O Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações e sua contribuição para a formação do Plano de Contratações Anual.**

O Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) possui um fluxo de etapas para criação do Plano de Contratações Anual (PCA). Essas etapas iniciam com a elaboração dos Documentos de Formalização de Demanda (DFDs), a consolidação dessas demandas em contratações, a formação do PCA e sua aprovação final (Brasil, 2022b). O Sistema é integrado ao Portal de Compras do Governo Federal, Compras.gov.br, por isso seu acesso ocorre através das credenciais do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) (Brasil, 2020b). Tal login vem com um tipo de perfil atribuído ao servidor público, determinando as ações que ele pode executar dentro do fluxo operacional.

O servidor com atribuição PAC-AUTOR corresponde à autoridade máxima do órgão, ou à pessoa que recebeu essa competência por delegação, tendo acesso a todas as etapas do sistema e responsabilidade pela aprovação final do Plano de Contratações Anual (Brasil, 2020b). Os perfis PAC-UNCOMP são destinados às unidades de compras, responsáveis por avaliar as demandas, criar as contratações e consolidá-las para apreciação do ordenador de despesas (Brasil, 2022b). Já o perfil PAC-REQUI destina-se aos requisitantes, responsáveis por identificar as necessidades e registrar as solicitações de contratação de bens ou serviços, enquanto o PAC-TIC atua na análise das demandas relacionadas à Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), verificando a adequação técnica das solicitações encaminhadas (Brasil, 2020b).

Assim, a relação do fluxo das etapas e os referidos perfis, podem ser visualizados da seguinte forma:

Figura 1 — Atribuições do PGC para cada tipo de perfil



Fonte: Elaborada pelas autoras no Canva.

Seguindo esse entendimento, o servidor com perfil PAC-REQUI é responsável, em um primeiro momento, por acessar o PGC e elaborar os DFDs, encaminhando-os aos servidores com perfil PAC-UNCOMP. Nessa etapa, o requisitante fica responsável por registrar as informações gerais no DFD, que incluem, a data estimada para a efetivação da contratação, que fornece subsídio para o calendário do PCA; a descrição sucinta do objeto; a área requisitante da demanda; a UASG destino; e o grau de prioridade para esse documento, entre outros (Brasil, 2022b).

Figura 2 — Tela do PGC para elaboração de DFD

The screenshot displays the 'Documento de Formalização da Demanda' (DFD) creation interface. The left sidebar contains a navigation menu with sections like 'SEÇÕES DO DOCUMENTO', 'Acompanhamento', and 'Relacionamentos'. The main content area is titled '1. Informações Gerais' and includes a warning message: 'Informação. Antes de editar o documento confira as informações abaixo e certifique-se que está editando o artefato correto, pois as alterações serão salvas automaticamente'. The form fields are as follows:

- Número do Documento de Formalização da Demanda:** 124/2022
- Editado por:** Vanessa Moreira Ventura
- Data da conclusão da Contratação:** 01/04/2022
- Área Requisitante:** Seleção de uma área (dropdown menu)
- UASG Destino do DFD:** Seleção de uma UASG (dropdown menu)
- Descrição sucinta do objeto (200 caracteres restantes):** Campo de texto com uma lupa de busca.
- Prioridade:** Baixa (dropdown menu)
- Justificativa de Prioridade:** Campo de texto para justificar a escolha da prioridade.

Fonte: Apresentação do Webinar E5, Série “Nova Lei de Licitações: um ano para a construção do futuro” do Ministério da Gestão e Inovação (Brasil, 2022b).

O preenchimento em específico do campo referente à data estimada da contratação permite que o órgão visualize, de forma estratégica, os prazos previamente estabelecidos para suas demandas, “a fim de não gerar prejuízos ou discontinuidades das atividades” conforme dispõe o Decreto nº 10.947/2022 (Brasil, 2022a). Essa previsão funciona como um mecanismo de monitoramento e controle, tornando visíveis as metas, prioridades e possíveis atrasos.

O grau de prioridade determinado em um DFD é uma exigência do inciso VI, do art. 8º, do Decreto nº 10.947/2022, podendo ser classificado, conforme critérios da instituição, como baixo, médio ou alto (Brasil, 2022a). A definição de uma prioridade como alta exige o registro dos motivos que fundamentam essa decisão (Brasil, s.d.a).

Uma funcionalidade do sistema, inserida para fins de atendimento da complexa e dinâmica estrutura dos órgãos públicos, é a “gestão de áreas”, concebida para adaptar-se às diferentes realidades organizacionais (Brasil, 2022b). Conhecer essa ferramenta é essencial para o preenchimento dos campos “área requisitante”, que trata-se do nome do setor demandante, e “UASG destino”, que corresponde a UASG que receberá a demanda para tratamento na unidade de compras. Com esse módulo, o sistema permite que uma UASG, cuja estrutura não possibilite a criação interna de sua área requisitante, tenha essa área cadastrada

por outra UASG, assim como, uma área requisitante tem a flexibilidade do sistema para envio de sua demanda a uma UASG de destino diferente da sua, entre outros casos (Brasil, 2022b). É necessário que as UASGs realizem corretamente esse cadastramento e compreendam para quais órgãos as demandas serão destinadas, pois essas informações alimentam os campos correspondentes no DFD.

Todos os campos de preenchimento mencionados anteriormente tratam das informações gerais de um DFD (São Paulo, 2024a). No próximo módulo há um campo denominado justificativa da necessidade, que é onde deve conter as informações que motivam a contratação, como sua finalidade, o interesse público envolvido e os benefícios esperados (IFBA, 2022). É fundamental que essa justificativa esteja alinhada às diretrizes e políticas internas da unidade requisitante, evitando inconsistências que possam gerar devolução do documento após o envio à unidade de compras para análise (São Paulo, 2024b).

Em seguida, realiza-se a inserção dos materiais e/ou serviços referentes à necessidade identificada, os quais devem ser incluídos conforme as classes de materiais, visto que “os DFDs precisam levar em consideração a natureza dos itens” (IFBA, 2022). Essa organização é fundamental, pois, segundo o Governo Federal, a consolidação das demandas considera a semelhança dos itens para possibilitar contratações únicas, evitando o fracionamento indevido das despesas (Brasil, 2022b), e, uma vez que documentos como os Estudos Técnicos Preliminares, o Termo de Referência e a Matriz de Gerenciamento de Riscos somente podem ser vinculados a uma contratação única.

Neste momento, além da seleção do objeto conforme o Catálogo do Governo Federal (São Paulo, 2024a), ocorre nesse momento da escolha das especificações do objeto, a inserção de quantidades e valores conforme pesquisa de preços prévia e os responsáveis pelos documentos devem ser preenchidos no próximo campo (IFBA, 2022).

O acompanhamento, quinto campo do DFD, funciona como meio de comunicação entre a unidade de compras e o setor requisitante, registrando solicitações de ajustes, correções ou complementações do documento (São Paulo, 2024b). Isso porque, quando um DFD é devolvido para a unidade requisitante, o sistema registra o status de devolução e exibe a mensagem correspondente no campo de acompanhamento. Em síntese, essa funcionalidade permite monitorar o trâmite do DFD dentro do fluxo de aprovação, garantindo maior visibilidade e controle sobre o andamento das demandas (IFBA, 2022).

A última informação de um DFD será o campo de “relacionamentos”. Nele é possível fazer as associações de um DFD com outros, seja por motivo de contratações correlatas ou por motivo de contratação não efetivada no ano anterior (São Paulo, 2024a). No mais, com todos os campos preenchidos, basta o PAC-REQUI apertar no ícone de enviar o DFD.

Nessa primeira fase ainda, há mais algumas funcionalidades como tornar o DFD sigiloso, compartilhá-lo com outros para leitura ou edição, visualizar o histórico de edições trazendo rastreabilidade para o documento e é possível também baixar o documento em formato pdf (São Paulo, 2024a).

Já as duas seguintes etapas, consolidação das demandas e a formação do Plano de Contratações Anual (PCA), ocorrem no setor de contratações, onde o agente com perfil PAC-UNCOMP analisa todas as solicitações encaminhadas pelas áreas requisitantes (PAC-REQUI) (Brasil, 2022b). Nessa etapa, os valores e os itens cadastrados são organizados pelo sistema conforme suas classes/grupos, que distinguem materiais e serviços por meio de ícones: para materiais, um quadrado azul com a letra “M”, sendo classificado como “classe”; e para serviços, um quadrado verde com a letra “S”, este sendo classificado como “grupo” (São Paulo, 2024b).

Figura 3 — Diferenciação de itens de materiais e serviços no PGC.



Fonte: São Paulo (Município). Secretaria Municipal de Gestão. Manual operacional para análise de DFD no sistema de Planejamento e Gerenciamento das Contratações – PGC, 2024.

O sistema permite avaliar o conteúdo, solicitar ajustes à unidade requisitante mediante registro de acompanhamento ou, quando pertinente, incluir o DFD em uma contratação já existente ou criar uma nova contratação específica (Brasil, 2022b).

Nesse momento, é necessário cautela para identificar os materiais ou serviços que se assemelham e garantir que não haja fracionamento indevido da despesa, conforme dispõe o art. 5º, inciso IV, do Decreto nº10.947/2022 (Brasil,

2022a), o que geraria questionamento pelos órgãos de controle, como Tribunais de Contas e unidades de auditoria interna. O fracionamento ocorre:

“quando se divide uma compra, serviço ou obra, que poderia ser objeto de uma única licitação, em várias compras, serviços ou obras menores, com o intuito de se enquadrar em uma modalidade de licitação mais simplificada ou até mesmo dispensá-la” (Stroppa; Pércio, 2025, p. 217).

Desse modo, o sistema atua em consonância ao inciso II, §1º, caput XVIII, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021 que estabelece que as dispensas que levam em consideração o valor, precisam observar o somatório de “despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade” (Brasil, 2021).

Após essa etapa, as demandas são consolidadas em contratações e seguem o fluxo de formação do PCA, momento em que o sistema apresenta colunas e campos de acompanhamento que auxiliam o gestor a monitorar o progresso das junções e consolidações realizadas (Brasil, 2022b). Nesta fase é exposto uma listagem de todos os processos formados e consolidados e, ainda é possível fazer o acompanhamento dos que estão aguardando análise, os aprovados e os reprovados (Brasil, 2022b).

Figura 4 — Etapa de formação do Plano de Contratações Anual (PCA) no PGC.

Seleção do contexto do PCA: PCA 2025 - Em elaboração

Termo a ser pesquisado: Pesquise pelos termos desejados, a partir de 3 caracteres

Abas: Em elaboração (selecionada), Aprovadas, Reprovadas

Relação das contratações (14)

	Título	Categoria	UASG atual	Valor	Início	Conclusão
<input type="checkbox"/>	990000-14/2025 RASCUNHO	Generos alimenticios	Bens	990000 R\$ 33.000,00	11/10/2024	10/02/2025

Botão: EDITAR

Fonte: São Paulo (Município). Secretaria Municipal de Gestão. Manual operacional para análise de DFD no sistema Planejamento e Gerenciamento das Contratações – PGC, 2024.

Na hipótese de uma classe/grupo de itens permanecer pendente na etapa de “consolidação das demandas”, o DFD não será vinculado à contratação, permanecendo em análise. Conseqüentemente, o Plano de Contratações Anual

(PCA), ainda que tenha sido aprovado em sua totalidade pelo departamento competente, será publicado com exclusão dos itens pendentes (Brasil, 2022b).

Após essa revisão, as contratações estão prontas para a etapa da aprovação do PCA, destinada exclusivamente ao PAC-AUTOR. Esta fase é determinante para a consolidação e aprovação definitiva do documento, pois se trata da análise final das contratações consolidadas, sendo capaz de aprovar integralmente, remeter para ajustes ou excluir antes da publicação oficial do plano no PNCP (Brasil, 2022b).

Esse controle assegura a autonomia hierárquica e a conformidade das demandas planejadas com as diretrizes orçamentárias e administrativas do órgão, representando o último filtro de governança antes da execução das contratações, evidenciando, assim, o compromisso com a eficiência e a integridade do planejamento das aquisições públicas.

#### **4.3. A função planejadora do Plano de Contratações Anual.**

Após aprovadas pela autoridade competente, as contratações públicas federais passam a compor o Plano de Contratações Anual (PCA) do respectivo órgão, o qual deve ser obrigatoriamente divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e nos sítios eletrônicos institucionais, ampliando a transparência dos atos administrativos e o controle social sobre as aquisições públicas (Agata; Assis; Garcia, 2024).

O PCA consolida todas as contratações previstas para o exercício subsequente, sendo estruturado a partir dos instrumentos de governança institucional e dos Documentos de Formalização de Demanda (DFDs) elaborados nas etapas iniciais do planejamento (Cademartori; Pestana, 2023). Na prática administrativa, essa consolidação permite ao gestor obter uma visão integrada das necessidades do órgão, orientando sua atuação para além de respostas pontuais ou reativas, e promovendo maior alinhamento com as leis orçamentárias e com o planejamento institucional.

Entre os efeitos mais relevantes da utilização do PCA destaca-se a racionalização do uso dos recursos públicos, que atua diretamente na prevenção do fracionamento indevido de despesas (Brasil, 2022a). Ao possibilitar a identificação prévia de objetos de mesma natureza ou finalidade, o plano permite o agrupamento estratégico das demandas ainda nas fases que antecedem sua consolidação final,

reduzindo duplicidades, sobreposições e conflitos de prioridade, além de estimular a atuação coordenada entre os diversos setores do órgão.

Com o planejamento consolidado no PCA, torna-se possível compreender como cada demanda individual impacta a estrutura administrativa como um todo, favorecendo a articulação interna e o alinhamento das contratações com os objetivos estratégicos institucionais, conforme previsto no Decreto nº 10.947/2022 (Brasil, 2022a). Esse encadeamento contribui para que o planejamento das contratações deixe de ocorrer de forma fragmentada e passe a integrar uma lógica sistêmica de gestão.

Uma vez aprovado, o PCA também viabiliza a formação de um calendário dinâmico das compras previstas para o exercício seguinte. Elaborado até a primeira quinzena de maio de cada ano (Brasil, 2022a), o plano passa a orientar as ações administrativas, integrando mecanismos de liderança, estratégia e governança nas contratações públicas. Nesse sentido, Cademartori e Pestana (2023, p. 182) conceituam o PCA como:

O Plano de Contratações Anual é um instrumento de governança e gestão, elaborado anualmente pelos órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo, a partir das informações trazidas pelos documentos de formalização da demanda, com vistas a consolidar os objetos que a unidade federada pretende contratar no exercício subsequente e, ainda, servir de base para a elaboração das leis orçamentárias e dos estudos técnicos preliminares das contratações vindouras.

A aplicação prática desse instrumento evidencia seu caráter estratégico no fortalecimento do planejamento público, na medida em que permite ao gestor avaliar prioridades, direcionar recursos e monitorar a execução das ações planejadas (Da Silva et al., 2023). Assim, o PCA ultrapassa a condição de mera exigência normativa e se consolida como ferramenta capaz de aumentar a eficiência dos procedimentos de contratação, subsidiar a tomada de decisão gerencial, reduzir riscos de irregularidades e ampliar a transparência institucional. Ademais, seu monitoramento contínuo e sistemático — inclusive por meio da extração do documento em formato de planilha — revela-se indispensável para a identificação de falhas e para a implementação de melhorias no processo de contratação pública (Agata; Assis; Garcia, 2024, p. 15).

#### **4.4. Desafios e potencialidades do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC).**

O Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), assim como outros sistemas estruturantes da Administração Pública, exige constante manutenção e atualização. Como destaca Paes (2022), a presença da tecnologia na gestão pública impõe a necessidade de aprimorar continuamente os instrumentos utilizados, de modo a assegurar eficiência e qualidade nos serviços prestados. Nesse contexto, o PGC, obrigatório no âmbito federal, não deve apenas manter-se operacional, mas também adaptar-se às mudanças normativas e às demandas de modernização administrativa. A análise de suas potencialidades e fragilidades contribui para que a Administração Pública permaneça atualizada e alinhada aos princípios da governança pública.

Entre suas potencialidades, o PGC se destaca por viabilizar a elaboração do Plano Anual de Contratações (PCA), funcionando como instrumento de materialização desse documento (Brasil, s.d.b). Ao oferecer aos gestores uma ferramenta estruturada para planejar contratações, o sistema cumpre papel essencial na operacionalização do planejamento. Além disso, o PGC não se limita ao PCA: ele também contempla a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) e do Mapa de Riscos, ambos previstos no art. 18 da Lei nº 14.133/21 como componentes obrigatórios da etapa inicial de contratação (Brasil, 2021). Assim, o sistema consolida diferentes instrumentos em uma única plataforma, fortalecendo a prática do planejamento.

Apesar disso, conforme observam Da Silva et al. (2023), o planejamento ainda é pouco valorizado nos processos decisórios do setor público, o que reforça a relevância de ferramentas como o PCA e, por consequência, do PGC. Ao permitir uma análise prévia e estruturada das necessidades institucionais, o sistema atua como facilitador da gestão, funcionando como um verdadeiro catálogo a ser preenchido das demandas organizacionais. Essa funcionalidade contribui para enfrentar a problemática relacionada à ausência de modelos estruturados de planejamento, conforme aponta Souza (2025, p. 4):

Na prática, observa-se que a ausência de normativos internos padronizando a estrutura do DFD gera inconsistências recorrentes, como justificativas genéricas, ausência de dados

objetivos e falhas de escopo. Tais lacunas comprometem a elaboração dos documentos subsequentes e, não raro, resultam no retorno dos processos às unidades de origem, atrasando o ciclo da contratação.

Barbosa e Amaral (2024) interpretam que essa análise prévia das contratações concretiza a lógica estabelecida pela Lei nº 14.133/2021, segundo a qual o planejamento preventivo impõe ao gestor público o dever de organizar suas aquisições de modo a evitar prejuízos financeiros à Administração e a assegurar a continuidade e a qualidade dos serviços públicos constitucionalmente previstos.

Nesse sentido, o PGC materializa a premissa legal do planejamento preventivo ao estruturar as demandas em ambiente eletrônico padronizado. O adequado preenchimento dos módulos dos Documentos de Formalização de Demanda (DFDs), conforme o Decreto nº 10.947/2022, configura um planejamento detalhado e estruturado, capaz de prevenir discontinuidades, desperdícios e contratações emergenciais, reforçando a eficiência e a legalidade nas aquisições públicas (Barbosa; Amaral, 2024).

Além disso, o PGC, ao permitir a publicação do PCA diretamente no site oficial designado, possibilita que o mercado conheça previamente as demandas do órgão (Salvador; Filho, 2026) e acompanhe a aplicação dos recursos públicos, ampliando a transparência e o controle social.

Todavia, apesar dessas potencialidades, o sistema apresenta desafios. Assim como outras ferramentas de modernização administrativa, sua eficácia depende da capacitação contínua dos servidores responsáveis pela operação. De Brito, Borges e Tavares (2015), ao analisarem o uso das tecnologias da informação na Administração Pública, destacam que a gestão do conhecimento dos servidores é tão relevante quanto a inserção de sistemas informatizados, pois somente dessa forma é possível tornar o setor mais ágil e apto a “dar o devido suporte a essas novas necessidades impostas pelas mudanças sociais, econômicas e tecnológicas”.

Souza (2025, p.7) também reforça tal posicionamento ao trazer esse entendimento:

(...) a utilização eficaz dessas ferramentas depende da capacitação dos agentes públicos. A tecnologia deve atuar como instrumento de apoio e não substituição da análise crítica. O servidor precisa ter clareza sobre o que precisa, saber como questionar, interpretar os resultados gerados e, principalmente, validar tecnicamente os conteúdos sugeridos.

Nessa linha, a complexidade do planejamento exige expertise e domínio técnico. Franklin (2022, p. 20) enfatiza que o processo de compras:

(...) demanda bom planejamento com a finalidade de atender às necessidades da população de modo mais rápido, econômico e eficaz. O processo de compras requer, além do cumprimento de normas legais, técnicas orçamentárias; aperfeiçoamento e integração de pessoas, setores e informações; e, também, o acompanhamento, a implementação e o aprimoramento de novas tecnologias de gestão e sustentabilidade para melhorar, constantemente, os resultados obtidos em benefício da sociedade.

Para tanto, é necessário não apenas cumprir normas legais, mas também integrar técnicas orçamentárias, aperfeiçoar pessoas e setores, e incorporar tecnologias de gestão e sustentabilidade, garantindo resultados cada vez mais consistentes em benefício da sociedade.

O Tribunal de Contas da União (TCU) identificou que em 2025 houve um aumento significativo no índice de inconsistências nos registros realizados pelos órgãos e entidades no PNCP, que passou de 73,3% para 86,4% (Zênite, 2025). Esse dado evidencia lacunas relevantes de informação e erros de preenchimento que comprometem a confiabilidade do repositório nacional. Tal situação, que em grande parte é alimentada pelo PGC, reflete a possibilidade de uso meramente burocrático, falta de atenção ou desconhecimento e até mesmo dificuldade do uso do sistema e falhas, sem explorar plenamente suas funcionalidades e benefícios.

Desse modo, embora o PGC represente um avanço significativo na institucionalização do planejamento das contratações públicas, sua efetividade depende de fatores que extrapolam a dimensão tecnológica, envolvendo capacitação contínua, maturidade organizacional e comprometimento dos agentes públicos. A ausência desses elementos pode reduzir o sistema a um instrumento meramente burocrático, limitando seu potencial como ferramenta de governança, transparência e apoio à tomada de decisão.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa buscou investigar a contribuição do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) para o fortalecimento da governança e da eficiência do planejamento das contratações públicas. A partir da

análise documental, composta majoritariamente por instrumentos normativos e manuais, é possível afirmar que o PGC constitui importante ferramenta na institucionalização do planejamento, consolidando práticas administrativas que anteriormente se apresentavam de forma dispersa e reativa nos órgãos públicos federais, além de subsidiar a tomada de decisão estratégica.

O estudo demonstrou que o fluxo operacional do PGC na elaboração e aprovação dos Planos de Contratações Anuais (PCAs) materializa o planejamento requerido na Lei nº 14.133, de 2021, de modo sequencial, estruturado e rastreável. Tal sistema atua com mecanismos de controle interno por meio dos perfis de acesso definidos — PAC-REQUI, PAC-UNCOMP, PAC-TIC, e PAC-AUTOR —, que distribuem a responsabilidade entre os envolvidos por meio das etapas do processo, apresentadas de forma dinâmica em sua interface. Bem como, demonstra o controle externo, por meio da publicação automática das contratações aprovadas no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Ressalta-se, ainda, que o PGC não se limita à elaboração dos PCAs, abrangendo também o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Mapa de Risco, documentos fundamentais à fase de planejamento das contratações.

Além disso, a ferramenta estrutura etapas padronizadas para a criação do PCA, por meio, por exemplo, de modelo documental integrado ao próprio sistema e alinhado às exigências legais e normativas. Nessa perspectiva, o PCA ultrapassa a condição de mera exigência formal e assume natureza estratégica, ao possibilitar visão sistêmica das demandas institucionais, racionalização de recursos públicos, prevenção de fracionamentos indevidos e maior alinhamento com os instrumentos de planejamento orçamentário. Tal constatação reforça a contribuição do PGC para o fortalecimento dos princípios da eficiência, da economicidade e da transparência.

Entretanto, a análise também revelou que a efetividade do sistema não é automática. Sua capacidade de promover governança depende da qualidade das informações inseridas, a qual está diretamente relacionada à capacitação contínua dos agentes públicos e à existência de normativos internos claros. Por conseguinte, observou-se escassez de informações acerca do módulo de responsabilidade exclusiva do perfil PAC-AUTOR, especialmente quanto à possibilidade de inclusão ou revisão de itens após a aprovação do PCA, o que evidencia lacunas operacionais e normativas nessa etapa do sistema.

Ademais, de modo geral, não foi possível identificar, com base na análise documental, quais são as dificuldades práticas que o sistema apresenta aos órgãos. Constatou-se que tutoriais e manuais de uso, em sua maioria, apresentam instruções básicas, sem prever falhas estruturais que podem comprometer o fluxo das ações. Por isso, a consolidação de uma cultura de planejamento, aliada ao investimento em capacitação e aprimoramento tecnológico, aspectos inerentes à implementação de sistemas organizacionais, mostra-se essencial para que o PGC cumpra, em ampla medida, seu papel de instrumento estratégico da governança pública.

Como limitação do estudo, ressalta-se o caráter documental e qualitativo da pesquisa, que não contemplou observação empírica ou estudo de caso em órgão específico. Tal delimitação metodológica indica a necessidade de pesquisas futuras que investiguem a aplicação prática do PGC, seus impactos concretos na execução orçamentária e sua interação com os órgãos de controle. Assim, o PGC poderia evoluir ainda mais para um sistema dinamizado e adaptável, capaz de fortalecer a confiabilidade do planejamento das contratações públicas. Isso porque, suas funcionalidades, ao incorporarem a aprovação formal do Plano de Contratações Anual dos órgãos federais, materializam esse documento sólido, com previsões antecipadas obrigatórias, em um procedimento formal e estruturado em favor do princípio constitucional do planejamento.

Conclui-se, portanto, que o PGC constitui ferramenta estruturante da governança nas contratações públicas federais, na medida em que organiza, padroniza e dá visibilidade ao planejamento anual das aquisições. Contudo, sua consolidação como instrumento efetivo de gestão exige aprimoramento contínuo, capacitação técnica e comprometimento institucional, sob pena de limitar-se a um cumprimento formal das exigências legais.

## REFERÊNCIAS

AGATA, Priscila Barbosa; DE ASSIS, Izabel Pereira; GARCIA, Luan Augusto Alves. Alinhamento do plano de contratações anual com o planejamento de compras. **Revista de Gestão e Secretariado**, Paraíba, v. 15, n. 10, p. e4240, 2024. Disponível em: <<https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/4240/2789>>. Acesso em: 14 out. 2025.

ALDAY, Hernan E. Contreras. O planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica. **Revista da FAE**, v. 3, n. 2, 2000. Disponível em: <<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/505/400>>. Acesso em: 11 out. 2025.

BARBOSA, H. H. A.; AMARAL, A. R. G. G. do. A importância do planejamento de compras, nas contratações públicas segundo a nova lei de licitações. **Observatório de La Economía Latino Americana**, [S. l.], v. 22, n. 12, p. e8351, 2024. DOI: 10.55905/oelv22n12-208. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/8351>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 3ª reimp. da 1ª ed. ed. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 06 dez. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 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*, Brasília, DF, 25 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: 02 fev. 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Regulamenta o inciso VII do caput do art. 12 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o Plano de Contratações Anual e instituir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 26 jan. 2022a. 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: 14 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm). Acesso em: 02 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Criação do Documento de Formalização de Demanda – DFD**. Brasília: Compras.gov.br,

[s.d.a]. Disponível em:

<https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/sistema-de-planejamento-e-gerenciamento-de-contratacoes/DFDnpratica2.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **O que a Gestão faz por você? Moderniza as compras públicas com eficiência, tecnologia, transparência e economia**. Brasília, 25 jun. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/o-que-a-gestao-faz-por-voce-moderniza-as-compras-publicas-com-eficiencia-tecnologia-transparencia-e-economia>. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. **Portal de Compras do Governo Federal**. Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações [s.d.b]. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/sistema-de-planejamento-e-gerenciamento-de-contratacoes>. Acesso em: 24 jan. 2026.

BRASIL. **Série Nova Lei de Licitações – Um Ano para a Construção do Futuro: apresentação**. Brasília: Portal de Compras, 2022b. Disponível em: [https://youtu.be/vRwwhQw3YI?list=PLYamWeGB05wd0-jeQ6eML2IA\\_NXLB5cOj&t=2883](https://youtu.be/vRwwhQw3YI?list=PLYamWeGB05wd0-jeQ6eML2IA_NXLB5cOj&t=2883). Acesso em: 16 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020a. 242 p. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_organizacional\\_3\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf). Acesso em: 15 out. 2025

BRASIL. **Orientações para acesso ao Sistema PGC**. Portal de Compras do Governo Federal, 12 ago. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/sistema-de-planejamento-e-gerenciamento-de-contratacoes/orientacoes-para-acesso-ao-sistema-pgc>. Acesso em: 16 out. 2025.

CADEMARTORI, Luiz Henrique; PESTANA, Anna Clara Leite. Plano de Contratações Anual: boas práticas para a racionalidade, eficiência e transparência das contratações públicas. **Revista da Advocacia Pública Federal**, v. 7, n. 1, p. 177–204, 2023. Disponível em: <https://seer.anafe.org.br/index.php/revista/article/view/183>. Acesso em: 16 dez. 2025.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto & Contexto-Enfermagem**, v. 15, p. 679-684, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tce/a/9VBbHT3qxByvFctbZDZHgNP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 02 dez. 2023.

COSTIN, Claudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: GEN Atlas, 2010. E-book. p.II. ISBN 9788595152281. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788595152281/>. Acesso em: 12 out. 2025.

CHADDAD, Fabio Ribas. **Denominações de origem controlada**: um projeto de pesquisa. São Paulo: Caderno de Pesquisas em Administração, v. 1, n. 1, 1995. Disponível em: <https://www.academia.edu/download/50115912/c01-art08.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2023.

CRESWELL, John W.; CLARK, Vicki L. Plano. **Pesquisa de Métodos Mistos**: Série Métodos de Pesquisa. Penso Editora, 2015. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=HPyzCAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA7&dq=classifica%C3%A7%C3%A3o+metodo%C3%B3gica+de+creswell&ots=ZV6RqL2wBl&sig=cGl4Wy4mtKhK\\_hPWj9DKj0aYXW8](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=HPyzCAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA7&dq=classifica%C3%A7%C3%A3o+metodo%C3%B3gica+de+creswell&ots=ZV6RqL2wBl&sig=cGl4Wy4mtKhK_hPWj9DKj0aYXW8). Acesso em: 13 out. 2025.

DA SILVA, Eloisa Helena Aquino et al. Implementação do plano de contratações anual no Brasil: estudo de caso do município de Tianguá–Ceará. **Humanidades & Inovação**, v. 10, n. 18, p. 122-136, 2023. Disponibilizado em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/9718>. Acesso em: 14 out. 2025

DE BRITO, Cleber Soares; BORGES, Petrônio; TAVARES, Juliana Maia. **O uso das TIC na Administração pública—estudo de caso na secretaria da receita do Estado da Paraíba**. Diretora Geral, p. 53, 2015. Disponível em: [https://www.academia.edu/download/37838797/Revista\\_Eletronica\\_Faesne\\_V.3.pdf#page=53](https://www.academia.edu/download/37838797/Revista_Eletronica_Faesne_V.3.pdf#page=53) Acesso em: 25 jan. 2026

DE OLIVEIRA, Simone Zanotello; NETO, Eloi de Castro. **O planejamento das contratações públicas na fase preparatória da licitação**. Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, v. 1, n. 9, p. 39-62, jul. 2022. ISSN 2595-2412. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/196>. Acesso em: 11 out. 2025.

FRANKLIN, Danielle Silva Oliveira et al. A Importância do Planejamento de Compras na Lei N. 14.133/2021 para a Eficiência da Execução Orçamentária. **Revista do TCEMG**, v. 40, n. 2, 2022. Disponível em: <https://www.bing.com/ck/a?!&p=a14b4cc676b902c4c72e9b310a27d945218b65ab4b07921a0995a7fcd4fdc9eaJmItdHM9MTc2OTI5OTIwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=2b4ab091-a554-673d-2c0d-a432a43f66f8&u=a1aHR0cHM6Ly9yZXZpc3RhLnRjZS5tZy5nb3YuYnlvcGFnaW5hL2FydGljbGUvZG93bmXvYWQvNDQvMjYvNjg&ntb=1>. Acesso em: 25 jan. 2026.

GALVÃO, Nyanne Brandão. O planejamento das contratações públicas e as alterações contratuais. **Revista Controle**: Doutrinas e artigos, v. 16, n. 2, p. 306-323, 2018. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/562163>. Acesso em: 11 out. 2025.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia. **Guia de Elaboração do Documento de Formalização da Demanda – DFD**. Barreiras: IFBA, 2022. Disponível em: [https://portal.ifba.edu.br/proap/documentos-arquivos/pdfs/Elaborao\\_do\\_Documento\\_de\\_Formalizao\\_de\\_Demanda\\_DFD\\_266e5114b2a3b46a0850f7b6016a4239e.pdf](https://portal.ifba.edu.br/proap/documentos-arquivos/pdfs/Elaborao_do_Documento_de_Formalizao_de_Demanda_DFD_266e5114b2a3b46a0850f7b6016a4239e.pdf). Acesso em: 17 out. 2025.

LEONEZ, Angelina. **O Plano Anual de Contratações e os desafios na sua operacionalização**. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/222191/o%20plano%20anual%20de%20contratacoes%20e%20o%20desafio%20na%20sua%20operacionalizaca%20-%20portal%20L&C.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 out. 2025.

LEONEZ, Angelina Souza. **Planejamento de Contratações Anual: impactos, desafios e importância**. Belo Horizonte: Campo de Públicas, v. 1, n.2, p. 41-48, 2022. Disponível em: <https://revista.fjp.mg.gov.br/index.php/campo-de-publicas/article/view/50/42>. Acesso em: 11 out. 2025

MARÇAL, Maria F. Coutinho; MENDES, Vera L. P. S.; JÚNIOR, Garibaldi D. Gurgel. **Política de Planejamento de Contratações de Serviços: estratégia para implementação em órgãos públicos**. Caderno Pedagógico, v. 21, n. 12, p. e11202-e11202, 2024. Disponível em: <https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/11202/6245>. Acesso em: 11 out. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. *e-book*. ISBN 9788530996116. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996116/>. Acesso em: 11 out. 2025.

PAES, José Roberto Soares. **Sistema Eletrônico de Informações (SEI): sua integração no âmbito da administração pública federal**. 2022. Monografia (Bacharelado em Administração) - Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/prefix/15935> Acesso em: 25 jan. 2026

SALVADOR, E. J.; DE SÃO PEDRO FILHO, F. Ferramenta multifacetada para controle de Plano de Contratações Anual. **Revista de Gestão e Secretariado**, [S. l.], v. 14, n. 7, p. 11396–11413, 2023. DOI: 10.7769/gesec.v14i7.2240. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/2240>. Acesso em: 22 jan. 2026.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Gestão. **Manual operacional para elaboração de DFD no sistema Planejamento e Gerenciamento das Contratações – PGC**. São Paulo, mar. 2024a. Disponível em: [https://compras.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/Manual-de-uso-perfil-PAC-REQUI-final\\_01042024.pdf](https://compras.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/Manual-de-uso-perfil-PAC-REQUI-final_01042024.pdf). Acesso em: 5 fev. 2026.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Gestão. **Manual PGC – Perfil Setor de Contratação**. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, jul. 2024b. Disponível em: [https://compras.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/Manual-PGC\\_perfil-Setor-Contratacao\\_final\\_23072024.pdf](https://compras.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/Manual-PGC_perfil-Setor-Contratacao_final_23072024.pdf). Acesso em: 17 out. 2025.

SOUZA, Diego Ribeiro de. **Planejamento estratégico e segregação de funções na construção dos artefatos da fase interna das licitações**. Salvador, BA: Instituto de Pós-Graduação – IPOG, 2025. Artigo científico (MBA em Licitações e Contratos). Disponível em:

<https://ronnycharles.com.br/wp-content/uploads/2025/12/Planejamento-Estrategico-e-Segregacao-de-Funcoes-na-Construcao-dos-Artefatos-da-Fase-Interna-das-Licitacoes-1.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2026

STROPPIA, Christianne de Carvalho; PÉRCIO, Gabriela Verona. Dispensa de Licitação em Razão do Valor: Planejamento, Fracionamento de Despesa e a Interpretação art. 75, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, v. 12, n. 21, 2025. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/download/224/153>. Acesso em: 17 out. 2025.

VIANA, Ana Cristina Aguilar. Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 8, n. 1, p. 115-136, 2021. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6559/655969720005/html/>. Acesso em: 04 fev. 2026.

YIN, R. K. **Pesquisa Qualitativa do Início ao Fim**. Porto Alegre: Penso Editora, 2016.

ZÊNITE. **Análise do TCU sobre uso do Portal de Contratações Públicas verifica bom nível de adesão à nova lei, mas é preciso sanar incorreções**. Portal Zênite, 27 jan. 2025. Disponível em: <https://zenite.com.br/2025/01/29/analise-do-tcu-sobre-uso-do-portal-de-contratacoes-publicas-verifica-bom-nivel-de-adesao-a-nova-lei-mas-e-preciso-sanar-incorrecoes/>. Acesso em: 25 jan. 2026.